

Poul Erik Mouritzen

## Nogle teoretiske overvejelser om en statslig succes

I de senere år har kommunerne fulgt regeringens henstillinger om at begrænse væksten i deres udgifter. Artiklen antager imidlertid, at denne statslige succes snarere skyldes kommunernes stigende økonomiske klemme end selve statens henstillinger. Sammenhængen mellem kommunernes ressourceknaphed og deres udgiftspolitik belyses ved opstilling af fire teoretiske modeller for udgiftspolitiske beslutningsprocesser: en inkremental model, en rationel model, en pressionsgruppemodel og en elitemodel. Det formodes, at modellernes relative forklaringskraft er afhængig af graden af ressourceknaphed i kommunerne.

### Indledning

Det er et faktum, at væksten i kommunernes udgifter igennem de seneste år er blevet markant dæmpet. Mens væksten i de kommunale bruttoudgifter således fra 1978 til 1980 steg med 8 pct., kan den samlede vækst i perioden 1980 til 1985 opgøres til ca. 4 pct.<sup>1</sup> I den samme periode har staten gennem en lang række initiativer forsøgt at dæmpe udgiftsvæksten. Disse to kendsgerninger tilsammen gør, at man kan tale om en succesfuld statslig politik overfor kommunerne.

Hvis ikke man lige netop er politiker eller embedsmand i Indenrigsministeriets kommunaløkonomiske kontor, er disse konstateringer imidlertid relativt uinteressante. Det interessante spørgsmål er, hvorfor de statslige spareinitiativer ser ud til at være realiserede.

Der findes to principielt forskellige svar på dette spørgsmål. Det første svar er, at statens økonomiske styring af kommunerne ikke har haft nogen betydning overhovedet. Kommunerne kom fra omkring 1980 under stigende økonomisk pres, udbygningen af en række områder var mere eller mindre afsluttet, og efterspørgslen efter en række kommunale ydelser var faldende (faldende fødselstal, færre skolebørn o.lign.). Svaret er altså, at kommunerne, på grund af en række lokale forhold og uanset hvad staten gjorde, under alle omstændigheder var inde i en proces, der ville medføre en afdæmpet vækst.

En anden mulig forklaring er "rygstødshypotesen" (Mouritzen, 1983). Det er velkendt, at statens økonomiske styring af kommunerne var særdeles "blød", i hvert fald frem til 1983. Der var i høj grad tale om henstillinger, som ikke var bindende for den enkelte kommune, og som derfor ikke per se kunne forudsiges at få den ønskede effekt på væksten i de kommunale udgifter. Rygstødshypotesen siger, at denne bløde styring virkede som et rygstød for de kræfter, som ønskede en mere afdæmpet vækst. Henstillingerne blev brugt som argumentation for besparelser og økonomiske stramninger. Ifølge denne opfattelse må statens styring af kommunerne tilskrives en selvstændig rolle. Uden styring ville væksten være fortsat.

Poul Erik Mouritzen

## Nogle teoretiske overvejelser om en statslig succes

I de senere år har kommunerne fulgt regeringens henstillinger om at begrænse væksten i deres udgifter. Artiklen antager imidlertid, at denne statslige succes snarere skyldes kommunernes stigende økonomiske klemme end selve statens henstillinger. Sammenhængen mellem kommunernes ressourceknaphed og deres udgiftspolitik belyses ved opstilling af fire teoretiske modeller for udgiftspolitiske beslutningsprocesser: en inkremental model, en rationel model, en pressionsgruppemodel og en elitemodel. Det formodes, at modellernes relative forklaringskraft er afhængig af graden af ressourceknaphed i kommunerne.

### Indledning

Det er et faktum, at væksten i kommunernes udgifter igennem de seneste år er blevet markant dæmpet. Mens væksten i de kommunale bruttoudgifter således fra 1978 til 1980 steg med 8 pct., kan den samlede vækst i perioden 1980 til 1985 opgøres til ca. 4 pct.<sup>1</sup> I den samme periode har staten gennem en lang række initiativer forsøgt at dæmpe udgiftsvæksten. Disse to kendsgerninger tilsammen gør, at man kan tale om en succesfuld statslig politik overfor kommunerne.

Hvis ikke man lige netop er politiker eller embedsmand i Indenrigsministeriets kommunaløkonomiske kontor, er disse konstateringer imidlertid relativt uinteressante. Det interessante spørgsmål er, hvorfor de statslige spareinitiativer ser ud til at være realiserede.

Der findes to principielt forskellige svar på dette spørgsmål. Det første svar er, at statens økonomiske styring af kommunerne ikke har haft nogen betydning overhovedet. Kommunerne kom fra omkring 1980 under stigende økonomisk pres, udbygningen af en række områder var mere eller mindre afsluttet, og efterspørgslen efter en række kommunale ydelser var faldende (faldende fødselstal, færre skolebørn o.lign.). Svaret er altså, at kommunerne, på grund af en række lokale forhold og uanset hvad staten gjorde, under alle omstændigheder var inde i en proces, der ville medføre en afdæmpet vækst.

En anden mulig forklaring er "rygstødshypotesen" (Mouritzen, 1983). Det er velkendt, at statens økonomiske styring af kommunerne var særdeles "blød", i hvert fald frem til 1983. Der var i høj grad tale om henstillinger, som ikke var bindende for den enkelte kommune, og som derfor ikke per se kunne forudsiges at få den ønskede effekt på væksten i de kommunale udgifter. Rygstødshypotesen siger, at denne bløde styring virkede som et rygstød for de kræfter, som ønskede en mere afdæmpet vækst. Henstillingerne blev brugt som argumentation for besparelser og økonomiske stramninger. Ifølge denne opfattelse må statens styring af kommunerne tilskrives en selvstændig rolle. Uden styring ville væksten være fortsat.

De to forklaringer udelukker naturligvis ikke hinanden. Spørgsmålet er, om det er muligt at sige noget om de to forklarings relative styrke. Udgangspunktet for besvarelsen af dette spørgsmål må være endnu en konstatering, nemlig at der er en meget stor variation i kommunernes efterlevelse af budgetsamarbejdets målsætninger om vækst i udgifter og beskatning.

Mit bud på en forklaring er, at kommunerne (set under ét) har gennemført – implementeret – den statslige sparepolitik, fordi staten i den omtalte periode har spillet med på eller været begunstiget af nogle mekanismer, der med vidt forskellig vægt har gjort sig gældende i kommunerne.

Dette er for så vidt en banal konstatering. Det generelle perspektiv er det simple, at en statslig politik implementeres, når omstændighederne er til stede. Det naturlige spørgsmål må derefter blive, hvad det er for omstændigheder, der betinger en effektiv implementering af den statslige politik.

Dette spørgsmål er udgangspunkt for artiklen, hvis formål i øvrigt er at opstille et antal hypoteser, der udsiger noget om kommunale ressourceallokeringsprocesser, og dermed om betingelserne for implementeringen af den statslige sparepolitik rettet mod kommunerne. Artiklens teoretiske overvejelser og de opstillede hypoteser kan samtidig betragtes som en opfordring til interesserede – ikke mindst kommende specialeskrivende studerende – til at forfølge nogle bestemte ideer. I den forbindelse kan peges på det meget omfattende datamateriale, der er indsamlet som led i projektet "Statslig styring, lokalsamfund og kommunalpolitik". Mulighederne i dette materiale er langtfra udtømte, og det tillader i høj grad at undersøge de i artiklen opstillede hypoteser.

Artiklen er overvejende teoretisk orienteret. Der er således ikke tale om en stringent test af de opstillede hypoteser. I det omfang der inddrages empiriske observationer i form af eksempler eller referencer til tidligere undersøgelser, ville dette ske alene for at illustrere de opstillede hypoteser.

### **Teoretiske perspektiver**

Hvilke teoridannelser/skoler kan hjælpe os til at pege på de kritiske faktorer, der er afgørende for en succesrig implementering af statens økonomiske politik? Da det væsentligste element i den statslige sparepolitik jo vedrører væksten i de kommunale udgifter og beskatning, bør vi kunne hente hjælp i teorier om ressourceallokering. I artiklen vil følgende fire teorier eller approaches blive diskuteret:

1. Den inkrementelle approach, hvis kerne er, at budgetbeslutninger er bestemt af ressourceallokeringen i den foregående periode.
2. Den rationelle model, der anskuer ændringer i ressourceallokeringen som resultatet af en tilpasning til ændringer i de socio-økonomiske omgivelser eller efterspørgslen.
3. Pressionsgruppemodellen, hvor forandringer i ressourceallokeringen afhænger af adfærden blandt eksterne grupper så som interesseorganisationer, personaleorganisationer, partiforeninger og lignende.
4. Elitemodellen, der ser beslutningerne som resultatet af en forhandlingsproces, der involverer en snæver politisk og administrativ elite.

Hver af disse modeller peger på forskellige aspekter af virkeligheden, som kan være af betydning for kommunernes prioritering og dermed deres efterlevelse af budgetsamarbejdets vækstmålsætninger. Nogle af disse aspekter vil virke i samme retning som statens sparepolitik, andre vil trække i modsat retning.

Det afgørende spørgsmål bliver nu, under hvilke omstændigheder disse modeller især slår igennem, dvs. hvad er afgørende for deres relative forklaringskraft. Det er karakteristisk, at de er formuleret som mere eller mindre generelle teorier, der er blevet udviklet og anvendt – ofte med stor succes – i nogle ganske bestemte perioder. Det gælder til eksempel for den inkrementalistiske budgetmodel, at den blev formuleret i midten af 1960'erne (Wildavsky, 1965), og i årene derefter anvendt i en række undersøgelser. Det samme kan siges om den rationelle model i den udformning, den gives i nærværende artikel (Dawson & Robinson, 1963; Dye, 1965).

Den afgørende pointe er, at disse teorier om budgetadfærd hurtigt vandt frem i samfundsvidenskaberne, fordi de evnede at fange nogle centrale træk ved beslutningstagernes adfærd *i en ganske bestemt periode*, nemlig en periode, der var karakteriseret ved en relativ ressourcerigelighed. Hvad disse teorier ikke fra starten indeholdt, var nogle overvejelser over deres gyldighedsområde, med andre ord, om deres forklaringskraft var afhængig af tilstedeværelsen af nogle ganske bestemte forhold.

Der skal derfor i denne artikel anlægges, hvad der kunne kaldes en situationel synsvinkel:

De forskellige teoris evne til at forklare ændringer i kommunernes ressourceallokering er afhængig af graden af ressourceknaphed i kommunerne.

Ved ressourceknaphed kan forstås en situation, hvor der eksisterer en manglende balance mellem borgernes og de kommunalt ansattes behov for og forventninger til kommunens service og politikernes mulighed for og villighed til at lægge beslag på omgivelsernes ressourcer (om tilgrænsende definitioner se for eksempel Mouritzen, 1984; Mouritzen, 1985; Levine, 1980 og Schick, 1980).

I det følgende antages, at graden af ressourceknaphed varierer over tid og mellem kommunerne. Spørgsmålet om ressourceknaphedens årsager og spørgsmålet om, hvordan begrebet kan operationaliseres, vil ikke blive berørt (se for eksempel Mouritzen, 1984).

### **Den inkrementelle model**

Næppe nogen budgetteori har vundet så stor udbredelse og anerkendelse som den inkrementelle. Den bygger på overvejelser om den politiske beslutningsproces formuleret oprindeligt af Lindblom (1959) og senere overført til budgetlægningsadfærd i Wildavsky's klassiske undersøgelse (Wildavsky, 1965).

På trods af mange efterfølgende og ofte temmelig forskellige forsøg på at definere, hvad der skal forstås ved inkrementalisme, kommer følgende karakteristik nok tæt på det, der er den fælles kerne blandt budgetteoretikere (se for eksempel 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 aktøerne 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 (se for eksempel Greenwood et al., 1977: 26f.; 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 aktøerne, bidrager til en forholdsvis forudsigelig og konfliktløs beslutningsproces. Når aktøerne 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.

Er den inkrementalistiske model realistisk under alle betingelser? Dette spørgsmål har i stigende omfang været genstand for overvejelser, ikke mindst i studier af kommunernes adfærd i en række vestlige lande i det seneste årti (Greenwood et al., 1980; Rose & Page, 1982; Søndergaard, 1984a).<sup>2</sup> Svaret er nej. Klarest er det trukket op af Wildavsky i hans komparative analyse af budgetadfærd (Wildavsky, 1975: 225):

"Budgeters in rich countries could use different methods but they prefer to adopt an ever more incremental approach. Although these calculations which limit conflict while budgeting appear to lack any acceptable rationale, their very prevalence testifies eloquently that men in many countries come up with similar solutions to similar problems. Where they have not, it has been because of the turbulence of the financial environment, and not a preference for different methods" (min fremhævelse).

Wildavsky peger på graden af ressourceknaphed og ændringer heri som en betingende variabel. Desto flere økonomiske ressourcer, der er til rådighed, og desto lavere de politiske omkostninger er i forbindelse med fremskaffelsen af ressourcerne, jo mere tenderer budgetlægningsprocessen mod at være inkrementalistisk (Wildavsky, 1975: 239).

*Hypotese 1:* Inkrementalistisk budgetlægning er betinget af relativ ressourcerigelighed. Med stigende ressourceknaphed vil den inkrementalistiske model i stigende grad være ude af stand til at forklare kommunernes budgetadfærd.

Argumentationen for denne sammenhæng er blandt andet givet af Søndergaard (1984a: 43ff.). Kernen er, at de politiske omkostninger for visse aktører ved en fortsættelse af den inkrementalistiske proces på et tidspunkt vil overstige de omkostninger og den risiko, der er ved at forsøge at bryde den. Sådanne omkostninger kan bestå i forbrug af tid og ressourcer, tab af anseelse og dårligere forhandlingsposition i andre situationer. I denne situation vil de være tilskyndet til radikalt at ændre adfærd. Dermed nedbrydes de gensidige forventninger, som hidtil har reguleret adfærden. Kendskab til disse forventninger vil derfor ikke kunne hjælpe os til at forudsige budgetbeslutningerne.

En test af hypotesen forudsætter, at inkrementalisme kan måles. Hvordan erkendes tilstedeværelsen eller fraværet af inkrementalistiske elementer i budgetlægningen? Metodisk er der to muligheder. Danziger (1978: 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. Oplagt vil det i den forbindelse være at se på den anvendte budgetmetode, idet der alt andet lige vil være en vis korrespondance mellem marginal (build-up) budgetlægning og inkrementalisme. Christensen og Søndergaard (1984: 100) finder – i overensstemmelse med hypotesen – en svag tendens til, at stigende ressourceknaphed får kommunerne til at opgive marginalbudgetteringen. Danziger (1978: kap. 6 og 7) peger på et helt andet aspekt ved processen, nemlig 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.

Den pædagogisk bedste og mest omfattende redegørelse for mulige operationaliseringer indenfor sidstnævnte tradition er utvivlsomt givet af Danziger (1978: 128ff.). Han peger på, at inkrementalistiske elementer i budgetlægningsprocessen kan påvirke beslutningernes indhold for så vidt angår tre aspekter:

1. Forandringernes absolutte størrelse.
2. Stabiliteten i ressourceallokeringen over tid.
3. Mønstret i ændringerne i ressourceallokeringen.

Hver af disse dimensioner vil kunne undersøges med udgangspunkt i hypotesen ovenfor. Kommuner præget af en høj grad af ressourceknaphed vil være præget af meget store (negative) forandringer, en høj grad af instabilitet i ressourcealloke-

ringen (for eksempel de enkelte programmers andel af det samlede budget) samt et manglende mønster i ændringerne. Disse forhold gør beslutningsprocessens udfald uforudsigeligt i denne type af kommuner.

### Den rationalistiske model

Som antydnet i citatet fra Wildavsky ovenfor er en inkrementalistisk beslutningsproces irrationel – i hvert fald i en bestemt forstand: Ressourcer allokeres på grundlag af normer og forventninger i et system, der er isoleret fra omgivelserne og dermed fra befolkningens behov og præferencer.

Den rationelle model er modsætningen hertil, idet den ser de politiske beslutninger som en blot og bar afspejling af befolkningens præferencer. Modellen kaldes rationel, fordi den forudsætter rationalitet hos såvel vælger som folkevalgt. Vælgeren stemmer på den politiker, der har de samme præferencer som han selv. Politikeren vil tilpasse sin politik til vælgernes præferencer med henblik på stemmemaksimering: "Governments continue to spend until the marginal vote gain from additional expenditures equals the marginal vote loss from financing" (Downs, 1957: 73, her citeret fra Clark & Ferguson, 1983: 18).

Kernen i den rationelle teori er, at vælgerne (og dermed forudsætningsvis politikerne) foretrækker en bestemt tilstand, dvs. ethvert politisk system har et ligevægtpunkt, som det vil søge henimod. Budgetbeslutninger ses i teorien som årligt tilbagevendende forsøg på at nærme sig "the equilibrium point".

Mens det var let at begrunde budgetlægningens inkrementalistiske natur, må man ty til en negativ forklaring vedrørende den rationelle model, dvs. forsøge at besvare spørgsmålet: Hvorfor er beslutningsprocessen ikke rationel? Der kan opregnes en række grunde hertil: manglende information hos vælgere og politikere, asymmetrien i beslutningsprocessen (Kristensen, 1980; 1982) og specielt, når talen er på Danmark, eksistensen af et ideologisk, nationalt dækkende mangepartisytem. Væsentligst – i sammenligning med den inkrementalistiske model – er dog nok, at den rationelle model i sin yderste konsekvens forudsætter, at der eksisterer en løsning på kompleksitetsproblemet.

Modellen repræsenterer imidlertid ikke et enten-eller. Man kan naturligvis tale om forskellige grader af rationalitet. Rationaliteten i beslutningsprocessen kan variere over tid og mellem kommuner. Hypotesen er følgende:

*Hypotese 2: Desto større grad af ressourceknaphed, desto mere vil budgetprocessen indeholde træk fra den rationelle model og desto mere vil budgetbeslutningerne afspejle borgernes præferencer.*

Argumentationen er følgende: Når ressourcerne er rigelige, er konsekvenserne af "forkerte" beslutninger til at bære politisk. Tilføjer man et område forøgede ressourcer i en situation, hvor den marginale nytte måske ville være større på andre områder, er der sjældent nogen, der protesterer. Alle ved, at man skal dele en lagkage, der bliver stadig større, og får man ikke noget i år, står man for tur næste år.

Ved ressourceknaphed er situationen en anden. Her må politikerne nødvendigvis overveje vælgernes reaktion nøjere. Ressourcerne (læs: besparelserne) må

fordeles derhen, hvor de gør mindst politisk skade. Ved besparelser vil der komme protester, og politikerne må derfor nødvendigvis lægge vægt på et mere udbygget beslutningsgrundlag, hvormed de overfor de ramte grupper kan begrunde nedskæringerne.

Skal hypotesen testes, må vi kunne måle graden af rationalisme. Hvordan konstaterer vi rationalistiske elementer i budgetlægningsprocessen? Igen kan vi skelne mellem et beskrivende, adfærdorienteret perspektiv, hvor *processen* er analysens objekt, og et forudsigende, kvantitativt orienteret perspektiv, der fokuserer på budgetbeslutningernes *indhold*.

Greenwood et al. (1977: 47) har indenfor det første perspektiv udviklet et "rationalitetsindeks" baseret på en række formodentlig rationalistiske hjælpemidler i budgetlægningsprocessen. Beck Jørgensen (1980: 164) peger generelt på udviklingen af informationssystemer som en indikator på stigende rationalitet i beslutningsprocessen. I det danske kommuneprojekt er der indsamlet oplysninger om kommunernes anvendelse af forskellige informationsværktøjer, som skulle muliggøre en test af den opstillede hypotese (Mouritzen & Skovsgaard, 1984: 171ff.).

Hvordan kan den rationelle model operationaliseres indenfor sidstnævnte perspektiv? Problemet er, hvordan vi identificerer ligevægtspunktet eller med andre ord borgernes præferencer. Der har i litteraturen været anvendt mange fremgangsmåder gående fra de meget ressourcekrævende og derfor sjældent anvendte surveys dækkende den enkelte kommune til de klassiske policy-output (eller økologiske) analyser, der hviler på en række forudsætninger om sammenhængen mellem objektive karakteristika, subjektive behov, præferencer og kravformulering (for en diskussion af de forskellige muligheder se Clark & Ferguson, 1981; Schumaker, 1981).

Policy-output analyser er i bund og grund et forsøg på at specificere en efterspørgselsfunktion, omend denne sprogbrug som oftest kun har været anvendt af økonomer. Selv om metoden hviler på en række forudsætninger – hvoraf nogle er tvivlsomme – ligger der her nogle relativt simple og måske frugtbare muligheder for at operationalisere den rationelle model.

Lad  $Y_t$  være ressourceforbruget i år  $t$ :<sup>3</sup>

$$Y_t = a_1 + b_1 \times E_t + e_1$$

hvor  $E_t$  er efterspørgselen i år  $t$ , for eksempel målt ved de traditionelle økologiske behovs- og velstandsvariable.

Residualen  $e_1$  er et udtryk for, hvor langt den enkelte kommune befinder sig fra sit ligevægtspunkt. Den rationelle model til forklaring af ændringer i budgettet fra år  $t$  til  $t+1$ ,  $\Delta Y_{t,t+1}$  kan derfor specificeres således:

$$\Delta Y_{t,t+1} = a_2 + b_2 \times \Delta E_{t,t+1} + b_3 \times e_1 + e_2$$

hvor  $\Delta E_{t,t+1}$  er et udtryk for ændringer i efterspørgselen fra år  $t$  til  $t+1$ .

En test af hypotese 2 ville indebære, at funktionen skulle estimeres for to grupper af kommuner præget af henholdsvis en høj og lav grad af ressourceknapp-



hed. I førstnævnte gruppe forventes estimerne for  $b_2$  og  $b_3$  at være signifikant forskellige fra nul (og henholdsvis positiv og negativ).

På dansk grund har jeg kun kendskab til to undersøgelser, der anskuer ændringer i ressourceallokeringen som en funktion af udgangssituationen. Dels Sven Madsens eksemplariske analyse af ændringer i lærerskematimeforbruget i folkeskolen (Madsen, 1984), dels Jørgen Søndergaards undersøgelse af udviklingen indenfor tre kommunale udgiftsområder fra 1978-82 (Søndergaard, 1984b). Ingen af disse arbejder dog med en opdeling af kommunerne.

På udenlandsk grund har Clark & Ferguson (1983: 352, note 12) introduceret begrebet "fiscal feedback" om det fænomen, at "high spending feeds back to reduce expenditures in the next period". Det teoretiske rationale herfor er i øvrigt et lidt andet, idet de taler om "a sort of systematic adaption to the environment defined by expenditure levels of other cities competing for residents, firms and employees" (Clark & Ferguson, 1983: 115; se også Tiebout, 1974). Ej heller Clark og Ferguson arbejder imidlertid med en opdeling af kommuner efter graden af ressourceknaphed.

### **Pressure group teori**

For mange politologer beskæftiger de klassiske budgetteorier sig med uvæsentlige overfladekrusninger. At fokusere på inkrementalistiske træk i budgetlægningsprocessen er det samme som at overse det væsentligste spørgsmål: Hvem har magten? At se på efterspørgselsfunktioner, der som oftest er bestemt af tilgængeligheden af statistiske data, er det samme som at springe et væsentligt led i den politiske proces over, nemlig dannelsen af krav til det politiske system (herom for eksempel Zisk, 1973: 119; Rakoff & Schaefer, 1980: 62ff.).

Den klassiske pressure group approach understreger – i modsætning til de to nævnte budgetteorier – konkurrencen mellem organiserede interessegrupper som den primære faktor i forklaringen af politiske beslutninger, in casu budgetprocessens resultat. Budgettet er ifølge denne tradition en afspejling af de forskellige gruppers styrke. Hvor den rationelle teori taler om et ligevægtspunkt i relation til borgernes præferencer, kan man indenfor pressionsgruppe-teorien tale om et ligevægtspunkt, for så vidt angår de organiserede interessers relative styrke.

En vigtig sondring indenfor denne analysetradition er opdelingen i manifest og potentiel indflydelse (Søndergaard, 1982: 20). Interessegrupper mobiliserer ressourcer med henblik på at påvirke politiske beslutninger. I det omfang påvirkningen har det ønskede resultat, kan vi tale om manifest indflydelse. Begrebet potentiel indflydelse er relevant for de tilfælde, hvor beslutningstagerne – fordi de forventer en reaktion fra organisationerne – på forhånd forsøger at tage hensyn til disses formodede interesser. I den yderste konsekvens behøver der ikke at eksistere egentlige organisationer, for at vi kan tale om indflydelse. Budgetbeslutninger kan være påvirket af en forventning blandt beslutningstagerne om, at potentielle interesseorganisationer eller pressionsgrupper<sup>4</sup> vil blive dannet, såfremt man ikke tager højde for en større, definerbar befolkningsgruppes interesser.

Hvorfor har pressionsgrupper/interesseorganisationer indflydelse på de politiske beslutninger? Svaret afhænger af udgangspunktet. For politologen er svaret

selvklart: Fordelingen af værdier i samfundet er et resultat af magtfordelingen, og magten bæres af de organiserede interesser. Er udgangspunktet derimod den rationelle model, hvad enten som normativ eller deskriptiv model, er svaret et andet. Borgerne har ikke information om og veldefinerede præferencer angående ressourceallokeringen. Hvis borgerne er relativt tilfredse eller apatiske, deltager de ikke eller sjældent i politik. Politikerne er – blandt andet derfor – usikre på, hvad borgerne ønsker. Af disse årsager giver borgernes præferencer nogle ret så brede rammer, indenfor hvilke der er rum for de organiserede grupper til at gøre deres indflydelse gældende. Dette er blandt andet en af årsagerne til, at man taler om den asymmetriske beslutningsproces (Kristensen, 1980).

Følgende hypotese kan formuleres:

*Hypotese 3: Jo større grad af ressourceknaphed, desto mindre vil pressionsgrupper kunne påvirke kommunernes budgetbeslutninger.*

Det er vigtigt at fremhæve, at hypotesen går på pressionsgruppernes indflydelse, ikke på deres faktiske aktivitet. Man kan meget vel forestille sig, at de organiserede forsøg på at påvirke kommunernes beslutninger stiger med stigende ressourceknaphed, samtidig med at effekten af sådanne påvirkningsforsøg er faldende. Levine et al. (1981: 41f.) forestiller sig en kurvelinær sammenhæng mellem ressourceknaphed og interesseorganisationernes aktivitet. I perioder med relativ ressourcerigelighed er organisationerne aktive, idet der er noget at hente for hver af dem. Ved begyndende ressourceknaphed kan man forvente et fald i aktiviteten, der ved længerevarende og stærk ressourceknaphed igen kan forventes at stige.

Hypotesen kan diskuteres. Clark & Ferguson (1983: 31) antager, at sammenhængen er modsat, idet de med stigende forstyrrelser i det politiske systems omgivelser (heriblandt ændringer i ressourcerne) forventer stigende indflydelse til de organiserede grupper. Levine et al. (1981: 42) forventer alt andet lige en direkte sammenhæng mellem gruppeaktivitet og indflydelse.

Hvoriledes kan hypotesen testes? Den forudsætter naturligvis adgang til oplysninger om interesseorganisationernes adfærd i den enkelte kommune. Hittidige studier har benyttet ganske forskellige mål i undersøgelser af de organiserede gruppers indflydelse på budgetbeslutninger. En gruppe af studier har – givetvis i mangel af bedre – anvendt mål for den potentielle indflydelse (jævnfør Søndergaard, 1982: 20), men nærmer sig derved tankegangen i den rationelle model, idet man lige så vel kan fortolke disse mål som indikatorer for efterspørgslen. Enkelte har fokuseret på de politiske ledes rolleopfattelse (Zisk, 1973: 19). Den mest anvendte type af indikator bygger på beslutningstagernes perception af pressionsgruppernes aktivitet (Clark & Ferguson, 1983: 97; Cowart & Brofoss, 1979; Mouritzen, 1985). Kun i få tilfælde ser man indikatorer byggende på egentlige oplysninger om gruppernes faktiske aktivitet. Sådanne data er imidlertid indsamlet som led i det danske kommuneprojekt.

De hittidige danske resultater viser en signifikant sammenhæng mellem graden af ressourceknaphed og pressionsgruppeaktivitet. Med stigende ressourceknaphed bliver organisationerne mere aktive – ifølge politikernes opfattelse (Mouritzen, 1985). Kun et par forsøg er blevet gjort på at analysere sammenhængen mellem aktivitet og politiske beslutninger (Madsen, 1984; Larsen, 1983), dog

uden markant signifikante resultater. I intet tilfælde er der foretaget undersøgelser af, om organisationernes indflydelse er betinget af relativ ressourcerigelighed.

### **Eliteteori**

Hvor er politikerne henne? I de foregående teorier, hvor vægten lægges på henholdsvis normer for "fair" adfærd, vælgernes præferencer og interessegruppers krav, er politikerne usynlige. Deres rolle rent reaktiv.

Eliteteorien er modsætningen til de foregående teorier. Her er de afgørende faktorer for ressourceallokeringen egenskaber ved de formelle beslutningstagere, eliten. Kommunernes beslutninger ansues som resultatet af en forhandlingsproces, der involverer en politisk og administrativ rolle. Den reelle magt ligger hos denne elite.

Eliteteorien er næppe een teori, snarere en approach, som har fostret forskellige og i nogen tilfælde modstridende teorier. Velkendt er diskussionen mellem for eksempel Hunter og Wright Mills på den ene side og Robert A. Dahl på den anden, om hvorvidt eliten kan betragtes som en enhed med fælles interesser, der kan trumfe sin vilje igennem i alle tilfælde (se for eksempel Ricci, 1971). Når der her tales om eliteteori, er det derfor i ovennævnte brede betydning som en approach, der finder sine væsentligste forklaringsfaktorer i egenskaber ved eliten. Hermed vil foruden elementer fra den klassiske eliteteori også kunne inddrages elementer fra nyere budgetteorier, der tillægger politikere og embedsmænd en central rolle for budgetbeslutningerne (jævnfør nedenfor).

Når dette er sagt, forudsættes det dog samtidig, at eliten ikke handler som en enhed. Tværtom antages det, at de aktører, der tilhører den politiske og administrative elite, har forskellige og ofte modsat rettede interesser. Den centrale problemstilling er, hvad der er definerende for elitens interesser. Denne problemstilling er ridset op af Cowart og Brofoss (1979: 57):

"Are policy controversies and compromises in government the result of conflict among parties as might be deduced from the responsible parties model, or the result of conflict among structures as recent developments in the growth of government and much recent political research would seem to suggest".

I det første tilfælde er ressourceallokeringen naturligvis knyttet til magtfordelingen mellem de politiske partier. Den anden konfliktdimension uddybes på følgende vis (Cowart og Brofoss, 1979: 80):

"Elites holding positions on these various (participating) structures develop views about the issues of public spending consonant with the views of their colleagues serving on those same structures. The important bases of conflict on resource allocation no longer center on partisan political controversies. Rather, conflict centers on preference disparities among different institutions and structures within government."

Problemstillingen kan også formuleres som spørgsmålet om, hvilken teoretisk synsvinkel der er mest frugtbar ved forklaringen af kommunernes budgetbeslutninger: de klassiske teorier om de politiske partier (jævnfør eksempelvis "Does

Politics Matter?" debatten, se Sharpe, 1981) eller nyere teorier om segmentering/sectorisering (Kristensen, 1980).

Hypotesen er følgende:

*Hypotese 4:* I en situation med relativ ressourcerigelighed vil budgetbeslutninger være en afspejling af sektorernes relative styrke. I en situation med ressourceknaphed vil budgetbeslutninger være en afspejling af partiernes relative styrke.

Argumentet for hypotesen ligger til en vis grad i logisk forlængelse af argumentationen for den rationelle models gennemslagskraft under stigende ressourceknaphed, jævnfør ovenfor. Den rationelle model bygger på den antagelse, at politikere maksimerer stemmer. Antagelsen kan måske forsvares under amerikanske forhold, næppe som en beskrivelse af de grundlæggende mekanismer i et ideologisk baseret mangepartisystem som det danske. Den konvergens i partistandpunkter, der måtte være en logisk følge af antagelsen, kan næppe genfindes i Danmark. Partierne må tage hensyn til deres ideologiske standpunkter og deres kernevælgerne, jævnfør for eksempel Molins model af partiernes adfærd (Rasmussen, 1971).

I en situation med relativ ressourcerigelighed vil der være mulighed for den enkelte politiker til at tage særligt hensyn til den eller de sektorer, som han er tilknyttet gennem udvalgsmedlemskaber. Ved stigende ressourceknaphed bliver han imidlertid nødt til at tage hensyn til sin vælgerbasis. Besparelsesbeslutninger er synlige, og kernevælgerne i et borgerligt og et socialistisk parti vil reagere vidt forskelligt herpå. Hvor den rationelle model taler om en stigende binding til omgivelserne (efterspørgselen) ved stigende ressourceknaphed, nuanceres dette af partimodellen gennem en påstand om, at partierne er bundet til forskellige dele af omgivelserne, til deres kernevælgerne.

Hypotesen sandsynliggøres af foreløbige danske resultater. Den politiske elites udgiftspræferencer er således i besparelsessituationen primært forklaret ved deres partitilhørsforhold, mens de i en ekspansiv situation primært er forklaret ved deres udvalgsmedlemskaber, dvs. sektortilhørsforhold (Mouritzen, 1985a). Dernæst er der en – omend svag – tendens til, at partidisciplinen og kontakter til partiorganisationen forøges ved stigende ressourceknaphed. Forhandlinger mellem og indenfor de politiske partier synes at tiltage i betydning ved stigende ressourceknaphed, mens omvendt forhandlinger mellem "strukturene", dvs. økonomiudvalg, stående udvalg og topchefer betyder mindre. Endelig er der en signifikant stigning i konfliktniveauet i kommunalbestyrelsen ved stigende ressourceknaphed (Mouritzen, 1984: 168ff.).

Det afgørende spørgsmål er imidlertid, om sådanne ændringer i processen sætter sig spor i budgettets indhold. Hvordan kan elitemodellen operationaliseres med henblik på besvarelsen af dette spørgsmål?

I hypotesen tales om sektorernes og partiernes relative styrke. Hvordan måles det? Med hensyn til partiernes styrkeforhold er det oplagt at se på kommunalbestyrelsens partipolitiske sammensætning. Hvad angår sektorernes relative styrke, må der fokuseres på egenskaber ved de enkelte sektorer såvel som ved de aktører, der identificeres med sektorerne. Mulighederne er her legio. Blandt formodentligt væsentlige faktorer kan peges på magtressourcer (Cowart og Brofoss, 1979: 82-88), magtstrukturer (Greenwood et al., 1977), alliancestrukturer (Cowart og

Brofoss, op.cit.), rolleopfattelser (Madsen, 1984: 128), præferencer eller interesser (Greenwood et al., 1977: 30-31) samt de anvendte strategier (Sharkansky, 1965: 255ff.).

Madsen (1984) har operationaliseret såvel parti- som sektoraspektet baseret på data fra det danske kommuneprojekt. Resultaterne er skuffende, idet de forventede sammenhænge ikke viser sig at være signifikante, eller også har modsat retning af det forventede. Det må imidlertid erindres, at undersøgelsen ikke inddrager ressourc knapheden som en betingende variabel, hvad der – hvis hypotesen er korrekt – kan have påvirket resultaterne.

### **Statens målsætninger og de lokale beslutningsprocesser**

Det blev indledningsvist fastslået, at statens økonomiske politik overfor kommunerne har været en succes. Der kan her være grund til at præcisere, at statens målsætninger faktisk vedrører to dimensioner. For det første har skiftende regeringer som nævnt ovenfor formuleret nogle mål vedrørende væksten i de kommunale udgifter. For det andet har staten, via finansministeriets og indenrigsministeriets udmeldinger til kommunerne, præciseret, at ikke alle kommuner vil kunne eller bør realisere disse mål. For eksempel hed det i 1981-udmeldingen (Indenrigsministeriet, 1981: 3):

”Regeringen forudsætter..., at kommuner og amtskommuner, hvor befolkningens størrelse og sammensætning udvikler sig på en sådan måde, at det aflaster de sociale eller andre krav til det offentlige, tilstræber en udgiftsudvikling, som ligger under den gennemsnitlige....

Regeringen forudsætter endvidere, at der tilstræbes en udgiftsudvikling, som ligger under den gennemsnitlige i kommuner og amtskommuner, hvis serviceniveau og standard ligger over det for landet som helhed gældende.”

Den samme type af målsætning findes i en lang række af de statslige sparecirkulærer rettet mod kommunerne, for eksempel dækkende folkeskole- og biblioteksområdet. Det, som kommunerne i realiteten bliver bedt om, er at foretage tilpasninger til efterspørgselen.

De statslige målsætninger kan således siges at vedrøre *væksten* i de kommunale udgifter samt *efterspørgselstilpasninger*.<sup>5</sup> I hvilket omfang denne efterspørgselstilpasning er sket, er endnu uklart, men erfaringerne fra de seneste års udvikling på folkeskoleområdet tyder på en vis, omend forsinket effekt.

Hvorfor har staten haft succes? De fire hypoteser kan give svaret, naturligvis under forudsætning af, at de er rigtige. Statens økonomiske politik overfor kommunerne er lykkedes, fordi en del af kommunerne i den pågældende periode har været udsat for en stigende grad af ressourc knaphed. Tesen er altså, at det primært er en gruppe af kommuner, der har medvirket til realiseringen af de statslige målsætninger. Dette ses af opstillingen i figur 1.

Figur 1. Skema over modellernes forklaringssevne.

FORKLARINGSFAKTOR	KAN FORKLARE ADFÆRDEN I		BIDRAGER TIL	
	Ressourcerige kommuner	Ressourcesvage kommuner	Vækst-dæmpning	Efterspørgselstilpasning
Inkrementalisme	+	-	-	-
Rationalisme	-	+	?	+
Pressionsgrupper	+	-	-	-
Eliten				
- Partimodellen	-	+	?	?
- Sektormodellen	+	-	-	-

+ ja.

- nej.

? afhænger af omstændighederne.

Opstillingen er en sammenfatning af de fire hypoteser samt en sammenkædning af de fire teorier med de to statslige måldimensioner. Det ses klart, at det er i de ressourceklemte kommuner, at forklaringen på den statslige succes skal søges.

Såvel pressionsgrupperne som de stærke sektoriserings-tendenser er i de ressourcerige kommuner medvirkende til at skabe en asymmetrisk beslutningsproces, der dels modvirker en realisering af målsætningen om begrænset vækst, dels vanskeliggør tilpasninger til omgivelserne. Det samme gælder de inkrementalistiske træk i beslutningsprocessen.

Omvendt vil den stigende rationalitet og partiernes tiltagende betydning medvirke til en højere grad af tilpasning til efterspørgslen i de ressourceklemte kommuner. Om de samme forhold vil medvirke til en realisering af statens målsætninger for begrænsning af væksten i de kommunale udgifter, vil derimod afhænge af de konkrete omstændigheder.

### Udfordringen

De foreløbige analyser fra det danske kommuneprojekt afkræfter ikke de fire hypoteser. Kigger man på kommunerne under ét, ligger der nogle klare tendenser, for eksempel den stigende anvendelse af ikke-marginalistiske budgetmetoder, som sker sideløbende med, at budgetbasen i stigende omfang udsættes for nedskæringer.

Problemet er, at de klare tendenser, som er resultatet af analyser af aggregerede data, ikke holder eller alvorligt afsvækkes i tværsnitsanalyser. Dvs. der synes ikke at være markante forskelle i beslutningsprocessernes karakter mellem ressourcerige og ressourcefattede kommuner.

Datamaterialets muligheder er imidlertid langt fra udtømte, ligesom der givetvis må arbejdes yderligere med begrebet ressourceknaphed, herunder med forskellige mål herfor (Mouritzen, 1985b). Ligeledes bør der arbejdes med at specificere andre grundlæggende kausalmodeller. Måske skal den politiske beslutningsproces snarere betragtes som den uafhængige og ressourceknaphed som den afhængige variabel. Måske er det kombinationen af en inkrementalistisk, sektoriseret og pressionsgruppe-domineret beslutningsproces, der – under visse uheldige ydre omstændigheder – skaber ressourceknaphed, snarere end det er graden af ressour-

ceknaphed, der ændrer beslutningsprocessens karakter. Med de sidste overvejelser er der lagt op til et til artiklen alternativt perspektiv.

Spørgsmålene og mulighederne er således fortsat mange.

## Noter

- \* Artiklen er baseret på et par notater, som blev udarbejdet under et studieophold på University of California, Irvine i foråret 1984. Notaterne er blevet diskuteret med James N. Danziger og Terry Nichols Clark, til hvem der skal lyde en tak for gode råd og opmuntring. Desuden vil jeg takke Søren Winter og Ole P. Kristensen for gode og relevante kommentarer til det første udkast.
1. Opgørelser over kommunernes realvækst er mange, og de leder sjældent frem til de samme resultater. Det gælder således om de "autoriserede" opgørelser (fra Indenrigsministeriet og Kommunernes Landsforening), at de ofte anvender forskellige pris- og lønforudsætninger. Ligeledes er opgørelserne forskellige over tid, fordi de rammebelagte udgifter ændres fra år til år. Tallene i teksten er baseret på regnskabstal fra Danmarks Statistik (Statistiske Efterretninger, diverse år, eksklusive København og Frederiksberg). Pris- og lønstigninger er beregnet på grundlag af regnskabsdata stillet til rådighed af Budgetdepartementet (for 1978-81) samt opgørelse over deflatorer offentliggjort i Kommunal Budgetredegørelse, 1985 (for 1981-85). Sættes de samlede bruttoudgifter i 1978 til 100 beregnes på denne måde følgende udvikling målt i reale termer: 1978 = 100; 1979 = 106; 1980 = 108; 1981 = 109; 1982 = 111; 1983 = 108; 1984 = 110; 1985 = 112.
  2. Problemstillingen rækker dog længere tilbage, idet man allerede i tidlige studier påpegede eksistensen af "shift points", dvs. tidspunkter, hvor de gensidige forventninger og de accepterede normer brød sammen (for eksempel Davis et al., 1965; Davis et al., 1974).
  3. For illustrationens formål er det ligegyldigt, om der kigges på de samlede udgifter eller på udgifter indenfor et enkelt område.
  4. Termerne interesseorganisationer og pressionsgrupper benyttes i det efterfølgende i flæng.
  5. For en god ordens skyld bør det præciseres, at den givne beskrivelse af de statslige målsætninger næppe er dækkende for de seneste par års udvikling under den borgerlige regering, hvor finanspolitiske hensyn har ført til såvel henstillinger om at holde skatten i ro som til reduktioner i de generelle tilskud.

## Litteratur

- Beck Jørgensen, Torben (1980). *Når staten skal spare*, København: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.
- Christensen, Claus & Jørgen Søndergaard (1984). "Danske kommuners valg af budgetmetode", i Jørgen Søndergaard (red.), *Kommunernes budgetlægning*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, pp. 83-115.
- Clark, Terry N. & Lorna Crowley Ferguson (1983). *City Money. Political Processes, Fiscal Strain and Retrenchment*, N.Y.: Columbia University Press.
- Clark, Terry N. & Lorna Crowley Ferguson (1981). "Political Leadership and Urban Fiscal Policy", i Terry N. Clark (red.), *Urban Policy Analysis. Directions for Future Research*, Vol. 21, Urban Affairs Annual Review, London: Sage Publications, pp. 81-103.
- Cowart, Andrew T. & Karl Erik Brofoss (1979). *Decisions, Politics, and Change. A Study of Norwegian Urban Budgeting*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Danziger, James N. (1978). *Making Budgets. Public Resource Allocation*, London: Sage Publications.
- Dawson, R. & J. Robinson (1963). "Inter Party Competition, Economic Variables, and Welfare Policies in the American States", i *Journal of Politics*, Vol. 25, No. 2, pp. 265-289.

ceknaphed, der ændrer beslutningsprocessens karakter. Med de sidste overvejelser er der lagt op til et til artiklen alternativt perspektiv.

Spørgsmålene og mulighederne er således fortsat mange.

## Noter

- \* Artiklen er baseret på et par notater, som blev udarbejdet under et studieophold på University of California, Irvine i foråret 1984. Notaterne er blevet diskuteret med James N. Danziger og Terry Nichols Clark, til hvem der skal lyde en tak for gode råd og opmuntring. Desuden vil jeg takke Søren Winter og Ole P. Kristensen for gode og relevante kommentarer til det første udkast.
1. Opgørelser over kommunernes realvækst er mange, og de leder sjældent frem til de samme resultater. Det gælder således om de "autoriserede" opgørelser (fra Indenrigsministeriet og Kommunernes Landsforening), at de ofte anvender forskellige pris- og lønforudsætninger. Ligeledes er opgørelserne forskellige over tid, fordi de rammebelagte udgifter ændres fra år til år. Tallene i teksten er baseret på regnskabstal fra Danmarks Statistik (Statistiske Efterretninger, diverse år, eksklusive København og Frederiksberg). Pris- og lønstigninger er beregnet på grundlag af regnskabsdata stillet til rådighed af Budgetdepartementet (for 1978-81) samt opgørelse over deflatorer offentliggjort i Kommunal Budgetredegørelse, 1985 (for 1981-85). Sættes de samlede bruttoudgifter i 1978 til 100 beregnes på denne måde følgende udvikling målt i reale termer: 1978 = 100; 1979 = 106; 1980 = 108; 1981 = 109; 1982 = 111; 1983 = 108; 1984 = 110; 1985 = 112.
  2. Problemstillingen rækker dog længere tilbage, idet man allerede i tidlige studier påpegede eksistensen af "shift points", dvs. tidspunkter, hvor de gensidige forventninger og de accepterede normer brød sammen (for eksempel Davis et al., 1965; Davis et al., 1974).
  3. For illustrationens formål er det ligegyldigt, om der kigges på de samlede udgifter eller på udgifter indenfor et enkelt område.
  4. Termerne interesseorganisationer og pressionsgrupper benyttes i det efterfølgende i flæng.
  5. For en god ordens skyld bør det præciseres, at den givne beskrivelse af de statslige målsætninger næppe er dækkende for de seneste par års udvikling under den borgerlige regering, hvor finanspolitiske hensyn har ført til såvel henstillinger om at holde skatten i ro som til reduktioner i de generelle tilskud.

## Litteratur

- Beck Jørgensen, Torben (1980). *Når staten skal spare*, København: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.
- Christensen, Claus & Jørgen Søndergaard (1984). "Danske kommuners valg af budgetmetode", i Jørgen Søndergaard (red.), *Kommunernes budgetlægning*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, pp. 83-115.
- Clark, Terry N. & Lorna Crowley Ferguson (1983). *City Money. Political Processes, Fiscal Strain and Retrenchment*, N.Y.: Columbia University Press.
- Clark, Terry N. & Lorna Crowley Ferguson (1981). "Political Leadership and Urban Fiscal Policy", i Terry N. Clark (red.), *Urban Policy Analysis. Directions for Future Research*, Vol. 21, Urban Affairs Annual Review, London: Sage Publications, pp. 81-103.
- Cowart, Andrew T. & Karl Erik Brofoss (1979). *Decisions, Politics, and Change. A Study of Norwegian Urban Budgeting*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Danziger, James N. (1978). *Making Budgets. Public Resource Allocation*, London: Sage Publications.
- Dawson, R. & J. Robinson (1963). "Inter Party Competition, Economic Variables, and Welfare Policies in the American States", i *Journal of Politics*, Vol. 25, No. 2, pp. 265-289.



- Downs, Anthony (1957). *An Economic Theory of Democracy*. N.Y.: Harper & Row.
- Davis et al. (1966). Otto A. Davis, M.A.H. Dempster & Aaron Wildavsky. "A Theory of the Budgetary Process". i *The American Political Science Review*, Vol. 60.
- Davis et al. (1974). Otto A. Davis, M.A.H. Dempster & Aaron Wildavsky. "Towards a Predictive Theory of Government Expenditure: US Domestic Appropriations". i *British Journal of Political Science*, Vol. 4, pp. 419-452.
- Dye, Thomas R. (1966). *Politics, Economics and the Public. Policy Outcomes in the American States*. Chicago: Rand McNally.
- Greenwood et al. (1977). Royston Greenwood, C.R. Hinings & Stewart Ranson. "The Politics of the Budgetary Process in English Local Government". i *Political Studies*, Vol. XXV, pp. 25-47.
- Greenwood et al. (1980): Royston Greenwood, C.R. Hinings, Stewart Ranson & K. Walsh, "Incremental Budgeting and the Assumption of Growth: The Experience of Local Government", i Maurice Wright (ed.), *Public Spending Decisions. Growth and Restraint in the 1970s*, London: Allen & Unwin.
- Indenrigsministeriet (1981). *Cirkulære om rammer for kommunernes og amtskommunernes økonomi*, 10. juni 1981.
- Kristensen, Ole P. (1980). "The Logic of Political-Bureaucratic Decision Making as a Cause of Governmental Growth", i *European Journal of Political Research*, Vol. 8, pp. 249-264.
- Kristensen, Ole P. (1982). "Voter Attitudes and Public Spending: Is there a Relationship?", i *European Journal of Political Research*, Vol. 10.
- Larsen, Peter (1983). *Pressionsgruppers effekt på den kommunale ressourceklemme*, upubliceret seminaropgave, Institut for offentlig økonomi og politik, Odense Universitet.
- Levine, Charles H. (ed.) (1980). *Managing Fiscal Stress: The Crises in the Public Sector*, New Jersey: Chatham House Publishers.
- Levine et al. (1981). Charles H. Levine, Irene Rubin & George G. Wolohojian, *The Politics of Retrenchment. How Local Governments Manage Fiscal Stress*, London: Sage.
- Lindblom, Charles (1959). "The Science of Muddling Through", i *Public Administration Review*, Vol. 19.
- Madsen, Sven (1984). "Serviceydelser på folkeskoleområdet", i Skovsgaard (red.), *Kommunernes service under pres. Fra udbygning til omstilling*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, pp. 117-143.
- Mouritzen, Poul Erik (1983). "Staten og den kommunale ressourceklemme", i *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, Nr. 3.
- Mouritzen, Poul Erik (1984). "Kommunerne og den finansielle klemme", i Carl-Johan Skovsgaard (ed.), *Kommunernes service under pres. Fra udbygning til omstilling*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, pp. 57-81.
- Mouritzen, Poul Erik (1985). "Concepts and Consequences of Fiscal Strain", i Terry Clark, Gerd Michael Hellstern & Guido Martinotti (eds.), *Urban Innovations as Response to Urban Fiscal Strain*, Berlin: Verlag Europäische Perspektiven, pp. 13-33.
- Mouritzen, Poul Erik (1985a). "Local Resource Allocation: Partisan Politics or Sector Politics", i Terry N. Clark (ed.), *Research in Urban Policy*, London: JAI Press, Vol. 1, pp. 3-19.
- Mouritzen, Poul Erik (1985b). *Some Thoughts on the Concept of Fiscal Stress*, Paper prepared for the Fiscal Austerity and Urban Innovation Meeting, Versailles, July 1985.
- Mouritzen, Poul Erik & Carl-Johan Skovsgaard (1984). "Kommunale beslutningsprocesser under ressourceknaphed", i Carl-Johan Skovsgaard (red.), *Kommunernes service under pres. Fra udbygning til omstilling*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, pp. 161-181.
- Rakoff, Stuart H. & Guenther F. Schaefer (1970). "Politics, Policy and Political Science: Theoretical Alternatives", i *Politics and Society*, Vol. 1, pp. 51-77.
- Rasmussen, Erik (1971). *Komparativ Politik I*, København: Gyldendal.
- Ricci, David (1971). *Community Power and Democratic Theory*, N.Y.: Random House.
- Rose, Richard & Edward Page (1982). "Chronic Instability in Fiscal Systems", i Rose & Page (eds.), *Fiscal Stress in Cities*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Schick, Allen (1980). "Budgetary Adaptions to Resource Scarcity", i Charles H. Levine &

- Irene Rubin (eds.), *Fiscal Stress and Public Policy*, Vol. 9, Sage Yearbooks in Politics and Public Policy, London.
- Schumaker, Paul D. (1981). "Citizens Preferences and Policy Responsiveness", i Clark (ed.), *Urban Policy Analysis. Directions for Future Research*, Vol. 21, Urban Affairs Annual Reviews, London: Sage Publications, pp. 227-245.
- Sharkansky, Ira (1965). "Four Agencies and An Appropriations Subcommittee: A Comparative Study of Budget Strategies", i *Midwest Journal of Political Science*, Vol. 9.
- Sharpe, L.J. (1981). "Does Politics Matter? An Interim Summary with Findings", i Kenneth Newton (ed.), *Urban Political Economy*, London: Frances Pinter.
- Søndergaard, Jørgen (1984a). "Teorien om valg af budgetmetode", i Jørgen Søndergaard (ed.), *Kommunernes budgetlægning*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, pp. 21-47.
- Søndergaard, Jørgen (1984b). "Udviklingen indenfor tre kommunale udgiftsområder 1978-82", i Skovsgaard (ed.), *Kommunernes service under pres. Fra udbygning til omstilling*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, pp. 95-117.
- Tiebout, Charles M. (1974). "A Pure Theory of Local Expenditures", i W. Patrick Beaton (ed.), *Municipal Needs, Services and Financing*, N.J.: Center for Urban Policy Research.
- Wildavsky, Aaron (1965). *The Politics of the Budgetary Process*, Boston: Little, Brown & Company.
- Wildavsky, Aaron (1975). *Budgeting. A Comparative Theory of Budgetary Processes*, Boston: Little, Brown & Company.
- Zisk, Betty H. (1973). *Local Interest Politics. A One Way Street*, Indianapolis: The Bobbs-Merrill Company.