

Jørgen Grønnegård Christensen

Opposition på Poul Erik Mouritzen: *Den politiske cyklus*¹

I min opposition vil jeg i hovedsagen koncentrere mig om kommunalpolitikere og den placering, som de tillægges i Poul Erik Mouritzens analyse af den kommunalpolitiske beslutningsproces. Det gælder specielt i forbindelse med kommunernes udgiftspolitik. Det indebærer, hvad tilhørere, som måtte have læst hele afhandlingen, kan gætte, at jeg især vil koncentrere mig om kapitlerne 1, 5, 8, 11, 12 og 14. Jeg starter yderligere bagfra. Det vil sige, at jeg begynder med at se på resultaterne af analysen, hvorpå jeg bevæger mig baglæns gennem afhandlingen.

Som indledning skal jeg dog skynde mig at understrege, at vi står over for et meget omfattende arbejde. Det er samtidig et arbejde, som er vel gennemført og interessant, og som fortjener stor opmærksomhed hos politologer og hos politiske og administrative praktikere. Det kommer jeg tilbage til i mine afrundende bemærkninger.

I afhandlingen (s. 57) formulerer du en meget koncis hovedhypotese. Den retter opmærksomheden mod kommunalpolitikernes ressourcer. Hovedhypotesen lyder:

»I perioder, hvor kommunernes økonomiske betingelser udvikler sig gunstigt, vil den økonomiske adfærd bedst kunne forklares af udbudsbaseede approaches. I perioder præget af stigende ressourceknaphed vil adfærden derimod bedst kunne forklares ved anvendelsen af en efterspørgselsbaseret approach.«

I analysen måles udbudet gennem den politiske elites præferencer, gennem organiserede interessers pres og krav samt gennem bureaukraters påvirkning af de politiske beslutningstagere. Efterspørgselen viser sig derimod gennem dels vælgeres præferencer, dels gennem ændringer i kommunernes velstand og i deres udgiftsbehov.

Der er naturligt nok to trin i afprøvningen af hovedhypotesen:

1. En testning på aggregeret niveau, d.v.s. kommunernes økonomiske politik som helhed.
2. En testning på sektorniveau, d.v.s. en afprøvning af hypotesen på otte forskellige udgiftsområder.

På aggregeret niveau giver testningen af hovedhypotesen meget klare resultater. Den leverer også solid støtte til hypotesen. Det konkluderes (s. 326 og tabel 11.3):

»Ud fra en samlet vurdering må disse resultater siges at give stærk støtte til tesen om, at graden af ressourceknaphed er bestemmende for, hvilke mekanismer der påvirker kommunernes udgiftsadfærd. Er man hårdt presset i en kommune, bliver adfærden lettere at forklare

ud fra efterspørgselsbaserede mekanismer, mens man i kommuner præget af relativ ressourcerigelighed skal søge forklaringerne i udbuds-baserede processer, først og fremmest det relative styrkeforhold mellem politikere (borgmester og økonomiudvalg) og embedsmænd.»

Det er jo smukt. Men nu begynder problemerne. Næste trin i analysen er testningen af hypotesen på data for de otte udgiftsområder. Da går det knap så godt. Jeg har forsøgt at sammenfatte dine resultater i figur 1. Der er ikke gjort noget forsøg på at fange alle detaljer. Det er alene hovedtrækkene, som er relevante.

Figur 1. Sammendrag af sektoranalyserne

	Folke- skolen	Daginst.	Ældre	Biblio.	Beskæf.	Vej	Kontant	Admin.
Overordn. hypotese								
- stress/efterspørgsel	+	+	-	-	-	-	-	-
- slack/udbud	+	-	-	-	-	-	-	-
Beskatningsgrundlag (+)	(+)	(+)	(+)			-		(+)
Service-niveau	+	+	+	+	+	+	-	+
Pres oplevet	-	-	-	-	-	-	-	-
Politiske variable								
- Sammenhæng	+		+	+	+	+	+	-
- Som forventet?	+		-	-	+	-	+	
Bureaukrat. variable								
- Sammenhæng	+	+				+	?	+
- Som forventet?	- ?	- ?				-	?	+

+: Sammenhæng

-: Ingen sammenhæng

?: Uklar eller svært fortolkbar sammenhæng

() : Sammenhængen forsvinder i survey-baserede analyse

Der er to led i sammenfatningen. Først ses der på, hvorvidt den overordnede hypotese holder på de enkelte sektorområder. Som det ses, er det kun tilfældet for folkeskolen. For de såkaldte stress kommuner klarer den sig også på daginstitutionsområdet. Dernæst ses der på, i hvilket omfang der er den forventede sammenhæng mellem på den ene side nogle udvalgte efterspørgsels- og tilpasningsindikatorer, henholdsvis nogle udvalgte politisk-bureaukratiske udbudsfaktorer og kommunernes udgiftspolitik på de otte områder. I begge tilfælde er billedet broget. Om end resultaterne ikke altid er lige klare, er der dog en vis tendens til, at den forventede sammenhæng holder, når det gælder beskatningsgrundlaget og serviceniveauet.

For de politisk-bureaukratiske variable er resultaterne derimod særdeles flimrende. Der kan i analysen ikke konstateres nogen sammenhæng mellem oplevet pres og udgiftspolitisk adfærd på noget område. For de politiske variable (arbejderpartierne's mandatandel, borgmesterens partifarve, borgmesterskift og parti-konkurrence) er der en sammenhæng på flere områder. Problemet er dog, at den kun har det forventede fortegn på tre områder (folkeskolen, beskæftigelsespolitik og kontanthjælpen). Derimod er sammenhængen den stik modsatte af den forventede for daginstitutionerne, bibliotekerne og vejene. For de bureaukratiske

variable finder du en sammenhæng på folkeskolen, daginstitutionerne, vejene og administrationen. Det forbliver imidlertid et problem, at sammenhængen på de to førstnævnte områder tilsyneladende går i modsat retning af den forventede. På de øvrige områder er sammenhængen enten vanskeligt tolkbar eller slet ikke til stede. Man må altså konkludere, hvad der ikke er særligt interessant, at sammenhængen mellem de bureaukratiske variable og udgiftsudviklingen kun har det forventede fortegn på administrationsområdet.

Mere generelt bliver konklusionen, at din analyse af kommunernes udgiftspolitik på de otte sektorområder efterlader adskillige uklarheder. Dermed rejser den også en del spørgsmål. På den baggrund har jeg tre spørgsmål:

- 1) Hvordan skal man fortolke det forhold, at hypotesen klarer sig fint i testningen på aggregeret niveau? Kan det tages som udtryk for, at kommunalpolitikkerne i betydeligt omfang agerer på dette niveau? Spiller således generelle udgiftspolitiske hensyn en særskilt rolle for dem?
- 2) Hvordan skal man forklare,
 - a) at den overordnede hypotese kun undtagelsesvis holder på sektorniveau?
 - b) at resultaterne af testen er meget forskellige fra område til område?
- 3) Er der økonomiske, organisatoriske eller politiske egenskaber ved de enkelte områder, som har indflydelse på, hvilken udgiftspolitik der føres på netop det område? Er der eventuelt tale om egenskaber, som dine modeller ikke er i stand til at fange?

Afhandlingen går ikke rigtigt ind på disse problemer. I stedet tyer du til den ene ad hoc forklaring efter den anden, når du skal forsøge at fortolke de resultater, som ikke rigtigt stemmer med dine teoretisk baserede forventninger. Ikke desto mindre kommer du i nærheden af problemet, når du i et senere kapitel beskæftiger dig med, hvorvidt kommunernes adfærd kan siges at have karakter af enten en inkremental eller rationel tilpasning. Hypotesen er nu den, at bestemte kontekster/egenskaber ved policy, socio-økonomiske forhold og det politiske system tilskynder beslutningstagerne til enten at foretage inkrementale tilpasninger, rationelle tilpasninger eller, som du kalder det, stop-go-tilpasninger. Måske er det mere hensigtsmæssigt at sondre mellem inkrementale og ikke-inkrementale tilpasninger. Din konklusion (s. 431) er noget lakonisk formuleret:

»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.«

I mange øren er dette nok en lidt kryptisk formulering. Den dækker da også over et par andre og nok så klart formulerede konklusioner. Den ene (s. 426) er også formuleret som et generelt udsagn:

»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 beta-koefficienterne.«

Den anden konklusion (s. 427), som vedrører den rationelle metode, er mere restriktivt formuleret:

»Når det drejer sig om anvendelsen af den rationelle metode, er den afgørende kontekstuelle faktor derimod graden af ressourceknaphed.«

Det sidste kan jo kun gå på den overordnede hypotese og kun på aggregeret niveau. Det går ikke på kommunernes politik på de enkelte udgiftsområder. Da finder du nemlig, som du selv sammenfatter det i tabel 13.5. (s. 423) snarere støtte for en lidt mere raffineret eller nuanceret inkrementalistisk model. Det gælder blot ikke for alle udgiftsområder. Tre områder (kontanthjælpen, beskæftigelsesforanstaltningerne og vejvæsenet) falder uden for mønstret, der ellers i varierende former præges af inkremental adfærd. Problemet er imidlertid, så vidt jeg kan læse, at resultatet ikke rigtigt stemmer overens med dine egne forventninger. Der er grund til at se lidt nærmere på denne analyse af budgetadfærden. Det gælder specielt, fordi du her formulerer en klar forventning om sammenhængen mellem policy, kontekst og beslutningsadfærden.

Udgangspunktet er figur 13.2 (s.408). Du karakteriserer her de otte udgiftsområder ved to dimensioner. På den ene side er der muligheden for at danne eksterne koalitioner omkring en bestemt sektor eller et bestemt udgiftsområde. På den anden side er der den sektorinterne motivation til at beskytte programmet. Meget fornuftigt gør du det sidste til et spørgsmål om graden af institutionalisering, som igen måles ved lønandelen på området. Hypotesen er herefter (s. 409),

»at inkrementelle beslutningsregler især vil gøre sig gældende på områder, hvor konfliktpotentialer er stort, d.v.s. på folkeskoleområdet og daginstitutionsoverområdet. Derimod forventes eksistensen af inkrementelle mekanismer at være mindre fremtrædende på områderne vejvæsen, biblioteker, kontanthjælp og beskæftigelsespolitik.«

Den hypotese skal vi se lidt nærmere på. Min påstand er, at du lidt utilsigtet og lettere modvilligt her nærmer dig nogle ræsonnementer, som kunne få de flimrende konklusioner efter testningen af hovedhypotesen på sektorniveau til at se mere meningsfulde ud i en teoretisk sammenhæng.

I figur 2 har jeg forsøgt at karakterisere de otte udgiftsområder, som indgår i din sektoranalyse. Udgangspunktet er som hos dig en forventning om, at karakteristika ved såvel policy som den politiske kontekst, hvori der træffes udgiftspolitiske beslutninger, har konsekvenser for kommunalpolitikernes adfærd. Policy karakteriseres i figuren ved ydelsens karakter: Er der tale om en institutionsydelse? Er der tale om overførsler? Er der tale om anlæg og anskaffelser? Er der tale om et løn- og personaletungt område? Policykonteksten karakteriseres ved tilstedeværelsen af (organiserede) interessenter på de enkelte områder: Er der interne interessenter i form af institutioner, institutionsledelser, tillidsmandssystemer og personaleorganisationer? Er der eksterne interessenter i form af brugere, helst organiserede, leverandører og andre samarbejdspartnere, hvis materielle forhold afgørende påvirkes af udgiftspolitikken på området?

Figur 2. Karakteristika ved policy og politisk kontekst på lektorniveau

	Folke- skolen	Daginst.	Ældre	Biblio.	Beskæf.	Veje	Kontant	Admin.
Inst. ydelse	ja	ja	ja	ja	nej	nej	nej	nej
Interne interessenter	ja	ja	ja	ja	nej	nej	nej	ja
Eksterne interessanter	ja	ja	(ja)	uorg.	ja?	ja	uorg.	nej
Løn/personale	ja	ja	ja	ja	nej	nej	nej	ja
Anlæg/anskaffelser	nej	nej	nej	ja	ja?	ja	nej	nej
<i>Forventning:</i>								
Vækst/inerti/asymmetrisk tilpasning	+	+	+	+	-	-	-	
Stop-go						+		
Konjunktur tilpasning					+	+	+	
»Politik«					+	-	+	

Som det fremgår af figur 2, er der umiddelbart nogle meget klare forskelle mellem de otte udgiftsområder i de to netop nævnte henseender. Udgiftsområderne falder herefter i tre kategorier:²

- 1) Rene institutionsydelse, som er karakteriseret ved forekomsten af veldefinerede interne og eksterne interessenter, og som yderligere er personale- og løntunge (folkeskolen, daginstitutionerne, ældreområdet og bibliotekerne). Forventningen er på områder som disse enten vækst, når der er plads til det – for eksempel som følge af rigelige ressourcer, jf. hovedhypotesen, – eller tilpasning præget af inertie og asymmetri, når ressourcerne er relativt knappe. Ud fra denne tankegang er der derimod ikke grund til at forvente ikke-inkrementalistiske træk i adfærden. Det gælder hverken i form af en stop-go-politik eller i form af en i din forstand rationelt betonet konjunkturtilpasning.³
- 2) Vejgifterne, som er anlægs- og anskaffelsestunge, og som i vidt omfang finansierer udlicitering til private entreprenører. Mens der således er klare eksterne interessenter, er der ingen stærke interne interessenter. Anlægspræget gør yderligere, at den kortsigtede binding på udgifterne er beskeden. Under disse omstændigheder er der ingen grund til at antage, at kommunalpolitikkerne er underlagt et konfliktbetonet pres, som får dem til at opføre sig inkrementalt. Der er heller ingen grund til at antage, at partipolitiske forskelle skulle spille nogen stor rolle. Derimod kan man forvente, at de tilskyndes til dels en stop-go-politik dels en (stadigvæk i din forstand) rationelt betonet konjunkturtilpasning.
- 3) Udgifterne til kontanthjælp og foranstaltninger over for beskæftigelsen deler nogle fælles træk. Der er tale om overførsler (for beskæftigelsesforanstaltningerne overførselslignende) udgifter. Der er yderligere næppe stærke interne interessenter, og lønandelen er lav. På kontanthjælpsområdet er der endelig ingen organiserede eksterne interessenter, hvorimod situationen som udgangspunkt er mindre klar på beskæftigelsesområdet. Måske kan fagbevægelsen opfattes som en sådan ekstern interessent; men spørgsmålet er dog samtidig, hvor

højt aktiv støtte til sådanne beskæftigelsesforanstaltninger prioriteres af de faglige organisationer, når det kommer til stykket. Forventningen bliver da en udgiftspolitik, som måske præges af partipolitiske forskelle. Den bliver også en udgiftspolitik, som først og fremmest får karakter af en tilpasning til konjunkturerne.

Det næste spørgsmål bliver på denne baggrund, om de forventede sammenhænge holder for en nærmere efterprøvelse. Igen har jeg kun grundlag for at gøre det op i grove træk. Det gør imidlertid ikke så meget. For du har i din egen analyse leveret de fleste af de relevante oplysninger for en sådan, grov og foreløbig, efterprøvning af de forventninger, som jeg har stillet op i figur 2. I figur 3 ser jeg derfor på, hvorvidt forventningerne nu også holder, når de konfronteres med dine egne data.

Figur 3. Sammenhæng mellem sektorkarakteristika og politisk modstand på sektorniveau

	Folkeskolen	Daginst.	Ældre	Bibl.	Admin.	Veje	Beskæf.	Kontant
Forventning/udvikling	+ løntimer	+ udg./-	let/tung	-udg. i alt	+ udg.			
Vækst/inert/asymmetrisk tilpasning	+ lønudg./lev + redistrib.-materialer	+ udg./plads + dækningsgrad	omsorg + personale/pladser - ikke lønudg.	+ bibliote-karer - bogindkøb	+ personale			
Stop/go						+		
Konjunkturtilpasning							+	+
Politik	?	?	?	?	?	?	?	?

Det ser slet ikke så galt ud. Der er tilsyneladende et mønster i adfærden. For de fire institutionsområder var forventningen en inkrementalistisk udgiftspolitik præget af enten asymmetrisk tilpasning til faldende efterspørgsel/knappe ressourcer eller en vækstbetonet udvikling. Den viser sig også at holde. Når den imidlertid ikke altid holder for de samlede driftsudgifter, hænger det sammen med, at nogle udgiftsarter udsættes for ikke-inkrementale dispositioner. Det gælder materialeindkøb i folkeskolen, som dog ikke forstyrrer det samlede billede; det gælder udgifterne til øvrig drift på ældreområdet, og det gælder bogindkøbene på bibliotekerne, hvad der derimod forstyrrer det samlede billede af udgiftsudviklingen på området. På vej-området finder vi som forventet en stop-go-politik, hvorimod det er mindre klart, om udgiftspolitikken også har karakter af rationel konjunkturtilpasning. Kontanthjælpsområdet og beskæftigelsesområdet synes derimod underlagt konjunkturerne. Derimod er der ikke meget belæg for antagelsen om, at »politik« skulle spille nogen stor rolle for kommunalpolitikere, når de træffer deres udgiftspolitiske beslutninger. Det gælder alle sektorområder, også sektorområder, hvor man måske kunne have forventet noget andet.

Det er ikke muligt for mig at sige, om mine ræsonnementer holder. Der kan dog opstilles stærke politologiske argumenter for dem. Min næste problemstilling er da, hvorfor du ikke har fundet, endsige beskæftiget dig med disse sammenhænge.

Der er antagelig to forklaringer. Den ene er, at de ikke rigtigt passer til dine teoretiske modeller. Det skal jeg til slut vende tilbage til. Den anden kunne være mangler ved dine data og dine indikatorer. Jeg nøjes med at trække et enkelt eksempel, som imidlertid ikke er betydningsløst, frem.

En af dine meget håndfaste konklusioner er, at organiserede interesser kun spiller en beskednen, måske endog ingen rolle i den udgiftspolitiske beslutningsproces i kommunerne, jf. figur 1 ovenfor. Du når denne konklusion efter en analyse af surveydata. Med henblik herpå konstrueres en særlig PRES-indikator (appendiks 1, s. 601-602). Udgangspunktet er to spørgsmål, som indgik i en survey, der omfattede i alt 40 kommuner. Det ene spørgsmål lød:

»Hvordan vil De betegne styrken af de krav, som i Deres kommune er rejst af *grupper uden for kommunalbestyrelsen* (personalegrupper, beboerforeninger, græsrodsbevægelser, partiforeninger o.l.) med henblik på at *påvirke kommunens bevillinger* til følgende områder?»

Det andet spørgsmål lød:

»Mener De, at følgende grupper og organisationer i de seneste år har *forøget eller formindsket deres indsats* for at få indflydelse på kommunens prioritering og bevillinger?»

De to citerede spørgsmål er blandt andet stillet til medlemmer af økonomiudvalget, formændene for de stående udvalg, kommunaldirektører og økonomichefer samt til socialchefer og skoledirektører. Det bør endelig føjes til, at der i alle tilfælde er tale om tværnsnitsdata indsamlet omkring årsskiftet 1981-82.

Som sagt trækkes dette frem alene som et eksempel, der rejser mere generelle problemer vedrørende en del af dine data. Nogle af de ganske mange spørgsmål, som aktualiseres er følgende:

- 1) Kan der være problemer i at anvende disse spørgsmål som grundlag for konstruktion af PRES-indikatoren? Kan der evt. være indbygget en bias i spørgsmålene, som fører til undervurdering af organisationerne mv.?
- 2) Fortæller perceptionsdata som disse nødvendigvis noget om den politiske beslutningsproces på adfærdsniveau?
- 3) Kan der være problemer i at anvende tværnsnitsdata fra 1981-82 til at forklare udviklingen over tid i perioden 1982-86? Der skete jo, som du selv er inde på i afhandlingen, meget i løbet af disse år. Man kunne derfor godt frygte, at de givne svar ikke tager hensyn til udviklingen i den politiske kontekst i perioden?
- 4) Er det ikke tankevækkende, at PRES-variablen generelt kan negligeres, når SEKTOR-variablen synes at have betydelig forklaringskraft og på denne måde er en del af dit grundlag for at fastslå, at bureaukratisk politik trods alt kan forklare en del af udviklingen i kommunernes økonomiske politik?
- 5) Kunne man have forestillet sig inddragelsen af adfærdsdata, når det gælder organisationernes rolle i den kommunale beslutningsproces? Kunne man ikke med fordel have trukket nogle enkelte case-studier ind i analysen i stedet for dine survey-data? Sådanne case-studier kunne antagelig også have styrket analysen af de politisk-bureaukratiske variable?

- 6) Bag alle disse spørgsmål ligger naturligvis en vis skepsis over for styrken i de forklarende variable, der dannes på grundlag af dine spørgeskemadata, når det gælder forståelse af kommunalpolitikernes udgiftspolitiske adfærd. Spørgsmålet er da også, om du har gjort dig tilstrækkelige overvejelser om validiteten af dine survey- og spørgeskemadata som indikatorer for den politiske elites adfærd.

Jeg vil nu kort vende tilbage til analysen af kommunalpolitikernes adfærd. Problemet var, at du nok finder støtte for din hovedhypotese, når det gælder udviklingen i kommunernes samlede udgiftspolitik, hvorimod hypotesen ikke holder, når den samme analyse gennemføres på sektorniveau. I den sammenhæng stillede jeg tidligere spørgsmålet, om det skal forstås sådan, at kommunalpolitikerne agerer på én måde på aggregeret niveau og på en anden måde på sektorniveau. Det kunne meget vel forholde sig sådan. Der er formentlig også i højere grad, end det fremgår af analysen, dækning for denne konklusion i dine data. Din analyse magter blot ikke rigtigt at fange opgaven. Lad os forsøge at tegne et noget alternativt billede af den kommunalpolitiske beslutningsproces. Det ser sådan ud:

1. Udgangspunktet er din egen antagelse om, at kommunalpolitikerne er motiveret af ønsket om at udøve effektiv indflydelse på den fremtidige autoritative fordeling af værdier i samfundet. Bag det kan selvsagt igen ligge både ideologiske og selviske (for eksempel ønsket om genvalg) motiver. Det behøver vi ikke at gå ind i her.
2. Næste trin er en hypotese, hvorefter kommunalpolitikere, som handler ud fra disse motiver, først og fremmest interesserer sig for politikken på sektorniveau. Det kan være skolepolitikens eller daginstitutionspolitikens indhold. I den sammenhæng vil der selvfølgelig også være stor politikerinteresse i ressource-spørgsmål på de enkelte områder.
3. Ressourcerne er imidlertid ikke ubegrænsede. Deri ligger nogle restriktioner for kommunalpolitikerne. Man kan også sige det anderledes: Kommunalpolitikerne tvinges, uden at de nødvendigvis synes om det, til en vis samordning af udgiftspolitikken på aggregeret niveau. Restriktionerne varierer imidlertid over tid. Somme tider oplever de en relativ rigelighed på økonomiske ressourcer, til andre tider en relativ knaphed på økonomiske ressourcer. I den første situation kan de opføre sig temmelig frit og ubundet i forhold til ubehagelige og besværlige økonomiske rammer. I den anden situation må de leve med dem. Deres problem bliver da, hvordan de samtidig minimerer de politiske omkostninger eller byrder ved at skulle passe deres dispositioner ind i en alt for snæver ressourceramme.

Resultatet bliver en adfærd, som på aggregeret niveau i høj grad synes bestemt af variationer i ressourcerigeligheden. Denne adfærd forklares efter alt at dømme ganske godt af din overordnede hypotese. På sektorniveau kommer den imidlertid til kort. Her er der store variationer i adfærden, som ikke kan forklares ved ændringer i ressourcerigeligheden. Her foregår nemlig et andet politisk spil, hvor kommunalpolitikerne løber ind i et væld af større eller mindre politisk-admini-

strative eller institutionelle restriktioner. De har stor betydning i situationer præget af stigende ressourceknaphed, hvor de fører til en differentiering af adfærden mellem sektorområder, som forklares af forskelle i policy og i den politiske kontekst.

Kommunalpolitikere er på kort sigt tvunget til at foretage nogle beslutninger, som måske indebærer, at der skæres ned, og som i hvert fald indebærer, at der må holdes igen på nogle områder. Når kommunalpolitikere bringes i den situation, er din overordnede hypotese og hele problemstilling kun af begrænset relevans. Det samme gælder de valgte indikatorer. Da starter nemlig en anden form for politisk beslutningsproces, hvor politikere søger at placere de ubehagelige beslutninger på sektorer, udgiftsområder og udgiftsarter, hvor de politiske omkostninger for dem er mindst mulige. Det rammer udgiftsområder, hvor anlæg, indkøb og anskaffelser vejer tungt. Det kan formentlig også ramme konjunkturfølsomme overførselsområder, hvor der mangler interne og eksterne interessenter, således at de ellers forventede effekter af de »politiske« variable ikke slår igennem. For at fange denne politiske adfærd på sektorniveau er det nødvendigt at inddrage variable, som dels karakteriserer de ydelser, som er karakteristiske for de enkelte sektorer, dels karakteriserer den politisk-institutionelle kontekst for de forskellige sektorer. I situationer, hvor ressourcerigigheden er større, bliver derimod plads til at sætte sig ud over disse institutionelle blokeringer. Det kommer anlægs-, indkøbs- og anskaffelsestunge sektorer og udgiftsområder til gode. For institutionsområderne gælder derimod, som det er sket i figur 3, at man er nødsaget til at bryde driftsudgifterne ned på udgiftsartsniveau. Da viser sig et mønster, som indebærer, at disse områder i trange, stress-betonede tider relativt begunstiges af en inkrementalistisk betonet og politisk omkostningsbevidst adfærd.

Når analysen ikke rigtigt fanger disse forhold, skyldes det således ikke kun begrænsninger i de data, som ligger til grund for den. Det skyldes også, at analysen i et vist omfang hæmmes af en i teoretisk henseende blind plet. Den kan skyldes den eastonske systemanalyse, den kan skyldes andre ting, som gør, at du ikke viser den store interesse for det politiske spil og de interesser, som knytter sig til samspillet mellem kommunalpolitikere, alskens organiserede interesser samt kommunale institutioner og bureaukrater.

Ingen af disse kritiske bemærkninger kan tage fra dig, at du har leveret et imponerende arbejde. Den karakteristik gælder ikke kun afhandlingens anlæg og omfang. Den gælder også i andre og mere væsentlige henseender. Der er tale om et overordentligt stramt og konsekvent gennemført arbejde. Undervejs er der mange »mellemsgninger«, ofte i form af særdeles interessante delanalyser. De drukner desværre ind imellem i mængden af resultater, som præsenteres. Det skal dog samtidig fremhæves, at afhandlingen hele vejen igennem bæres af særdeles præcist formulerede hypoteser, som igen gøres til genstand for særdeles præcise operationaliseringer. Selv om det kan diskuteres, hvad der er fremgået, om data altid er tilstrækkeligt gode til at bære alle operationaliseringer og hypotesetestninger, hører det også til en af afhandlingens betydelige positive fortjenester, at der vises en prisværdig åbenhed over for svagheder og bias på dette område.

Der er med andre ord tale om et fortjenstfuldt arbejde, som også i årene frem-

over vil være en væsentlig kilde til viden om ikke bare danske kommuners udgiftspolitik, men politikeradfærd i almindelighed.

Noter

1. Artiklen er baseret på mit manuskript til oppositionen. Formen er bevaret. Der er dog foretaget en forkortelse af manuskriptet. Henvisninger til *Den politiske cyklus* er anført i parenteser i teksten, hvor sidetallet anføres.
2. Administrationsudgifterne holdes udenfor.
3. Nogle læsere vil nok undre sig over afhandlingens anvendelse af rationalitetsbegrebet. Det gælder for eksempel, når det (s. 405-406) anføres, at »den rationelle approach peger ... i retning af et åbent system«, og når der (s.431) henvises til »den klassiske normative rationelle model«.