



Oppgavens tittel dato 26.10.1987

Konfigurasjon utlånss.

Eksamensinspektør *W. Langfand*

**NYTT INNTEKTSSYSTEM-
VIRKNINGER OG BIVIRKNINGER**

**-EN UNDERSØKELSE AV ORGANISASJONS- OG POLICYVIRKNINGER
VED INNFORING AV NYTT INNTEKTSSYSTEM FOR KOMUNENE**

TORIL M. RINGHOLM

**HOVEDOPPGAVE, INSTITUTT FOR SAMFUNNSVITENSKAP
UNIVERSITETET I TROMSØ 1987**

NYTT INNTEKTSSYSTEM-
VIRKNINGER OG BIVIRKNINGER

-EN UNDERSØKELSE AV ORGANISASJONS- OG POLCYVIRKNINGER
VED INNFØRING AV NYTT INNTEKTSSYSTEM FOR KOMUNENE

TORIL M. RINGHOLM

HOVEDOPPGAVE, INSTITUTT FOR SAMFUNNSVITENSKAP
UNIVERSITETET I TROMSØ 1987

FORORD

Idéen til denne oppgaven fikk jeg etter sommerjobb på prosjektet "Kommunale Vekstvedtak", under Nils Aarsæthers ledelse. Han har også vært veileder for meg, og lost meg gjennom den harde prosessen fra idé til handling og det skrevne ord.

Praktisk hjelp og støtte i forbindelse med databearbeiding og tekstbehandling skal Jarle Weigård ha takk for. Helge O.Larsen kommenterte førsteutkastet og stilte meget relevanta spørsmål, som jeg nok bare i varierende grad har greid å svare på. Forøvrig har Kari Hesselberg og Johnny Didriksen bidratt med kommentarer til språk og substans.

Også i hjemmesfæren har jeg hatt ressurser å trekke på - om enn ikke av faglig art. Øyvind har vært tålmodig og forståelsesfull, har funnet seg i urimeligheter og bidratt med trøst og galgenhumor ettersom situasjonen krevde det. Magnus har skjønt mindre, men har likevel vært min aller viktigste motivasjonsfaktor.

INNHold

KAPITTEL 1: PRESENTASJON AV TEMA OG PROBLEMSTILLING.	1
1.1: Innledning.	1
1.1.1: Presentasjon av NI som reform.	2
1.1.2: Hvilke områder kan bli berørt av NI?	4
1.1.3: Politisk organisasjonsteori og public policy tradisjonen: to perspektiv for å studere offentlig politikk.	5
1.1.4: Om mulige virkninger eller mangel på sådanne.	6
1.2: NI's muligheter for å påvirke de kommuneinterne organisasjonsforhold og fordelingsmønster.	9
1.2.1: Rutinenes betydning for vedlikehold av systemet.	10
1.2.2: Endringer i organisasjoner.	11
1.2.3: Tilskottsform som sektoriseringsfaktor. . . .	13
1.2.4: Sektorisering - et hinder for samordning i den kommunale beslutningsprosessen.	15
1.2.5: Ny tilskottstruktur - ny beslutningsstruktur?	16
1.2.6: Kommunalpolitikerne - "joker" i fordelingsspillet.	17
1.2.7: Konsekvenser for fordelinga av ressursene..	21
KAPITTEL 2: PROSESS, ORGANISASJON OG TEGN PÅ ENDRING.	28
2.1.: Den politiske beslutningsprosessen.	28
2.1.1: Budsjetteringsprosessen - kommunal beslutningsstruktur i et nøtteskall.	29
2.2: Struktur og dynamikk i budsjettorganisasjonen. . . .	31
2.2.1: Avgrensning av budsjettorganisasjonen. . . .	31
2.2.2: Budsjetteringsprosessen - et trekantdrama?.	33
2.2.3: Ulike budsjetteringsformer ut fra ulike dominansforhold i "trekanten".	35
2.2.4: Endring i organisasjonsstruktur kan påvirke kommunenes budsjettmetoder.	38

2.3: Strategi og respons som indikasjon på organisasjonsendring.	40
2.3.1: Etatenes muligheter: budsjettstrategi for "marginalisme".	42
2.3.2: Rådmannen - rammestyling mellom etater og politikere.	45
2.3.3: Politikerne: Normgivere, sektorforsvarere eller demokratisk staffasje.	48
2.3.4: Allianser	49
2.4: Hvordan måle policyendring?	50
KAPITTEL 3: METODER, DATAGRUNNLAG OG MATERIALETS OMFANG. . .	53
3.1: Presentasjon av undersøkelsen.	54
3.1.1: Observasjon av beslutningssituasjoner. . .	54
3.1.2: Intervjuundersøkelsen.	56
3.1.3: Budsjettanalyse.	57
3.1.4: Hva bruttotall forteller og hva netttotal forteller.	59
3.2: Metodeproblem	61
KAPITTEL 4: BUDSJETTERINGSPROSESSEN 1985 TIL 1987.	65
4.1: Før innføring av NI.	65
4.1.1: Innledende fase.	65
4.1.2: Etatsforslagene.	67
4.1.3: Rådmennenes samordning.	69
4.1.4: Vedtaksfasen.	72
4.1.5: To budsjetteringsformer.	75
4.2: Forventninger i en overgangsfase.	78
4.2.1: Etatenes forventninger.	79
4.2.2: Rådmennenes holdninger til NI.	83
4.2.3: Oppsummering.	83

4.3: Budsjetteringsprosessene det første året med NI..	84
4.3.1: Innledende fase.	84
4.3.2: Samordning og vedtaksfase i Myrslett.	91
4.3.3: Årsaker til press på rådmannen.	93
4.3.4: Etatskompetanse som pressmiddel - og ressurs!	96
4.3.5: Mulige årsaker til forskjeller i etatsstrategi.	97
4.3.6: Vedtaksfasen i Storland.	98
4.3.7: Oppsummering, 1986-budsjettet.	99
4.3.8. Noen kommer - noen går	101
4.4: Budsjetteringsprosessen 1987.	102
4.4.1: Innledende fase.	102
4.4.2: Etatsforslagene..	102
4.4.3: Samordnings- og vedtaksfasen.	103
4.4.4: Sammendrag -87 budsjettet..	107
4.5: Foreløpige konklusjoner.	107
 KAPITTEL 5: FORDELINGSVIRKNINGER.	 110
5.1.1: Kort om presentasjonsmåten.	110
5.1.2: Hva har bestemt fordelingsendringene?	112
5.1.3: Sammendrag.	114
5.2: Utviklinga i møteoppmerksomhet.	115
5.2.1: Oppmerksomhet undersøkt ved hjelp av kvantitative mål.	116
 KAPITTEL 6: AVSLUTNING: OPPSUMMERING OG KONKLUSJONER.	 118
6.1.1: Oppsummering.	118
6.2: Konsekvenser av endring.	121
6.2.1: Konsekvenser av fordelingsendringer..	121
6.2.2: Reéll innflytelsesendring eller antesipert tilpasning?	123
6.2.3: Kommunepolitikeren - sandpåstrøer og formidler?.	123
6.2.4: Kommunen - er det rådmannen?.	124
 LITTERATURREFERANSER	 128

VEDLEGG 1.....	132
VEDLEGG 2.....	133
VEDLEGG 3.....	134
NOTER.....	135
VEDLEGG 4	
VEDLEGG 5	

KAPITTEL 1: PRESENTASJON AV TEMA OG PROBLEMSTILLING.

1.1.: Innledning.

Kommuneøkonomi og kommunal økonomistyring er et tema både forskning, media og partipolitisk virksomhet har fokusert mye på de siste åra. En viktig årsak til denne oppmerksomheta, er nok at kommunene forvalter en anseelig andel av landets BNP - og andelen er ikke avtakende. Hvordan kommunene "forvalter sitt pund" blir dermed av stor betydning for landets økonomiske utvikling. I tillegg betyr det selvsagt mye for de som skal dra nytte av servicetilbudet: innbyggerne i kommunene.

Litt enkelt sagt, er det også dette som danner bakgrunn for at man setter i verk reformer med sikte på å bedre økonomistyringa i kommunene. Siktemålet kan naturligvis også være å bedre styringa med kommunene. I og med at kommunene har ei viss frihet i utforming av sine aktivitetsområder, bl.a. til å ta opp lån og til å sette i verk tiltak ut over de som er initiert av statlige pålegg, kan kommunenes disposisjoner få uventa konsekvenser for den statlige politikk. Størrelsen på låneopptak og forbruk legger føringer på konjunkturpolitikken, og kanskje spesielt i trange tider hvor målet er innsparing, blir det viktig for staten å ha å ha midler til å kunne holde en viss kontroll med den kommunale aktiviteten. I tillegg kommer de mer normative, eller kvalitetsmessige sider ved politikken inn i bildet; å sikre et noenlunde likt servicetilbud til alle landets innbyggere, sammen med ei generell målsetting om mer effektiv ressursutnyttelse.

I løpet av de senere år er flere relativt betydelige reformer gjennomført i lokalforvaltninga. Den nye plan- og bygningsloven og innføring av langtidsbudsjettering stiller krav om samordning og planlegging av kommunal virksomhet. Dette er reformer både gir kommunene bedre anledning til å ha oversikt over sin egen virksomhet, og som bedrer statens muligheter til kontroll med kommunene (Vel å merke dersom reformene fungerer i henhold til intensjonene).

En annen reform, den hittil siste i rekka, som også har i seg et slikt dobbelt sett av muligheter, er valgt som tema for denne oppgaven. Denne reformen går under navnet Nytt Inntektssystem for kommunene (heretter forkorta til NI), og kan kort karakteriseres som ei endring i formen på overføringene (tilskottene) fra stat til kommuner. I neste avsnitt følger en redegjørelse for hva som er forskjellen mellom det gamle og det nye overføringssystemet.

1.1.1: Presentasjon av NI som reform.

Arbeidet med Nytt Inntektssystem blei påbegynt av Hovedkomitéen for reformer i lokalforvaltningen. Denne la i 1979 fram ei utredning om nytt inntektssystem for fylkeskommunene (NOU 1979:44). Utredninga inneholder en del hovedforslag som omfatter både fylkeskommuner og kommuner. Hovedkomitéen for reformer i lokalforvaltningen blei nedlagt 31. desember 1980, og avløst av Hovedkomitéen for lokalforvaltningen. Sistnevnte la i 1982 fram ei utredning om Nytt Inntektssystem for kommunene (NOU 1982:15). Deler av denne er identisk med en del av innholdet i NOU 1979:44, og Hovedkomitéen understreker at "...de to systemene må betraktes som deler av et samlet nytt inntektssystem for kommunal-sektoren." (NOU 1982:15, s.7).

Det gamle overføringssystemet, basert på spesifikke, tiltaks- og aktivitetsavhengige tilskott, hadde en del svakheter som NI er ment å skulle rette på: Det var for det første lite oversiktlig, både p.g.a. det store antallet tilskott, og fordi disse blei tildelt etter forskjellige prin-

sipper. Overføringssystemet ga dessuten for sene signaler til kommunene og fylkeskommunene og var således ikke til noen stor nytte for staten i konjunkturpolitikken ¹). Man så også at samfunnsøkonomisk optimale løsninger gikk tapt fordi kommunene la mer vekt på at tiltakene skulle være billige for dem selv og derfor satset på tilskottsbasert virksomhet. Og til sist: Mangfoldet i tilskuddsordningene har bidratt til å sektorisere den kommunale virksomheten (St.meld.nr.26, 1983-84).

Disse forholdene er det NI tar sikte på å forbedre gjennom å:

"- gi større frihet til kommunene og fylkeskommunene, bl.a. for å gi mulighet for bedre tilpasning mellom oppgaveløsninger og lokale forhold.

-gi kommunene og fylkeskommunene bedre oversikt over sine inntektsforhold og dermed bedre mulighet til en effektiv planlegging og styring av egen virksomhet.

-å oppnå en rasjonaliseringsgevinst i kommunalsektoren og på lokalt og sentralt hold." (St.meld. nr.26, 1983-84, s.5)

Målsettinga kan altså oppsummeres til: 1)Ønske om større lokalt sjølstyre, 2)Effektivisering og rasjonalisering.

En bakenforliggende årsak er sannsynligvis også et ønske fra staten om å spare penger, eller lettere ha mulighet til det, slik denne typen forvaltningsreformer oftest er. Erfaringer fra andre land, f.eks. Danmark, tyder på det.

Endringa består konkret i at så godt som alle de gamle tilskottene saneres. Ut fra bestemte fordelingsnøkler, basert på antall innbyggere i forskjellige aldersgrupper, beregnes så sektorvise tilskott som deretter samles i ett tilskuddsbeløp for hele kommunen. Dette rammetilskuddet er det så opp til de kommunale myndigheter selv å fordele. Rammetilskuddet blir ført som egen post på årsbudsjettets hovedkapittel 1.9 (finans), mens de gamle tilskuddene blei postert på de underkapitlene hvor hvert formål hørte hjemme. Det medfører at det er enklere for både de kommunale og

statlige myndigheter å holde oversikt over hvor mye som til enhver tid gis/mottas som tilskudd.

Ved innføring av NI blei det fra regjeringens side gitt en inntektsgaranti som gikk ut på at kommunene ikke skulle komme dårligere ut økonomisk etter NI, enn året før. Hvorvidt denne garantien har holdt hva den lovet, er det ikke enighet om; mange kommuner mener de har fått for lite, svært få, om noen har nevnt offentlig at de har tjent på reformen. Dette er et spørsmål jeg har unnlatt å problematisere. I den videre drøfting av hvilke virkninger NI kan få, er det ei forutsetning at kommunenes økonomiske situasjon ikke endres som følge av NI. Imidlertid kan andre forhold påvirke de kommunale inntekter og utgifter, et tema som vil bli berørt i analysedelen.

1.1.2: Hvilke områder kan bli berørt av NI?

Ved innføring av reformer er det naturligvis alltid interessant å studere om reformene får noen virkninger, det være seg tilsikta eller utilsikta. I "tilfellet NI" kan virkningene tenkes å oppstå på flere områder.

Som nevnt i forrige avsnitt har refomen ei målsetting om å effektivisere både sentral og lokal forvaltning, og dessuten styrke det lokale sjølstyret.

Ut fra dette utkrystalliseres minst tre nedslagsfelt for hvor en kan søke etter virkninger av NI: For det første statlig organisasjon og policy; har NI medført effektivisering i statsadministrasjonen? Eller: har NI fått virkninger for den statlige policy, finanspolitisk såvel som for de enkelte departement?

NI kan også innebære ei endring i relasjoner mellom statlig og lokalt nivå, og undersøkelsesområdene innenfor ei slik problemstilling kan være like mange som det finnes berøringspunkter mellom nivåene.

Et tredje nedslagsfelt som vil være naturlig å konsentrere seg om for å undersøke virkningene av NI, er lokalnivået. Det vil i denne sammenhengen si enten kommuner eller fylkeskommuner. Reformen har i seg klare målsettinger om virkninger for disse nivåene (jfr. St.meld. nr.26, 1983-84), og det er dette som har dannet utgangspunkt for valg av problemstilling i denne oppgaven: å undersøke om NI får noen virkninger for den kommunale organisasjon og policy, og hvilke disse eventuelt kan være.

1.1.3: Politisk organisasjonsteori og public policy tradisjonen: to perspektiv for å studere offentlig politikk.

I studiet av offentlig politikk er spesielt to tilnæringsmåter sterkt representert. Disse tilnærmingene representerer hver sin tradisjon innen forskningsområdet.

Den ene tradisjonen, politisk organisasjonsteori, ser offentlig politikk i stor grad som avhengig av den organisatoriske sammenhengen den inngår i. Enkelt sagt er det organisasjonen som er den uavhengige variabel innenfor denne tradisjonen. Endring i organisasjon, f.eks. i form av reorganisering, vil derfor medføre mulighet for endring i politikkinholdet.

Den andre, og tildels konkurrerende tradisjonen, kjent som "public-policy" - tradisjonen, kan spissformuleres til "policies determines politics" (Lowi 1964). Her nærmer man seg problemet fra den andre kanten og antar at ulike oppgaver og sakstyper medfører ulike organisasjonsformer, og følgelig at endringer i omgivelsesstruktur medfører endringer i organisasjon. Dette perspektivet fokuserer altså på demografi og økonomiske forhold som uavhengig variabel.

I litteraturen har disse perspektivene vært framstilt som konkurrerende, selv om det i den senere tid har vokst fram en forståelse av at begge kan ha noe å tilføre hverandre. "Begge er opptatt av forholdet mellom politisk innhold

og politisk organisasjon og prosess" (Egeberg 1981 s.31). Begge tradisjoner har også vist seg fruktbare ved empiriske undersøkelser, men en generell kritikk av dem kan være at de har vært for opptatte av å "raffinere hver sin variabel i analyseskjemaet" (op.cit.). Også Tore Hansen drøfter dette skillet, i forbindelse med budsjettstudier: "Av analytiske årsaker kan nok et slikt skille være nyttig, men samtidig er jeg av den oppfatning at disse to tilnæringsmåtene snarere bør oppfattes som komplementære eller gjensidig utfyllende enn som konkurrerende." (Hansen -85, s.27).

Denne komplementariteten, at perspektivene kan bidra til å forklare hver sine sider av et problemområde, er det mitt håp å kunne dra nytte av. Jeg vil benytte meg av noen av de inntak tradisjonene samla kan gi, for å studere virkningene av den før nevnte kommunaløkonomiske reformen: Innføringa av Nytt Inntektssystem for kommunene.

| 1.1.4: Om mulige virkninger eller mangel på sådanne.

For å komme tilbake til hvilke effekter man kan tenke seg av det nye overføringssystemet, kan vi litt spissformulert gå ut fra to muligheter for utfall:

1) Den allerede etablerte organisasjonsstrukturen i kommunene vil tilpasse tiltaket til eksisterende rutiner og preferanser, slik at vi ikke vil se noen virkninger av NI, verken på organisasjons - eller policysiden.

2) Tiltaket vil tvinge fram endringer i den nåværende organisasjon og/eller policy. (Markusson 1983)

Som sagt, dette er spissformuleringer, og alternativene må ikke ses på som gjensidig utelukkende. Deler av organisasjonen kan bli påvirka, mens andre deler kan vise seg mer motstandsdyktige overfor endring. Det samme kan tenkes å vise seg for de ulike policyområder. I neste avsnitt vil jeg prøve å nyansere mulighetene litt mer.

Som nevnt er det både organisasjons - og policyvirkninger vi er ute etter å avdekke gjennom denne undersøkelsen, og skjematisk kan vi tenke oss fire kombinasjoner av muligheter:

1:Endringer vil forekomme, både i organisasjon og politikkinnhold.

Hvis vi kan spore to typer endringer, fører dette oss inn i en diskusjon om årsak og virkning. Skjematisk kan vi tenke oss tre ulike forklaringsmodeller på et slikt forhold:

a) Det nye overføringssystemet får direkte virkning på organisasjon, og direkte virkning på politikkinnholdet. Dette innebærer at det i dette tilfellet ikke vil være noe årsak - virkningsforhold mellom organisasjon og policy.

b) NI får virkning på organisasjon, som igjen påvirker politikkinnholdet, altså ei styrking av organisasjonshypotesens forklaringskraft.

c) NI påvirker politikkinnholdet, som i sin tur skaper endringer i organisasjon. Ei slik virkning vil være i samsvar med public-policy - hypotesen.

En fjerde mulighet kan være at dersom flere endringer opptrer både i organisasjon og policy, kan det i det ene tilfellet være policy som påvirker organisasjonen, i et annet tilfelle det motsatte.

2:Organisasjonsendringer vil forekomme uten at vi kan observere endringer i politikkinnholdet.

Hvis dette holder stikk, svekker det teorien om at organisasjonen former politikkinnholdet. Her er det en viktig faktor vi må ta forbehold om; nemlig tidsfaktoren. NI kan føre til endringer i organisasjon, som først senere blir årsak til endringer i politikkinnholdet. Ettersom denne oppgaven er basert på undersøkelser gjort over et relativt kort tidsrom, må vi ta forbehold om at endringer kan komme

til å opptre på et senere tidspunkt, etter at undersøkelsen er avslutta.

3:Politikkinnholdet forandres uten at forandringer i organisasjon kan spores.

Også her må vi ta forbehold om tidsfaktoren. Bortsett fra det, vil dette være et utfall som svekker teorien om at politikkinholdet former organisasjonen. Et slikt utfall vil lede oss inn i ei drøfting av omgivelsenes betydning for politikkinholdet. Dette ut fra en tankegang om at hvis ikke påvirkningene til endring kommer innenfra, fra organisasjonen selv, må de komme utenfra, fra omgivelsene. Coward og Brofoss (1979) nevner tre framherskende oppfatninger av omgivelser: Den første er nokså vid, og betegnes som "economic and social development", nr. 2 er omgivelser sett som den gruppa av publikum (klienter) som byråkratiet samhandler med. Den tredje oppfatninga av omgivelser er å se dem som pressgrupper, altså organiserte grupper, som byråkratiet gir respons til. Spesielt virkninger ved bruk av den første oppfatninga av omgivelser er det store metodemessige problemer forbundet med å måle, og ikke minst med å sortere hvilke faktorer som skal skilles ut som omgivelser. De to andre er mer håndterlige, både med hensyn til kartlegging og målbarhet.

4:Verken politikkinhold eller organisasjon forandres.

Hvis vi ikke kan spore noen forandring, verken i policy eller i organisasjon, må vi søke etter forklaringer på det, ettersom det i utgangspunktet jo var meninga at NI skulle føre til forandringer.

En grunn kan ganske enkelt være at vi leter på feil sted, at endringer forekommer på andre områder enn de vi undersøker. Men når vi nå undersøker områder hvor vi ut fra vårt kjennskap til systemet kunne vente å finne virkninger, må det bety at det er andre mekanismer enn de vi har kjent til og tatt i betraktning, ute og går. Dette åpner for pro-

blemstillinger som det vil føre for langt å komme inn på her, men vi kan fastslå at i tilfelle vil det være grunnlag for nye og omfattende undersøkelser av det systemet som blir studert; den kommunale forvaltninga.

En annen mulig forklaring på manglende synlige virkninger ligger i muligheten for at NI egentlig ikke er ment å skulle medføre endringer av noe slag; at honnørordene "bedre ressursfordeling" og "økt lokalt sjølstyre" bare er flaggheising fra statlig side, og at tiltaket faktisk ikke er utforma med tanke på å skulle føre til endringer. Det primære for staten kan ha vært ønsket om å spare inn penger på alle områder.

Det tredje forklaringsalternativet kan finnes i at organisasjonen har det March og Simon (March og Simon 1958) kaller "program" for å ta imot, eller respondere på, nettopp denne typen påvirkning: "We have seen that under certain circumstances the search and choice process are very much abridged. At the limit, an environmental stimulus may evoke immediately from the organization a highly complex and organized set of responses. Such a set of responses we call a performance program, or simply a program" (March og Simon 1958, s.141). Det at en organisasjon har et reportoar av ulike program, gjør det mulig å "svitsje"²⁾ mellom dem, og bidrar til å opprettholde stabilitet i organisasjonen. Sagt på en annen måte betyr det at det finnes rutiner i systemet som er i stand til, eller beregna på, å behandle skiftende påvirkninger utenfra.

1.2: NI's muligheter for å påvirke de kommuneinterne organisasjonsforhold og fordelingsmønster.

Før jeg mer konkret dreier over til å utdype de spørsmål overskrifta stiller, kommer en gjennomgang av hvordan stabilitet i organisasjoner opprettholdes, og hvordan endring i organisasjoner kan foregå. Denne begrepsgjennomgangen danner basis for de senere antakelser om virkningene av den

reformen som studeres.

1.2.1: Rutinenes betydning for vedlikehold av systemet.

Mye litteratur om beslutning og handling er en del av den tradisjonen som må betegnes som et oppgjør med den rasjonelle beslutningsmodellen. "Economic-man"-idealet er en teoretisk konstruksjon, og mange bidrag har vært gitt i forsøk på å utvikle analytiske redskaper til studiet av hvordan det politiske system fungerer i virkeligheta.

Via begrepet begrensa rasjonalitet, kommer mange inn på fenomenet rutiner, enten eksplisitt, eller det kan ligge mer implisitt i teksten. Et tidlig eksempel er March og Simon (1958), som i kapitlet om kognitive grenser for rasjonalitet beskriver rutinisert respons på stimuli som har opptrådt flere ganger tidligere: "The stimulus will evoke, with a minimum of problem-solving or other computational activity, a well-structured definition of the situation that will include a repertory of response programs" (s.140).

Rutiner springer ut fra nødvendigheta av å forenkle, fordi ressurser er begrensa, både når det gjelder tid og i form av kognitiv kapasitet hos mennesker. Det er dette som ligger bak Lindbloms begrep om "muddling through" (Lindblom 1973), og som er utgangspunkt for Wildawskys begrep om inkrementalisme i budsjetteringsprosessen. Her beskriver han de rutinene aktørene i budsjetteringsprosessen benytter seg av under utarbeidelsen av et nytt budsjett. Det går fram av arbeidet hans at rutiniserte handlemåter ikke utelukker endring i output, men at disse endringene vil være marginale i forhold til tidligere års budsjett. Rutiner har ei konserverende virkning på det politiske system - det holder systemet i ei tilstand av likevekt. Sharkansky (1970) definerer rutiner som "a rule used in making decisions that has the following traits: it is employed widely among people who make certain types of decisions; it focuses their attention on a limited number of the considerations that are potentially relevant to their decisions, and thereby simpli-

fies decisions that might have been complex; at the same time, it excludes certain considerations from the decisions, and contributes to to political stability by making the decisions predictable under most conditions" (Sharkansky 1970, s.3). På denne måten avgrenses rutinebegrepet mot andre konserverende krefter, f.eks. stabile verdier og oppfatninger, stabile elitegrupper og stabilitet i styringsstruktur og politiske institusjoner.

Rutiner finnes i alle deler av det politiske system. At de fungerer, er, ifølge Sharkansky, et signal om at systemet er i likevekt og reagerer normalt. Derfor er det et tegn på spesielle omstendigheter når man kan observere avvik fra alminnelig utbredte rutiner (Sharkansky 1970). Det kan enten komme til å bety endringer innad i organisasjonen, eller i organisasjonens output, eller begge deler.

Avvik fra rutiner kan forårsakes av flere faktorer, sammenvirkende eller hver for seg. Slike faktorer kan være: store nasjonale problemer, avgjørelser tatt på et nivå i forvaltninga som påvirker rutiner på et annet nivå, forandringer i nivået på økonomiske ressurser innen et område, eller kombinasjonen av flere tilfeldigheter som skaper en situasjon som er "moden" for rutineendringer (Sharkansky 1970).

1.2.2: Endringer i organisasjoner.

Organisasjoner er som regel bygd opp med hensyn på stabilitet. De har innebygget bl.a. rutiner, som nevnt i forrige avsnitt, for å motstå skiftende påvirkning. Andre strukturelle faktorer som gjør organisasjoner motstandsdyktige mot endring, kan være kriterier for personutvelgelse og avansementssystem, vane og profesjonsinteresser (Hall 1982).

Ikke desto mindre endrer de fleste organisasjoner strukturer over tid. Strukturendringene kan komme gradvis og nærmest umerkelig, eller de kan være dramatiske og komme brått på (Bailey 1969).

Endringer i organisasjoner er vanligvis en respons på ting som skjer i omgivelsene: "What we call organizational change is an ecology of concurrent responses in various parts of an organization to various interconnected parts of the environment. If the environment changes rapidly, so will the responses of stable organizations; change driven by such shifts will be dramatic if shifts in the environment are large." (March 1981, s.564).

Forrige avsnitt handla om at det politiske system for en stor del består av rutiniserte prosesser; prosesser analoge med det March og Simon (1958) kaller "program" (se 1.1.4, punkt4). En organisasjons muligheter til å respondere på forskjellige slags påvirkning, er på den måten betingta av de program den har å "svitsje" mellom. Forutsatt at de ulike program er etablert ut fra ønsket om å opprettholde organisasjonens stabilitet, vil endring i organisasjonen bety at organisasjonen er blitt utsatt for ei påvirkning som den ikke har program eller rutine for å respondere på. Som en følge av dette må man avvike fra eksisterende rutiner og eventuelt etablere nye. "Eventuelt" fordi det må kunne tenkes enkelte unntak fra rutiner som ikke bringer med seg varige rutineendringer.

Men i de tilfeller hvor organisasjonen endres, kan dette skje på flere måter. March (March 1981) oppsummerer disse måtene endring kan foregå på, som: 1) Regelanvendelse, 2) Problemløsning, 3) Læring, 4) Konflikt og 5) Spredning, idet han mener teori om endring ikke skiller seg vesentlig fra teori om normal atferd i organisasjoner. "An organization uses rules, problem solving, learning, conflict, contagion, and regeneration to cope with its environment, actively adapt to it, avoid it, seek to understand, change and contain it." (March 1981, s.565). Endringer kommer slik sett ofte av at normal atferd får uventa konsekvenser, at man har en løsning men mangler problem, oppfatninger av omgivelsene, og samspillet mellom individer, organisasjoner og omgivelsene. (March 1981).

I og med at organisasjonens ulike ledd er knytta til hverandre gjennom mer eller mindre rutiniserte prosesser, er det naturlig å vente at endringer i en del av organisasjonen kan føre til at en eller flere andre deler også endres. Endring i organisasjoner kan således ofte sies å være en prosess, eller del av en prosess. For å finne ut om endringer oppstår, synes det derfor nødvendig å følge en prosess, eller deler av den, over ei viss tid. Undersøkelsens varighet og utvalg vil naturligvis variere etter hva som studeres i hvert enkelt tilfelle.

1.2.3: Tilskottsform som sektoriseringsfaktor.

Selv om denne studien har som formål å studere de kommuneinterne virkninger av NI, er det likevel interessant og nødvendig med et blikk på hvordan kommunen som institusjon plasserer seg i forhold til øvrige forvaltningsnivå og institusjoner.

Norske kommuners virksomhet er negativt avgrensa gjennom det som populært er kalt "det kommunalrettslige kardedommeprinsipp" (Kjellberg 1980)³). Samtidig er kommunene pålagt oppgaver gjennom særlovgivning, og det er en tilbakevendende klage fra kommunene at de får begrensa sin økonomiske handlefrihet gjennom alle de statlige påleggene. Samtidig viser det seg at en god del av kommunal virksomhet er gjennomført uten at det finnes statlige pålegg om det (Jensen og Larsen 1985), og at den kommunale virksomheta etter alt å dømme er karakterisert gjennom ulike "frihetsgrader".

Likevel: det er ikke til å komme fra at kommunenes og den statlige virksomhet er sterkt sammenvevd. Et spørsmål flere har vært opptatt av, er på hvilken måte, langs hvilke linjer denne sammenvevinga er organisert.

Velferdsutbygginga, framveksten av "det moderne samfunn", er i stor grad organisert etter sektorprinsippet. På statlig nivå har vi fagdepartement og på fylkeskommunalt og kommunalt nivå har disse sitt motstykke i etatene. Kjellberg

(Kjellberg 1980) kaller dette "sammenkjedingen av stat og kommune", og peker på at selv om stat-lokal organiseringa i Norge er foretatt gjennom geografiske enheter, går forbindelsene mellom stat-lokal i stor grad mellom representanter for samme sektor. Det betyr f.eks. at de kommunale etater har forbindelse med de respektive statlige departement og direktorat. På den måten kan hvert fagområde danne egne "suborganisasjoner" innenfor den offentlige forvaltning: "Den administrative strukturen er hierarkisk, og den enkelte sektor sine gjeremål blir bestemt av eit regelverk og gjennom sektoren sitt fagutdanna personale, profesjonane. I høg grad er den enkelte sektor i stand til å skjerme seg i forhold til det omliggande samfunn" (Aarsæther -86, s.1).

Dette er en analyse som finner sin parallell i begrepet "Den segmenterte stat" (Egeberg, Olsen og Sætren 1978), hvor man tenker seg at samarbeids- og konfliktlinjene ikke går langs institusjonsgrensene, men gjennom de enkelte institusjoner.

Det er altså et fellesskap basert på saksområde og ikke gjennom tilknytning til forvaltningsorgan, som er tankegangen bak teorien om segmentering og sektorisering. Selv om deltakerne jo er representanter for ulike institusjoner og organisasjoner, antar man at de deler et sett av verdier og synspunkter som sammenfaller med de situasjonsoppfatninger andre representanter for samme segment har. "Man vil være opptatt av de effekter offentlige tiltak får på spesielle klientgrupper og spesielle verdier. Man vil i liten grad være opptatt av hvordan tiltakene virker på grupperinger og målsettingene som faller utenfor den planleggingshorisont deltakerne i segmentet har utviklet." (Egeberg, Olsen og Sætren, s.123)

Når det i St.meld.nr.26, 1983-84 blir pekt på at systemet med mange tilskott, med hvert sitt formål, har bidratt til sektorisering, kommer det av at tilskottene har vært fordelt via de fagdepartement hvor de har hørt hjemme. I kommunene har etatene etter hver opparbeidet seg en viss

kompetanse om hvordan de skal få finansiert ulike aktiviteter. På den måten er tilskottsformen én av de faktorene som har bidratt til den før omtalte sektoriseringsprosessen. Andre faktorer kan være profesjonsinteresser, felles oppfatning av mål, og av midler for å nå disse målene.

1.2.4: Sektorisering - et hinder for samordning i den kommunale beslutningsprosessen.

Grunnen til at sektorisering blir regna som ei negativ utvikling, som NI skal bidra til å snu, er at den vanskeliggjør samordninga av politikken. Hvis den kommunale forvaltning domineres av sektorinteresser, kan det være svært vanskelig å etablere ei felles retning i kommunens politikk. Dette igjen kan medføre at sektorer, eller etater, driver aktiviteter "hver for seg" i stedet for å samordne dem, og på den måten kanskje både gjør det dyrere og mindre effektivt. Dette er et problem som går igjen både når politikere og administratorer klager over sin arbeidssituasjon, og ressursutnyttelsen generelt i kommunene.

Men samtidig som etatene kan ha et visst behov for, og ønske om å få mer ut av de midlene de er blitt tildelt, står de i fare for å tape en del ved økt aktivitetskoordinering. En undersøkelse av budsjetteringsprosessen i Oslo, konkluderer med at "fragmentering", altså motstand mot samordning, er rasjonelt for etatene: "Dersom etatene har som målsetting å ekspandere sitt virkeområde, eller i hvert fall bevare sin nåværende posisjon i forhold til de andre, tyder de data jeg her har presentert på at en slik målsetting best ivaretas ved at man formulerer sine forslag og velger sine budsjettstrategier uavhengig av andre organer." (Hansen 1980, s.180).

På denne måten kan etatene gjennom å bygge opp kompetanse på sitt eget felt, få gjennomslag for sine idéer og forslag, og penger til å realisere dem, fordi det etterhvert kreves stor kapasitet for å ha den oversikten over etatebnes aktivitet som skal til for å koordinere aktiviteten på en samfunnsøkonomisk fornuftig måte.

1.2.5: Ny tilskottstruktur - ny beslutningsstruktur?

Som før nevnt, er ei av målsettingene med å endre formen på tilskottene, at det nye overføringssystemet skal gjøre det enklere å føre en samla, eller samordna, politikk i kommunene. Med andre ord et ønske om å snu de sektoriseringstendensene som systemet med spesifikke tilskott har bidratt til å forsterke.

Ved å endre tilskottsformen endrer man samtidig på kompetansen hos de ulike aktører i den kommunale forvaltning. Det forhold at tilskottene tidligere blei oppnådd gjennom samhandling mellom kommunal etat og statlig organ, medførte at etatene var de som på lokalnivået best hadde muligheter til å holde en viss oversikt over mengden og typene av tilskott, hver på sine områder. Samordningsleddene i kommunen, sentraladministrasjonen og eventuelt de politiske organene, har knapt hatt mulighet for å sette seg inn i alle de finansieringsmulighetene som disse tilskottene har representert. På den måten kan etatene ha fått gjennomslag for å sette i verk tilsynelatende lite kostnadskrevende tiltak, og derigjennom ytterligere ha styrket sin posisjon i forhold til andre aktører i den kommunale forvaltning.

I redegjørelsen for hva NI er, er det forklart at alle de spesifikke tilskottene som før var spredt over alle hovedkapitlene, nå blir ført som egen post på kap.1.9 (finans). Best oversikt over kommunens finansielle situasjon har normalt sentraladministrasjonen, hovedsaklig representert ved rådmannen og. Det er også han som mest uttalt utgjør samordningsleddet i kommunene. Ettersom etatene på mange måter nærmest er forplikta til å være sin egen sektors advokater, og fordi, som Wildawsky så treffende formulerer det: "Resources are limited, but human desires are not", faller det ofte i rådmannens lodd å være ei bremse for etatenes planer og budsjett.

Fordi det gamle tilskottssystemet ut fra det som tidligere er nevnt, har gitt etatene en spesiell "sektorkompetanse" som de har kunnet omsette i tilslutning til egne forslag videre i beslutningsprosessen, har dette kunnet styrke deres posisjon i forhold til sentraladministrasjonen. Ut fra dette resonnementet virker det rimelig å anta at NI, som på grunn av sin form med én enkelt tilskottspost, vil overføre denne kompetansen⁴⁾ til sentraladministrasjonen; i praksis til rådmannen. Den utvikling som dermed kan ventes å finne sted ved overgangen til Nytt Inntektssystem, er ei styrking av samordningsfunksjonens innflytelse på bekostning av innflytelsen til sektorinteressene.

Imidlertid finnes det grunn til å vente varierte utslag i ulike kommuner, avhengig av hvordan den eksisterende beslutningsstrukturen er organisert. Bl.a. Aarsæthers arbeider (Aarsæther -85), viser at selv om den formelle organiseringa av beslutningsprosessen er lik i alle kommuner, gjennom lovregulering, varierer den reelle innflytelsen tildels kraftig. Graden av sentralisering, eller samordning, kan være svært forskjellig mellom kommunene. De kommunene som har utvikla en relativt sterk samordningsfunksjon må derfor antas å ha etablert et "program" eller rutiner som er stand til å "ta imot" det nye overføringssystemet. På den andre siden kan man vente at en kommune med innflytelsesrike etater og/eller svak sentraladministrativ kompetanse, i større grad vil måtte omstille seg og endre på rutiner for å mestre overgangen til nytt inntektssystem.

Kort sagt går altså hypotesen om NI's virkninger for de organisatoriske forhold i kommunene ut på at vi antar at etatenes innflytelse i beslutningsprosessen blir svekka, og at rådmannen får økt sin innflytelse.

1.2.7: Kommunalpolitikere - "joker" i fordelingsspillet.

Den kommunale beslutningsprosessen er ikke bare et administrativt anliggende, selv om noen gjerne vil fram-

stille det slik - og selv om det kanskje også i realiteten arter seg slik fra tid til annen.

Politikerne er ei aktørgruppe som, selv om deres innflytelse kan variere, er tildels meget aktivt tilstedeværende på den kommunale beslutningsarena. De har, via formannskap, kommunestyre og representasjon i sektororganer, samt andre, uformelle kanaler, mulighet for å påvirke beslutningsutfallet, og de har det formelle ansvar for de vedtak som blir fattet i den kommunale forvaltning.

Imidlertid er det variabelt hvor, og i hvor stor grad politikerne driver aktiv politikk, i den forstand at de faktisk medvirker til å utforme den politikken som drives i kommunene. J.P.Olsens etterhvert klassiske studie av politikeratferd (Olsen 1970) deler politikerne inn i tre grupper: demokratisk staffasje, sektorforsvarere (advokater) og eksperter på fordeling. Riktignok konkuderer han med at politikernes innflytelse nærmest er rituell, det er bare atferden som varierer mellom politikerne. Andre undersøkelser f.eks. Hansen og Christoffersen har seinere vist at man ikke kan utelukke politisk innflytelse, og Aarsæther (-85) har vist at denne kan variere mellom ulike kommuner.

Det synes derfor å være god grunn til å tenke på politikerne som ei gruppe som absolutt må tas i betraktning når antakelser om endringer i beslutningsstrukturelle forhold i kommunene skal settes fram.

Men nettopp dette at politikerne kan identifisere seg med ulike problemområder, eller ha ulike perspektiv på hva som er mest vesentlig å kanalisere sin innsats mot, gjør det vanskelig å ha noen oppfatning av politikernes bevegelser, sett som enhetlig gruppe. Olsens klassifisering av politiker typene innebærer at det er to av gruppene, sektorforsvarerne og fordelingseksperterne, som har en viss informasjon og driver aktiv påvirkning i beslutningsprosessen. Utfallet av beslutningsprosessen vil slik sett kunne tenkes å vere avhengig av hvilken "gruppering" eller orientering

som er den dominerende i de enkelte kommuner. De to gruppene har sine administrative motstykker: sektorforsvarerne i etatene og fordelingseksperterne i sentraladministrasjonen.

Ut fra dette vil det være rimelig å tenke seg at mulighetene til å motvirke sektorisering og bedre samordningsmulighetene i kommunene vil være svært avhengig av hvilken retning politikernes preferanser tar, og den relative styrken mellom de ulike politikerrollene. Om politikerne i sterkere grad blir "advokater", kan det veie opp for etatenes antatt tapte innflytelse som følge av NI, og medføre at sektoriseringstendensen fortsetter. Går overvekta derimot i retning av større andel fordelingseksperter, vil dette dra i samme retning som endringa i overføringssystemet antas å gjøre: mot sterkere samordning.

Hvilken retning politikernes atferd kan tenkes å orientere seg mot, er vanskelig å ha noen klar formening om. I utgangspunktet kan to hypoteser settes fram, hver med like stor sannsynlighetsgrad.

A) Gjennom sin utforming representerer NI økte muligheter for å samordne kommunens aktivitet; samtidig som systemet medfører ei større utfordring til det kommunale lederskap - ei utfordring til å bryte med gamle mønstre og etablere nye ordninger. Dette er ei utfordring som innebærer prøving - og fare for feiling. Det krever også den energi og de ressurser som skal til for å sette seg inn i nye saksområder og kanskje begynne å tenke på nye måter.

Vi vet at mange politikere klager over at kommunalpolitiske verv medfører voldsomme arbeidsbelastninger. Mange føler at saksområdene og problemene de skal ta stilling til er mer enn de kan makte. Som det hjertesukket en av kommunistyrveteranene i datamaterialet vårt kommer med: "Det var enklere i den tida han ... var rådmann. Ingen papirer, bare de og de sakene skal vi behandle." Rådmannens skyld i utviklinga vil jeg ikke ta stilling til, men ytringa er sannsynligvis illustrerende for mange politikeres frustrasjoner.

Mangel på tid og kapasitet gjør nok at mange politikere velger seg ut ett eller noen få saksfelt som de projiserer sin innsats mot.

Spørsmålet er nå om ikke det nye overføringssystemet vil medføre ei forsterking av denne tendensen. I og med at det bringer med seg andre muligheter enn de gamle tilskottsformene, krever det også, i alle fall i overgangsfasen, økt innsats fra politikerne om målsettingene og økt kommunalt sjølstyre skal oppfylles.

Med den arbeidsbelastninga kommunalpolitikerne i dag er underlagt, er det god grunn til å anta at kapasitetsproblemer fører til at politikerne ikke endrer sin sektororientering i retning av ei mer samordningsorientert innstilling. Det kan tvert imot hende at de fortsetter på samme måte som før - med den innstilling at fordelingsmønsteret skal være uforandra. Om det blir utfallet, vil etatene på en måte kunne regne med å "få igjen" hos politikerne det de "taper til" rådmannen.

Men, dette er en antakelse som er basert på et ikke altfor detaljert kjennskap til politikernes vurderinger og "innerste tanker". Denne mangelfulle kunnskapen, kombinert med det faktum at politikernes arbeidssituasjon kan variere fra kommune til kommune, gjør at vi ikke kan utelukke at en helt annen utvikling kan finne sted. Det er derfor også rom for en annen antakelse om retninga på politikernes innsats.

B) Fordi såpass mye av kommunenes aktivitet har værtr finansiert gjennom statstilskott, har det vært anført at mange av politikerne har følt seg bundet i mulighetene for å påvirke fordelingsmønsteret. Argumentasjonen fra etatene kan ha vært av typen: "Gjør vi det ikke på den måten, mister vi tilskottene og da blir det dyrere for kommunen!" - Og hvilken politiker vil møte velgerne etter å ha forkasta ei løsning som framtrer som den økonomisk gunstigste? Da skal han/hun ha gode kort på handa; kort som bare kan skaffes

gjennom grunig kjennskap til sammenhenger mellom flere policyområder, m.a.o. fordelingsekspertise.

NI medfører at ovenstående argument ikke lenger vil ha noen gyldighet. Finansieringa av driftstiltak er ikke lenger avhengig av hvilken utforming tiltaket får ettersom hver krone nå har lik verdi. Dersom tilskottsformen har vært en vesentlig faktor til hinder for samordningsorientering hos politikerne, er det rimelig å vente at denne orienteringa vil bli sterkere når det nye overføringssystemet trer i kraft. NI skal i prinsippet gjøre samordningsarbeidet enklere, idét det letter oversikten over kommunenes reelle utgifter og inntekter. På denne måten kan også politikernes arbeidssituasjon bli enklere, og politikerne kan få bedre muligheter til å føre en samordna politikk og dermed bryte med, og være med på å snu sektoriseringstendensene. Hvis det blir utfallet, kan politikerne i mindre grad regnes som medspillere for etatene, men emr som rådmannens allierte i den kommunale fordelingsprosessen.

Utviklinga i politikernes aktivitet blir således en indikator på om sektoriseringstendensen forsterkes eller avtar. Man kan innvende at sektorisering kan ses på som et resultat av en allianse-struktur mellom flere organisasjoner og forvaltningsnivå; altså i et inter-organisasjonelt perspektiv. Imidlertid tyder resultater fra en dansk undersøkelse (Skovsgaard -83) på at en intra-organisasjonell modell er mer illustrerende for sektorinnflytelse. Ut fra det perspektivet vil utviklinga i politikernes innflytelse ikke bare si oss noe om politikerne som gruppe i forhold til de øvrige aktørene i kommunalforvaltninga; den vil også kunne gi holdepunkter for slutninger m.h.t. variasjoner i graden av sektorisering.

1.2.6: Konsekvenser for fordelinga av ressursene.

Som nevnt innledningsvis, er en av målsettingene med å innføre det nye overføringssystemet at fordelinga av den kommunale pengesekken skal styres mer av lokale behov enn man mener har vært tilfellet hittil. Som kjent var en av

hovedbegrunnelsene for innføring av NI at utgiftsprioriteringene i for stor grad har vært styrt av de incitamentene som tilskottsfinansieringa har ført med seg. Det er ikke med dette sagt at f.eks. kaianlegg og bygdemuseer ikke har noen nyttefunksjon, eller at de ikke dekker noen behov. Poenget er at NI skal bidra til at allokeringa av ressurser, inkludert de statlige tilskottene, skal styres mer av lokale behov, enn tilfellet har vært under ordninga med selektive tilskott: "Ved at kommunene får tilført midler som i liten grad er bundet til bestemte løsninger, vil selve oppgaveløsningen bli tilpasset de lokale behov. Dette vil gi det kommunale selvstyret et mer reelt innhold, og vil også forhåpentligvis føre til at ressursene utnyttes på en bedre måte". (St.meld.nr.26, 1983/84 s.16).

Implisitt i dette ønsket om å bedre det lokale sjølvstyret ligger en antakelse om at beslutningstakere i kommunene lider av det som er blitt kalt "fiskale illusjoner". Denne "lidelsen" er definert som "en systematisk feilvurdering av fordelene ved eller kostnadene forbundet med offentlige tiltak" (Sørensen -87, s.69).

Et enkelt resonnement skulle ut fra dette tilsi at de områder, sektorer, hvor andelen av selektive tilskott har vært størst også er de som har vært opphav til flest (mest) fiskale illusjoner. Dermed burde en kunne anta at disse sektorene ville få en mindre andel av budsjettet når det går opp for de kommunele ledere hvor kostbare disse sektorene egentlig er. Videre vil konsekvensen av et slikt resonnement være at vi vil se et mønster hvor reduksjon i budsjettandel etter innføring av NI, er proporsjonal med andel selektive tilskott før NI. Denne hypotesen har ei innebygd forutsetning om at kommunene vil komme til å redusere på nesten alle sektorer; en antakelse som er aldeles urimelig ut fra det vi vet om kommunale utgiftsprioriteringer, forutsatt at inntektsgarantien overholdes.

"Kommunenes utgifter til de enkelte tjenester og sektorer fastlegges ikke uavhengig av hverandre" (Rattsø -87,

s.3). Innenfor den mengde penger man har til fordeling foregår ei prioritering mellom de ni hovedkapitlene. Om en sektor får mindre, betyr det at en annen sektor får mer - eller omvendt. Det er dette som ligger bak bruken av modeller for fordeling av kommunale utgifter hvor prioriteringene bestemmes simultant, (bl.a.Rattsø -87).

To alternative hypoteser kan illustrere de forventninger man kan ha til policy - utfall. Den første går ut på at prinsippet om Pareto - optimalitet er så rotfesta i kommunalpolitikken at ingen omfordeling skjer. Det er ikke utelukkende av analytiske formål jeg nevner dette som et alternativ; forskning har vist at prinsippet om "fair share" er vanskelig å få endra på (Wildawsky -74, Danziger -78).- Og om fordelinga endres, skjer det i hvert fall ikke raskt.

Men om det motsatte nå skulle bli tilfellet, at noen får mer og andre får mindre enn de hadde før, fins det grunnlag for antakelser om hvordan et slikt nytt fordelingsmønster kan komme til å se ut.

I ovenfornevnte rapport (Rattsø -87), er en optimeringsmodell og en markedsmodell anvendt for å indikere hvor vi kan komme til å se fordelingsvirkninger av NI. Analyse-resultatene er konsistente, og viser at kultursektoren og utbyggingssektoren vil ha fordel av reformen, sammen med sentraladministrasjonen. De andre vil ifølge samme analyse merke negative virkninger av reformen.

Disse resultatene står delvis i sterk motstrid til de forventninger de kommunale ledere selv har til NI. To rapporter som baserer seg på intervjuundersøkelser (Sørensen -86 og Weigård -86) viser at helse- og sosialsektoren er de områder hvor NI ventes å få mest positive virkninger. Det ser ut til å være enighet om at skolesektoren må belage seg på dårligere tider. Kultursektoren likeså, mens resultatene for teknisk sektor ikke er riktig så konsistente. Sørensens rapport tyder på at økt prioritering av helse- og sosial vil gå aller mest ut over teknisk sektor, mens resultatene i

Weigårds rapport går i retning av uendra eller bedre vilkår for denne sektoren. Ingen av undersøkelsene har bedt respondentene begrunne svaret, og vi vet derfor ikke hvilke bakgrunnsvariable som har vært utslagsgivende for de vurderingene som er gitt.

Ut fra ulike synsvinkler kan man stille opp fire hypoteser m.h.t. hvilket mønster endring i fordeling kan vise, med utgangspunkt i hver sin uavhengige variabel.

Den første er allerede redegjort for, og fremkommer om man ser endring utelukkende som resultat av innføring av NI. Denne vil for oversiktens skyld bli betegna som "fiskalillusjonshypotesen".

Kapittel 1.4 - sosialkapitlet - er vanskelig å anvende for å måle i hvor stor grad fiskalillusjonshypotesen bekrefte.

Om en fiskalillusjon skal ha gjort seg gjeldende, vil ikke forutsetningene for den helt oppheves i forbindelse med kap.1.4. Under dette hovedkapitlet sorterer også barnehagene, og tilskott til disse skal som kjent holdes utenfor det nye overføringssystemet. Endringer på dette kapitlet vil derfor ha liten verdi i forhold til å bekrefte eller avkrefte denne hypotesen.

Den andre hypotesen, den såkalte "behovshypotesen", ser endring i prioritering som resultat av utvikling av sosiale behov. Det finnes ikke noe marked i tradisjonell forstand for kommunale ytelser, men man kan anta at det på aggregert nivå finnes etterspørselsfunksjoner som er relativt allmenngyldige. Alderssammensetning har vist seg å være en viktig slik funksjon. Vi ser i dag ei utvikling i retning av færre elever i grunnskolen og flere eldre. I den grad slike behov er viktige for kommunal prioritering, vil jeg anta at de vil gi seg utslag i opprioritering av helse- og sosialsektoren og nedprioritering av skolesektoren, (Prioritering her bare brukt i kvantitativ betydning).

Det er som sagt vanlig i utgiftsstudier å undersøke både politiske og sosio- økonomiske variablers påvirkning på offentlige prioriteringer. Noen konkluderer med at politiske forhold har betydning (Sharpe & Newton -84, Cowart & Brofoss -85), mens andre finner at slike forhold er relativt ubetydelige (F.eks. Dye -66). Cowart og Brofoss argumenterer sterkt for at politiske forhold er viktige for offentlige beslutningsutfall: "It is extraordinary to raise the question of whether politics matters for important government decisions; of course it does. Politicians establish and expand the institutions in which government decisions are made. They make countless decisions themselves as members of elected legislatures and cabinets. Even when responsibility is delegated to public servants, politicians have the final say on issues ranging from the rules which prescribe how those same public servants will be selected to the guidelines which prescribe the limits of acceptable decision across a host of policy areas" (Cowart og Brofoss -79, s.56). Hansen og Kjellberg (Hansen og Kjellberg 1980) finner ut at politiske forhold i kommunene i varierende grad har betydning for prioriteringa på sektorene. Disse og andre resultater, sammen med det faktum at det stadig vekk drives politikk på kommunalt plan, gjør at det virker sannsynlig at politiske forhold i kommunene har betydning for ressursfordelinga, og følgelig også for endring i denne fordelinga. Ei anna sak er at operasjonalisering av denne variabelen ikke er uproblematisk, og kanskje er spesielt vanskelig i kommunesammenheng.

Fordi skillelinjene i kommunalpolitikken ofte går langs geografiske og kulturelle dimensjoner, kan antakelser som baserer seg på partipolitiske skiller, ikke være like gyldige for alle kommuner. En helt pålitelig operasjonalisering av politiske skiller måtte dessuten baseres på gjennomgang av hvert partis eller valglistes program, som Hansen og Kjellberg (1980) hevder. I likhet med dem har jeg av kapasitetsgrunner måttet avstå fra en så dyptpløyende metode, og landet på ei inndeling i sosialistisk/ikke-sosialist-

isk styrte kommuner. Dette har i tidligere studier vist seg å være en fruktbar operasjonalisering.

Det er neppe noen kontroversiell påstand at de sosialistiske partiene generelt har vært mer posistivt innstilt til et høyt offentlig forbruk, enn de borgerlige. Imidlertid har mengdenkommunale oppgaver vokst så mye, at alle norske kommuner i dag benytter høyeste tillatte skatteprosent. Det er således liten grunn til å regne med at endring i samla utgiftsnivå vil være en konsekvens av ulike politiske flertall i kommunene. Mer rimelig er det å vente seg forskjeller m.h.t. hvordan utgiftene fordeler seg.

Sosialistiske partier har tradisjonelt ei sterkere orientering i retning av at omsorg for svake grupper, barn og eldre, er et offentlig ansvar. Utgifter til formål som har spesielt med disse å gjøre, kommer i hovedsak til uttrykk på hovedkapittel 1.4 (sosial). I tillegg har politikken opp gjennom årene vist klare tegn til at utdanning på grunnskolenivå har vært høyere prioritert blant sosialistiske enn blant ikke-sosialistiske partier (Hansen og Kjellberg 1980). Derfor er undervisning (kap.1.2) også et felt som kan tenkes å merke mer positive virkninger i en sosialistisk, enn i en ikke-sosialistisk kommune.

De borgerlige partier har normalt hatt stor oppslutning fra næringslivet, fordi de har vært opptatt av å legge forholdene til rette for denne delen av samfunnslivet. I kommunal sammenheng vil den mest kostnadskreven side ved slik virksomhet være infrastrukturelle tiltak, som føres til utgift på kap.1.6 (teknisk sektor). Ei omfordeling til fordel for kap.1.6 i borgerlig styrte kommuner, kan derfor være en indikasjon på partivariabelens betydning.

Den fjerde hypotesen er forankra i antakelsen om at også administrative forhold kan være avgjørende for beslutningsutfall. "Administrative forhold" er et romslig begrep, og det må kvalifiseres for å kunne gi noen mening.

I forrige delkapittel har jeg gått ut fra at NI vil medføre sterkere sentral koordinering av budsjetteringsprosessen. Hvis dette viser seg å bli tilfellet, kan en også regne med at den eller de sektorer rådmannen mener bør oppprioriteres, også vil komme til å få en større budsjettandel. Hvilke sektorer det kan dreie seg om, må imidlertid få lov til å være usagt inntil resultatene fra datainnsamlinga kan presenteres.

Rådmannen har, som jeg også senere kommer tilbake til, to funksjoner. Han er, ved siden av å være budsjettsamordner, også den som leverer forslag til en rekke budsjettkapitler, deriblant hovedkapittel 1.1 (Sentraladministrasjonen). Jeg har tidligere satt fram antakelsen om at etatsjefene i kraft av sin funksjon vil være sektorforsvarere, og det samme regner jeg med vil gjelde for den delen av rådmannsfunksjonen som består i å være "etatsjef" for sentraladministrasjonen. I den grad rådmannens innflytelse øker, er det derfor grunn til å tro at den kan og vil bli brukt til å tilføre egen etat økte ressurser.

Hypotesen om organisasjonsvirkningers påvirkningskraft på prioriteringer, er vanskelig å teste for andre enn rådmannen, blant aktørene på den administrative siden. I og med at analysen behandler etatene som én aktør, vil ikke endringer i etatenes innflytelse på dette nivå gi rom for antakelser om policyvirkninger i én bestemt retning. For å kunne stille opp plausible hypoteser om dét, måtte en kjenne til det interne styrkeforholdet mellom etatene og endringer i dette. På det grunnlag kunne en f.eks. anta at endringer i etatenes budsjettsuksess kan være en konsekvens av endringer i det innbyrdes innflytelsesforhold mellom etatsjefene.

For politikergruppa stiller saken seg noe enklere, selv om denne også i analysen er representert ved aktører på aggregert nivå. Dersom det viser seg at politikernes innflytelse øker, er det ventelig at partivariabelen vil slå sterkere ut; motsatt dersom innflytelsen avtar.

KAPITTEL 2: PROSESS, ORGANISASJON OG TEGN PÅ ENDRING.

Endring i organisasjoner er ofte være en prosess, og denne prosessen kan gå fort eller langsomt. I sistnevnte tilfelle kan det være vanskelig å oppfatte at endringer er i ferd med å skje; ganske små og tilsynelatende ubetydelige signaler kan indikere at mer omfattende strukturelle endringer er i anmarsj. I en undersøkelse som har til hensikt å finne tegn til at det skjer endringer, er det derfor en fordel å gå grundigst mulig til verks. Jo mer detaljert undersøkelsen er, jo større sannsynlighet er det for å avdekke tendenser i retning av mer strukturelle endringer.

Men det er selvfølgelig nødvendig å gjøre et utvalg. Som alle andre utvalg innebærer dette begrensninger og muligheter. Målsettinga har vært å undersøke organisasjons- og policyvirkninger gjennom å studere beslutningsprosessen i kommunene. Neste avsnitt tar opp spørsmålet om hva "den politiske beslutningsprosessen" er, og i de følgende avsnitt er det redegjort for utsnitt av prosessen, samt hvilke indikatorer som kan signalisere at endringer er i ferd med å skje.

2.1.: Den politiske beslutningsprosessen.

Det kan virke noe ambisiøst å skulle påta seg å studere en prosess - en politisk beslutningsprosess. Man kan allerede i utgangspunktet stille seg spørsmål om noe kan kalles "en politisk beslutningsprosess", om det ikke heller burde hete "Den politiske beslutningsprosessen". Som C.E. Lindblom sier det: "Vi kommer att betrakta den politiska beslutsprocessen som en ytterst komplex analytisk och politisk process, som inte har någon början eller något slut, och vars grenser er synnerligen svårfixerade" (Lindblom 1972, s.13).

Enhver prosessanalyse må på den bakgrunn ses som en del av den store "politiske beslutningsprosessen". Å velge et

utsnitt betyr følgelig at man kan gå glipp av viktige opplysninger og sammenhenger som ligger utenfor det utvalget man har foretatt. Innvendinga vil gjelde i alle tilfeller hvor et utvalg er nødvendig, og er noe man må leve med.

Imidlertid kan det utsnitt man foretar av "den politiske beslutningsprosessen" ha større eller mindre grad av representativitet for det problem som skal belyses, og jo flere hensyn som ivaretas her, jo færre innvendinger kan det reises mot utvalget.

2.1.1: Budsjetteringsprosessen - kommunal beslutningsstruktur i et nøtteskall.

Den kommunale beslutningsstrukturen, eller kommuneorganisasjonen, er en kompleks organisasjon som beskjeftiger seg med mange saksfelt. For noen av disse saksfeltene finnes egne "suborganisasjoner", f.eks. etatene, sentraladministrasjonen og de politiske organene. Disse suborganisasjonene utgjør deler av hverandres omgivelser og har større eller mindre påvirkningskraft i forhold til hverandre.

Kravene som stilles for at det utvalget av prosessen som foretas skal være representativt, er flere. For det første må prosessen ha både et policyaspekt og et organisasjonsaspekt ved seg. Det er ikke spesielt vanskelig å oppfylle, idet dette er trekk som kan finnes i de fleste saker som kommer til behandling i kommunale politiske organer.

Videre måtte det være mulig å gjennomføre en "før" og "etter"-undersøkelse, noe som fordret at prosessen gjentar seg med ei viss regelmessighet. Dermed faller enkeltsaker ut som alternativ. Selv om mange saker kan karakteriseres som "gjengangere" på sakskartet, er denne regelmessigheta ikke formalisert, og tilfeldigheter kunne gjøre at den ikke dukka opp når den var venta, og sammenligningsgrunnlaget ville dermed falle bort.

Et tredje aspekt er hensynet til hva som er praktisk gjennomførbart innenfor begrensede tidsrammer. Selv om det nok ville være av interesse å studere virkninger for langtidsplanlegginga, ville en 8-års periode være i meste laget å basere datainnsamlingsarbeidet til en hovedoppgave på.

Til sist er det et ønske at flest mulig av de kommunale "suborganisasjoner" skal være representert i prosessen, da dette vil være en større styrke for generaliserbarheta av resultatene, enn om få eller én er representert.

Årsbudsjetteringsprosessen tilfredsstillende alle disse kravene, og det er årsaken til at jeg har valgt å studere det nye overføringssystemets virkninger for kommunal beslutningsstruktur ved å fokusere på årsbudsjettets organisasjon og prosess.

Budsjetteringsprosesser som nedslagsfelt for offentlige beslutnings- og fordelingsstudier er det etterhvert lang tradisjon for. Som Skovsgaard uttrykker det: "Budget-making is considered to be the most precise expression of local resource allocation decision process". (Skovsgaard -83, s.1).

Valget er ikke uten forbehold. "Den politiske beslutningsprosessen" foregår kontinuerlig, og mange av budsjettpostene har versert som selvstendig sak før den kom på budsjettet. Denne innvendinga finner vi også hos Aarsæther: "Det er klart at ei rekkje saker har ei vesentlig forhistorie før dei når fram til ein budsjetteringsprosess. Det høyrer vel til unntaket at eit "problem" blir til sak ("issue") først under budsjettarbeidet..... Ein langvarig og spanande prosess på saksnivå kan føre til vedtak om handling, men dette vedtaket er lite verd om ikkje ressursgrunnlaget for handlinga blir klårgjort i eit budsjettvedtak." (Aarsæther -85, s.29)

I "den andre enden" av prosessen gjør andre innvendinger seg gjeldende. En kan, med rette, hevde at budsjettvedtak har liten verdi om de ikke blir satt ut i livet:

"Although the language of a budget calls for the achievement of certain goals through planned expenditures, investigation may reveal that no funds have been spent for these purposes, that the money has been used for other purposes, that quite different goals have been achieved, or that the same goals have been gained in different ways". (Wildawsky -84, s.2). På denne bakgrunn er det klart at det ville være en styrke for konklusjonene om budsjettstudien også inkluderte en gjennomgang av regnskapene, for å se om det vedtatte budsjettet faktisk blir gjennomført. Ved et seinere tidspunkt kan også dette være aktuelt, men fordi undersøkelsen omfatter budsjettår som ikke ligger tilstrekkelig langt tilbake i tid, er dette umulig. I skrivende stund er 1985 det siste året komplett regnskap foreligger for, og mulighetene for å sammenligne regnskapstall "før" og "etter" NI, faller dermed bort.

I det følgende vil jeg redegjøre for budsjettorganisasjonens oppbygning, gangen i budsjettarbeidet og de involverte aktører.

2.2: Struktur og dynamikk i budsjettorganisasjonen.

2.2.1: Avgrensning av budsjettorganisasjonen.

En definisjon kan, ganske vidt, omfatte "de aktører og organ som er aktivisert i en budsjetteringsprosess". Det kan ganske riktig innvendes at definisjonen ikke er til å bli mye klokere av før man vet hvordan en budsjetteringsprosess foregår.

Proessen starter med at rådmannen sender ut et rundskriv til alle etater, med retningslinjer og eventuelle rammer for neste års budsjett. Etatsjefene utarbeider så forslag som oversendes de respektive hovedutvalg for politisk behandling. Når disse har behandla etatsjefenes forslag, er det som kan kalles det forberedende trinn gjennomført.

Videre er det rådmannens oppgave å samordne etatsfor-
slagene, dvs. etatsjefens forslag med hovedutvalgets eventu-
elle endringer og bemerkninger, til et budsjett hvor utgif-
ter står i et rimelig forhold til kommunens økonomiske res-
sursgrunnlag.

Vedtaksfasen starter med formannskapet som behandler
rådmannens forslag og leverer sin innstilling til kommune-
styret som vedtar det endelige budsjett, med eller uten
endringer i formannskapets innstilling.

Rådmannen kan i tillegg være inne i bildet mellom
formannskapets og kommunestyrets behandling dersom vedtak
på formannskapsmøtet krever ytterligere samordning. Han
deltar dessuten i både formanskaps- og kommunestyremøter.

Dette er budsjetteringsprosessen i kommunene, slik den
framtrer i denne oppgaven. Avgrensninga innebærer at også
andre aktører som kan ha innflytelse i og/eller deltar i
prosessen, må utelates.

I løpet av denne prosessen vil i varierende grad parti-
grupper, lokale interessegrupper og enkeltpersoner også
delta. Formen for deltakelse kan variere fra en helhetlig
gjennomgang av budsjettet med formell henvendelse til det
som måtte regnes som sentrale aktører, og til uformelle
kommentarer til enkeltposter. Dette er former for deltakelse
i prosessen som varierer fra kommune til kommune, og også
fra år til år (Torsteinsen -86).

Videre er ikke årsbudsjettet lovlig før det har fylkes-
mannens godkjennelse; noe som i mange kommuner gjør fylkes-
mannen til en meget viktig aktør gjennom hele prosessen.

Når disse aktørene ikke er inkludert i analysen, beror
det i første rekke på kapasitetsgrenser. Det er ikke usann-
synlig at NI kan medføre at både fylkesmannens og partiers/
pressgruppers påvirkningskraft i den kommunale beslutnings-
prosessen endres. En undersøkelse viser at majoriteten av

landets ordførere og rådmenn regner med at partienes innflytelse og pressgruppевirkسomheten vil øke ved innføring av NI (Larsen -87). Men en undersøkelse av disse forholdene er så omfattende at det ikke lot seg gjøre å inkludere den her.

Fylkesmannen er statens representant overfor kommunene, og ved å inkludere hans funksjoner, ville oppgaven komme til å omhandle stat-lokal forhold. Det er, som før nevnt, både relevant og interessant som nedslagsfelt for en undersøkelse av hvilke virkninger NI får, men det ligger utenfor dette arbeidets problemstilling å ta det opp.

De aktører som er representert i denne oppgaven, er altså etater, rådmann og politikere i hovedutvalg, formannskap og kommunestyre.

2.2.2: Budsjetteringsprosessen - et trekantdrama?

"Resources are limited, but human desires are not", er et mye brukt sitat fra Wildawsky, (Wildawsky 1984). Dette uttrykker kjernen i budsjetteringsprosessen, og muligens i all offentlig politikk. For politikerne, som kommer fra hver sine yrkes- og fagområder, er det etterhvert blitt en uoverkommelig oppgave å ha tilfredsstillende kunnskap om alle de emneområder politikerrollen krever at de skal engasjere seg i. De må derfor i stor grad støtte seg til fagfolkene (byråkratenes) vurderinger, og det politiske system blir da også ofte framstilt som todelt, med politikere i den ene delen og byråkrater i den andre (Peters -78, Skovsgaard -84,). Dette er ei grovskissert oppdeling, og det er utvilsomt muligheter for nyanseringer innafor denne vide ramma. Hvor nyansert organisasjonsbildet skal tegnes, avhenger av typen organisasjon og formålet med undersøkelsen.

Vi har tidligere vært inne på rådmannens spesielle stilling i budsjettorganisasjonen. Han er inne i bildet på flere stadier i prosessen, og undersøkelser har vist at rådmannen tillegges stor betydning for budsjettutfallet (Jenssen 1985). Rådmannen har som nevnt ansvaret for sam-

ordninga av budsjettframlegget, mens etatene har ansvar for hver sin del av budsjettet. I kraft av denne arbeidsfordelinga vil en kjent strategi for etatene være å be om mer ressurser enn rådmannens rammer tillater. Hva slike strategier kan bunne i, vil jeg komme nærmere inn på seinere, men det kan f.eks. være begrunna ut fra et generelt ønske om mere penger og/eller det kan være faglige grunner for å utvide etatens servicetilbud. Det er i alle fall i prinsippet, og ofte også i praksis, duket for konflikter mellom etat og sentraladministrasjon; konflikter som vel vil manifestere seg sterkere, jo magrere tider det er. Dette konfliktpotensialet viser at vi vanskelig kan betrakte administrasjonen som ei enhetlig gruppe i en budsjetteringssammenheng, men at den administrative delen av det politiske system er sammensatt av to, ofte motstridende parter; etatene og sentraladministrasjonen.

Ei lignende todeling kunne også gjøres for politikerne. Stort sett alle kommunestyrerepresentanter har tilleggsverv, enten i sektortilknyttta organ, eller i formannskap. Disse vervene kan de i sterkere eller svakere grad identifisere seg med, og ut fra denne identifikasjonen kunne de tenkes klassifisert i henhold til J.P.Olsens politikerroller: sektorforsvarere, fordelingsekspertter og demokratisk staffasje, (Olsen 1970). Vi ville på den måten få ei gruppe politikere som, i den grad de var engasjert, retta sitt engasjement mot alle deler av kommunepolitikken, og ei anna gruppe som setter sine krefter inn for den sektoren de identifiserer seg med. Disse siste ville være mest å regne som etatsrepresentanter, eller etatens forlengede arm i kommunestyre og eventuelt formannskap.

Etaten kan også tenkes å ha en annen arm i de politiske organer. Jeg tenker her på den ikke ubetydelige gruppa etatsansatte, også etatsjefer, som er valgt inn i kommunestyre og formannskap.

Jeg vil med dette ikke påstå at alle lærere i kommunestyrene bare er forsvarere av skolebudsjettet, eller at

ingen av hovedutvalgsmedlemmene er i stand til å se helhetlig på kommunebudsjettet. Hvor eventuell lojalitet må antas å ligge, kan bare en nærmere undersøkelse, ved intervju og/eller observasjon, gi svar på. Redegjørelsen er tatt med for å illustrere at den tredeling av aktører jeg tross alt har valgt benytte meg av, ikke er helt ukomplisert. Det er alltid forbundet med begrensninger å operere med kollektive aktører på aggregert nivå. Den diskusjonen er imidlertid så lang og komplisert at det vil føre inn på et uendelig sidespor å ta den opp her.

Vi ender altså opp med aktører i en ikke helt ukomplisert trekant. Tross de nevnte forbehold, er det et utgangspunkt for det videre arbeid at organisasjonsvirkninger kan spores i forholdet mellom disse aktørtypene.

RÅDMANN

ETAT
og politikere
med sektoridentifikasjon.

POLITIKERE
med samordningsorientering.

2.2.3: Ulike budsjetteringsformer ut fra ulike dominansforhold i "trekanten".

Styrkeforholdet mellom budsjettaktørene kan variere fra kommune til kommune, selv om den normative strukturen er fastlagt gjennom lovgivning og felles for alle. Dette styrkeforholdet vil i sin tur virke inn på handteringen av budsjetteringsprosessens kompleksitet og løsningen av de interessekonflikter som er innebygd i prosessen.

Hvordan interessekonflikter løses og innflytelsen fordeles har vært opphavet til kategorisering av budsjettering i tre forskjellige metoder: marginal-, ramme-, og normbudsjettering (Christensen og Søndergaard -84 og Søndergaard -

84). Før gjennomgangen av disse metodene skal det gjøres helt klart at man neppe i noen kommune vil finne en av dem i sin helt rendyrkede form. Men ved å undersøke styrkeforholdet mellom aktørene i budsjetteringsprosessen, kan man kategorisere dem som overveiende marginal-, ramme-, eller normbudsjetteringsorientert. "Selv om det er klar formel forskjell på ramme-, norm-, og marginalbudgjetting, kan der i praksis være tale om en glidende overgang" (Christensen og Søndergaard -85,s.91)

Med marginalbudsjettering forstår man nærmest en idealtipe av inkrementell budsjettering. Tilpasset norske forhold vil denne modellen gå ut på at etatsjefer og hovedutvalg utarbeider forslag til ressurstildelinger, disse vurderes samla i sentraladministrasjon og formannskap og ei prioritering foretas før et endelig forslag vedtas og legges fram for kommunestyret. Dette er en metode hvor man tar utgangspunkt i etatenes ønsker. Hvordan finansieringa skal foregå, er ikke fstlagt på forhånd. Det betyr ikke at ikke kommunen har økonomiske begrensninger, bare at disse ikke blir gjort eksplisitt for etatene før de utarbeider sine forslag.

I en slik form for budsjettering, vil profesjonsvurderinger være avgjørende som valgkriterium, når det endelige budsjett skal utformes og vedtas. Dete er disse som i hovedsak danner grunnlag for etatenes forslag, og som i sin tur er det grunnlaget rådmann og politikere må basere sine prioriteringer på. Ved marginalbudsjettering i sin idealtypiske form, kan en hevde at det er fagetatene som legger premissene for utforminga av politikken. De øvrige aktører i prosessen bare velger hvilke av premissene som skal få gjennomslag.

Rammebudsjettering går ut på å gi hver etat ei fast ramme å holde seg til, og så la etaten disponere relativt fritt innenfor denne ramma. Her er det altså klart fastlagt hvor mye penger hver etat kan tillate seg å bruke, og altså hvor stor prosent etatene kan øke budsjettene sine med. Hvis denne metoden gjennomføres konsekvent, nytter det lite for

etatene å komme med velfunderte faglige grunner for å overskride rammene: "Hvor intet er å hente, har selv keiseren tapt sin rett." I stedet er det økonomifaglige og nyttekostnadsperspektiver som dominerer prioriteringa og legger premiss for avgjørelsene som tas i prosessen.

Fordi finansieringsmåten er det mest fremtredende kriterium for prioriteringer ved rammebudsjettering, er dette en metode der rådmannens posisjon trer i forgrunnen. Rådmannen har i kraft av sin stilling best grunnlag for å utarbeide økonomiske rammer. Han er den som daglig befatter seg med kommunens økonomiske problemer og muligheter. I tillegg har han gjerne en fagbakgrunn som gjør at han er den som best er i stand til å vurdere hva kommunen kan tillate seg å bruke penger på, eller hvor mye det er forsvarlig å bruke. Politikerne, som utfører sine verv på fritida har ikke kapasitet til å sette seg tilstrekkelig inn i de samme faglige kriteriene som utgjør grunnlaget for rådmannens fastsetting av rammene. De kan i noen tilfeller komme til å stå bare for symbolske eller rituelle innslag i prosessen.

Ved normbudsjettering vedtas det normer for de fleste kommunale aktiviteter og budsjetteringsprosessen er bygd opp med henblikk på å oppfylle disse normene så godt som mulig. Normene angir servicenivå, og budsjettforslaget tar utgangspunkt i å opprettholde servicenivået uforandret. Normene er vedtatt av politiske organer på grunnlag av ideologiske verdier, ofte uttrykt gjennom partistandpunkt.

Innenfor en slik metode er det den tradisjonelle, eller kanskje mer presist: den ieele hierarkimodellen som kommer til uttrykk. Politikerne er de styrende, ved å gi mål for aktivitet og ressursbruk, og kontrollere at målsettinga blir oppfylt ved sluttbehandlinga.

Nok en gang skal det presiseres at dette er idealtypiske budsjetteringsformer, og at overgangen mellom dem er glidende. I realiteten har nok hver kommune sin egen form, basert på forhold som er spesielle i den enkelte kommune.

Ved undersøkelse har det vist seg at det finnes trekk fra alle tre metoder i de fleste budsjetteringsprosesser (Christensen og Søndergaard -84).

Modellene må ses som et uttrykk for at ulike aktører kan være sentrale premissleverandører i ulike kommuner. De er dermed også et uttrykk for at de tre aktørtypene kan ha forskjellig grad av innflytelse, etter hvordan prosessen er organisert i hvert enkelt tilfelle.

2.2.4: Endring i organisasjonsstruktur kan påvirke kommunenes budsjettmetoder.

I kap.1 har jeg gjennom to resonnement gjort rede for hvordan og i hvilke tilfeller NI kan få konsekvenser for kommuneorganisasjonen.

Det første tok utgangspunkt i begrepene "rutiner" og "program" i organisasjoner, og gikk ut på at en organisasjon som allerede hadde etablert rutiner som var tilpassa bestemte former for påvirkninger eller input, ikke ville gjennomgå forandringer som følge av disse påvirkningene. Organisasjoner som ikke hadde noe slikt etablert "mottaksapparat", ville bli nødt til å endre mer eller mindre på sine program for å tilpasse organisasjonen til det nye tiltaket.

Videre fulgte en gjennomgang av den betydning overføringssystemet har hatt for den utviklinga som er kalt sektorisering. NI er bl.a. ment å skulle motvirke sektoriseringstendensene. Det kan skje ved at etatene mister en del av sin innflytelse gjennom at deres informasjon om finansieringsmuligheter blir dårligere.

I forrige avsnitt (2.2.3) gikk det fram at den såkalte marginalbudsjettering er den budsjetteringsformen som i sterkeste grad lar etatenes vurderinger være beslutningspremiss når prioriteringene skal foretas. Men fordi vurderingene må basere seg på en kompetanse som de andre aktørene ikke har, er det rimelig å anta at etatenes vurderinger blir

tillagt mindre vekt når de har mindre sakkunnskap å legge bak dem. På den måten kan etatene bli mindre sentrale aktører enn de har vært, og innslaget av marginalbudsjettering i den kommunale beslutningsprosessen vil følgelig bli svakere.

Om overgangen vil ta retning mot ramme- eller normbudsjettering, gir ikke de foregående resonnementene noe grunnlag for å ha klare preferanser om. På den ene siden kan det være nærliggende å hevde at budsjetteringsformene vil gå i retning av økt bruk av rammebudsjettering. Dette er den metoden hvor rådmannen blir sentral premissleverandør. I den sammenheng må det presiseres at en ikke uten videre kan hevde at rådmannen overtar den tilskottskompetanse etatene stort sett har vært forvaltere av hittil. Det forholder seg heller slik at etatene ved innføring av NI blir fratatt en kompetanse som har kunnet være med på å gi dem innflytelse i budsjetteringsprosessen. Samtidig får rådmannen et redskap til å innskjerpe rammene overfor etatene, og også overfor politikerne, i og med at NI medfører at tilskottet er fastlagt fra begynnelsen av og ikke kan økes ved at man satser på bestemte former for aktiviteter. Disse to sammenvirkende faktorene gjør det sannsynlig at rådmannens innflytelse i prosessen øker, og at vi dermed vil få en overgang i retning av rammebudsjettering som metode.

En faktor som kan motvirke en slik tendens, er det dersom politikerne, som beskrevet i 1.2.6, velger å utnytte den formelle innflytelsen de faktisk har til også å få en mer reell innflytelse over utfallet av budsjetteringsprosessen.

I resonnementet om at NI vil få minst merkbare konsekvenser for de kommuner som har et "program" som gjør at overføringssystemet passer inn i den lokale beslutningsstrukturen, ligger derfor også en antakelse om at de kommunene hvor budsjettmetodene ligger nærmest opp til ramme- eller normbudsjettering, er de som vil merke minst organisasjonsmessige konsekvenser av NI.

Som sagt: det finnes sannsynligvis like mange budsjettmetoder som det finnes kommuner. Det kan derfor være en ytterst komplisert oppgave å vurdere hvilke variable som skal avgjøre hvilken av de tre kategoriene bestemte kommuner skal henføres til. Det er det heller ikke hensikten å gjøre her. Ei slik begrensning utelukker likevel ikke at man kan registrere bevegelser i retning av en av disse metodene ved å sammenligne måten budsjetteringa foregår på, fra det ene året til det andre.

Ut fra det forhold at det i hver av disse tre metodene finnes bestemte aktører som er sentrale premissleverandører, vil en undersøkelse som omfatter utviklinga av innflytelsesforholdene i budsjetteringsprosessen gi indikasjoner om hvilken retning budsjettmetodene ser ut til å ta. Disse vil i sin tur danne grunnlag for konklusjoner om i hvilken retning NI har medført organisasjonsmessige endringer i den kommunale forvaltning.

2.3: Strategi og respons som indikasjon på organisasjonsendring.

Hvis det forholder seg slik som antakelsene i kapittel 1 går ut på, at NI medfører endringer i innflytelsespotensialet blant aktørene i den kommunale forvaltninga, er det rimelig å vente at en gjennom beslutningsprosessen kan observere flere typer endring, eller rettere sagt: endringer på flere stadier i prosessen.

Valg av strategi hos aktørene ser ut til å ha ei viss innvirkning på utfallet i den kommunale beslutningsprosessen (Hansen 1980). De strategier, eller den atferd, aktørene (vanligvis) benytter seg av, vil være basert på ei vurdering av de eksisterende makt- og innflytelsesforhold ettersom atferden retter seg mot de andre deltakerne i prosessen. Om innflytelsespotensialet endres, er det sannsynlig at beslutningsatferden blant aktørene også forandrer seg. Et tegn på at endringer er i ferd med å skje i organisasjonen, vil

derfor være at aktørene viser en annen atferd, eller velger andre strategier enn man normalt har kunnet observere.

Hvor vellykket strategiene viser seg å være, avhenger av den responsen de møter fra de øvrige aktørene i prosessen. På den ene siden kan man tenke seg at organisasjonen har en slags innebygget kybernetisk mekanisme. Kybernetikkmodellen er her brukt i vid betydning (Baldersheim -75), og ut fra et slikt resonnement kan en tenke seg at de øvrige aktører har adekvate responser på avvikende atferd fra en av de andre aktørene, som medfører at denne atferden ikke får konsekvenser av organisasjonsstrukturell eller fordelingsmessig art.

Hvis derimot slik respons mangler, eller ikke har den nødvendige styrke, kan atferdendringer føre til organisasjonsstrukturelle endringer. Slike endringer kan komme til å vise seg både i den formelle og i den uformelle organisasjonsstrukturen.

At den responsen som skal til for å beholde det eksisterende likevektspunktet, mangler, kan bero på flere forhold. Disse kan kort oppsummeres til "evne" og "vilje".

De andre aktørene kan mangle muligheter til å regulere den eller de som forsøker å endre forholdet mellom dem, og må bare finne seg i at strukturelle endringer skjer. M.a.o. vil det si at de befinner seg i en slags avmaktsposisjon i forhold til andre aktørers strategier.

Eller: de mer strukturelle virkninger atferdsendring hos én eller flere aktører vil medføre, kan være noe alle aktørene ønsker, og blir hilst velkommen ved at de øvrige forholder seg "passive". Med passiv forstås i denne sammenheng at de ikke foretar seg noe for å stoppe endringsprosessen.

Aktørene, slik de er definert i denne oppgaven, har ulike strategier og reaksjonsformer til disposisjon, på

ulike stadier i prosessen. For å studere om NI har noen virkninger for organisasjonsstrukturen har jeg valgt å studere en del sentrale strategier og responser som etater, rådmann og politikere kan benytte seg av i budsjetteringsprosessen. Vekta vil bli lagt på de formelle mulighetene. Ikke fordi de uformelle kanalene er uviktige, men fordi kapasitetsgrenser gjør det umulig å få med disse også.

2.3.1: Etatenes muligheter: budsjettstrategi for "marginalisme".

Hvilke reaksjoner vi kan vente fra etatene, vil i nokså stor grad avhenge av hva slags posisjon den enkelte etat har i den enkelte kommune, bl.a. hva slags forhold etaten har til politikere og rådmann. Eller mer presist; strategiene avhenger av hvordan etatene selv oppfatter sin posisjon i forhold til andre etater. Jo mer usikre bevilgningene for neste år antas å være, jo sterkere forsvarsreaksjoner kan vi regne med å observere. Hvilke etater som vil reagere sterkest/svakest ligger utenfor dette avsnittets mandat; vi skal i stedet gå mer konkret inn på de strategier etatene har til disposisjon.

En velkjent strategi er å be om mer enn man regner med å kunne få (Wildawsky 1984). Dette fordi man antar at rådmannen stort sett skjærer ned på alle forslagene, og ved å be om bare akkurat det man trenger, risikerer man å få for lite. Imidlertid er det en like velkjent strategi å bare be om akkurat det man trenger, eller litt mer, fordi etatsjefene vet at store økninger vil bli tilsvarende redusert på neste trinn eller endog "straffet" med større nedskjæringer enn før. Etatens strategier vil etter all sannsynlighet være et resultat av behovsvurderinger kombinert med tidligere erfaringer og forventninger til hva som vil skje videre i prosessen. Dette er forhold som det er uhyre vanskelig å måle. Karl Erik Brofoss (Brofoss -85), har gjort en analyse av budsjettstrategier hvor han skiller mellom tre grader av kompleksitet i vurderingene som er bakgrunn for strategiene: 1) Enkel prosessinkrementalisme, 2) Prosessinkrementalisme

pluss hensyn til hva som skjedde i foregående og tidligere år, 3) Prosessinkrementalisme pluss antesipering av hva som vil skje på seinere stadier i prosessen.

Etatene kan bruke samme strategi overfor rådmann som overfor politikere. Først og fremst budsjettforslaget og budsjettkommentaren. Sistnevnte kan brukes til å forsvare/-dokumentere behovet for eventuelle økninger. Selv om rådmannen er den som samordner etatsforslagene, kommer i alminnelighet det beløp etatene har foreslått i en egen rubrikk ved siden av rådmannens anbefaling i budsjettet. På den måten kan politikerne få anledning til å sammenligne de to. Politikerne får også utdelt etatsjefenes kommentarer, der det finnes mer detaljert redegjørelse for de disposisjoner han har foretatt.

Også etatsjefene kan møte opp på kommunestyremøter og redegjøre for bestemte saker som har med deres egen etat å gjøre. Selv om denne aktiviteten strengt tatt er regna som informasjon, og ikke som "politiske" innlegg, er det neppe tvil om at sakkunnskap er et effektivt instrument for å styre et saksutfall i ei bestemt retning. Til sist kan etatsjefer, i likhet med andre, gå mer uformelle veier og ta kontakt med rådmann og/eller sentrale politikere for å fremme sitt syn. Etatene har, som før nevnt, en "formell arm" i kommunestyre og ofte i formannskap, i form av hovedutvalgsmedlemmer. Men om disse fungerer som sektorforsvarere eller fordelingseksperter (Olsen -70), avhenger av hvilke problemområder de identifiserer seg sterkest med.

Som det går fram av redegjørelsen hittil, er det ikke helt enkelt å avgjøre om en etat er blitt mer offensiv eller ikke. Både det å be om mer enn før og det å be om like mye som før, kan være et ønske om å styrke sin stilling. Imidlertid er det å be om mer enn man gjorde før, et mer utvetydig signal, mens mer moderasjon i kravene kan være enten hva det ser ut til å være - eller også uttrykk for et ønske om samme eller økt budsjettandel. Derfor vil ikke etatsforslagenes økningsprosent være en fullgod indikator på

hvorvidt etatene intensiverer sine anstrengelser. Dvs: hvis den øker i forhold til forgående år, er det et tegn på dette. Men nedgang kan også være signal om samme hensikt. Det er likevel et mer usikkert mål. Derfor vil bare større prosentvis økning i forhold til forgående års budsjett bli tolket som mer offensiv bruk av budsjettforslagene fra etatenes side. Sammen med andre indikasjoner kan dette gi holdbare data om hvorvidt etater i forskjellige kommuner har forskjellig strategi, og om denne endrer seg over tid.

Hvis etatene øker eksisterende poster med mer enn den vekstprosenten rådmannen har anbefalt, vil det være holdtvis enkelt å redusere på i samordningsfasen. Det kan gjøres under henvisning til alminnelig prisstigning, som den tillatte vekstprosenten er ment å skulle dekke, og til rettferdighetsprinsipp; "når de andre bare får øke med så mye, kan ikke dere få noe mer." Nye tiltak, derimot, vil gjøre krav på helt andre vurderinger. Et markert økt innslag av nye kostnadskrevende poster fra etatens side, er derfor å anse som en mer offensiv strategi enn ei jevnt fordelt større økning på eksisterende poster.

Vanligvis er det ikke nevneverdige forskjeller i offentlige budsjetter fra år til år. Det er en av grunnene til at arbeidet med dem er blitt prega av rutiner. Hvis større forandringer enn normalt skulle oppstå, kan det hende de vanlige, rutinemessige vurderingene ikke strekker til, og utfallet blir mer åpent. Derfor kan det være en lønnsom strategi for etatene å gjøre forandringer, og kanskje kamuflere kraftige økninger på den måten.

Disse to påvirkningsformene: utvidelse av aktiviteten og store forandringer i forhold til forrige budsjett, er derfor trolig et sikrere tegn på at etatene prøver seg på ei mer offensiv linje, enn generell økning på mange eksisterende poster. Dermed ikke sagt at det siste ikke kan være tegn på det samme; bare at en slik indikasjon alene ikke kan regnes som et tilstrekkelig mål, fordi opprettholdelse av tidligere nivå også kan indikere samme målsetting.

Det med det
nærmede, spaltene
fange alle
opp nummer

2.3.2: Rådmannen - rammestyling mellom etater og politikere.

Rådmannens koordinering av budsjettet er en funksjon som forholder seg til to sett av aktører, innenfor budsjettorganisasjonen. Utenfor denne organisasjonen forholder han seg i budsjettsammenheng også til staten, representert ved fylkesmannen, men det vil ikke bli tatt opp i denne oppgaven. Hans suksess m.h.t. å få gjennomført sine intensjoner kan ses i forhold til de to førstnevnte aktørtypene.

I tråd med rammestylingstrategien sender han som regel ut et rundskriv hvor han angir hvor mye aktørene kan tillate seg å øke utgiftene med, forhold til fjorårets budsjett. I hvor stor grad han lykkes med å få etatene til å holde seg til den angitte vekstprosenten, viser seg på etatenes forslag. (Teoretisk sett er det også mulig å kreve nedskjæring i forhold til tidligere år, men i praksis er nok det, foreløpig, uaktuelt).

Den andre delen av funksjonen er det vi kaller selve budsjettsamordninga. Den retter seg både mot etatene, idet den som regel innebærer ei barbering av etatenes forslag, og mot neste ledd i prosessen, nemlig politikerne. Fra rådmannen går ikke forslagene tilbake til etatene. Hvis det hadde vært tilfellet, kunne etatenes respons på det samordna budsjettet ha gitt et mål på "samordningssuksess" hos etatene. Det eneste målet, ved siden av intervju, vi således kan bruke på rådmannens suksess m.h.t. å få gjennomslag for det samla budsjettforslaget, er i hvor stor grad det går uendra gjennom de politiske organer.

Overfor etatene er det først og fremst innskjerping av vekstrammene som vil være en naturlig strategi. Dette kan han gjøre ved mer aktiv bruk av budsjetttrundskriv og etatsjefmøter. Mer uformelle kontaktformer som f.eks. telefonsamtaler eller møter med enkelte etatsrepresentanter er også rimelig å regne med.

Om slike forsøk på å stramme tøylene til etatene ikke har den ønskede effekt, er rådmannens "trumfkort" samordninga av etatsforslagene til et samla budsjett. I følge det som er kommet fram i 3.2.1 er det nettopp på dette stadiet NI kan gi rådmannen økte muligheter for innflytelse. Rådman-
nen hadde før små muligheter til total oversikt over poten-
siallet som lå i de utallige driftstilskuddene. Etatsjefene
visste og med sin ekspertbakgrunn kunne de kreve økte ram-
mer, ved å skyve staten foran seg.

Budsjettrundskrivene kan sammenlignes fra år til år, og form og innhold kan gi signaler om hvorvidt rådmannen gjør anstrengelser i retning av å innskjerpe rammene. Ei sammen-
ligning av rådmannens forslag i forhold til etatenes for-
slag, fra år til år, vil bli brukt som indikasjon på om det satses på ei mer bevisst styrende linje i koordineringsar-
beidet.

Overfor politikerne kan rådmannen bruke en del av de samme strategier som i forholdet til etatene; Budsjettrund-
skrivet blir også sendt de politiske organer. I tillegg har rådmannen de formelle arenaer: formannskap og kommunestyre-
møter hvor han kan utfolde sin autoritet. Begge steder har han tale- og forslagsrett. For å forsvare/styrke sin posi-
sjon kan han øke bruken av disse rettighetene, og bli mer aktiv i møtesammenheng. I den forbindelse er det grunn til å anta at en slik økt aktivitet hovedsaklig vil komme til uttrykk i formannskapet. Årsaken er for det første at for-
mannskapet blir regna som det mest innflytelsaerike av de politiske organ i kommunen (Jenssen -85). Dessuten er møt-
ene her lukka, og medlemmene der er ikke i så stor grad som i åpne fora bundet av sine formelle posisjoner (f.eks. par-
tipolitisk representasjon og rollekrav til administrasjo-
nen). Gjennom observasjon av rådmannens aktivitet i de poli-
tiske organer, vil vi kunne se om han forsøker å øke sin innflytelse i forhold til politikerne.

Om han lykkes med det, kan avleses i resultatet av politikernes budsjettbehandling. Et budsjett som blir ved-

tatt uten at politikerne endrer noe, kan være et tegn på fullstendig budsjett-suksess hos rådmannen i dette forholdet.

Men "endring" og "endring" kan være to forskjellige ting. Eller i alle fall nyanser av samme forhold, og etter-som det hele tida er nyanser det er snakk om, kan ei utdyp-ing av dette være viktig.

Rådmenn er også mennesker, ikke bare forvaltere av statens og politikernes mål for bruk av kommunens midler. Det er derfor grunn til å anta at de, i likhet med andre, har sine private oppfatninger om hvilke områder som burde få mer penger; det være seg trekkspillklubben, skolesektoren eller vaktmesterordning for eldre. Dette er likevel verdier som er knytta til deres personlige oppfatning, og i ikke til selve rådmannsrollen. Den overordna mål er fornuftig styring av kommuneøkonomien, og en prøve på dette er om budsjettet blir godkjent hos fylkesmannen. Fylkesmannen er primært opptatt av rammer og skatteanslag, og hans kommentarer går ikke inn på enkeltposter i budsjettet så lenge disse ikke er direkte lovstridige. Jeg går derfor ut fra at rådmannens prestisje i forhold til formannskapet og kommunestyrets behandling, er mest knytta til å beholde rammene uforandra, og mindre til selve fordelinga på budsjettet.

Alle rådmenn har ikke like stor innflytelse over bud-sjettet. I sin artikkel om lokalt lederskap hos ordførere skiller Helge O. Larsen mellom det å være "in authority" og "an authority" (Larsen -87). Samme distinksjon kan brukes på rådmenn - forstått som at det å inneha en posisjon ikke nødvendigvis innebærer at man utnytter posisjonens mulig-heter fullt ut. Det er noe som beror på evne og vilje, både hos rådmannen selv og hans "motparter", etatene.

2.3.3: Politikerne: Normgivere, sektorforsvarere eller demokratisk staffasje.

Politikerne som gruppe er kanskje den av aktørene det er vanskeligst å forutsi reaksjonene til, fordi gruppa er så stor og sammensatt. Ut fra hvilken stilling de vanligvis inntar i prosessen, kan likevel en del generelle strategier tenkes.

Også for denne aktørgruppa vil de samme handlinger være retta mot begge "motparter" i prosessen: etater og rådmann. Det skal presiseres at det ikke nødvendigvis antyder at politikerne ser disse som en enhetlig aktør, selv om konfliktlinjene også kan tenkes å gå mellom politikere og administrasjon.

Politikerne kan være representert på alle stadier i prosesen, fra det forberedende til vedtaksfasen. De har dermed mulighet til å påvirke utfallet nesten helt fra begynnelsen, fra hovedutvalg via formannskap til kommunestyre. To forhold kan indikere hvorvidt politikerne intensiverer innsatsen sin. De kan for det første gi budsjettet ei grundigere behandling ved å bruke mer tid på budsjettmøtene. Økt tidsbruk er et tegn på mer omfattende debatt og/eller flere forslag.

Tidsbruk alene er likevel neppe tilstrekkelig for å trekke slutninger om politikerne øker eller minsker sin innflytelse. Viktigst er det å se på hva som kommer ut av møtet. Det kan for så vidt være så mangt, men i denne sammenheng vil det være spørsmål om konkrete endringer som de politiske organer måtte foreta. Endringene kan være av to slag: enten endring av rammer eller av fordelinger internt mellom kapitlene. Den andre sida av at rammeendring er en klarere svekkelse av rådmannens stilling enn budsjettintern omfordeling, er at rammeendring også tyder på sterkere innslag av politikerstyring. Men også større grad av omfordeling mellom budsjettkapitlene kan være et tegn på dette.

Denne typen endringer kan likevel helst ses på som ei markering i forhold til etatene.

"Bortsett fra de relativt små endringer politikerne foretar i administrasjonens budsjettforslag, synes m.a.o. debattene først og fremst å ha signaliserende funksjon i forhold til det fremtidige budsjettarbeidet". (Hansen og Christoffersen -85, s.113). Sitatet bygger på resultater fra en studie av N.Aarsæther ⁵⁾, basert på budsjettbehandlingen i to nord-norske kommunestyre. En annen undersøkelse, Cowart & Brofoss (1978), konkluderer med at "...support from political parties in Oslo contributes measurably to agency budget success at each step in the review process".

Selv om innflytelsesforholdet skulle vise seg å forbli uforandret etter innføring av NI, kan det derfor være grunn til å undersøke hvilke områder politikerne retter sin oppmerksomhet mot. Fordi det finnes lite grunnlag for antakelser her, vil denne delen av undersøkelsen få et mer eksplorerende preg, og eventuelle funn vil heller kunne gi grunnlag for nye hypoteser. Om oppmerksomheten viser tendenser til å dreie i bestemte retninger, kan det gi indikasjoner om hvilke områder som vil merke endre prioriteringer i framtida. Hvor stor vekt det kan legges på oppmerksomhetsdreining som signal for framtidige policyendringer, avhenger naturligvis av politikernes relative innflytelse i prosessen.

2.3.4: Allianser

I forlengelsen av resonnetet om at alle budsjett-deltakerne vil bruke de tilgjengelige forsvarsreaksjoner for å oppretthode/styrke sin posisjon i prosessen, ligger også sannsynligheten for at de kan komme til å inngå allianser. Mulighetene her er mange.

Generelt kan en si at den eller de aktører som har størst innflytelse i den enkelte kommune, vil være mest ettertraktet som alliansepartner, og at vedkommende i vari-

erende grad vil se det som formålstjenlig å reagere positivt på slike henvendelser.

Slik sett vil det i en kommune som ligger nær opp til en tradisjonell hierarkimodell være politikerne som er de gunstigste allianspartnerne, både for rådmann og etater. I en kommune som har mer preg av å styres etter det som er kalt den politiske symbolmodellen, vil rådmannen være det strategiske valg.

Men man kan også tenke seg at de minst innflytelsesrike ledd i organisasjonen går sammen mot det som opfattes som prosessens styrende funksjon, f.eks. at etater og politikere presser på rådmannen for å få rammeøkning.

Alliansene kan komme i stand på mange måter; ved formelle og uformelle ordninger. Kartlegging av slike er et voldsomt omfattende arbeid, og selv om det absolutt ville gi et mer utfyllende bilde av dynamikken i budsjetteringsprosessen, tilsier kapasitetsgrenser at det er en problematikk som må få vente til en senere anledning.

2.4: Hvordan måle policyendring?

Med "policy" forstår vi vanligvis innholdet av de beslutninger som fattes innenfor det politiske system. Dette forsøket på å definere begrepet er langt fra tilfredsstillende, fordi "innhold" er et mangetydig uttrykk.

Ei tolking av begrepet er det å bruke den mengde økonomiske goder (penger, tid, areale, stillinger) en bestemt del av samfunnet blir tilgodesett med fra de bevilgende myndigheter som uavhengig variabel. Dette representerer de rent kvantitative mål på hvor viktig et policyområde vurderes. Forholdet mellom ulike policyområder målt ved hjelp av pengemengde blir brukt som uttrykk for hvordan bestemte system vurderer viktigheta til hvert av områdene. F.eks blir det brukt for å finne likheter og forskjeller mellom kom-

munene eller land ut fra hvilket politisk flertall det har. Om det så viser seg at sosialsektoren får like mye i sosialistisk som i borgerlig styrte kommuner, kan det konkluderes med at partipolitikk betyr lite for nettopp denne sektoren. Motsatt hvis resultatet er forskjeller i prioritering.

Denne operasjonaliseringa av policy har klare svakheter; svakheter som ei mer kvalitativ tilnærming kan bidra til å avdekke. F.eks kan det at en kommune bevilger mindre enn andre til en bestemt sektor i forhold til antall brukere, skjule at man i denne kommunen har et mer effektivt system, bedre kvalifisert personale eller andre faktorer som medvirker til at brukerne av systemet får sine behov bedre tilfredsstilt her enn i en kommune som bevilger mer penger. Med andre ord: en undersøkelse av bestemte systemers policy får økt verdi om man også trekker inn nyttekostnadsvurderinger, og verdien øker med økende antall uavhengige variable.

Videre kan vi få et fortolkningsmessig identifikasjonsproblem, idet de ulike hypotesene til en viss grad impliserer virkninger for samme hovedkapittel. Samme empiriske funn gir dermed grunnlag for delvis konkurrerende forklaringsmodeller. Dette problemet er ikke enestående for denne undersøkelsen; de aller fleste policystudier har svakheter av denne typen. Men nettopp derfor fordres det stor forsiktighet når det gjelder å trekke bastante slutninger ut fra datatilfanget.

Men her som på de fleste felt i samfunnsforskninga: Kvalitative data krever store ressurser både for å samle inn og bearbeide. Derfor vil det her bare bli brukt økonomiske mål på prioriteringer av ulike policyområder.

Dette valget er mindre beheftet med begrensninger enn i en del andre policystudier, all den tid det er endring i prioritering akkurat denne undersøkelsen tar sikte på å avdekke.

Konkret går den ut på å se om sektorene får større eller mindre andel av budsjettet i undersøkelsesperioden. Om så skjer, kan det være grunnlag for konklusjoner om policy-endring(er); dog med ovenfornevnte forbehold.

Som jeg var inne på i 3.2.6, vil en indikator for hvor politikerne kanaliserer sine ressurser, være oppmerksomhetsfordeling blant politikerne. Hvis undersøkelsen av organisasjonsvirkninger skulle vise at politikerne øker sin innflytelse eller fortsetter å ha stor innflytelse der hvor så er tilfellet, kan de samme data gi informasjon om framtidige policyvirkninger.

KAPITTEL 3: METODER, DATAGRUNNLAG OG MATERIALETS OMFANG.

I kapittel 2 har jeg gjort rede for valg av undersøkelses"objekt" - den kommunale årsbudsjetteringsprosessen - og årsakene til dette valget, så det vil jeg ikke komme nærmere inn på her. Dette kapitlet skal handle om hvilke redskaper som er brukt til å studere prosessen og om utvalget av kommuner til undersøkelsen.

Å studere en prosess stiller større og mer omfattende krav til metode enn å studere enkeltsekvenser innen prosessen. For ikke å overmannes av kapasitetskravene, må man i utgangspunktet finne en gylden middelvei, både m.h.t. utvalg og metode. I den forbindelse stilles det to grunnleggende krav: kravet om validitet og om generaliserbarhet (Hellevik 1977).

Som nevnt består en prosess av flere komponenter, og en prosess-studie må ha som mål å fange opp flest mulig av dem. Men ettersom komponentene er ulike av natur, fordres det også bruk av ulike metoder for å få pålitelige data om dem.- Poenget må være å få til en operasjonell helhet. F.eks. er ikke postspørreskjema det beste alternativ for å studere beslutningssituasjoner, mens det kan være en brukbar metode for å undersøke faktisk kunnskap eller holdninger.

Dette er i korte trekk bakgrunnen for at jeg har valgt å benytte meg av en form for metodetriangulering (Holter og Kalleberg 1982, Enderud 1986). Undersøkelsen er lagt opp med sikte på at metodene til en viss grad skal kunne kontrollere og supplere hverandre, samtidig som de har til hensikt å studere hver sine deler av prosessen. Det siste er det primære. "Til lags å alle kan ingen gjera", heter det, og de valg som her er gjort kan det sikkert reises mange innvendinger mot, hvilket det også bør. Noen av disse kommer jeg nærmere inn på ved presentasjonen av de tre undersøkelsene.

På det mer fordelingsmessige område er å innvende at at det hele året igjennom foregår budsjettreguleringer, over- og underskridelser på både drifts- og investeringsbudsjett, slik at det budsjett som kommer ferdig fra kommunestyret ikke er det reelle. Til det er å si at i den grad man overhodet kan snakke om aktørenes samla vurderinger er nok budsjettet i den form det har når det er ferdigbehandla i kommunestyret, mer et uttrykk for dette, enn de reguleringer som skjer underveis, som følge av uventa prisstigning, brann, sykefravær eller vakanser.

3.1: Presentasjon av undersøkelsen.

Deler av undersøkelsen er utført i regi av, og samarbeid med NAVF/RFSP - prosjektet "Beslutningsstruktur og fordelingsutfall", under KOMØK-programmet. Dette gjelder observasjonsstudien og intervjuundersøkelsen. Den delen av datamaterialet som omfatter de rene budsjettall er utført spesielt for denne oppgaven.

3.1.1: Observasjon av beslutningssituasjoner.

Det er utvilsomt mange situasjoner med beslutningselementer i seg i løpet av en budsjetteringsprosess. Ved ei grovinndeling kan vi sortere dem i formelle og uformelle beslutningssituasjoner. Således ville etatsjefmøter være en formell beslutningssituasjon, mens en telefonsamtale mellom f.eks. to etatsjefer hvor de blir enige om ei fordeling seg imellom, typisk ville være en uformell sådan. De uformelle opptrer gjerne spontant, og det er umulig å få med seg en tilstrekkelig mengde dersom ikke antallet forskere til aktører er 1:1, døgnet rundt. Logisk nok måtte fokus settes på de formelle beslutningssituasjonene, og i denne sammenheng sto valget mellom fire typer: etatsjefmøter, hovedutvalgsmøter, formannskapsmøter og kommunestyremøter. Det første alternativet faller ut fordi mange kommuner ikke gjennomfører denne typen møter og sammenligningsmulighetene dermed ikke automatisk er til stede. Hovedutvalgsmøtene faller ut

p.g.a. mangel på kapasitet ; det blei for mange møter, og i stor grad på kolliderende tidspunkt.

Vi sto således igjen med formannskap og kommunestyre som mulige observasjonsarenaer, og valget falt på begge to. Formannskapet er det mest selvsagte av dem, fordi det vurderes høyt på ei innflytelsesrangering av budsjettaktører (Jenssen -85). Det er et lukka forum, og det viser seg erfaringsvis at politikerne snakker friere og åpner der enn i kommunestyret (Aarsæther -85). Det er også formannskapsmedlemmene som jevnt over har den beste informasjonen om budsjettsaker, og de må på den måten kunne regnes som nøkkelinformanter blant politikerne.

Kommunestyret er det eneste forum hvor alle kommunepolitikerne opptrer samla. Selv om det rangerer forholdsvis lavt på innflytlesskalaen (Jenssen -85), er det flere gode grunner for å inkludere det i en observasjonsstudie over kommunal årsbudsjettering. En grunn er at kommunestyret faktisk er det formelt vedtakende organ. Olsens studie (Olsen 1970) avfeier kommunestyrebehandlingen som nærmest rent rituale. Uten å ta stilling til om det er tilfelle eller ei, bør vi ha i minne at ritualer kan være symboler, og symbolpolitikk er også politikk. Et annet aspekt ved valget av kommunestyret er at dette er det eneste organ hvor alle politikerne opptrer samla, og hvor vi dermed kan få en indikasjon på i hvilken retning aktiviteten deres utvikler seg.

Observasjonene har gått for seg ved behandlingen av budsjettet for 1985, 1986 og 1987. På formannskapsmøtene har det vært to observatører til stede, med unntak av første året i en av kommunene, da det bare var en observatør til stede. I kommunestyret har det vært en observatør til stede, unntatt i 1986 i en av kommunene, da det var to observatører (utfra erfaringer om lengda på forrige års møte). Det siste året har observasjoner vært gjort med hjelp av båndopptaker, noe som for øvrig har gitt et upåklagelig resultat. Referatene er skrevet ut så ordrett som mulig, og er siden

systematisert etter sak og ytringstype, slik at det gir et bilde både av saksinnholdet i møtet og hver enkelt deltakers aktivitet. I denne oppgaven er det hovedsaklig saksinnholdet som kommer til anvendelse.

3.1.2: Intervjuundersøkelsen.

Formålet med intervjuene er i hovedsak å undersøke forventninger og holdninger til det nye overføringssystemet, samt hvordan forholdet mellom budsjettaktørene var i kommunen. Et annet viktig poeng var å få kunnskap om konfliktlinjer i kommunepolitikken, både sett fra administrasjonens og politikernes synsvinkel. Dessuten var vi interessert i å vite om NI hadde ført til noen endringer i budsjettarbeidet, både på etats- og sentraladministrativt nivå.

Undersøkelsen blei gjennomført høsten 1985, på det tidspunkt da etatene, dvs. etatsjef og hovedutvalgene, var ferdige med forslagene til -85-budsjettet, altså ved inngangen til Nytt Inntektssystem. Fordi intervjuene inneholdt spørsmål om hvordan respondentene venta at NI ville slå ut for deres kommune og for deres sektor, var det viktig at intervjuene blei foretatt før forslagene var behandla i andre organer, da svarene ellers kunne bli farga av hva de nå visste hadde skjedd, i stedet for hva de antok ville skje. Likeledes intervjuer jeg rådmennene da de var ferdige med sin innstilling til formannskapet, men før formannskapet hadde behandla budsjettet.

De intervjuede er etatsjefer, hovedutvalgsformenn og rådmenn. Begrunnelsen for utvalget er at vi ønsket kunnskap om det administrative nivå, samtidig som vi var ute etter å finne likheter og forskjeller mellom administratorer og politikere.

Personlige intervju blei valgt framfor postspørreskjema fordi mange av spørsmålene dreier seg om holdninger, og fordi det tildels er snakk om nyanser av oppfatninger (f.eks. spørsmål 80 - 86). Misforståelser ville gjøre resul-

tatene verdiløse, og vi vurderte det som viktig at det var en person til stede som kunne stille oppklarende tilleggs-spørsmål og forvise seg om at respondenten hadde forstått spørsmålet.

Nå kan det naturligvis innvendes at nettopp fordi det var spørsmål om å undersøke holdninger, burde respondentene fått besvare spørsmålene i enerom; at de ville følt seg friere til å gi uttrykk for personlige oppfatninger da. Det kan være noe idet, men et annet poeng med intervju er at respondentene får uttrykke seg muntlig, og spesielt med åpne spørsmål (81 og 82), faller det oftest lettere å gi muntlige enn skriftlige svar.

I og med at intervjuundersøkelsen ikke bare er beregna på å omfatte problemstillinger i denne oppgaven, men også var utforma for andre formål, er spørreskjemaene (vedlegg) mer omfattende enn det som kan synes nødvendig for å få svar på de spørsmål denne oppgaven stiller.

Med disse to undersøkelsene er alle aktørene i prosessen "dekket". Til en viss grad overlapper de hverandre; rådmannen blir fanget opp både av intervju- og observasjonsstudien, og det samme vil gjelde for hovedutvalgsformennene. De sitter også i kommunestyret, og ofte også i formannskapet. Det som ikke fanges opp av denne undersøkelsen er de mer konkrete fordelingsmessige virkningene; selve budsjettet i tall og bokstaver. Det er dette som danner den tredje vinkelen i metodetriangelet, og som jeg nå skal gjøre nærmere rede for.

3.1.3: Budsjettanalyse.

Til syvende og sist er det tallene, det ferdige budsjettet som kan gi oss informasjon om aktørenes prioriteringer, og fordelingsvirkninger av overføringssystemet. Et budsjett kan være en seig materie å begi seg inn i, men en god del informasjon kan hentes ut derfra. Det jeg først og fremst er ute etter å finne, er variasjoner i fordelinga på

sektorer fra år til år. Det kan ganske enkelt avleses i den aktuelle sektors andel av budsjettet. Sammenholdt med data fra intervjuundersøkelsen og observasjonsstudien, kan det gi valide opplysninger om sektorenes innbyrdes innflytelsesforhold.

Budsjettallene kan også si oss noe om innflytelsesforholdene mellom de ulike faser i prosessen. Cowart og Brofoss har gjennomført en studie hvor de måler endringene fra ledd til ledd i prosessen, og på det grunnlag trekker konklusjoner om aktørens budsjett suksess (Cowart og Brofoss 1979). Ei slik sammenligning vil gi oss opplysninger som kan komplettere intervjuundersøkelsen og dessuten framskaffe opplysninger som ingen av de andre metodene fanger opp.

Det framgår ikke av ovenfornevnte undersøkelse (op.-cit.) hva slags tall de har gått ut fra, om det er brutto- eller nettotall, samla utgifter eller bare drift. For den spesielle studien kan vel det også være mindre vesentlig, men for det formål denne oppgaven har, bør tallene nyanseres og spesifiseres litt.

NI berører bare driftsoverføringer. Jeg har derfor antatt at NI-initierte endringer, om de forekommer, i hovedsak vil gi seg utslag på driftsbudsjettet. Jeg har derfor skilt ut driftsutgiftene til bruk i denne analysen. Dette valget betyr ikke at investeringsutgifter er sett på som uvesentlige; de kan komme til å gi utslag på driftsbudsjettet på et seinere tidspunkt.

Regnskapsdata ville komplettert denne delen av undersøkelsen, men ettersom de seneste tilgjengelige regnskaps-tall som er å få, refererer seg til 1985-budsjettet, faller sammenligningsgrunnlaget, og poenget med den delen av undersøkelsen bort. Foreløpige tall ville være så usystematiske at generaliseringer ville være helt uforsvarlige.

3.1.4: Hva bruttotall forteller og hva nettotall forteller.

I forrige avsnitt gjorde jeg rede for valget av driftsutgifter og elimineringa av investeringsutgifter i analysen. Driftsutgifter er heller ikke så entydig et begrep som det først kan synes. Avhengig av hva en er ute etter å måle, gir netto driftsutgifter og brutto driftsutgifter forskjellige opplysninger. Det er denne forskjellen jeg vil gjøre rede for her.

Brutto driftsutgifter gir et samla mål på etatens utgifter og, med forbehold om kvalitative forskjeller, på servicenivå. Hvis man vil studere omfanget av en etats virksomhet over tid, eller variasjoner mellom etaters del av det samla driftsbudsjettet, kan brutto driftsutgifter være et adekvat mål på dette. Dette har jeg benytta meg av for å studere policy-virkninger av NI, altså for å se om hver etats del av budsjettet endrer seg i løpet av undersøkelsesperioden.

Brutto driftsutgifter er derimot ikke så godt egna, så langt jeg kan forstå, til å studere forholdet mellom de ulike nivå, eller faser, i budsjettprosessen. Dette begrepet omfatter både tilskottsposter og netto utgiftsposter. Rådmannen setter sine rammer, den tillatte vekstprosent, i forhold til netto driftsutgifter. Følgelig er det naturlig å måle etatens "lydighet" i forhold til disse rammene ut fra deres forslag til til økning i netto driftsutgifter. Likeledes bør rådmannens anbefalinger også måles ut fra denne summen.

Det er ikke bare det at rådmannens rammer settes i forhold til netto driftsutgifter som er førende på valget av disse som sammenligningsgrunnlag. Min viktigste begrunnelse har å gjøre med behovet for å finne et pålitelig mål for hvordan rådmannen prioriterer etatens forslag - om noen opplever å få budsjettet redusert mer enn andre, eller om det er systematiske forskjeller fra år til år. Ved å bruke brutto driftsutgifter som utgangspunkt for sammenligninger,

åpner en for feilkilder i forhold til dette målet. Det kan tenkes at f.eks. tilskottssatsene til et bestemt formål endrer seg eller at etatssjefen ikke har hatt nøyaktige opplysninger om disse satsene, men at rådmannen korrigerer dette i etatsforslaget, uten å berøre netto driftsutgifter. Sammenligning av etatsforslag og rådmannens innstilling ut fra bruttotall kan således gi rom for feilslutninger m.h.t. etatens budsjettssuksess. Det kan gi inntrykk av endringer som bestemt av rådmannens vurderinger av behov og ressursrer hos den enkelte etat, mens de egentlig er resultat av reguleringer som rådmannen ikke har rådighet eller innflytelse over. Sektorer med forholdsvis stor andel spesifikke tilskott ville være mer utsatt for slike tilfeldigheter og en analyse på bakgrunn av brutto driftsutgifter ville derfor stå i fare for å tegne et mer positivt eller negativt bilde av forholdet mellom f.eks. skolesektoren og rådmannen, enn det som var tilfellet.

3.1.5: Forskjellige kapitler for forskjellige formål.

Budsjettanalysen skal som kjent gi opplysninger både om forholdene mellom organisasjonsnivå og forholdene mellom policyområder. De to formålene stiller til dels ulike krav til mengde og type av informasjon.

Som det går fram av kapittel 3, har jeg valgt å bruke andel av brutto driftsbudsjett som avhengig variabel i policyanalysen. Dette valget stiller bare ett krav til data-materialet; at det finnes en sum for hvert kapittels brutto driftsutgifter. Summen finnes i sammendraget av hvert budsjettkapittel, og behøver ikke annen bearbeiding enn justering i henhold til kommunestyrebehandlingen, hvilket også er gjort. I policyanalysen er derfor alle budsjettkapitlene medregna.

Organisasjonsanalysen stiller litt flere krav til opplysninger før et kapittel kan godkjennes til bruk. Foruten at man må kunne komme fram til netto driftsutgifter, må det også være mulig å gjennomføre klare skiller mellom fasene i

prosessen. Det første er arbeidskrevende, fordi netto driftsutgifter ikke er summert for etatsforslagenes vedkommende. - Men det er gjennomførbart, og gjennomført.

Problemet knytter seg til muligheta for å skille mellom hver fase i prosessen, på de ulike policyområdene. På en del av kapitlene er det rådmannen som helt eller delvis er ansvarlig for etatsforslagene, vanligvis kap.1.1(sentral-administrasjonen), 1.7(forretningsdrift) og 1.8(ymse). Her blir det ikke ført opp noe i rubrikken "etatens forslag" fordi det budsjettet som legges fram for formannskapet jo er rådmannens forslag. I vårt materiale viste det seg dessuten at rådmannen for en stor del var ansvarlig for forslagene på helsekapitlet (1.3) på grunn av vakanser i kommunelegestillingene.

For å få fram et så tydelig bilde som mulig, av forholdene mellom etatsforslag og det samordna budsjettet, har jeg derfor sett bort fra disse nevnte kapitlene og basert organisasjonsanalysen på kap.1.2(undervisning), 1.4(sosial), 1.5(kultur) og 1.6(teknisk). En liten unøyaktighet kan det være i å identifisere teknisk etat bare med kapittel 1.6. Teknisk sjef leverer også i enkelte tilfeller forslag til deler av kap.1.7 og 1.8. For en dels vedkommende skjer dette muntlig og anslagsvis og for en del registrerer ikke rådmannen disse som egne etatsforslag når budsjettet blir lagt fram. På grunn av disse problemene har jeg unnlatt å ta med noe av dette, og bare basert analysen av teknisk sektor på kap. 1.6.

3.2: Metodeproblem

I forrige avsnitt gjorde jeg rede for hvilke opplysninger man kan vente å få ut av ei sammenligning av henholdsvis brutto- og netto driftsutgifter. Det er imidlertid ett vesentlig problem forbundet med dette, og det har å gjøre med den tidsperioden som er valgt for studien. Nettopp på grunn av Nytt Inntektssystem, lar det seg ikke gjøre å

sammenligne organisasjonsforhold ut fra netto driftsutgifter fra 1985 til 1986. I og med at stastilskottene fra og med 86 kommer som en samlepost på kap. 1.9., og ikke beregnes for de enkelte poster, blir netto driftsutgifter beregnet ut fra to forskjellige grunnlag de angjeldende to år. Dette gjør beregning av budsjettforslag i forhold til forrige års budsjett uhyre vanskelig.

To metoder blei vurdert for å korrigere for bortfall av spesifikke tilskott. Den ene er å trekke summen av statstilskott i 1985 fra hvert enkelt forslag i 1986, og foreta prosentberegningene ut fra det gjenstående beløp. Den andre metoden går ut på å bergne statstilskottet i prosent av brutto driftsutgifter 1985 og anvende samme prosent i 1986. Forholdet til fjorårets budsjett kunne så bergnes ut fra dette. Problemet med begge disse metodene er åpenbart: begge gir fiktive tall, tall som er basert på ei framskriving av enten summen av, eller prosentdelen av statstilskott, som jeg ut fra de opplysninger materialet gir ikke kan være sikker på er i tråd med det man kunne vente seg. For å være sikker på det, måtte jeg ha opplysninger om hver etats tilskottsandel gjennom flere år, og bare hvis denne andelen var helt stabil, kunne det forsvares å bruke ei slik sammenligning. Svingninger på et par prosent ville også gi markerte utslag i de forholdene jeg ønsker å belyse, og ville derfor utgjøre fare for feilslutninger. Den eneste metoden som gjensto for å finne sammenlignbare nettodriftstall var en gjennomgang av budsjettene post for post, hvor man korrigerer for endringer i de postene som før helt eller delvis var finansiert av spesifikke tilskott. Det sier seg selv at dette utgjør en arbeidsmengde langt ut over de kapasitetsgrenser denne oppgaven setter, og det er forøvrig et forhold mange kommuner fremdeles arbeider med å finne ut av.

Jeg ser meg altså ikke i stand til å legge fram tall som kan dokumentere på en mer pålitelig måte om etatene endrer strategi i 1986, og rådmennenes eventuelle respons på det. Eller sagt på en annen måte: om forholdet mellom etater og sentraladministrasjon forandrer seg fra 1985 til

1986. Fra 1986 til 1987 er dette ikke noe problem, fordi beregningsmåten for netto driftsutgifter da blir gjort på samme måte begge årene.

Dette var forhold jeg ikke var fullt oppmerksom på da arbeidet med datainnsamlinga startet, og de data jeg har basert mine slutninger om etatenes strategi og rådmennens respons på, er dessverre ikke så direkte som jeg gjerne hadde sett at de var.

3.3: Utvalget av kommuner.

Mange hensyn skulle ivaretas ved valg av undersøkelseskommuner. Det første og grunnleggende er kravet om generaliserbarhet. kravet kan synes dårlig ivaretatt, i og med at studien kun omfatter to kommuner. Av de 454 som i prinsippet sto til disposisjon, er det heller ingen stor andel. Men for å gå litt i dybden var det ikke mulig å gjennomføre undersøkelsene på et større utvalg. Et forsvar kan det muligens også være at andre budsjettstudier har basert seg på ett enkelt case: (Olsen -70, Hansen -85). Her altså det dobbelte antall.

Valget av problemstillinger la også føringer på utvalget, føringer som etter beste evne måtte avpasses med de alltid tilstedeværende praktiske hensyn.

Ut fra hypotesen om endringer varierende med grad av sentralisering/sektorisering var et poeng at den ene kommunen burde være overveiende sentraladministrativt styrt, mens den andre hellet mer i motsatt retning. Andre undersøkelser (bl.a. Aarsæther -85), har vist at god planberedskap, først og fremst i form av langtidsbudsjett, men også generalplan, er ei hjelp for rådmannen og gir denne større innflytelse over budsjetteringa. Den ene av kommunene i undersøkelsen har langtidsbudsjett, den andre ikke, på det tidspunkt undersøkelsen starter. Begge har generalplan, men bare i den ene kommunen (den samme som har LTB), er denne

av såpass ny dato at den kan regnes som gyldig. I den andre er planen fra begynnelsen av -70-tallet, og kan neppe antas å være i funksjon lenger.

Videre burde kommunene være forskjellige i sammen setninga av de politiske organer, fordi det er antatt at policyendringer kan komme til å variere med politiske forhold. Her har jeg fulgt den tradisjonelle sosialistisk/ikke-sosialistisk inndelinga. Et kompliserende aspekt er upolitiske lister/bygdelister. De kan man ikke uten videre inkludere i noen av kategoriene, og i den ene kommunen er dette innslaget sterkere enn i den andre. Om vi ser bort fra dem, har den ene kommunen overveldende sosialistisk overvekt med 19 sosialistiske representanter i kommunestyret, mot 8 ikke-sosialistiske. I den andre er forholdet 9 sosialistiske mot 7 ikke-sosialistiske. Den alminnelige oppfatninga er imidlertid at den førstnevnte er en klart sosialistisk kommune, mens den siste er å regne som borgerlig, noe som har sin forklaring i forskjeller mellom den med hensyn til bygdelisteinnslag (se under).

Når det gjelder befolkningsstruktur er kommunene ganske like. Behov, ut fra de kriterier denne undersøkelsen benytter, skulle dermed ikke variere nevneverdig mellom dem.

Fordi en del av datamaterialet baserer seg på observasjon i lukka møter, formannskapsmøtene, er det nødvendig at kommunene forblir anonyme. Det var ei forutsetning for i det hele tatt å få tilgang til disse møtene. Navnene som blir brukt, er derfor fiktive.

De to kommunene er:

Storland: Antatt mest sentralisert. minst sosialistisk flertall, 6 upolitiske repr.

Myrslett: Antatt minst sentralisert/mer sektorisert, størst sosialistisk flertall, 2 upolitiske repr.

KAPITTEL 4: BUDSJETTERINGSPROSESSEN 1985 TIL 1987.

4.1: Før innføring av NI.

Ettersom målet med denne oppgaven er å finne ut om NI fører til endringer, og i tilfelle hvilke, vil jeg starte med en redegjørelse for hvordan budsjetteringsprosessen arter seg i 1985, altså før iverksettinga av det nye overføringssystemet. Til det benytter jeg data fra observasjonsstudien, og budsjettall.

Det kan lett oppstå misforståelser m.h.t. hvilket år i undersøkelsen det til enhver tid er snakk om, ettersom 1985-budsjettet jo behandles høsten 1984, og så videre. I framlegginga har jeg sett bort fra hvilket år budsjettet behandles, og hele tida omtalt prosessen i forhold til hvilket budsjettår det er snakk om. Det kommer til uttrykk ved at jeg når jeg f.eks. skriver "budsjettbehandlinga 1985" mener behandlinga av 1985-budsjettet, selv om den foregår på høsten 1984.

4.1.1: Innledende fase.

Budsjetteringsprosessen, slik den er definert i denne oppgaven, starter med rådmannens budsjetttrundskriv. I Storland sendes dette ut den første uka i mars, og i Myrslett kommune får etatene rundskrivet i månedsskiftet mai/juni. Rundskrivene i de to kommunene er forskjellige, både i omfang, form og innhold. Storlands rådmann sender ut 3,5 A4-side, mens rådmannen i Myrslett nøyer seg med ca.1 side. Begge rundskrivene maner til måtehold og begge viser i den forbindelse til "de sentrale myndigheter". Storland gir rom for 6% økning i driftsutgifter, og Myrslett setter grensa ved 4%.I denne kommunen referer rådmannen til at de får mindre av skatteutjamningsmidlene, mens rådmannen i Storland begrunner økonomisk trange tider med regjeringens langtidsprogram, nasjonalbudsjett, signaler fra fylkesmannen om investeringsramma, samt at han viser til kommunens eget

langtidsbudsjett som er til rullering.

Begge rundskrivene inneholder dessuten spesifikasjoner for oppstilling av budsjettet, og beregning av faste poster. Også i denne delen er Storlands rundskriv det mest detaljerte.

Ut fra det vi så langt har sett, kan det se ut som om Storlands rådmann legger opp til ei sterkere styring av etatene enn rådmannen i Myrslett kommune gjør. Antakelsen forsterkes av det faktum at man i Storland også har etatsjefmøter før etatene legger fram sine forslag, mens dette ikke er vanlig i den andre kommunen.

Nå er det ganske klart at bare budsjetttrundskrivet sier lite om den innflytelsen rådmannen har over etatene. I høyden kan det gi indikasjoner på om, og kanskje hvordan han prøver å styre prosessen. Rundskrivet kan også være ren rutine, et rituale som bare rett og slett signaliserer starten på budsjetteringsprosessen.

To forskjellige tolkninger av organisatoriske forhold kan tenkes ut fra den informasjonen budsjetttrundskrivene gir: Storland kan ha en rådmann som har god oversikt over kommunens økonomi og holder etaten i stramme tøylar med klare og velbegrunna rammer, eller det kan være et uttrykk for at etatene er så sterke i sine krav at rådmannen kjemper hardt for å få dem innenfor de grenser som kommunens økonomi setter. I Myrslett kan situasjonen være den at rådmannen står maktesløs overfor etatenes krav, og derfor ikke er i stand til å sette grenser gjennom de formelle muligheter han har.

Man kan imidlertid også tenke seg aandre koordinerende mekanismer, som denne undersøkelsen ikke er stand til å fange opp. "...den koordinerende standardisering, som er indebygget i erfaringer, uddannelser, sædvaner m.m., og som er et uttrykk for organisationens mindre håndgribelige sosialisierende, diciplinerende og kontrollernde påvirkning. F.eks.

kan man tilpasse seg andres synspunkter, uden at det er nødvendigt med en direkte kontak." (Flohr Nielsen 1985, s.100). Det kan derfor tenkes at balansen mellom etatene i forhold til rammene er så veljustert gjennom tidligere erfaring og antesiperte tilpasninger, at rådmannens rundskriv mest er å regne som er pro-forma dokument. Situasjonen kan være at rådmannen har andre mekanismer for å holde sektor-kreftene i tømme. Det innebærer at det her er vanskelig å finne holdepunkter for antakelser om hvilken av de tre skiserte budsjetteringsformene kommunene kan tenkes å ligge nærmest opp til.

4.1.2: Etatsforslagene.

Et mer nyansert bilde av forholdet mellom etat og rådmann får vi om vi innhenter data fra "den andre siden"; fra etatene. Hvordan forholder de seg til rådmannens rammer? Er det samsvar mellom den formelle styringa vi får inntrykk av gjennom budsjetttrundskrivet, og måten etatene forholder seg til de rammer rådmannen har satt?

Bedre innsikt i disse forholdene får vi ved å studere de forslagene etatene sender til rådmanen. Jo tetter de ligger opp til rammene, jo mer innstilt på rammestyring kan etatene sies å være. I tabellen nedenfor har jeg stilt opp etatenes foreslåtte økningsposent.

Tabell 4.1.1: Etatenes forslag til økning av netto driftsbudsjettet 1985 (prosent).

	Myrslett	Storland
1.2	16	20
1.4	23	23
1.5	29	31
1.6	24	31
Gj.sn:	23	26

Det viser seg, som vi kan se, et kolossalt misforhold mellom rådmannens rammer og etatenes forslag. Etatene legger fram forslag som er fra 12 til 25 % over de rammene rådmannen har bedt dem om å holde seg innenfor. Man kan fristes til å konkludere med at det i begge kommunen er en total mangel på respekt for budsjetttrammene, og kanskje for rådmannen også. Sannsynligvis er det ikke riktig så galt som tabellen kan tyde på. Riktignok må man vente seg at etatene foreslår større økning enn de har "fått lov til", men det er neppe tilstrekkelig å se forslagene deres utelukkende i forhold til forrige års budsjett. Hele året igjennom foregår det også budsjettreguleringer, dvs. endringer på budsjettet. Disse er vel nærmest et uttrykk for den regnskapsmessige siden ved budsjettet, og reflekterer hva som egentlig er brukt på hver post. Naturligvis har disse reguleringene også et policyaspekt ved seg, men det vil jeg ikke gå nærmere inn på i denne sammenhengen.

Poenget med å nevne budsjettreguleringer her, er at disse i større eller mindre grad er med i etatsjefens vurderinger når han utarbeider sitt budsjettforslag. En annen, ikke urealistisk antakelse, er at budsjettreguleringene i større grad er en konsekvens av overskridelser enn at man ikke har klart å bruke opp de midlene man har fått. Dette er med på å forklare hvorfor forslagene ligger såpass høyt over det rammene skulle tilsi. Det har ikke vært mulig for meg å ta hensyn til budsjettreguleringer ved utarbeidelsen av tabell 4.1.1, av to grunner: For det første fordi mange av reguleringene først kommer som kommunestyrevedtak mot slutten av året, samtidig som etatsjefene har en mer eller mindre veldokumentert "følelse" av hva som går med på de forskjellige underkapitlene på et tidligere tidspunkt. Reguleringene kommer dessuten som enkeltvedtak, og det ville være svært arbeidskrevende å gå gjennom alle kommunestyrereferatene for å sortere ut budsjettreguleringene. Selv om det kunne la seg gjennomføre, ville gevinsten gå tapt av førstnevnte årsak. Det eneste sammenligningsgrunnlag som gjensto, var således forrige års budsjett. Forrige års budsjett

er også rådmannens referansepunkt i rundskrivet.

Et annet poeng som også bidrar til å modifisere det som kan se ut som en total tøylesløshet fra etatene, er å finne i neste avsnitt. Der viser tabell (4.1.2) at den prosentdelen rådmannen faktisk tillater etatene å øke med, ligger over de rammene han har gitt. Mye tyder derfor på at rådmannens rammer mer er et forhandlingsutgangspunkt enn helt klare og uomtvistelige grenser, og at denne delen av prosessen kanskje mer har karakter av spill-situasjon.

Sammenfatningsvis kan en si at ingen av rådmennene ser ut til å lykkes i å få etatene til å holde seg innenfor de oppgitte rammer, men at den prosentvise overskridelsen fra etatene sannsynligvis er innenfor det man normalt må regne med. Det ser ut til at rådmannen prøver seg med rammestyring, mens etatene prøver på marginalbudsjettering. Hva som blir utfallet, vil den videre gjennomgangen gi en pekepinn om.

4.1.3: Rådmennenes samordning.

På samme måte som det må antas å være normalt at etatene overskrider rammene gjennom budsjettforslaget, kalkulerer man vanligvis med at rådmannen skjærer ned på de forslagene han får inn. Rådmannen regnes blant de mest innflytelsesrike i budsjettsammenheng (Jenssen -85) og hans samordning av budsjettet er "kritisk" for etatene.

Tore Hansen (Hansen 1975) skiller mellom to former for samordning av budsjett. Den ene typen kaller han aktivitetskoordinering, som er ei samordning knytta mer til utgifts-sida, eller bruttodriftsbudsjettet. Den andre typen er budsjettkoordinering: "... en samordning som tar utgangspunkt i de politiske prioriteringer, og der formålet er å oppnå en balanse mellom budsjettets utgifts- og inntektsside" (Hansen -75, s.166). Det kan kanskje diskuteres om det er politiske prioriteringer eller fagøkonomiske vurderinger som spiller størst rolle i samordningsfasen. I dette skjæringspunktet

ligger mulighetene for rådmannen til å spille en selvstendig politisk rolle. Ideéllt sett skal han ivareta begge hensyn. Rådmannen har oversikt over hvilke inntekter kommunen har, og kan vente seg i årene som kommer. Ettersom et underskuddsbudsjett normalt ikke blir godkjent hos fylkesmannen er det fra nå og videre i prosessen om å gjøre å skape et budsjett som har utgangspunkt i politiske prioriteringer og som er balansert på en realistisk måte, slik at det får fylkesmannens godkjenning. Det innebærer at enten rådmann eller politikere eller begge må skjære ned på etatsforslagene. Det er rådmannens ansvar å legge fram for formannskapet et balansert budsjett. Ressurser er oftest knappe, noe som vel ofte gjør at ideélle politiske målsettinger taper i konkurranse med økonomibetraktninger.

Politikerne må antas å ha ei mer ambivalent innstilling. De har på den ene siden (med)ansvar for at budsjettet skal bli godkjent, men de har samtidig et press fra velgerne på seg om å sørge for mest mulig tilfredsstillende løsninger på lokale behov. Politikerne må i større grad antas å ha kommende valg som tidshorisont.

Tabell 4.1.2: Rådmannens tillatte vekst i netto driftsutgifter 1985. Tallene i parentes angir etatens forslag til økning. Tallene er oppgitt i %.

	Myrslett (ramme: 4%)	Storland (ramme: 6%)
1.2:	6 (16)	12 (20)
1.4:	15 (23)	3 (23)
1.5:	9 (29)	16 (31)
1.6:	1 (24)	5 (31)
Gj.sn:	9 (23)	9 (26)

Tabellen (4.1.2) illustrerer det jeg tidligere nevnte om at rådmannen setter rammer kanskje mer som utgangspunkt

for forhandlinger enn som helt bestemte mål på hvor stor vekst etatene kan regne med å få. Det viser seg at begge rådmennene faktisk tillater etatene en vekst i netto driftsutgifter på 9%, selv om rammene var på 4 og 6%.

Vekstprosenten varierer voldsomt mellom etatene, og det er lite som tyder på at samme etat får samme "behandling" i begge kommunene. Et unntak kan teknisk sektor se ut til å være, i og med at begge rådmennene har gitt denne sektoren mindre økning enn de hadde gitt dem rammer til. Størst forskjell mellom kommunene finner vi på kap.1.4., sosialetaten. Variasjonsbredden i rådmannens tillatte vekstprosent er noe større i Myrslett kommune enn i Storland, men forskjellen mellom kommunene på det felt er ikke så stor at jeg vil sette fram antakelser om at rådmannen i den ene kommunen har en mindre inkrementell teknikk enn i den andre.

Et interessant poeng er at begge rådmennene til slutt tillater gjennomsnittlig 9% økning, når det i utgangspunktet var en forskjell mellom kommunene på 2% i tillatt vekstprosent. 2% høres muligens ikke spesielt mye ut, men i denne sammenhengen er det grunn til å legge vekt på også denne tilsynelatende beskjedne forskjellen. Når rådmannen i Myrslett kommune har 4% vekst som utgangspunkt, og tillater 9%, er dette en vesentlig større forskjell enn de 3% som skiller mellom de 6% som var utgangspunkt for rådmannen i Storland, og de 9% han til slutt ender opp med å anbefale.

Man kan tenke seg flere mulige forklaringer på denne forskjellen: For det første kan det være at etatene i Myrslett vanligvis er svært "udisiplinerte" i forhold til rammene, og at rådmannen derfor må gå ut med et lavere første bud for å slippe å redusere altfor drastisk på etatsforslagene. Hvis etatenes foreslåtte vekstprosent er et noenlunde pålitelig mål på deres rammedisiplin, er dette imidlertid et lite sannsynlig forklaringsalternativ. Vi husker fra avsnitt 4.1.2. at (tab.4.1.1) at etatene i Myrslett gjennomsnittlig lå 3% under etatene i Storland, mens den oppgitte ramme var 2% mindre. Mine data tyder altså ikke på mindre rammedisi-

plin i Myrslett, men det kan naturligvis ikke på dette stadium i analysen utelukkes at rådmannen i denne kommunen gir etatene et strammere utgangspunkt enn strengt tatt nødvendig, for å lette samordningsarbeidet for seg selv. På denne måten har han jo 3% mindre å redusere budsjettet med, enn kollegaen i nabokommunen.

Alternativt kan forklaringa være at det egentlig er forskjell på hvor stor økning kommunene har råd til, og at Storland kommune faktisk kan tillate seg 2% mer enn Myrslett kan. Når begge rådmennene faktisk tillater samme vekstprosent, kan det på den ene siden tyde på at rådmannen i Storland av erfaring forutser at vedtaksfasen fører med seg ei påplussing på et par prosent, og at han tar høyde for det når han samordner budsjettet. På den andre siden, eller "i den andre kommunen", kan forklaringa være at Myrslettrådmannen ikke vil eller kan redusere så mye på etatsforslagene at budsjettet blir realistisk ut fra kommunens finansielle evne.

Før den politiske behandlinga av budsjettet tar til, kan det ut fra dette se ut til at etatene har større suksess i Myrslett enn i Storland, i og med at de i den første kommunen har fått mer enn fordobla vekstrammene. Sagt på en annen måte: selv om begge rådmennene faktisk tillater større vekst enn de hadde gitt til kjenne gjennom rundskrivet, holder rådmannen i Myrslett kommune seg mindre til de opprinnelige rammene enn kollegaen i nabokommunen gjør. Men enda gjenstår en fase i prosessen før forholdet mellom aktørenes innflytelse i de to kommunene kan oppsummeres.

4.1.4: Vedtaksfasen.

Neste trinn i prosessen er budsjettbehandlinga i de politiske organer; formannskap og kommunestyre. Her er formannskapet det som tradisjonelt blir tillagt størst innflytelse (Jenssen -85, Aarsæther -87), og det er også her man

kan vente å finne de klareste markeringene fra politikernes side.

De to kommunene er svært forskjellige med hensyn til hvor lang tid de bruker på å behandle budsjettet, både i formannskap og kommunestyre. I Myrslett kommune går formannskapsbehandlingen over to møtedager og tar tilsammen 7t. 30min; kommunestyremøtet varer i 5t. 15min. eksklusive matpause. I Storland kommune er man atskillig raskere i begge de politiske fora. Formannskapsbehandlingen er unnagjort på ett møte, som varer 2t. 45min og kommunestyret bruker 2t. 20min.

Mange mer eller mindre tilfeldige forhold kunne i utgangspunktet forklare denne forskjellen mellom kommunene. Man kunne i utgangspunktet tenke seg at de politiske motsetningene var større i den ene kommunen, at det var et spesielt stridstema i kommunepolitikken det året, eller at "the floor - carpet - debate" tendensen var mer fremherskende i den ene kommunen. Aarsæthers arbeider (Aarsæther -86) viser jo at beslutningsstil kan variere mye fra kommune til kommune. Ei fjerde mulighet er at den administrative forberedelsen er mindre grundig i Myrslett kommune, og overlater mer av arbeidet med prioriteringer til politikerne. Forklaringa på at formannskapet bruker såpass mye lengre tid i Myrslett enn i Storland ligger nok nærmest det siste alternativet. Vi får den presentert allerede på begynnelsen av første møtedag i Myrslett formannskap. Der innleder ordføreren med å si at skatteanslaget er satt urealistisk høyt, noe han er kommet fram til etter samtaler med fylkesmannen, og at formannskapets oppgave nå er å redusere på driftspostene til de når et realistisk skatteanslag. Det er sannsynligvis ganske eksepsjonelt at noen av politikerne på en slik direkte måte griper inn i rådmannens arbeidsfelt. Alle, rådmannen inkludert, aksepterer denne dagsordendefinisjonen, og de to møtedagene går, litt spissformulert, med til å jakte på poster det kan skjæres ned på. Spissformulert, fordi enkelte poster også økes, men det er samla nedskjæring som er målet. Det målet når man da også. Budsjettet forlater

Myrslett formannskap 8,1% lettere enn da det kom dit, mens det i Storland har fått ei ubetydelig påplussing på 0,2%. Endringa i kommunestyret er på henholdsvis 0,2 og 0,1 % i påplussing.

Dette avkrefter antakelsen jeg satte fram i forrige avsnitt, om at rådmannen i Storland beregner å ha et par prosent "å gå på" før behandlinga i de politiske organer. Samtidig bekrefter denne delen av budsjetteringsprosessen at det er rådmannen i Myrslett kommune som, av foreløpig uklare årsaker, ikke reduserer etatsforslagene tilstrekkelig under samordningsfasen, og prøver å sy sammen budsjettet på kort sikt ved å operere med urealistiske inntektsforutsetninger.

Etatenes budsjett suksess kunne etter samordningsfasen synes større i Myrslett kommune. Etter formannskapsbehandlinga må den sies å ha minsket betraktelig, med de reduksjoner formannskapet i denne kommunen foretar.

Kommunestyrets behandling av budsjettet medfører ingen store driftsendringer. Rammeendringene må regnes som symboliske: 0,03% i Myrslett og 0,09% i Storland.

Tabell 4.1.3: De politiske organers endringer i sektorfordeling i forhold til rådmannens forslag, 1985. (Prosenttall).

	Myrslett	Storland
1.1:	0,2	0
1.2:	0,4	0
1.3:	0,6	0
1.4:	- 0,7	0
1.5:	- 0,1	0
1.6:	- 0,2	- 0,3
1.7:	0	0,2
1.8:	- 0,3	0,1

*Se tall for de politiske organer
dette er
Håverer
en post*

Den behandlinga av budsjettet som politikerne i Myrslett foretar , er ikke ei jevn nedskjæring på alle sektorer. Tabell 4.1.3 viser at noen blir hardere angrepet enn andre, og at enkelte endog kommer bedre ut av behandlinga, sett i forhold til den budsjettandel rådmannen hadde gitt dem.

I Storland foretar altså politikerne verken ramme endringer eller fordelingsendringer av noen betydning. De fleste endringene i Myrslett er heller ikke så store at det er noen grunn til å legge vekt på dem, men på kap. 1.3 og 1.4 kan det være grunn til å snakke om omfordelinger (Jfr. kap. 6).

Sikkert er det i hvert fall at den politiske behandlinga får større fordelingsvirkninger i Myrslett enn i Storland.

4.1.5: To budsjetteringsformer.

Etter gjennomgangen av budsjetteringsprosessen i de to kommunene har det festet seg et klart inntrykk av forskjeller mellom dem m.h.t. hvordan innflytelsen er fordelt.

I Storland ser budsjetteringa i stor grad ut til å være en oppgave som blir ivaretatt av etater og sentraladministrasjon, altså av administratorene i den kommunale forvaltninga. Politikernes endringer på forslagene må kunne karakteriseres som symbolske; de verken forandrer rammene eller omfordeler.

Annerledes er det i Myrslett kommune. Her er politikerne mye mer aktive i prosessen. Ikke bare endrer de rammene ved å redusere rådmannens forslag, de forandrer også mye mer på de respektive hovedkapitlers andel av budsjettet. Dette er også grunnen til at politikerne bruker mye lengre tid i denne kommunen enn i nabokommunen.

Vi står altså overfor to budsjetteringsformer som har ulik grad av sentraladministrativ og politisk innflytelse.

Det vil si: i hvert fall har vi å gjøre med kommuner som er forskjellige med hensyn til i hvor stor grad politikerne utøver sin innflytelse. Årsaken til denne forskjellen ser i sin tur ut til å finnes i forskjeller i rådmennenes økonomiske vurderingsevne, eller deres evne til å utøve autoritet overfor etatene. Mest sannsynlig det siste, fordi rådmannen i Myrslett også hadde adgang til den informasjonen som danner beslutningspremiss for politikerne når de skjærer ned med over 6%: Fylkesmannens vurdering av hvilken vekst som kan godkjennes. En kan innvende at rådmannens evne til å vurdere kommunens økonomiske situasjon kan være bedre enn fylkesmannens, og at han er seg denne vurderingsevnen bevisst. I så fall var politikernes reduksjon av rammene ei underkjenning av rådmannens vurdering, på gale premisser.

En rådmann som har så stor tro på egen vurdering av hva kommunen kan tillate seg å øke budsjettet med, at han overskrider fylkesmannens anbefalinger ganske kraftig, skulle en vente ville forsvare budsjettforslaget sitt med nebb og klør mot innstrammingsorienterte politikere. Selv uten denne markeringa mot statens representant, ligger det i de forventninger en normalt har til rådmannen som økonomiansvarlig i kommunen at han skal protestere mot store forandringer i "hans" forslag og gjøre klart konsekvenser av politikernes vedtak. Det skjer i minimalt omfang. Når det står at de politiske organer reduserer i Myrslett, så betyr det også at det er politikere som utfører operasjonen. Når skatteanslaget blir sterkt kritisert ved åpninga av formannskapsmøtet, tar han ikke til motmæle. Selv om han kommer med enkelte innvendinger mot noen få av nedskjæringsforslagene er følgende kommentar fra rådmannen mer betegnende for holdninga hans under møtet: "Jeg sier nå ikke så mye. Reduser bare, dere."

I formannskapsbehandlninga er han lite aktiv, sett i forhold til sin kollega i nabokommunen. Rådmannen i Storland står for omtrent en fjerdedel av ytringene i formannskapet, mens Myrslettrådmannen nøyer seg med i underkant av en tiendedel (Tab.4.1.4). Nå kan det innvendes at denne forskjell-

len rett og slett kan være et utslag av at man har med to forskjellige mennesketyper å gjøre; noen er mer taletrengte enn andre. Etter å ha observert begge rådmennene i flere møter og hatt en del telefonsamtaler med begge, er det imidlertid langt fra det inntrykket jeg sitter tilbake med. Det synes helt klart at det forhold tabellen (5.1.4) viser, er representativt for de to rådmennenes måte å markere seg på i møtesammenheng; i Storland kommune er rådmannen et mer sentralt og aktivt medlem på formannskapsmøtet enn hans kollega i nabokommunen er.

Tabell 4.1.4: Rådmennenes andel av ytringer i de politiske organer i 1985.

	Storland	Myrslett
Formannskap	24%	14%
Kommunestyre	9%	2%

4.1.6: Forskjellige budsjetteringsformer signaliserer ulike NI-virkninger.

Forskjellene i de to kommunenes måte å gjennomføre budsjetteringa på, synes å gi holdepunkter for å anta at deres måte å forholde seg til det nye overføringssystemet på, vil arte seg noe forskjellig. Det igjen gir grunnlag for antakelser om at virkningene vil være forskjellige i Myrslett og Storland kommune.

Storland kommune har en rådmann som er i stand til å redusere etatenes forslag tilstrekkelig, og som også får oppslutning om budsjettet sitt blant politikerne. Man må altså kunne karakterisere kommunen som relativt sterkt sentraladministrativt styrt. Ut fra antakelsen om at etablerte "program" eller rutiner har betydning for om nye input medfører endringer, er altså Storland den av kommunene som kan antas å ha et administrativt mottakerapparat som bl.a. er

tilpasset et slikt overføringssystem som NI er. Fordi kommunen allerede har en forholdsvis sterk sentraladministrasjon, kan en anta at det på den administrative sida, altså i forholdet etat-rådmann ikke vil skje store endringer. Politikernes reaksjoner er fremdeles en faktor som ikke kan forutsies, (jfr. 1.2.6)

I Myrslett kommune ligger det an til at endringene kan bli mer iøynefallende, når det gjelder forholdet mellom etater og sentraladministrasjon. Hvis NI tilfører sentraladministrasjonen den kompetanse, og dermed innflytelse, som før antatt, kan det nye overføringssystemet være det som skal til for at rådmannen skal kunne utøve den nødvendige autoritet overfor etatene, og dermed legge fram et realistisk budsjett. I det minste kan det være ei hjelp i den retning. Fordi Myrslett i minst grad synes å være "programmert" for NI, kan det være god grunn til å anta at endringer vil markere seg sterkest her. Også her er politikerne en upredikerbar faktor. Imidlertid kan en kanskje vente seg at politikerne i Myrslett vil gripe den sjansen som ligger i NI, til å være mer aktive på det fordelingsmessige området, fordi de har "program" for dette, for å bruke begrepet i overført betydning.

4.2: Forventninger i en overgangsfase.

Jeg har i kapittel 2 antatt at budsjettaktørenens atferd vil farges de forventningene de har om hvordan det nye overføringssystemet vil slå ut, for kommunen som helhet, og for egen etat/posisjon. Sammenligning av forventningsdata og faktisk budsjettstrategi vil jeg komme inn på seinere; først følger en redegjørelse for forventninger aktørene har til NI.

Intervjuskjemaet innholdt ingen spørsmål om hva respondentene faktisk visste om NI, slik at svarene nok er gitt ut fra tildels svært forskjellig informasjonsnivå, uten at vi kan kontrollere spesifikt for det. Imidlertid må vi anta at

budsjettstrategi blir valgt ut fra hvilke antakelser man gjør seg, og relativt uavhengig av om disse er korrekte eller ei. Det blir således mindre interessant i denne sammenheng å vite om respondentenes oppfatning stemmer med virkeligheta.

4.2.1: Etatenes forventninger.

Tabellene 4.2.1 og 4.2.2 gir et klart bilde av at forventningene til NI ikke kan sies å være særlig positive, verken når det gjelder antakelser om hva overføringssystemet kan komme til å bety for kommunen som helhet (tab.4.2.1), eller for egen etat (tab.4.2.2). Det viser seg at forventningene muligens kan sies å være litt mer positive for kommunen sett under ett, som for egen etat.

Tabell 4.2.1: Etatsjefers og utvalgsformenns vurdering av NI's betydning for kommunen som helhet. (absolutte tall)

	Stor posit.	En viss posit.	Liten/ ingen	En viss negat.	Stor negat.	Vet ikke
Myrslett	0	2	1	5	0	0
Storland	0	1	0	4	1	3

Vi ser at forventningene til det nye overføringssystemet er overveiende negative når det gjelder virkninger for kommunen som helhet.

Blant de som ikke regner med at NI får noen konsekvenser for kommunen sett under ett, er det ingen som har utdypa nærmere hvorfor de ikke tror NI vil medføre noen forandring. Disse spesifikasjonene får vi en del av fra de som regner med negative konsekvenser av NI. Hovedsaklig dreier de seg om at en regner med at kommunen får mindre penger når det nye overføringssystemet trer i kraft.

Av andre begrunnelser for negative forventninger, finner vi i Myrslett kommune en som regner med at budsjettarbeidet kommer til å gå langsommere p.g.a. dårlig sentraladministrasjon. I positiv retning blir det anført av en fra samme kommune at NI vil medføre større frihet for kommunene - ei holdning som vel må kunne tolkes som tro på det kommunale sjølstyrets muligheter.

Også i Storland kommune finner vi spesifiseringer av de negative forventningene. Ingen av disse er knytta til vurderinger av sentraladministrasjonens kompetanse, men en del av dem kan kanskje tolkes som dårlig tiltro til politikerne. "Mer krangel og politiske vedtak fatta på sviktende grunnlag" er et argument, likeledes at publikum vil bli avhengig av et sterkt talerør, og mer splid mellom etatene.

Om jeg på dette forholdsvis spinkle grunnlaget skal driste meg til ei oppsummering, blir det at bortsett fra at man regner med at NI vil føre til mindre penger for kommunen, ser det ut til at man i Myrslett kommune har dårlig tiltro til sentraladministrasjonens koordineringsevne, har man i Storland de mest negative forventningene knytta til politikernes evne til å forvalte kommunens midler.

Tabell 4.2.2: Forventninger til NI for egen etat.

		Storland = x		Myrslett = y					
		Negativ		Lite/ingen		Positiv		Ubesvart	
1.2	E	x		Y					
	P	x	y						
1.4	E		Y	x				x	y
	P								
1.5	E		Y	x					
	P					y		x	
1.6	E			x	Y				
	P				Y			x	
		5		6		1		4	

Det er først og fremst skolesektoren, kommunene sett under ett, som har negative forventninger til NI. I Storland gjelder det begge representanter fra denne etaten, i Myrslett bare én. Forøvrig ligger hovedvekta for kommunene samla på at man venter seg får eller ingen endringer.

En av hypotesene i dette arbeidet går som kjent ut på å undersøke om økt sentraladministrativ innflytelse har betydning for policyendring.

For å danne oss et bilde av om noen av sektorene vanligvis møtte mindre forståelse enn andre sektorer for sitt budsjettforslag, hos rådmannen, spurte vi om respondentenes oppfatning av dette. Svarfordelinga er vist i tabell 4.2.3

Tabell 4.2.3: Etatsjefers og utvalgslederens oppfatning av hvorvidt noen av etatene spesielt har problem med å oppnå støtte til sitt budsjettforslag. (absolutte tall)

	Myrslett	Storland
Undervisning	1	3
Helse/Sosial	0	0
Kultur	2	1
Teknisk	1	1

Nå må man imidlertid ta forbehold om at etatsrepresentanter, det være seg etatsjefer eller utvalgsformenn, kan ha

benytta anledninga til å be for sin egen syke mor. Det behøver ikke være noen bevisst strategi bak, men det er naturlig å tenke seg at man blir mest opptatt av hvor store sjanser ens eget forslag har videre i prosessen. Derfor er det også rimelig at man først og fremst føler at "ens egen" sektor blir dårligst behandla. Som sagt, det ligger ikke noen mistanke om strategiske hensikter bak mine vurderinger, men jeg antar at det er størst sjanse for at svarene er avgitt på objektivt grunnlag når de gir uttrykk for at andre sektorer enn den svargiveren selv representerer, har dårlige sjanser hos sentraladministrasjonen. Jeg har derfor valgt å se bare på disse svarene, og resultatene er vist i tabellen under (tabell 4.2.4).

Tabell 4.2.4: Etatsjefers og utvalgslederens oppfatning av sektorer som har lite støtte hos sentraladm., når egen sektor er unntatt. (absolutte tall)

	Myrslett	Storland
Undervisning	1	3
Helse/Sosial	0	0
Kultur	1	1
Teknisk	0	0

Det synes på bakgrunn av disse svarene å være grunn til å tro at skolesektoren i Storland kommune ligger dårligere an i forhold til rådmannens anbefalinger, enn noen av de andre sektorene. I Myrslett kommunen er det lite som kan tyde på at rådmannen gjør forskjell på etatene når han samordner forslagene.

Med utgangspunkt i kap.3.3, den såkalte "rådmannshypotesen", kan det være grunnlag for å hevde at dersom det viser seg at rådmannens innflytelse øker, vil det kunne komme til å gå hardest ut over hovedkapittel 1.2, undervisningssektoren i Storland kommune.

4.2.2: Rådmennenes holdninger til NI.

Det er en viss forskjell i de to rådmennenes syn på det nye overføringssystemet. Rådmannen i Myrslett kommune regner ikke med at det kommer til å bety noen forskjell for kommunen sett under ett, men tror det kan komme til å slå litt forskjellig ut for forskjellige sektorer. Rådmannen i Storland har ei oppfatning om at NI vil ha positiv betydning for kommunen som helhet. Begrunnelsen for dette synet går på effektiviseringstiltak, både på administrasjon - og policy-området. Han regner med at man må ha gamle ordninger opp til ny vurdering. Nyttekostnadsanalyser mener han må bli vanlige, fordi det mer enn før er påkrevd å få mest mulig ut av hver krone. Han ser også utfordringer for sentraladministrasjonen i kommunen, i og med at han mener NI betyr at de må skjerpe seg mer med budsjettet.

Også hos rådmennene ser det ut til å herske enighet om den oppfatninga at skolesektoren er mest i faresonen, mens de begge er enige om at kultursektoren går lysere tider i møte. På området helse - og sosial har de forskjellig mening. Her regner Storlandrådmannen med at situasjonen blir uforandret, mens rådmannen i Myrslett kommune tror denne sektoren vil merke store positive virkninger av NI. Han mener at den sektor hvor tilstanden bliur uforandret, er teknisk sektor. Her tror Storlands rådmann at at det vil kunne spores visse negative virkninger.

4.2.3: Oppsummering.

Det viser seg at forventningene til NI's betydning for kommunene sett under ett er overveiende negative på etatsnivå, mens de på sentraladministrativt nivå ikke er negative i det hele tatt.

Når det gjelder etatsrepresentantenes forventninger til hvilken betydning NI vil ha for deres egen etat, ser det ut til at skolesektoren frykter mest for sin andel av budsjettet mens teknisk sektor i minst grad er den som venter seg

forandringer som følge av NI. De utypende svarene gir et svakt inntrykk av at NI kan bli ytterligere et verktøy for å styrke innflytelsen til det sentraladministrative nivå i Storland.

Vi har nå sett at vi har å gjøre med to budsjettorganisasjoner som er noe ulike i sin reelle styringsstruktur. Forskjellene har vist seg både mellom de sentraladministrative nivå, og i politikernes styring. På etatsnivå er det så godt som ingen positive forventninger til den nye overføringssystemet, og ut fra det kan det være grunn til å vente ei mer offensiv linje ved neste års budsjetteringsprosess, fra etatene i begge kommunene.

Fra avsnitt 4.1.6 har vi også en antakelse om at rådmennene får styrket sine styringsmuligheter overfor etatene. Den relative styrken på etatenes eventuelle strategi og rådmannens antatt bedre innflytelse vil således være avgjørende for hvordan den administrative delen av prosessen, altså budsjetteringa fram til vedtaksfasen, arter seg. Ved å følge budsjettarbeidet også året etter, 1987-budsjettet, vil vi kunne fastslå med større grad av sikkerhet om de endringer vi eventuelt registrerer, er varige eller bare kan karakteriseres som overgangsproblemer.

4.3: Budsjetteringsprosessene det første året med NI.

4.3.1: Innledende fase.

Budsjetterundskrivene for 1986 er i de fleste henseender lik rundskrivene fra foregående år, med det unntak at rådmannen i Storland kommune også har inkludert en kort redegjørelse om NI. Rådmannen i Myrslett kommune nevner ikke NI i sitt rundskriv. I Storland kommune angir rådmannen vekst-ramme på 6% og i Myrslett kommune er denne på 6%. Som før blir det sammenkalt til etatsjefmøte i Storland, mens rådmannen i nabokommunen ikke finner det nødvendig i år heller.

Intervjuundersøkelsen viser at etatene i Storland var mer punktlig med å levere forslagene sine, enn etatene i Myrslett var. I Myrslett kommune hadde bare en fjerdedel levert ved fristens utløp, mens det samme gjaldt for tre fjerdedeler i Storland.

Intervjuene med etatsjefer og rådmann i Myrslett ga imidlertid inntrykk av at disse forsinkelsene ikke var uvanlige. Hvis det gikk lang tid før etatene rakk å få behandle forslaget i hovedutvalget, leverte etatsjefen sitt forslag til rådmannen. Eventuelle endringer som utvalget måtte foreta, ble levert seinere. Dette har neppe særlig praktisk betydning, all den tid det ser ut til at utvalgsbehandlingen bare medfører ubetydelig, om noen, endringer i etatsjefens forslag (tab.4.3.1).

Tabell 4.3.1: Svar på spørsmål om utvalgsbehandlingen medførte endringer etatsjefens forslag. (Prosenttall.)

	Nei, ingen	Ubetydelige	Betydelige	
Storland	50	50	0	N=8
Myrslett	37	50	13	N=8

Her er forholdene nesten like i begge kommunene. Man kan kanskje tenke seg at det virker lite motiverende på hovedutvalget å skulle behandle et forslag som allerede er sendt videre til neste ledd i prosessen. Likevel bruker hovedutvalgene i Myrslett kommune gjennomsnittlig 50 min. mer på utvalgsbehandlingen enn i Storland. Det tyder ikke nettopp på manglende motivasjon. Ei mulig forklaring kan være at konfliktlinjene i denne kommunen ser ut til å være mer vekslende i denne kommunen enn de tydeligvis er i Storland. Mens Storlands etatsjefer og utvalgsformenn mener de partipolitiske skillelinjene er de tydeligste, fordeler svarene fra Myrslett seg nokså jevnt over nesten alle svaralternativene (tab.4.3.2).

Tabell 4.3.2: Etatsjefers og utv.lederes oppfatning av hvilke skillelinjer motsetninger og stemmegivning i hovedutvalgene kunne følge (prosent).

	Parti	Geogr. omr.	Yrkesgr./ avd.	Kult./ rel.	Utv. vs.adm.	Andre
Storland	63	25	0	13	25	0
Myrslett	25	38	13	25	25	25

Etatsjefenes kommentarer er i likhet med rådmannens rundskriv ikke særlig forskjellig i formen fra år til år. Innholdet varierer imidlertid en del. Sammenligning fra 1985 til 1986, viser at begge skolesjefene viser til økte behov. En ikke uventa respons, i og med at skolesektoren var den hvor forventningene var mest negative. I Storland er det spesielt på vedlikehold behovene anses som presserende, og det begrunnes med en rapport fra helserådet. I Myrslett er forskjellen fra -85 at skolesjefen mener det er nødvendig med nivåheving på en del poster, som kommer elevene til gode. Det er snakk om utstyr og læremidler.

Også sosialsjefene i begge kommunene har endringer i sine budsjettkommentarer. I Storland er det økt behov for sosialhjelp, noe sosialsjefen begrunner med at det ifølge loven er behov, ikke budsjett, som styrer disse utbetalingene. Videre er det ønske om to nye halve assistentstillinger i barnehagene, for å styrke bemanninga der. Myrslett begrunner sin økning med organisasjonsplan og behov for vernede arbeidsplasser.

Kulturetaten i Myrslett kommune er den som viser den klareste endringa i bruken av budsjettkommentaren. I 1985 gikk kulturesekretæren ut med ønske om 1,5 ny stilling til styrking av bibliotektenesten og ungdoms-og idrettsarbeidet. Det fikk man ikke midler til, og fortsatt står disse på ønskelista. Men i tillegg ber kulturetaten om å få styrke bemanninga ved kulturkontoret ved å oppgrader den nåværende kulturesekretærstillinga til kultursjef, og i tillegg opp-

rette saksbehandlerstilling og en halv stilling som kontorassistent. I sammenheng med dette, ber etaten også om midler til å utarbeide ny organisasjonsplan for kulturkontoret. Om det bare hade vært snakk om oppregulering av kultursekretærstillinga, kunne man like gjerne antatt at det var personlige motiver, ønske om høyere lønn f.eks., som lå bak, men alle økningsforslagene sett i sammenheng tyder mer på at det her ligger en bevisst strategi med tanke på ekspansjon, bak.

Teknisk sjef velger en annen strategi. Han er misfornøyd med rammene, som de fleste andre (Tab.4.3.3), I likhet med kultursekretæren, tiltakskonsulenten, næringskonsulenten og kommunekassereren er han til stede på kommunestyremøtet, men han utmerker seg ved å vise atskillig større aktivitet enn noen av de andre administratorene på møtet. Så godt som alle ytringene hans dreier seg om forhold som hører inn under teknisk etat, og han står for over 36% av alt som blir sagt i tilknytning til kap. 1.6. Det er en stor andel når man tar i betraktning at det tilsammen er 13 møtedeltakere som har ordet i forbindelse med saker som hører inn under kap.1.6. Teknisk sjef ser altså ut til å ha mer tro på nytta av å henvende seg direkte til politikerne, enn å gå veien om sentraladministrasjonen.

Tabell 4.3.3: Etatsjefers og utvalgslederens oppfatning av rammene for 1986-budsjettet (prosenttall).

	Tilfreds	Viss misnøye	Sterk misnøye	
Storland	25	50	25	N=8
Myrslett	25	12	63	N=8

I begge kommunene kan altså skolesjefen og sosialsjefen tolkes i retning av mer pågåenhet. Begge sosial-sjefene har bedt om nye stillinger i tillegg til økning på eksisterende poster. Kulturetaten i Storland er moderat og viser ikke klare tegn på ekspansjon; ingen nye stillinger, bare kortvarige engasjement som bergnes finansiert ved sysselsettingsmidler, og én ny post; leie av museumsområde. Denne er det

tidligere gjort kommunestyrevedtak om å opprette og den kan altså ikke ses som ei utgift som "dukker opp" i forbindelse med budsjetteringsprosessen. I Myrslett er kultursjefen, som sagt, atskillig mer ekspansiv i sin strategi.

Teknisk sektor er vanskeligere å sammenligne, fordi teknisk sjef i Myrslett ikke leverer budsjett-kommentar, med redegjørelse for endringer og nye poster. Han leverer bare budsjettforslag. I Storland har derimot teknisk sjef en spesifisert kommentar, med en del endringer. Den gir imidlertid ikke inntrykk av større aktivitetsutvidelse. Ingen nye stillinger eller kraftige økninger som ikke har dekning i tidligere kommunestyrevedtak.

Alt i alt kan det derfor se ut til at Myrslett kommune merker en noe mer offensiv bruk av budsjettforslaget, fra etatenes side. Hovedsaklig er denne konklusjonen basert på kultursektorens tydelig ekspansive linje.

Det er klart at bare denne indikasjonen er altfor spin- kel til å si med sikkerhet at etatene i de to kommunene er forskjellige m.h.t. å være offensiv i forslagssammenheng. To andre sett med opplysninger kan være med på å belyse dette spørsmålet bedre. Som kjent har metodeproblem (se 3.2.1) gjort at muligheten for å sammenligne forslagene i rene tall for å undersøke hvor stor økning de foreslår i forhold til forrige år, er gått tapt. Men, som redegjort for i kap.2.3.1 kan to andre forhold være gode indikatorer på om etatene intensiverer sin innsats for å beholde/øke budsjettandelen sin.

Den første er endringer, forstått som endringer i innholdet på budsjettet. Med det menes at noen poster faller ut og andre kommer til. Dette behøver ikke bety at selve summen - utgiftene - økes, men det kan naturligvis ikke utelukkes at det også kan skje. Innholdsendringer kan også være ledd i en strategi for å utvide aktiviteten på lang sikt.

Om slike endringer har skjedd, er søkt klarlagt ved hjelp av intervjuundersøkelsen, og tabell 4.3.4 viser etatsjefers og utvalgsformennenes vurdering av forslaget til 1986-budsjett i forhold til fjorårets forslag.

Tabell 4.3.4: Etatsjefers og utvalgsformenns vurdering av hvorvidt etatens budsjettforslag er innholdsmessig forskjellig fra fjorårets budsjett (absolutte tall).

	Storland	Myrslett
Nei, ingen forskjell	2	0
Lite forskjell	4	2
En viss forskjell	2	2
Betydelig forskjell	0	3
		Ubesvart: 1

Vi ser har altså en klar overvekt mot at etatsforslagene er forskjellige, faktisk også "betydelig forskjellig" fra fjorårets budsjett, i Myrslett. I Storland derimot, ligger hovedvekta på Lite eller ingen forskjell. Dermed er det en klar indikasjon på at etatene i Myrslett kommune endrer mer på innholdet i budsjettet enn etatene i nabokommunen.

I mangel av muligheter for direkte sammenligning av etatsforslag i forhold til rådmannens tillatte vekstprosent, blir data fra intervjuundersøkelsen brukt også for å undersøke om det i noen av kommunene er stor volumøkning på etatsforslagene i forhold til fjorårets budsjett. Det ble ikke spurt om overskridelser av rammene hadde sammenheng med eventuelle innholdsendringer. Disse svarene kan således være to sider av samme sak, eller de kan opptre sammen, men uavhengig av hverandre. med andre ord: at noen poster kan ha blitt endra i innhold, mens andre er økt kraftig, og at dette siste så har forårsaka overskridelser av rammene fra rådmannen. Svarene på spørsmålet som vedrører volumøkning, er gjengitt i tabellen under.

Tabell 4.3.5: Etatsjefers og utvalgsformenns vurdering av hvorvidt etatsforslagene er i samsvar med rådmannens rammer. (absolutte tall)

	Storland	Myrslett
Ja, innenfor	4	2
Litt under	0	0
Litt over	3	4
Klart over	1	2

Ubesvart: 1

Her er det en tendens til at etatene i Myrslett kommune er mer "ulydige" enn etatene i Storland. Halvparten av de spurte i Storland sier at forslaget ligger innenfor rammene, mens bare en fjerdedel i Myrslett svarer det samme. Den andre fjerdedelen finner vi fordelt på svarene "litt over" og "klart over".

Det har altså vist seg at på hver av de valgte indikatorene er det Myrslett kommune som har det sterkeste utslaget. Ut fra det må en kunne konkludere med at etatene i denne kommunen må sies å ha den mest offensive strategien i forslagsfasen til budsjetteringsprosessen 1986.

Det kan også tenkes at etatene har benytta andre muligheter for å få mer ressurser; muligheter som ikke er undersøkt her. Teoretisk kan det tenkes i alle fall to strategier, en kortsiktig og en med mer langsiktige perspektiver. Den kortsiktige vil være å overskride driftsbudsjettet, og begrunne overskridelsene med behov som ikke kan overses. Overskridelser som ikke har sentraladministrasjonens og politikernes godkjenning, blir neppe særlig godt mottatt, men når skaden først har skjedd, vil de antakelig i stor grad føle seg tvunget til å dekke underskuddet. Det langsiktige utfallet av denslags strategi er usikkert. På den ene siden kan det gi økt forståelse for at etaten har økte behov og gi større bevilgninger på neste års budsjett. Men det kan også tenkes at den "ulydige" etaten blir sanksjonert med mindre økning enn de andre etatene neste år.

En mer langsiktig og kanskje også mer legitim strategi kan være å foreslå økte investeringer; investeringer som på et seinere tidspunkt også vil kreve økte driftsmidler. Denne muligheta er sannsynligvis størst i kommuner med svak planstyring, fordi planer og langtidsbudsjett normalt må antas å legge klarere føringer på kommunens samla investeringsaktivitet.

4.3.2: Samordning og vedtaksfase i Myrslett.

Erfaringene fra forrige budsjetttrunde tyder på at samordning og vedtak er nært forbundet med hverandre, på hver sin måte, i begge kommunene. I Storland kommune på den måten at det stort sett er det samordna budsjettet fra rådmannen som også blir vedtatt, og i Myrslett ved at samordninga (budsjettkoordineringa) fortsetter inn i den politiske behandlinga av budsjettet.

Begge rådmennene oppgir i intervjuene å ha brukt lengre tid på budsjettarbeidet dette året enn året før, p.g.a. NI-problematikk. Men hva "NI-problematikk" egentlig vil si denne sammenhengen, er litt uvisst. ettersom vi ikke spesifiserte det spørsmålet nærmere, kan det like gjerne bety reelle policyvurderinger, som rent praktiske problemer forbundet med at man fikk tre forskjellige meldinger fra departementet om rammeoverføringenes størrelse. Imidlertid er det en detalj som gir grunn til å tro at rådmannen i Myrslett kommune har hatt større problemer enn kollegaen i Storland har hatt. Sistnevnte kunne under kaffepausen i budsjettbehandlinga fortelle at han hadde fått telefon fra rådmannen i Myrslett kommune med spørsmål om hvordan han gjorde budsjettarbeidet i år - under det nye inntektssystemet. Svaret han hadde fått, var at i Storland gikk det på samme måte som før om årene. Dette blir åpenbart strategien for rådmannen i Myrslett kommune også. Samordninga ser ut til i grove trekk å følge samme mønster som den gjorde året før. Rådmannen har også dette året vurdert mulighetene for skatteinntekter noe for optimistisk i forhold til det politikerne mener det er realistisk å regne med, og også dette året meddeler ordfør-

eren ved begynnelsen av første møtedag at skatteanslaget må ned.

Formannskapet bruker fire møtedager, tilsammen 21t., på behandlinga av 1986-budsjettet. Dette er vesentlig mer, nesten tre ganger så lang tid som fjorårets formannskapsbehandling. Den gikk over to dager og varte 7t.30min.

Kommunestyrebehandlinga foregår stort sett på samme måte som året før. Den varer tre kvarter lengre enn den gjorde i 1985, 6t. mot 5t. og 15min. Økt tidsbruk er i utgangspunktet antatt å være et signal om forsøk på å få økt innflytelse, men etter å ha spurt noen av representantene, virker det som det er normalt med fra 5 til 7t. budsjettmøte i kommunestyret. Rammene endres ikke under kommunestyrebehandlinga.

Økningen i møtetid i formannskapet er altså formidabel. Dette skulle ut fra tidligere antakelser kunne tolkes i retning av at politikerne er blitt mer aktive i sine forsøk på å ha reell medbestemmelse i hvordan det endelige budsjett skal se ut. Forutsatt at disse anstrengelsene også kan avleses i resultater m.h.t. økte forskjeller mellom rådmannens forslag og det endelige budsjett, vil det være grunn til konklusjoner om at politikerne er i ferd med å øke sin innflytelse i den kommunale forvaltninga. Observasjonsdataene kan imidlertid gi et mer nyansert bilde av hva som ligger bak dette forholdet, og referatene bidrar i stor grad til helt andre konklusjoner.

Budsjettbehandlinga foregår nemlig i to etapper. Først over to dager hvor det reduseres med godt og vel 1,6 mill., altså mindre enn året før. Dagen før kommunestyrebehandlinga kommer det melding fra kommunekassereren om at det er gjort ei feilpostering, at ei utgift på i overkant av 0,5 mill. som skulle føres under driftsutgifter, er ført under investeringsutgifter. Det må anses som rådmannens ansvar at denne feilen har oppstått. For å skjære ned en såpass stor sum på driftsutgiftene, kreves det ny gjennomgang av hele

budsjettet, og ytterligere to møtedager. Budsjettet blir ikke sendt tilbake til verken etater eller rådmann for å finne poster å redusere på; nedskjæringene foretas i sin helhet av formannskapet.

4.3.3: Årsaker til press på rådmannen.

Dette er altså på en måte sett, forklaringa på spørsmålet om hva årsaken til den volsomme økninga i behandlingstid kan skyldes: Svikt i saksbehandlinga fra sentraladministrasjonen. Denne feilen er av en type som absolutt ikke skal oppstå. Det fins klare regler for hva som skal regnes som drift og hva som skal på investeringsbudsjettet. Når det likevel har inntruffet, er det grunn til å anta at feilen har oppstått i en situasjon der problemet med å finne inndekking for driftskostnadene er blitt akutt. Rådmannen tar heller ikke ordet på det kommunestyremøtet der saken blir redegjort for, og foreslår ikke at han selv skal se på budsjettet og bøte på feilen, som en vel kan regne med ville være en mer naturlig reaksjon. Det samtykker han stilltiende i at politikerne gjør. Kommunestyrerepresentantene gav også i pausen uttrykk for at det inntrufne var en liten skandale, og av uformelle (høyst uformelle) kommentarer i pausen festet det helt klare inntrykket seg at dette var rådmannens feil.

Det er tydelig at rådmannen (som vi vel nesten begynner å synes synd på nå) har vært hardt pressa dette året, og tydeligvis har følt presset hardere enn året før, siden det er "sjonglert" mellom drifts- og investeringsbudsjettet for å få det til å henge sammen. Et springende punkt her er hva som kan ha vært grunnen til dette. Flere forklaringer kan tenkes, både av organisatorisk og økonomisk art.

Vi har allerede sett at etatene i Myrslett kommune kan sies å ha blitt mer offensive i sine krav enn etatene i Storland kommune. Dette er således det mest nærliggende forhold å gripe til som forklaring på rådmannens økte belastning. Men det kan meget vel tenkes at mer direkte, økon-

omiske forhold er grunnen til rådmannens samordningsproblem; inntektssvikt eller uberegna utgiftsøkninger.

Kommunale inntekter er i hovedsak skatteinntekter og statstilskott. Hvis det har skjedd en plutselig svikt i skatteinngangen, som skulle tilsi et lavere skatteanslag, eller uttellingene på statstilskottene blei mindre enn antatt, kan det være grunnen(e) til at rådmannen ser ut til å ha mista litt av kontrollen.

Statstilskottene er vanskelige å måle dette året. Det kommer av de samme forhold som er redegjort for under "metodeproblem" Etter møteobservasjonen i formannskapet er det likevel grunn til å utelukke dette alternativet. Rådmannen og ordføreren redegjør kort for at melding om størrelsen på statstilskott kom veldig seint, men ingenting blir nevnt om at dette skal ha blitt mindre enn inntektsgarantien hadde lovt. Dette at meldinga kom så seint, faktisk bare noen dager før budsjettbehandlninga tok til, utelukker dessuten også at størrelsen på statstilskottene kan ha utgjort beslutningspremiss for rådmannen i akkurat denne aktuelle saka.

Ved innledninga til samme formannskapsmøte blir det også opplyst at skatteinngangen har vært som beregna. Kommunen har heller ikke hatt noen bedriftsnedleggelse eller andre lokale katastrofer som kan ha påvirka skattebetalernes innbetalinger.

Ut fra disse indikatorene kan derfor uventa inntektssvikt utelukkes som medvirkende årsak til press på rådmannen.

Men den andre sida av de økonomiske forholdene i kommunen - utgiftssida - er enda ikke undersøkt. De gjenstår enda som mulig medforklaring.

Et godt mål på kommunenes utgiftssituasjon er vanskelig å finne, fordi kommunene kan variere mye m.h.t. utgifts-

struktur. At en kommune kan ha utgifter pr. innbygger behøver ikke å være negativt for dens økonomiske helhetssituasjon, fordi den samtidig kan ha store inntekter, eller fordi utgiftene er renter og avdrag på investeringer som vil gi god avkastning; enten i form av arbeidsplasser og skatteinntekter eller andre inntekter (F.eks. kraftutbygging). Fram til 1986, altså t.o.m. 1985, var en vanlig brukt indikator på kommunenes utgiftssituasjon rente- og avdragsbelastning i % av nettoinntekt (nettoinntekt= skatteinntekt + skatteutjamningsmidler). Indikatoren er brukt både av forskere (Aarseth, Larsen og Røvik -81), og i beregninger fra fylkesmannen.

Men i og med innføring av NI, oppstår det problemer om man vil sammenligne utviklinga gjennom flere år. Dvs. problemene melder seg mellom 1985 og 1986. Fra 1986 er skatteutjamningsmidler innbakt i rammetilskottet, slik at den gamle definisjonen av nettoinntekt ikke lengre blir meningsfull eller mulig å rekonstruere. Derfor har man gått over til å bruke et annet mål for å få sammenlignbare tall mellom disse to årene, og årene før og etter. Rente- og avdragsbelastninga blir nå rena i % av brutto driftsutgifter, og det er dette forholdet tabellen under (4.3.6) illustrerer.

Tabell 4.3.6: Rente- og avdragsbelastning i % av netto driftsbudsjett.

	1985	1986	endring
Storland:	11,5%	9,4%	- 1,1%
Myrslett:	10,8%	11,8%	1,0%

(Kilde: Kommunaløkonomisk statistikk for kommunene i Troms, -1987)

Det en kan se av tabellen er at Myrslett kommune har hatt ei utvikling i retning av dårligere økonomi, mens utviklinga i Storland synes å gå i motsatt retning.

Vi står ut fra dette igjen med to mulige årsaker til økt press på rådmannen i Myrslett kommune i 1986. Det ene er at kommunen kan ha fått svakere økonomi, og den andre er sterke krav fra etatene.

Av de to må det sies at rente- og avdragsbelastning er utgifter som kan forutses, ut fra de låneavtaler kommunen har gjort, hovedsaklig via rådmannen. Medmindre det kommer ei plutselig og uventa renteøkning, burde ikke dette føre til uforutsette vansker og lite veloverveide handlinger.

Kommunen har heller ikke hatt noen tap av eiendom eller andre uforutsette utgifter som har lagt press på økonomien. I den ^{re}genelle gjennomgangen av budsjettet ved møtets begynnelse, blir det ikke sagt noe om slike forhold.

Økt press fra etatene står dermed igjen som den mest plausible forklaringa på større mangel på sentraladministrativ samordning i Myrslett kommune. Vi kan dermed ikke utelukke økonomiske årsaker i form av utgiftsvekst helt. En kombinasjon av disse to gir sannsynligvis et riktigere bilde av situasjonen for rådmannen i samordningsfasen.

4.3.4: Etatskompetanse som pressmiddel - og ressurs!

Det er god grunn til å stoppe opp ved det forholdet at etatenes økte press gjennom budsjettforslaget skulle medføre at rådmannen behersker samordninga av budsjettet dårligere. Ut fra den grunnleggende antakelsen i kap.1.2.5, skulle NI ha gitt rådmannen et ekstra kort på hånden, slik at han bedre skulle kunne hankses med etatene, selv om disse intensive sine strategier. I Myrslett kommune er denne økte kompetansen etter alt å dømme ikke nok til at rådmannen øker sin innflytelse, verken overfor etatene eller politikerne. Dette kan tyde på to ting:

For det første kan en med rot i en kybernetisk modell tolke det dithen at NI som redskap for rammestyring ikke har tilstrekkelig styrke til å oppveie etatenes innflytelse.

Politikerne får ei sterkere styring med budsjettutfaller, både i samordnende og fordelingsmessig forstand. Dog må det understrekes at samordningskravet ser ut til å være det primære, ettersom det er på grunn av større mangel på samordning fra rådmannens side, politikerne viser så radikal økning i møteaktivitet. Dette sagt med et visst forbehold, idet vi ikke vet om fordelingsvirkningene ville være de samme dersom politikerne ikke hadde vært nødt til å redusere skatteanslaget ved å skjære ned på driftsutgiftene.

For det andre gir det grunnlag for en antakelse om at NI ikke bare tilfører rådmannen kompetanse. På grunn av sin utforming kan det også sies å kreve at han innehar en viss samordningkompetanse fra før. Ved å snu litt på flisa kan en framstille det som har vært betegna som et pressmiddel fra etatene, nemlig "tilskottscompetansen", også som ei avlastning for en rådmann som kan se ut til å ha balansert på grensa av sitt kompetansenivå. Ved at denne muligheten for å la etatene overta en del av "samordninga", falt bort, har overbelastninga blitt for stor, og politikerne er de som må trå til for å berge budsjettet i land.

4.3.5: Mulige årsaker til forskjeller i etatsstrategi.

At etatene viser såpass klare forskjeller i strategi, mellom kommunene, er også verd å legge merke til. Som vist tidligere var forventningene til NI omtrent like negative på etatsnivå i begge kommunene. Om forventninger har noen betydning for kravartikulering, var det derfor ikke grunn til å regne med noen forskjeller mellom kommunene i så måte.

Uten å gå gjemnom forslagene og etatsjefenes budsjettkommentarer post for post, har vi ikke data for å si helt sikkert hva som er årsaken til disse forskjellene. En del plausible forklaringer kan likevel tenkes.

Ei mulighet er at det beror på et samspill av tilfeldigheter - at Myrslett kommune har hatt flere endringer i struktur og behov på ulike områder enn nabokommunen, og at

det er disse som kommer til uttrykk ved at endringene i budsjettforslaget er størst her.

En annen antakelse kan likevel ikke utelukkes: Vi har sett at det er stor forskjell på Myrslett og Storland når det gjelder politikernes innflytelse over fordelinga på budsjettet. I Storland må denne sies å være avgjort når budsjettet forlater rådmannen. I Myrslett har etatene fremdeles en sjanse etter dette stadiet. Politikerne driver her mer aktiv fordelingspolitikk, og det er etatene klar over. På den måten kan det hevdes at etatene i denne kommunen retter sin strategi mot flere aktører. Responsen er dermed mindre forutsigbar her enn i Storland, hvor man i realiteten bare har rådmannen å forholde seg til. Vi vet dessuten at det bare er i Storland det holdes etatsjefmøter ved innledninga til budsjetteringsprosessen. Her har rådmannen anledning til å gi klare signaler om hva som kan godkjennes av økninger og endringer. Forholdet kan derfor være at etatene i Myrslett er mer offensive fordi utfallet her synes å være mer åpent, og omtanke i valg av strategi av den grunn har større sjanse til å "lønne seg".

Som ei tredje forklaring kan nevnes at Storland kommune er den av de to som har langtidsbudsjett, som også må antas å legge en del begrensninger på etatenes strategier. Det kan imidlertid innvendes at LTB nok i større grad begrenser investeringsforslagene enn forslag til endring av driftsbudsjettet.

4.3.6: Vedtaksfasen i Storland.

I Storland kommune bruker også formannskapet mer tid på budsjettbehandlinga i 1986 enn i 1985, men ettersom det bare dreier seg om 10min. mer kan man vel knapt gjøre noe dramatisk poeng ut av det. Formannskapets endringer på budsjettet utgjør heller ikke dette året noen stor del av helheten. Rammene utvides med 0,01%. En forskjell er det fra året før, og etter uttalelser fra representantene, fra alle de foregående år: De endringer som foretas, skjer enstemmig.

Kommunestyret endrer overhodet ikke rammene, i likhet med kommunestyret i Myrslett, og det bruker 25 minutter mindre på budsjettbehandlingen enn året før. 4 poster økes mens bare 1 blir redusert.

Politikernes innflytelse over fordelingen er omtrent den samme som året før. I den grad de vedtar endringer som får fordelingsmessige konsekvenser, er det fortsatt i Myrslett kommune dette skjer, (tab. 4.3.7). Her er det skolesektorens andel som øker og kap.1.8, ymse, som får en klart redusert andel. I Storland er denne typen endringer enda mer minimale enn de var forrige år.

Tabell 4.3.7: De politiske organers endringer i sektorfordeling i forhold til rådmannens forslag, 1986.

	Myrslett	Storland
1.1:	-0,3	0
1.2:	1,2	0
1.3:	0,3	0
1.4:	0,2	0
1.5:	0,1	0,1
1.6:	- 0,2	- 0,1
1.7:	- 0,1	0
1.8:	- 1,1	0

4.3.7: Oppsummering, 1986-budsjettet.

Om forskjellene mellom kommunene var markerte året før, er de blitt enda tydeligere dette året. -budsjetteringsprosessen i de to kommunen kan nærmest sies å ha gått "i hver sin retning".

I Storland kommune er forskjellene fra året før minimale, men i den grad de er der, går de i retning av at rådmannen styrker sin innflytelse i forhold til politikerne. De politiske organer bruker mindre tid og endrer enda mindre på budsjettforslaget enn de gjorde året før. Det kan se ut som

om etatene kommer med litt sterkere krav enn året før, men indikasjonene på dette er spinkle på grunn av at datamaterialet er litt ufullstendig på dette punktet. Men om så har vært tilfellet, ser det ikke ut til å ha påvirket de øvrige ledd i prosessen.

Myrslett kommune ser ut til å utvikle seg "motsatt" av hva nabokommunen gjør. Med det mener jeg at rådmannens innflytelse har avtatt, mens politikerne har fått mer å si for utfallet av prosessen.

Økt tidsbruk og større endringer i forhold til rådmannens forslag var i utgangspunktet antatt å være en indikasjon på at politikere mer bevisst forsøkte å øke sin innflytelse over budsjettutfallet. Det kan også godt være tilfellet, men ved denne spesielle anledningen er det det helt åpenbart ikke. Politikerne bruker mer tid på budsjettet og endrer mer på rammene fordi rådmannens samordning svikter. Samme forhold gjorde seg gjeldende forrige år, men kommer sterkere til uttrykk i 1986. At rådmannens samordning svikter i større grad dette året, ser ut til å være en kombinasjon av sterkere krav fra etatene, og en svekka økonomisk situasjon for kommunen.

At etatsstrategiene er forskjellige i de to kommunene ser ut til å ha sin forklaring i forhold som ikke har med overgangen til Nytt Inntektssystem å gjøre. Derimot kan det se ut til at rådmannens svekka samordningskapasitet i den kommunen som viser de tydeligste endringene i overgangsfasen, blant andre årsaker også kan relateres til kompetansekrav som NI stiller. Dette er imidlertid spekulasjoner, idet datamaterialet ikke inneholder opplysninger som gir sikre holdepunkter for påstandene.

Mer generelt kan en derfor oppsummere at i overgangsfasen til NI er det minst tegn til endring i strategi og respons i den kommunen som har det sterkeste innslaget av sentraladministrativ styring. I den grad man overhodet kan registrere endringer her, går de i retning av at rådmannens

stilling i prosessen styrkes ytterligere.

I den andre kommunen går endringene i retning av sterkere politikerstyring, men årsakene til det ser ikke ut til bare å ligge i en bevisst strategi fra politikerne om å få økt innflytelse over budsjettutfallet, selv om en slik bakgrunn ikke helt kan utelukkes. Snarere er grunnen at politikerne er mer eller mindre tvunget til en kraftigere respons på grunn av sviktende ditto fra rådmannens side.

Slik sett er en nærliggende konklusjon at prosessen i begge kommunene nærmer seg rammebudsjettering som form, selv om det bare er i den ene kommunen rådmannens innflytelse øker.

4.3.8. Noen kommer - noen går

Når det tidligere er hevda at politikerne i Myrslett får økt innflytelse over budsjettet fordi de må og ikke primært fordi de vil, er dette en påstand som også finner sterk støtte i materiale fra observasjon i kommunestyret. Her blir rådmannen kritisert for manglende samordning av årsbudsjettet, og fordi han ikke har utarbeidd forslag til LTB. Det faktum at politikerne etterlyser mer sentraladministrativ koordinering, tyder ikke nettopp på at de er tilfreds med den relativt store "innflytelsen" de har, enn si at det ligger ei bevisst målsetting bak den.

Dette er etter alt å dømme en del av en kompleks bakgrunn for at Myrslett kommune utpå vårparten/forsommeren skifter rådmann. Man kan innvende at en kommune ikke bare skifter rådmann; han må enten si opp eller bli oppsagt. I siste tilfelle skal det foreligge saklige grunner. Det som skjer, er imidlertid at rådmannen blir sykemeldt, i første omgang for et halvt år, og via uformelle kilder (kultursekretær, kommuneplanlegger og økonomikonsulent) er ikke sykdom i ordets alminnelige forstand, årsaken. Det er tydelig at han er bedt om å trekke seg fra sin stilling i påvente av annen ordning⁶), fordi arbeidsmengde og -type er blitt av en

slik art at han ikke lenger behersker det. En bekreftelse på at det er slik det forholder seg, finner vi i at under behandlingen av -87 budsjettet, regner formannskapet med sykemelding ut 1987, uten at denne foreligger.

Som konstituert rådmann fungerer en av de som til nå har sittet som medlem av formannskapet, og som altså har både lokalkunnskap og kjennskap til budsjetteringsprosessen.

4.4: Budsjetteringsprosessen 1987.

4.4.1: Innledende fase.

Som vanlig starter arbeidet med at budsjettertrundskrivene sendes ut. Disse har omtrent samme form og innhold som de har hatt de siste to årene, i begge kommunene. Som året før, gir Storlands rådmann rom for 6% vekst i driftsutgifter. I Myrslett har vekstramma sunket med 1% fra året før, slik at etatene nå bare tillates 4% økning i sine driftsutgifter. Dette er forøvrig de samme rammene som kommunene hadde å holde seg til i 1985.

En forskjell registrerer vi i innledningsfasen i Myrslett kommune. Dette året sammenkalles det til etatsjefmøter, på samme måte som man hvert år har gjort i Storland kommune.

4.4.2: Etatsforslagene.

Vi ser av tabell 4.4.1 at etatene tildels er blitt langt mer lydige overfor rådmannens rammer dette året, enn de var i undersøkelsens første år. I Myrslett lå etatsforslagene i 1985 19% over rammen på 4%, mens de i -87 ligger 8% over rammen, som forøvrig er den samme. Også i Storland er det forskjell, om enn ikke så stor. I -85 lå etatsforslagene 20% over rammene, og nå har etatene foreslått økninger som i gjennomsnitt ligger 15% over rammene.

Etatene er også blitt mer forsiktige med å be om nye stillinger. I Storland foreslås det 2 hele stillinger, mot 1,5 året før. Dette er ei økning, men økningen er mindre enn den var mellom de to foregående årene. I Myrslett foreslår etatene 1 og to tredjedels ny stilling, noe som er mindre enn noen av de to foregående årene.

Tabell 4.4.1: Etatenes forslag til økning av driftsbudsjettet 1987. (prosenttall)

	Myrslett (ramme:4%)	Storland (ramme:6%)
1.2	10	18
1.4	20	23
1.5	20	23
1.6	- 2	19
Gj.sn.	12	21

Datamaterialet fra året før viste som vi husker at etatene i Myrslett kunne ses som mer offensive enn etatene i Storland. I år er tilfellet helt tydelig motsatt. Likevel har etatene i begge kommunene beveget seg i retning av mer lojalitet overfor rådmannens rammer.

At etatenes forslag ligger nærmere rammene nå enn før, kan være en bekreftelse på antakelsen om at bortfall av "tilskotts-kompetanse" gir rådmannen økt innflytelse. Det kan synes som om etatene må stole mer på rådmannens vurderinger, og derfor holder seg nærmere opp til de rammene han gir.

4.4.3: Samordnings- og vedtaksfasen.

I likhet med i -85, ser det også denne gangen ut til at vekstprosenten rådmannen tillater gjennom rundskrivet, er mest å betrakte som et forhandlingsgrunnlag. Som nevnt har rådmannen i hver kommune gitt etatene de samme rammer som i 1985, og allerede da kunne vi se at dette ikke er uttrykk for ei reell vurdering av kommunens økonomiske muligheter..

Det viser seg at rådmannen i Myrslett tillater 6% vekst i gjennomsnitt, og rådmannen i Storland hele 14% (Tab.4.4.2).

At rådmannen bruker budsjetttrundskrivet som forhandlingsutgangspunkt er verken spesielt nytt eller interessant i denne sammenhengen. Jeg vil la det temaet hvile, og heller gå litt nærmere inn på forholdet mellom etatenes forslag, og den vekstprosenten som framkommer gjennom rådmannens endelige budsjettforslag - det som blir oversendt formannskapet.

Tabell 4.4.3: Rådmannens tillatte vekst i netto driftsutgifter 1987 (Tallene i parentes angir etatenes forslag til økning)

	Myrslett (ramme:4%)	Storland (ramme:6%)
1.2	9 (10)	11 (18)
1.4	9 (12)	24 (38)
1.5	0 (20)	10 (23)
1.6	5 (-2)	8 (19)
Gj.sn:	6	14

Vi ser altså det tilsynelatende paradoksale forhold at etatene i Storland viser seg mer moderate i kravene enn de var før, men at de samtidig får vesentlig større reell vekstprosent enn før. I -85 var denne på 9% og nå er den altså på 14%.

Ei forklaring på dette fenomenet kan være at en strategi med mer moderate krav "lønner seg" bedre for etatene enn ei offensiv linje med sterke overskridelser av rammene. Observasjonsdata fra formannskapsmøtet gir imidlertid grunn til ei anna tolkning av fenomenet. Rådmannen forklarer her at kommunen er kommet bedre ut på de skjønsmessige tilskottene, enn venta. Størrelsen på disse kunne han ikke vite noe om da han sendte ut rundskrivet med rammene, og det virker rimelig å anta at når kommunen har fått mer penger enn først antatt, har dette kommet etatene til gode. Også ordføreren uttrykker tilfredshet med at kommunens økonomi nå utvikler seg i positiv retning, og sier at "vi nå kan være litt raus-

ere enn før". Kommunen har bl.a. gjennomført ei kraftutbygging som nå begynner å gi overskudd.

Ut fra dette virker det mer sannsynlig at det er ei generell bedring av kommuneøkonomien enn etatenes endring av strategi som er bakgrunn for etatenes økte budsjett-suksess.

Ytterligere støtte for en slik antakelse finner vi ved å se på nabokommunen (tabell 4.4.3). Her var etatene enda mer moderate i kravene, men det ser ikke ut til å ha gitt utslag på rådmannens tillatte vekstprosent. Den ligger bare 2% over den ramma han hadde gått ut med gjennom rundskrivet. I denne kommunen gir rådmannen uttrykk for, på formannskapsmøtet, at kommunen har en litt stram økonomisk situasjon p.g.a. et driftsunderskudd på ca.en halv million. fra året før. Han har derfor vært nødt til å innskjerpe rammene overfor etatene, og han ber samtidig om at formannskapet ikke foretar noen påplussinger.

Det gjør formannskapet da heller ikke. Etter å ha behandla budsjettet i 4t40min. blir det vedtatt helt uten endring av rammene. I kommunestyret går også budsjettbehandlinga raskere og med færre endringer enn noen gang før. 3t 45min. tar kommunestyrbehandlinga. Den nye rådmannen er vesentlig mer aktiv i formannskapet enn forgjengeren var (tabell 4.4.4), og påvirker utvilsomt politikerne ved sin aktivitet.

Tabell 4.4.4: Rådmannens andel av ytringene i de politiske organer 1987. (Prosent)

	Storland	Myrslett
Formannskap	19	27
Kommunestyre	24	9

Også fordelingsvirkningene av politikernes budsjettbehandling er mindre enn noen gang før. Endringene er helt marginale, og ingen av den kan sies å være av noen betydning (tabell 4.4.5)

Tabell 4.4.5: De politiske organers endringer i sektorfordeling i forhold til rådmannens forslag, 1987.

	Myrslett	Storland
1.1:	0	-0,1
1.2:	0,1	0
1.3:	- 0,4	-0,1
1.4:	0	0,2
1.5:	0,2	0,1
1.6:	0	0,1
1.7:	0	0
1.8:	- 0,1	0

I Storland går også budsjettbehandlingen raskere og med færre endringer enn vi tidligere har registrert. Tidsbruken er nesten halvert i forhold til året før, både i formannskap og kommunestyre. Rammene endres overhodet ikke. Fordelingsendringene er muligens litt flere enn året før, men ingen av dem er av en slik størrelse at de er verd å legge vekt på (tabell 4.4.5).

På formannskapsmøtet i Storland er ei forandring i behandlingsmåten verd å bemerke. Før om årene har representantene, når de har foreslått å øke på en post, også foreslått nøyaktig hvor mye som skulle tas fra en annen post for å kompensere for denne økningen. Tildels har det blitt diskusjon og avstemming om disse summene. Dette året ble det gjort slik at representantene i fellesskap blei enige først om hvilke poster som skulle økes, og hvor mye. Deretter hvilke poster disse påfussingene skulle hentes fra, uten at summene blei spesifisert. Rådmannen fikk med seg forslagene ut for å regne på, mens formannskapet gjorde unna en del andre saker. Etter en times tid la rådmannen fram "sitt" forslag som blei enstemmig vedtatt, uten diskusjon.

4.4.4: Sammendrag -87 budsjettet.

I innledningsfasen registrerer vi ei rutineenring i Myrslett kommune: rådmannen innkaller til etatsjefmøte. Muligens har dette en spesiell virkning i denne kommunen fordi tiltaket er nytt, for det er her etatene viser størst moderasjon i kravene. Men også i Storland er det nedgang i etatenes foreslåtte økningsprosent, i forhold til for to år siden.

Rådmennene reagerer imidlertid forskjellig, idet rådmannen i Myrslett tillater mindre vekst enn i -85, mens rådmannen i Storland tillater større vekst. Disse forholdene kan klart tilbakeføres til forskjeller i de to kommunenes økonomi. Men altså: i utgangspunktet større lydighet overfor rådmannens rammer i begge kommuner.

Den politiske handlinga viste radikale endringer i Myrslett kommune i forhold til de to foregående år: ingen rammeendring, og så godt som uendra fordelingsmønster. Altså klart større budsjett suksess for rådmannen også i forholdet til politikerne i Myrslett kommune.

I Storland kommune er ikke forandringene store i forhold til de to foregående år når det gjelder forholdet mellom rådmannen og de politiske organer. Man kan likevel spore en marginal endring i retning av mer innflytelse til rådmannen også her.

Alt i alt: ei utvikling i retning av rammebudsjettering som metode i begge kommunene i 1987.

4.5: Foreløpige konklusjoner.

Gjennom de tre årene undersøkelsen foregikk, har det skjedd ei tydelig utvikling i retning av at rådmannen har styrket sin posisjon i budsjettorganisasjonen. Politikerne er blitt mindre aktive og øver mindre innflytelse direkte i

prosessen. Dette går fram av at de endringer politikerne gjennomfører i rådmennens forslag blir færre for hvert år, både når det gjelder ramme- og fordelingsendringer.

Etatenes posisjon kan synes mer uavklart. På den ene siden viser det seg at de blir mer lojale overfor de rammer rådmannen setter, men på den andre siden har vi også observert at de i en av kommunene har større suksess m.h.t. vekst ut over rammene, enn de hadde før. I den andre kommunen er forholdet motsatt. Disse forskjellene har åpenbart sin årsak i ulik økonomisk situasjon i kommunene.

Nettopp denne forskjellen mellom kommunene i rådmannens respons på etatsforslagene kan være et tegn på at rådmennens posisjon er styrket også overfor etatene. Mens de i 1985 tillot like stor vekst i begge kommuner, selv om det økonomiske grunnlaget åpenbart var forskjellig i de to, har rådmennen i Myrslett nå vært i stand til å holde etatene innfor ei realistisk ramme.

Om denne utviklinga kan begrunnes ut fra innføring av Nytt Inntektssystem eller innføring av Ny Rådmann, er et annet spørsmål. Noe sikkert svar på det kan ikke datamaterialet gi. Imidlertid er det grunnlag for antakelser om at NI krevde en form for kompetanse hos den forrige rådmennen, som han ikke hadde og at budsjetteringsprosessen blant annet derfor i overgangsfasen fortonte seg mildt sagt kaotisk. Ettersom manglende håndtering av samordningsfunksjonen etter alt å dømme var årsak til skifte av rådmenn, kan NI sies å ha vært medvirkende årsak til at den forrige rådmannen måtte gå av. Ut fra dette er det grunn til hevde at NI til en viss grad har styrket rådmannens posisjon i forhold til etatene også.

Endringene var, som vi har sett, tydeligst i Myrslett kommune, men også i Storland var det tendenser i retning av sterkere innslag av rammebudsjettering. Forklaringa på disse forskjellene mellom kommunene synes å ligge i det forhold at i Storland hadde rådmannen en sterkere posisjon i utgangs-

punktet og at kommunen på denne måten hadde mer etablerte rutiner for å tilpasse NI til den eksisterende organisasjonsstruktur.

Oppsummeringsvis og spissformulert er resultatene av analysen så langt:

(1) Størst endringer gjennom undersøkelsesperioden i den kommunen hvor den sentraladministrative koordinering i utgangspunktet var svakest.

(2) Endringene går i retning av at rådmannens posisjon styrkes, mens politikernes og muligens også etatenes posisjon svekkes.

KAPITTEL 5: FORDELINGSVIRKNINGER.

De store omveltningene i fordelingsmønster synes ikke resultatene å tyde på, noe som for så vidt ikke var overraskende. "Ting Tar Tid", er et motto som i høy grad kan sies å gjelde i slike forhold. Men noen endringer fins, og ei nærmere drøfting vil ta for seg hva disse kan komme av.

5.1.1: Kort om presentasjonsmåten.

En uklarhet må tas opp før analysen starter: Hvor stor endring i budsjettandel skal det til før man kan kalle det "endring"? En del svingninger må man regne som normalt, og resultat av litt tilfeldige forhold, men det blir delvis et spørsmål om skjønn hvor store svingninger som er normale. Mye litteratur omkring emnet budsjettering viser at endringene vanligvis er marginale, men noen nøyaktig grense for marginene gir litteraturen ikke. Mye tyder på at hvert fall i norsk kommunebudsjettsammenheng er "endring" en ganske liten prosentandel. En av grunnene til det er at veldig mye av de kommunale utgifter er knytta til lønninger. Lønnsutviklinga er sentralt bestemt og gir stort sett forholdsvis likt utslag for alle sektorer.

For oversiktens del har jeg brukt hele prosenttall i de tabellene som viser utviklinga i hovedkapitlenes andel av totalbudsjettet (se vedlegg). Men fordi en prosents svingning her i realiteten ikke behøver bety mer enn 0,2% etter gjeldende avrundingsregler, har jeg også laget en tabell (5.1.1) som viser hvor store svingningene egentlig er.

Jeg går ut fra den samla økning i perioden (rubrikken 1985/87), og har valgt å sette 0,5 som ei grense for hva som er å regne som endring. Dette er et slags kompromiss i arbeidet med å finne en størrelse som er gangbar for alle sektorer. Kanskje er det i underkant når det gjelder de "tunge" sektorene som undervisning og sosial, og det kan tenkes å være et litt for grovt mål på endring i de kapit-

lene som utgjør en liten andel av budsjettet.

Med disse begrensninger inkludert, er det jeg kan gi følgende skisse av policyvirkninger, ut fra tabell ().

- kap. 1.1 får økt andel i begge kommuner.
- kap. 1.2 får redusert andel i begge kommuner.
- kap. 1.3 får redusert andel i begge kommuner.
- kap. 1.4 får økt andel i begge kommuner.
- kap. 1.5 har uforandret andel i begge kommuner.
- kap. 1.6 øker bare i Myrslett, uforandret i Storland.
- kap. 1.7 er uforandret
- kap. 1.8 øker i begge kommuner.

Tabell 5.1.1: Variasjoner i de ulike hovedkapitlers budsjettandel gjennom undersøkelsesperioden.

Myrslett			
	1985-86	1986-87	1985-87
1.1	0,3	0,6	0,9
1.2	-1,8	-0,1	-1,9
1.3	-0,1	-1,1	-1,2
1.4	1,1	-0,2	0,9
1.5	0,1	-0,2	-0,1
1.6	1,1	-0,2	0,9
1.7	-0,1	-0,1	-0,2
1.8	-0,4	0,9	0,5

Storland			
	1985-86	1986-87	1985-87
1.1	0,6	-0,1	0,5
1.2	-2,0	0	-2,0
1.3	-0,2	-0,6	-0,8
1.4	0,6	2,0	2,6
1.5	0,1	0,1	0,2
1.6	0,2	-0,3	-0,1
1.7	0	-0,3	-0,3
1.8	1,5	-0,7	0,8

Disse resultatene er det jeg vil se i forhold til de hypotesene jeg satte fram i kap.2, for å se om det er mulig å finne noen felles forklaring på dem. Et raskt overblikk sier oss at ingen av dem ser ut til å bli fullt ut bekreftet, men det sier oss også at det er forskjell på i hvor stor grad hypotesene bekreftes eller avkreftes.

5.1.2: Hva har bestemt fordelingsendringene?

To forklaringsmodeller skiller seg ut ved at de hypotesene som var formulert ut fra dem synes å oppfylles helt. Disse er den såkalte "behovshypotesen" og "rådmannshypotesen".

"behovshypotesen" blei antatt å gi seg utslag ved at skolesektoren ville få mindre og sosialsektoren mer. Dette skjer i begge kommunene. Det er imidlertid en forskjell mellom kommunene m.h.t. hvor kraftige endringene ser ut til å være. Sosialkapitlet øker nesten tre ganger så mye i Storland som i Myrslett gjennom undersøkelsesperioden. Hva dette kan komme av, er vanskelig å ha noen oppfatning om, uten en mer detaljert undersøkelse av hvilke poster det er som økes; om det faktisk er mer økende behov i Storland, eller det er definisjonen og vurderinga av disse behovene som er forskjellige.

"Rådmannshypotesen" får også full uttelling på variasjonsskalaen. Dengikk ut på at økt innflytelse til rådmannen ville styrke kap.1.1 og i én kommune, kap.1.2, dersom organisasjonsstrukturelle endringer hadde betydning for policyendring. I begge kommunene får sentraladministrasjonen en økt budsjettandel i løpet av undersøkelsesperioden. Det er også klart at skolesektoren, som sto i fare for å bli lavere prioritert i Storland kommune, dersom rådmannens innflytelse økte, faktisk har merka en markert nedgang. Imidlertid er det minst like sannsynlig at denne nedgangen er et resultat av avtagende behov, i og med at den samme tendensen gjør seg gjeldende i begge kommunene. Intervjudata ga ingen sterke indikasjoner på at økt innflytelse til råd-

mannen ville medføre nedprioritering av skolesektoren i begge kommunene.

En faktor som bygger opp under "rådmannshypotesens" forklaringskraft, er det forhold som gjør seg gjeldende i Myrslett kommune. Det viser seg, om vi ser på utviklinga mellom hvert år, at det først er mellom 1986 og 1987 sentraladministrasjonen får så stor økning i budsjettandel at det er rimelig å kalle det endring. Som vi husker fra forrige kapittel, var det i samme periode Myrslett kommune fikk ny rådmann, og altså sterkere sentraladministrativ innflytelse i budsjetteringsprosessen.

Hypotesene om partivariabelens påvirkning på endring i policy har liten selvstendig forklaringskraft. Tendensene går i samme retning i begge kommunene. I tillegg viser det seg at teknisk sektor, kap.1.6 øker i den sosialistisk domierte og får mindre andel i den borgerlige. Tendensen skulle ifølge hypotesen vært den motsatte.

Tatt i betraktning at politikerne i begge kommunene ser ut til å få mindre innflytelse, er det ikke å forundres over, at partivariabelen ser ut til å ha såpass liten gjennomslagskraft. På den andre siden er det jo forholdsvis enkle operasjonaliseringer analysen opererer med, og en mer fingradert undersøkelse ville kanskje ha fått fram mer nyanterte resultater.

"Fiskalillusjonshypotesen", at bortfall av spesifikke tilskott alene skulle medføre ei ny oppfatning av kostnadsforhold og derigjennom endring i prioriteringer, ser ut til å ha relativt lite for seg. Dvs. vi ser at den oppfylles m.h.t. at sentraladministrasjonen får økt budsjettandel og undervisningssektorens andel reduseres. Men dette er resultater som også fanges opp av henholdsvis "rådmannshypotesen" og "behovshypotesen", og som vi har sett, er resultatene m.h.t. oppfyllelse av disse mer konsistente, enn resultatene sett i forhold til "fiskalillusjonshypotesen" kan sies å være. De to nevnte endringene er mnemlig de eneste som byg-

ger opp under denne hypotesen. Riktignok øker teknisk sektor sin andel i den ene av kommunene, men nettopp fordi det bare gjelder én av dem, er dette et svakt tegn på at "fiskale Illusjoner" skal ha hatt noen betydning for policyendring.

Jeg har ikke kommentert at begge kommunene har økt budsjetandel på kap.1.8, "ymse formål". Dette er fordi mesteparten av dette kapitlet er renteutgifter, som reflekterer tidligere lån og investeringer, heller enn det er resultat av en bevisst endringspolitikk de siste to årene. Man kan selvsagt si at økningene i renteutgifter nødvendigvis gjør reduksjoner i andre deler. Det er nok riktig, men hvor disse reduksjonene kommer, må det andre variable til for å forklare.

5.1.7: Sammendrag.

På bakgrunn av det mønster som framkommer med hensyn til endringer i de ulike sektorens andel av budsjettet, er det to forklaringer som framtrer som de mest plausible. Den ene er at endring i rådmannens innflytelse i neste omgang har medført endring i prioritering. Med andre ord en sammenheng mellom endring i organisasjonsforhold og endring i policy.

Den andre modellen som viser konsistente resultater, er teorien om at behovsendring er bestemmende for hvilke sektorer som prioriteres.

Undersøkelsen går ikke lengre tilbake enn til det siste året før innføring av NI. Vi vet derfor ikke om endringene i kap.1.2 og 1.4 er fortsettelsen av en pågående tendens, eller om det er noe nytt som skjer akkurat dette året. Om det første er tilfellet, kan man lettere trekke den konklusjonen at dette er forhold som ville ha vist seg uavhengig av hva som ellers skjedde. Men dersom dette er ei utvikling som starter akkurat i 1986, er det avnskelig å se bort fra at nettopp bortfall av spesifikke tilskott kan ha gjort det lettere å prioritere i forhold til hva som er lokalsammfun-

nets behov. Friere tøyler ved at "Den gyldne pisk" er kastet, kan ha ført til at kommunene nå lunter i retning av ei samfunnsøkonomisk mer forsvarlig ressursallokering.

5.2: Utviklinga i møteoppmerksomhet.

Som kapittel 5 viste, ser det ut til at rådmannens innflytelse over budsjettet er økende, og at det skjer samtidig med, eller på bekostning av politikernes påvirkningskraft. De (politikere) bruker kortere tid på behandlinga, og de foretar færre endringer.

Men litt aktivitet er det likevel fremdeles blant "budsjettpolitikere", og det kan være interessant å se litt på hva denne aktiviteten dreier seg om. Ikke bare for å få tífredsstilt nysgjerrigheta, men fordi det kan si noe om hvilke områder politikere kanalisere virksomheten sin mot.

Som vi har sett, er det et par sektorer, undervisning og helse, som har fått mindre andel av budsjettet, samtidig som sentraladministrasjonen og sosialsektoren har fått mer. Selv om de politiske organer endrer lite på rådmannens disposisjoner, kan det hende de markerer sine synspunkt på de endringer som har skjedd. Ettersom det stort sett er fra rådmannens hånd prioriteringene er foretatt, vil det være interessant å se om de sektorene som har vært utsatt for endringer, kanskje særlig de som har fått mindre andel, blir gjenstand for mye debatt i de politiske fora. Hvis så, kan det være en indikasjon på at rådmannen får gjennomført sine prioriteringer tross politisk motstand. Hvis ikke oppmerksomheten øker om disse områdene, kan det enten tyde på at det er alminnelig enighet om prioriteringene, eller at politikere ikke er oppmerksomme på de endringer som har skjedd.

Oppmerksomhet er vanskelig å måle. det er klart at en kvalitativ metode, f.eks. ved argumentasjonsanalyse, ville gi de mest pålitelige resultater. Men med den mengden enheter som foreligger (flere hundre budsjettsaker) ville det

være altfor ressurskrevende i denne sammenheng.

Jeg har derfor valgt å studere oppmerksomhetsfordeling ved hjelp av kvantitative mål, med de begrensninger i forhold til sakenes innhold som det måtte innebære.

Ett kvantitativt mål på oppmerksomhet er hvor stor andel saker hver sektor har. Dette målet har den fordel at alle saker kommer med, og det fanger opp en situasjon hvor f.eks. 20 saker er oppe til debatt, 10 har tilknytning til en bestemt sektor, men ingen er blant de 5 eller 10 som fikk størst oppmerksomhet. Med det har jeg gitt stikkordet til et annet mål på oppmerksomhet: å måle sakene etter hvor mange som har ordet til den for så å rangere dem etter en slags "10 på topp" - liste.

I stedet for å velge en av disse metodene for å representere oppmerksomhet, har jeg valgt å lage en oversikt over hver av dem. Om det er sammenfall i resultatene, vil det være en styrke for eventuelle konklusjoner.

5.2.1: Oppmerksomhet undersøkt ved hjelp av kvantitative mål.

Oversikten, både over formannskapssaker og kommunestyresaker (se vedlegg), gir få eller ingen holdpunkter for generelle slutninger. Det varierer mellom kommunene og mellom årene innen hver kommune, hvor mye oppmerksomhet en sektor får. Helt klart er det i hvert fall at verken økende eller minkende budsjettandel medfører noen generell tendens når det gjelder oppmerksomhetsfordeling.

Det varierer også mellom formannskap og kommunestyre, hvilke sektorer det er mest debatt om de enkelte år. Ved en eventuell nærmere undersøkelse kan det derfor være grunn til å undersøke hvorfor de to politikergruppene fokuserer såpass forskjellig. Ei mulig forklaring kan være at det formannskapet har "gjor unna", ser ikke kommunestyret noen grunn til å

pirke i, men det er en annen diskusjon.

Til sist vil jeg nevne det eneste som en kan forsvare å kalle en tendens i dette materialet. Det ser vi på kommunestyretabellene, hvor det viser seg at kap.1.9 (finansielle saker) har en liten, men jevnt økende andel av sakene i begge kommunene.

Noe grunnlag for konklusjoner om politikernes reaksjoner i forhold til rådmannens prioriteteringer kan det ikke sies å være i dette materialet. Det som imidlertid kan danne grunnlag for videre refleksjoner, er tendensen til økt oppmerksomhet om kap.1.9 blant kommunestyrerepresentantene. På den ene siden kan det støtte opp om en antakelse om at representantenes oppmerksomhet går i retning av et mer helhetlig syn på kommuneøkonomien, i og med at de ser ut til å konsentrere seg mer om det kapitlet som på en måte er grunnlaget for økonomiutviklinga. Spissformulert kan det sies at kommunestyret er på vei bort fra "The-floor-carpet-debate", mot en møtestil hvorf man konsentrerer seg om den generelle økonomiske styringa av kommunen.

Noe mindre flatterende for politikerne vil det være om tendensen indikerer at de er i ferd med å gi opp selv det å markere sine synspunkter på enkeltsaker, slik det tidligere har vært vanlig. Økt oppmerksomhet om kap. 1.9 kan i en slik forståelse bety at symbolpolitikken rettes mot et felt der reelle endringer er svært vanskelig å gjennomføre fordi det er her rådmannens kompetanse stort sett er mest overlegen.⁷⁾

KAPITTEL 6: AVSLUTNING: OPPSUMMERING OG KONKLUSJONER.

I dette kapitlet vil jeg forsøke å oppsummere resultatene av undersøkelsen og se dem i forhold til det som var arbeidets teoretiske utgangspunkt. Videre følger ei drøfting om hvorvidt resultatene kan tenkes å få videre implikasjoner for forholdene i den kommunale forvaltning, og hvilke disse i tilfelle kan tenkes å være.

6.1.1: Oppsummering.

Formålet med undersøkelsen var å finne ut om innføring av Nytt Inntektssystem for kommunene medførte endringer i den kommunale organisasjon og policy. Arbeidet starta med ei skisse hvor fire kombinasjoner av mulige virkninger eller mangel på slike blei tegna opp. Disse mulighetene var: 1) Endringer både i organisasjon og policy, 2) Organisasjonsendringer, 3) Policyendringer og 4) Ingen endringer.

Utgangshypotesen var at virkningene det nye overføringssystemet kunne føre med seg, ville være avhengig av om organisasjonen hadde "program", eller rutiner, for å respondere på denne endringa i formen på input.

"Oversatt" til norsk kommunal virkelighet gikk hypotesen om organisasjonsvirkninger ut på at fordi NI er et system som som fratar etatene en form for kompetanse som kan være et middel for å oppnå budsjett suksess, og tilfører rådmannen et redskap for bremse ekspansjonsivrige etater, ville vi komme til å se en bevegelse i retning av rammebudsjettering som metode. Denne bevegelsen, blei det antatt, ville være mest markert i kommuner hvor budsjetteringsprosessen hadde minst preg av denne budsjetteringsformen, dvs. i kommuner hvor rådmannens innflytelse var relativt liten.

I dette "spillet" var politikerne joker, idet deres aktivitet kunne ta retning av enten sektorforsvarsvirksomhet eller samordningsorientering.

Hypotesene for fordelingsvirkninger gikk ut på at disse enten kunne være forårsaket direkte av NI (Fiskal-illusjonshypotesen), av endringer i behov (behovshypotesen), av sammensetninga av de politiske organer (partihypotesen), eller at de kunne være en konsekvens av eventuelle organisasjonsendringer (rådmannshypotesen).

Resultatene av undersøkelsen viste at i løpet av perioden kunne det registreres endringer både i organisasjonsforhold og i policy.

Rådmannens posisjon i organisasjonen er styrket og politikerne ser ut til å øve mindre innflytelse enn før. De holder seg lojalt til rådmannens rammer, og selv innenfor rammene utfolder de seg mindre enn før.

Nettopp dette forholdet, at politikernes aktivitet og innflytelse har avtatt, må tolkes som et tegn på at etatens posisjon også er blitt svakere enn den var. Etatenes budsjettssuksess er til en viss grad et resultat av politikernes, og da i særdeleshet sektorpolitikernes innflytelse. Ved at politikerne vise mindre aktivitet i policy-utforminga har etatene færre sjanser til å få gjennomslag for forslagene sine.

Etatenes strategier og responsen på disse, er vanskeligere å ta til inntekt for noen bestemt tendens, fordi det som sagt er nesten umulig å vite hvilke strategier som ligger bak etatsforslagene. Det kan være at mer moderate krav er et tegn på at de opplever rådmannens autoritet som sterkere enn før. Men det kan også tenkes at moderasjonen bare er tilsynelatende; at det er et uttrykk for en annen strategi. Vi har jo sett at det varierer voldsomt mellom kommunene hvor stor grad av budsjettssuksess etatene har, etter innføring

Men nettopp denne variasjonen, som ikke var der i undersøkelsens første år, kan være et tegn på at det er blitt

litt enklere for rådmannen å overprøve etatsvurderinger, og at hans innflytelse overfor etatene på den måten også har økt.

Noe egentlig svar på dette vil vi ikke få før det eventuelt blir undersøkt hvilke poster rådmannen reduserer på i de forskjellige perioder. Det er klart at det er forskjell på å midlertidig redusere lønnsposter fordi det er budsjettert med ei stilling det ikke finnes søkere til, og å reéllt redusere driftsmidler til etablerte tiltak.

Eatatene har fremdeles sin fagkompetanse, og det finnes fremdeles statlig pålagte oppgaver som de skal utføre. De har dermed enda to sterke forhandlingskort i forhold til de øvrige budsjettaktører. En undersøkelse hvor man ser på hver enkelt etat, ut fra disse to variablene, kan antakelig gi bedre rom for slutninger om hvorvidt vi er på vei mot ei mer ren rammebudsjettering, eller om "marginalrammebudsjettering" er en mer dekkende betegnelse.

Undersøkelsen av fordelingsvirkninger viste at i løpet av perioden fikk skolesektoren og helsesektoren mindre, mens sosialsektoren og sentraladministrasjonen fikk økt andel av kommunens brutto driftsbudsjett.

De hypotesene som viste seg å ha størst forklaringskraft, var "behovshypotesen" og "rådmannshypotesen". Ei slutning som dermed kan trekkes, er at NI har fordelingsvirkninger via de organisasjonsvirkningene det forårsaker. Den lite fingraderte operasjonaliseringa av hypotesene, utelukker imidlertid ikke helt at de andre hypotesene kan ha hatt ei viss forklaringskraft.

Resultatene kan derfor summeres opp til at vi har registrert endringer både i organisasjon og policy, og at det fins indikasjoner på at en del av policyendringene kommer som en konsekvens av organisasjonsendringene.

6.2: Konsekvenser av endring.

Sammendraget i forrige avsnitt gir, på en måte sett, oversikt over resultatene av undersøkelsen. Ut fra et videre perspektiv kan det hevdes at resultatene venter vi fremdeles på å få se. Denne oppgaven tar som før nevnt, utgangspunkt i en prosess som for analytiske formål er avgrensa fra en større sammenheng. Det betyr på ingen måte at at ikke de resultatene undersøkelsen har vist, kan og vil få konsekvenser ut over den prosessen som er studert. Til sammen utgjør disse, resultater og konsekvenser, det Robinson og Majak kaller "The Outcome Cluster", hvor de skiller mellom "output", "outcome" og "effect": "The distinction between "outputs" and "outcome" is twofold: (1) it is a difference between intermediate and end products, and (2) it is a difference in usage - "outputs" being used within the decision unit to produce other "outputs" and, eventually, "outcomes". "Outcomes" in turn are imposed upon the environment external to the decision unit. The "implementation" or "consequences", of decision "outcomes" may be referred to as decision "effects". (Robinson & Majak, 1967, s.185).

Hva disse konsekvensene kan vise seg å bli, er det siste del av kapitlet skal inneholde noen betraktninger om.

6.2.1: Konsekvenser av fordelingsendringer.

Ut fra ei rent overfladisk betraktning kan en si at konsekvensene vil bli at de sektorer som har fått en mindre budsjettandel vil måtte gi sine brukergrupper et dårligere tilbud og at det motsatte vil være tilfelle for de som har oppnådd en økt andel av budsjettet. Dette er imidlertid en påstand med mange modifikasjoner, først og fremst knytta til ressurs- og behovssituasjonen for den enkelte etat.

For å ta behovssida først: Hvis størrelsen på brukergruppene øker eller avtar i takt med endringene i budsjettandel, kan det være grunn til å konkludere med at fordelingsendringene ikke vil medføre merkbare konsekvenser. Det

avhenger igjen av at også typen behov er uforandra. Selv om både budsjettandelen og brukergruppa er stabil, vil etatens økonomiske situasjon ha blitt dårligere dersom behovene endrer seg i ei retning hvor det koster mer å oppfylle dem. Hvem som definerer behov, vil det føre for langt å komme inn på her, men det er naturligvis også ei vurdering som en videre analyse måtte ta i betraktning.

Den andre faktoren som påvirker konsekvensene, er hvordan ressursutnyttelsen er i de ulike sektorer. Er ressursene tøyd maksimalt, vil redusert andel ha større betydning for brukerne enn om etaten fremdeles har litt å gå på. Men i alle tilfeller betyr det at personalet, eller evt. maskinparken, vil merke ei økt belastning i form av økte effektivitetskrav. I neste omgang kan det medføre behov for økte ressurser, eller det kan medføre nedsatt produktivitet.

På lignende måte vil også konsekvenser av økning i budsjettandelen være betingta av hvordan ressursutnyttelsen er i den enkelte etat. Om en etat er lite effektiv vil økt andel få mindre merkbare konsekvenser for brukerne enn om den er i stand til å få mye ut av hver krone.

I forrige avsnitt ble det pekt på at rådmennenes mest brukte strategi på utgiftssida var å redusere midlene til den minst produktive etat. Et adekvat "mottrekk" fra etatens side vil derfor være å satse på økt produktivitet. Denne kan søkes dokumentert overfor sentraladministrasjonen gjennom f.eks. nyttekostnadsanalyser og økt bruk av årsberetning. I det hele tatt mer og lettere tilgjengelig dokumentasjon av hva pengene blir brukt til, for å sikre seg samme andel, og forhåpentligvis øke den ved neste budsjetttrunde. Strategien kan tenkes brukt både i årsbudsjett- og langtidsbudsjettsammenheng.

6.2.2: Reéll innflytelsesendring eller antesipert tilpasning?

Når det gjelder forholdet rådmann - politikere, er det ei viktig innvending mot de konklusjoner analyseresultatene synes å peke mot, som må tas i betraktning. At rådmannens budsjettforslag ikke forandres vesentlig av politikerne, kan også være et uttrykk for antesipert tilpasning. Gjennom et årelangt samspill mellom de samme personer, oppstår det gjerne en slags felles forståelse. En kan tenke seg at de lærer av hverandre, slik at politikerne ikke satser på endringer som de vet det er sterke økonomifaglige argumenter mot, og at rådmannen unngår prioriteringer han vet vil møte kraftig motbør hos politikerne.

Dette fortolkningsproblemet, som også Tore Hansen tar opp i en av sine artikler (Hansen-85), gir ikke datamaterialet noen løsning på. Da måtte både modellutforming og datagrunnalget være et ganske annet enn det som er benytta har. Det kan f.eks. tenkes at en ved en argumentasjonsanalyse, der en sammenligna politiske signaler og faktisk prioritering gjennom en del år, ville komme fram til resultater med hensyn til hva som er antesipert tilpasning og hva som er rådmannesns "egen" påvirkning av den kommunale politikkutforminga.

Når jeg i det følgende forsøker å skissere eventuelle konsekvenser av oganisasjonsvirkningene slik de framtrer i undersøkelsen, er det altså ikke uten de forbehold denne tolkninga medfører.

6.2.3: Kommunepolitikeren - sandpåstrøer og formidler?

Kommunestyret som sandpåstrøingsorgan er intet ukjent begrep. Denne oppgaven at har vist at det nye overføringssystemet ikke har bidratt til å snu utviklinga. Den går i retning av at politikerne, både i formannskap og kommunestyre mer og mer spiller en legitimerende rolle for administrasjonens politikk. Det synes som det er god grunn til å

slutte seg til Ståhlbergs beskrivelse av de folkevalgtes deltakelse i beslutningsfetting: "Medan det egentliga beslutsfattandet sker på annat håll, sitter kommunmedlemmarna på första parkett för att se på beslutsskådespelet. Nöyda över föreställningen frågar de inte efter var de egentliga besluten fattas." (Ståhlberg 1983, s.52).

Men er da de folkevalgte i kommunene helt uten noen politisk funksjon? Hva er vitsen med å ha lokale politiske organer? I samme artikkel (Ståhlberg -83) peker forfatteren på at de folkevalgte, i tillegg til den legitimerende rollen, kan ha en "selgerrolle" og en "ombudsmannsrolle". Selgerrollen innebærer at politikeren skal formidle forvaltningens krav til innbyggerne, og ombudsmannsrollen innebærer ei formidling av krav fra velgergrupper til forvaltninga.

Sett under ett kan disse to rollesettene kalles en formidlerrolle - et slags kontaktledd mellom velgere og forvaltning. Om dette antyder et korrekt bilde av lokalpolitikernes aktivitet, kan det tenkes at de mer er å regne som premissleverandører enn som beslutningsfattere i den kommunale forvaltning. Deres innflytelse kan derfor sies å være avhengig av i hvor stor grad de premisser de leverer får avgjørende betydning for de enkelte sakers utfall.

6.2.3: Kommunen - er det rådmannen?

Den sentraladministrative delen av kommunalforvaltninga styrkes, både i form av økt innflytelse til rådmannen og ved at hovedkapittel 1.1 (sentraladministrasjonen) får en større andel av budsjettet. Nå er det en kjennsgjerning at rådmannen allerede i utgangspunktet måtte regnes som en sentral, om ikke "den sentrale" aktør i kommunalforvaltninga. At han nå ser ut til å ha blitt enda mer sentral, er således bare en gradforskjell i forhold til hans tidligere stilling. Det er svært vanskelig å komme med påstander om hva denne ekstra graden av innflytelse kan få å si for den kommunale forvaltning og policy. Man kan som et forsøk på å nærme seg dette problemet formulere generelle antakelser om hva som styrer

rådmannens utøvelse av sin funksjon, og i forlengelsen av disse se for seg at disse bakgrunnsvariablene vil få en større betydning enn de hittil har hatt.

I den grad det er de samme bakgrunnsvariable som har betydning i kommunal- som i statsforvaltninga, kan noen antakelser om hva som påvirker rådmannens handlinger hentes ut fra de resultater Lægroid og Olsens undersøkelser viser, (Lægroid og Olsen 1978). I denne undersøkelsen tyder resultatene på at utdanningsbakgrunn er av de trekk som betyr mest for hvordan tjenestemennene virker i departementene. Videre at byråkratisk karriere og plassering i forvaltningsstrukturen har stor betydning for tanke-, kontakt- og kontrollmønstre. Sett i sammenheng med de politiske organers reduserte innflytelse, kan dette gi grunnlag for ei hypotese om at kommunens ressursprioritering mer er et resultat av rådmannens utdannings- og karrierebakgrunn enn av sammensettinga av de politiske organer i kommunen.

Nå når ikke lenger de spesifikke tilskottene er ei redning å regne med i økonomisk knappe tider (og i budsjetteringssammenheng vil tidene vel alltid være det), vil det mer enn noen gang før være om å gjøre å få mest mulig ut av hver krone. Mens de spesifikke tilskottene før kunne brukes som en slags redningsplanke og kommunene visste at de kunne regne med å tøye budsjettet litt, er det rimelig å tenke seg at den nye situasjonen med faste rammer vil oppfattes som ei innstramming. Man kan også tenke seg at staten faktisk vil bruke det nye overføringssystemet til å stramme inn. Det er nevnt før, og sannsynligheta for at det skal skje er en helt annen diskusjon. Men i en situasjon som er, eller føles som ei innstramming, er det rimelig å anta at rådmennene vil ta i bruk bestemte strategier. Disse strategiene kan vi dele i tre hovedkategorier: Inntektsstrategier, Utgiftsstrategier og Strukturelle -administrative strategier (Rose -86). En spørreundersøkelse har vist at for hver av de tre kategoriene, er den viktigste: Økning av kommunale avgifter, Skjære ned på den minst produktive etat og Forbedre produktiviteten ved arbeidsbesparende teknikk, (Rose 1986).

Det bildet som har tegna seg, tyder også på at kommunene har tatt et skritt på veien mot en annen lederskapsstruktur. Baldersheim (1987) beskriver det som ei utvikling "...from a traditional pattern, through a managerial to a corporate pattern". Den tradisjonelle modellen går ut på et lederskap hvis disposisjoner domineres av synspunktene til den politiske majoritet i kommunen. I neste fase, "the managerial", er rådmannen (manager) den dominerende, og partipolitiske forhold mister betydning: "In the managerial pattern the manager is the active, dominant part. He exerts influence through sophisticated administrative techniques", og videre: "The managerial pattern is responsive to financial indicators, regarding e.g. revenues, the local economy or government transfers" (Baldersheim -87,s.6) I denne fasen er utgiftsreduksjon regna som det mest aktuelle valg i økonomisk pressa situasjoner. Først i neste fase trer "the corporate pattern" fram. Her er rådmannen og ordfører "lederskapspartnere", strategien ventes nå å gå i retning av økt effektivitet/arbeidsbesparende teknikk.

I denne oppgaven er ikke ordføreren skilt ut som egen aktør, men inngår i politikergruppa som helhet. Men på grunn av det omfattende materialet som er samla inn, foreligger det muligheter for å undersøke om det er det "opplyste rådmannsvelde" eller en form for "lokalkorporativisme" som er det mest fremtredende trekk ved kommunal lederskapsstruktur i dag.

Til slutt: Hva med det lokale selvstyret? Hvis resultatene fra undersøkelsen virkelig er et uttrykk for at politikerne er på vei til å trekke seg ut av beslutningsvirksomhet, er ikke det et tegn på at NI i hvert fall ikke har vært med på å styrke det, slik meninga opprinnelig var? Muligheten er der, og kan ikke utelukkes.

Men rådmannen og etatene er også lokale aktører, og bakgrunnen for å "styrke det lokale selvstyret" var et ønske om ei mer samfunnsøkonomisk forsvarlig utnytting av res-

sursene. Vi har sett at det faktisk har foregått ei endring i prioriteringsmønster mellom sektorene akkurat i perioden med innføring av NI. Det kan tenkes at dette er et uttrykk for at man på lokalplanet nå prioriterer "fornuftigere". Om det er tilfellet, kan intensjonene, på en måte sett, være i ferd med å gå i oppfyllelse.

Det neste steget i denne diskusjonen er kanskje å spørre om prisen for styrka lokalt sjølstyre, er å gi avkall på det lokale demokratiet.

LITTERATURREFERANSER

- Bailey F.G.: (1980) "Stratagem and Spoils"
Basil Blackwell, Oxford
- Baldersheim H.: (1975) "Forvaltningsorganisasjon og Samfunnstruktur"
Universitetsforlaget
- Baldersheim H.: (1987) "Explaining Strategic Choice"
Notat
- Brofoss K.E.: (1985) "En beslutningsstrategisk analyse av statsbudsjettarbeid"
i Hansen (red.): "Offentlige budsjettprosesser"
Universitetsforlaget
- Christensen C. og Søndergaard J.: (1984) "Danske kommuners valg av budget metode".
i Søndergaard J. (red.) "Kommunernes budgetlægning"
Jurist- og Økonomforbundets Forlag, Århus
- Cowart A.T. og Brofoss K.E.: (1979) "Decisions, Politics and Change"
Universitetsforlaget 1979
- Danziger J.N.: (1978) "Making Budgets. Public Resource Allocation"
Beverly Hills & London: Sage Publications
- Dye T.R. (1966) "Politics, Economics and the Welfare"
Rand McNally, Chicago 1966
- Egeberg M., Olsen J.P. og Sætren H.: (1978) "Organisasjonssamfunnet og Den Segmenterte Stat".
i Olsen J.P. (red): "Politisk Organisering"
Universitetsforlaget
- Egeberg M.: (1981) "Stat og Organisasjoner"
Universitetsforlaget
- Enderud H.: (1986) "Hvad er organisations-sociologisk metode?"
Samfundslitteratur
- Flohr Nielsen J.: (1985) "Kommunal Organisering"
Forlaget Politica, Århus 1985
- Hall R.H.: (1982) "Organizations: Structure and Process"
Prentice-Hall, New York
- Hansen T.: (1980) "Fragmentering som rasjonell budsjetteringsstrategi"
i Kjellberg F. (red.): "Den Kommunale Virksomhet"
Universitetsforlaget
- Hansen T.: (1985) "Tilnæmninger til studiet av offentlige budsjettbeslutninger"

i Hansen T.(red.): "Offentlige Budsjettprosesser"
Universitetsforlaget

Hansen T. og Christoffersen L.: (1985) "Budsjettering og Politisk Styring"
i Hansen T. (red.): "Offentlige Budsjettprosesser"
Universitetsforlaget

Hansen T. og Kjellberg F.: (1980) "Kommunale Utgifter i Norge: Autonomi og
sentral kontroll i lokalforvaltningen"
i Kjellberg F. (red.): "Den Kommunale Virksomhet"
Universitetsforlaget 1980

Hellevik O.: (1970) "Forskningsmetode i Sosiologi og Statvitenskap"
Universitetsforlaget

Holter H. og Kalleberg R.: (1982) "Kvalitative metoder i samfunnsforskning"
Universitetsforlaget

Jenssen S.: "Styringsmuligheter i Årsbudsjetteringsprosessen"

Jenssen S.: (1985) "Årsbudsjettet som Styringsredskap"
i Aarsæther, Jenssen og Larsen: "Fra vekst til innstramming"
Rapport, UiTø 1

Jenssen S. og Larsen F.: (1985) "Mye skrik og mye ull"
Sosiologi i dag nr.3/4

Kjellberg F.: (1977) "Does policies (really) determine politics?"
Policy Studies Journal vol.5

Kjellberg F.: (1980) "Et perspektiv på utviklingen av kommuneinstitusjoner"
i Kjellberg f: (red.) "Den kommunale virksomhet"
Universitetsforlaget

Larsen H.O.: (1987) "Political Authority and Local Leadership"
ECPR-paper 1987

Lindblom C.E.: (1972) "Den Politiska Beslutsprosessen"
Prentice-Hall/Beyronds, Malmö

Lindblom C.: (1973) "The Science of Muddling Through"
i Faludi A.(red.) "A Reader in Planning Theory"
Pergamon Press, Oxford

March J.G.: (1981) "Footnotes to Organizational Change"
Administrative Science Quarterly 26,

Markusson P.: (1983) "Organisering av Kommunalt Framsyn",
Hovedoppgave ISV, Universitetet i Tromsø

Olsen J.P.: (1970) "Local Budgeting - Decision Making or a Ritual Act"
Scandinavian Political Studies, vol.5

Peters G.: (1978) "The Politics of Bureaucracy"

Longman, New York 1978

- Rattsø J.: (1987) "Kommunenes tilpasning og overføringssystemet"
Rapport, første versjon, april
- Robinson J.A. og Majak R.R.: (1962) "The Theory of Decision-Making"
i Charlesworth J.C. (ed.) Contemporary Political Analysis
New York: The Free Press
- Rose L.: (1987) "Adapting to Changing Economic Conditions: Fiscal Strategies in Norwegian Municipalities."
Arbeidsrapport nr.6, Institutt for Statsvitenskap, Oslo
- Scott W.R.: (1981) "Organizations, Rational, Natural and Open Systems"
Prentice-Hall
- Sharkansky I.: (1979) "The routines of Politics"
Van Nostrand Reinhold
- Sharpe L.J. and Newton K.: (1984) "Does Politics Matter?"
Clarendon Press, Oxford
- Skovsgaard C.J.: (1983) "Kommunal Service: Fra udbygning til omstilling"
i Skovsgaard (red.): "Kommunernes Service Under Pres"
Jurist- og Økonomforbundets Forlag, Århus
- Skovsgaard C.J.: (1983) "Party Politics and Sectorization in Danish Local Budgeting"
Paper til ECPR workshop, Freiburg
- Ståhlberg K.: (1983) "Förtroendemännens deltagande i beslutsfattandet: en problematisering"
Kommunalvetenskapelig tidskrift nr 1
- Søndergaard J.: (1984) "Teorien om valg av budgetmetode"
i Søndergaard J. (red.): "Kommunernes Budgetlægning"
Jurist- og Økonomforbundets Forlag
- Sørensen R.J.: (1986) "Nytt Inntektssystem for Kommuner og Fylkeskommuner: Holdninger, Erfaringer og Forventninger"
Rapport, Institutt for Statsvitenskap, Oslo
- Sørensen, R.J.: (1987) "Spillet mellom Staten og Kommunene",
Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift nr.1,
- Torsteinsen H.: (1986) "Lokale partilags og bygdelisteorganisasjoners medvirkning og innflytelse i kommunalt budsjettarbeid"
ISV/UiTø
- Weigård J.: (1986) "Førstegangsbudsjettering med Nytt Inntektssystem"
Prosjektrapport, Senter for Kommunalforskning, UiTø

Aarsæther, Larsen og Røvik: (1981) "Velferdsstaten som kommunaløkonomisk problem

KS-rapport nr.4

Aarsæther N.: (1985) "Kommunalpolitisk Budsjettering"

Avhandling for den filosofiske doktorgrad, Tromsø

Aarsæther N.: (1986) "Kommunalismens Legitimeringsproblem i et Sektorisert Samfunn"

Forelesning ved doktordisputas, Universitetet i Tromsø

OFFENTLIGE DOKUMENTER

NOU 1979:44 - Nytt Inntektssystem for Fylkeskommunene

NOU 1982:9 - Kommunaløkonomisk Styring

NOU 1982:15 - Nytt Inntektssystem for Kommunene

St.meld.nr.26 1983/84 - Om et nytt inntektssystem for kommunene og fylkeskommunene.

Fylkesmannen i Troms: Kommunaløkonomisk Statistikk for Kommunene i Troms 1987

VEDLEGG 1:

De ulike hovedkategoriers andel av brutto driftsbudsjett hvert år.

	<u>Storland</u>			<u>Myrslett</u>		
	1985	1986	1987	1985	1986	1987
1.1	9	10	10	1.1	7	8
1.2	37	35	35	1.2	35	33
1.3	13	13	12	1.3	23	22
1.4	13	14	16	1.4	14	15
1.5	6	6	6	1.5	4	4
1.6	9	9	9	1.6	8	9
1.7	2	2	2	1.7	1	1
1.8	11	12	11	1.8	9	9
SUM	101	101	101	SUM	101	100

VEDLEGG 2:

Saker som er oppe til debatt, fordelt på hovedkapitler (prosent).

Formannskap Myrslett

	1.1	1.2	1.3	1.4	1.5	1.6	1.7	1.8	1.9	
1985	7	25	18	17	22	9	-	-	2	N=129
1986	14	23	8	14	16	18	3	3	2	N=189
1987	20	17	9	15	14	15	1	5	3	N= 96

Kommunestyre Myrslett

	1.1	1.2	1.3	1.4	1.5	1.6	1.7	1.8	1.9	
1985	4	15	15	4	26	29	-	4	4	N= 27
1986	15	27	2	2	12	29	2	-	10	N= 41
1987	7	22	-	7	17	25	7	1	13	N= 40

De 5 største sakene i debatten hvert år. Sakene er rangert etter antall ytringer i forbindelse med dem.

Formannskap Myrslett

1985	H.K.	1986	H.K.	1987	H.K.
Skatteanslaget	1.9	Skatteanslaget	1.9	Husleieøkning	1.7
Helsesøsterst./ jordmorstilling	1.3	Lønn nattevakt aldershjem	1.3	Lønn akt./ støttekontakt	1.4
Kopieringsmaskin	1.1	Inventar, læremidler skole	1.2	Legelønninger	1.3
Lønn fagarbeider teknisk	1.6	Vikarlønn, skole	1.2	Renovasjonsavg.	1.6
Leieinntekter	1.1	Legelønninger	1.3	Form.godtgj. skole	1.2

Kommunestyre Myrslett

1985	H.K.	1986	H.K.	1987	H.K.
Helsesøsterst./ jordmorstilling	1.3	Tomtesituasjonen	1.6	Lønn ped. kons.	1.2
Ordførerlønna	1.1	Legebolig	1.7	Industriavfalls- plass	1.6
Sykehjemmet	1.3	Barnehage N-Len.	1.4	Renovasjonsavg.	1.6
Flytebrygge	1.6	Vannverk	1.6	Husleieøkning	1.7
Tømmeplass	1.6	Kopieringsmaskin	1.1	Fiskemottak	1.6

VEDLEGG 3:

Saker som er oppe til debatt, fordelt på hovedkapitler (prosent).

Formannskap Storland

	1.1	1.2	1.3	1.4	1.5	1.6	1.7	1.8	1.9	
1985	13	13	10	13	17	13	7	13	3	N= 30
1986	4	16	12	8	24	32	0	0	4	N= 25
1987	10	15	5	30	25	10	0	5	0	N= 20

Kommunestyre Storland

	1.1	1.2	1.3	1.4	1.5	1.6	1.7	1.8	1.9	
1985	25	0	0	17	40	0	17	0	0	N= 27
1986	7	7	7	7	14	36	7	-	14	N= 14
1987	0	10	10	20	0	30	0	0	30	N= 10

De 5 største sakene i debatten hvert år. Sakene er rangert etter antall ytringer i forbindelse med dem.

Formannskap Storland

1985	H.K.	1986	H.K.	1987	H.K.
Asfaltering	1.6	Anbudsprinsipp	1.6	Hjemmehjelp	1.4
Kai	1.7	Asfaltering	1.6	Stipend skoleung.	1.2
Uteanlegg skole	1.2			Fritidsklubber	1.4
		Turistsekretær	1.1		
Tilskott idretts anlegg	1.5	Verneverdig hus	1.5		
Tilskott støanl.	1.7	Renovasjon	1.6		

8)

Kommunestyre Storland

1985	H.K.	1986	H.K.	1987	H.K.
Kaianlegg	1.7	Fast dekke	1.6	Arbeidsgiver-avg.	1.9
Ordførerlønna	1.1	Anbudsprinsipp	1.6		
Ungdomsarbeid	1.5	Årsmeld.nyanl.	1.7		
Barnehage	1.4	Leirskole	1.2		
		Bunnkjetting	1.7		

1. "For sene signaler" fordi det ofte vil gå litt tid før en kommune oppfatter og benytter seg av et tilskott, og den ønskede konjunkturvirkning kan derfor utebli.
2. Direkte oversettelse av det March og Simon (1958) kaller "switch", som betegner organisasjonens evne til å ta i bruk ulike program ved ulike anledninger.
3. Kommunene skal ikke påta seg oppgaver som påligger andre forvaltningsorgan - "og forøvrig kan de gjøre hva de vil.
4. "Overføre kompetansen" er et noe forenkla uttrykk for at rådmannen gjennom NI vil få et redskap til å bedre kontrollen med kommunens økonomi som helhet, mens etatene blir fratatt en kompetanse som kunne være et godt forhandlingskort for å utvide aktiviteten.
5. Aarsæther N. (1982): "The role of Politicians in Modern Local Budgeting". ECPR-paper Århus.
6. Pensjonering, førtidspensjonering eller retrettstilling
7. Ved å gå nærmere inn på innholdet i debatten, vil en kunne trekke sikrere slutninger om akkurat disse forholdene.
8. Når rangeringslista enkelte steder er ufullstendig, kommer det av at det på de angjeldende møter ikke var debatt om flere saker. I enkelte tilfeller blei endring foreslått og avstemming gjennomført uten at flere tok ordet til saka.

FØRSTEGONGS BUDSJETTERING MED NI - SPØRJESKJEMA TIL SENTRALADMINISTRASJONEN.

Bakgrunnsopplysninger/budsjett-data

- 1 - Kommunnr.: _____
- 2 - Etat/sektor: 7. Sentraladministrasjonen
- 3 - Posisjon: 3. Rådmann
4. Økonomikonsulent e.l.
- 4 - Kjønn: 1. Kvinne
2. Mann
- 5 - Fødselsår: _____
- 6 - År i noverande posisjon: _____
- 7 - År i kommunen som tillitsvalgt eller ansatt: _____
- 8 - År i kommunal praksis: _____
- 9 - Utdanningsnivå: 1. Grunnskole
2. Videregående skole
3. Høgskole
4. Universitet

- 10 - Utdanningstype:
- 01. Samfunnsvitenskapeleg
 - 02. Juridisk
 - 03. Økonomisk
 - 04. Helse-/sosialfagleg
 - 05. Teknisk
 - 06. Lærarutdanning
 - 07. Kommunalhøgskole
 - 08. Etatsutdanning
 - 09. Landbruksutdanning
 - 10. Andre

- 11 - Stemmegivning:
- 01. Arbeidarpartiet
 - 02. Høgre
 - 03. Kristeleg Folkeparti
 - 04. Senterpartiet
 - 05. Sosialistisk Venstreparti
 - 06. Framstegspartiet
 - 07. Venstre
 - 08. Raud Valallianse
 - 09. Det Liberale Folkepartiet
 - 10. Norges Kommunistiske parti
 - 11. Andre parti
 - 12. Upolitisk liste/bygdeliste

TAS TIL SLUTT!

- 52 - Tok budsjettarbeidet meir tid i år enn i fjor?
- 1. Om lag som året før
 - 2. Lengre tid
 - 3. Kortare tid
 - 9. Spørsmålet høver ikkje
- NOVEMBER!
- 53 - Kvifor gjekk det med meir tid?
- 1. NI-problematikk
 - 2. Andre "saklege" problem
 - 3. Tilfeldige forhold
 - 9. Spørsmålet høver ikkje
- NOVEMBER!

54 - Om vi ser bort frå løns- og prisstigninga, vil du seie at fordelinga på 1986-budsjettet er forskjellig frå i fjor?

1. Nei, heilt likt
2. Ja, men lite forskjell
3. Ja, ein viss forskjell
4. Ja, betydeleg forskjell

VEOLEGG 4

60 - Er det nokon av etatane som spesielt har problem med å få gjennom sitt budsjettforslag i sentraladministrasjonen?

1. Nei
2. Skole
3. Helse/sosial
4. Kultur
5. Teknisk
6. Fleire (før opp): _____

61 - I kor stor grad er budsjettarbeidet i sentraladministrasjonen prega av lojal oppfølging av planer og langtidsbudsjett?

1. Sterk plan-lojalitet
2. Både - og
3. Lite plan-lojalitet

- Har du hatt kontakt med nokre av følgande grupper/organisasjonar i samband med etaten sitt 1986-budsjett?

	Fleire			Enkelt		
	gonger	gong	Nei	gonger	gong	Nei
66 - Personale-representantar	1	2	3			
67 - Næringslivet	1	2	3			
68 - Fagorganisasjonar	1	2	3			
69 - Idrettslag	1	2	3			
70 - Humanitære/religiøse/kulturelle	1	2	3			
71 - Ad-hoc/bygdslag	1	2	3			

72 - Partilag

1 2 3

73 - Enkeltpersonar

1 2 3

74 - Brukargrupper/foreldregupper

1 2 3

75 - Andre lokalt - spesifiser: _____

1 2
1 2

76 - Nabokommunar

1 2 3

77 - Overlokale organ - spesifiser: _____

1 2 3

78 - Har eventuell kontakt med interessegrupper ført til endringer i etaten sitt budsjett?

1. Ja, men ubetydelige
2. Ja, betydelige (spesifiser): _____

3. Nei

9. Spørsmålet høver ikkje

79 - Har enkeltsaker i kommunen sitt 1986-budsjett vore framme i lokalaviser/kringkasting?

NOVEMBER!

1. Ja (noter sak): _____

2. Nei

87 - Kor ofte blir budsjettprioriteringane gjort ut frå økonomi-faglege og tekniske føresetnader (finansieringsmuligheter, plankapasitet)?

1. Ofte
2. Mindre ofte
3. Aldri

84 - Helse/sosialektoren:

1. Stor, positiv
2. Viss, positiv
3. Lite, ingen
4. Viss, negativ
5. Stor, negativ
8. Veit ikkje
9. Spørsmålet høver ikkje

85 - Kultursektoren?

1. Stor, positiv
2. Viss, positiv
3. Lite, ingen
4. Viss, negativ
5. Stor, negativ
8. Veit ikkje
9. Spørsmålet høver ikkje

86 - Teknisk sektor?

1. Stor, positiv
2. Viss, positiv
3. Lite, ingen
4. Viss, negativ
5. Stor, negativ
8. Veit ikkje
9. Spørsmålet høver ikkje

89 - Foregår budsjettarbeidet i sentraladministrasjonen på same måte som ved forrige budsjett?

1. Ja, same opplegg
2. Ja, stort sett
3. Visse endringar
4. Store endringar

90 - (Viss 89 = 3 el. 4):

Kva består endringa(ne) i? _____

88 - Blir det brukt mykje tid til konsultasjonar med den

politiske leiinga i sentraladministrasjonen sitt arbeid med å prioritere og finne fram til innsparingar?

1. Mykje tid
2. Ein del tid
3. Lite eller ingen tid

82 - Korleis vurderer du betydninga av NI for kommunen som heilskap?

1. Stor, positiv
2. Viss, positiv
3. Lite, ingen
4. Viss, negativ
5. Stor, negativ
9. Spørsmålet høver ikkje

Spesifiser: _____

- Korleis vurderer du betydninga av NI når det gjeld å få gjennomført vedkommande etat sine planer for:

83 - Skolesektoren?

1. Stor, positiv
2. Viss, positiv
3. Lite, ingen
4. Viss, negativ
5. Stor, negativ
8. Veit ikkje
9. Spørsmålet høver ikkje

- Under samordninga av etatane sine budsjettframlegg skjer det vel ofte at sentraladministrasjonen må leggje til eller trekkje frå på etaten sitt framlegg. Trur du NI vil gjere det enklare eller vanskelegare for sentraladministrasjonen å gjere slike reguleringar?

	<u>Enklare</u>	<u>Vanskelegare</u>	<u>Som før</u>	<u>Veit ikkje</u>
96 - Skole	1	2	3	4
97 - Helse/sosial	1	2	3	4
98 - Kultur	1	2	3	4
99 - Teknisk	1	2	3	4

- Når det gjeld ...-etaten, var det kontakt med sentraladministrasjonen før etatsbudsjettet blei vedtatt?

	<u>Ja, mykje</u>	<u>Ja, ein del</u>	<u>Lite eller ingen</u>
100 - Skole	1	2	3
101 - Helse/sosial	1	2	3
102 - Kultur	1	2	3
103 - Teknisk	1	2	3

- Har ...-etaten prøvd å få endra rammene som var lagt av sentraladministrasjonen for 1986-budsjettet?

	<u>Ja, med positivt resultat</u>	<u>Ja, men utan hell</u>	<u>Nei</u>	<u>Spørsmålet uaktuelt</u>
104 - Skole	1	2	3	9
105 - Helse/sosial	1	2	3	9
106 - Kultur	1	2	3	9
107 - Teknisk	1	2	3	9

91 - I kor sterk grad er desse deltakarane med i samordningsprosessen i kommunen?

	<u>I sterk grad</u>	<u>I ein viss grad</u>	<u>I liten grad</u>
Rådmannen	1	2	3
Økonomikonsulentene e.l.	1	2	3
Etatsjefar	1	2	3
Ordførar	1	2	3
Partigruppeleiarar	1	2	3
Andre : spesifiser: _____	1	2	2
_____	1	2	2

92 - Bli det kalla inn til møter i samband med samordninga?

	<u>Ja</u>	<u>Nei</u>
- Med etatsjefar, samla	1	2
- Med etatsjefar, kvar for seg	1	2
- Andre møter med lokale deltakarar	1	2
- Møter med deltakarar utanfor kommunen	1	2

93 - Sender rådmannen ut budsjettsskriv med rammer for etatane?

- 1. Ja
- 2. Nei

94 - I kor sterk grad styrer langtidsbudsjettet investeringsbudsjettet for 1986?

- 1. LTB = årsbudsjett (identisk)
- 2. Mindre avvik
- 3. Betydelege avvik

95 - Kor stor vekt legg sentraladministrasjonen på å følge dei tilrådingane som kjem i KAD sitt budsjetttrandskriv for 1986?

- 1. Stor vekt
- 2. Viss vekt
- 3. Lite vekt

- Har det vore nødvendig å gjere spesielle innstramningstiltak på ...-etaten sitt budsjett?

	<u>Nei</u>	<u>Ja, over heile linja</u>	<u>Ja, på enkelte område</u>
108 - Skole	1	2	3
109 - Helse/sosial	1	2	3
110 - Kultur	1	2	3
111 - Teknisk	1	2	3

- I samordningsarbeidet - har det vore nødvendig med vidare kontakt med ...-etaten?

	<u>Ja, mykje</u>	<u>Ja, ein del</u>	<u>Nei</u>
112 - Skole	1	2	3
113 - Helse/sosial	1	2	3
114 - Kultur	1	2	3
115 - Teknisk	1	2	3

116 - (Viss ¹¹²⁻¹¹⁵ = 1 el. 2):

Kor har initiativet kome frå?

1. Frå sentraladministrasjonen
2. Frå etaten
3. Frå begge

10 - Utdanningstype:

- 01. Samfunnsvitenskapeleg
- 02. Juridisk
- 03. Økonomisk
- 04. Helse-/sosialfagleg
- 05. Teknisk
- 06. Lærarutdanning
- 07. Kommunalhøgskole
- 08. Etatsutdanning
- 09. Landbruksutdanning
- 10. Andre

11 - Partirepresentasjon (leiar)/stemmegiving (sjef):

- 01. Arbeidarpartiet
- 02. Høgre
- 03. Kristeleg Folkeparti
- 04. Senterpartiet
- 05. Sosialistisk Venstreparti
- 06. Framstegspartiet
- 07. Venstre
- 08. Raud Valallianse
- 09. Det Liberale Folkepartiet
- 10. Norges Kommunistiske Parti
- 11. Andre parti
- 12. Upolitisk liste/bygdeliste

12 - Driftsbudsjett, etatstyre 1985 (1000 kr): _____

13 - Driftsbudsjett, rådmann 1985 (1000 kr): _____

14 - Driftsbudsjett, endeleg 1985 (1000 kr): _____

15 - Rekneskap 1985 (1000 kr): _____

16 - Driftsbudsjett, etatstyre 1986 (1000 kr): _____

17 - Driftsbudsjett, rådmann 1986 (1000 kr): _____

18 - Driftsbudsjett, endeleg 1986 (1000 kr): _____

19 - Rekneskap 1986 (1000 kr): _____

Beslutningsstruktur og fordelingsutfall (BF)
20.09.85

VEDLEGG 5

FØRSTEGONGS BUDSJETTERING MED NI - SPØRJESKJEMA TIL ETATSEJEFAR OG

UTVALSLEIARAR.

Bakgrunnsopplysningar/budsjett-data

1 - Kommunénr.: _____

2 - Etat/sektor: 1. Skole
2. Helse/sosial

- 3. Kultur
- 4. Teknisk
- 5. Helse
- 6. Sosial

3 - Posisjon: 1. Etatsjef
2. Utvalsleiar

4 - Kjønn: 1. Kvinne
2. Mann

5 - Fødselsår: _____

6 - År i noverande posisjon: _____

7 - År i kommunen som tillitsvalgt eller ansatt: _____

8 - År i kommunal praksis: _____

9 - Utdanningsnivå: 1. Grunnskole
2. Videregående skole
3. Høgskole
4. Universitet

- 36 - Førte utvalsbehandlinga av etatsjefen sitt framlegg til endringar i budsjettet?
 1. Ingen utvalsbehandling
 2. Nei, ingen
 3. Ja, men ubetydelege
 4. Ja, betydelege - driftsside
 5. Ja, betydelege - investeringside/nye stillingar
 6. Ja, betydelege - både drift og investering

- 37 - Korleis vil du karakterisere dei folkevalde (utvalet) sin innflytelse på etatsbudsjettet for 1986?

1. Ingen
2. Liten
3. Ein viss
4. Stor

- 38 - Er budsjettdiskusjonane i utvalet prega av open meiningsutveksling, eller stiller enkeltrepresentantar med fastlåste synspunkt?

1. Open diskusjon
2. Både - og
3. Fastlåste synspunkt

- Når det var stemmegiving og meiningskilnad i utvalet, korleis gjekk skiljelinene?

	Ja	Nei
39 - Etter parti	1	2
40 - Etter geografisk område	1	2
41 - Mellom ulike yrkesgrupper/avdelinger	1	2
42 - Kulturelle/religiøse skiljelinjer	1	2
43 - Mellom utvalet og administrasjonen	1	2
44 - Andre skiljelinjer	1	2

- 20 - Nye stillingar, etat 1985 (antal): _____
 21 - Nye stillingar, rådmann 1985 (antal): _____
 22 - Nye stillingar, endeleg 1985 (antal): _____
 23 - Nye stillingar, etat 1986 (antal): _____
 24 - Nye stillingar, rådmann 1986 (antal): _____

- 25 - Nye stillingar, endeleg 1986 (antal): _____

- 26 - Investeringsbudsjett, etat 1985 (1000 kr): _____

- 27 - Investeringsbudsjett, rådmann 1985 (1000 kr): _____

- 28 - Investeringsbudsjett, endeleg 1985 (1000 kr): _____

- 29 - Investeringsrekneskap 1985 (1000 kr): _____

- 30 - Investeringsbudsjett, etat 1986 (1000 kr): _____

- 31 - Investeringsbudsjett, rådmann 1986 (1000 kr): _____

- 32 - Investeringsbudsjett, endeleg 1986 (1000 kr): _____

- 33 - Investeringsrekneskap 1986 (1000 kr): _____

- 34 - Statsbudsjett 1986 levert/vedtatt (veke nr.): _____

- 35 - Levering i forhold til tidsfrist: 1. Før
 2. Ved
 3. 1 veke etter
 4. 2 veker etter
 5. 3 veker etter
 6. 4 veker etter
 7. 5 veker etter
 8. 6 veker etter

52 - (til statsjef)

Tok budsjettarbeidet meir tid i år enn i fjor?

1. Om lag som året før
2. Lengre tid
3. Kortare tid
9. Spørsmålet høver ikkje

53 - (til statsjef, viss 52 = 2):

Kvifor gjekk det med meir tid?

1. NI-problematikk
2. Andre "saklege" problem
3. Tilfeidige forhold
9. Spørsmålet høver ikkje

54 - Om vi ser bort frå løns- og prisstigninga, vil du seie at årets budsjett er forskjellig frå fjorårets?

1. Nei, heilt likt
2. Ja, men lite forskjell
3. Ja, ein viss forskjell
4. Ja, betydeleg forskjell

55 - Var etaten/utvalet tilfreds med rammene for årets budsjett?

1. Ja
2. Nei, ein viss misnøye
3. Nei, sterk misnøye

56 - Har etaten/utvalet prøvd å få endra rammene?

1. Ja, og med positivt resultat
2. Ja, men utan hell
3. Nei
9. Spørsmålet uaktuelt

57 - Ligg etaten sitt budsjettframlegg/vedtak 1986 innfor rådmannen sine rammer?

1. Ja
2. Nei, litt under
3. Nei, litt over
4. Nei, klart over
9. Spørsmålet uaktuelt

45 - Er det ei skiljeline eller eit problem som gjer det vanskeleg å kome fram til kompromiss eller einstemmige budsjettvedtak i utvalet?

1. Nei
2. Ja, partipolitiske
3. Ja, geografiske
4. Ja, mellom yrkesgrupper
5. Ja, mellom politikarar og administrasjon
6. Ja, kulturelle - religiøse
7. Ja, andre

46 - Kor ofte blir budsjettbeslutningane gjort ut frå faglege og tekniske føresetnader som dei fleste er einige om?

1. Ofte
2. Mindre ofte
3. Aldri

47 - Kor ofte blir det inngått kompromiss om dei enkelte budsjettpostane?

1. Ofte
2. Mindre ofte
3. Aldri

48 - Kor ofte blir det "handla" om forskjellige postar - den eine part får gjennom sitt syn på ein post, mot at ein annan part får gjennom sitt syn på ein annan post?

1. Ofte
2. Mindre ofte
3. Aldri

- Kor lang tid nytta utvalet på budsjettbehandlinga?

49 - Antal timar: _____

50 - Antal møter: _____

51 - Var dette som året før?

1. Om lag som året før
2. Lengre tid
3. Kortare tid
4. Veit ikkje

(Viss 62 = 3):

Nemn spesielle område: _____

58 - Korleis har kontakten vore med rådmann/sentraladministrasjon under utarbeidinga av etaten sitt 1986-budsjett?

1. Sjeldan eller ingen kontakt
2. Ein del
3. Hyppig kontakt
9. Spørsmålet høver ikkje

59 - Synest du at sentraladministrasjonen viser stor forståelse for etaten sine problem og behov, samanlikna med andre etatar?

1. Ja, meir enn dei øvrige
2. Som dei øvrige
3. Nei, mindre enn dei øvrige

60 - Er det nokon av etatane som spesielt har problem med å få støtte til sitt budsjett?

1. Nei
2. Skole
3. Helse/sosial
4. Kultur
5. Teknisk
6. Fleire (før opp): _____

61 - I kor stor grad er budsjettarbeidet i etat/utval prega av lojal oppfølging av planer og langtidsbudsjett?

1. Sterk plan-lojalitet
2. Både - og
3. Lite plan-lojalitet

62 - Har det vore nødvendig å gjere spesielle innstramningstiltak på etaten sitt budsjett?

1. Nei
2. Ja, over heile linja
3. Ja, på enkelte område

63 - Korleis reagerer utvalet på innstramningstiltaka?

1. Stort sett forståing
2. Motstand
3. Motsetningar i utvalet her
9. Spørsmålet høver ikkje

64 - Kor ofte blir det tatt kontakt med representantar for andre etatar for å finne fram til løysingar på budsjettproblemet?

1. Ofte
2. Mindre ofte
3. Aldri

65 - Kva for etatar har det vore slik kontakt med?

1. Skole
2. Helse/sosial
3. Kultur
4. Teknisk
5. Fleire etatar
6. Ingen

66 - Har du hatt kontakt med nokre av følgande grupper/organisasjonar i samband med etaten sitt 1986-budsjett?

	Fleire			Enkelt		
	gonger	gong	Nei	gonger	gong	Nei
66 - Personale-representantar	1	2	3			
67 - Næringslivet	1	2	3			
68 - Fagorganisasjonar	1	2	3			

80 - Korleis vurderer du betydninga av NI for din etat i kommunen?

1. Stor, positiv
2. Viss, positiv
3. Lite, ingen
4. Viss, negativ
5. Stor, negativ
9. Spørsmålet høver ikkje

81 - Nemn område der NI har betydning for etaten:

82 - Korleis vurderer du betydninga av NI for kommunen som heilskap?

1. Stor, positiv
2. Viss, positiv
3. Lite, ingen
4. Viss, negativ
5. Stor, negativ
9. Spørsmålet høver ikkje

Spesifiser:

69 - Idrettslag 1 2 3

70 - Humanitære/religiøse/kulturelle 1 2 3

71 - Ad-hoc/bygdslag 1 2 3

72 - Partilag 1 2 3

73 - Enkeltpersonar 1 2 3

74 - Brukargrupper/foreldregrupper 1 2 3

75 - Andre lokalt - spesifiser: _____ 1 2 3

76 - Nabokommunar 1 2 3

77 - Overlokale organ - spesifiser: _____ 1 2 3

78 - Har eventuell kontakt med interessegrupper ført til endringer i etaten sitt budsjett?

1. Ja, men ubetydelige
2. Ja, betydelige (spesifiser): _____

3. Nei
9. Spørsmålet høver ikkje

79 - Har enkeltsaker på etaten sitt 1986-budsjett vore framme i lokalaviser/kringkasting?

1. Ja (noter sak): _____

2. Nei _____

- Korleis vurderer du betydninga av NI når det gjeld å få gjennomført vedkommande etat sine planer for:

83 - Skolesektoren?

1. Stor, positiv
2. Viss, positiv
3. Lite, ingen
4. Viss, negativ
5. Stor, negativ
8. Veit ikkje
9. Spørsmålet høver ikkje

84 - Helse/sosialsektoren?

1. Stor, positiv
2. Viss, positiv
3. Lite, ingen
4. Viss, negativ
5. Stor, negativ
8. Veit ikkje
9. Spørsmålet høver ikkje

85 - Kultursektoren?

1. Stor, positiv
2. Viss, positiv
3. Lite, ingen
4. Viss, negativ
5. Stor, negativ
8. Veit ikkje
9. Spørsmålet høver ikkje

86 - Teknisk sektor?

1. Stor, positiv
2. Viss, positiv
3. Lite, ingen
4. Viss, negativ
5. Stor, negativ
8. Veit ikkje
9. Spørsmålet høver ikkje