

Er inkrementalismen kun til de gode tider?¹

Gennem næsten tre årtier har inkrementalismen fremstået som den altdominerende budgetteori. Artiklens formål er at afprøve gyldighedsområdet for inkrementalismeteorien. Dette sker ved at undersøge anvendelsen af inkrementalistiske budgetteringsnormer i danske kommuner i perioden 1982-86. Specielt undersøges det, om normernes udbredelse er en funktion af henholdsvis policy-konteksten og den socio-økonomiske kontekst. Det vises, at inkrementalistiske mønstre især findes på områder, som er stærkt politiserede og især i situationer, hvor det politiske system er præget af ressourcerigelighed.

»Is the budgetary proces incremental? This is not the most revealing question in the world. When and under what conditions it is incremental or not incremental, regular or irregular in its interactions, is much more interesting, for answers to those questions tell us why organizational budgets are the way they are – and when they are likely to be a particular way.«

Dempster og Wildavsky, 1979: 378.

Introduktion

Næppe nogen anden budgetteori har vundet så stor udbredelse som den inkrementelle. Den bygger på overvejelser om den politiske beslutningsproces, oprindeligt formuleret af Lindblom (1959) og senere overført til budgetlægningsadfærd i Wildavskys klassiske undersøgelse (Wildavsky, 1964). Lindbloms inkrementalistiske model med dens udgangspunkt i den eksisterende situation, dens fokusering på de marginale småjusteringer og på de mange aktører, der forsøger at nå til enighed gennem en stadig tilbagevendende forhandlingsproces, var som skabt til budgetlægningsprocessen.

På trods af mange efterfølgende og ofte temmelig forskellige forsøg på at definere, hvad der skal forstås ved inkrementalisme, kommer følgende karakteristisk nok tæt på det, der er den fælles kerne blandt budgetteoretikere (se eksempelvis Wildavsky, 1975: 6):

- budgetforslag gennemgås ikke som en helhed,
- opmærksomheden koncentrerer sig i stedet om forholdsvis få og små ændringer i budgettet,
- der eksisterer relativt stabile forventninger mellem de forskellige aktører, hvoraf de vigtigste er, at
- aktiviteterne forventes at blive fortsat tæt på det nuværende niveau (budgetbasen er beskyttet), samt at
- ændringer i allokeringen vil påvirke alle aktørerne mere eller mindre ligeligt i overensstemmelse med nogle generelt accepterede normer for, hvad der er fair (fair-share princippet).

Dette er teoriens beskrivende elementer. Hvorfor har budgetlægningsprocesser disse inkrementalistiske træk? Her må vi have fat på teoriens forklarende elementer, af hvilke der er to, et kognitivt og et politisk (Danziger, 1978: 125ff).

- Inkrementalisme er en løsning på kompleksitetsproblemet, dvs. det forhold, at intet menneske er i stand til at overskue konsekvenserne af ressourceallokeringen. Den vigtigste løsning er at udelade konsekvenserne af de tidligere beslutninger og i stedet koncentrere sig om nogle få og små ændringer.
- Inkrementalisme er en hensigtsmæssig løsning på den permanente og indbyggede konflikt mellem budgetlægningsaktører om knappe ressourcer. Med ordet hensigtsmæssig hentydes til, at de stabile forventninger, der eksisterer imellem aktørerne, bidrager til en forholdsvis forudsigelig og konfliktløs beslutningsproces. Når aktørerne koncentrerer sig om de få og små ændringer, koncentrerer de sig samtidig om de politisk acceptable eller realistiske løsninger.

Inkrementalisme er med andre ord en løsning på et politisk problem. Hvordan erkendes tilstedeværelsen eller fraværet af inkrementalistiske elementer i budgetlægningen? Metodisk er der to muligheder. Danziger (1987: 127f) taler i den forbindelse om 1) »the descriptive, behavioral aspects of incremental theory«, og 2) »the predictive, quantitative aspects of the theory«.

Den første tilgangsvinkel fokuserer på budgetlægningsprocessen, og forsøger gennem beskrivelser af denne at påvise eksistensen af inkrementalistiske træk. Modellen har her karakter af et analyseskema. Danziger (1978: kap. 6 og 7) peger på de hjælpemidler, den enkelte aktør benytter til at reducere kompleksiteten i budgetlægningen, på anvendelsen af rutiner (standard operating procedures) til minimering af usikkerhed og på strategier for søgning efter acceptable løsninger.

Anvendes det prediktive, kvantitative aspekt af teorien, er der derimod tale om en hypotetisk-deduktiv model. Modellen indeholder nogle antagelser med udgangspunkt i hvilke, der kan formuleres testbare hypoteser. Her anskues processen som en black box, hypoteserne vedrører *indholdet* i de beslutninger, som produceres af budgetsystemet.

Denne artikel falder inden for den anden tradition. Budgettets output kaldes inkrementalistisk, hvis det er resultatet af bestemte mønstre: Budgetbasen røres ikke, ændringer sker i form af små, positive tilpasninger, der eksisterer visse normer for, hvordan ændringer fordeles på de enkelte områder (fair-share princippet), ændringer i budgettet sker i overensstemmelse med faste mønstre, som er stabile over en længere periode, og endelig gælder det, at budgettets struktur, dvs. det enkelte områdes andel af det samlede budget, er stabilt.

Formålet med artiklen er dels at undersøge, i hvilket omfang inkrementalistiske mekanismer gjorde sig gældende i danske kommuners budgetlægning i perioden 1982-86, dels mere generelt at kortlægge de betingelser, der fremmer, henholdsvis hæmmer, inkrementalistisk budgetlægning. To sæt af betingelser, eller kontekster, skal undersøges: policy-konteksten og den socio-økonomiske kontekst.

For det første antages det, at egenskaber ved det enkelte policy-område, policy-konteksten, vil påvirke anvendelsen af den inkrementelle budgetmetode. Nærmere bestemt forventes det, at især stærkt politiserede områder vil være domineret af de inkrementelle beslutningsmønstre. Ifølge det socio-økonomiske perspektiv vil inkrementalisme være en funktion af stabiliteten i de demografiske omgivelser og graden af ressourceknaphed.

Analysen vil foregå i to trin. I første trin undersøges betydningen af policy-konteksten. Der er udvalgt otte udgiftsområder til nærmere analyse: folkeskolen, daginstitutionerne, ældreområdet, kontanthjælpen, beskæftigelsesforanstaltninger, biblioteksvæsen, vejområdet samt de administrative udgifter. For hvert af de otte områder samt for de samlede udgifter er registreret den årlige ændring i bevillingerne for hver kommune. Ved at sammenligne mønstre over de otte områder bliver det muligt at kortlægge, hvilke områder der især er præget af inkrementalistiske træk. I andet trin undersøges betydningen af den socio-økonomiske kontekst. Tre udgiftsområder er udvalgt til denne del af analysen (skole, daginstitutioner og ældreomsorg), hvor informationen om de årlige ændringer i bevillingerne kombineres med oplysninger om ændringer i udgiftsbehov og graden af ressourceknaphed (kaldet stress).

De tidlige studier af budgetlægning, som blev gennemført med udgangspunkt i den inkrementalistiske approach, efterlod det indtryk, at inkrementalisme var en næsten naturgiven måde at løse problemer på. Ganske vist kunne den inkrementalistiske ligevægt, karakteriseret ved bestemte normer og mønstre, bryde sammen, hvis voldsomme ydre begivenheder eller »random shocks« indtraf (Davis, Dempster og Wildavsky, 1966; 1974). Men efter en kort periode ville systemet igen vende tilbage til en ligevægt, evt. karakteriseret ved nye normer og beslutningsmønstre, men under alle omstændigheder inkrementalistisk. Som positiv teori blev inkrementalismen fra midten af 1970'erne i stigende omfang udsat for kritik. Den er blevet karakteriseret som på en gang for global og for snæver samt umulig at bevise eller modbevise (Rubin, 1988: 3ff). Mange undersøgelser har ikke kunnet finde belæg for eksistensen af inkrementalistisk budgetlægning.²

Wildavsky, som i sit værk fra 1964 (senere revideret i 1988) kombinerede inkrementalisme og budgetproces, koncentrerede sig i stigende grad om de forhold, som kunne betinge inkrementalisme eller ikke-inkrementalisme (Wildavsky, 1975). Det afgørende spørgsmål var ikke, om budgetprocessen er inkrementel eller ej, men under hvilke omstændigheder den var det ene eller det andet, jf. citatet fra indledningen.

En del kommunale studier fra begyndelsen af 1980'erne var koncentreret om betingelser for og alternativer til inkrementalismen. På grund af den stigende ressourceknaphed blandt kommunerne i flere lande, specielt England, blev der sat spørgsmålstejn ved inkrementalismen som en positiv teori, der kunne forklare, hvordan beslutningstagere løste problemer (Greenwood m.fl., 1980; Rose og Page, 1982; Stewart, 1980; Søndergaard, 1984). Også som normativ teori er der blevet sat spørgsmålstejn ved inkrementalismens anvendelse i perioder med stigende ressourceknaphed (Tarschys, 1981). Hvad er imidlertid alternativerne til inkrementalisme? Her skal omtales to.³

Almindeligvis anskues inkrementalisme og »rationel beslutningstagning« som ekstremer på et kontinuum (Lindblom, 1959; 1979; Greenwood m.fl., 1980). Inkrementalisme er karakteriseret ved eksistensen af et lukket system, som træffer beslutninger i overensstemmelse med bestemte normer fuldstændigt uafhængigt af udviklingen i omgivelserne. Den rationelle approach peger derimod i retning af et åbent system, hvor beslutningerne træffes på baggrund af information om udviklingen i omgivelserne i kombination med beslutningstagernes målsætninger.⁴ Den rationelle approach anskuer altså budgetbeslutningerne som resultatet af ydre betingelser såsom udviklingen i de økonomiske betingelser og i befolkningens behov og præferencer, snarere end som resultatet af internt definerede »rules of the game«.

Det andet alternativ til inkrementalismen kan betegnes som »stop-go« metoden. I en vis forstand er denne metode ikke et alternativ, fordi den bygger på eksistensen af visse interne normer. I modsætning til den klassiske inkrementalisme, ifølge hvilken bevillingerne udvikler sig lineært, indebærer stop-go metoden imidlertid, at bevillingerne udvikler sig i bølgebevægelser.

Stop-go metoden indebærer en anden løsning på de to nævnte problemer, som ligger permanent i enhver budgetlægningsproces: aktørernes intellektuelle begrænsninger og usikkerhed samt de politiske konflikter. Der fokuseres ikke mere på marginale forandringer på hvert enkelte program. I stedet udvælges hvert år enkelte programmer, som gøres til genstand for nærmere undersøgelse. Året efter vælges andre programmer og så fremdeles.⁵ Usikkerheden minimeres, og virkeligheden simplificeres, fordi opmærksomheden koncentrerer sig om nogle få udvalgte programmer. Konflikter undgås, fordi de klassiske fair-share principper erstattes af nye normer, ifølge hvilke ethvert program med jævne mellemrum kan forventes at blive sat under lup, men året efter, at det er blevet gjort til genstand for aktørernes interesse, kan området leve en tilværelse i fred og ro uden fare for angreb udefra.

Hvordan og hvorfor vil der ske ændringer i budgetprocessens interne og som oftest uskrevne normer? Hvad skal der til, for at de klassiske inkrementalistiske metoder erstattes af en stigende grad af rationalitet eller af stop-go metoden?

Svaret på dette spørgsmål må have som udgangspunkt, at budgetlægning er en politisk proces. Forandringer er derfor en følge af, at aktører med indflydelse vil have gavn af, at der bliver indført nye regler. Impulserne til forandring kommer fra omgivelserne. Hver organisatorisk enhed og hver aktør i budgetlægningsprocessen fokuserer på bestemte og forskellige aspekter af omgivelserne. Når disse er stabile, kan det forventes, at der vil opstå en ligevægt, idet budgettet bliver til i overensstemmelse med bestemte interne normer, som accepteres af alle (se Søndergaard, 1984: 26f for en nærmere diskussion af disse forhold). Hvis omgivelserne bliver ustabile for eksempel i form af en hurtigt stigende ressourceknaphed eller voldsomme demografiske skift, vil den organisatoriske enhed, som særligt fokuserer på den pågældende del af omgivelserne, i stigende grad finde de eksisterende regler utilfredsstillende (Dempster og Wildavsky, 1979: 382). På et tidspunkt vil omkostningerne for den pågældende organisatoriske enhed/aktør ved at fortsætte den eksisterende praksis overstige omkostningerne ved at forsøge at

bryde med denne praksis til fordel for nye procedurer og normer. På dette tidspunkt kan man forvente, at den pågældende enhed/aktør vil forsøge at bryde med den eksisterende praksis.

Budgetlægningens kontekst

Den kontekst, i hvilken budgetlægningen i en kommune foregår, kan influere på budgetlægningsprocessen og på budgettets indhold på to måder. For det første repræsenterer konteksten behov, krav, præferencer og økonomiske muligheder. Disse faktorer kan påvirke budgettet som uafhængige variable, dvs. forandringer i budgettets indhold er en funktion af de pågældende faktorer.

Konteksten kan imidlertid også tænkes at påvirke forholdet mellem aktørerne og de anvendte budgetprocedurer og normer. I denne forstand kan konteksten ansues som en betingende variabel. Begge disse typer af sammenhænge vil blive undersøgt nedenfor, idet dog hovedvægten lægges på konteksten som en betingende faktor.

Policykonteksten

Flere budgetstudier har vist, at forskellige organisationer anvender forskellige normer eller »inkrementelle modeller« i budgetlægningen (Davis m.fl., 1974; Danziger, 1978). De giver altså en antydning af, at politiske processer er en funktion af visse egenskaber ved det enkelte policy-område. I nærværende analyse skal følgende hypotese testes:

Hypotese 1: Desto stærkere motivation sektoradvokaterne har til at forsvare og udbygge deres udgiftsområde og desto bedre deres muligheder er for at opbygge koalitioner med omgivelserne, desto større er chancen for, at det pågældende område udvikler sig inkrementelt.

Motivationen til at forsvare og udbygge et område må antages delvis at være en funktion af, i hvilket omfang den pågældende service produceres direkte af kommunalt ansatte. I det efterfølgende skal anvendes det enkelte områdes lønandel som en indikator på motivationen til, at de ansatte vil forsvare deres område.

Mulighederne for at opbygge eksterne koalitioner er også delvis en funktion af institutionaliseringen. Specielt to områder har gode muligheder for at mobilisere ekstern støtte. På skoler og skolerne elevråd. I daginstitutionerne er der daglig kontakt med forældrekrædsen. Begge steder har de ansatte den samme uddannelsesmæssige baggrund.

I figur 1 – øverst næste side – er de to dimensioner kombineret, og her er placeret de otte udvalgte områder, som gøres til genstand for analyse nedenfor. Fire af de undersøgte områder tilhører klart den »lavere« del af de to kontinua, vejvæsen, biblioteker, kontanthjælp og beskæftigelsespolitik. Mulighederne for at opbygge ekstern støtte på disse områder antages at være relativ lav, ligesom de ansatte har mulighed for at glide uden om eventuelle besparelser på disse områder, fordi lønandelen er relativ lav.

Figur 1. Policy typologi

		Motivation til at beskytte programmet	
		Høj	Lav
Muligheder for eksterne koalitioner	Store	Daginstitutioner Skoler	
	Små	Ældreomsorg Administration	Beskæftigelsespolitik Kontanthjælp Biblioteker Vejvæsen

Skoler og daginstitutioner ligger i den modsatte ende med en stærk motivation til såvel som gode muligheder for at mobilisere ekstern støtte. Det er også på disse to områder, at vi finder det stærkeste organiserede pres (Mouritzen, 1991: kap. 7).

Endelig er de to resterende områder, ældreomsorgen og administrationsområdet, karakteriseret ved en relativ stærk motivation til at forsvare sig, men med relativt svage muligheder for at bygge eksterne koalitioner.

Det forventes, at inkrementelle beslutningsregler især vil gøre sig gældende på områder, hvor konfliktpotentialer er stort, dvs. på folkeskoleområdet og daginstitutionerne. Derimod forventes eksistensen af inkrementelle mekanismer at være mindre fremtrædende på områderne vejvæsen, biblioteker, kontanthjælp og beskæftigelsespolitik.

Den socio-økonomiske kontekst

I dette afsnit skal formuleres to hypoteser om betydningen af den socio-økonomiske kontekst. Den første hypotese lyder:

Hypotese 2: Desto større grad af ressourceknaphed, desto mindre er chancen for, at der anvendes inkrementelle budgetprocedurer.

Hypotesen om, at tilgængeligheden af økonomiske ressourcer skulle kunne påvirke budgetlægningsprocessen, er ikke ganske ny (se Davis m.fl., 1974; Wildavsky, 1975; Schick, 1980). Når det drejer sig om kommunerne, har – som tidligere nævnt – en række forskere interesseret sig for denne sammenhæng siden omkring 1980.

Ressourceknaphed defineres (jf. nedenfor) som en situation, hvor der måtte ske en reduktion i serviceniveauet, en forøgelse af beskatningsniveauet, eller evt. en kombination af begge. I denne situation er det sandsynligt, at beslutningen om skatteudskrivningen vil ske tidligt i budgetproceduren. Flere undersøgelser viser, at kommunerne i stigende omfang er gået fra den såkaldte marginale budgetprocedure, som starter med, at de enkelte forvaltninger og udvalg formulerer deres ønsker til det nye budget, til rammebudgettering, hvor der på forhånd fastlægges en samlet ramme for udgifter og skatteudskrivning (for en definition af disse se Høgenhaven, 1979). I 1977 blev marginalbudgettering benyttet i omkring 80 procent af kommunerne. I 1983 var fordelingen ca. fifty-fifty, mens omkring 60

procent af alle kommunerne i 1986 benyttede en procedure, hvor den samlede udgiftsramme blev fastlagt på forhånd.⁶

Problemet med marginalbudgettering er blandt andet de forventninger, som skabes tidligt i processen. Disse forventninger kan gøre det svært for politikerne effektivt at kontrollere udgiftsvæksten. Fordelen ved rammebudgettering er, at den i princippet giver politikerne en meget tidlig indflydelse på beskatnings- og udgiftsniveau, men rammebudgettering har også under bestemte betingelser nogle omkostninger. Hvis man nemlig indfører rammebudgettering samtidig med, at de tidligere eksisterende inkrementalistiske normer fortsat dominerer fordelingsprocessen, vil fordelingen af bevillingerne hurtigt kunne komme ud af trit med omgivelserne. Rammebudgettering mangler en metode, efter hvilken der kan foretages omfordeling mellem de enkelte områder. I en periode med relativ ressourcerigelighed vil dette formentlig være acceptabelt for politikerne, fordi der altid vil være mulighed for at dække nyopståede behov. I en situation med stigende ressourceknaphed vil en fortsat anvendelse af de eksisterende fordelingsnormer imidlertid hurtigt kunne indebære så store politiske omkostninger, at politikerne – eller den dominerende gruppe af politikerne – får et stærkt incitament til at bryde den eksisterende ligevægt.

Det forventes, at politikerne næsten altid vil kunne finde støtte for denne politik i dele af forvaltningen. I mange tilfælde vil nogle organisatoriske enheder kunne have gavn af en fortsat anvendelse af de hidtidige principper. Disse vil typisk omfatte enheder, som oplever en faldende efterspørgsel efter deres ydelser. Andre enheder vil se en fordel i at bryde med de hidtil anvendte fordelingsnormer. Disse vil næsten per definition omfatte økonomisk forvaltning, men også visse fagforvaltninger, som oplever en hurtigt stigende efterspørgsel. Sidstnævnte vil se en fordel i at indføre normer, der i højere grad knytter udviklingen i budgettet til ændringer i omgivelserne. Derved kan de »erobre« en større andel af den samlede budgetkage.

Stigende ressourceknaphed antages således på det formelle plan at føre til en overgang fra marginal- til rammebudgettering. På det uformelle plan forventes der parallelt hermed at ske et brud med de fair-share principper, som er blevet opbygget i en periode karakteriseret af relativ ressourcerigelighed. Bruddet vil typisk blive gennemført af en koalition bestående af ledende politikere, økonomisk forvaltning og evt. centralforvaltning samt dele af fagforvaltningerne. Den efterfølgende hypotese angiver, hvad der vil afløse de inkrementelle procedurer.

Hypotese 3: Desto større grad af ressourceknaphed, desto mere vil ændringer i budgettet ske i overensstemmelse med den rationelle beslutningsmodel i den forstand, at beslutningerne i stigende omfang bliver en funktion af ændringer i omgivelserne.

Bindingen til omgivelserne kommer ikke i stand gennem nogen automatisk proces. Det må forventes, at den samme gruppe, som pressede på for at få brudt med de hidtidige mønstre, vil blive tvunget til at opruste med hensyn til det informationsgrundlag som upopulære beslutninger skal baseres på. Dette vil medføre in-

troduktion af nye og bedre informationssystemer, såsom anvendelse af mellem-kommunale sammenligninger, servicenormer, præstationsmål og/eller budget-analyser, dvs. generelt instrumenter, som vil afdække hvilke udgiftsområder, der især bør stå for skud i en besparelsessituation.⁷ Disse systemer indføres ikke ud fra et basalt ønske om at gøre beslutningsprocessen mere rationel, men af simpel nødvendighed: Det er gennem anvendelsen af »rationelle« argumenter, in casu information om udviklingen i omgivelserne i kombination med den eksisterende politik, at den enkelte aktør, det være sig en politiker eller embedsmand, kan gennemtvinge besparelser med færrest mulige politiske omkostninger.

Metodisk fremgangsmåde

Den pædagogisk bedst og mest omfattende redegørelse for mulige oprationaliseringer af inkrementalismen er utvivlsomt givet af Danziger (1978: 128ff). Vi skal her benytte to grupper af Danzigers såkaldte »naive« modeller, som fokuserer på henholdsvis vækstraten og dynamikken i væksten.⁸

Når det drejer sig om vækstraten, foretages der i det følgende en opdeling i tre typer af vækstrater kaldet inkrementelle, relativt inkrementelle samt ikke-inkrementelle. Grænserne mellem de tre grupper er naturligvis arbitrære, jf. også debatten mellem Bailey og O'Connor (1975) og Dempster og Wildavsky (1979).

Dynamikken i væksten måles ved hjælp af tre modeller. Den »strikte« inkrementelle model anskuer indeværende års vækst som en funktion af sidste års vækst. »Fair-share« modellen ser væksten på de enkelte udgiftsområder som en funktion af væksten i de samlede udgifter. Endelig ser budgetbasemodellen det enkelte udgiftsområdes andel af de samlede udgifter i indeværende år som en funktion af andelen sidste års vækst.

De »naive« modeller, som alle bygger på eksistensen af et beslutningssystem, som er totalt isoleret fra omverdenen, kan mere formelt beskrives således:

Vækstrater:

Inkrementel: $1.00 * ALLO_{t-1}$ til $1.05 * ALLO_{t-1}$

Relativ inkrementel: $1.05 * ALLO_{t-1}$ til $1.10 * ALLO_{t-1}$
 $.95 * ALLO_{t-1}$ til $1.00 * ALLO_{t-1}$

Ikke-inkrementel: $> 1.10 * ALLO_{t-1}$
 $< .95 * ALLO_{t-1}$

Dynamikken i væksten:

Den »strikte« inkrementelle model:

Ligning 1 $\Delta ALLO_t = b * \Delta ALLO_{t-1} + a + e$

»Fair share« modellen:

Ligning 2 $\Delta ALLO_t = b * \Delta TOT_t + a + e$

Budgetbasemodellen:

Ligning 3
$$\text{Base ALLO}_t = b * \text{Base ALLO}_{t-1} + a + e$$

hvor

ALLO_t	= Bevillingen for budgetår t for et udgiftsområde
ΔALLO_t	= Procentvis vækst i bevillingen fra år t-1 til t
TOT_t	= Samlede udgifter i år t
ΔTOT_t	= Procentvis vækst i samlede udgifter fra år t-1 til t
Base ALLO_t	= $\text{ALLO}_t / \text{TOT}_t$.

b = regressionskoefficienten

a = konstant

e = restleddet

Der vil i det efterfølgende blive benyttet flere kriterier med henblik på at teste de opstillede hypoteser. Vi vil karakterisere budgetbeslutningerne som inkrementelle i det omfang, at

- væksten ligger inden for området 0-5 procent
- regressionskoefficienterne i ligning 1 og 2 er signifikant forskellige fra 0 og positive
- regressionskoefficienten i ligning 3 er tæt på 1
- den forklarede varians i ligning 1 og 3 er høj

Vi vil efterfølgende fastlægge disse grænser mere præcist.

Hvis regressionskoefficienten i ligning 1 er negativ og signifikant forskellig fra 0, vil det være en indikation af anvendelsen af stop-go metoden, idet en høj vækst i et givet år da efterfølges af en lavere, evt. negativ vækst i året efter.

Det grundlæggende datamateriale for de efterfølgende analyser er bevillingerne for hvert af årene 1982 til 1986 for hvert af de otte udvalgte områder samt for de samlede udgifter.⁹

Ved beregningen af vækstrater må der nødvendigvis tages hensyn til inflationen (se dog Rose og Page, 1982: 209 for det modsatte synspunkt). Bailey og O'Connor (1975) påviser således, hvordan forskelle fra år til år i inflationsraten kan påvirke muligheden for at påvise eksistensen af inkrementalistiske budgetbeslutninger. Ved beregningen af vækstraterne er derfor foretaget en deflatering ved hjælp af det kommunale pris- og lønindeks.

Den afhængige variabel i de fleste analyser er den procentvise vækst i bevillingerne fra år t-1 til år t. Fra starten blev dataene pooled, således at den primære datafil indeholder 9900 analyseenheder: fire årlige observationer for 275 kommuner for otte udgiftsområder samt de samlede udgifter. Hver analyseenhed er således identificeret ved år, udgiftsområde og kommune. Foruden disse tre variable er til hver enhed knyttet oplysninger om væksten i år t, væksten i år t-1 (ligning 1) samt væksten i de samlede udgifter i den pågældende kommune i det pågæl-

dende år (ligning 2). Desuden blev opbygget en analysefil, hvori registreredes det enkelte områdes andel af de samlede udgifter i år t og $t-1$ (ligning 3).

Disse analysefiler muliggør en test af de ovenfor omtalte naive modeller. Med henblik på at teste såkaldte »hybrid« modeller, som kombinerer de naive modeller med kontekstuelle variable (se Cowart, 1975), blev tre udgiftsområder udvalgt til nærmere analyse, folkeskolen, daginstitutioner og ældreområdet. De tre områder er i visse henseender ens. For det første er de alle tre – i modsætning til de øvrige fem programmer – karakteriseret ved en høj grad af inkrementalisme (herom senere). Men nok så vigtigt er det, at programmernes målgruppe er meget klart afgrænset i form af tre aldersgrupper. Væksten i disse aldersgrupper benyttes til at karakterisere udviklingen i efterspørgslen på hvert af de tre områder.

På adskillige punkter afviger de efterfølgende analyser fra de klassiske inkrementalistiske studier (for eksempel Davis m.fl., 1966; 1974).

De fleste undersøgelser af inkrementalistiske processer benytter tidsserieanalyser, dvs. der estimeres modeller for hvert enkelt område dækkende en længere år-række. Der er blevet sat spørgsmålstegn ved, om anvendelsen af poolede data er rimelig. Problemet er, at denne metode forudsætter, at de samme inkrementelle principper anvendes i alle enheder (Tucker, 1982: 333). Denne forudsætning er næppe rimelig, jf. også den forrige diskussion om betydningen af konteksten. Der er derfor visse begrænsninger på de konklusioner, som kan drages på grundlag af de efterfølgende analyser. Det kan vel tænkes, at alle danske kommuner benytter inkrementelle allokeringsprincipper, at disse principper er væsensforskellige, og at en cross section analyse baseret på poolede data derfor ikke vil kunne påvise nogen inkrementel adfærd. Hvis analysen på den anden side kortlægger anvendelsen af inkrementelle principper, kan det derfor kun tages som en indikation af, at danske kommuner typisk eller som gennemsnit anvender bestemte budgetmetoder. Men herfra afviger resultaterne ikke meget fra tidsserieanalyser, som jo også kun kan kortlægge et typisk eller gennemsnitligt mønster, som dette er forekommet over en længere årrække.

Den grundlæggende forskel er, at der ikke bag tværsnitsanalysen ligger nogen teori, der kan begrunde, hvorfor de samme inkrementalistiske mønstre skulle findes i alle kommuner. På den anden side er der ingen grund til at forvente, at kommuner ikke skulle anvende de samme allokeringsprincipper, hvis konteksten i øvrigt er den samme.¹⁰ Svaret på kritikken imod den her anvendte fremgangsmåde er derfor, at den muliggør en test af, om allokeringsprincipperne er en funktion af konteksten.

I de klassiske studier fokuseres på den enkelte forvaltningsorganisation eller forvaltningsgren (departments eller agencies). Det er blevet hævdet (jf. Natchez og Bupp, 1973: 955), at den tilsyneladende succes, som den inkrementalistiske approach havde med hensyn til at forklare budgetadfærden, hang sammen med, at man undersøgte »the great stability of the administrative structures of government«. Natchez og Bupp hævder i sammenhæng hermed, at fokus på det enkelte program vil kunne afdække en betydelig ustabilitet i allokeringen. I nærværende undersøgelse er det udviklingen inden for det enkelte udgiftsområde – eller program – som analyseres.

I forhold til de klassiske studier vil denne undersøgelse derfor indebære en vis metodisk bias, som gør det sværere at påvise eksistensen af inkrementel adfærd, dels fordi der er tale om en pooled cross-section analyse, dels fordi der fokuseres på de enkelte programmer og ikke bevillingerne til den enkelte forvaltning.

De »naive« modeller

De naive modeller antager, at budgettets udseende alene er et resultat af interne processer i et system, der er totalt isoleret fra omgivelserne. I tabel 1 er de i alt 9900 observerede vækstrater fordelt på de tre kategorier inkrementel, relativ inkrementel og ikke-inkrementel.

Tabel 1. Inkrementelle og ikke-inkrementelle vækstrater i danske kommuner 1982-86

	Procentandel observationer der er			I alt
	Inkremen- telle	Relativt inkremen- telle	Ikke-inkre- mentelle	
Folkeskolen	28	59	13	100
Daginstitutioner	35	48	17	100
Ældreomsorg	37	52	12	100
Kontanthjælp	15	29	56	100
Beskæftigelsespolitik	9	15	75	100
Biblioteker	30	41	30	100
Vejvæsen	13	26	61	100
Administration	37	52	11	100
Samlede udgifter	34	61	6	100

Fordelingen er for hvert område og for de samlede udgifter baseret på 1100 observationer dækkende fire år i alle 275 kommuner.

På fem ud af de otte områder falder omkring 1/3 af observationerne i den inkrementelle kategori, dvs. mellem 0 og 5 procent realvækst. Med undtagelse af biblioteksvæsen gælder det endvidere for disse områder, at relativt få observationer karakteriseres som ikke-inkrementelle. På tre udgiftsområder finder vi derimod relativt store årlige ændringer. På kontanthjælpsområdet, beskæftigelsesforanstaltninger og vejvæsen ligger et stort flertal af observationerne i kategorien ikke-inkrementel. Disse tendenser svarer stort set til de forventninger, som blev formuleret i figur 1. Dog er ældreomsorg og administration tilsyneladende mere præget af inkrementelle vækstrater end folkeskolen og daginstitutioner, ligesom vækstraterne på bibliotekerne er mere inkrementelle end forventet.

Ifølge budgetbasemodellen skulle budgettets struktur være stabilt, dvs. det enkelte udgiftsområdes andel af de samlede udgifter vil være konstant over tid. Dette indebærer, at budgetandelen i år $t-1$ vil være en god prediktor af budgetandelen i år t , jf. ligning 3 ovenfor. Budgetbasemodellens realisme er testet for hvert af de otte programmer, jf. tabel 2. Tallene antyder, at denne variant af de naive modeller kun giver en relativ god prediktion på fire områder, daginstitutioner, skoler, ældreområdet og biblioteker.

Tabel 2. Budgetbasemodellens forklaringsevne (R-square)

Folkeskolen	97.0
Daginstitutioner	98.6
Ældreomsorg	97.7
Kontanthjælp	89.1
Beskæftigelsespolitik	63.0
Biblioteker	95.7
Vejvæsen	73.5
Administration	87.7

N = 1100 på hvert udgiftsområde.

Den »strikte« inkrementelle model forudsiger, at væksten på et udgiftsområde i år t er positivt korreleret med væksten i år t-1 (ligning 1). Fair-share modellen antager, at væksten på et udgiftsområde i år t er positivt korreleret med væksten i de samlede udgifter i samme år (ligning 2). I tabel 3 er de to modeller slået sammen.

Tabel 3. Den »strikte« inkrementelle model og fair-share modellen

	Fair-share	Strikte	R-square
Folkeskolen	.51*	-.03	.33
Daginstitutioner	.70*	.10*	.23
Ældreomsorgen	1.04*	-.03	.41
Kontanthjælp	-.38*	-.35*	.10
Beskæftigelsespolitik	.74*	-.02	.04
Biblioteker	.58*	-.03	.04
Vejvæsen	2.31*	-.39*	.46
Administration	.63*	-.09*	.26
Alle programmer	.72*	-.11*	.09
Samlede udgifter	NA	-.24*	.06

* : $p < .05$

Koefficienterne i de første 2 kolonner er regressionskoefficienter. For hvert program og for de samlede udgifter er fordelingen baseret på 825 observationer dækkende tre år i 275 kommuner. N for »Alle programmer« er på 6600.

Der er store forskelle i modellernes evne til at forklare adfærden på de otte områder. Budgetadfærden på bibliotekerne, beskæftigelsesforanstaltninger samt kontanthjælpen lader sig vanskeligt forklare ud fra fair-share principper eller sidste års vækst. Derimod synes de to modeller på rimelig vis at kunne forklare væksten på ældreområdet og vejområdet, men forklaringskraften på ældreområdet alene må tilskrives fair-share komponenten. Midt imellem disse yderpunkter ligger de øvrige tre områder.

Koefficienterne i kolonne 1 viser, hvordan væksten på det enkelte program er en funktion af væksten i de samlede udgifter. Disse koefficienter er alle, på nær een, positive og signifikant forskellige fra 0.¹¹ Forskellen mellem estimerne på de enkelte udgiftsområder kan tages som et tegn på eksistensen af forskellige allokeringsregler eller fair-share principper. Specielt er den meget store værdi for vejudgifternes vedkommende interessant, fordi den understøtter resultaterne i de

foregående tabeller. Vejområdet kan betegnes som et bufferprogram, idet det er særdeles følsomt over for ændringer i de samlede udgifter. Hvis de samlede udgifter reduceres, får vejområdet pålagt en uforholdsmæssig stor del af besparelserne. Hvis de samlede udgifter derimod er stigende, får vejområdet tildelt en relativ stor andel af stigningen. Eller mere generelt, svingninger i kommunernes samlede udgifter forstærkes på vejområdet.

På kun et enkelt område kan den strikte inkrementelle model siges at blive bekræftet. På daginstitutionsområdet findes den forventede positive værdi jf. kolonne 2. På de øvrige områder findes enten insignifikante eller negative estimater.

Den negative sammenhæng, som findes på kontanthjælpen, vejvæsenet samt administrationsområdet, indikerer eksistensen af stop-go mønstre. Baseret på de poolede data, hvor alle otte udgiftsområder analyseres under et, findes ligeledes stop-go mønstre, jf. estimatet på -.11. Også i forløbet af de samlede udgifter synes stop-go princippet at have en vis forklaringsevne, om end den samlede forklarede varians er særdeles lav. Disse tendenser viser, at stop-go metoden generelt anvendes i kommunerne: har man haft kraftig vækst i bevillingerne et givet år, vil det efterfølgende år være præget af relativ stilstand eller tilbagegang.

Tabel 4. Oversigt over de »naive« modellers forklaringsevne

	Udgiftsområdet præget af inkrementalistisk adfærd ifølge					Inkrementel ifølge de »naive«
	Vækstens størrelse	Budgetbase modellen	Forkl.evne strikte og fair-share	Fair-share koeff.	Strikte model koeff.	
Folkeskolen	ja	ja	ja	ja	nej	ja
Daginstitutioner	ja	ja	ja	ja	ja	ja
Ældreomsorg	ja	ja	ja	ja	nej	ja
Kontanthjælp	nej	nej	nej	nej	nej	nej
Besk. foranst.	nej	nej	nej	ja	nej	nej
Biblioteker	ja	ja	nej	ja	nej	delvist
Vejvæsen	nej	nej	ja	nej	nej	nej
Administration	ja	nej	ja	ja	nej	delvist

I tabel 4 er sluttelig foretaget en opsummering af de naive modellers evne til at forudsige budgetadfærden på de otte udgiftsområder. De otte områder er på baggrund af de foregående tabeller karakteriseret ganske håndfast. Ud fra visse synsvinkler vil man således kunne hævde, at ingen af dem er præget fuldstændigt af inkrementalistiske allokeringsprincipper. Den håndfaste brug af ja/nej sker naturligvis med den viden, at der i alle tilfælde er tale om glidende overgange.

Ud fra typologiseringen af de otte programmer var det forventet, at skole- og daginstitutionsområdet især ville være præget af inkrementalistisk adfærd. Denne forventning synes at blive bekræftet. På ældre- og administrationsområdet var det forventet, at der ville eksistere, hvad der kunne kaldes moderate inkrementelle mønstre. Dette findes på administrationsområdet, men ikke på ældreområdet, hvor allokeringsprincipperne minder relativt meget om de på folkeskolen og daginstitutionerne anvendte.

For så vidt angår kontanthjælp, beskæftigelsesforanstaltninger samt vejevæsen¹² fandtes inkrementelle principper som forventet at være relativt svage. Det var forventet, at biblioteksområdet ville tilhøre samme kategori, men her fandtes moderate inkrementalistiske træk. Forklaringen herpå kan måske skyldes, at dette område – i sammenligning med de øvrige tre områder – er præget af en relativ stor lønandel (59 procent).¹³

De forskellige tests af de naive modeller synes altså i hovedsagen at kunne bekræfte den forventning, der blev formuleret i hypotese 1.

Hybridmodeller: stress, vækst i udgiftsbehov og budgetadfærd

Folkeskolen, daginstitutionerne og ældreomsorgen vil i den resterende del af artiklen blive behandlet under eet. Ganske vist var der forskelle mellem områderne med hensyn til de anvendte allokeringsnormer, men på de fleste indikatorer mindede de særdeles meget om hinanden. På alle tre områder er målgruppen nøjagtigt defineret, hvorved det bliver muligt at definere sammenlignelige mål for ændringer i de demografisk betingede udgiftsbehov. Når der i det efterfølgende refereres til vækst i udgiftsbehov, er der tale om den procentvise vækst i de pågældende aldersgrupper.¹⁴ Denne indikator anvendes til at teste, i hvilket omfang budgetbeslutninger under visse betingelser »bindes« til udviklingen i omgivelserne. De naive modeller fra foregående afsnit erstattes med andre ord af hybridmodeller.

Ifølge hypotese 2 og 3 vil der ved stigende ressourceknaphed ske et skift i adfærden, som fra at være relativt domineret af inkrementelle træk vil blive domineret af rationelle træk, her defineret som en stigende binding til omgivelserne.

Her vil blive anvendt et mål for ressourceknaphed, stress, som angiver forholdet mellem kommunernes indtægter i 1986, som de ville være med uændret beskatningsniveau, og indtægterne i 1982 fremskrevet til 1986 pris- og lønniveau:

$$\text{STRESS} = ((\text{PR86} / \text{FR82}) / V) * 100$$

hvor

$$\text{PR86} = (S82 * B86) + T86 + AS86$$

$$\text{FR82} = ((S82 * B82) + T82 + AS82) * r$$

og

S = beskatningsniveau

B = beskatningsgrundlag

T = generelle tilskud

AS = selskabsskatter

r = (1 + inflationsrate)

V = En faktor, der måler væksten i udgiftsbehovene fra 1982-86 for kommuner med vækst, men som sættes lig med 1 for kommuner med tilbagegang.

Ser vi et øjeblik bort fra faktoren V, vil en værdi på over 100 indikere, at kommunen med uændret beskatningsniveau vil have flere ressourcer i 1986 end i 1982. Er værdien derimod under 100, vil ressourcerne ved uændret beskatningsniveau

være færre. Man er altså i sidstnævnte tilfælde i en situation, hvor man enten må hæve beskatningsniveauet eller reducere udgifterne.

Hvis man samtidig har oplevet en vækst i udgiftsbehovene for eksempel på grund af flere børn og ældre, vil den beregnede værdi imidlertid overvurdere mulighederne for at hæve serviceniveauet ved uændret beskatning. For denne gruppe af kommuner bør den beregnede værdi derfor korrigeres for væksten i udgiftsbehovene.

Tilsvarende kunne man argumentere for, at der burde foretages en korrektion, hvis udgiftsbehovene i en kommune er faldet over perioden. Hvis en kommunes værdi er beregnet til 95 samtidig med, at udgiftsbehovene er faldet med fem procent, kunne man således hævde, at serviceniveauet kan fastholdes under de givne betingelser. Af flere årsager er det imidlertid blevet valgt ikke at foretage korrektion for faldende udgiftsbehov. For det første er det velkendt, at man på mange områder ikke uden videre kan foretage en automatisk tilpasning til ændringer i antallet af modtagere. Dernæst vil de politiske vanskeligheder ved at foretage en sådan tilpasning i nedadgående retning som oftest være store, fordi den vil møde stærk modstand blandt det kommunalt ansatte personale. Delvis i forlængelse heraf er det væsentligt at holde for øje, at formålet med den efterfølgende analyse netop er at se nærmere på mulige konsekvenser for de politiske processer af stigende ressourceknaphed. Hvis man derfor foretog den nævnte korrektion for faldende udgiftsbehov, vil man kunne komme til at tegne et rosenrødt billede i kommuner, som egentlig har været under stærkt pres.

Faktoren V beregnes med udgangspunkt i de da gældende kriterier for tildeling af bloktilskud, dog kun ændringerne i de alderskategorier, som indgår i formelen for beregning af tilskud. Denne fremgangsmåde bygger på to antagelser. For det første antages det, at alderskategorierne er det element i tilskudsformlen, som er mindst politiseret (fordi vægtningen her i høj grad bygger på objektive facts, nemlig fordelingen af de kommunale udgifter på forskellige funktioner). Dernæst antages det, at de væsentligste ændringer i kommunernes udgiftsbehov over en kortere tidsperiode er knyttet til de demografiske ændringer, mens de øvrige behovskriterier kun ændres på det lidt længere sigt. Det er en rimelig antagelse, at forhold som andel børn af enlige forsørgere, bolig-kriterierne og kvinders erhvervsfrekvens ikke ændrer sig voldsomt over en 4 årig periode.

Den gennemsnitlige værdi på stressindikatoren kan for perioden 1982-86 beregnes til 92,9, eller med andre ord: De danske kommuner mistede i denne periode 7,1 procent af de indtægter, som var nødvendige for at holde uændret serviceniveau ved uændret beskatning. Kun godt seks procent af kommunerne havde en score på over 100 på stressindikatoren, ca. 67 procent scorede mellem 90 og 100, mens de resterende godt 26 procent mistede mere end 10 procent af de indtægter, som var nødvendige for at holde uændret serviceniveau ved uændret beskatning. Hovedforklaringen på denne reduktion af de økonomiske muligheder er naturligvis statens beskæring af de generelle tilskud.

I tabel 5 er observationerne grupperet omkring gennemsnitsværdien på stressindikatoren. Gruppen, der er kaldet stress kommuner, er således mere presset end gennemsnittet (score på stressindikatoren er under 92,9). Gruppen af slack kom-

Tabel 5. Kommunernes budgetadfærd som en funktion af graden af ressourceknaphed (beta)

	Stress kommuner	Slack kommuner
Fair-share modellen	.53 (.00)	.55 (.00)
Den »strikte« inkrementelle model	.07 (.01)	.06 (.01)
Vækst i udgiftsbehov	.24 (.00)	.04 (.09)
Arbejderpartiernes mandatandel	-.01 (.72)	-.02 (.43)
R-square	.35	.31
N	1058	1412

Baseret på årlige vækstrater på tre udgiftsområder: Folkeskolen, daginstitutioner og ældreomsorg.

muner er tilsvarende bedre stillet end gennemsnitskommunen. Foruden de tidligere omtalte variable introduceres her arbejderpartiernes mandatandel som en kontrolvariabel, naturligvis under den antagelse, at arbejderpartier alt andet lige vil øge udgifterne.

Både med hensyn til den forklarede varians og de enkelte faktoreres relative betydning synes der ikke at være store forskelle mellem de to grupper af kommuner. Kun med hensyn til vækst i udgiftsbehov er der en forskel, idet den relative betydning af disse er langt stærkere i stress kommunerne end i slack kommunerne.¹⁵

I argumentationen for hypotese 3 indgik såvel graden af ressourceknaphed som udviklingen i omgivelserne. I tabel 6 er observationerne opdelt efter udviklingen i udgiftsbehovene. Den multiple regressionsanalyse inden for de to grupper viser ganske forskellige resultater.

Tabel 6. Kommunernes budgetadfærd som en funktion af vækst i udgiftsbehov (beta)

	Stigende behov	Faldende behov
Fair-share modellen	.65 (.00)	.48 (.00)
Den »strikte« inkrementelle model	-.11 (.00)	.18 (.00)
Vækst i udgiftsbehov	.09 (.00)	.02 (.30)
Arbejderpartiernes mandatandel	.04 (.13)	-.06 (.01)
R-square	.46	.27
N	915	1555

Baseret på årlige vækstrater på tre udgiftsområder: Folkeskolen, daginstitutioner og ældreomsorg.

I det tilfælde, hvor udgiftsbehovene er faldende, er udgiftsforløbet tilsyneladende uden sammenhæng med ændringer i omgivelserne. Allokeringen sker ud fra inkrementelle normer og tilsyneladende delvis påvirket af den partipolitiske faktor. Den negative koefficient for arbejderpartiernes mandatandel kan fortolkes på den måde, at når behovene er faldende, tenderer udgifterne til at falde mere i socialistiske end i borgerlige kommuner, hvilket går mod forventningen. Relativt set er denne effekt dog svag.

Ved stigende udgiftsbehov er fair-share princippet mere dominerende end ved faldende behov. Udgifterne er signifikant påvirket af udviklingen i udgiftsbehovene, mens stop-go metoden tilsyneladende har sin rod i de stigende udgiftsbehov. Med andre ord findes tendensen til, at udgifterne udvikler sig i bølgebevægelser på områder, hvor behovene er i stigning. Er behovene faldende, anvendes tilsyneladende den klassiske »strikte« metode, ifølge hvilken udgiftsvæksten blandt andet er en funktion af sidste års vækst.

Tabel 7. Kommunernes budgetadfærd som en funktion af graden af ressourceknaphed og vækst i udgiftsbehov (beta)

	Stress kommuner		Slack kommuner	
	Stigende behov	Faldende behov	Stigende behov	Faldende behov
Fair-share modellen	.66 (.00)	.46 (.00)	.64 (.00)	.48 (.00)
Den »strikte« inkrementelle model	-.10 (.01)	.18 (.00)	-.11 (.00)	.16 (.00)
Vækst i udgiftsbehov	.18 (.00)	.10 (.01)	-.02 (.59)	-.05 (.10)
Arbejderpartiernes mandatandel	.02 (.53)	-.04 (.28)	.04 (.22)	-.04 (.04)
R-square	.50	.26	.44	.26
N	362	696	553	859

Baseret på årlige vækstrater på tre udgiftsområder: Folkeskolen, daginstitutioner og ældreomsorg.

I tabel 7 er endelig vist, hvordan graden af ressourceknaphed og vækst i udgiftsbehov spiller sammen i deres effekt på allokeringsnormerne. Fair-share princippet synes generelt at gøre sig gældende uafhængigt af konteksten. Med hensyn til den relative betydning er dette så langt det vigtigste allokeringsprincip bedømt ud fra betakoefficienterne.¹⁶ En sammenligning af de almindelige regressionskoefficienter viser, at områder med stigende udgiftsbehov typisk vil få en vækst i udgifterne på 0,87 procent ved en 1 procents stigning i de samlede udgifter. Er udgiftsbehovene faldende, er den tilsvarende værdi på .60.¹⁷

Når det drejer sig om anvendelsen af stop-go metoden i stedet for den klassiske strikte inkrementelle metode, er den bestemmende kontekstuelle faktor væksten i efterspørgslen. Dette mønster – ifølge hvilket stop-go metoden anvendes i det tilfælde, hvor der udgår et pres fra de socio-økonomiske omgivelser i retning af stigende udgifter – er særdeles markant.

Når det drejer sig om anvendelsen af den rationelle metode, er den afgørende kontekstuelle faktor derimod graden af ressourceknaphed. I en stresssituation har kommunerne tendens til at binde udgiftsforløbet til udviklingen i udgiftsbehovene, og dette uanset om behovene er stigende eller faldende. Er de økonomiske betingelser derimod relativt gunstige, er der ingen sammenhæng mellem udgifter og udgiftsbehov.

Generelt finder vi således støtte for hypotese 2 og 3, men der er tale om tendenser, som ikke bør overskygge det forhold, at specielt fair-share princippet er det dominerende princip i kommunernes budgetlægning.

Konklusion

På trods af en vis metodisk bias, som skulle gøre det sværere at kortlægge inkrementalistiske træk i danske kommuners budgetlægning, har de foregående analyser påvist en ganske udbredt brug af inkrementalistiske allokeringsnormer. I forhold til den klassiske opfattelse, ifølge hvilken »al budgetlægning er inkrementalistisk«, er brugen af disse normer måske ikke overraskende stor. I forhold til den klassiske normative rationelle model er den inerti, som er en funktion af de påviste inkrementalistiske træk, imidlertid ganske betydelig.

Om danske kommuner har opereret mere eller mindre inkrementalistisk i den undersøgte periode, er imidlertid ikke det afgørende spørgsmål. Undersøgelserne i artiklen tog sigte på mere generelt at kortlægge de betingelser, som fremmer eller hæmmer brugen af inkrementalistisk adfærd. Udgangspunktet herfor var en forståelse af budgetlægning som en politisk proces, hvor de forskellige aktører vil forsøge at fremme egne interesser bedst muligt. Det følger heraf, at ændringer i budgetteringsprocessen skabes, fordi visse aktører vurderer, at det er i deres interesse at forsøge at få indført nye procedurer og normer.

Undersøgelsen har vist, at budgetteringspraksis ville variere som en funktion af policy. Graden af ressourceknaphed påvirker budgetlægningen, men som en betingende, snarere end en uafhængig faktor, jf. den tidligere diskussion herom. Vi kan opsummere resultaterne af undersøgelsen i følgende fire punkter:

1. Desto stærkere motivation til og mulighed for sektoradvokaterne til at forsvare og udbygge deres områder, desto større er chancen for en inkrementalistisk udvikling på et område.
2. Programmer, hvor efterspørgslen er stigende, tenderer mod at udvikle sig i cykliske mønstre, dvs. efter den såkaldte stop-go metode. På områder med faldende efterspørgsel vil man finde det klassiske inkrementalistiske mønster, hvor væksten i et givet år er en positiv funktion af væksten i det foregående år.
3. Udviklingen i den enkelte sektor tenderer kun mod at være bundet til udviklingen i omgivelserne når en kommune er under relativt stærkt pres.
4. Den afgørende faktor til forståelse af udgiftsvæksten på et udgiftsområde er væksten i de samlede udgifter.

Noter

1. Artiklen er et lettere revideret uddrag af kapitel 13 i Poul Erik Mouritzens afhandling *Den politiske cyklus. En undersøgelse af vælgere, politikere og bureaukrater i kommunalpolitik under resourceknaphed*, der tidligere på året udkom på Forlaget Politica.
2. Se oversigten hos LeLoup, 1978.
3. Rose og Page (1982: 204) omtaler et tredje alternativ, kronisk ustabilitet, som er karakteriseret ved, at budgetadfærden hverken kan forklares med referencer til de socio-økonomiske omgivelser eller interne fair-share normer. Ud fra normative synspunkter er kronisk ustabilitet vel næppe anbefalelsesværdigt. For en oversigt over alternativer til inkrementalisme ud fra normative synsvinkler, se eksempelvis Peters (1989: 228ff).
4. Danziger (1978: 13) taler om rationalitet i to betydninger. Rationalitet i den første betydning »prescribes the detail of the optimal solution«, og tager udgangspunkt i udgiftsbehov og resourcer. I den anden betydning tænkes på rationalitet som en teknik/metode (for eksempel PPBS, blokbudgettering og lignende). Når der i den resterende del af artiklen tales om rationalitet, tænkes der på begrebet i førstnævnte betydning.
5. I en vis forstand kan stop-go metoden betragtes som en mellemløsning, delvis svarende til Etzioni's »mixed scanning« model, ifølge hvilken visse elementer udvælges til nærmere analyse, mens den resterende del af beslutningsprocessen har inkrementalistisk karakter (se Etzioni, 1967).
6. Se Christensen og Søndergaard (1984: 93) og Kommunernes Landsforening (1986: 21). De to studier er ikke direkte sammenlignelige, men ændringen i tallene er så markant, at det næppe kan skyldes metodiske forskelle alene.
7. De forskellige instrumenter er diskuteret i Mouritzen og Skovsgaard, 1984: 171.
8. Danzigers begreber »Magnitude of change« og »Change dynamics of allocations« er her oversat ved »vækstrater« og »dynamikken i væksten«. Hans tredje type af naive modeller, »stability of allocations« kan ikke testes på det foreliggende materiale.
9. Da datafilerne til disse analyser blev opbygget, var 1986-regnskabet ikke offentliggjort. Der benyttes derfor budgettal for 1986, selv om der for en del kommuner var betydelige forskelle mellem budget og regnskab. Eventuelle systematiske forskelle vil dog næppe kunne påvirke resultaterne af nærværende analyse særlig meget, idet blot en fjerdedel af alle observationer vil være påvirket.
10. Den samme type af antagelse må ligge bag tidsserieanalyserne, idet man her antager, at konteksten (defineret af det pågældende program eller den pågældende organisation) er konstant over tid.
11. Den negative koefficient for kontanthjælpen må skyldes en stærk effekt fra udeladte variable. Sammenhængen kan skyldes, at en generel økonomisk tilbagegang i kommunen tvinger kommunen til at reducere de samlede udgifter, samtidig med at bistandsklienter er stigende.
12. Vejområdet er karakteriseret som ikke inkrementalistisk for så vidt angår fair-share princippet, da den meget høje koefficient klart viser, at udviklingen forløb ikke-inkrementalistisk.
13. På beskæftigelsesområdet fandtes den samme lønandel, men her går hovedparten af lønningerne til midlertidig beskæftigelse af ledige.
14. Udviklingen i den demografisk betingede efterspørgsel måles naturligvis ved hjælp af væksten i de tre aldersgrupper 0-6 årige, 7-16 årige og ældre over 64 år. Der er foretaget en delvis lagning, idet væksten måles over en 2 årig periode (fra 1. januar i år $t-1$ til 1. januar i år $t+1$).
15. De almindelige regressionskoefficienter var på henholdsvis .21 og .05.
16. Der er en svag identitet i denne sammenhæng, idet væksten i de samlede udgifter nødvendigvis på »indeholde« væksten på de enkelte områder.
17. De almindelige regressionskoefficienter var næsten ens i de to grupper (.88 og .87 samt .61 og .60).

Litteratur

- Bailey, John J. og Robert J. O'Connor (1975). »Operationalizing Incrementalism. Measuring the Muddles«, *Public Administration Review*, vol. 35, pp. 60-66.
- Christensen, Claus og Jørgen Søndergaard (1984). »Danske kommuners valg af budgetmetode«, pp. 83-114 i Jørgen Søndergaard (red.), *Kommunernes budgetlægning*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Cowart, Andrew T. (1975). »Expanding Formal Models of Budgeting to Include Environmental Effects«, *Policy and Politics*, vol. 4, pp. 53-66.
- Danziger, James N. (1978). *Making Budgets. Public Resource Allocation*, Beverly Hills: Sage Publications.
- Davis, Otto A., M. A. H. Dempster og Aaron Wildavsky (1966). »A Theory of the Budgetary Process«, *The American Political Science Review*, vol. LX, pp. 529-547.
- Davis, Otto A., M. A. H. Dempster og Aaron Wildavsky (1974). »Towards a Predictive Theory of Government Expenditure: US Domestic Appropriations«, *British Journal of Political Science*, vol. 4, pp. 417-452.
- Dempster, M. A. H. og Aaron Wildavsky (1979). »On Change: Or, There is no Magic Size for an Increment«, *Political Studies*, no. 3, pp. 371-389.
- Etzioni, Amitai (1967). »Mixed Scanning: A Third Approach to Decision-making«, *Public Administration Review*, vol. 27, pp. 385-392.
- Greenwood, Royston, C.R. Hinings, Stewart Ranson og K. Walsh (1980). »Incremental Budgeting and the Assumption of Growth: The Experience of Local Government«, pp. 25-48 i Maurice Wright (red.), *Public Spending Decisions. Growth and Restraints in the 1970s*, London: Allen & Unwin.
- Høgenhaven, Søren (1979). *Budgetmetoder i kommunerne*, København: AKF's Forlag.
- Kommunernes Landsforening (1986). *Økonomisk styring i kommunerne*, København: Forlaget Kommuneinformation.
- LeLoup, Lance T. (1978). »The Myth of Incrementalism: Analytic Choices in Budgetary Theory«, *Polity*, vol. 4, pp. 488-509.
- Lindblom, Charles (1959). »The Science of Muddling Through«, *Public Administration Review*, vol. 19, pp. 79-88.
- Lindblom, Charles E. (1979). »Still Muddling, Not Yet Through«, *Public Administration Review*, vol. 39, pp. 517-532.
- Mouritzen, Poul Erik (1991). *Den politiske cyklus. En undersøgelse af vælgere, politikere og bureaukrater i kommunalpolitik under stigende ressourceknaphed*, Århus: Forlaget Politica.
- Mouritzen, Poul Erik og Carl-Johan Skovsgaard (1984). »Kommunale beslutningsprocesser under ressourceknaphed«, pp. 161-181 i Carl-Johan Skovsgaard (red.), *Kommunernes service under pres. Fra udbygning til omstilling*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Natchez, Peter B. og Irvin C. Bupp 1973. »Policy and Priority in the Budgetary Process«, *The American Political Science Review*, vol. 67, pp. 951-964.
- Peters Guy B. (1989). *The Politics of Bureaucracy. A Comparative Perspective*, New York: Longman.
- Rose, Richard og Edward Page (1982). »Chronic Instability in Fiscal Systems«, pp. 198-245 i Richard Rose og Edward Page (eds.), *Fiscal Stress in Cities*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Rubin, Irene (ed.) (1988). *New Directions in Budget Theory*, New York: State University of New York Press.
- Schick, Allen (1980). »Budgetary Adaptions to Resource Scarcity«, pp. 113-134 i Charles Levine og Irene Rubin (eds.), *Fiscal Stress and Public Policy*, vol. 9, Sage Yearbooks in Politics and Public Policy, London: Sage Publications.
- Stewart J. D. (1980). »From Growth to Standstill«, pp. 9-24 i Maurice Wright (ed.), *Public Spending Decisions. Growth and Restraints in the 1970s*, London: Allen & Unwin.
- Søndergaard, Jørgen (1984). »Teorien om valg af budgetmetode«, pp. 21-47 i Jørgen Søndergaard (red.), *Kommunernes Budgetlægning*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Tarschys, Daniel (1981). »Rational Decremental Budgeting: Elements of an Expenditure Policy for the 1980s«, *Policy Sciences*, vol. 14, pp. 49-58.

- Tucker, Harvey J. (1982). »Incremental Budgeting: Myth or Model«, *Western Political Quarterly*, vol. 35, pp. 327-338.
- Wildavsky, Aaron (1964). *The Politics of the Budgetary Process*, Boston: Little, Brown & Company.
- Wildavsky, Aaron (1975). *Budgeting. A Comparative Theory of Budgetary Processes*, Boston: Little, Brown & Company.
- Wildavsky, Aaron (1988). *The New Politics of the Budgetary Process*, Boston: Scott, Foresman and Company.