

Søren Serritzlew

Kan udgiftsrammer begrænse væksten i budgetterne?¹

Rammebudgettering har vundet udbredelse overalt i den danske offentlige sektor. Ifølge den konventionelle viden virker udgiftsrammer dæmpende på udgifterne. Denne forestilling kan genfindes i litteratur om budgetlægning på stats-, amts- og kommuneniveau. Men den er forkert. En spatial model, der fokuserer på betydningen af rammer for de samlede udgifter, viser, at rammer både kan fremme og hæmme væksten i budgetterne, og at effekten afhænger af sammensætningen af præferencer i den forsamling, der skal vedtage budgettet. Modellen kan på grund af endogenitets- og måleproblemer vanskeligt testes. Derfor undersøges den ved hjælp af et eksperiment, der løser disse problemer. Det viser sig, at modellens forudsigelser er korrekte; rammer for de samlede udgifter fører ofte til højere udgifter.

Et af de klassiske problemer i budgetlægning og offentlig udgiftsstyring er at kontrollere udgifternes vækst. Fejlen er blevet placeret mange steder; nogle beskylder politikerne for at være uansvarlige og tænke mere på at blive genvalgt end på det samlede udgiftsniveau, andre hævder at fejlen skal findes i budgetlægningsprocesser, der fremmer vedblivende udgiftsvækst, mens de mere desillusionerede holder på, at problemet er uløseligt, fordi de enkelte udgiftsposter kommer veldefinerede og -organiserede grupper til gode, mens finansieringsbyrden hviler på hele befolkningen.

Politisk ansvarlighed er ikke noget man bare kan indføre, og problemet omkring koncentrerede fordele og spredte ulemper kan ikke uden videre løses. Til gengæld er det forbundet med færre omkostninger at reformere budgetlægningsprocessen. Der er mange eksempler på vidtgående ændringer i budgetlægningen. Her fokuseres på en væsentlig ændring, nemlig indførelsen af rammer for de samlede udgifter, som fik stor udbredelse i den offentlige sektor i 1980'erne. Normalt antages det, at udgiftsrammer – hvis de overhovedet virker – begrænser udgifterne, men en nærmere analyse viser, at udgiftsrammer også kan virke udgiftsdrivende. Argumentet testes ved hjælp af et eksperiment, hvor deltagerne er studerende fra Biologi, Etnografi, Geologi, Kemi, Statskundskab og Økonomi ved Aarhus Universitet.

Allerede i 1968 blev de første ansatser til rammestyling indført på det statslige niveau (Finansministeriet, 1996: 36ff.). Indførelsen af bruttorammer på hovedkontoniveau gav ministerierne mulighed for selv at prioritere inden for ganske store udgiftsområder. Samtidig bevægede budgetlægningsprocessen sig fra opbygningsbudgettering mod nedbrydningsbudgettering. Det samlede budget var nu snarere resultatet af en række vedtagne rammer end summen af udgifterne på standardkontoniveau. Bevillingsniveauet blev i 1985 hævet med indførelsen af nettototalrammer (Finansministeriet, 1985: 27). Fra dette tidspunkt har det på de fleste områder været muligt at omplacere midler inden for ministerområder. Dermed bevægede budgetlægningsmetoden sig endnu mere i retning af nedbrydnings-

budgettering. Rammerne bliver til, efter regeringen har besluttet sig for et mål for de samlede udgifter. Sådanne rammer for de samlede udgifter kendes også i eksempelvis Belgien, Frankrig, Luxembourg og Storbritannien (von Hagen, 1992: 63), men det varierer, hvor forpligtende de er. Et eksempel på en relativt forpligtende ramme kan findes i Sverige (Molander, 1999: 203f.).

På det kommunale niveau er der ganske stor frihed til at indrette budgetlægningsprocessen. Rammebudgettering var allerede i 1983 ganske udbredt. Christensen og Søndergaard (1984: 87) finder, at 39 pct. af kommunerne benytter rammebudgettering, og at rammerne i lidt mere end halvdelen af tilfældene er udtryk for økonomiudvalgets målsætning. Rammebudgettering er stadig meget udbredt (Serritzlew, 2002: 145f.), og en stor del af kommunerne vedtager også en ramme for de samlede udgifter (Serritzlew, 2002: 147). En mindre spørgeskemaundersøgelse fra 2000 antyder, at rammebudgettering er mindst lige så udbredt blandt amterne.²

Rammesystemet har altså to vigtige aspekter. For det første giver brugen af delrammer på for eksempel hovedkonto-, ministerområde- eller udvalgsniveau mulighed for økonomisk decentralisering, således at prioriteringer kan foretages på det niveau, hvor der er størst viden om opgaveområdet. Dette aspekt berøres ikke i denne artikel. For det andet betyder brugen af rammerne, at fokus rettes mod de samlede udgifter (Budgetdepartementet, 1983: 39). Når det samlede udgiftsniveau skal vedtages allerede i budgetlægningens begyndelse, bliver det samlede udgiftsniveau ikke uden videre til som summen af gode intentioner. De fiskale konsekvenser bliver tydelige for politikerne helt fra begyndelsen. Politikerne tvivler dermed sig selv til at prioritere. Hvis rammen skal overholdes, skal øgede udgifter på et område ledsages af besparelser på et andet, og derfor var forventningen i BRU-rapporten, der var resultatet af arbejdet i Finansministeriets budgetreformudvalg, at rammerne ville kunne medvirke til at reducere væksten i udgifterne (Budgetdepartementet, 1983: 39).

Udgiftsrammerne blev altså af Finansministeriet markedsført som en institutionel løsning på vækstproblemet. De samme anbefalinger og forventninger kan findes i Kommunernes Landsforenings publikationer om budgetlægningsmetoder (Kommunernes Landsforening, 1991: 151, 2001: 13) og i Amtsrådsforeningens kursusmateriale til Forvaltningshøjskolen (Amtsrådsforeningen, 1984: 22ff.).

Den konventionelle viden om udgiftsrammer er således, at rammer – hvis de virker – vil kunne begrænse udgiftsvæksten. Sjældent har man hørt nogen hævde, at rammerne ligefrem skulle kunne føre til endnu større udgiftsvækst. Det virker modintuitivt, at et øget fokus på den samlede vækst i sig selv skulle kunne betyde, at væksten løber endnu mere løbsk. Teoretiske analyser i public choice traditionen viser dog, at politisk vedtagne begrænsninger på fremtidige handlemuligheder ikke nødvendigvis er troværdige og ofte ændres, hvis der kan høstes en fordel heraf (North og Weingast, 1989), ligesom spatiale analyser af effekten af rammer på den strategiske adfærd i beslutningsprocessen viser, at rammerne kan have ikke-intenderede effekter (Ferejohn og Krehbiel, 1987).

Først diskuteres udgiftsrammernes virkning med udgangspunkt i denne spatiale model. Det viser sig, at rammerne i visse tilfælde fører til større stigninger, end hvis man ikke havde brugt rammer. Derefter argumenteres der for, at modellen

bedst kan testes empirisk ved hjælp af et eksperiment. Præsentationen af resultaterne af eksperimentet leder frem til overvejelser om modellens generaliseringspotentiale.

En model for udgiftsrammers betydning

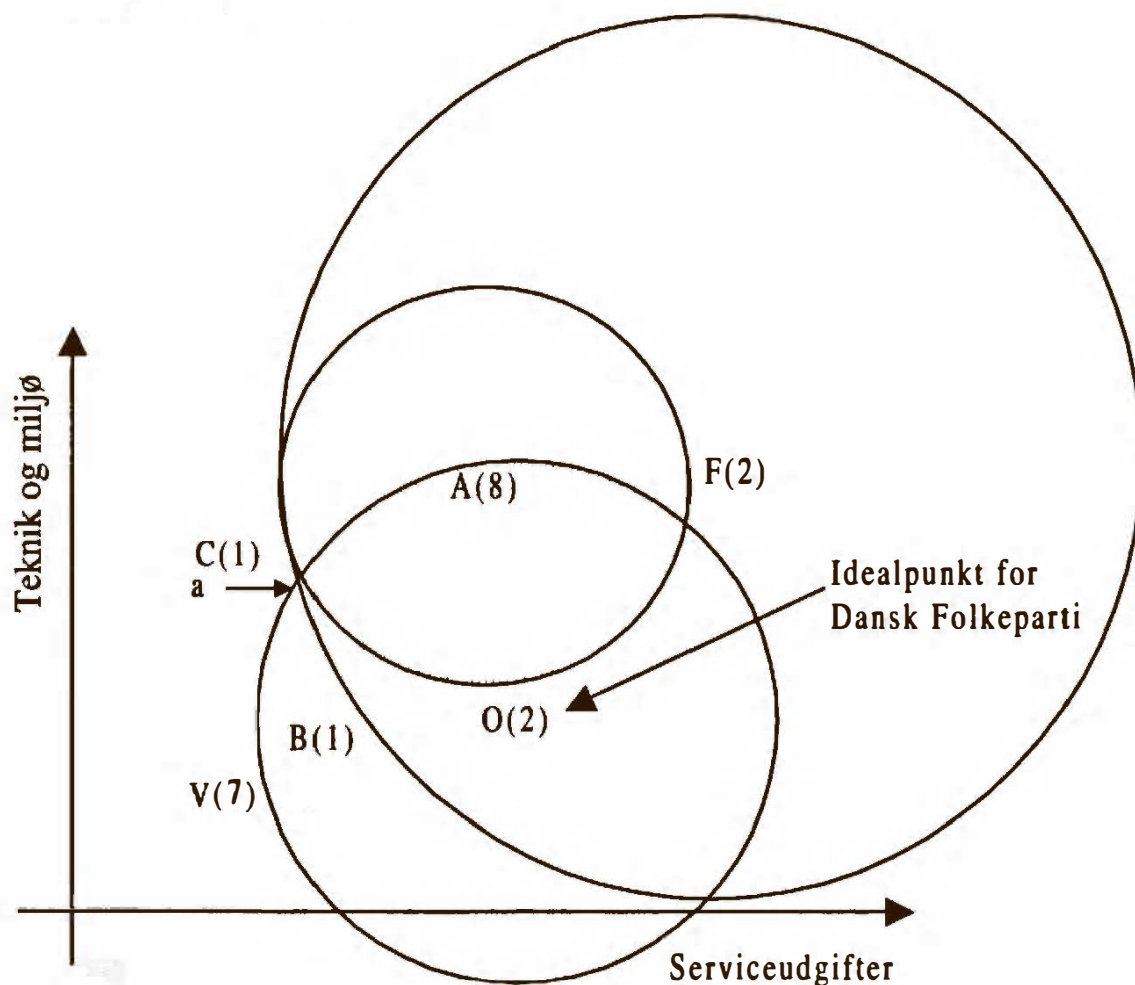
Da formålet er at kunne give et præcist bud på, hvad brugen af rammer for de samlede udgifter betyder for beslutningerne, er det hensigtsmæssigt at analysere nærmere, hvordan en udgiftsramme påvirker selve beslutningsprocessen. Derfor opstilles der i det følgende en model byggende på Ferejohn og Krehbiel (1987) for beslutningsprocessen i budgetlægningen. Modellen er stileret og forsøger ikke at indfange alle relevante aspekter af beslutningsprocessen. Formålet er kun at forstå betydningen af udgiftsrammerne "alt andet lige", dvs. i en situation hvor kun dette ene institutionelle forhold varieres.

Det antages, at enhver politiker har et bestemt mål, kaldet et idealpunkt, for udgiftsniveauet på en række udgiftsområder. Forskellige områder er vægtet ens, og præferencerne er euklidiske, således at politikerne ønsker at opnå et budget så nært deres idealpunkt som muligt. Endelig antages det, at budgettet vedtages ved almindeligt flertal og at der kun vedtages et budget for to sektorer. Den sidste antagelse er ikke altid realistisk, og har desuden betydning for modellen. Konsekvenserne heraf overvejes i konklusionen.

Hvis politikerne stemmer i partigrupper og har euklidiske præferencer for udgifterne på to områder, kan præferencesammensætningen i en parlamentarisk forsamling beskrives fuldstændigt ved hjælp af et diagram som figur 1, der viser præferencerne for serviceudgifter og udgifter til teknik- og miljøområdet i et byråd med 21 medlemmer fordelt på 6 partier. Idealpunktet for Dansk Folkeparti er angivet med $O(2)$, hvor tallet angiver at partiet har to medlemmer. Der fremgår for eksempel, at Dansk Folkeparti ønsker større udgifter på serviceområdet end både V, C, B og A, men at partiet prioriterer teknik- og miljøområdet lavt.

Denne model indeholder ikke oplysninger om de institutionelle forhold, som regulerer beslutningsprocessen. Antages det, at politikerne skal vedtage et budget ved simpelt flertal, og at der i øvrigt ikke gælder nogen regler for beslutningsprocessen, er det et velkendt resultat, at der ikke findes nogen ligevægt (Plott, 1967; McKelvey, 1976; Kurrild-Klitgaard, 1999: 247ff.). Hvis eksempelvis en bred koalition bestående af A, B, C og V er blevet enige om et budget på a , vil et flertal på 12 (A, F og O) kunne enes om et hvilket som helst budget inden for det skraverede område. Alle disse budgetter vil stille koalitionsmedlemmer bedre. Uanset hvilket budget de enes om, vil en anden koalition kunne slå dette forslag, og så fremdeles. Faktisk vil et hvilket som helst budget i princippet kunne blive resultatet af beslutningsprocessen. Selv hvis kun et begrænset antal alternative budgetter var på dagsordenen, ville der ikke være nogen garanti for, at et enkelt forslag ville kunne vinde en flertalsafstemning mod alle andre forslag (Riker, 1982; Kurrild-Klitgaard, 2001). En implikation af disse indsigter må være, at budgetter udvikler sig helt uforudsigeligt. Denne forudsigelse passer umådelig dårligt med de empiriske erfaringer. Forklaringen er, at beslutningsprocessen i praksis ikke foregår i et institutionelt vakuum.

Figur 1. Budgetlægning på to områder

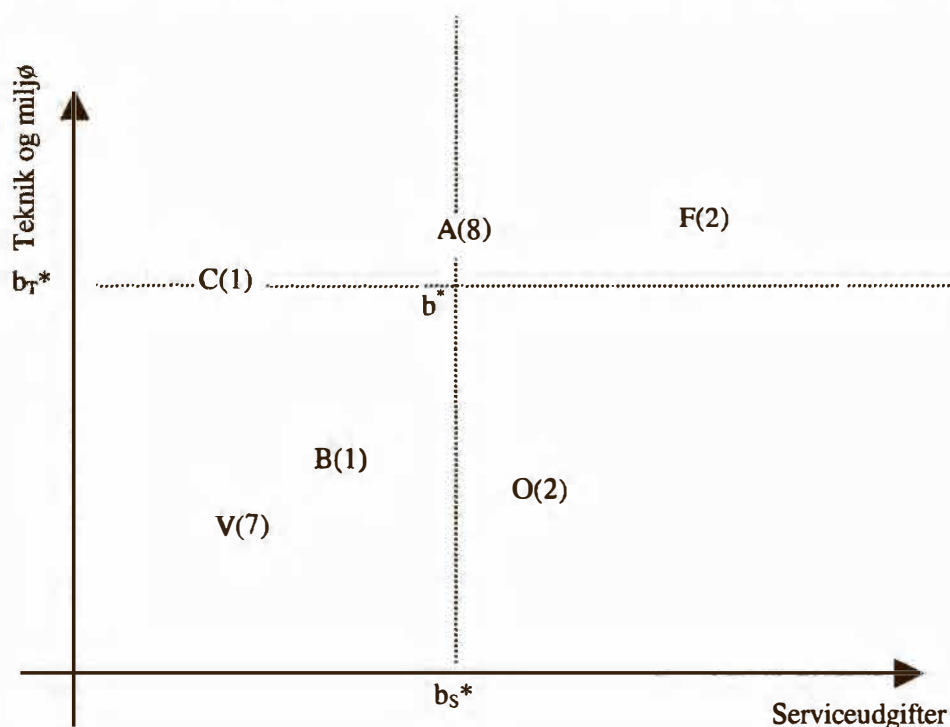


Shepsle og Weingast (1981) har givet en række forklaringer på, hvorfor der er så stor stabilitet i beslutninger om budgetter. En forklaring tager udgangspunkt i udvalgssystemet, som kan findes i stort set alle parlamentariske forsamlinger. Hvis udvalgene er specialiserede i bestemte udgiftsområder, hvortil politikernes holdninger kan repræsenteres af en enkelt dimension, og hvis udvalgenes forslag til det nye budget overvejes et område ad gangen, findes der netop én ligevægt i budgetlægningen. Denne ligevægt er struktur-induceret (Shepsle, 1979), fordi den skyldes de institutionelle forhold. Hvis udvalget træffer den endelige beslutning om budgettet for deres område, altså hvis der gælder en lukket regel for udvalgets arbejde, vil resultatet blive medianen af udvalgets medlemmers præferencer (Shepsle, 1979; Shepsle og Weingast, 1981: 510f.). Hvis der i stedet gælder en åben regel, altså at den parlamentariske forsamling kan ændre udvalgets forslag, vil resultatet blive medianen af hele forsamlingens præferencer. I den danske offentlige sektor gælder generelt den åbne regel. Ferejohn og Krehbiel (1987) udnytter Shepsles argument til at opstille en model for budgetlægningen i en situation, hvor der ikke vedtages en udgiftsramme.

I figur 2 analyseres præferencesammensætningen fra figur 1. Når serviceudgifterne overvejes isoleret, vil intet forslag kunne slå Socialdemokraternes mest foretrukne budget på serviceområdet, b_s^* . Stiller for eksempel Det radikale Ven-

stre et forslag om en mindre bevilling, $b_S^B < b_S^*$, vil V, C og B stemme for, mens A, F og O vil stemme imod.³ Forslaget vil altså, ligesom ethvert andet forslag, der indebærer en mindre bevilling til serviceområdet end den, Socialdemokraterne foreslår, falde med stemmerne 9-12. Stiller Dansk Folkeparti et forslag om højere udgifter end Socialdemokraterne ønsker, $b_S^O > b_S^*$, vil F og O stemme for, mens A, B, C og V vil stemme imod. Dette forslag vil altså blive afvist med stemmerne 4-17. På samme vis vil Det konservative Folkepartis mest foretrukne bevilling til teknik- og miljøområdet, b_T^* , blive vedtaget. Den struktur-inducerede ligevægt bliver altså skæringspunktet mellem medianerne i de to dimensioner, b^* .

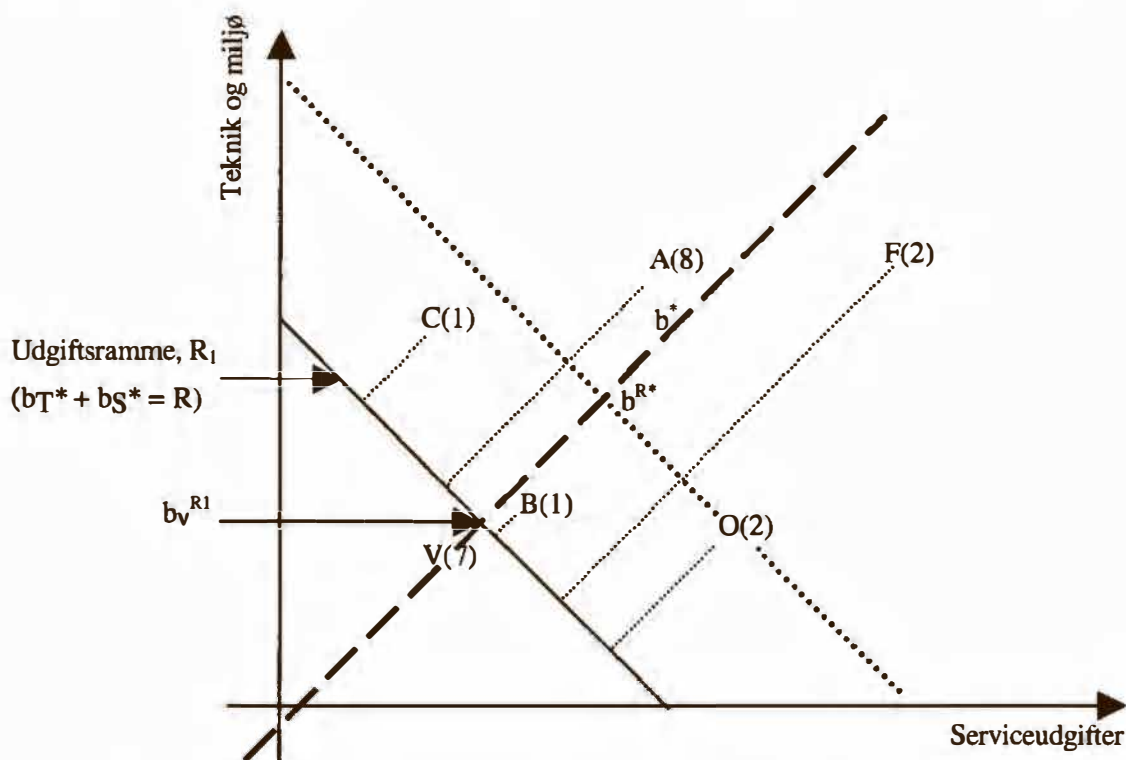
Figur 2. Budgetlægning, der ikke indledes med vedtagelsen af en ramme



Hvis der i et to-dimensionalt system findes en ramme for udgifterne, vil der også være en ligevægt (McCubbins og Schwartz, 1985). Ferejohn og Krehbiels (1987) model for budgettering med udgiftsrammer viser, at rammen har betydning for beslutningens indhold. Når en bestemt ramme er vedtaget, reduceres mulighederne i de efterfølgende forhandlinger. Er der vedtaget en ramme R , må det vedtagne budget opfylde $b_T^* + b_S^* = R$. På figur 3 viser den ubrudte linie de budgetter, der kan vedtages givet en ramme på R_1 .

Når politikerne skal beslutte sig for, hvilken udgiftsramme, de vil arbejde for, er den relevante overvejelse, hvilket budget rammen vil føre til. Antag et øjeblik at rammen R_1 er blevet vedtaget. Da politikernes præferencer er euklidiske, vil partierne foretrække det budget, der er nærmest deres idealpunkt, altså projektionen af deres idealpunkt på den linie, der repræsenterer de budgetter, der kan vedtages givet rammen. På figuren er disse projektioner vist med tynde stiplede linier. Man kunne have vist det samme med de sædvanlige indifferenscirkler, men disse er udeladt af hensyn til overskueligheden. C vil foretrække et budget, der tildeler det

Figur 3. Budgetlægning, der indledes med vedtagelsen af en ramme



meste af rammen til teknik- og miljøområdet, mens F og O ønsker at bruge det meste af rammen på serviceområdet. Givet at rammen skal overholdes, skal budgettet findes på den rette linie. Dermed kan intet forslag slå medianen af projektionerne på linien. I dette tilfælde er projektionen af Venstres idealpunkt, b_v^{R1} , medianen. Foreslår Det radikale Venstre en fordeling af rammen, der i højere grad tilgodeser serviceområdet, vil et flertal på 16-5 (A, C og V mod B, F og O) afvise det; foreslår Socialdemokraterne en fordeling, der allokerer en større del af rammen til teknik- og miljøområdet, vil forslaget blive afvist med stemmerne 12-9 (V, B, F og O mod A og C). Gentages denne øvelse med andre rammer, bliver det klart, at projektionen af Venstres idealpunkt altid vil være medianen. Disse rammebetingede ligevægtsbudgetter er forbundet med den tykke stiplede linie.

Når politikerne skal beslutte sig for rammens størrelse, vil de altså kunne forudse, at rammen vil blive fordelt i overensstemmelse med denne linie. Herefter er det let at finde den ramme, der vil blive vedtaget: Da spørgsmålet om rammens størrelse er endimensionalt, vil medianen af projektionerne af idealpunkterne på linien vinde en flertalsafstemning. Det viser sig, at projektionen af et partis idealpunkt på denne linie svarer til en ramme, der har samme størrelse som udgiftsniveauet i partiets idealpunkt. Det er altså rationelt for partierne at arbejde for en ramme, der svarer til udgiftsniveauet i deres idealpunkt. Også ud fra en overfladisk betragtning forekommer denne strategi at have attraktive egenskaber. Den eneste mulighed for at opnå netop idealpunktet er at følge strategien, og der er ingen indlysende grunde til at forvente, at højere eller lavere rammer i sig selv vil kunne gavne i de senere forhandlinger om rammens fordeling. Den optimale strategi falder altså sammen med den, der appellerer bedst til intuitionen. Dette sammenfald styrker kun forventningen om, at modellen kan beskrive aktørernes adfærd.

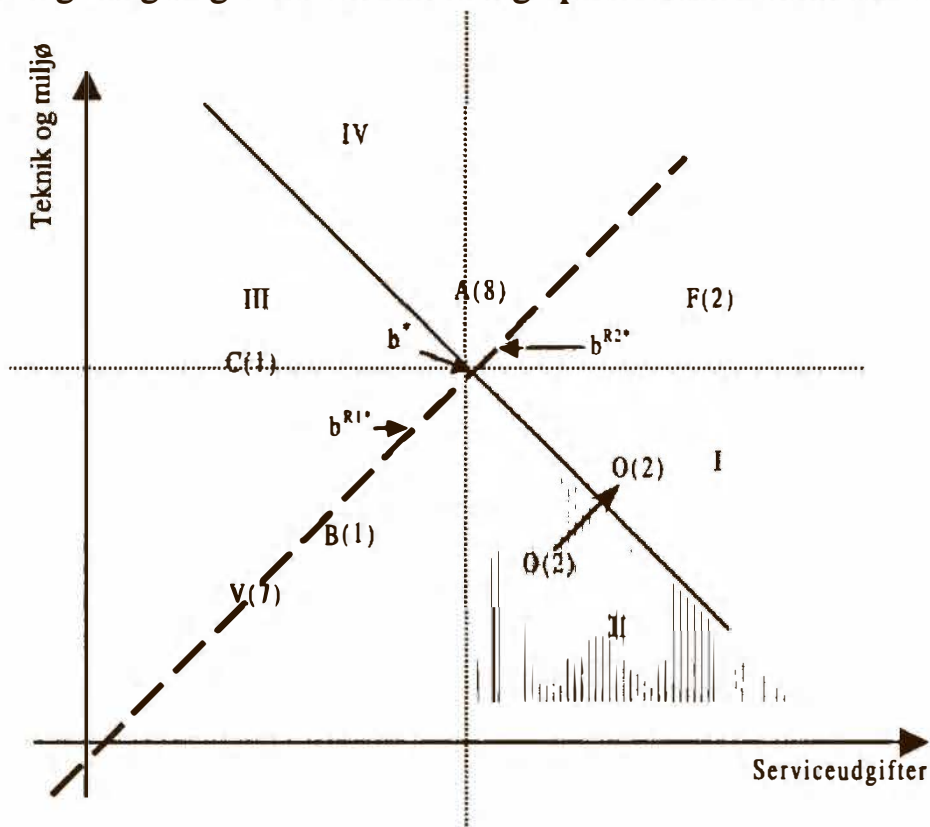
I eksemplet er projektionen af Dansk Folkepartis idealpunkt medianen. Brugen af totalrammen fører altså til, at budgettet b^{R^*} vil blive vedtaget. Bemærk at b^{R^*} er en smule mindre end b^* , der ville have været resultatet, hvis der ikke havde været benyttet en udgiftsramme. I dette tilfælde har rammen altså virket i overensstemmelse med den konventionelle viden.

Effekten af udgiftsrammen afhænger af præferencesammensætningen. Ferejohn og Krehbiel (1987) har vist, under hvilke betingelser udgiftsrammer fører til højere udgifter. Figur 4 er opdelt i fire områder, der er skrueret forskelligt: Område I er budgetter, der er større end summen af medianerne i hver sektor og samtidig opfylder, at budgettet til serviceudgifterne er større end medianen i denne sektor, mens budgettet til teknik- og miljøområdet er mindre end medianen i denne sektor. Det samme kan formuleres mere generelt med en notation, hvor $b = (b_s, b_T)$ udtrykker et budget på b_s og b_T på henholdsvis service- og teknik- og miljøområdet, og hvor $M(b_s)$ er medianen på serviceområdet. Med denne notation består område

- I af $\{b \mid b > M(b_s) + M(b_T) \wedge b_s > M(b_s) \wedge b_T < M(b_T)\}$
- II af $\{b \mid b < M(b_s) + M(b_T) \wedge b_s > M(b_s) \wedge b_T < M(b_T)\}$
- III af $\{b \mid b < M(b_s) + M(b_T) \wedge b_s < M(b_s) \wedge b_T > M(b_T)\}$
- og IV af $\{b \mid b > M(b_s) + M(b_T) \wedge b_s < M(b_s) \wedge b_T > M(b_T)\}$

Lad $\mu(I)$ være antallet af politikere i område I. Brug af en udgiftsramme i budgetlægningen vil resultere i højere udgifter, netop når $\mu(I) \geq \mu(III)$ og $\mu(IV) \geq \mu(II)$,⁴ altså når der er flere politikere i I end i III samtidig med at der er flere (eller samme antal) i IV end i II (Ferejohn og Krehbiel, 1987: 305ff.).

Figur 4. Budgetlægning under to forskellige præferencesammensætninger



Som et eksempel er Dansk Folkeparti flyttet en smule, således at partiet nu er placeret i I i stedet for II. Dermed bliver antallet af politikere i område I større end i område III, samtidig med at der ikke længere er forskel mellem antallet af politikere i område II og IV. Dermed er betingelserne for at udgiftsrammerne fører til højere udgifter til stede. Det fremgår, at budgettet under rammebudgettering bliver $b^{R2*} > b^{1*} = b^{2*} > b^{R1*}$, altså større end hvis der ikke var brugt rammebudgettering.

Metode og design

Det er ofte vanskeligt at teste formelle teorier empirisk. Det mest oplagte design ville være at indsamle data om præferencer, budgetinstitutioner og vedtagne budgetter i en række sammenlignelige enheder, hvoraf nogle benytter udgiftsrammer, og derefter undersøge, om væksten i budgetterne kan forklares af modellen. En mulighed kunne være at undersøge de danske kommuner, som netop er sammenlignelige, samtidig med at både præferencer og de relevante institutionelle forhold varierer.

Et sådant design vil dog både støde på problemer med målingen af uafhængige variabler og med endogenitet. Præferencer kan blandt andet måles ved hjælp af spørgeskemaer, interviews, registrering af stemmeadfærd og partitilknytning. Spørgeskemaer og interviews vil kunne give oplysninger om, i hvilket omfang en politiker ønsker højere eller lavere udgifter end sidste år, stemmeadfærden afslører om politikeren i praksis stemmer for udgiftstunge forslag, og partimedlemskabet viser, om politikeren tilhører en udgiftsvenlig gruppe eller ej. Ingen af disse metoder vil kunne afklare politikernes holdninger til størrelsen af budgettet tilstrækkeligt præcist. Det ville være et mindre problem, hvis forventningen havde været, at der er en lineær sammenhæng mellem præferencer og beslutninger om budgettet. Modellen forudsiger imidlertid, at selve sammensætningen af præferencerne har afgørende betydning. At en enkelt politiker flytter sig en smule (for eksempel fra område II til område I i figur 4) kan betyde, at effekten af en ramme for de samlede udgifter bliver den modsatte. En ubetydelig usikkerhed i målingen af præferencer betyder altså ikke blot en smule støj i den statistiske analyse; konsekvensen er, at forudsigelserne ændres fundamentalt. Hvis der er knyttet usikkerhed til målingen af politikernes præferencer, vil det derfor være umuligt at teste modellen.

Der er også knyttet problemer til målingen af institutionelle variabler. I de danske kommuner er der en tendens til at overdrive i hvilket omfang forskellige moderne typer budgetlægningsmetoder benyttes. Af de kommuner, der påstår at benytte rammebudgettering, er det 77 pct., der faktisk vedtager en ramme for de samlede udgifter, og denne betragtes kun som politisk bindende i 32 pct. af tilfældene (Serritzlew, 2002: 147).

Endogenitetsproblemet opstår, når forhold vedrørende den afhængige variabel kan have indflydelse på den uafhængige (King, Keohane og Verba, 1994: 185ff.), altså når kausalsammenhængen går begge veje. En kommune, der har problemer med at begrænse væksten i udgifterne, vil, hvis den følger anbefalingerne fra Kommunernes Landsforening, skifte til en budgetlægningsmetode, der giver bedre muligheder for at kontrollere udgifterne. Dermed vil kommuner, der har en høj vækst i budgetterne, have en større sandsynlighed for at benytte en ramme for de samlede udgifter, hvilket vil indebære, at der i tværsnitsanalyser vil kunne opstå

en statistisk positiv sammenhæng mellem brugen af rammer og udgiftsvæksten. Denne sammenhæng vil ikke skyldes effekten af at bruge rammer, men snarere effekten af kommunens økonomiske forhold på valget af budgetlægningsmetode.

Undersøgelingsdesignet skal altså både løse endogenitetsproblemet og gøre det muligt at måle de uafhængige variabler præcist. Ferejohn og Krehbiel (1987) undgår det første problem ved at analysere stemmeadfærden i Repræsentanternes Hus i forbindelse med forslag om ændringer i budgetproceduren. Fra 1980 til 1983 blev der hvert år stemt om forslag, som ville svække eller styrke brugen af udgiftsrammer. Ud fra politikernes stemmeadfærd i en lang række andre sager beregnes et estimat af politikernes holdninger til udgifter til indenrigspolitik og forsvar. Hvis politikerne er rationelle og forventer, at den samlede udgiftsramme virker, som modellen foreskriver, og hvis det er rimeligt at antage, at amerikansk politik kan reduceres til disse to dimensioner, er konsekvensen, at politikerne må forventes at støtte det forslag om budgetproceduren, som vil trække det vedtagne budget tættere på deres eget idealpunkt. Det viser sig, at stemmeadfærden ved procedureforslag faktisk i et vist omfang er konsistent med, at politikerne fremmer det forslag, der vil gavne dem selv mest, hvis modellen er korrekt.

Der er altså tale om en indirekte test, hvor det først antages, at modellen holder, og derefter undersøges, om adfærden i forbindelse med indretningen af budgetlægningsproceduren kan forklares som rationelle og forudseende aktørers forsøg på at forme de institutionelle forhold. Det løser endogenitetsproblemet, men skaber samtidig andre vanskeligheder. Der er mange led i argumentationen, hvis man vil hævde, at der kan sluttes fra politikernes stemmeadfærd om procedurespørgsmål til, at politikerne forventer, at udgiftsrammer virker sådan, som modellen forudsiger, og til at det igen betyder, at rammerne faktisk også i praksis fungerer således. Desuden er det tvivlsomt, om det amerikanske budgetspil kan opdeles i to holdningsdimensioner. Repræsentanternes Hus er, ligesom andre parlamentariske forsamlinger, opdelt i en lang række udvalg med ansvar for forskellige områder som for eksempel landbrug, uddannelse, energi og erhvervs politik, og der er ingen grund til at tro, at holdninger til så forskellige spørgsmål kan indfanges af en enkelt holdningsdimension som indenrigspolitik. Ferejohn og Krehbiel (1987: 307, 315) hævder, at modellen uden videre kan generaliseres til at gælde for systemer med mere end to dimensioner, men selv hvis det er rigtigt, vil en to-dimensional model af et mange-dimensionalt system give helt andre ligevægte. Der må derfor tages kraftige forbehold over for den indirekte test. Til gengæld er det svært at anvise en bedre måde, hvorpå modellen kan testes ved hjælp af data for politiske beslutningsprocesser.

Endogenitetsproblemet kan løses ved at benytte tidsserie- eller paneldata eller ved at finde et system, hvor budgetlægningsmetoderne varierer, samtidig med at de ikke indrettes efter den økonomiske situation. Løsningen på problemet med at måle præferencer tilstrækkeligt præcist kræver en metode, der ikke er udviklet endnu. Samtidig vil det være svært at finde et system, hvor antallet af dimensioner ikke kan diskuteres.

Disse problemer er fælles for de fleste spatiale teorier om beslutningsprocesser, men de kan løses, hvis undersøgelsen designs som et eksperiment. Denne metode er derfor blevet benyttet i en lang række undersøgelser af beslutningsprocesser

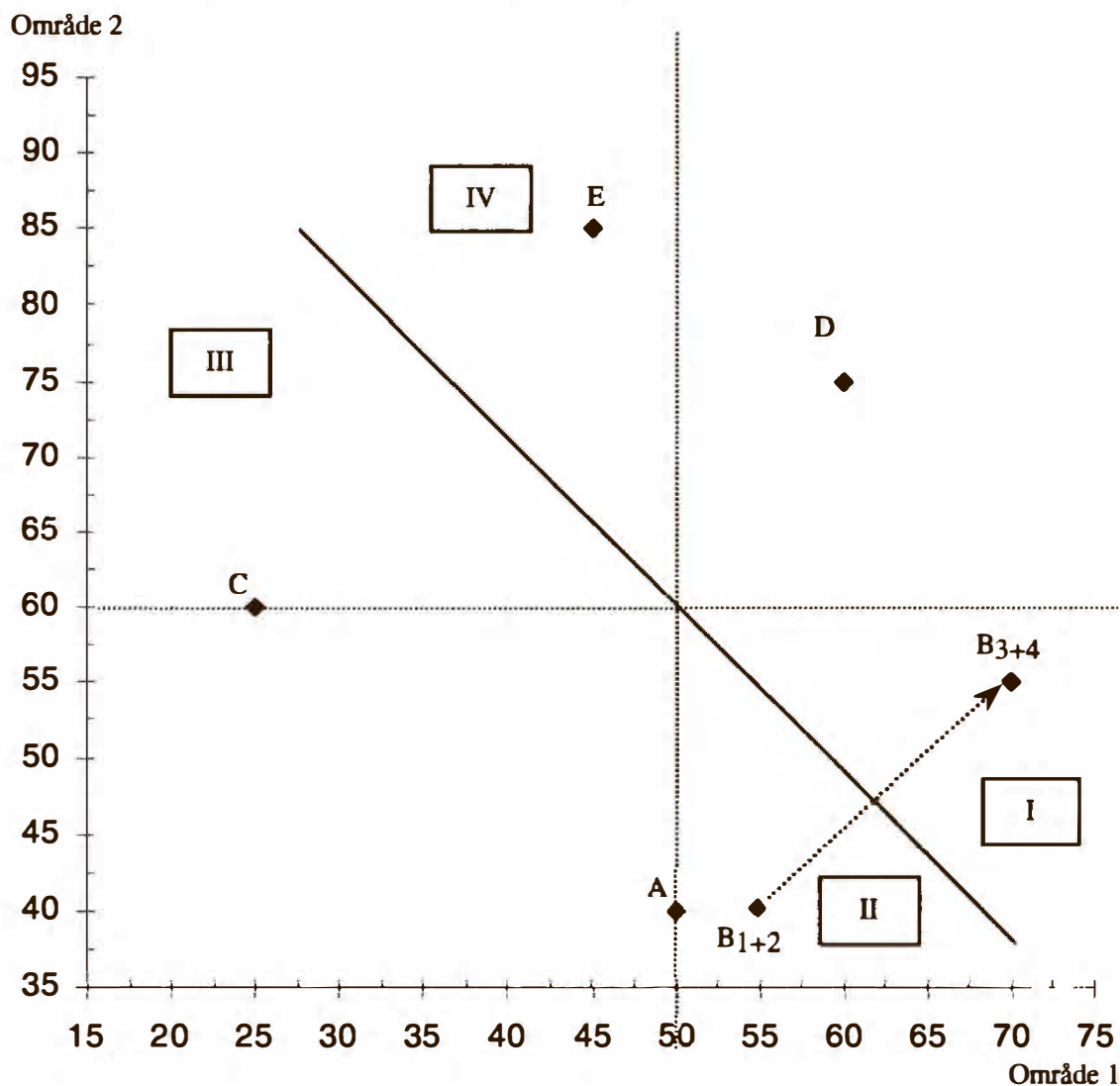
(for eksempel McKelvey, Ordeshook og Winer, 1978; Fiorina og Plott, 1978; Miller og Oppenheimer, 1982; McKelvey og Ordeshook, 1984; Cooper et al., 1990; Bottom et al., 2000; for en omfattende liste, se Roth, 1995: 342-348). Designet gør det muligt at fastsætte de institutionelle regler på en sådan måde, at endogenitetsproblemet forsvinder. Præferencerne induceres og kendes derfor helt præcist. Dermed løses også måleproblemerne. Samtidig kan et eksperiment gøre det muligt at foretage en test, hvor der er kontrolleret for alle tænkelige faktorer. Hvis kun de institutionelle forhold varierer, og det fører til forskellige resultater, må årsagen være netop de institutionelle forhold.

Eksperimenter kan derfor give høj intern validitet, og dermed være velegnede til at afklare, om der er et bestemt, kausalt forhold mellem få, veldefinerede variable. Til gengæld er den eksterne validitet lavere, idet det er svært at generalisere til virkeligt forekommende processer (Campbell og Stanley, 1972: 14; McGraw, 1996: 772). Der kan altså ikke alene på baggrund af resultaterne af et eksperiment generaliseres til konkret, empirisk forekommende budgetlægning. Hvis eksperimentet kan bekræfte modellen, betyder det ikke nødvendigvis, at udgiftsrammerne altid i praksis har den forudsagte effekt. Mange andre faktorer, som er kontrolleret væk i eksperimentet, og derfor ignoreret, kan spille ind. For eksempel kunne man forestille sig, at indførelsen af en udgiftsramme ledsages af en øget opmærksomhed på udgiftsvæksten, hvilket sagtens kan have en udgiftsdæmpende effekt. Eksperimentet er kun velegnet til at teste et bestemt teoretisk argument. Det kan altså afklare, hvorvidt brugen af rammer for de samlede udgifter alt andet lige virker sådan som den konventionelle viden hævder, eller som den spatiale model forudsiger.

Formålet er at teste, om effekten af at indlede forhandlingerne med at vedtage en ramme for de samlede udgifter afhænger af præferencesammensætningen. Derfor konstrueres eksperimentet således, at en række bestyrelser eller miniparlamenter gennemfører fire forhandlingsrunder. Det eneste, der varierer i de fire runder, er præferencer og institutionelle regler. Derved vil enhver forskel i resultater kunne henføres til netop disse forhold. I den første runde vedtages budgetter i to områder uden anvendelse af en ramme for de samlede udgifter. Anden runde er identisk, bortset fra at der først skal vedtages en udgiftsramme. Præferencerne konstrueres således, at modellen forudsiger, at brugen af en udgiftsramme vil føre til lavere udgifter. Tredje og fjerde runde foregår på samme måde, bortset fra at præferencerne ændres, således at modellen forudsiger, at brugen af en udgiftsramme vil føre til højere udgifter. Figur 5 viser disse to præferencesammensætninger.

Der er fem medlemmer af hver bestyrelse. Det sikrer, at der er tilstrækkeligt mange deltagere til at der kan foregå egentlige forhandlinger, samtidig med at der er så få deltagere, at eksperimentet kan gennemføres på relativt kort tid. Reglerne for forhandlingerne svarer naturligvis til dem, der er lagt til grund for modellen. Beslutninger træffes ved almindeligt flertal, og alle har lige adgang til at fremsætte forslag. Forhandlingerne varer indtil en beslutning er truffet. Den eneste forandring i præferencerne undervejs i eksperimentet er, at medlem B i runde 1 og 2 skal arbejde for et budget på (55; 40) og i runde 3 og 4 for (70; 55). Når der ikke skal vedtages en ramme for de samlede udgifter er ligevægten (50; 60) for begge præferencesammensætninger, men når der anvendes en udgiftsramme er ligevæg-

Figur 5. Præferencesammensætninger i eksperimentet



ten for den kontraktive præferencesammensætning (40; 55) og for den ekspansive (55; 70). I eksperimentets to sidste runder tildeles deltagerne præferencer, der er forskubbet i forhold til figur 5. Førstekomponenten ganges med 2 og fratrækkes 30, og andenkomponenten ganges med 2 og fratrækkes 70. Ændringen betyder intet for ligevægtene, der blot skal konverteres tilsvarende, men den forhindrer, at deltagerne uden videre kan erkende den store lighed med eksperimentets to første runder. Præferencerne er altså sammensat således, at der ved en minimal ændring af præferencesammensætningen sker en ændring i ligevægten for de forhandlinger, der indledes med vedtagelsen af en udgiftsramme.

Præferencerne induceres ved, at deltagerne oplyses om deres mål og om, at de deltager i et lotteri, hvor deres chance for at vinde en præmie på 1000 kr. afhænger direkte af, hvor tæt bestyrelsens vedtagne budget kommer på deres mål. Deltagerne har altså en interesse i at arbejde for de mål, de har fået tildelt. Præferencer induceres ofte ved at belønne hver enkelt deltager med et pengebeløb, der afhænger af afstanden fra resultatet og til deltagerens mål. Med en samlet gevinstsum på 1000 kr. vil der blive tale om små beløb, og derfor vil et lotteri kunne virke mere motiverende. Denne fremgangsmåde benyttes i forskellige varianter af for eksem-

pel McKelvey og Ordeshook (1984) og Cooper et al. (1990). Det understreges for deltagerne, at deres muligheder for at vinde lodtrækningen ikke hænger sammen med om de har stemt for forslagene, kun af det vedtagne forslags indhold.

Reglerne for eksperimentet kan findes i engelsk oversættelse i appendiks C i Serritzlew (2003). Den danske originalversion kan rekvireres fra forfatteren. Formuleringerne er inspireret af de standardformuleringer, der benyttes i eksempelvis Fiorina og Plott (1978), Miller og Oppenheimer (1982) og Bottom et al. (2000). Reglerne blev læst op i begyndelsen af eksperimentet, hvorefter eksperimentet blev sat i gang. Deltagerne havde hele tiden mulighed for at stille spørgsmål til lederen af eksperimentet. I alt deltog 45 personer fordelt på ni bestyrelser. Deltagerne blev rekrutteret blandt studerende på forskellige uddannelser (ti førsteårsstuderende fra Biologi, Geologi og Kemi, 20 førsteårsstuderende fra Økonomi, ti tredjeårsstuderende fra Statskundskab og fem fjerdeårsstuderende fra Etnografi). Der kunne ikke findes nogen systematisk forskel på resultaterne fra bestyrelser med medlemmer fra forskellige studier.

Resultater

Ligevægten i eksperimentet er ifølge modellen et budget på 110 mio., når der ikke benyttes en ramme for de samlede udgifter, uanset om præferencerne er kontraktive eller ekspansive. Når der benyttes rammer er ligevægten 95 mio. for kontraktive præferencer og 125 for ekspansive præferencer. Tabel 1 viser, at bestyrelserne i gennemsnit er nået ganske tæt på de forudsagte ligevægte. I tre af de fire tilfælde ligger resultaterne en anelse over ligevægten og i det fjerde under. Som forudsagt er resultatet af forhandlinger uden en udgiftsramme stort set ens, uanset om præferencerne er ekspansive eller kontraktive. En t-test viser, at forskellen på 2 mio. er insignifikant med $p = 0,433$.

Tabel 1. Budgetternes størrelse

	Uden udgiftsramme	Med udgiftsramme
Kontraktive præferencer	111,4 [110] (3,1)	95,5 [95] (5,9)
Ekspansive præferencer	113,4 [110] (7,0)	122,8 [125] (12,5)

Note: Gennemsnit med forudsagt værdi i skarp parentes og standardafvigelse i blød parentes. N=9 for hver celle.

I tabel 2 undersøges det, om brugen af udgiftsrammer fører til statistisk signifikant højere eller lavere budgetter. I den kontraktive præferencesammensætning betyder brugen af rammer, at budgettet falder med i gennemsnit 16,9 mio. Forskellen er signifikant på promilleniveauet. I den ekspansive præferencesammensætning fører brugen af rammer til, at budgetterne i gennemsnit bliver 10,4 mio. højere. Denne forskel er signifikant på 1 pct.-niveauet. En total udgiftsramme kan både føre til højere og lavere budgetter, betinget af præferencesammensætningen. Bru- gen af en udgiftsramme vil altså – i modsætning til hvad der er den konventionelle viden – i nogle tilfælde føre til større udgiftsvækst.

Tabel 2. Variansanalyse af effekten af udgiftsrammer

	Gennemsnitlig forskell	p-værdi ved multipel sammenligning
Effekt af udgiftsramme ved kontraktive præferencer	-16,9	0,000
Effekt af udgiftsramme ved ekspansive præferencer	10,4	0,010

Note: N=27 for hver celle, hvoraf 9 benytter udgiftsrammer ved henholdsvis kontraktive og ekspansive præferencer og 18 ikke benytter udgiftsrammer. p-værdierne er beregnet ved hjælp af Scheffés metode. Forudsætningen om varianshomogenitet er opfyldt (p-værdien for Levenes test er 0,324). Visuelle inspektioner af Q-Q plots viser, at resultaterne i grupperne er nogenlunde normalfordelte.

Eksperimentet viser, at modellen er meget præcis, hvad angår udgiftsrammers betydning for budgettets størrelse. Spørgsmålet er nu, om også fordelingen af budgettet på de to områder er som forudsagt.

Tabel 3. Budgetternes fordeling på de to områder

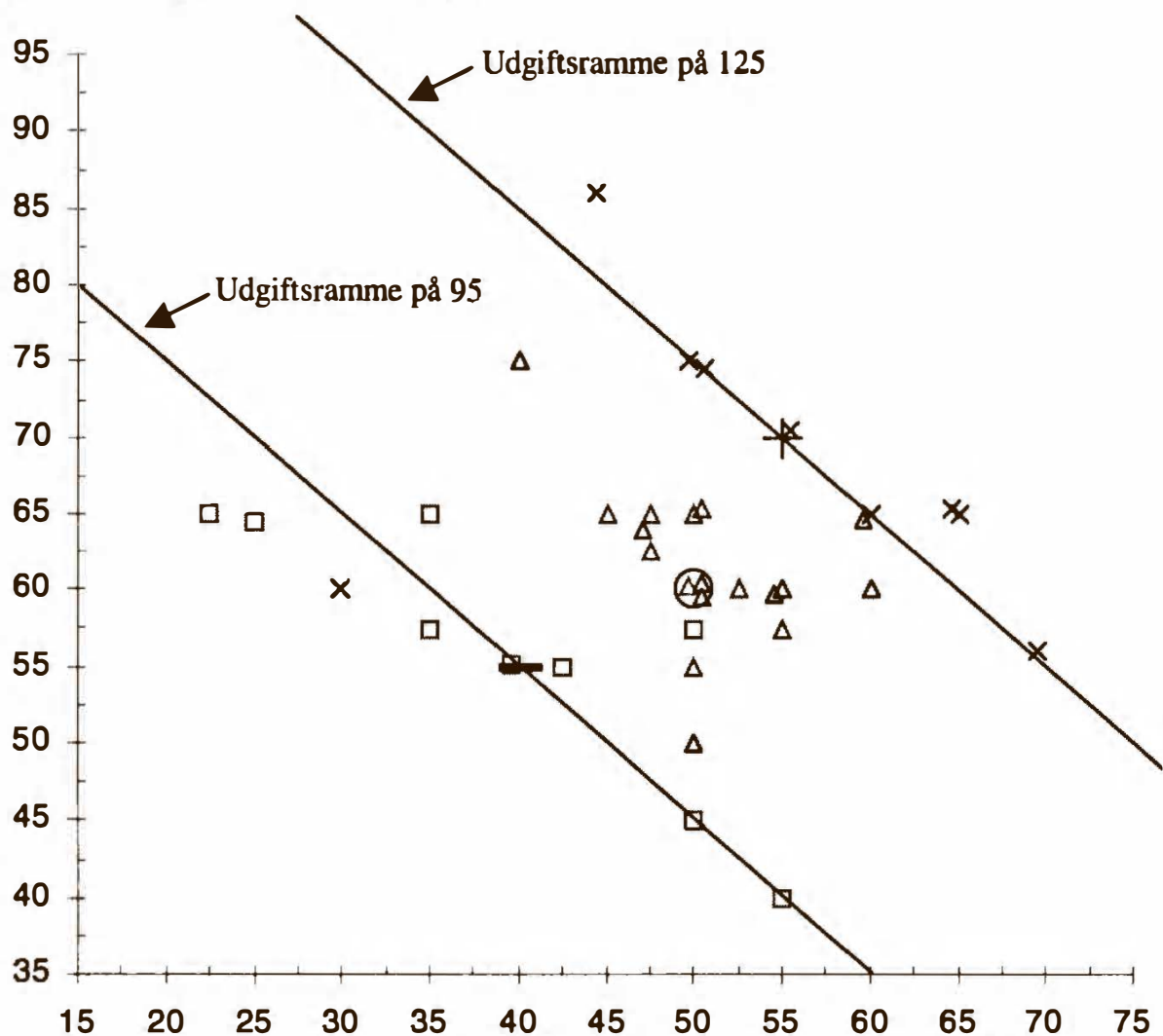
	Uden udgiftsramme	Med udgiftsramme
Kontraktive præferencer	Område 1: 49,7 [50] (2,9)	Område 1: 39,4 [40] (11,2)
	Område 2: 61,7 [60] (3,8)	Område 2: 56,1 [55] (8,8)
Ekspansive præferencer	Område 1: 51,9 [50] (6,4)	Område 1: 54,4 [55] (12,4)
	Område 2: 61,6 [60] (6,6)	Område 2: 68,3 [70] (9,0)

Note: Gennemsnit med forudsagt værdi i skarp parentes og standardafvigelse i blød parentes. N = 9 for hvert område i hver celle.

Igen ligger gennemsnittene meget tæt på ligevægtene. Det er dog værd at hæfte sig ved, at resultaterne af de forhandlinger, hvor der er blevet benyttet en udgiftsramme, er væsentlig mere spredte. Det ses af, at standardafvigelserne i disse forhandlinger er flere gange større end standardafvigelserne for forhandlinger uden en udgiftsramme. Sammenholdes dette resultat med tabel 1, viser det sig, at den øgede spredning kun til en vis grad skyldes, at der er en større spredning i niveauet for budgetternes størrelse, når rammerne benyttes. Forklaringen på ustabiliteten i fordelingen kan være, at deltagerne har brugt simplificerende tommelfingerregler.⁵

Figur 6 viser samtlige resultater af eksperimentet grafisk. Resultaterne af de forhandlinger, hvor der ikke er blevet brugt en udgiftsramme (grå og sorte trekanter), fordeler sig nogenlunde tilfældigt omkring ligevægten (markeret med en cirkel). Til gengæld viser resultaterne for forhandlinger med en ramme for de samlede udgifter et klart mønster (firkanter og krydser svarer til henholdsvis kontraktive og ekspansive præferencer). Stort set alle resultaterne ligger meget tæt på den linje, der beskriver de mulige budgetter givet, at der vedtages en udgiftsramme

Figur 6. Budgetternes fordeling på de to områder



Note: Firkanterne er resultaterne af forhandlinger med rammer og kontraktive præferencer, krydserne af forhandlinger med rammer og ekspansive præferencer, mens grå og sorte trekantede er resultatet af forhandlinger uden rammer med henholdsvis kontraktive og ekspansive præferencer. Ligevægten for forhandlinger uden rammer er angivet med en cirkel og for forhandlinger med rammer med et plus og et minus for henholdsvis ekspansive og kontraktive præferencer. Figuren er "rystet" således, at ingen punkter falder fuldstændigt sammen.

svarende til modellens ligevægt. Det fremgår af tabel 3, at deltagerne i gennemsnit rammer ligevægten præcist, men at der er knyttet en større usikkerhed til fordelingen af den samlede udgiftsramme end til vedtagelsen af selve rammen. Forklaringen er formentlig, at det er mere vanskeligt at evaluere fordelingen af en ramme på to områder end at evaluere budgettet på to områder hver for sig. Mønstret er altså ikke overraskende, men illustrerer alligevel en begrænsning i modellens forudsigelseskraft.

Figur 6 afslører også, hvorfor resultaterne af forhandlinger med en udgiftsramme og med ekspansive præferencer er en smule under ligevægten. Uden outlieren i (30; 60) ville gennemsnittet have været omkring 126, altså lidt over ligevægten ligesom de øvrige resultater. Samtidig ville effekten af en samlet ramme for udgif-

terne for ekspansive præferencer blive signifikant på promilleniveauet. Outlier-resultatet blev til i en situation, hvor et bestyrelsesmedlem valgte at stemme for et resultat, som var åbenbart dårligere for medlemmet selv, tilsyneladende for at straffe et andet medlem for adfærden i en forudgående forhandlingsrunde. Den teoretiske model analyserer udelukkende betydningen af en total udgiftsramme og forsøger ikke at tage højde for betydningen af, at deltagerne i forhandlingerne skal træffe flere beslutninger i træk. For at tilnærme denne situation blev det gjort klart i eksperimentet, at deltagerne ikke ville kunne indgå bindende aftaler om stemmeadfærden i følgende runder af eksperimentet. Det hverken kan eller skal forhindres, at deltagerne laver ikke-bindende aftaler og straffer eller belønner hinanden i løbet af eksperimentet. Outlieren viser, at de gentagne forhandlinger i et enkelt tilfælde har haft betydning for resultatet.

Konklusion

Den konventionelle viden om rammer for de samlede udgifter er, at rammerne – hvis de virker – betyder lavere udgiftsvækst. Denne forestilling er ganske udbredt og kan genfindes i litteratur om budgetlægning på stats-, amts- og kommuneniveau. Men den er forkert. Udgiftsrammer kan virke både udgiftsdrivende og -hæmmende. Et eksperiment, der løser problemerne med endogenitet og målingen af uafhængige variabler, viser, at effekten er betinget af præferencesammensætningen. Den type af præferencesammensætninger, der fører til, at udgiftsrammer virker ekspansivt, er hverken mere eller mindre sandsynlig end den, der fører til det modsatte.

Den spatiale model, der ligger til grund for eksperimentet, rummer dog antagelser, der har afgørende betydning for analysen, samtidig med at de er urealistiske. For det første kan man forestille sig, at brugen af udgiftsrammer øger opmærksomheden på budgettets vækst. Det vil kunne påvirke politikernes præferencer. For det andet antages det, at de samme politikere vedtager både den samlede udgiftsramme og fordelingen heraf. Hvis udgiftsrammen vedtages af en særlig gruppe af politikere, der har relativt tilbageholdende præferencer for udgiftsniveauet, vil rammen kunne have en udgiftsdæmpende effekt. I praksis vil den parlamentariske forsamling dog oftest have gode muligheder for at ændre en ramme, der opfattes som stram.

En tredje – og helt central – antagelse i modellen er, at budgetter meningsfuldt kan beskrives i to dimensioner. Der er ikke nogen tvivl om, at virkeligt forekommende beslutningsprocesser er mere komplicerede. I både statslige, amtslige og kommunale budgetter er der hundreder af forskellige udgiftsposter. Ofte vil disse være grupperet på en måde, der følger udvalgsstrukturen, men der er stort set altid nedsat mere end to udvalg. Der er derfor ingen grund til at tro, at beslutninger træffes i to grupper af udgiftsområder. Fænomenet er naturligvis ikke specielt for Danmark. Ferejohn og Krehbiels eget studieobjekt, Kongressen, er også opdelt i adskillige udvalg. Ferejohn og Krehbiel (1987: 315) overvejer selv problemet:

The number of issues under consideration is not essential to the formal argument. (...) In principle (if not in practice), the theoretical results can be extended and applied to a world with, say, 13 appropriations bills, in which case the appropriations and budget process equilibria

still could be derived. Similarly, the distributional conditions for the budget process resulting in a larger budget could be determined.

Ferejohn og Krehbiel konkluderer altså, at det teoretiske argument sagtens kan udvides til at gælde for mere end to områder. Det er imidlertid kun korrekt for forhandlinger, hvor der ikke vedtages en ramme for de samlede udgifter. Det følger allerede af Shepsle (1979), at der uanset antallet af områder findes netop en unik ligevægt, hvis områderne overvejes ét ad gangen. Modellen for budgetlægning uden udgiftsrammer kan altså let generaliseres.

Til gengæld kan Ferejohn og Krehbiels model for forhandlinger, der indledes med vedtagelsen af en ramme for udgifterne, ikke uden videre generaliseres til at gælde for mere end to sektorer. Modellen for to dimensioner udnytter, at politikerne kan forudse hvilket budget, der vil blive resultatet af enhver given udgiftsramme. Det skyldes, at en bestemt udgiftsramme skal fordeles mellem to udgiftsområder, og at denne fordeling skal opfylde $b = b_s + b_T$. De mulige budgetter, givet en bestemt udgiftsramme, beskriver altså en ret linie, hvorfor der findes netop en ligevægt. Eftersom der til forskellige udgiftsrammer svarer netop en ligevægt, vil valget af udgiftsrammen i realiteten svare til valget af budgettet. Størrelsen af udgiftsrammen er et endimensionalt spørgsmål, hvortil der svarer netop en ligevægt, helt som i figur 3. Forestiller man sig, at der i stedet er tre dimensioner, vil fordelingen af udgiftsrammen skulle opfylde $b = b_1 + b_2 + b_3$. De mulige budgetter, givet en bestemt udgiftsramme, beskriver i dette tilfælde et plan. Et plan har to dimensioner. Det følger af kaosteoremet, at der kun under helt urealistiske forudsætninger om præferencesammensætningen findes en ligevægt, når der samtidig skal træffes beslutninger i to dimensioner (Plott, 1967; McKelvey, 1976). Dermed vil politikerne ikke kunne forudse, hvilket budget, der bliver konsekvensen af beslutningen om udgiftsrammen. Konsekvensen er, at der ikke ud fra politikernes præferencer om hele budgettet kan udledes noget om deres holdning til udgiftsrammen. Dermed er der ikke nogen ligevægt, når Ferejohns og Krehbiels model generaliseres til at beskrive budgetlægning for blot tre udgiftsområder, udvalg eller udgiftsposter, ligesom kompleksiteten øges med antallet af udgiftsområder.

Det er altså vigtigt at undersøge, om modellen for betydningen af rammer for de samlede udgifter holder for mere end to dimensioner. Det involverer en teoretisk og empirisk udfordring. Den teoretiske udfordring er at overveje, hvordan – og om – modellen kan generaliseres. Den empiriske udfordring er at udvikle et eksperiment, der kan teste teorier om beslutningsprocesser i systemer med mere end to dimensioner. Sådanne studier er sjældne. Et eksempel er Bazerman, Magliozzi og Neale (1985), der dog opererer med ikke-euklidiske præferencer, hvorfor metoden ikke umiddelbart kan overføres. Da antallet af dimensioner har afgørende teoretisk betydning for eksistensen af ligevægte, kan det undre, at der ikke er udviklet eksperimentelle metoder til test af modeller med euklidiske præferencer i mere end to dimensioner. Behovet er stort.

Fordelen ved det anvendte design er, at eksperimenter har høj intern validitet. Der er ingen forstyrrende tredjevariabler, og derfor må stort set hele effekten på den afhængige variabel skyldes manipulationen af den uafhængige. Det gør det

muligt med stor sikkerhed at konkludere, at rammer for de samlede udgifter virker kontraktivt eller ekspansivt, afhængig af sammensætningen af præferencerne. Ulempen er, at den eksterne validitet er lav. Der kan ikke uden videre sluttes fra eksperimentet til virkeligt forekommende budgetlægningsprocesser. Budgetlægning er kompliceret, og det er derfor klart, at enhver formel model for beslutningsprocessen nødvendigvis må være både stiliseret og simplificeret. Formålet med formelle modeller er derfor næsten aldrig at give en dækkende analyse af bestemte empiriske cases, men snarere at forstå et enkelt vigtigt træk ved virkeligheden bedre. Modellen ignorerer således en lang række faktorer, eksempelvis betydningen af demografiske og økonomiske forhold, koalitionsmønstre og partidisciplin, som uden tvivl har stor betydning i praksis. At forsøge at inkludere alle disse faktorer i en formel model vil gøre det meget vanskeligere at analysere betydningen af det enkelttræk, vi ønsker at forstå. Modellen gælder alt andet lige, og implikationen er naturligvis, at en dækkende analyse af enhver virkelig budgetlægning må tage flere faktorer i betragtning. Tilbage står, at når rammer for de samlede udgifter under så simple forhold kan virke udgiftsdrivende, er der en overordentlig stor sandsynlighed for, at de vil kunne have samme konsekvenser i mere komplicerede, virkeligt forekommende budgetlægningsprocesser.

Noter

1. En tidligere version af artiklen blev præsenteret på Dansk Public Choice Workshop 2002. Jeg vil gerne takke to anonyme referees og alle medlemmer af afdelingen for offentlig forvaltning for velrettede kommentarer, en større gruppe kolleger for velvilligt at have stillet sig til rådighed i afprøvninger af forskellige versioner af eksperimentet og Michael Rasmussen for stor praktisk hjælp i forbindelse med gennemførelsen af eksperimenterne.
2. Der blev udsendt spørgeskemaer til økonomicheferne i amterne. Undersøgelsen, der blev finansieret af KMD, havde en svarprocent på 43 pct. På sundhedsområdet og teknik- og miljøområdet angav alle, at de benytter elementer af rammebudgettering, mens 83 pct. anvendte elementer af rammebudgettering på social- og kulturområdet.
3. Politikerne har præferencer for hele budgettet, der er givet ved $b_i = (b_{Si}, b_{Ti})$, hvor b_i er parti i 's mest foretrukne totalbudget og b_{Si} og b_{Ti} er i 's mest foretrukne budget på henholdsvis serviceområdet og teknik- og miljøområdet. Det følger af antagelsen om, at præferencerne er euklidiske, at præferencerne for budgettet på et enkelt område ikke afhænger af det vedtagne budget på andre områder. Ligevægten på serviceområdet afhænger derfor kun af b_{Si} .
4. Helt præcist gælder det kun når $(\mu(I) \geq \mu(III) \wedge \mu(IV) > \mu(II)) \vee (\mu(I) > \mu(III) \wedge \mu(IV) \geq \mu(II))$.
I specialtilfældet $\mu(I) = \mu(III) \wedge \mu(IV) = \mu(II)$ vil de to metoder give samme resultat.
5. En simplificerende tommelfingerregel kunne være, at deltagerne fortolker deres præferencer som de mere simple "city block" præferencer, hvor $|b_1^* - b_1| + |b_2^* - b_2|$ minimeres snarere end $\sqrt{(b_1^* - b_1)^2 + (b_2^* - b_2)^2}$ der svarer til euklidiske præferencer. Hvis det er tilfældet, vil ligevægten i beslutningsprocesser uden en udgiftsramme være uændret, mens der i processer med en ramme ikke blot vil være én ligevægt. Medianpolitikeren (her D) vil være indifferent mellem alle budgetter på det liniestykke på ligevægtsudgiftsrammen, der afskæres af projektionerne af sit idealpunkt på de to akser. Figur 6 er konsistent med dette mønster, så det kan ikke udelukkes, at nogle deltagere har benyttet *city block* præferencer.

Litteratur

- Amtsrådsforeningen (1984). *Amternes Økonomi 1: Prioritering og budgetlægning*, Grenå: Den Kommunale Højskole.
- Bazerman, Max H., Thomas Magliozzi and Margaret A. Neale (1985). "Integrative Bargaining in a Competitive Market", *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, Vol. 35, pp. 294-313.
- Bottom, William P., C.L. Eavey, G.J. Miller and J. Victoret (2000). "The Institutional Effect on Majority Rule Instability: Bicameralism in Spatial Policy Decisions", *American Journal of Political Science*, Vol. 44, No. 3, pp. 523-540.
- Budgetdepartementet (1983). *BRU-rapporten. Rapport fra arbejdsgruppen vdr. budget- og bevillingssystemet*, København: Budgetdepartementet, MF-centralen.
- Campbell, Donald T. og Julian C. Stanley (1972). *Eksperimentelle og quasi-eksperimentelle forskningsdesigns*, København: Hans Reitzel.
- Christensen, Claus og Jørgen Søndergaard (1984). "Danske kommuners valg af budgetmetode", pp. 83-114 i Jørgen Søndergaard (red.), *Kommunernes budgetlægning*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Cooper, Russell W., Douglas V. DeJong, Robert Forsythe and Thomas W. Ross (1990). "Selection Criteria in Coordination Games: Some Experimental Results", *American Economic Review*, Vol. 80, No. 1, pp. 218-233.
- Ferejohn, John and Keith Krehbiel (1987). "The Budget Process and the Size of the Budget", *American Journal of Political Science*, Vol. 31, pp. 296-320.
- Finansministeriet (1985). *Budgetvejledning 1985*, København: Schulz.
- Finansministeriet (1996). *Budgetredegørelse 96. Tillæg om styringsformer*, København: Schultz.
- Fiorina, Morris P. and Charles R. Plott (1978). "Committee Decisions under Majority Rule: An Experimental Study", *American Political Science Review*, Vol. 72, No. 2, pp. 575-598.
- King, Gary, Robert O. Keohane and Sidney Verba (1994). *Designing Social Inquiry*, Princeton: Princeton University Press.
- Kommunernes Landsforening (1991). *Styring i Udvikling*, København: Forlaget Kommuneinformation.
- Kommunernes Landsforening (2001). *Budgetlægningsmetoder – Appendiks til "Nye Vinde"*, www.kl.dk/202347.
- Kurrild-Klitgaard, Peter (1999). "Demokrati, magt og kollektive valgs rationalitet", pp. 238-282 i Uffe Jakobsen og Morten Kelstrup (red.), *Demokrati og demokratisering: Begreber og teorier*, København: Politiske Studier.
- Kurrild-Klitgaard, Peter (2001). "An Empirical Example of the Condorcet Paradox of Voting In A Large Electorate", *Public Choice*, Vol. 107, pp. 135-145.
- McCubbins, Mathew D. and Thomas Schwartz (1985). "The Politics of Flatland", *Public Choice*, Vol. 46, pp. 45-60.
- McGraw, Kathleen M. (1996). "Political Methodology: Research Design and Experimental Methods", pp. 769-786 i Robert E. Goodin and Hans-Dieter Klingemann (eds.), *A New Handbook of Political Science*, Oxford: Oxford University Press.
- McKelvey, Richard D. (1976). "Intransitivities in Multidimensional Voting Models and Some Implications for Agenda Control", *Journal of Economic Theory*, Vol. 12, pp. 472-482.
- McKelvey, Richard D. and Peter C. Ordeshook (1984). "An Experimental Study of the Effects of Procedural Rules on Committee Behavior", *Journal of Politics*, Vol. 46, No. 1, pp. 182-205.
- McKelvey, Richard D., Peter C. Ordeshook and Mark D. Winer (1978). "The Competitive Solution for N-Person Games Without Transferable Utility, With an Application to Committee Games", *American Political Science Review*, Vol. 72, No. 2, pp. 599-615.
- Miller, Gary and Joe Oppenheimer (1982). "Universalism in Experimental Committees", *American Political Science Review*, Vol. 76, No. 3, pp. 561-574.
- Molander, Per (1999). "Reforming Budgetary Institutions: Swedish Experiences", pp. 191-214 in Rolf R. Stranch and Jürgen von Hagen (eds.), *Institutions, politics and fiscal policy*, Dordrecht: Kluwer.

- North, Douglas C. and Barry R. Weingast (1989). "Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth-Century England", *Journal of Economic History*, Vol. 49, pp. 803-832.
- Plott, Charles R. (1967). "A Notion of Equilibrium and its Possibility under Majority Rule", *American Economic Review*, Vol. 57, No. 4, pp. 787-806.
- Riker, William H. (1982). *Liberalism Against Populism*, Prospect Heights: Waveland Press.
- Roth, Alvin E. (1995). "Bargaining Experiments", pp. 253-348 in John H. Kagel and Alvin E. Roth, *The Handbook of Experimental Economics*, Princeton: Princeton University Press.
- Serritzlew, Søren (2002). "Ritualer og realiteter i den kommunale budgetlægning", pp. 139-162 i Jens Blom-Hansen, Finn Bruun og Thomas Pallesen (red.), *Kommunale patologier. Traditionelle og utraditionelle organisationsformer i den kommunale verden*, Århus: Systime.
- Serritzlew, Søren (2003). *Quasi-Euclidian Preferences. A Payoff Scheme for Spatial Experiments in Three Dimensions*, Århus: Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Shepsle, Kenneth (1979). "Institutional Arrangements and Equilibrium in Multidimensional Voting Models", *American Journal of Political Science*, Vol. 23, pp. 27-59.
- Shepsle, Kennet A. and Barry R. Weingast (1981). "Structured-Induced Equilibrium and Legislative Choice", *Public Choice*, Vol. 37, pp. 503-519.
- von Hagen, Jürgen (1992). *Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities*, Economic Papers, Commission of the European Communities.