

Derimod forekommer Finks advarsel mod tung ballast at være dækkende for det konkluderende afsnit, der dels er unødigt rigoristisk i brugen af udtryk som "horisontal" og "vertikal kongruens", dels slutter med nogle betragtninger over integrationsteoriernes relevans, hvilket næppe kan interessere ret mange. Det var rarere, om Cornett havde brugt nogle sider på at grave lidt dybere i analysen af motiverne til de afdækkede holdninger i et forsøg på at besvare spørgsmålet "hvorfor". Det er udmærket, at de afdækkede holdninger karakteriseres præcist, men holdninger kan som bekendt være såvel afhængige som uafhængige variable.

Den grænseregionale debat i 1970'erne for og imod en institutionalisering giver mange mindelser om situationen i 1954-55, da de dansk-tyske relationer blev reguleret på en for Danmark prisværdig måde. I en bredere geografisk forstand har vilde ideer om "region nord" allerede haft deres betydning for den danske EF-debat. Sådanne forhold berøres ikke i Cornetts bog, der bygger på et relativt begrænset kildemateriale. Hvis dette udvides og kombineres med varierende former for analyse-metoder, kunne denne bog med rette blive den første blandt flere om "de dansk-tyske grænseregioner i EF-sammenhæng".

Carsten Lehmann Sørensen

Andrew T. Cowart and Karl Erik Brofoss, Decisions, Politics and Change: A Study of Norwegian Urban Budgeting, Oslo: Universitetsforlaget, 1979. 151 s., 55,00 Nkr.

Bogen er en studie i budgetplanlægningsprocessen i Oslo kommune, eller mere præcist i budgetændringer, idet der hermed forstås ændringer i budgetforslag fra den ene fase til den anden i budgetprocessen, samt ændringer fra det ene år til det andet. Til forklaring af disse ændringer inddrages på baggrund af nogle teoretiske overvejelser fire hovedfaktorer 1. de økonomiske og sociale omgivelser, 2. de politiske partier og konflikterne mellem dem, 3. indbyrdes konkurrence mellem forskellige enheder i den offentlige sektor, og 4. den interne organisatoriske opbygning og ressourcer i de forskellige administrative enheder.

Den indledende teoretiske og metodiske redegørelse gives i en noget opstyltet og "teknisk" jargon garneret med pseudomatematisk notation. Uvanen med at gøre en fremstilling mere "videnskabelig" ved at anvende et vanskeligt forståeligt sprog dækker ofte over, at det fremførte budskab er fattigt på substantielt indhold. Det er imidlertid ikke tilfældet i denne bog, som både i metodisk henseende og m.h.t. resultater rummer så mange kvaliteter, at der ikke er

Derimod forekommer Finks advarsel mod tung ballast at være dækkende for det konkluderende afsnit, der dels er unødigt rigoristisk i brugen af udtryk som "horisontal" og "vertikal kongruens", dels slutter med nogle betragtninger over integrationsteoriernes relevans, hvilket næppe kan interessere ret mange. Det var rarere, om Cornett havde brugt nogle sider på at grave lidt dybere i analysen af motiverne til de afdækkede holdninger i et forsøg på at besvare spørgsmålet "hvorfor". Det er udmærket, at de afdækkede holdninger karakteriseres præcist, men holdninger kan som bekendt være såvel afhængige som uafhængige variable.

Den grænseregionale debat i 1970'erne for og imod en institutionalisering giver mange mindelser om situationen i 1954-55, da de dansk-tyske relationer blev reguleret på en for Danmark prisværdig måde. I en bredere geografisk forstand har vilde ideer om "region nord" allerede haft deres betydning for den danske EF-debat. Sådanne forhold berøres ikke i Cornetts bog, der bygger på et relativt begrænset kildemateriale. Hvis dette udvides og kombineres med varierende former for analyse-metoder, kunne denne bog med rette blive den første blandt flere om "de dansk-tyske grænseregioner i EF-sammenhæng".

Carsten Lehmann Sørensen

Andrew T. Cowart and Karl Erik Brofoss, Decisions, Politics and Change: A Study of Norwegian Urban Budgeting, Oslo: Universitetsforlaget, 1979. 151 s., 55,00 Nkr.

Bogen er en studie i budgetplanlægningsprocessen i Oslo kommune, eller mere præcist i budgetændringer, idet der hermed forstås ændringer i budgetforslag fra den ene fase til den anden i budgetprocessen, samt ændringer fra det ene år til det andet. Til forklaring af disse ændringer inddrages på baggrund af nogle teoretiske overvejelser fire hovedfaktorer 1. de økonomiske og sociale omgivelser, 2. de politiske partier og konflikterne mellem dem, 3. indbyrdes konkurrence mellem forskellige enheder i den offentlige sektor, og 4. den interne organisatoriske opbygning og ressourcer i de forskellige administrative enheder.

Den indledende teoretiske og metodiske redegørelse gives i en noget opstyltet og "teknisk" jargon garneret med pseudomatematisk notation. Uvanen med at gøre en fremstilling mere "videnskabelig" ved at anvende et vanskeligt forståeligt sprog dækker ofte over, at det fremførte budskab er fattigt på substantielt indhold. Det er imidlertid ikke tilfældet i denne bog, som både i metodisk henseende og m.h.t. resultater rummer så mange kvaliteter, at der ikke er

behov for camouflager. Det er da også karakteristisk, at den opstyltede facon kun præger bogens indledende afsnit (og i øvrigt bogens titel), mens de afsnit, der i detaljer redegør for metoder og resultater i langt mindre grad skæmmes af uvanen.

Blandt bogens metodiske fortjenester er, at den forkaster den udbredte metode, at de fire faktorerers relative betydning for den offentlige udgiftspolitik, søges vurderet ved anvendelse af meget aggregerede data fra offentligt tilgængeligt materiale. Der tænkes her på de utallige studier, der som enhed har større administrative enheder ofte nationer, og hvor de vigtigste variabler er af typen nationalprodukt pr. indbygger og den samlede offentlige sektors andel af hele økonomien. Der argumenteres overbevisende for, at denne approach rummer en skævhed, der tenderer i retning af at undervurdere betydningen af de "politiske" faktorer i forhold til de "økonomiske" for den offentlige udgiftspolitik. Bogen er hermed i overensstemmelse med den senere tids vægtige angreb på "politics does not matter" tesen. I stedet argumenterer bogen for en approach, hvor variationen i variablerne ikke etableres ved at analysere aggregerede oplysninger fra et meget stort antal administrative enheder, men ved at opdele de offentlige udgifter i et større antal delposter inden for en enkelt (i dette tilfælde Oslo kommune) eller nogle få administrative enheder. Da man må forvente, at de interessante variationer forekommer mellem udgiftstyper, og disse variationer kan tænkes udjævnet i stærkt aggregerede data. Argumentationen forekommer indlysende rigtig, og den eneste forklaring på, at den anden type analyser alligevel har været dominerende er formentlig, at de nødvendige data er umiddelbart tilgængelig i offentlige kilder, mens en anden approach kræver, at forskeren selv indsamler data til supplerende af offentlige statistikker m.m.

I den foreliggende bog er disse supplerende data indhentet via omfattende interviews med embedsmænd i Oslo kommune. Karakteren af disse data og måden de anvendes på kan illustreres af analysen af omgivelsernes indflydelse på udgiftspolitikken på de i alt 68 delområder Oslos budget er opdelt på i bogen. Forfatterne udvælger to aspekter af omgivelserne, som må formodes at kunne have en direkte indflydelse på budgetprocessens beslutningstagere; dels "klienttilfredsheden" inden for den enkelte budgetenheds område som den perciperes af embedsmændene og dels omfanget af kontakt med interesseorganisationer. Begge faktorer har en klar indflydelse på budgettet således, at klientutilfredshed og hyppig kontakt med interesseorganisationer giver større årlige stigninger end under klienttilfredshed og manglende kontakt med interesseorganisationer. I denne forbindelse kan nævnes en metodisk detalje, som består i, at forfatterne ikke blot analyserer den samlede budgetstigning, men deler den op i de i

alt fire faser i budgetproceduren i Oslo kommune. Der er således en karakteristisk forskel i den måde henholdsvis klienttilfredshed og interaktion med interesseorganisationer fører til større stigninger i budgettet. I det første tilfælde skyldes det alene, at budgetenheden starter med at bede om meget mere end sidste år, mens der i de følgende faser skæres mere end gennemsnitligt i bevillingsansøgningen, men dog ikke mere end at nettoresultatet bliver en større end gennemsnitlig bevillingsforøgelse. I tilfældet med interesseorganisationskontakt er det omvendt, her skyldes den større bevillingsstigning alene, at den oprindelige bevillingsansøgning passerer næsten ubeskåret gennem de senere faser. Denne specifikation af resultatet forøger selvsagt indsigten i, hvordan de forskellige faktorer påvirker udgiftspolitikken.

I bogen stilles "parti-konfliktmodellen" og "alliance-strukturmodellen" (struktur og alliancer imellem styrelser og kontorer) over for hinanden som faktorer til forklaring af udgiftspolitikken. Resultatet bliver, at mens partiernes holdning til de enkelte udgiftsområder forklarer en meget stor del af budgetændringerne (i størrelsesordenen 50 pct. i en multipel lineær regression), bidrager alliance-strukturmodellen kun lidt til forklaringen af budgetændringerne. Resultatet er således en klar støtte til synspunktet, at (parti)politik betyder noget for det offentliges udgiftspolitik. Metoden, der anvendes til at nå dette resultat, er mere gennemtænkt og præget af opfindsomhed, end man ser i mange andre undersøgelser af problemstillingen. Den uafhængige variabel udgøres af et mål på hvert enkelt partis grad af støtte til hvert enkelt udgiftsområde. Målet er baseret på embedsmændenes indplacering af partierne på en 10 punkts støtteskala. Dette giver dels anledning til, at indplacere partiernes indplacering i et partirum, hvor en klar højre-venstre dimension kan identificeres, hvor forfatterne definerer kernen i højre-venstre dimensionen som partiernes holdning til den offentlige sektors rolle i samfundet, dels som sagt til at forklare væsentlige dele af budgetændringerne, både ændringer fra det ene år til det andet og fra den ene fase til den anden i budgetproceduren i det enkelte år. Det er et interessant delresultat at partiernes holdning i høj grad også forklarer, hvad der sker i de "administrative" faser af budgetprocessen, hvilket ret beset ikke er særligt overraskende, men som viser, hvorfor det kan være svært at påvise effekter fra partikonstellationen, hvis man alene fokuserer på den "legislative" del af budgetprocessen.

Selv om bogens anvendelse af metoder og teknik generelt fortjener ros, må der dog gøres en undtagelse for dens anvendelse af multidimensional skalering (som blandt andet bruges til at etablere partirummet). Fortolkningerne af skaleringsresultaterne foregår ikke under iagttagelse af de begrænsninger, der udstikkes af teknikken.

Undersøgelsen af sammenhængen mellem de administrative enheders interne struktur og ressourcer, og budgetændringerne inden for deres område har som hovedresultat, at sammenhængene er svage. Det påvises dog, at manglende budgetsucces får de administrative enheder til at sætte flere ressourcer ind på budgetlægningen i det følgende år, uden at det dog i væsentlig grad forøger successen. Der er desuden ét internt strukturtræk, der klart og tydeligt påvirker ændringer i budgettet, det er tilstedeværelsen af en særlig planlægningsenhed. Styrelser med en planlægningsenhed har markant større stigning i budgettet fra det ene år til det andet end styrelser, der ikke råder over en speciel planlægningsenhed. Årsagen til successen er alene, at disse styrelser starter med at bede om mere, de bliver til gengæld beskåret mere i de følgende faser, men dog ikke mere, end at nettoresultatet bliver en større stigning. Dette forløb lader sig forklare: Etableringen af en planlægningsenhed kan ses som en institutionalisering af innovation (for at bruge bogens formulering) inden for det pågældende område. Det fører naturligvis til fremsættelse af flere og mere velbegrundede forslag om nye aktiviteter inden for området. En planlægningsenhed cementerer den asymmetri, der eksisterer i den politiske-bureaukratiske beslutningsproces til fordel for udvidelse og forbedring af de offentlige aktiviteter. Et markant dansk eksempel på denne mekanisme kan man finde i miljøministeriet, som i forbindelse med sit planlægningsarbejde har udsendt seks rapporter om ministeriets og dets styrelses arbejdsopgaver 1977-82. Disse seks rapporter er kataloger over mulige aktivitetsudvidelser og forbedringer, hvoraf mange givet vil blive gennemført i perioden 77-82, og således styrke den i forvejen eksisterende tendens i retning af, at miljøministeriet er et af de hurtigst ekspanderende statslige udgiftsområder.

Konkluderende kan man sige, at bogen belyser en række klassiske problemstillinger omkring fastlæggelsen af det offentliges udgiftspolitik. De metoder og teknikker, der anvendes, er gennemgående præget af fornyelse og kreativitet hos forfatterne i forhold til mange studier inden for feltet. Dette fører til interessante resultater, som også i de tilfælde, hvor de bryder med ortodoksien på området gennemgående virker overbevisende på grund af det solide metodiske underlag.

Til slut et lille praktisk råd til vordende læsere: kun hvis tabel 4 på side 51 ombyttes med tabel 4 på side 109 giver tabelhenvisningerne mening.

Ole P. Kristensen