

Ovo. bender. NB. dato 30.11.82

Kan kan take utläses

Solpid Eiken, Ho  
Eksamensinspektör



# Organisering av kommunalt framsyn

EN STUDIE AV IVERKSETTINGA AV KOMMUNAL LANGTIDSBUDSJETTERING  
SOM STYRINGS- OG SAMORDNINGSINSTRUMENT I KOMMUNESEKTOREN.

PÅL MARKUSSON

HOVEDOPPGAVE - FORSKNINGSGRUPPA FOR SAMFUNNSPLANLEGGING  
OG LOKALSAMFUNNSFORSKNING - INSTITUTT FOR SAMFUNNSVITEN-  
SKAP - UNIVERSITETET I TROMSØ - HØSTEN 1982.

## F O R O R D

Offentlig styring/planlegging er et omfattende tema som har stadig aktualitet i den faglige, såvel som den politiske debatt. Måten ressursene som kanaliseres gjennom det offentlige styringsverket blir fordelt på, er et viktig undertema i denne debatten. Det er dette som er tema for denne oppgaven. Mer konkret vil jeg se nærmere på organiseringa av økonomi-styringa i kommunesektoren i tilknytning til et styrings/samordningstiltak - kommunal langtidsbudsjettering.

Både temavalg og de teoretiske modeller som er anvendt kan delvis sees som et resultat av den "oppdragelse" som jeg har fått i miljøet omkring forskningsgruppa for samfunnsplanlegging/lokalsamfunnsforskning ved Institutt for Samfunnsvitenskap.

Det er vanskelig å trekke fram enkeltpersoner i denne sammenheng. Nevnes bør likevel min veileder Nils Aarsæther som har kommet med kommentarer og råd som har hjulpet meg å stake ut kursen i arbeidet med oppgaven. Oppgaven er skrevet i samarbeid med prosjektet "Kommunale styringsproblem" og som leder av dette prosjektet har Nils også gitt meg impulser til å se temaet kommunal langtidsbudsjettering i en bredere sammenheng enn det som har vært mulig å få plass til innenfor rammene av denne oppgaven. Nevnes skal også "Austad-gruppa" med Svein Erik, Synnøve og Kjell-Arne, som har fungert som en faglig såvel som en sosial stimulans under hovedfagsarbeidet.

Denne oppgaven kunne ikke ha blitt til uten en velvillig innstilling fra "empirien". Jeg vil derfor særlig takke politikere og administrasjonsfolk i Nordreisa kommune for en åpen og positiv holdning i forbindelse med mine visitter. Det samme gjelder ansatte ved Fylkesmannsembetet i Troms. Jeg vil også takke de andre i kommuner, fylkesmannsembeter og departement som på en eller annen måte har hjulpet meg med datainnsamlinga til oppgaven.

# INNHOOLD SFORTEGNELSE

KAPITTEL 1	TILTAK OG ORGANISASJON: KONGRUENS ELLER GJENSIDIG AVVISNING	
1.0	Innledning	Side 2
1.2	Problemstilling	2
1.2	Perspektiv På organisering	4
1.3	Betydning av organisasjonsforankring	5
1.4	Betydning av politikkinnhold	8
1.5	Iverksetting av tiltak	13
1.6	Langtidsbudsjettets empiriske forankring	19
1.7	Videre disposisjon	23
KAPITTEL 2	KOMMUNEØKONOMIEN - EKSPANSJON OG STYRINGSPROBLEM	24
2.0	Innledning	24
2.1	Utviklinga i kommuneøkonomien	24
2.2	Årsbudsjettet	26
2.3	Sektorieell budsjettsamordning	28
2.4	De folkevalgte innflytelse i økonomistyringa	31
2.5	Overkommunal styring	34
KAPITTEL 3	UTFORMINGA AV LANGTIDSBUDSJETT-TILTAKET	38
3.0	Innledning	38
3.1	Fase 1: initiativfasen	
3.1.1	Defineringsprosessen	39
3.1.2	Resultatet av defineringsprosessen: en segmentert beslutningsprosess	43
3.2	Fase 2: utvalgsfasen	44
3.2.1	Utvalgets definering av mål	44
3.2.2	Langtidsbudsjettet i forhold til andre plantyper	48
3.2.3	Planmetodikk	49
3.2.4	Utvalgets forslag til planprosedyre	51
3.3	Fase: Kommunal og Arbeidsdepartementenes arbeide med retningslinjer	52
3.3.1	Modifisering av tiltaket	52
3.3.2	Høring og konsultasjon	57
3.4	Oppsummering	
KAPITTEL 4	IVERKSETTINGA AV LANGTIDSBUDSJETT-TILTAKET	62



4.1	Innledning	Side	62
4.1	Iverksettinga av langtidsbudsjettet - innebygde tvetydigheter ?		64
4.2	Etablering av iverksettingsapparatet		66
4.3	Presentasjon av tiltaket		69
4.4	Rutinisering av langtidsbudsjett-arbeidet		71
4.4.1	Status for langtidsbudsjett i kommune		71
4.4.2	Kontaktmønster mellom fylkesmannen og kommunene		73
4.4.3	Langtidsbudsjett-veiledninga - organisering for standardisering ?		76
4.4.4	Langtidsbudsjett-rutiner i Kommunal og Arbeidsdepartementet		78
4.5	Oppsummering		79
KAPITTEL 5. IVERKSETTING PÅ KOMMUNENIVÅET			86
5.0	Innledning		86
5.0.1	Nordreisa kommune		87
5.0.2	Data og metode		90
5.0.3	Kommuneorganisasjonen		94
5.1	Oppstartinga av langtidsbudsjett-arbeidet i Nordreisa		98
5.2	Langtidsbudsjett-arbeidet på etatsnivå		101
5.2.1	Innledning		101
5.2.2	Samordning og prioritering på etatsnivå		102
5.3	Langtidsbudsjett-arbeidet på rådmannsnivået		107
5.3.1	Innledning		107
5.3.3	Rådmannens samordningsaktiviteter		110
5.4	Vedtaksfasen: De folkevalgtes tilknytning		115
5.4.1	Muligheter for rasjonell vedtaksfatting		115
5.4.2	Formannskapsbehandlings		117
5.4.3	Kommunestyrebehandlings		120
5.4.4	De folkevalgtes behandling av langtidsbudsjettet - rasjonell vedtaksfatting ?		122
5.5	Langtidsbudsjettets tilknytning til årsbudsjettprosessen		130
5.6	Oppsummering		131
KAPITTEL 6 OPPSUMMERING OG AVSLUTNING			134

# KAPITTEL 1 TILTAK OG ORGANISASJON: KONGRUENS ELLER GJENSIDIG AVVISNING ?

## 1.0 Innledning

Kommunenivået i det norske styringssystemet er blitt gjenstand for en økende interesse i de siste åra , både som politisk og forskningsmessig tema. I åra etter siste krig har et vidtgående reformarbeid som har vært eksplisitt retta mot lokalforvaltninga, samt konsekvenser av en rekke reformer i andre offentlige sektorer, ført til store endringer i kommunene. Kommunene har blitt slagkraftige enheter som etterhvert har blitt i stand til å forvalte en vesentlig del av de velferdsgoder som vi har bevilget oss.

Denne økte betydninga av kommunenivået er nok en viktig årsak til at interessen for feltet som forskningstema også har økt.

Den forskninga som er gjort om kommunepolitikk kan vi dele opp i undersøkelser om sentral/statlig kommunepolitikk og lokal kommunepolitikk. (Offerdal 1979). Den første typen undersøkelsen tar gjerne for seg de sentrale myndighetenes politikk overfor kommunene. Analysefokus er her gjerne politiske prosesser på sentralnivået. Den andre typen er opptatt av prosesser internt i, og mellom kommuner, og fokus er her gjerne på enkeltkommuner.

Et statlig tiltak rettet mot kommunene vil i regelen ha konsekvenser for lokale politiske prosesser. Et helhetlig perspektiv bør derfor ideelt integrere begge disse undersøkelsesfokusene.

I denne oppgaven skal vi analysere kommunal langtidsbudsjettering - et kommunalpolitisk tiltak som må sies å ha status som både et statlig og lokalt tiltak. For å få et fullstendig perspektiv på det, vil det være behov for å se tiltaket i lys av prosesser både på sentralt og kommunalt nivå, og i relasjonene mellom disse nivåene.

Vi vil i denne oppgaven forsøke å analysere langtidsbudsjettering i lys av disse prosessene og i løpet av denne analysen vil vi komme inn på de spørsmål og tema som Offerdal nevner. Vi skal imidlertid først utdype nærmere problemstillingen i oppgavne og grunnlaget for denne.

## 1.1 Problemstilling

I studiet av offentlig politikk har en retning innenfor organisasjonsteorien fått mange tilhengere de siste åra. Et av hovedpoengene i denne tradisjonen er at trekk ved den organisasjonsmessige sammenhengen politikken inngår i vil ha avgjørende innvirkning på dens innhold. En annen tradisjon har nærmet seg feltet fra den andre enden, så og si. I public policy-tradisjonen: fokuserer man på innholdet i politikken, og ser på dette som betydningsfullt for de organisasjonsformer som danner rammen rundt politikken. De to tradisjoner sammenfaller i å hevde at det ofte vil være en form for kongruens mellom politikk og organisasjonsform: en type organisasjonsform vil tendere til å generere politikk med et bestemt innhold, og omvendt vil en politikk med et bestemt innhold ofte føre til danning av en bestemt organisasjonsform.

Vi slutter oss til Egeberg når han sier at disse to perspektivene har mye å tilføre hverandre:

"Begge retninger er opptatt av forholdet mellom politisk innhold og politisk organisasjon eller prosess. Når de kanskje på sikt kan ha noe å tilføre hverandre er det fordi de har, hver på sin kant, vært opptatt av å raffinere hver sin variabel i analyse-skjemaet" (Egeberg 1981:31).

Nå er ikke våre ambisjoner å raffinere disse variablene mer - vi vil benytte oss av de ulike unntak disse to perspektivene representerer til å belyse ulike sider ved iverksettinga av et offentlig tiltak - kommunalt langtidsbudsjettering.

Kommunalt langtidsbudsjettering er et tiltak som er retta inn mot styringa av den kommunale økonomien. <sup>1)</sup>

---

1) Her må vi presiere at tiltaket formelt omfatter kommunal og fylkeskommunal langtidsbudsjettering. I denne oppgaven vil vi imidlertid bare være opptatt av kommunal langtidsbudsjettering. Analysen baserer seg på data fra, og har gyldighet for kommunene. Fylkeskommunene er i mange henseender svært forskjellig fra kommunene og analysen vil bare i begrenset grad ha gyldighet for fylkeskommunene.

Den uttalte målsetting med langtidsbudsjetteringa er å endre, dvs. reorganisere økonomistyringa i kommunene. Tiltaket spesifiserer en bestemt kopling mellom beslutningstakerne i kommune sektoren og et sett av problemer og løsninger som er knyttet til det vi kan kalle økonomistyringskomplekset. Temaet for oppgaven vil altså være: hva skjer når et slikt tiltak skal iverksettes innenfor en etablert administrativ struktur. Med utgangspunkt i de teorifragmenter som er presentert overfor kan vi tenke oss to ulike utfall:

- De organisasjonsformer som er etablert i kommunesektoren vil prege tiltaket på en slike måte at det lar seg innpasse i eksisterende rutiner og prosedyrer, men samtidig slik at endringspotensialet blir borte.
- Egenskaper ved selve tiltaket vil tvinge fram endringer i de etablerte strukturer i kommunesektoren.

Slik vi har satt disse to mulige forløpene opp mot hverandre her må de oppfattes som spissformuleringer og ikke som alternativer i den forstand at de er gjensidig utelukkende. Organisasjonsform og politikkinnhold vil kunne virke i ulike blandingsforhold til å produsere et utfall av iverksettingsprosessen.

Når det gjelder selve iverksettingsprosessen og utfallet av denne, må vi være oppmerksom på at langtidsbudsjetteringa inngår i en nokså kompleks organisasjonssammenheng. Dette gjør at enkelte del-strukturer kan endres, mens andre forblir uendret. Vi vil derfor vanskelig kunne snakke om endring/ikke-endring i noen absolutt forstand, hele iverksettingsprosessen sett under ett. Ved påvisning av eventuell endring/ikke-endring må vi med andre ord spesifisere nærmere hvilke deler av den totale organisasjonssammenhengen vi sikter til.

Ved å analysere de ulike faser ved langtidsbudsjett-tiltaket har gjennomgått, fra initiativ- og utformingsfasen, via presentasjons- og tilretteleggingsfasen og til iverksettings- og bruksfasen, skal vi trekke fram ulike trekk som kan belyse hvilken innvirkning langtidsbudsjettering har hatt på organisering av økonomistyringa i kommunene.

## 1.2 Perspektiv på organisering

Organisasjon vil være et nøkkelbegrep gjennom hele framstillinga. Det er derfor nødvendig å avklare hva vi mener med organisering. For ulike analytiske formål har det vært utviklet flere forskjellige perspektiv på organisasjon. Vi skal imidlertid ikke komme nærmere inn på diskusjonen omkring de ulike perspektiv, bare nevne at det finnes andre enn det som blir presentert her.

Vi vil bruke en modell av organisering som er blitt utvikla innen nyere organisasjonsforskning, nemlig det såkalte strømningsperspektivet. (March og Olsen 1976) Her beskriver man organisasjonen ved hjelp av 4 elementer eller strømmer: deltakere, problemer, løsninger og beslutningsmuligheter.

Deltakere bringer med seg energi og ferdigheter. De er også bærere av problemer og løsninger. I den organisasjonssammenheng vi er opptatt av vil deltakere f.eks være Kommunal- og Arbeidsdepartementet, fylkesmannen, ulike kommunale aktører. Vi kommer i kap. 1.6 mer utfyllende inn på hvilke deltakere som er involvert på de ulike stadier i prosessen.

Problemer er forhold det knyttes oppmerksomhet til - avstanden mellom en situasjon slik den oppleves å være, og slik den ønskes å være. I langtidsbudsjetteringssammenheng er det et relativt bredt spekter av problemer som koples på tiltaket - fra mer generelle, som en for sterk ekspansjon i kommuneøkonomien, til mer spesifikke, som de folkevalgtes muligheter for innflytelse i økonomistyringa i kommunene.

Løsninger er svar på problemer. En løsning kan også utløse et problem som ingen følte tidligere. Problemer eller løsninger, eller begge deler, utgjør saker/saksforhold. Løsningen som blir lansert i vårt tilfelle er altså kommunal langtidsbudsjettering.

Beslutningsmuligheter er situasjoner der det forventes at det skal fattes vedtak eller treffes et valg.



Oppretting av et utvalg for å utforme langtidsbudsjetterings-tiltaket, eller et kommunestyremøte for å vedta et langtidsbudsjett vil være slike beslutningsmuligheter.

En organisasjon kan sees på som et sett av stabile koplinger mellom ulike deltakere, problemer, løsninger og beslutningsmuligheter. For å forstå de prosesser som foregår i organisasjonen og utfallet av dem blir det da viktig å kartlegge hvilke deltakere som er koplet sammen med ulike problemer og løsninger ved forskjellige beslutningssituasjoner.

Dette vil dermed også være sentralt for å få svar på hvordan iverksettelsesprosessen vil forløpe i forhold til de to utfall som er skissert. Reorganisering vil i vår terminologi si det samme som å kople innholdet i de enkelte strømmene fra hverandre, for så å kople dem sammen igjen på en ny måte. Ved å fokusere på koplingene før og etter iverksettinga har funnet sted vil vi kunne gi svar på om langtidsbudsjett-tiltaket virkelig har ført til reorganisering. Og i tilfelle - hvilke nye koplinger har oppstått, og hvilke egenskaper har de ?

Før vi kommer så langt er det imidlertid nødvendig å gå nærmere inn på de antakelser som ligger til grunn for de to retningene innenfor studiet av offentlig politikk. Vi skal først se på betydninga av den organisatoriske forankring.

### 1.3 Betydning av organisasjonsforankring

Organisering betyr regulering eller strukturering av koplingene mellom ulike deltakere, problemer, løsninger og beslutningsmuligheter. Når vi sier at innholdet av politikken bestemmes av den organisasjonsmessige sammenheng det inngår i, betyr det at organisasjonen er sterkt strukturert slik at det er klare "regler" eller føringer på hvilke deltakere, problemer og løsninger som skal koples sammen ved bestemte anledninger. Struktureringa av disse koplingene styres av de mål organisasjonen i praksis er orientert mot.

En sterk strukturering av koplingene virker til å systematisere oppmerksomhet og ressurser omkring bestemte problem og bestemte løsninger.

Organisasjonen blir "biased" i den forstand at den blir innretta på å oppfange og prosessuere saksforhold som lar seg innpasse i de eksisterende strukturene. Dette skjer ved at det utvikles og etableres rutiner, regler og programmer som styrer organisasjonenes handlingsvalg. (Allison 1969) For å lette kontroll og samordning er oppgavene i hvert ledd i organisasjonen spesifisert i standardprosedyrer som iverksettes ved bestemte stimuli. Ved å definere hva som er å anse som organisasjonens problemer og innenfor hvilke rammer de skal løses, styrer disse standardprosedyrene hvilke kunnskapstyper som skal anvendes og dermed hvilke nye organisasjonsmedlemmer som skal rekrutteres. I tillegg bidrar de til å sosialisere medlemmene innen organisasjonen. Ved å styre innhenting, sammenfatting, distribuering og lagring av informasjon styrer standardprosedyrene medlemmenes virkelighetsoppfatning både av nåtid og fortid, og dermed grunnlaget for organisasjonenes handlinger. (Cyert & March 1963)

Knipper av slike standardprosedyrer utgjør et handlingsprogram. Og slike handlingsprogram fører altså til at et bestemt og begrensa utvalg av impulser blir bragt inn fra omgivelsene, og at de blir prosessuert på en bestemt måte i organisasjonen. Disse programmene - relativt stabile adferdsmønstre i organisasjonen - utgjør altså de formene som bevirker at saksforhold som blir prosessuert gjennom organisasjonen blir preget av denne.

De fleste organisasjoner har et reportoar av flere handlingsprogram som kan iverksettes i ulike situasjoner. Alle organisasjoner vil imidlertid komme i situasjoner der de står overfor et problem eller en sak som de ikke har adekvate programmer for. Vi er altså ute etter å finne de mekanismer som fører til at et slikt uprogrammert sakskompleks blir omformet i tråd med de eksisterende organisasjonsstrukturer - at organisasjonen ikke reagerer adekvat på komplekset. Vi skal dele disse mekanismene i to - i passiv og aktiv omforming (Røvik 1982).

Ved passiv omforming er det snakk om at organisasjonen ikke er i stand til å respondere adekvat på nye saksforhold som man blir konfrontert med. Dette kan skje ved at organisasjonens oppmerksomhet og rutiner er fokusert på en slik måte at man overser saksforholdet, eller man oppfatter og

fortolker det "som om" det var kjent, og dermed behandler det som noe annet enn det egentlig er. Man setter i verk en prosedyre som er tilpasset et stimuli som "ligner". Dette fenomenet blir gjerne kalt "trained incapacity" fordi det betegner en i og for seg intendert insnevring av organisasjonens oppmerksomhetshorisont som får uintenderte virkninger.

En annen forklaring ser på manglende adekvat respons - ikke som et resultat av trained incapacity - men som incapacity, rett og slett. Her kan vi skille mellom en kvalitativ og en kvantitativ variant. I kraft av sin spesialisering foretar organisasjonen en utvelgelse mht. hvilke kunnskaps-typer (profesjoner) man skal satse på og hvilket nivå man skal tilstrebe på denne ekspertisen. Kunnskap kommer inn som en sentral faktor når organisasjonen står overfor et problem. For at en organisasjon skal kunne prosessuere et uprogrammert saksforhold må det brytes ned til delproblem som organisasjonen har program for å løse (March og Simon 1958). Dersom det saksforholdet man står overfor er av en slik art at man ikke har de analytiske redskaper som er nødvendig for å gripe problemet og dele det opp i delproblem, vil det lett føre til at det opprinnelige innholdet i saka blir omtolket i tråd med de profesjonelle "briller" som organisasjonen har.

I den kvantitative varianten, sees adekvat respons på som et spørsmål om de ressurser som organisasjonen disponerer er tilstrekkelig til å møte de krav som stilles i forbindelse med en ny sak. Nye sakstyper krever energi av organisasjonen, både til de faktoreringsprosesser som er nevnt overfor og til en generell utvikling av en ny struktur, dvs, nye handlingsprogram. Dersom organisasjonen er i en strukturelt betinget "slack situasjon", dvs at alle organisasjonens disponible ressurser er aktivisert på andre saker, vil nye saker ha lett for å bli "kjørt" igjennom de etablerte rutiner fordi dette krever minst ressursbruk.

Selv om den passive omforminga befinner seg på den nedre delen av rasjonalitetsskalaen er det ulike grader av rasjonalitet forbundet med "trained incapacity" og "incapacity". I det første tilfellet er det snakk om at organisasjonen ikke registrerer at det foreligger et problem som krever utvikling av nye rutiner for å løses. De mekanismer som normalt

skulle ha fanget opp problemkomplekset registrerer ingenting, eller bare de deler av det som virker kjent. I så måte kan vi si at organisasjonen er "lykkelig uvitende" om hva saken egentlig dreier seg om.

Dersom omforminga finner sted pga det vi har kalt "incapacity" kan saksforholdet være anerkjent som et anliggende for organisasjonen og som det må tas stilling til. Problemet for organisasjonen er at den ikke har den type ekspertise eller de nødvendige ressurser som må til for å prosessere saksforholdet på en adekvat måte. Siden langtidsbudsjett-tiltaket ble gjenstand for en svært aktiv lansering overfor kommunesektoren, må vi i utgangspunktet anse den første forklaringsmodellen som lite aktuelt i vårt tilfelle.

Ved aktiv omforming er det snakk om at organisasjonen bevisst unnlater å respondere adekvat på nye saksforhold man blir stillt overfor. Resonnementet er at det blir knyttet interesser til å opprettholde de eksisterende strukturer slik at åpning mot nye saksforhold som vil føre til endring, blir motarbeidet. Grunnen til dette er at organisasjonsstrukturene, ved å legge føringer både på prosesser og beslutningsutfall, fordeler materielle og immaterielle goder og inflytelse innad og utad i organisasjonen på bestemte måter. Endringer medfører muligheter for at andre fordelingsmåter oppstår. Dette kan skje ved at nye tiltak krever at organisasjonens ressurser flyttes fra en del av organisasjonen til en annen fordi nye aspekter blir viktigere enn gamle. Eller det kan skje ved at nye problemer krever nye løsninger, ny ekspertise, slik at de gamle mister sin autoritet.

Gjennom de mekanismer vi har skissert her er det altså langtidsbudsjett-tiltaket potensielt kan bli "sugd opp" i den organisasjonskontekst den er forankra i. Men nye saksområder blir tatt opp av etablerte organisasjoner, og eksisterende strukturer endrer seg. Vi skal i det følgende gå nærmere inn på hvilke teorier som ligger bak antakelsen om at politikkinnhold kan ha betydning for de organisasjonsformer som danner rammene rundt politikken.

#### 1.4 Betydning av politikkinnhold

Vi skal i likhet med den forrige tilnæringsmåten også her ta utgangspunkt

i graden av strukturering av koplingene mellom de ulike organisasjons-elementene. Dersom organisasjonen er like strukturert, betyr det at det er få restriksjoner på hvilke deltakere som kan være med i ulike beslutningssituasjoner og hvilke problemer og løsninger som kan knyttes sammen. Koplingene er gjerne løs, slik at f.eks. deltakere lett kan kople seg av/bli koplet av en beslutningssituasjon (som f.eks. når en instans ikke blir innkalt til et møte), et problem kan bli koplet av (som når ingen føler ansvar for problemet).

I slike mindre strukturerte organisasjonssammenhenger blir det større rom for tilkopling av nye problem- og løsningstyper. Vi er altså interessert i hvilke konsekvenser dette har for organiseringa av politikken. Det er særlig innenfor public policy-tradisjonen at dette perspektivet er blitt utvikla.

I denne tradisjonen har en vært opptatt av hvordan politikken i seg sjøl har betydning for de organisasjonsformer som dannes rundt den. Eller som Kjellberg sier det: "in what way does policy - the content and form of political activity - affect the political patteren that evolves in different situations" (Kjellberg 1977:555). I den terminologien vi har brukt vil vi forstå dette som at til saker med visse problem- og løsningskjennetegn, vil det knytte seg et bestemt sett av deltakere på en bestemt måte.

Sentralt i dette perspektivet blir da å etablere kategorier som fanger inn viktige kjennetegn ved problemer og løsninger i sakene, samt å vise hvilke typer koplinger som betinges av de respektive kategoriene.

Innenfor denne tradisjonen finner vi flere ulike måter å forklare sammenhengen mellom politikk og organisasjonsform. Vi finner også flere måter å kategorisere politikkinnhold. Den som først og fremst er blitt kjent for å ha utviklet dette perspektivet er amerikaneren T Lowi (1964). For Lowi var det ulike politikktypers tendens til å frambringe forskjellige grader av konflikt som gjorde at ulike politiske mønster avtegnet seg. Lowi kategoriserte politikken i tre typer: fordeling, regulering og mfordeling. Inholdsmessig skiller kategoriene seg fra hverandre ved at den første første typen gjelder enkeltvedtak som omfatter

spesielle grupper eller individer. Den andre typen gjelder vedtak som danner generelle regler for enkeltbeslutninger. Og den tredje kategorien gjelder mer strukturelle omfordelingsvedtak som har betydning for større grupper i samfunnet (Lowid *ibid*). Disse innholdsmessige ulikhetene i politikken mente Lowi førte til at den ble trukket inn på forskjellige politiske arenaer som var preget av ulike, nærmest institusjonaliserte konflikter.

Lowis modell har delvis blitt kritisert på grunnlag av visse begrepsmessige ulikheter som det vil føre for langt å komme inn på her, delvis har det blitt pekt på at modellen er bygget på trekk som er relativt spesifikke for amerikansk politikk. (Kjellberg 1977).

En annen måte å forklare sammenhengen mellom politikkinnhold og organisasjonsform er å se på politikk i et transaksjonsperspektiv. Utgangspunktet her er at politiske aktører står i forskjellige bytterelasjoner med andre aktører og grupper, i og utenfor organisasjonen. Synspunktet er særlig anvendt for å forklare handlinger til folkevalgte politikere. Den støtte politikerne får i form av stemmer fra velgerne må betales tilbake i form av arbeid for å oppnå goder til de som støtter politikeren. Politikeren må kunne gi inntrykk av at nettopp han er den som den aktuelle velger (gruppe) vil få størst uttelling på for sin stemme.

Thuen (1978) benytter et slikt transaksjonsperspektiv på politikk i en diskusjon om rasjonell politikeradferd i forhold til planlegging. Thuen er ikke opptatt av å kategorisere ulike typer politikk, men fordi han spesielt ser på implikasjoner av planlegging for lokalpolitikken er diskusjonen relevant.

Planlegging som politikk har som kjennetegn at den fastlegger handlingsparametre for en lengere tidsperiode. I forhold til politikerens transaksjonsforhold overfor velgerne er dette problematisk, fordi det ved en beslutning binder opp politikerens register av handlingsmuligheter for lang tid framover. Mulighetene for spontane initiativ og politiske utspill blir dermed sterkt begrensa. På denne måten blir politikeren i realiteten overflødiggjort - han har ingen innflytelse på fordelinga av goder, og dermed ingenting å bytte mot velgerens gunst. I en slik situasjon er det rasjonelt for politikeren å unngå å binde seg opp på denne måten. Dette kan skje enten ved å avvise permisjene for planlegging som beslutningsmåte, dvs. overse de planvedtak som er gjort, eller koble seg av de beslutningssituasjoner der planvedtak fattes.



Et lignende resonnement blir framført av Hansen(1976). Fordi politik-  
eren av strategiske grunner ønsker å ha anledning til å kunne skifte  
standpunkt uten å bli konfrontert med tidligere prinsipputtalelser, vil  
det være rasjonelt for han å være uklar og unnlate å avgi prinsipp-  
erklæringer i forbindelse med planleggingsvedtak. Politikeren vil derfor  
tendere til å skyve slike avgjørelser over på beslutningstakere som  
ikke i samme grad er "fanget" i et slikt transaksjonsmønster - nemlig  
planleggere og administratorer.

Med et lignende utgangspunkt har Kjellberg (1977) satt seg fore å etablere  
analytiske kategorier for ulike politikktyper. Kjellberg mener at politikk  
varierer systematisk når det gjelder forutsigbarhet og klarhet i hvilken  
politisk gevinst den kan gi politikere. I typer der denne forutsigbar-  
heten er høy vil avgjørelsene bli tatt i mer åpne fora der inklusive  
folkevalgte organ er toneangivende. I politikktyper der forutsigbarheten  
er lav mht. hvilken politisk gevinst et standpunkt vil gi, vil avgjørelsen  
lukkes inne i relativt små fora der en byråkratisk-profesjonell ekspertise  
dominerer.

Kjellberg benytter to dimensjoner for å kategorisere sakstype. Den første  
går på graden av delelighet ved de goder/byrder tiltaket innebærer, dvs.  
om de konsumeres/rammer individuelt eller kollektivt. Den andre dimensjonen  
henter Kjellberg direkte fra Lowi. Denne går på skillet mellom fordeling  
og regulering, eller allokering og strukturvedtak.

Det første mønsteret - inklusive åpne beslutningssituasjoner - finner  
Kjellberg i forbindelse med strukturelle individkonsumorienterte tiltak.  
Her har politikeren kontroll over konsekvensene av sine standpunkter og  
kan få markert hvilke grupper han støttet. Det andre mønsteret med domi-  
nans av byråkratisk-profesjonelle elementer framkommer i strukturelle  
kollektivkonsum-orienterte saker, mao. der ulike interesser krysses, der  
konsekvensene er usikre.

Kjellberg har anvendt disse dimensjonene på hhv. generalplanlegging,  
sosialsektoren og boligsektoren. Disse tre saksområdene kjennetegnes av

at vedtakene faller mer enhetlig inn i de ulike kategoriene. I forhold til langtidsbudsjettering synes disse dimensjonene imidlertid noe mer problematisk å anvende.

I forhold til dimensjonen strukturell/allokerende kan det argumenteres med at langtidsbudsjettet er et strukturelt vedtak i den forstand at det gir generelle rammer for framtidige enkeltvedtak. Men samtidig har det utvilsomt også karakter av å være allokeringsvedtak fordi det forespeiler realisering av konkrete tiltak i spesifisert tid og rom.

Noe av den samme tvetydigheten kan vi finne i forhold til dimensjonen individ/kollektivkonsum-orienterte vedtak. Langtidsbudsjettet omfatter tiltak som har karakter av å være kollektivkonsumorientert, f.eks hjemmehjelp/bygging av industrileiebygg. Men vi finner også tiltak som har preg av å være individkonsumorientert, f.eks gatelys/havn til et lite bygdesamfunn. <sup>1)</sup>

Vi må derfor konkludere med at Kjellbergs policykategorier ikke er anvendelig til vårt formål. Vi må nøye oss med å bruke Thuens og Hansens generelle planleggingskategori som referanse i forhold til transaksjonsperspektivet.

Dette transaksjonsperspektivet kjennetegnes av at det opererer med rasjonelle aktører som ut fra den opportunitetssituasjonen de står i velger om de vil kople seg på en beslutningssituasjon eller om de vil kople seg av. I så måte er dette en parallell til det vi har kalt organisasjonens aktive omforming av et saksforhold. I begge tilfeller er det snakk om aktører som knytter interesser til det ene eller det andre organisasjonsdesign.

På tilsvarende måte som i den forrige tilnærminga kan tiltak virke ekskluderende eller inkluderende på en passiv måte. Et tiltak kan

---

1) Vi bruker her individkonsumorientert i en noe utvidet betydning - om et gode til en liten ( gjerne territorielt avgrensa) gruppe med enhetlige interesser. Kollektivt orienterte goder må nytes av større og interessemessig mer heterogene grupper. En slik utvida definisjon synes å ligge implisitt hos Kjellberg.

kreve en spesiell type ekspertise, eller almennkunnskap på et imumsnivå. Aktører som ikke besitter denne spesielle ekspertisen, eller befinner seg på et tilstrekkelig nivå vil automatisk være utelukket, eller i hvertfall såpass handicappet at deres deltakelse og meninger lett vil bli underordnet andres. Omvendt vil besittelse av den rette kunnskap ofte i seg selv være argument for å bli inkludert, eller koplet på en beslutningssituasjon.

Et tiltak kan også virke ekskluderende eller inkluderende fordi det er spesielt ressurs- eller arbeidskrevende. Et saksforhold som krever kontinuerlig oppmerksomhet eller energi av organisasjonmedlemmene, kan virke ekskluderende overfor dem som ikke har anledning til å disponere tid til denne spesielle saka. Og dette igjen kan gi større rom for deltakelse og innflytelse fra beslutningstakere som under ellers like vilkår ville ha spillt en mindre framtreddende rolle.

Vi har i dette avsnittet sett på en del egenskaper ved politikkers form og innhold som har betydning for de organisasjonsformer som dannes omkring politikken. Vi skal i det følgende forsøke å sammenfatte de teoretiske antakelsene om sammenhengen mellom organisasjonsform og politikkinnhold i en generell implementeringsmodell.

#### 1.5 Iverksetting av tiltak

Vi har i framstillinga sett at de to tilnæringsmåtene, ved å fokusere på henholdsvis organisasjonsstrukturer og tiltak, trekker inn mange av de samme mekanismer for å forklare sine respektive antakelser. Og disse mekanismene har sammenheng med både egenskaper ved tiltak og trekk ved den organisasjonsmessige sammenheng tiltaket inngår i. Et perspektiv på iverksetting av langtidsbudsjettet må derfor trekke trekke inn begge disse faktorene.

Kaufmann (1979) har med utgangspunkt i stikkordene vilje, forståelse og kapasitet, fokusert på tre trekk ved den organisatoriske kontekst tiltaket skal iverksettes innenfor som har betydning for utfallet av prosessen. Det synes likevel som slike trekk må sees på som en mellom-

liggende variabel i forhold til den uavhengige variabel: trekk ved tiltaket.

For det første må aktørene i organisasjonen ville tiltaket. Her er det snakk om aktørenes motivasjon og interesser i forhold til tiltaket. Dersom aktørene vurderer tiltaket som positivt vil dette gjøre dem mer motivert til å utføre de foreskrevne operasjoner. Dersom tiltaket blir vurdert som negativt, vil det være større muligheter for at eksisterende strukturer ønskes opprettholdt slik at tiltaket blir formet etter disse.

Tradisjonelt har autoritet vært sett på som en probat mekanisme for å sikre at ordrer gitt av en overordnet blir utført. Vi vil derfor se nærmere på de autoritetsforhold som hersker innad i, og immelom de ulike organisasjonsenheter som er knyttet til tiltaket.

Det har imidlertid vist seg at sjøl om overordnede ordrer er viktige for å styre handlingene til organisasjonsmedlemmer vil de ofte, når de kommer i motsetning til organisasjonsmedlemmenes personlige interesser ta sterk farge av disse interessene (Lindblom 1980). For å sikre en mer positiv holdning fra organisasjonsmedlemmenes side blir derfor ofte ulike insentiver - enten i form av symboler eller i form av materielle belønninger knyttet til tiltak (Etzioni 1961). Vi vil også undersøke langtidsbudsjett-tiltaket mht. dette aspektet.

For det andre må iverksetterne forstå hvilke operasjoner som skal utføres i forbindelse med et tiltak. Dette berører den kunnskapsmessige utrustninga til iverksetterne. Dersom de ikke har den faglige ballasten som er nødvendig vil dette minske sjansene for at utfallet blir i tråd med de opprinnelige intensjonene med tiltaket. Denne kognitive variabelen kan slå igjennom på to måter. Enten ved at kunnskapsnivået hos iverksetterne er for lavt, eller ved at kunnskapen er "biased", dvs at tiltaket blir feiltolket fordi iverksetterne er sosialisert til å søke etter problemer og løsninger som ikke er i samsvar med det "reelle" innhold i tiltaket. I begge tilfeller vil organisasjonsstrukturen lett dominere over innholdet i tiltaket.

Men forståelse har også en annen side. Hvorvidt, eller hvordan man

forstår et tiltak vil i stor grad være avhengig av hvordan tiltaket er formulert eller utforma. Dersom dette er gjort i en upresis form, eller dersom det er bygd inn motstridende målsettinger i tiltaket, vil dette øke muligheter for fortolkninger fra iverksetternes side, og dermed kunne vri tiltaket bort fra intensjonene.

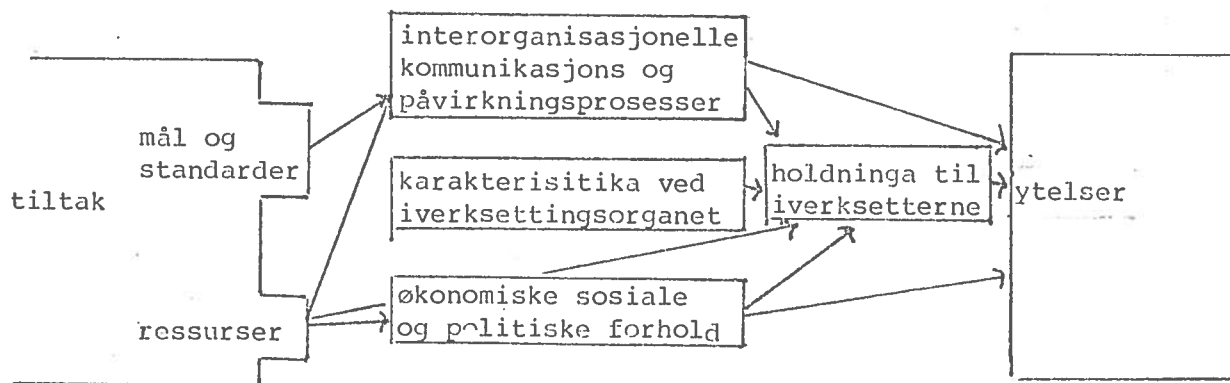
Konklusjonen her er altså at vi må undersøke de kunnskapsmessig forutsetninger hos iverksetterne, samt om det finnes uklårheter innebygget i selve tiltaket.

For det tredje må det finnes kapasitet i den organisasjonskontekst tiltaket skal iverksettes i. Et tiltak krever ressurser til saksbehandling, kontakt, veiledning, kommunikasjon, analyser osv. Dersom det organisasjonsapparatet som skal iverksette tiltaket ikke har de nødvendige ressurser, eller får tilført disse, vil det nødvendigvis få innvirkning på prosessen. I en slik situasjon blir det opp til iverksettingsapparatet sjøl å prioritere hva som skal gjøres, og dette vil lett føre til at eksisterende rutiner og program styrer behandlinga av tiltaket.

Disse tre forholdene: vilje, forståelse og kapasitet er integrert i en generell modell av variablene i en implemeteringsprosess, utvikla av Van Meter og Van Horn (1975). Denne modellen opererer med 6 knipper av variable som gir relativt operasjonelle kategorier for analyse av iverksettinga av langtidsbudsjetteringa.

Disse knippene er delvis overlappende i den forstand at enkelte variable går igjen i flere knipper. Vi skal likevel framstille modellen i samme form som Van Meter og Van Horn

Fig nr 1.1 Modell av iverksettingsprosessen



I modellen framgår det at det er to egenskaper ved tiltaket som er viktig: for det første de mål og standarder det innebærer: for det andre de ressurser som er knyttet til det.

Tiltakets mål og standarder utgjør retningslinjer for hva som skal gjøres. Disse kan være formulert på en kompleks og uklar måte og det kan være innebygd flere og motsetningsfylte målsettinger. For å sørge for de kostnader som ofte er forbundet med iverksetting av et tiltak kan det være knyttet ressurser til det. Disse kan være i form av nye stillinger, mer penger eller andre belønninger.

Tre av variabelknippene til Van Meter og Van Horn knytter seg til den organisasjonskontekst iverksettinga foregår i: interorganisasjonelle kommunikasjons og påvirkningsmekanismer, karakteristika ved iverksettingsorganet og holdninga til medlemmene i iverksettingsorganisasjonen.

Når det gjelder de interorganisasjonelle kommunikasjons og påvirkningsmekanismene skal disse sørge for at tiltakets mål og standarder blir forstått og utført av iverksetterne. Overføringa av informasjon om intensjonene i tiltaket på nøyaktig og konsistent måte, er vitalt for iverksetting av tiltaket på en effektiv måte. I tillegg er det ofte nødvendig med mekanismer som kan sørge for at iverksetterne handler i tråd med de direktiver som kommer fra de overordnede i organisasjonen. I motsetning til intraorganisasjonelle relasjoner, hvor overordnede kan styre gjennom f.eks rekruttering, reorganisering og budsjettering, må det ofte brukes mer subtile påvirkningsmetoder mellom ulike organisasjonsenheter. Dette har særlig sammenheng med at autoritetsforholdet er annerledes her. De vanligste teknikker er via teknisk veiledning og bruk av sanksjoner. Veiledning kan betraktes som et lån av ressurser av både kapasitets- og kompetansemessig art der slike faktorer hindrer effektiv iverksetting. Dessuten gir veiledning muligheter til å overføre verdier og ønskede handlingsmønster i en "nøytral" drakt.

Bruk av sanksjoner kan anta et vidt spekter av varierende former.



Sanksjoner av normativ karakter kan utvikles der en klarer å bygge lojalitetsbånd eller allianser på tvers av organisasjonene. Dette skjer ofte via profesjonsnormer, kooptering og andre sosialiseringsmekanismer. Slike sanksjoner kan også anta former av generell velvilje/motvilje, rask saksbehandling/trenering av saker som er viktig for den part som blir rammet.

De sistnevnte grenser opp til en annen type, nemlig sanksjoner av materiell karakter. Disse forekommer der iverksetting kvalifiserer til belønning i form av tilskott, premier o l. Dette kan skje ved at deler av finansieringa av et tiltak kommer utenfra, populært kalt "gulrotmetoden". Eller det kan skje ved "koplingshandel", dvs at andre former for støtte gjøres betinget av at organisasjonen iverksetter et spesielt tiltak.

Karakteristika ved iverksettingsorganisasjonen er et omfattende variabelknippe som inkluderer de faktorer som virker inn på implementeringsprosessen. Det er vanskelig å gi en uttømmende beskrivelse av alle disse faktorene. Van Meter og Van Horn nevner en del slike faktorer, og vi skal ta med de som vil være særlig viktig for vår analyse. Dette gjelder:

- a) organisasjonens disponible ressurser og kompetanse
- b) graden av hierarkisk kontroll over sub-enhetenes beslutninger og andre prosesser i organisasjonen
- c) informasjonsflyten i i organisasjonen
- d) organisasjonens formelle og uformelle tilknytninger til policyutformingsorganet og andre deler av iverksettingsapparatet.

Det enkelte medlem står for formidlinga mellom stimulus og handling, i organisasjonen. Iverksetterens oppfatning av tiltaket blir derfor viktig for effektiv iverksetting. Oppslutninga er ifølge Van Meter og Van Horn avhengig av tre faktorer. For det første den enkeltes forståelse av intensjoner og virkemidler i forbindelse med tiltaket. Dersom forståelsen er gal eller ufullstendig vil dette lett føre til feilaktige handlinger. For det andre holdning. Dersom tiltaket strider

mot den enkeltes verdier, egeninteresser, loyaliteter, vil dette virke demotiverende på den enkeltes innsats. Og for det tredje intensiteten i holdninga. Dersom man er intenst negativ overfor tiltaket kan dette føre til direkte avvisning eller sabotering av det. En mer lunken holdning kan føre til likegyldighet, mens entusiasme ofte vil øke sjansene for effektiv iverksetting.

I modellen inngår også variabelknippet økonomiske, sosiale og politiske forhold. Fordi disse variablene griper inn i en sentral diskusjon om omgivelsesfatorenes betydning for beslutningsutfall i forhold til organisasjonsvariable, skal vi drøfte dette noe nærmere.

Med utgangspunkt i en retning innenfor studiet av offentlig politikk har en tradisjonelt antatt at det politiske system, og dermed de policy-beslutninger som kommer ut av dette, vil kunne avleses som en funksjon av sosiale, økonomiske og demografiske forhold i omgivelsene. Det politiske system blir redusert til å være nærmest et speilbilde av omgivelsene, uten noe selvstendig virkning på politikken.

Flere studier som har tatt for seg forskjeller i utgiftsnivået på ulike sektorer mellom amerikanske delstater, synes å bekrefte at omgivelsesfatorer har langt større forklaringskraft enn system/organisasjonstrekk. (Dye 1975).

Det har imidlertid vært reist som innvendig mot disse studiene at en har vært alt for opptatt av de kvantitative aspektene ved utfallet. En har stort sett begrenset seg til å avlese utgiftsnivå, eller andre variasjoner på en "mer eller mindre"-dimensjon (Salisbury & Heinz 1970).

Dersom formålet med denne undersøkelsen hadde vært å sammenligne fordelinga av ressurser på ulike sektorer mellom flere kommuners langtidsbudsjett er det mulig at både produsenter og konsumenter av offentlige goder i omgivelsene ville være av betydning. Til dette formålet kunne det kanskje ha vært fruktbart å undersøke en del sosio-økonomiske variable som per capita-inntekt, næringsstruktur, urbaniseringsgrad o.l. Men vi er altså i større grad opptatt av mer

kvalitative aspekter ved beslutningsutfall.

Det har forøvrig vært reist generelle innvendinger mot å trekke for bastante og universelle konklusjoner om de respektive faktorerens betydning på grunnlag av empirisk materiale fra amerikanske delstater. Dette har vært begrunnet både med de trekk ved det politiske system det har vært fokusert på i disse undersøkelsene, og ulikheter i politisk kultur mellom det amerikanske og f.eks det norske samfunn. (Baldersheim 1975: 96).

Selv om disse variablene ikke vil få noen sentral plass i vår analyse, vil de i de fleste tilfeller ligge implisitt (og i noen tilfeller også eksplisitt) i framstillinga. Som eksempel på slike variable kan vi nevne den generelle innstramma i kommunesektoren, ideologien om det lokale sjølstyre, folkevalgt styring.

#### 1.6 Langtidsbudsjetteringens empiriske forankring

Den empiriske rammen rundt dette temaet vil bli lagt opp nokså bredt. Dette må sees i sammenheng med at langtidsbudsjettet inngår i en meget kompleks organisatorisk kontekst. Vi vil skille mellom tre ulike nivåer i denne konteksten.

For det første vil vi snakke om et kommune-økonomi-segment. Segmentbegrepet vil her bli brukt for å betegne en konstellasjon av aktører eller et system som går på tvers av de etablerte institusjonsgrenser. (Egeberg et al 1978). Et slikt segment karakteriseres av relativ stabilitet m.h. hvem som blir ansett som legitime deltakere, hvilke problemer som ansees som relevante, og hvilke rammer løsningene bør holdes innenfor. Vi vil bruke dette segmentbegrepet for å beskrive den konstellasjon av aktører som er med i utforminga av langtidsbudsjett-tiltaket. Konkret består denne av representanter fra Planavdelinga i Finansdepartementet, Kommunalavdelinga i Kommunal og Arbeidsdepartementet, Norske Kommuners Sentralforbund og Statistisk Sentralbyrå.

For det andre vil vi snakke om kommunesektoren. Dette er en kategori som omfatter de aktører som til daglig er direkte engasjert i kommunens gjøren og laden. I motsetning til kommuneøkonomi-segmentet er det de formelle institusjonsgrensene som er de viktigste organiserende prinsipp for aktørene i kommunesektoren og den samhandlinga som foregår mellom dem. De mest sentrale aktørene her er kommunene sjøl og kommunalavdelinga i Kommunal og Arbeidsdepartementet. En annen sentral aktør er Fylkesmannen i kraft av å være statens lokale representant overfor kommunene. I tillegg kommer Norske Kommuners Sentralforbund, både sentralt og lokalt, som spiller en noe mer perifer rolle. Det er viktig å presisere at i denne sammenhengen snakker vi om kommunen som en enhetlig aktør - som inngår i bestemte relasjoner med de andre aktørene i sektoren.

For det tredje vil vi snakke om kommunen(e). Sjøl om kommunene utad som regel framstår som en enhetlig aktør, vil et kommunalt beslutningsutfall være resultatet av en rekke interne prosesser. For å få grep om den organisasjonsmessige sammenheng langtidsbudsjett-tiltaket inngår i må vi derfor gå inn på de enkelte sub-enhetene i kommunen - etater, sentraladministrasjon, formannskap og kommunestyre - og deres respektive reaksjoner på tiltaket.

De tre empiriske nivå vi har skissert her representerer i hovedtrekk ulike faser i tiltakets organisatoriske "biografi", og framstillinga vil i stor grad bli ordnet etter dette.

Implisitt i flere iverksettingsmodeller, som f.eks den som er skissert av Van Meter og Van Horn, ligger en antakelse om at offentlig politikk lar seg dele opp i relativt klart avgrensa faser eller trinn der output fra en fase blir input i neste (Grumm 1975). En vanlig inndeling er å snakke om utformings- (eller vedtaks-), iverksettings- og effektfasen.

Utformingsfasen blir avgrensa ved at et policy-vedtak blir fattet. Vedtaket kan ha form av lovgivning, statutter eller administrative

beslutninger. Et klart kriterium er imidlertid at det må fattes av det formelle autoritative organ.

Iverksettelsesfasen begynner og utfolder seg på grunnlag av det autoritative vedtak. Grumm deler denne fasen i to trinn: for det første i administrativ reaksjonsfase, hvor iverksettelsesapparatet må innstille seg på, og tilpasse seg de rutiner eller operasjoner som tiltaket innebærer. For det andre det som kalles en primærkontakt-fase, hvor iverksettelsesapparatet inngår i en samhandlingsprosess med klientgruppen eller mottakeren av tiltaket. Her blir mottakerene tilført de goder, eventuelt pålagt de byrder som tiltaket innebærer.

I enkelte tilfeller er det enkelt å trekke grensen mellom iverksettelses- og effektfasen, som f.eks når iverksettelsen består i ferdigstillelse av et fysisk anlegg. I andre tilfeller kan det være vanskelig, f.eks der tiltaket har en mer prosessuell karakter. I slike tilfeller skjer denne avgrensinga ofte analytisk ved at man flytter analysefokus over til mottakergruppen og dennes reaksjoner.

Effekten av policyen kan naturligvis måles på flere nivå, Grumm snakker i den forbindelse om primæreffekter, som omfatter virkninger som merkes av/på selve målgruppen. Videre nevnes sekundæreffekter, dvs virkninger på andre grupper eller saksforhold enn de som tiltaket opprinnelig var retta mot, og tilslutt det som kalles systemeffekter, dvs virkninger som berører større samfunnsmønster: inntektsfordeling, arbeidsledighet, inflasjon ol. I vår analyse vil vi hovedsaklig være opptatt av primæreffekter.

Implisitt i denne modellen ligger også en antakelse om at en kan operere med distinkte skiller mellom henholdsvis vedtaks- og iverksettelsesorganisasjoner og mottakergrupper, enten ved at de opptrer som adskilte enheter, eller ved at de tar på seg klart definerte roller i de ulike faser.

At begge disse antakelsene kan være problematiske ser vi i et tenkt

tilfelle der en organisasjon vedtar å reorganisere seg sjøl. Her vil det for det første være vanskelig å skille mellom iverksettings- og effektfasen, og for det andre vil det i et slikt tilfelle være den samme organisasjonen som har rollen som vedtaks- og iverksettingsorganisasjon og "effektmaker".

For vårt tilfelle er disse antakelsene problematisk på flere måter. Dette skal vi komme tilbake til etterhvert. Her skal vi bare peke på et forhold som har betydning for struktureringa av framstillinga.

Iverksettinga av langtidsbudsjettering skjer på den ene siden på grunnlag av et statlig autoritativt vedtak. På bakgrunn av dette vedtaket settes det igang prosesser hvor vi kan identifisere noen aktører som har en mer entydig iverksettingsfunksjon, og hvor kommunen kan sees på som mottaker av tiltaket. Denne delen av iverksettingsprosessen er prega av at det statlige vedtaket ikke er bindende for kommunene, slik at det hele er konsentrert om å få kommunene til å fatte vedtak om å starte opp med langtidsbudsjettering. Effekten kan derfor på ett vis måles i antall kommuner som vedtar å ta til med langtidsbudsjettering. Vi skal i kapittel 4 spesielt ta for oss denne delen av prosessen som empirisk er plassert på det vi har kalt kommunesektor- nivået.

På den andre siden blir altså den videre iverksettinga avhengig av at kommunene fatter vedtak om oppstart med langtidsbudsjettering - noe som må oppfattes som det autoritative vedtak for denne siste delen av prosessen. Rent formelt går tiltaket nå over fra å være et statlig til et kommunalt tiltak. I denne situasjonen blir kommunene, eller rettere sagt de kommunale subenheter, både iverksettingsorgan for og mottaker av tiltaket. Dette faktum, i tillegg til at vi ikke kan snakke om noen avsluttet handlingssekvens eller annen tidsmessig avgrensning, gjør det vanskelig å operere med et klart skille mellom iverksetting og effekt i denne delen av prosessen. Dette vil vi komme tilbake til i kapittel<sup>5</sup> hvor vi skal gå nærmere inn på langtidsbudsjett-prosessen i Nordreisa kommune.

Gjennom å følge iverksetting av langtidsbudsjettering på disse to



nivåene og det reaksjonsmønster som oppstår hos de aktører som blir berørt av tiltaket, håper vi å kunne si noe om hvilke muligheter og begrensninger som foreligger i både organisasjonsform og tiltak, for at et styringsinstrument som langtidsbudsjettet skal kunne fungere i kommuneforvaltninga

### 1.7 Videre disposisjon

Vi skal gi en kort innholdsmessig disposisjon av oppgaven videre.

I kapittel 2 vil vi beskrive en del trekk ved utviklinga i kommune-økonomien. Vi vil se hvordan trekk ved den styringsstrukturen som er bygd opp omkring kommune-økonomien delvis ble oppfattet som årsak til problematiske sider ved denne utviklinga. Vi vil antyde at dette i sin tur var noe av bakgrunnen for initiativet til kommunal langtidsbudsjettering.

I kapittel 3 vil vi komme nærmere inn på utforminga av selve langtids-sjett-tiltaket. Vi går nærmere inn på de konkrete initiativ som ble tatt, og hvordan tiltaket ble preget av at ulike aktører ble trukket inn i prosessen på forskjellige tidspunkt. Vi vil også analysere nærmere det endelige utfallet av denne prosessen - langtidsbudsjett-tiltaket slik det ble presentert for kommunene.

I kapittel 4 tar vi fatt på analysen av selve iverksettingsprosessen. Vi vil her særlig se hvordan dette arbeidet ble organisert i relasjonen kommune-fylkesmann-stat.

I kapittel 5 vil vi bevege oss ned på kommunenivå og se hvordan iverksettingsarbeidet er organisert internt i en kommune. Vi vil ta for oss de ulike faser tiltaket går igjennom ved utarbeidelsen (rulleringa) og særlig være opptatt av de rutiner som utvikler seg i dette arbeidet.

I kapittel 6 vil vi så oppsummere noen av de sentrale funn i analysen. På grunnlag av disse vil vi peke på noen viktige implikasjoner av dette tiltaket, sett på bakgrunn av almene trekk ved utviklinga av den styringsstrukturen som er knyttet til kommunenes økonomi.

## KAPITTEL 2    KOMMUNEØKONOMIEN - EKSPANSJON OG STYRINGSPROBLEM

### 2.0    Innledning

I dette kapitlet skal vi se nærmere på en del forhold ved kommuneøkonomien og styringa av denne slik den fortonet seg i årene før og like etter 1970 - mao. i løpet av den tida da initiativet til langtidsbudsjett-tiltaket oppsto og utforminga fant sted. Dette vil bli gjort, både for å få fram den generelle situasjonen dette tiltaket må sees i forhold til, og for å få et konkret grunnlag å vurdere iverksettinga mot.

Vi skal først se nærmere på en del generelle utviklingstrekk i kommuneøkonomien, med vekt på de forhold som oppfattes som særlig problematisk. Dette vil danne bakgrunnen for en nærmere gjennomgang av sentrale element i den styringsstruktur som er bygd opp omkring kommuneøkonomien - elementer som langtidsbudsjett-tiltaket mer eller mindre eksplisitt er retta inn mot å endre.

### 2.1    Utviklinga i kommuneøkonomien

Det som har prega utviklinga i kommuneøkonomien rent kvantitativt i årene etter krigen og fram mot 1980-tallet er en kraftig ekspansjon, både absolutt og i forhold til BNP.

Tab. 2.1 Vekstrater i kommunalt konsum 1960 - 1980 % (gjennomsnitt pr år)

1960-1965	1965-1970	1970-1975	1975-1981
6,2	4,1	5,4	6,3

(Kilde: NIBR-rapport nr 4 1981)

(Gjelder både fylkeskommunene og kommunene)

Tab 2.2 Utgiftene i kommuneforvaltning, % i forhold til BNP

1950	1958	1966	1974
13,2	13,5	15,2	20,0 (Kilde Kjellberg 1980)

Denne ekspansjonen må sees både i sammenheng med den generelle utviklinga av det offentlige domene, og det faktum at kommunenes "nærhet" til

befolkninga og deres service-pregede karakter har gjort det natrulig å bruke denne institusjonen i oppbygginga av velferdsstatens (Kjellberg 1980) De sentrale myndigheter har etterhvert begynt å oppfatte denne ekspansjonen som problematisk. Dette ikke minst fordi veksten i stor grad har vært finansiert ved hjelp av lånemidler. Kommunal og Arbeidsdepartementet oppsummerer problemene slik:

- "a) Kommunenes aktivitet legger beslag på en stor del av den samlede ressurstilgang og en større del enn det som svarer til kommunenes inntektsgrunnlag. En del kommunal aktivitet er meget arbeidsintensiv.
- b) Underskottene fører til at kommunene legger beslag på en stor del av kreditttilførselen fra statlige og private lånekilder.
- c) Underskottene skaper usikkerhet omkring den videre utvikling i kommunenes aktivitet og bidrar til vanskeligere offentlig planlegging totalt sett." ( Stm 93, (1974-1975), s 4)

Både de sentrale myndigheter og kommunene synes å være enige om at den stadig større lånegjelden i kommunene er uheldig. Når en kommer inn på årsakene er imidlertid enigheten mindre. Kommunene mener gjerne at de utgiftene som staten pålegger kommunene gjennom særlovgivninga må bære en stor del av skylda for de store låneopptakene. Sentralmyndighetene på sin side hevder at årsakene i større grad ligger hos kommunene sjøl: de er ikke i stand til, eller villig til å prioritere stramt nok, med det resultat at budsjettene stadig blir for ekspansive i forhold til innteksgrunnlaget.

Det er på grunnlag av dette siste synspunktet vi må forstå initiativet om langtidsbudsjett. Vi skal derfor se noe nærmere på noen viktige aspekter ved kommunenes økonomistyring. Med utgangspunkt i den formelle strukturen omkring årsbudsjetteringsprosessen vil vi se nærmere på relasjonene mellom sektorene og vilkårene for samordning av disse. I tillegg vil vi se på de folkevalgtes stilling i prosessen - hvordan disse er koplet på beslutningene og hvilken betydning de har. Tilslutt vil vi ta for oss relasjoner mellom kommunene og statlige myndigheter på økonomisiden, med særlig vekt på Fylkesmannens rolle.

Dette må sees på som et utvalg av elementer i styringsstrukturen. Andre, som f.eks budsjettkontrollfunksjonen og tilbakeføring av informasjon om vedtakenes effekt, samt generalplanleggingens rolle i styringssystemet vil ikke bli tatt opp her.

## 2.2 Årsbudsjettet

Det primære tverrsektorielle styringsinstrumentet i kommunene er som tidligere nevnt årsbudsjettet. Dette har sammenheng med at budsjettvedtaket er det bindende bevilgningsdokument. Budsjettet er å betrakte som et pålegg til sentral-administrasjon og sektorer om hvordan kommunenes ressurser skal anvendes i det kommende år.<sup>1)</sup>

Beslutningsprosessene omkring årsbudsjettet kan vi dele inn i tre trinn: et forberedende, et anbefalende og et vedtakende trinn (Olsen 1967).  
det forberedende trinn utarbeider sektorene sine respektive budsjett. Ettersom sektorene er ulikt organisert, både innenfor den enkelte kommune og mellom forskjellige kommuner, vil budsjettarbeidet på dette trinnet ha noe forskjellig forløp. Sektorforslagene skal så gå inn til sentraladministrasjonen. På dette anbefalende trinn foregår en tverrsektoriell samordning av sektorbudsjettene til et enhetlig forslag. Forslaget går så videre, i rådmannens navn, til formannskapet. Formannskapets behandling kommer i en slags mellomstilling mellom det anbefalende og vedtakende trinn. Formannskapet fatter et politisk vedtak på grunnlag av sin behandling, men dette blir likevel bare lagt fram som et foreløpig forslag for kommunestyret. Den egenlige vedtakfasen består således av kommunestyrets endelige behandling og autoritative vedtak.

---

1) Det har vært hevdet at budsjetteringsprosessen i stor grad kan sees på som et rituale der selve prosessen har større betydning for deltakerne enn utfallet. Den reelle ressursfordelinga foregår i følge dette synet mer i form av "brannslukking": beslutningene framkommer som en respons på akutte problemer etterhvert som de oppstår i løpet av året. Budsjetteringsprosessen får således mer karakter av en ekspressiv handlingssekvens enn en instrumentell. (Olsen 1970) Aarsæther (80) har gått imot dette synet ved å vise til at det også foregår et faktisk "siling" og prioritering i prosessen av tiltak som skal realiseres og ikke bare en legitimering av allerede igangsatt "brannslukking".

Beslutningsprosessen er regulert av en rekke formelle regler. Deltakelsesrettighetene (og tildels plikter) i budsjetteringprosessen er relativt nøye spesifisert. Deltakelsen er fastlagt på hvert trinn gjennom posisjoner og formelle medlemskap innenfor kommuneorganisasjonen. <sup>1)</sup>

Problem- og løsningstilkoplinga er også regulert gjennom visse formelle rammeregler. Dette gjelder bla. regler om at budsjettet skal gjøres opp i balanse, om oppsplitting i poster og om budsjettvedtakets gyldighet i tid (tidshorisont)..

Dette er prosessen slik den, i store trekk, er regulert i følge lover og regler. På den ene siden er den bygd på prinsippet om demokrati ved at det folkevalgte element deltar på initieringstrinnet på sektornivå og har kontroll over den endelige og autoritative beslutning. På den andre siden er den også i tråd med tradisjonelle prinsipper for effektiv administrasjon ved å bygge på en systematisk funksjonell arbeidsdeling og en hierarkisk autoritetsstruktur.

Det er imidlertid grunn til å stille spørsmålstegn ved om den empiriske virkelighet stemmer overens med de normative prinsipper som ligger til grunn for organiseringa av budsjettfunksjonen og dermed økonomistyringa i kommunene. Vi skal i det følgende ta for oss tre ulike aspekter ved den kommunale budsjetteringsprosess som på vesentlige punkter synes å avvike fra denne normative modellen.

- 
- 1) Utenom de formelle deltakerne finner vi også andre aktører som under visse omstendigheter kan ha betydning for hvilke problemer og løsninger som blir bragt fram. Blant disse finner vi mer institusjonaliserte aktører som politiske partier eller interesseorganisasjoner, men også mer "spontane" som ulike ad-hocgrupper. F.eks har de fleste politiske partier diskusjoner med sine representanter om budsjettet før det drøftes i de formelle beslutningsorganene. I denne sammenhengen vil det imidlertid bli for omfattende å se nærmere på slike eksterne tilknytninger. Vi vil derfor ikke i noen særlig grad befatte oss med slike uformelle aktører.

### 2.3 Sektorieell budsjettssamordning

Det første av disse aspektene er samordning - de prosesser som foregår for å få de enkelte sektorenes respektive budsjettforslag sammenfattet til et helhetlig kommunebudsjett. Samordning kan i denne forbindelse bety flere ting. Hansen (1980) snakker om aktivitetssamordning som betegner en type "teknisk" prosess, der målet er å hindre at aktivitetsområder kommer i et innbyrdes konfliktforhold til hverandre. Det som sannsynligvis oppleves som det mest akutte behovet for kommunene er det Hansen kaller budsjettssamordning. Denne typen omfatter prosesser hvor det totale utgiftsnivået skal tilpasses inntektssida, mao balasering av budsjettet.

Behovet for denne typen samordning henger sammen med at summen av alle sektorønsker som regel overskrider de inntektsrammer man har. Sektorønskene må altså reduseres for å balansere med inntektssida.<sup>1)</sup> Denne reduksjonen kan enten skje ved at sektorne sjøl reduserer sine ønsker slik at de kommer i balanse med inntektene, eller ved at rådmannen foretar den nødvendige nedkuttinga.

Ut fra den stilling rådmannen står i, er det rimelig å anta at han er mer orientert mot inntektssida og helheten i budsjettet, og kanskje i mindre grad i stand til å ha den detaljkunnskap som etatene har på sine respektive fagområder. Ut fra et rent teknisk-instrumentelt synspunkt vil derfor etatenes prioriteringer trolig være de mest rasjonelle. På denne måten må vi anta at det har betydning for den endelige prioriteringa hvorvidt den foretas på etats- eller rådmannsnivå.

Det er altså først og fremst på sektornivå at disse samordningsproblemene blir produsert. Dersom vi ser problemene som en type implementeringsproblem kan vi analysere dem ved hjelp av Kaufmanns tre stikkord: forståelse, kapasitet og vilje.

---

1) I denne sammenhengen finner vi ingen grunn til å skille mellom de folkevalgte og administrasjonen på sektornivå. De folkevalgte vil som regel relativt snart og relativt grundig bli sosialisert inn i rollen som sektorforsvarere. Se Wildavsky 1974 og Olsen 1967.

De aktiviteter som gjerne vil stå sentralt under en slik intersektoriell budsjetteringsprosess - forhandlinger og "pruting" - kan være tildels tidkrevende, og det kan være behov for et kontinuerlig oppfølgingsarbeid. Særlig der det er stor knapphet på midler vil dette kunne gjøre seg gjeldende. I en slik situasjon vil manglende kapasitet kunne gjøre at en trekker seg ut av slike samordningsbestrebelse.

Trolig vil forståelse eller kunnskap også være et sentralt vilkår. Her er det særlig kunnskap om de rammene som skal gjelde som er viktig. En klar barriere for slik kunnskap er at budsjettet på sektornivå er organisert slik at det i liten grad er orientert mot budsjettets inntektsside. Etatenes oppgave er å arbeide med tiltak og deres kostnader, og ikke med den finansielle ramme for den totale virksomhet.

Men det finnes også rutiner som kan overføre nødvendig kunnskap om dette. Det er svært vanlig (men skjer ikke i alle kommuner) at rådmannen sender ut et rundskriv til alle etatene ved begynnelsen av budsjettarbeidet. Her gis det, i tillegg til frister for innsending av etatsforslagene, en generell orientering om de totale rammer for budsjettet, som regel i form av prosentvis endring fra forrige års budsjett. Disse rammene skal være retningsgivende for etatenes budsjettarbeid slik at de skal ha muligheter til å prioritere tiltakene innenfor sitt saksfelt på en måte som skal overflødiggjøre rådmannens budsjettkoordinering.

I tillegg til denne forhåndskoordinerings kunne en også tenke seg en samordning i løpet av etatenes budsjettarbeid, f.eks ved kontakt mellom etater og rådmann. Praksis på dette feltet kan selvfølgelig variere, men ut fra de få studier som er tilgjengelig synes det ikke som det er institusjonalisert en formalisert møtevirksomhet for å få til en budsjettkoordinering i kommunene i dag. Dette framgår av studier av såpass forskjellige kommunetyper som Oslo og fire nordnorske mindre kommuner. (Hansen 1980, Aasæther 1981) Dette utelukker ikke at det kan forekomme budsjettkoordinering gjennom uformell kontaktvirksomhet. At dette også forekommer, går fram av Aarsethers

materiale fra de fire nord-norske kommunene. Det er imidlertid vanskelig å si noe om omfanget av denne kontakten.

Hvilke antakelser kan vi så gjøre omkring etatenes vilje til budsjett-samordning? Det synes klart at etatene ofte vil knytte interesser til ekspansive budsjett:

Fagsektorene vil i dag nesten alltid ha som et ideologisk hovedmål å sørge for en så god løsning av de oppgaver de er tillagt som mulig. De vil vanligvis ønske et tilbud av tjenester og tiltak som rekker så langt at det dekker alle de behov og ønsker som foreligger på området. Samtidig ønsker de en høy standard på sine egne ytelser både ut fra brukernes interesser og egne faglige interesser. De vil også være opptatt av å skaffe gode arbeidsvilkår for de ansatte i virksomheten. (NOU 1982:9:91)

I en situasjon med knappe ressurser vil samordning ofte fortone seg som en trussel mot disse verdiene, og det kan være svært rasjonelt for den enkelte etat å se bort fra den virksomhet som foregår i andre sektorer. (Hansen 1980). Hvorvidt det faktisk er rasjonelt vil være avhengig av hvordan etatenes budsjett blir behandlet i de anbefalende og vedtakene trinn. Dersom det blir koplet intensiver til nøkternhet eller samordningsvilje, f.eks ved at slike etater blir premiært i form av mindre nedskjæringer, mens "ekspansjonsivrige" etater blir tilsvarende negativt sanksjonert, kan dette dempe den potensielle gevinsten ved å unngå samordning. Vi har lite systematiske data på dette. I Hansens Oslo-materiale framgår det at de etater som i minst grad engasjerer seg i samordningsvirksomhet oppnår relativt mindre nedskjæringer på sine forslag i det endelige budsjettvedtak enn "samarbeidsvillige" etater. Dersom dette skjer i noe større utstrekning er det forståelig at etatene vil vise liten vilje til samordning.

Ut fra dette må vi kunne konkludere med at den type samordningsproblem som vi har beskrevet kan ha bakgrunn i både for liten kapasitet, sviktende informasjonsrutiner og manglende vilje. Men selv om vi har framstilt disse faktorene i adskilte kategorier, framstår de neppe i slike klare kategorier for aktørenhetene sjøl. I den forstand kan



vi sannsynligvis se på den manglende samordning som et resultat av at de ulike etatene utviser forskjellige handlingsmønstre som er mer eller mindre uavhengig av hverandre. Utfallet, som i og for seg er uintendert av hver enkelt aktørenhet, utgjør summen av disse enkeltprosessene.

Dette komplekse årsaksforholdet gjør at det ved etablering av virkemidler som retter seg mot en av disse faktorene, synes tvilsomt om en vil klare å forbedre situasjonen totalt. Som vi skal se senere synes nettopp dette å være tilfelle med langtidsbudsjettet.

Her skal vi imidlertid gå over til å se nærmere på det neste aspektet ved økonomistyringa som vi skal ta opp, nemlig de folkevalgtes tilknytning til prosessen.

#### 2.4 De folkevalgtes innflytelse i økonomistyringa

En av de sentrale verdier ved kommuneinstitusjonen er prinsippet om at de folkevalgte skal ha styring med utviklinga og ett av de viktigste instrumenter for dette er årsbudsjettet. Dette spørsmålet har to sider som vi skal drøfte nærmere, nemlig 1: spørsmålet om muligheten til å fatte rasjonelle vedtak, dvs. "den disponering av ressurser som gir størst samlet nytte" (NOU: 1982:9:98) og 2: spørsmålet om de folkevalgtes muligheter for innflytelse over innholdet i det vedtak som fattes.

Vi skal kanskje være forsiktig med å sette likhetstegn mellom politikk på den ene siden og rasjonell vedtaksfatting på den andre.. Politikk vil ofte innebære en strid over ulike mål og verdier som ikke lar seg innordne i forhold til hverandre. Det blir derfor vanskelig å finne noe entydig "størst samlet nytte". Politikken vil derfor ofte inneholde trekk som kan fortone seg direkte irrasjonell i forhold til en ren teknisk-instrumentell tankegang.

På mer generell basis kan vi likevel si at en betingelse for rasjonell vedtaksfatting i denne sammenhengen er at det blir knyttet adekvate

problemer og løsninger til beslutningssituasjonen-årsbudsjettet.

I den forbindelse kan vi som nevnt se på årsbudsjettet som en struktur som danner rammer for hvilke typer problemer og løsninger som "kommer til". Spørsmålet er om de rammer som denne budsjettstrukturen danner er tilpasset det sakskomplekset som økonomistyringa omfatter.

Vi skal peke på noen felter der det synes klart at det er et misforhold mellom de krav en rasjonell beslutningsfatting setter og de rammer som gis av årsbudsjett-strukturen. For det første gjør postspesifiseringa i årsbudsjettet det vanskelig å vurdere de ulike utgiftspostenes sammenheng med hverandre og i forhold til en målsetting. Alternative anvendelser blir vanskelig å få fram slik at mulighetene til optimale valg reduseres. I tillegg kan overlapping, duplisering og annen "sløsing" lett oppstå pga. den fragmenterte oppstillinga (Van Gunsteren 1976:53). For det andre virker detaljspesifiseringa ofte til å dreie oppmerksomheta bort fra de store linjer og føre til at mye tid og energi blir brukt til å diskutere relativt uvesentlige forhold (NOU: 1982:9:98). Det er dette fenomenet Olsen kaller "the floor-carpet syndrome" dvs. at det er en sterk negativ sammenheng mellom antall kroner som er involvert i en sak og den tid man bruker til å diskutere den. (Olsen: 1970:98). For det tredje er tidshorisonten på ett år i svært mange tilfeller for kort til å få med alle viktige konsekvenser av budsjettvedtaket. Dette har sammenheng med at en rekke av de vedtak som fattes binder opp kommunenes disposisjoner for flere år framover, og ofte på en uoversiktig måte. De viktigste sakstyper her er låneopptak som medfører en rente og avdragsbelastning som strekker seg over flere år, og tiltak med driftsmessige konsekvenser ut over en kortere periode. Når en mangler oversikten over disse konsekvensene blir det svært vanskelig å foreta rasjonelle valg.

Ut fra dette må vi kunne konkludere med at selve budsjettstrukturen setter rammer for beslutningsprosessen som gjør det vanskelig for de folkevalgte å fatte rasjonelle vedtak.

På tross av at det altså er vanskelig å fatte rasjonelle vedtak blir det dog fattet vedtak. Det neste punktet vi skal kommentere er de folkevalgtes muligheter for innflytelse over utfall av budsjett-

vedtak. I følge normativ/konstitusjonell teori forutsettes de folkevalgte å ha kontroll over budsjettet i kraft av å ha den formelle myndighet til å fatte det endelige autoritative vedtak. I så måte må innflytelsen kunne sies å være absolutt. Dersom vi med innflytelse mener det å kunne påvirke innholdet i budsjettvedtaket er det ikke gitt at denne formelle vedtaksmyndigheten gir et korrekt bilde av de reelle innflytelsesforholdene.

Olsen har i studie av budsjetteringsprosessen i Nesodden sett på denne innflytelsesproblematikken (Olsen 1967:71). Olsen forsøker å finne innflytelsesfordelinga blant deltakerne i prosessen ved å undersøke 5 variable:

- a) hvem som har operasjonelle målsettinger for budsjettarbeidet
- b) hvem som har høy grad av informasjon om budsjettarbeidet
- c) hvem som tar initiativ og lykkes med dette
- d) hvem som oppfatter seg selv som innflytelsesrike
- e) hvem som føler ansvar for de beslutninger som blir truffet.

Ved å konstruere en indeks av disse variablene får han fram et bilde der det er store variasjoner innad i gruppen av folkevalgte. Av et totalt antall på 76 folkevalgte finner Olsen at 12 har "høy" innflytelse, 22 har "middels" og 42 har "lav" innflytelse. Graden av innflytelse ser ut til å ha klar sammenheng med hvor mange trinn i prosessen de folkevalgte deltar på: jo flere trinn, jo større innflytelse. Det viktigste skillet går mellom de som deltar på 3 trinn og de andre. De som deltar på tre trinn har alle høy innflytelse, mens 88 % av de som deltar på 2 eller 1 trinn har middels og lav innflytelse. Ut fra de funn Olsen gjør kategoriserer han deltakerne i budsjettprosessen i tre ulike kategorier:

1 Ekspert på fordeling Disse, som utgjorde 5 av de 91 deltakerne, er opptatt av budsjettet som helhet, på fordelinga mellom de ulike sektorer. De viktigste trekkene ved denne gruppen var at de bruker relativt mye av sin tid til budsjettarbeidet. Medlemmene deltar ofte på flere nivå og får på denne måten god kjennskap til hele innholdet i budsjettet.

2 Advokater: Disse 20 var først og fremst opptatt av å forsvare den sektoren de representerte. Gruppen deltok som regel på 2 trinn i arbeidet og brukte relativt mye tid på budsjettarbeidet, om enn i noen mindre grad enn den første gruppen. Denne gruppen hadde svært god kjennskap til budsjettet for "egen" sektor men relativt liten kjennskap til de andre sektorenes budsjett.

3 Demokratisk staffasje: Dette utgjorde den største gruppen av deltakere - hele 66. Disse deltakerne er primært tilskuere til prosessen. De deltar gjerne på bare ett trinn og har et forholdsvis lavt informasjonsnivå.

I denne siste klassifiseringa skiller Olsen ikke mellom folkevalgte og ansatte, men konklusjonen er likevel ineressant for oss: de folkevalgtes formelle status om "bestemmende" er ikke et tilstrekkelig vilkår for at denne gruppen skal ha reell innflytelse over innholdet i budsjettvedtaket. Olsens materiale tyder på at årsbudsjettet som sak er av en slik art at deltakerne må være koplet til beslutningsprosessen gjennom flere trinn, og helst alle tre, for å være i stand til å øve reell innflytelse.

En står altså overfor to muligheter her: en kan endre reguleringa av deltakerne slik at hele gruppen av folkevalgte har adgang til alle beslutningssituasjoner. Dette vil imidlertid lett kunne komme i motsetning til et krav om effektivitet. Det andre alternativet er å endre selve budsjettstrukturen slik at de egenskaper ved årsbudsjettprosessen som virker ekskluderende på enkelte av de folkevalgte deltakerne blir tonet ned. En slik tanke synes å ligge bak langtidsbudsjett-tiltaket og vi vil senere se nærmere på om det lykkes.

## 2.5 Overkommunal styring

Et gjennomgående tema i debatten omkring kommuneøkonomien har vært i hvilken grad kommunene har vært bundet i sin virksomhet av statlige pålegg - med andre ord - i hvilken grad premissene for årsbudsjettet

blir fastlagt utenfor den formelle budsjetteringsprosessen.

Bakgrunnen for dette spørsmålet har vært den tiltakende sammenvevingen av statlig og kommunal virksomhet. I følge Strand (1978) finnes det

"så mange koplinger av ulike slag mellom stat og kommune når det gjeld politiske prosessar, finansiering og gjennomføring av politikken at det er mindre fruktbart å snakke om "lokal" eller "najonal" politikk " (146).

For å få tak på den formelle budsjettorganisasjonens styring over budsjettarbeidet kan det likevel være grunn til å se nærmere på dette forholdet.

Kjellberg og Hansen (1980) har forsøkt å definere graden av kommunalt spillerom i forhold til statlig styring ved hjelp av to forskjellige dimensjoner: 1; den relative uavhengighet for de kommunale organer til å definere målsettingene for virksomheten og 2; spillerom for de kommunale myndighetene til å kontrollere virkemidlene for å oppnå mål. (s 116) Ved å dikotomisere disse to dimensjonene framkommer følgende 4-feltstabell:

		Råderett over mål	
		Høy	Lav
Råderett over middel	høy	eks kultursektor	eks skolesektor
	lav	eks sosialsektor	eks trygder

Kjellberg og Hansen finner at ulike kommunale virksomhetsområder skårer ulikt på disse to dimensjonene, slik at det blir vanskelig å operere med et spesifikt "bundenhetsmål" for hele den kommunale virksomhet. Det Kjellberg og Hansen gjør er derfor å bryte virksomheten ned på forskjellige sektorer som plasserer seg mer enhetlig i de respektive kategorier.

Ved hjelp av denne modellen er Kjellberg og Hansen utvilsomt i stand til å beskrive de enkelte kommunale virksomhetsområder på en mer fruktbart måte enn ved en en-dimensjonal styringsvariabel. Det er vel heller

ingen tvil om at det er ulike sektorspesifikke ordninger som representerer de viktigste og mest utbredte koplinger mellom stat og kommuner. Eksempler på slike er særlovgivninga og diverse øremerkede låne- og tilskottsordninger. Når vi likevel finner det vanskelig å anvende Kjellberg og Hansens modell i vårt tilfelle har det sammenheng med at langtidsbudsjett-tiltaket må sees i forhold til den tverrsektorielle styring/bundethet. Vi må derfor undersøke nærmere om det finners konkrete ikke-sektorspesifikke ordninger og se hvilke styringspotensiale som eventuelt ligger i disse.

Den eneste statlige tverrsektorielle styringsinstrument som synes å foreligge er fylkesmannen: tilsynsfunksjon med kommunene. En av fylkesmannens primæroppgaver er å drive med legalitetskontroll i forbindelse med kommunale vedtak. Denne kontrollen skal imidlertid til vanlig bare omfatte den rettslige siden. Når det gjelder vedtak om å oppta lån er kontrollen derimot utvida til å omfatte "både den formelle og den reelle side"(NOU 1976:17:15:) I saker av "større økonomisk rekkevidde" skal fylkesmannen også vurdere forsvarligheten av vedtakene. Og i kommuner som mottar skatteutjammingsmidler (hvilket i praksis vil si ca 4/5 av alle kommuner) skal fylkesmannen "særlig inngående" gå igjennom budsjettet for å kontrollere om de økonomiske disposisjoner er formelt riktige og forsvarlige i forhold til den økonomiske situasjonen (ibid).

Denne vurderingen har i realiteten karakter av vetorett over hele budsjettet: dersom fylkesmannen ikke godkjenner det, er budsjettvedtaket som er fatte i kommunestyret ugyldig, og kommunen får budsjettet tilbake for ny behandling. På denne måten sitter fylkesmannen i en potensielt svært sentral posisjon når det gjelder overkommunal tverrsektoriell styring av kommuneøkonomien.

Det er imidlertid viktig å være oppmerksom på de begrensninger som ligger i en slik "kontroll-styring". Kontroll begrenser styringa til reaksjon på foreslåtte tiltak - det kan i liten grad tas initiativ eller utvises en mer aktiv holdning overfor kommunene.

En slik tilbakeholdenhet forsterkes sannsynligvis av verdien om den tradisjonelle embedsmannsnøytraliteten som synes å være fremtredende hos fylkesmannen.

Dersom fylkesmannen får inntak til å ta konkrete initiativ overfor kommunene vil dette kunne åpne for en sterkere styring. Dette blir aktualisert ved innføringa av langtidsbudsjettering fordi fylkesmannen får tillagt veiledningsfunksjonen overfor kommunene. Vi skal derfor senere se nærmere på hvordan fylkesmannen agerer i denne nye rollen som "veileder", og om dette blir brukt som et inntak til å spille en mer aktiv rolle i styringa av økonomien i kommunene. Vi har i dette kapitlet sett hvordan den kraftige ekspansjonen i kommuneøkonomien, og særlig den store graden av lånefinansiering etterhvert ble sett på som et problem. Vi har også sett hvordan enkelte element i den styringsstruktur som er bygd omkring kommuneøkonomien synes å vanskeliggjøre en demokratisk og effektiv forvaltning. Dette er antydnet som viktige årsaker til at tanken om å utvikle et system for kommunal langtidsbusjettering oppsto. Vi skal i det følgende kapittel se nærmere på de konkrete initiativ som ble tatt i forbindelse med langtidsbudsjetteringa og hvordan arbeidet med å utforme tiltaket forløp.

### KAPITTEL 3 UTFORMINGA AV LANGTIDSBUDSJETT-TILTAKET

#### 3.0 Innledning

Vi skal i dette kapitlet se nærmere på utforminga av langtidsbudsjett-tiltaket. Denne utformingsfasen er interessant for oss av flere grunner. Mer generelt gir den oss et inntak til å forstå bakgrunnen for langtidsbudsjetteringa og en illustrasjon på hvordan et slikt tiltak utformes. Av mer spesifikk betydning for analysen av iverksettingsforløpet gir de prosesser som foregår i denne fasen grunnlag for en bedre forståelse av både bakenforliggende intensjoner og de eksplisitte målsettinger som er knyttet til tiltaket. Og endelig har utformingsprosessen direkte betydning for iverksettinga av tiltaket. Her er det deltakelsesmønsteret som er den sentrale, nærmere bestemt om iverksetterne deltar i utforminga av tiltaket. Gross et al (1971) hevder at deltakelse fra iverksetterne er viktig fordi det fører til bedre oppslutning, større klarhet og mindre motforestillinger i forhold til tiltaket.

En beslutning om å utforme et tiltak er i vår terminologi i seg selv det samme som å opprette nye beslutningssituasjoner. Det er mao. en invitasjon til deltakere, problemer og løsninger om å "presentere seg" og eventuelt koble seg sammen.

For å forstå forløpet må vi kartlegge hvordan disse situasjonene oppstår: hvordan deltakerne aktiviserer seg/blir aktivisert og hvordan problemer og løsninger blir definert.

Dernest blir det interessant å se hvilke deltakere og hvilke problemer og løsninger som kobles sammen i disse beslutningssituasjonene.

Når vi nå skal gå løs på å beskrive selve utformingsprosessen skal vi dele den opp i tre faser og beslutningssituasjoner. I den første av disse fasene blir initiativet tatt til å få denne saka bragt opp på dagsorden i det vi vil kalle kommuneøkonomi-segmentet, og det skjer



en foreløpig presisering av hva saksforholdet dreier seg om. Denne fasen avsluttes av beslutninga om å opprette et utvalg og utforminga av mandatet for dette utvalget.

Den andre fasen består av dette utvalgets arbeid med å utrede tiltaket og legge tilrette premissene for den endelige utforminga. Denne fasen avsluttes med avleveringa av utvalgets innstilling.

Den tredje fasen omfatter den høringsrunde som utvalgets innstilling ble sendt på, samt resultatene av de prøveprosjekt som ble utført med langtidsbudsjettering. Denne fasen og utformingsprosessen totalt avsluttes med utforminga av Kommunal og Arbeidsdepartementets endelige retningslinjer.

### 3.1 Fase 1: Initiativfasen

#### 3.1.1 Defineringsprosessen

Å skulle forsøke å rekonstruere hvordan et tiltak som langtidsbudsjettering oppsto, byr på visse åpenbare metodiske vanskeligheter. Vi må anta at selve ideen oppsto og utvikla seg som et resultat av mer eller mindre rutiniserte arbeidsprosedyrer og samtaler. Vi vil komme til å legge en viss vekt på den institusjonelle konteksten dette initiativet og utforminga løp ut fra, men vi har ingen garantier for at det hele ikke var et resultat av en interaksjon på tvers av f.eks departementsgrenser. Inngående kartlegging av handlingsmønsteret blant departementsansatte tyder på at en slik "tverrinstitusjonell" interaksjon er nokså utstrakt. (Lægereid og Olsen 1978). Noe av den samme problematikken er forøvrig prøvd fanget inn i begrepet "kommune-økonomi-segmentet".

Store deler av denne kontakten foregår muntlig slik at den ikke etter later seg spor. Den eneste måten å rekonstruere en slik kontakt blir da via informanter som har deltatt i prosessen. Her kommer det problemet inn at den prosessen vi ønsker å kartlegge foregikk for 10-15 år siden. Dette fører for seg det første til problemer med å spore opp disse aktørene, og i den grad dette lykkes er det heller ikke alltid

at erindringene om hendelsesforløpet er like detaljerte.

En måte å unngå disse problemene på er å ta utgangspunkt i det skrevne og offentlige materiale som foreligger. Da står man imidlertid i fare for å miste verdifull informasjon som ikke er nedtegnet. I denne gjennomgangen vil vi benytte både informasjon fra aktører som har sittet sentralt i arbeidet med å utforme tiltaket, samt skriftlig materiale. I dette siste er inkludert både arbeidsdokumenter av intern karakter og endelige offisielle utredninger og rundskriv. Men selv med denne relativt gode kildetilgangen kan vi selvsagt ikke se bort fra at viktig informasjon ikke er kommet fram.

Et problem av en noe annen karakter er at langtidsbudsjettering og langtidsplanlegging jo har vært et tema innenfor offentlig forvaltning i lengere tid. Og det generelle målet har vært å integrere alle deler av den offentlige virksomhet her. Således kan det være vanskelig å markere når og hvordan tanken om kommunalt langtidsbudsjettering ble lansert.

Det første offisielt uttrykte ønske om et spesifikt kommunalt langtidsbudsjett finner vi imidlertid hos funksjonsfordelingskommiteen (1964 1967). Her ser en langtidsbudsjettering som et virkemiddel til å dempe aktiviteten i kommunene.

"Som foran nevnt synes det å være klart at den kommunale aktivitet er for høy i forhold til de ressurser kommunene har til disposisjon. Prioriteringene av oppgavene må derfor vies større oppmerksomhet enn nå fra de ansvarlige kommunale organer. Som aktuelle hjelpemidler her vil en nevne langtidsbudsjettering og tempoplaner". (Funksj.kom).

Ideen om kommunal langtidsbudsjettering ble fulgt opp i Regjeringas langtidsprogram 1966 - 1969. Her ser en imidlertid langtidsbudsjettering i sammenheng med statens behov for informasjon om forholdene i kommunesektoren.

"Statens forhold til kommunene og fylkene reiser særlig problemer for den statlige langtidsplanlegging. Kommune og fylkene har delvis sin virksomhet på de samme områdene som statens og delvis skjer finansiering av virksomheten ved hjelp av bidrag fra staten...At så få kommuner foretar en langsiktig planlegging

av sin egen virksomhet, vanskeliggjør også den statlige planlegging på de områder hvor staten, fylkene og kommunene i felleskap i står for løsningen av oppgavene." (Stm 63 (1965-1966): 45)

Her synes en å se på langtidsbudsjettering som et middel til å få bedre oversikt over hvilke behov kommunene vi ha i framtida, og hvilke ressurser staten må regne med å sette av til disse oppgavene.

Initiativet til konkret handling kom offisielt fra Finansdepartementet som i brev av 13/5 1965 foreslo overfor Kommunal og Arbeidsdepartementet at man skulle nedsette et utvalg til å utarbeide "veiledende retningslinjer for hvordan kommunene kan gå fram ved utarbeidelsen av langtidsbudsjettet og langtidsplanlegging" (Slungård-utvalgets innstilling (heretter kalt S):5).

Som nevnt kan vi ikke utelukke flere aktører i denne initiativfasen, men det synes som Finansdepartementet hadde en nokså sentral rolle. I tillegg til det direkte initiativet i form av henvendelsen til Kommunal og Arbeidsdepartementet er det vel grunn til å tro at Finansdepartementet også sto bak forslaget i Regjeringas langtidsprogram. I Finansdepartementets henvendelse trekker man sammen de to overnevnte målsettingene med langtidsbudsjettering. På den ene siden peker man på at kommunene etterhvert forvalter så store ressurser at man må få et mer langsiktig perspektiv på bruken av dem. I tillegg er det viktig at "utbyggingen skjer innenfor en forsvarlig økonomisk ramme". Kommunene må avpasse aktivitetsnivået etter de ressurser de disponerer over.

På den annen side ser man et behov for å få en samla oversikt over de forventede aktiviteter på alle forvaltningsnivå: "På en rekke områder der virksomheten er dels statlig, dels kommunal vil det selvsagt være viktig å få samordnede planer for statens, fylkenes og primærkommunenes virksomhet" (S:5).

Det er vanlig at organisasjoner bruker enkle prinsipper når de skal tolke problemer eller søke etter løsninger, for å spare/rasjonalisere

med tid og oppmerksomhet. Man søker gjerne i nærheten av problem-symptomet og man søker i nærheten av gamle løsninger. (Cyert og March 1963) For å forstå Finansdepartementets initiativ i denne saka må vi derfor forsøke å tolke det inn i dette departementets verdensbilde.

Finansdepartementet har som kjent den totale samordninga av de offentlige ressurser som sitt arbeidsfelt. Denne samordninga innebærer også en kontroll med at ressursene blir brukt i samsvar med de sentrale politiske retningslinjer. Det vil derfor være rimelig å forvente at denne aktøren bringer med seg holdninger og problemoppfatninger som knytter seg til kommunenes virke i en slik sammenheng. Det er derfor ikke overraskende når vi finner hvilke målsettinger Finansdepartementet mente burde oppfylles ved langtidsbudsjett-tiltaket.

For det første så man på langtidsbudsjettet som et virkemiddel til å bremse på ekspansjonen i aktivitetsnivået i kommunene. For det andre så man på tiltaket som et middel til å få oversikt over planene i enkeltkommuner og i sektoren som helhet, slik at en kunne se den politikken som ble ført overfor kommunene til enhver tid i lys av disse planene. Langtidsbudsjetteringa skulle således i første tilfelle hovedsaklig ha en kommune-intern funksjon, i andre tilfelle ha en kommune-ekstern anvendelse.

Det fantes ingen rivaliserende verdi- eller måloppfatninger å ta hensyn til i denne beslutninga. Målet var rett og slett å "finne den beste løsninga" som kunne kombinere de hensyn som er nevnt.

Og denne løsninga var altså langtidsbudjettering. Som man sier: problemene kan best løses "ved at utbyggingsplanene tilpasses innenfor rammene av et langtidsbudsjett" (S:5) Dette må vi anta var en nokså nærliggende løsning for Finansdepartementet på bakgrunn av den relativt vellykka utviklinga og bruken av langtidsbudsjett og langtidsplaner på sentralt hold.

Men ved at man kaller dette tiltaket et langtidsbudsjett og ønsker å se det i sammenheng med den statlige langtidsbudsjettering har en samtidig lagt noså strenge rammer omkring arbeidet med å videreutvikle dette tiltaket. Så strenge rammer at mandatet som ble utforma til det utvalget som ble nedsatt kunne konsentrere seg om en teknisk tilpassning av en løsning som i store trekk var gitt. Det er viktig å merke seg i den sammenheng at mandatet er å utrede en løsning innenfor de rammer som var gitt, ikke å vurdere for eller mot, eller hensiktsmessigheten av tiltaket.

### 3.1.2 Resultatet av defineringsprosessen: en segmentert beslutningsprosess

I denne fasen blir altså grunnlaget for opprettinga av de to valg-situasjonene vi skal beskrive senere lagt. Fasen er sentral for forståelsen av tiltakets utforming fordi det samtidig skjer en definering og presisering av det saksforhold man står overfor: hvilke problemoppfatninger som er relevante og hvilke løsningsalternativer som er ønskelig.

Defineringa av saksforholdet er viktig også fordi dette bestemmer hvem som er legitime deltakere i beslutningsprosessen. Vi har innledningsvis forutsatt at beslutningsprosessene omkring langtidsbudsjettet fikk en relativ solid forankring i etablerte administrative organ og rutiner som er knytta til forvaltninga av kommunene. Den definisjonen som Finansdepartementet la til grunn var at saka dreide seg om innføring av en ny administrativ rutine i kommunene, men samtidig med en klar tilknytning til den nasjonale økonomiske planlegginga. Ut fra en slik definisjon var det naturlig å avgrense deltakerne til de parter som hadde interesser og kunnskaper på dette feltet - den gruppen av aktører som vi har kalt kommuneøkonomisegmentet. Utvalget vom ble oppnevnt ble således sammensatt av representanter for Finansdepartementet, Kommunal og Arbeidsdepartementet, Norges Byforbund, Norges Herredsforbund, og Statistisk Sentralbyrå.

- 
- 1) By- og herredskommunene hadde på dette tidspunkt hver sin organisasjon. Disse ble som kjent senere slått sammen til Norske Kommuners Sentralforbund.

Denne avgrensninga bød heller ikke på store problemer fordi det ikke meldte seg noen alternative fortolkninger eller interesser i saka. En slik alternativ definisjon kunne f.eks ha vært at saka gjaldt et rent kommune-internt tiltak. Dette kunne ha ført til at Finansdepartementet, som vel må sies å være den fremste representanten for de kommune-eksterne problemstillinger, ikke var blitt inkludert i utvalget, eller fikk spille en så sentral rolle i utforminga.

Vi kan vel bare konstatere at saka i det hele tatt ble oppfatta som lite kontroversiell og ble i den store sammenheng gjenstand for en tilnærmet rutinemessig behandling på sentralt hold. Og i denne behandlingsprosedyra er det standardprosedyre å inkludere kommune-segmentet i saker av denne karakter.

Vi skal så gå over til å se nærmere på utvalgsfasen.

### 3.2 Fase 2. Utvalgsfasen

#### 3.2.1 Utvalgets definering av mål

Vi har i det forrige avsnittet redegjort for hvordan initiativet til å opprette dette utvalget oppsto, hvordan selve saka ble definert og hvilke føringer dette la på sammensetninga av utvalget. Vi skal i dette avsnittet se nærmere på hvem som faktisk ble oppnevnt i utvalget og etter hvilke kriterier de ble det.

Utvalget ble oppnevnt i statsråd den 7/1 1966 etter tilråding fra Kommunal og Arbeidsdepartementet og fikk 7 medlemmer. I en segmentert beslutningssituasjon som denne blir som nevnt deltakerne ofte valgt ut pga. rutiner, tradisjon, standardprosedyrer ol. Dette utvalgets sammensetning må derfor sees som et resultat delvis av hva som ble vurdert som en handterlig størrelse, og delvis av hvem som ble ansett som berørte parter/kunnskapsbesittere i saka.

Etter forespørsel utpekte Norges Byforbund sosialrådmann Tjønneland fra

Bergen og finansrådmann Hellebust fra Harstad til å representere henholdsvis en større og en mindre bykommune. Norges Herredsforbund utpekte tidligere ordfører i Stjørdal, daværende stortingsmann Vikan som representant for landkommunene. Kommunal og Arbeidsdepartementet utpekte statssekretær Slungård og konsulent Jensen som ble valgt til hhv formann og sekretær for utvalget. Finansdepartementet fikk ett medlem: byråsjef Karlgård som var knytta til arbeidet med utviklinga av den statlige langtidsbudsjetteringa. Endelig ble Statistisk Sentralbyrå bedt om å stille med kompetanse i kommunal statistikk og data-tilfang, og her ble forsker Borgerøvik oppnevnt.

Deltakerene i en beslutningsprosess kan sees på som bærere av ulike problemer og løsninger. Bakgrunnen til medlemmene blir interessant fordi profesjonell utdanning og institusjonstilknytning gjerne sosialiserer folk inn i bestemte problemforståelser og utstyres dem med et sett av løsningsteknikker. I den forbindelse kan vi merke oss at 3 av disse medlemmene hadde økonomisk og 2 juridisk profesjonsbakgrunn. Ut fra dette skulle vi forvente nokså stor forståelse for de intensjoner og mål som lå bak Finansdepartementets initiativ.

Før vi går videre skal vi kort oppsummere: I det utvalget skulle begynne sitt arbeide, forelå det et sett av premisser i form av en problembeskrivelse og en mandiatutforming fra Kommunal og Arbeidsdepartementet. Dessuten bragte de oppnevnte medlemmene med seg et sett problemer og løsninger som var knytta til deres institusjonelle og profesjonelle bakgrunn.

Utvalget følger i sin tolkning av mandatet opp de retningslinjer som er gitt i henvendelsen fra Finansdepartementet. Disse er tildels detaljerte slik at det ikke finnes store muligheter for skjønnsmessige tolkninger. Utvalget ser det som sin oppgave å skissere de administrative rutiner som må legges opp for å drive med langtidsbudsjettering. Dette innbefatter en rekke oppgaver, fra å utrede forslag til hvilke datagrunnlag man skal bruke til rundskriv til berørte instanser- tabelloppsett og tidsfrister.

Men før man kommer fram til hvordan tiltaket konkret skal utformes, tar man opp noe av bakgrunnen for det. Denne diskusjonen er i stor grad strukturert omkring de momenter som ble pekt på i henvendelsen fra Finansdepartementet.

Det blir først og fremst pekt på den kraftige ekspansjonen i kommunesektoren generelt, og spesielt på investeringssida etter krigen. Utvalget er inneforstått med at det fortsatt er store investeringsbehov i kommunene, men samtidig mener man at en slik vekst må underlegges en mye større grad av styring enn tilfellet er i dag. Premissene for denne styringa er at oppgavene i kommunene "må løses over et lengere tidsrom, etterhvert som de økonomiske forhold gjør dette mulig". (S:6) I dette ligger både at investeringene i sektoren samlet må tilpasses de nasjonaløkonomiske rammer, og at den enkelte kommune må tilpasse sin virksomhet innenfor de særskilte rammer som gjelder for vedkommende kommune. I tillegg til å antyde et slikt kvantitativt styringsproblem, er man også opptatt av de kvalitative sidene. I forbindelse med denne ekspansjonen har kommunene økt sitt ambisjonsnivå betydelig, samtidig som ulike grupper har kommet med krav om økt kommunalt engasjement på stadig flere hold. Dette har gjort det stadig vanskeligere å foreta en målretta prioritering av virksomheta og skapt et sterkere behov for en "omhyggelig vurdering" av de enkelte oppgaver når prioriteringene skal gjøres. Både når det gjelder rammene for utbygginga og fordelingene av bevilgningene kan en derfor ikke begrense oversikten til å gjelde det førstkommande år - "den må strekkes over en lengere tidsperiode framover". (S:6)

Denne delen av utvalgets beskrivelse og analyse kan vi si danner opp-takten til det vi har kalt langtidsbudsjetteringens interne funksjon. På bakgrunn av det uttalte ønsket om å dempe utgiftsekspansjonen i kommunene blir langtidsbudsjetteringa sett på som et anvendelig middel fordi det anskueliggjør for kommunene hvilke rammer de er underlagt.

I den sammenheng kan en merke seg at tiltaket allerede fra Finansdepartementets side er definert som et langtidsbudsjett, noe som innebærer en nøye sammenknytning mellom utgifts- og inntektssida. Det



blir sterkt understreket flere ganger at det skal vises til dekning for alle utgifter. Ved en slik planform er det altså i realiteten inntektene som styrer rammene for planlegginga.

Men bak dette forslaget til løsning av et slikt problem ligger det implisitt en bestemt oppfatning av hva som er årsaken til problemet. Disse årsakene blir først og fremst antatt å være av en kognitiv art: Fordi man mangler tilstrekkelig og adekvat informasjon til å se konsekvensene av sine vedtak blir resultatet irrasjonelt. Dersom man rutiniserer innhenting av slik informasjon og bygger denne inn som premiss i budsjetteringa vil en automatisk få mer "fornuftige" beslutninger". Som vi så i kapittel 2 er dette kanskje en noe problematisk oppfatning.

Men i tillegg til denne kommune-interne bruken ser utvalget at langtidsbudsjettering kan få anvendelser som peker utover den enkelte kommuneenheten.

En slik anvendelse er at langtidsbudsjettering kan gi grunnlag for å få kommune-sektoren integrert i et plansystem som skal gjelde for alle grener i den offentlige virksomhet. Begrunnelsen her er at dette vil styrke mulighetene for å analysere perspektivene for den offentlige politikken generelt. Det er på bakgrunn av en slik målsetting vi må se ønsket om at "en på litt sikt bør komme fram til et mest mulig enhetlig planleggings- og budsjetteringssystem i det offentlige." (S:29)

Utvalget finner at langtidsbudsjettet også kan komme til bruk i en annen og mer konkret sammenheng: "Langtidsbudsjettering vil etter komiteens mening ikke være av betydning bare for forvaltningen i kommunene på lengere sikt, men også for den økonomiske politikk de sentrale myndigheter fører overfor kommunene" (S:7). En rekke tilskott, og deriblant kanskje det viktigste for flertallet av kommunene - skatteutgjenningsmidler - blir tildelt på bakgrunn av "hvilke aktuelle utbyggingssoppgaver og hvilke driftsutgifter kommunene står overfor" (S:8). Sett fra de sentrale myndigheter sitt synspunkt vil dermed langtidsbudsjettering

kunne gi et bedre grunnlag enn en hadde tidligere for å foreta denne fordelinga.

### 3.2.2 Langtidsbudsjetteringa i forhold til andre plantyper

Når en så på denne måten har avklart hvilke behov langtidsbeudsjettet skal dekke, ser en seg rundt i de nære omgivelser etter lignende mønster/tilfeller. Hensikten med dette er tosidig: For det første ønsker en å lære: dvs bruke erfaringer som er vunnet i lignende situasjoner. For det andre ønsker en å avklare langtidsbudsjetteringas status i forhold til andre plantyper, hvilke konsekvenser de vil ha for hverandre. De plantyper som blir gjennomgått er eksisterende flerårsbudsjettering, generalplangegging, kommunale boligbyggingsprogram og statlig langtidsbudsjettering og langtidsplanlegging.

Vi skal ikke gå nærmere inn på alle disse, bare kort se på generalplanen fordi dette var en plantype som i utgangspunktet var retta inn på det samme problemfelt - tverrsektoriell styring i kommunene - og som det ble nedlagt mye tid og oppmerksomhet i, både fra stat og kommuner.

Som kjent ble alle kommuner i bygningsloven av 1966 pålagt å utarbeide en generalplan. Forutsetninga var at dette skulle være en integrert fysisk-økonomisk planlegging. Den økonomiske delen av planen skulle ta utgangspunkt i den generelle utviklinga i kommunen og analysere de fremtidige utbyggingsbehov samt kostnadene ved disse utbyggingsoppgavene. Prioriteringa og rasjonaliseringa av disse oppgavene måtte sees i sammenheng med den utviklinga i kommunenes økonomi.

Slungård-utvalget ser på langtidsbudsjetteringa delvis som sammenfallende med, delvis som et supplement til dette utbyggingsprogrammet. Disse to plantypene blir derfor sett på som utfyllende i forhold til hverandre.

En kunne i og for seg tenke seg at det skulle være unødvendig med to plantyper som dekker det samme feltet. Og ut fra et slikt resonnement

må vi anta at generalplanen ikke var i stand til å oppfylle de målsettinger en hadde satt seg med langtidsbudsjetteringa.

En mulig forklaring her kan være den relativt store vekten som ble lagt på de fysiske aspekter ved planlegginga i generalplanen. (Mydske 1974). I utforminga av planbestemmelsene var det bare i mindre grad lagt opp til å knytte det økonomiske aspektet ved planen/kostnadene ved investeringene sammen med de økonomiske realiteter som gjaldt for den enkelte kommune. Bestemmelsene var dessuten lite retningsgivende mht. å spesifisere de enkelte strømmene i kommuneøkonomien, slik at en fikk et svært grovt og tildels unøyaktig bilde av utviklinga. Generalplanlegginga slik den ble utforma ble derfor regna som lite egna som et økonomisk planleggings- og styringsredskap. Og som sådan var generalplanen heller ikke særlig brukbar til hverken det vi har kalt de kommune-interne eller eksterne målsettingene ved langtidsbudsjetteringa.

Vi må derfor anta at langtidsbudsjettering ble sett på som et alternativt virkemiddel som ble utforma i tillegg til og ved siden av generalplanlegginga for å oppnå mål som ikke ble ansett som mulig ved hjelp av generalplanen.

### 3.2.3 Planmetodikk

Kritisk for alle målsettinger som er innebygget i tiltaket er at langtidsbudsjetteringa er realistisk, dvs at en klarer å beregne så nøyaktig som mulig, hvilke inntekter og utgifter som vil påløpe i perioden. I tråd med mandatet er det dette metodiske spørsmålet som opptar komiteen mest.

Dette metodespørsmålet er for det første et avgrensingsproblem - hvilke forhold skal man ta i betraktning og hvilke skal man utelate. I prinsippet er det et uendelig antall forhold som kan tenkes å virke inn, et større antall enn det ville være mulig for beslutningstakerne å få oversikt over, i tillegg ville det praktisk og kapasitetsmessig være umulig å samle inn nødvendige data. Man må derfor gjøre et skjønnsmessig utvalg.

Utvalget er mindre opptatt av de prinsipielle sider ved dette problemet - man legger seg på en mer pragmatisk linje. Man inkluderer forhold delvis etter antakelser om viktighet, delvis etter praktiske muligheter til å framskaffe data. Utvalget mener at staten og fylkene gjør de viktigste "handlingsomgivelsene" til kommunene. Staten: gjør det i kraft av å fastsette lover som regulerer funksjons- og utgiftsfordelinga, tilskotts og refusjonsordninger samt lånerammene i statsbankene. Fylkene blir også nevnt fordi de fastsetter den repartisjonsskatt som kommune må betale. 1)

I tillegg til disse faktorene som har direkte budsjettmessige implikasjoner, mener utvalget at en også må ta med den generelle utviklinga i kommunene. Dette gjelder forhold som har en mer indirekte innvirkning på økonomien - som f.eks næringsutviklinga på skattegrunnlaget, befolkningsstrukturens og bosettingsmønsterets betydning for skole/institusjonsbehov og tekniske anlegg/grunnlagsinvesteringer. Alt dette er faktorer som utvalget mener at det er viktig å ta hensyn til for å få et realistisk langtidsbudsjett.

Dette metodespørsmålet dreier seg for det andre om forutsigelse hvordan skaffe seg et mest mulig riktig bilde av tilstanden til disse enkeltfaktorene som er nevnt. Her gjør utvalget et skille mellom de forhold som ligger innenfor kontrollfeltet til stat/fylke/kommune de andre generelle utviklingstrekk. Når det gjelder de forhold som blir kontrollert av stat og fylke, mener utvalget at de budsjettmessige konsekvenser i perioden må klarlegges på forhånd slik at kommunene kan inkalkulere disse størrelsene i langtidsbudsjettet. Utvalget bringer også inn betydninga av de handlingsparametre som blir trukket opp gjennom politiske vedtak av de folkevalgte i kommunen. Det viser seg at planlegginga sine ideelle krav om konsistente vedtak kommer i strid med et annet prinsipp om at et kommunestyre på fritt grunnlag må kunne omgjøre vedtak som er fatta av et avgått kommunestyre. Utvalget finner imidlertid å måtte nedtone dette som problem idet "der

---

1) Denne ordninga ble som kjent avskaffet i 1976 ved at det etter reformene på fylkesnivå ble innført direkte skatt til fylkene.

politikk vil...i ikke liten utstrekning være bundet av den enkelte kommunes geografiske og næringsmessige struktur, slik at det ikke allikevel gis rom for store avvik i hovedretningslinjene for den politikk som på noe lengere sikt må drives. (S: s7)

Dette blir dermed redusert til å være et spørsmål om de generelle utviklingstrekk i kommunen. Dette ligger utenfor det offentliges kontroll og byr derfor på helt andre problem. Her blir det snakk om valg mellom ulike prognoseteknikker.

Utvalget havner også her på en mellomstandpunkt eller en kombinasjonsløsning. De generelle utviklingstrekk i kommunens næringsliv og behovet for utbyggingstiltak mener utvalget bør beregnes av den enkelte kommune. I den forbindelse gis det en del enkle råd om utarbeiding av plantall. Når det gjelder pris og lønnsforutsetninger antar utvalget at Kommunal og Arbeidsdepartementet må forsyne kommunene med opplysninger om hvilke størrelser man skal bygge på.

Dette er altså utvalgets synspunkter på de planmetodiske aspekter ved langtidsbudsjettering. Vi skal så gå over til å se på hvordan utvalget ser for seg langtidsbudsjett-prosessen i en kommune.

#### 3.2.4 Utvalgets forslag til planprosedyre

Når vi nå skal se på utvalgets forslag til retningslinjer for langtidsbudsjett-arbeidet skal vi ikke gå nærmere i detaljer mht. hvilke operasjoner og klassifikasjoner man ønsker utført, bare skissere noen hovedpunkter.

Forslaget er for såvidt tradisjonelt i den forstand at man ønsker å bygge på eksisterende mønster og rutiner i kommune-forvaltninga. Først skal det gjennom en generell analyse kartlegges hvilke forutsetninger som er tilstede i kommunen i form av ressuser, befolkning og eksisterende anlegg. I tillegg må en se på hvilke utviklingslinjer en kan forvente i de forhold som påvirker kommunens virksomhet.

Ut fra dette skal de folkevalgte uthamre en mest mulig klar hovedmålsetting for kommunens aktiviteter for fire år framover. Denne målsettinga skal så tjene som retningslinjer for det arbeidet som foregår i den forberedende fasen i etatene. Etatene skal utrede og planlegge aktiviteter for fireårs-perioden innefor sine respektive arbeidsområder. Aktivitetene skal klassifiseres i henhold til de samme forskrifter som gjelder for årsbudsjettering, dvs at utgifter og inntekter skal spesifiseres på standardiserte budsjettposter både på drifts-og investeringssida. I den grad målsettinga trenges å operasjoniseres mer, eller at man har alternative virkemidler, skal de folkevalgte organ på de respektive nivå være med i prosessen for å komme med de politiske avveininger som er nødvendig.

I en samordnede fase skal sentraladministrasjonen beregne totalkostnadene av de ulike sektorforslag. Forslagene skal så samordnes og prioriteres innenfor de rammer som man beregner. Dette enhetlige forslaget skal så legges fram som innstilling til de folkevalgte.

Tilslutt har vi vedtaksfasen der langtidsbudsjett-forslaget skal legges fram til endelig godkjenning fra de folkevalgte i formannskap og kommunestyre.

Endelig forutsetter utvalget at langtidsbudsjettet blir rullert hvert år for å få med eventuelle endringer i rammebetingelsene eller målsettingene for kommunenes aktivitet.

Totalt sett er dette en nokså omfattende og arbeidskrevende prosess. Utvalget legger da heller ikke skjul på at man har villet "foreslå relativt krevende mål for langtidsbudsjetteringen i kommunene" (S:29)

### 3.3 Fase 3: Kommunal og Arbeidsdepartementets arbeid med retningslinjer

#### 3.3.1 Modifisering av tiltaket

Slungård-utvalget leverte sin innstilling 30/9 1970. Kommunal og

Arbeidsdepartementet kunngjorde at departementet ville utarbeide de endelige retningslinjene, og at dette ville ta noen tid. Vi går dermed inn i neste fase av denne utformingsprosessen. I denne fasen blir nye deltakere, problemer og løsninger knytta til prosessen. I vårt tilfelle foregår denne tilknytninga via konsultasjoner, høringer og forsøksprosjekt.

Spørsmålet blir da om de deltakere som blir trukket inn på denne måten har muligheter til å påvirke utfallet av beslutninga. Hvis svaret er ja, blir så neste spørsmål om adgangen til denne delen av prosessen er regulert på noen måte. For å få svar på dette skal vi se nærmere på hvordan saka ble handtert i Kommunal og Arbeidsdepartementet.

Etter at Kommunal og Arbeidsdepartementet hadde mottatt innstillinga ble den sendt ut til samtlige kommuner med oppfordring om at en satte igang arbeidet med å innrette administrative rutiner og kapasitet mot igangsetting av langtidsbudsjettering i tråd med innstillinga. De kommuner som allerede på eget initiativ var kommet igang med flerårsbudsjettering ble oppfordra til å fortsette og tilpasse rutinene til utvalgets retningslinjer.

For å få praktisk erfaring med langtidsbudsjettet i kommunene ble det med støtte fra, og nært samarbeide med Kommunal og Arbeidsdepartementet satt igang to forsøksprosjekt. Det første var etter initiativ fra Norsk Institutt for By- og Regionsforskning og gikk på bruk av EDB i forbindelse med langtidsbudsjettering. Her ble utvalgt ut en prøvekommune (Hol) og formålet var å få en "metodeutvikling basert på hovedlinjene i Slungård-komiteen innstilling og... systemet forutsettes lagt opp for EDB behandling." (internt notat)

Det andre prosjekte var etter initiativ fra Norges Byforbund/Norges Herredsforbund. Dette hadde et noe bedre siktemål. En ønsket å "frambringe praktisk viten om hvilke oppgaver man stilles overfor i ulike kommunetyper når langtidsbudsjettet skal utarbeides,... hvilke veiledning som trengs i kommunene og hvilke retningslinjer

som må foreligge fra sentralt hold". (brev av 28712 1971) Dette opplegget skulle omfatte 18 kommuner, og en satset på et nokså intensivt opplegg med minst to besøk i hver kommune å to dagers varighet. Foruten kommunenes egne folk regnet en med at folk fra departementet og forbundssekretariatene ville delta.

I de årlige budsjetrundskrivene (1972/1973/1974) henviser Kommunal og Arbeidsdepartementet til dette forsøksarbeidet og sier at en vil vente på resultatene før en utarbeider de endelige retningslinjene.

I mellomtida mottok Kommunal og Arbeidsdepartementet en del uttalelser om Slungård-komiteens innstilling. Et punkt som ble understreket i de fleste av disse uttalelsene var at kommunene ikke var kapasitets- og kompetansemessig forberedt på en lovbestemt langtidsbudsjettering. En gikk derfor sterkt imot dette. Forøvrig ble det gitt uttrykk for at for å få til en realistisk langtidsbudsjettering måtte en ha oversikt over skatteforhold, funksjons og utgiftsfordeling, tilskott fra skatteutjammingsfondet og hvilke lånemuligheter en kunne regne med i perioden. Disse uttalelsene ble sendt inn etter eget initiativ fra kommunene.

Ved årsskiftet 1973/1974 forelå det første fullstendige utkastet til departementets retningslinjer. Det metodiske opplegget i dette utkastet avviker lite fra Slungård-utvalgets innstilling. En har tatt for seg de enkelte punkter i innstillinga, systematisert dem og gitt relativt detaljerte instruksjoner om hvordan de skal utføres. Videre har en omredigert et par tabellforslag og supplert dem med et par nye.

I dette utkastet tilkjenner Kommunal og Arbeidsdepartementet hvilken holdning man har på sentralt hold til kravene om oversikt over tildelinger av skatteutjammingsmidler og lånetilsagn for den enkelte kommune i perioden. Her blir det sagt at hva skatteutjammingsmidler angår, må kommunene sjøl regne seg fram til hva de kan forvente på bakgrunn av tidligere års tildeling. For lånemidler vil det heller ikke være mulig å gi noen form for forhandstilsagn.

Men selv om realinnholdet og intensjonene med disse retningslinjene stort sett er sammenfallende med utvalgets innstilling synes argu-



mentasjonen for tiltaket å være dreid noe. I innstillinga var en nokså ensidig opptatt av mangelen på styring som et administrativt problem. I utkastet dreier en begrunnelsen for tiltaket mer i retning av de folkevalgtes behov for et styringsinstrument. Det blir understreket at de "politiske myndigheter" har utilstrekkelig styring, at "langtidsbudsjettet vil gi de folkevalgte bedre oversikt" og vil "utgjøre et viktig styringsinstrument hvor målsettinger og prioriteringer kommer til uttrykk innen de ressursrammer kommunene kan regne med å disponere". En konkluderer med at "Formålet er jo at langtidsbudsjettet skal bli et aktivt styringsmiddel og ikke et papirdokument" (H1011:6). I forbindelse med dette utkastet ble det arrangert konferanser med ulike andre departementale instanser omkring langtidsbudsjettering. Miljøverndepartementet ble trukket inn for å avklare forholdet mellom langtidsbudsjettering og generalplanen, boligavdelinga i Kommunal og arbeidsdepartementet ble tatt med for å se på forholdet til boligprogrammet. Og Finansdepartementet ble forespurt om hvilke prisforutsetninger som burde legges til grunn i langtidsbudsjettet.

Samtidig med disse konsultasjonene ble utkastet til retningslinjer sendt på høring til Norske Kommuners Sentralforbund og et utvalg på 18 kommuner og 5 fylker. Disse kommunene og fylkene ble plukket ut av departementet og kriteriet her var om en hadde drevet med langtidsbudsjettering tidligere etter Slungård-utvalgets retningslinjer. Foruten Norske Kommuners Sentralforbund svarte 12 kommuner og 3 fylker på denne henvendelsen.

Høringsuttalelsen fra kommunene og fylkene er stort sett prega av en positiv holdning til departementets retningslinjer og til langtidsbudsjettering i sin alminnelighet.

Men et forhold som er nevnt i de fleste av uttalelsene er at en må få et mer fleksibelt opplegg som kan tilpasses forutsetninger og behov i den enkelte kommune. Større kommuner, som Trondheim, Rana og Molde, peker på at de har behov for en større detaljeringsgrad enn det som blir lagt opp til i departementets retningslinjer. Mindre

kommuner, som Rakkestad, Nordkapp og Førde vil gjerne ha mer forenkla opplegg. Flere kommuner vil dessuten gjerne ha muligheten til å ha en planhorisont på 5 år i motsetning til departementets forslag om 4.

Norske Kommuners Sentralforbund uttalelse er noe mer omfattende, og er i tillegg til en kommentar til departementets utkast til retningslinjer også en oppsummering av resultatene fra det tidligere omtalte forsøksprosjektet. Norske Kommuners Sentralforbund er også i grove trekk enig med Kommunal og Arbeidsdepartementet, men på et par prinsipielle punkter har man en noe annen oppfatning. Det ene punktet er i tråd med uttalelsene fra kommunene: en ønsker større fleksibilitet i langtidsbudsjett-opplegget. "Det bør for mindre kommuner fastsettes egne retningslinjer som i enkle formuleringer klarlegger minimumskravene..." "For fylker og større kommuner fastsettes det et mer omfattende sett av veiledende retningslinjer". (brev av 21/6 1974)

Med dette som en uttalt forutsetning går Norske Kommuners Sentralforbund også mot Kommunal og Arbeidsdepartementet på et annet punkt, nemlig spørsmålet om frivillighet/lovpåbud. Norske Kommuners Sentralforbund vil at langtidsbudsjettering skal gjøres obligatorisk for alle kommuner. Med dette grunnlaget satte Kommunal og Arbeidsdepartementet seg så ned for å forme ut de endelige retningslinjene. Og det viser seg at på en del sentrale punkter tok en hensyn til de innvender som kom. Dette gjelder særlig på de punkter som ble gjort til hovedsak i kommunenes høringsuttalelser. Viktigst her er kanskje fleksibiliteten i planen. I det tidligere omtalte utkastet heter det f.eks at "langtidsbudsjettering skal bygge på samme kontoplan som ett-års budsjettet... Under hvert hovedkapittel gis spesifisert budsjettall på kapittelnivå. For hvert kapittel grupperes utgifter/inntekter etter art (nasjonal-økonomisk gruppering)." I de endelige retningslinjene heter det at "Den enkelte kommune stilles fritt når det gjelder hvor detaljert langtidsbudsjettet bør være. På denne måten blir opplegget så fleksibelt at kommunene i en viss grad kan utforme langtidsbudsjettet etter eget behov. Det er vesentlig at langtidsbudsjettet ikke legges opp mer omfattende enn at administrasjonen i kommunene kan gjennomføre det". (H 1011 1974)

I tillegg til denne generelle oppmykninga av kravene i det opprinnelige forslaget former Kommunal og Arbeidsdepartementet ut et forslag til et forenkla langtidsbudsjett (H54/1974). Her har en satt opp et forslag til de tabeller departementet mener bør være med som et minimum, altså et opplegg helt i tråd med Norske Kommuners Sentralforbunds ønske. Når det gjelder spørsmålet om lovpåbud står imidlertid Kommunal og Arbeidsdepartementet på sitt opprinnelige standpunkt: en vil ikke gjøre langtidsbudsjettering obligatorisk for kommunene på det nåværende tidspunkt. En varsler imidlertid at en vil vurdere dette spørsmålet etter hvert.

I dette forenkla opplegget til langtidsbudsjettering går en også nokså langt i å snu oppned på den opprinnelig uttalte intensjonen med tiltaket i Finansdepartementets definering av det. Her var det som kjent de statlige behov og hensyn som var sentral. I dette skrivet heter det imidlertid at "langtidsbudsjettet skal først og fremst være et instrument for de folkevalgte. Det er de som skal avgjøre hva som er riktig prioritering i kommunen" (H 54/1974:1).

Bortsett fra disse sentrale punktene bygger Kommunal og Arbeidsdepartementets endelige retningsljer på det utkastet som ble utformet tidligere og dermed på Slungård-utvalgets innstilling.

### 3.3.2 Høring og konsultasjon

I dette avsnittet har vi forsøkt å vise hvordan denne siste fasen i utformingsprosessen forløper. Sentral har vært de konsultasjoner og høringer som innstillinga tiltaket har vært sendt ut på. Slike høringer og konsultasjoner er en nokså vanlig prosedyre i forbindelse med utforming av forskrifter og retningslinjer. Vi har vist hvordan det opprinnelige forslaget fra Slungård-utvalget er blitt modifisert gjennom denne prosessen ved at det er bygd inn en mye sterkere grad av fleksibilitet i tiltaket. Vi har også sporet disse modifikasjonene tilbake til de grupper som har avgitt uttalelse.

Når vi så har etablert at det faktisk har vært mulig å påvirke utfallet til denne påvirkninga har vært regulert. Egeberg (1981) hevder at generelt skiller deltakelsesmønsteret i høringsordninga seg lite ut fra utvalgsordninga. En bruker svært sjelden standardlister over høringsinstanser, slik at saksinnholdet bestemmer deltakerne.

I denne sammenhengen skiller Egeberg mellom de som uttaler på eget initiativ og de som uttaler seg på oppfordring. I vårt tilfelle ser vi at på ulike tidspunkt forekommer begge typer. En rekke kommuner og fylker uttaler seg på eget initiativ og Slungård-utvalgets innstilling, og i den "offisielle høringsrunden" om Kommunal og Arbeidsdepartementets utkast til retningslinjer blir et utvalg av fylker og kommuner forespurt. At det ble foretatt en utvelgelse framfor at en sendte utkastet til høring til hele universet av enheter må vel sees på bakgrunn av en begrenset kapasitet hos Kommunal og Arbeidsdepartementet til å behandle uttalelsene. Og i det utvalget som ble gjort er det vanskelig å se noen spesiell "siling" av kommuner, bortsett fra at en har valgt ut de som har en viss praktisk erfaring med langtidsbudsjett. Den eventuelle skjevheten i utvalget vil dessuten kunne kompenseres ved de uoppfordra uttalelsene.

Vi må altså konkludere med at selv om adgangen til beslutningene er regulert, er den type regulering forsåvidt legitim i den forstand at ingen med direkte interesser i saka er stengt ute. Når det gjelder utfallet av denne typen beslutningssituasjoner er denne i likhet med utvalgsordningen preget av mangel på formelt hierarki. Det er heller ikke snakk om noe avstemmingsprinsipp. Dette får Egeberg til å konkludere med at utfallet bestemmes gjennom sonderinger og konsultasjoner. Vi må anta at i vårt tilfelle er de forsøksprosjekt som blir satt i gang et uttrykk for en slik sonderingslinje.

Vi kan altså konkludere med at tiltaket endte opp med en utforming som var oppfattet som legitime interesser fikk være med. Utfallet ble også et kompromiss i den forstand at ingen av disse partene hadde sterke innvendinger mot utfallet.

### 3.4 Oppsummering

Vi har i dette kapitlet fulgt utforminga av langtidsbudsjett-tiltaket gjennom tre faser. Vi har sett hvordan ulike problemer og løsninger er ført inn i prosessen og har formet tiltaket i hvert av disse fasene.

I den første fasen skjedde den grunnleggende defineringa av tiltaket, og dette fikk avgjørende betydning for hvilke deltakere som ble koplet til beslutningsmulighetene. I den andre fasen fikk en avklart målsettingene og formene for tiltaket. Fase tre var prega av forhandlinger med de ulike brukerne av tiltaket med utgangpunkt i forslaget fra Slungård-utvalget.

Vi skal i det følgende vurdere tiltaket slik det foreligger i denne endelige utforminga i forhold til de intensjoner og målsettinger som Finansdepartementet opprinnelig la til grunn for. Som vi har pekt på har det skjedd en viss dreining av de eksplisitte målsettingene gjennom de to neste fasene, men det synes likevel som disse opprinnelige målsettingene står ved makt.

Vi skal først ta utgangspunkt i det vi har kalt langtidsbudsjetteringas eksterne funksjon: at langtidsbudsjettet skal inngå som et ledd i en total nasjonal plansammenheng og at det skal danne grunnlag for statens overføringspolitikk overfor kommunene. For at dette skal være mulig er det nødvendig at langtidsbudsjett-opplegget blir forholdsvis standardisert i kommunene. Dersom vi ser på Slungård-utvalgets arbeid synes en å være klar over denne nødvendigheten.: "Det vil... være nyttig om framgangsmåten ved fylkenes og kommunenes langtidsbudsjettering i hovedtrekk kan standardiseres." (S.%)

Men særlig i den siste fasen ser vi hvordan mulighetene for å få til en slik standardisering blir svekket. Først ved at det ikke blir noe generelt pålegg om at kommunene må drive med langtidsbudsjettering, senere også ved at kommunene blir stillt fritt mht. hvordan de vil

legge opp arbeidet.

Når det gjelder langtidsbudsjetteringens interne funksjon kan vi si at svekkinga av eksterne funksjoner i stor grad har vært gjort for å styrke de interne funksjoner. Vi har sett at en her håper å etablere mer rasjonelle beslutningsprosedyrer i økonomistyringa i kommunene, primært ved å bedre informasjonsrutinene. Både typen behov og evnen til å drive med langtidsbudsjettering varierer svært mellom kommunene, og dette gjør det nødvendig med forholdsvis differensierte opplegg. I så måte kan vi si at tiltaket i denne endelige utforminga synes å gi gode muligheter for å oppfylle målsettinga. En annen sak er, som vi antydte i kapittel 2, om et tiltak som i stor grad retter seg inn mot en forbedring av informasjonsrutinene, er tilstrekkelig for å etablere mer rasjonelle beslutningsprosedyrer.

Hvordan stiller så disse målsettingene seg i forhold til hverandre? I det som er sagt overfor blir det antydte at det vi har kalt de eksterne målsettingene er vanskelig forenelige med de interne: I en situasjon der det finnes store variasjoner mellom kommunene vil en satsing på den standardiserte form som er nødvendig for å få fram aggregat-tall til bruk på sentralnivået lett føre til at opplegget blir lite anvendelig for en rekke kommuner. Det kan således synes som det må foretas et valg mellom et standardisert opplegg og muligheter for en individuell tilpassning.

Men vi finner også andre målsettinger som synes problematisk å kombinere. For det første skal langtidsbudsjetteringa være et hjelpemiddel for kommunene til å drive en nøktern budsjettering med en "streng prioritering". Og for det andre skal langtidsbudsjettet være et dokument til bruk for de sentrale myndigheter for å bli orientert om kommunenes behov for skatteutjæmningsmidler og lånemidler.

For kommunene vil dette lett kunne fortone seg som et valg mellom å holde en nøktern linje og få moderate uttellingene på lån og tilskott,

eller å dokumentere de behov man mener å ha, og kanskje få atskillig større uttelling på lån og tilskott. For et relativt stort antall kommuner som er avhengig av disse midlene til sin virksomhet, vil vel valget neppe falle vanskelig. Resultatet av å kombinere disse målsettingene på denne måten kan altså lett bli at de ene undergraver den andre slik at ingen av dem lar seg realisere.

Konklusjonen på dette er at det ligger innbygget en rekke spenninger mellom de ulike målsettinger som er forsøkt bygget inn i langtidsbudsjettet-tiltaket - spenninger som gjør at det kan være vanskelig å få realisert alle målsettingene samtidig. Vi skal nå i de to neste kapitlene se på hvordan en konkret forholdt seg til dette problemet i iverksettinga av tiltaket.

## KAPITTEL 4 IVERKSETTING AV LANGTIDSBUDSJETT-TILTAKET

### 4.0 Innledning

I tradisjonelle politiske analyser har en ofte konsentrert sin oppmerksomhet om de prosesser som skjer i forbindelse med utforminga av politikken. En har antatt at iverksettinga av politikken ville skje automatisk og uproblematisk i tråd med de vedtak som som var blitt fattet i de autoritative organer.

Men etterhvert som man opplevde at virkningen av de vedtak som ble fattet ikke ble som forventa, ble denne antakelsen problematisk. Det var da naturlig å gå tilbake og se nærmere på de prosesser som skjedde i fasen mellom vedtaket og det øyeblikk at tiltaket fikk virkning for brukerne/mottakerne. I denne fasen foregår altså omdanninga av politikken fra formelle vedtak til bestemte ytelser, holdninger og handlingsmønstre.

I takt med at innsikten i betydningen av den organisatoriske forankringa til politikken har økt, har en kommet til å legge stadig større vekt på denne iverksettings- eller implementeringsfasen.

De instanser som er med på denne omdanninga har ofte egne rutiner- interesser, konflikter og forståelsesmåter, kort sagt egenskaper som vil kunne virke inn på iverksettinga av politikken. Graden/måten disse egenskapene vil virke inn på er i tråd med det som ble sagt i kapittel 1 avhengig av egenskaper ved selve tiltaket såvel som iverksettingsapparatet.

Van Meter og Van Horn tar utgangspunkt i to typer egenskaper ved politikken som skal iverksettes. Den første egenskapen går på graden av endring som er involvert. Dette gjelder både endring i forhold til den eksisterende politikken og i forhold til eksisterende organisasjonsmønstre. Når det gjelder introduksjon av nye tiltak henviser Van Meter og Van Horn til en rekke undersøkelser som har vist at inkremen-



telle endringer vekker mindre motstand enn drastiske. Lindblom (1973) er vel den som best har gjort greie for dette fenomenet. Organisasjonsendringer følger gjerne samme mønster. Et tiltak som krever store organisatoriske endringer vil ofte stange hodet mot etablerte rutiner og maktforhold i organisasjonen, mens tiltak som krever mindre endring lettere kan tolereres.

For det andre vil graden av samsvar mellom de verdier som dominerer iverksettingsapparatet, og de mål som ligger i tiltaket virke inn. Dersom iverksettingsapparatet har svært negative holdninger overfor tiltaket, og aktivt forsøker å motarbeide eller endre det, vil utfallet sannsynligvis bli annerledes enn om man er entusiastisk og velvillig overfor tiltaket.

Det synes som Van Meter og Van Horn ved å fokusere på disse trekkene i stor grad oppfatter adekvat iverksetting som en viljesak for organisasjonen. I følge Kaufmann må vi ikke se bort fra kapasitets- og kompetansespørsmålet. Det er imidlertid ikke urimelig å anta at forståelse og kapasitetsbehov berøres på samme måte med graden av endring som impliseres ved et tiltak. Større endringer vil lett skape uklarheter mht fortolkning: iverksettingsapparatets kapasitet vil kunne synke fordi en trenger mer ressurser til å sette seg inn i og utføre nye rutiner. Vi vil således gå ut fra at de to typer egenskaper som er skissert vil ha betydning både for viljen, forståelsen og kapasiteten til å iverksette et tiltak på en adekvat måte.

Konklusjonen blir da at for å forstå hvilken virkemåte langtidsbudsjett-tiltaket får, er det ikke tilstrekkelig å se på utformingsfasen. Vi må også se nærmere på tiltaket i forhold til den organisatoriske sammenhengen det inngår i iverksettingsfasen.

Når vi snakker om iverksetting vil vi bruke en definisjon formulert av Van Meter og Van Horn: "iverksetting omfatter de handlinger foretatt av offentlige og private aktører som er retta mot å oppnå de målsettinger som er fastsatt i tidligere policy-vedtak". Men før vi går løs på den empiriske analysen skal vi kommentere den inndelinga

vi har gjort mellom vedtaks- og iverksettingsfasen. Vi har valgt å sette Kommunal og Arbeidsdepartementets rundskriv H 1011 med tillegget H 54/74 som det autoritative utgangspunkt for iverksettinga. Dette kan sees på som ett av flere mulige utgangspunkt. I kapittel 3 ser vi at vi kan snakke om 4 ulike vedtak: a) vedtak om å ta til med kommunal langtidsbudsjettering, b) Slungård-utvalgets innstilling, og c) Kommunal og Arbeidsdepartementets foreløpig utkast til retningslinjer og d) de endelige retningslinjer. En mulig løsning kunne være å se på vedtak a) som det autoritative og de følgende som en iverksetting av vedtaket om å ta til med langtidsbudsjettering. Et argument for en slik løsning er at etter denne beslutninga var fattet ble det tatt flere initiativ for å få kommunene til å starte opp med langtidsbudsjett. Dette gjør at når vi tar de endelige retningslinjene som utgangspunkt, så får vi problemer med den logiske kronologien. Vi får hendelser som nok må sies å høre til iverksettingsprosessen før det autoritative vedtak er fattet. Når vi likevel velger å sette skillet her har det sammenheng med at med disse retningslinjene får iverksettingsapparatet et mer omfattende og konkret regelverk å holde seg til. For selve analysen gjør dette at vi lettere kan påvise avvik/samsvar mellom et bredere spekter av målsettinger og den faktiske iverksettinga.

#### 4.1 Iverksettinga av langtidsbudsjettering - innebygde tvetydigheter

En adekvat iverksetting av et tiltak er avhengig av at iverksettingsapparatet er i stand til å oppfatte og fortolke målsettingene som ligger nedfelt i det. Et sentralt vilkår i den sammenheng er at disse målsettingene er formulert på en relativt entydig og klar måte. Som vi har vist tidligere forsøkte Slungård-utvalget å bygge flere målsettinger inn i langtidsbudsjett-tiltaket og vi skal i det følgende gå litt nærmere inn på hvilke implikasjoner dette får for iverksettingsprosessen og analysen av den.

En av hovedmålsettingene gikk ut på at langtidsbudsjettet skulle danne basismateriale for, og brukes i den totale offentlige økonomiske planlegginga. Dermed ble dette et tiltak som ikke bare ville få

betydning for kommunene, men for hele kommunesektoren. For å kunne brukes til et slikt formål må tallene fra hvert enkelt langtidsbudsjett kunne aggregeres til totaltall for alle kommunene. Dette krever naturlig nok en relativ høy grad av standardisering - i det minste i form. Et slikt standardisert opplegg setter nokså strenge krav til det apparat som skal gjennomføre opplegget. En annen hovedmålsetting var at tiltaket skulle gjøre den enkelte kommune i stand til å styre og planlegge sin virksomhet på en mer rasjonell måte. Dette i seg sjøl setter få formelle krav til tiltaket. Det eneste er at det må være i en form som er tilpasset de kompetanse- og kapasitetmessige forutsetninger som er tilstede i hver kommune. Siden en slik målsetting i prinsippet kan tilpasses et uendelig sett av former, står ikke dette i noe nødvendig motsetning til et standardisert opplegg, med forbehold om at de nevnte forutsetninger blir ivaretatt.

Dersom vi i denne omgang forutsetter at disse målsettingene er forenlig slik at langtidsbudsjett-tiltaket er utformå, vil iverksetting i vårt tilfelle naturlig kunne være "de handlinger som er retta mot å få satt igang langtidsbudsjett-virksomhet i kommunene".

Dette er imidlertid ikke entydig retningsgivende for iverksettingsaktivitetene. Langtidsbudsjettering kan manifestere seg rent materielt og prosessuelt ved at et dokument blir vedtatt i de foreskrevne organer. Dette kan vi kalle en ren kvantitativ manifestasjon. Men gjennom de to hovedmålsettingene som vi har skissert, settes det visse krav til langtidsbudsjettering utover en slik materiell og prosessuell manifestasjon. Kvaliteten på de langtidsbudsjett som blir utarbeidet i den enkelte kommune kommer altså inn som et vesentlig aspekt ved tiltaket.

Virksomhet retta mot å få flest mulig kommuner til å starte opp med langtidsbudsjettering kan i noen sammenhenger kobineres med virksomhet for å få kvalitativt gode langtidsbudsjett. Dette kan skje ved at en legger like stor vekt på begge disse aspektene. En kan også tenke seg en viss prioritering av det kvantitative i første omgang. Resonnementet blir her at det å få kommunene til å starte opp med

langtidsbudsjettering utgjør det viktigste skrittet i iverksettingsprosessen. Dersom en først har fått kommunene til å starte opp med denne virksomheten kan en på lengere sikt, gjennom erfaring og rettledning få et kvalitativt bedre langtidsbudsjett. Et slikt resonnement synes å ligge bak utsagn som: "Det viktigste i første omgang er at det blir tatt fatt på dette arbeidet. En videreutvikling kan så komme etterhvert som en får mer erfaring" (H54/1974:2).

Men en kan også tenke seg at det kvalitative aspektet kan bli skjøvet i bakgrunnen til fordel for det kvantitative. Organisasjoner har en tendens til å konsentrere sin energi om aktiviteter som lett lar seg kvantifisere (Etzioni 1966). Det lett målbare "antall kommuner som har produsert langtidsbudsjett" kan derfor tenkes å framstå som det primære målet for iverksettingsaktivitetene, istedet for det mer diffuse og vanskelig operasjonalsiserbare kvalitative aspekt ved langtidsbudsjettering.

Når vi skal snakke om iverksettinga av langtidsbudsjettet og en vurdering av denne prosessen står vi derfor overfor flere problemer. For det første trenger ikke et antall produserte langtidsbudsjett å bety at tiltaket er iverksatt i tråd med målsettingene. Et "tilsynelatende" langtidsbudsjett kan være et rent "papirdokument". For det andre er det en klar todeling i målsettingene som gjør at iverksettinga må vurderes etter ulike kriterier på ulike nivå. Når vi kommer fram til hvordan en konkret forsøkte å følge opp de to målsettingene vil vi derfor ta for oss disse to forsøkene hver for seg.

I første omgang skal vi imidlertid se på hvordan det apparatet som skulle stå for iverksettinga av tiltaket generelt ble utforma, samt hvordan tiltaket ble presentert overfor kommunene.

#### 4.2 Etablering av iverksettingsapparatet

Når vi nå skal se nærmere på selve iverksettingsprosessen skal vi dele den opp i tre faser. Først skal vi se på utforminga og etabler-

inga av det apparatet som skulle stå for det praktiske arbeidet med å få kommunene satt i gang med langtidsbudsjett-arbeidet i tråd med de retningslinjene som var utforma. Dernest skal vi ta for oss hvordan tiltaket ble presentert for kommunene, og tilslutt hvordan en forsøkte å rutinerisere denne virksomheten.

Slungård-utvalget uttalte følgende om sitt arbeide med langtidsbudsjettet.

"Komiteen har funnet å ville foreslå relativt krevende mål for langtidsbudsjett i kommunene. Den har lagt vekt på at en på litt sikt bør komme fram til et mest mulig enhetlig planleggings- og budsjetteringssystem i for det offentlige"  
(S:29)

Dette utsagnet ble en viktig premiss for utforminga og etableringa av iverksettingsapparatet. Et annet sentralt premiss var at utvalget ønsket å gjøre langtidsbudsjettering obligatorisk for alle kommuner med over 25.000 innbyggere.

Ut fra dette regna Slungård-utvalget med at innføringa av langtidsbudsjettering ville få konsekvenser for virksomheta på alle tre forvaltningsnivå. Først og fremst ville det kreve tilførsel av nye ressurser. Langtidsbudsjettering kan i hovedsak karakteriseres som en administrativ rutine slik at de ressuser det er snakk om i denne sammenhengen er administrativ kapasitet og kompetanse. En kom derfor med begrunna forslag om styrkning av de relevante enheter på alle tre forvaltningsnivå. Dette gjaldt Kommunal og Arbeidsdepartementet som en ventet ville få en del veilednings- og serviceoppgaver. Det gjaldt fylkesmannens utbyggingsavdelinger som en også ventet ville få en del oppgaver i forbindelse med praktisk veiledning, innsamling av data og orientering om eksisterende planer på region og landsdelsnivå av betydning. Og endelig gjaldt det i særdeleshet kommunene sjøl. Her foreslo en oppretting av egne stillinger til å ta seg av økonomisektoren i sentraladministrasjonen, dvs. årsbudsjettet og langtidsbudsjettet. I tillegg foreslo utvalget at den tekniske administrasjon i kommunene også burde styrkes, eventuelt burde en legge forholdene bedre tilrette for et interkommunalt samarbeide på dette feltet.

En realisering av dette forslaget fullt ut ville utvilsomt ha medført store kostnader. Det er nok hovedsaklig i lys av dette ressursspørsmålet vi må forstå Kommunal og Arbeidsdepartementets reaksjon på utvalgets forslag. Kommunal og Arbeidsdepartementet uttalte at "flertallet av kommuner og fylkeskommuner trenger tid til å legge opp administrasjonen med sikte på dette arbeidet og (...) departementet trenger tid til å forberede medvirkning fra de sentrale myndigheter". (H 37/71:14). Av den grunn ønsket en ikke å gjøre langtidsbudsjettering obligatorisk på det daværende tidspunkt. Dette standpunktet ble støttet gjennom en rekke signaler fra kommunene, som tydet på at det ville bli vanskelig å realisere langtidsbudsjettering med den administrative kapasitet en rådde over da. Kommunal og Arbeidsdepartementet valgte i stedet en annen løsning. I stedet for å stå hard på den svært ressurskrevende modellen til utvalget, valgte man å fire noe på rigiditeten. I tillegg til de omfattende retningslinjene i rundskriv H 1011 basert på Slungård-utvalget sendte en også ut et mindre skriv (H54/1974) der en gikk inn for en mer fleksibel modell, tilpasset hver enkelt kommunes kapasitet og ressurser. For mindre kommuner anbefalte man et sterkt forenkla opplegg der bare de mest sentrale beløpsstørrelser framkommer. Men en fulgte også opp forslag fra Slungård-utvalget.

En ba Justisdepartementet om å bidra til av fylkeskontorene kunne bli styrket med nye stillinger slik at de kunne få kapasitet til å ta seg av arbeidet med langtidsbudsjettering og langtidsplanlegging. Dette resulterte i at det i Stm 33 (1974-1975) ble meldt at Kommunal og Arbeidsdepartementet ville gå inn for å styrke fylkesadministrasjonene i de tre nordligste fylkene med fagfolk i langtidsbudsjettering. Disse engasjementsstillingene skulle ha til oppgave å "stimulere de økonomisk svake kommunene til å ta til med langtidsbudsjettering og hjelpe dem med gjennomføringa av arbeidet". (Stm 93 (1974-75):21) Ved å opprette disse stillingene i de tre nordligste fylkene rakk en over et stort antall av de kommuner en antok hadde størst behov for hjelp til dette arbeidet.

Videre tok Kommunal og Arbeidsdepartementet opp spørsmålet om å

styrke egen administrasjon med sikte på dette arbeidet. Dette resulterte i at det ble oppretta en ny saksbehandlerstilling fra 1/5 1973 som spesielt skulle ta seg av oppgavene i forbindelse med kommunenes langtidsbudsjett.

Dette var altså det apparat som ble pekt ut til å ta seg av disse oppgavene. Vi ser at en delvis tok sikte på å benytte allerede eksisterende organisatoriske enheter, men med tilførsle av ny ressurs for å ta seg av det merarbeid som var ventet å oppstå ved innføringa av langtidsbudsjettering.

#### 4.3 Presentasjon av tiltaket

Som nevnt ville ikke Kommunal og Arbeidsdepartementet gå inn for et lovpåbud om at kommunene skulle drive med langtidsbudsjettering. I tillegg til den ressursmessige siden av saken skal vi også antyde en annen mulig delforklaring på hvorfor sentralmyndighetene tilsynelatende kviet seg for å pålegge kommunene å drive med langtidsbudsjettering. Denne har sammenheng med ideologien om det kommunale sjølstyre. Et tiltak som langtidsbudsjettering vil lett kunne oppfattes å berører viktige symboler i samband med det kommunale sjølstyre: fordi det er tverrsektorielt i sin karakter og dermed berører selve styringsordninga i kommunene, og fordi det involverer de organer som gjerne oppfattes som forvaltere av det kommunale sjølstyre, nemlig formannskap og kommunestyre. Ved ensidig å pålegge kommunene å drive med langtidsbudsjettering kunne de sentrale myndigheter lett risikere å høste en politisk storm med beskyldninger om overgrep mot det lokale sjølstyre. <sup>1)</sup>

---

1) Denne forklaring ble gitt av en departements-ansatt. Den parakoksale situasjon inntreffer dermed at Kommunal og Arbeidsdepartementet utroper seg til forsvarer av kommunenes sjølstyre ved å gå mot lovpåbud om et tiltak som kommunenes egen organisasjon, Norske Kommuners Sentralforbund vil ha påbud om. Det synes som om Kommunal og Arbeidsdepartementet vurderer holdninga til langtidsbudsjettering i kommunene på en annen måte enn Norske Kommuners Sentralforbund. Og sett i forhold til de høringsuttalelser fra kommunene som er omtalt i kapittel 3.1.1 synes det som Kommunal og Arbeidsdepartementets holdning er mest i samsvar med de enkelte kommuners ønske.

Når en så ikke ville gå inn for en lovfesting av langtidsbudsjettering var en avhengig av at kommunene på frivillig basis samarbeidet i iverksettelsesprosessen. Man måtte derfor overbevise kommunene om at tiltaket var i deres egen interesse. Dette innebar i første omgang at tiltaket måtte introduseres og gjøres kjent slik at spørsmålet om å innføre det ble bragt opp på den kommunale dagsorden.

Allerede før Slungård-utvalget hadde levert sin innstilling var kommunene gjennom de årlige budsjetterundskriv blitt oppfordret til å starte opp med langtidsbudsjettering. Og etter at innstillinga var kommet ble kommunene bedt om å ta til med, eventuelt endre eksisterende opplegg i tråd med de synspunkter som kom til uttrykk i innstillinga. Dette i påvente av at Kommunal og Arbeidsdepartementet skulle utarbeide endelige retningslinjer. Men allerede på dette tidspunktet (1971) ble alvoret i tiltaket understreket ved at Kommunal og Arbeidsdepartementet ga uttrykk for at det foreløpig ikke var aktuelt å gjøre langtidsbudsjettet obligatorisk. I de årlige budsjetterundskriv ble denne oppfordringa gjentatt.

Så, i 1974 kom Retningslinjer... (H1011) med tilleggs rundskrivet (H 54/1974). Her ble alle kommuner oppfordra til å gå i gang med langtidsbudsjettering etter det opplegget som passet best for den enkelte kommune. Denne forsiktige tonen fikk en noe skarpere egg ved at departementet tilføyde at etterhvert som en fikk sett hvordan Langtidsbudsjettbruken utviklet seg "Vil vurdere å gjøre retningslinjene obligatorisk for alle kommuner..." (H54/1974:2) Vi ser altså at selv om strategien i første rekke var å "selge" tiltaket til kommunene på frivillig basis, brukte en trusselen om lovpåbud som et slags ris bak speilet.

Nå var kommunene representert i Slungård-utvalget gjennom sine organisasjoner Norges Byforbund og Norges Herredsforbund. Gjennom denne representasjonen og den høringsrunden som fulgte etter at utvalgets innstilling var lagt fram må vi kunne si at kommunene i prinsippet hadde gitt sin tilslutning til langtidsbudsjettering slik det var utformet av Slungård-utvalget og Kommunal og Arbeidsdepartementet. Så selv



om kommunene faktisk ble forespeilet at langtidsbudsjettering kunne bli obligatorisk vakte forslaget ingen organisert motstand. Snarere kan vi vel snakke om en positiv interesse. Dette kommer særlig til uttrykk gjennom Norske Kommuners Sentralforbund sin rolle i denne fasen. Gjennom sitt organisasjonsblad "Kommunalt tidsskrift" oppfordret Norske kommuners Sentralforbund sterkt alle kommuner til å sette i gang dette arbeidet i tråd med Kommunal og Arbeidsdepartementets retningslinjer. (KT 11/12 1976) Dessuten sto Norske Kommuners Sentralforbund sammen med Kommunal og Arbeidsdepartementet som arrangører av en rekke fylkesvise informasjonskonferanser der sentrale folk fra Kommunal og Arbeidsdepartementet - både den politiske og administrative ledelse - samt kommunene sto fram og argumenterte for viktigheten av å drive med langtidsbudsjettering (KT 3 1976). Etter denne bredt anlagte offensiven for å få saka langtidsbudsjettering bragt opp på dagsordenen var det gjenstående arbeidet med langtidsbudsjettering en sak mellom den enkelte kommune og veiledningsapparatet på overlokalt nivå.

#### 4.4 Rutinisering av langtidsbudsjett-arbeidet

Vi skal nå gå over til å se på hvordan arbeidet i denne presentasjons/introduksjonsfasen ble fulgt opp, og hvordan en gjennom iverksetting av langtidsbudsjettering forsøkte å realisere de to målsettingene - standardisert opplegg som skulle benyttes i en nasjonal plansammenheng, og et individuelt styringsmiddel som skulle være anvendelig for alle kommuner. Den førstnevnte skal vi ta for oss i resten av dette kapitlet, og den andre skal vi se nærmere på i det neste kapitlet.

##### 4.4.1 Status for langtidsbudsjett i kommunene

For begge de målsettingene vi har nevnt gjaldt det å få kommunene til å starte opp med langtidsbudsjettering. Men for å gjøre bruk av langtidsbudsjettet til å utarbeide nasjonale planer måtte en for det første få til en relativ uniformitet i kommunenes langtidsbudsjett-opplegg. For det andre måtte en ha et apparat for tilbake-

føring av informasjonen fra disse planene til et sentralt organ. Og for det tredje måtte en ha et sentralt organ til å systematisere og analysere de data som forelå fra kommunene.

Vi skal i det følgende gå nærmere inn på hvilken grad disse vilkårene er tilstede i dag. Vi skal imidlertid først gi en oversikt over hvordan langtidsbudsjett-situasjonen i kommunene var pr 1981.

I begynnelsen av 1978 hadde omlag 25 % av alle landets kommuner utarbeidet langtidsbudsjett (H 28/1978). I 1981 var tallet kommet opp i ca 37 %. (Hansen 1981). På bakgrunn av disse totaltallene må vi kunne si at iverksettinga har hatt en nokså betingta suksess etter 6 år. Dersom vi sammenligner med generalplan-arbeidet, finner vi at ved utgangen av 1978 - 12 år etter at kommunene ved lov ble pålagt å utarbeide generalplan - var det enda bare ca 59 % av kommunene som hadde et ferdig utkast til generalplan (Hansen 1981).

Det viser seg å være nokså store variasjoner fra fylke til fylke hvor mange kommuner som er kommet i gang med langtidsbudsjett-arbeidet. Vi kan imidlertid se en klar sammenheng mellom kommunestørrelse og forekomst av langtidsbudsjettering:

Tab. 4.1 Antall kommuner som har langtidsbudsjettering etter størrelse, prosent

0- 5000	4.999- 10.000	14.999- 15.000	19.999- 20.000	20.000+
27	36	57	71	84
(N=252)	(N=109)	(N=44)	(N=17)	(N=32)

(Kilde: Hansen 1981)

Men selv om de større kommunene er relativt godt dekket, synes dekningsgraden totalt sett være såpass liten at verdien av materialet som grunnlag for planlegging av den totale offentlige økonomien, eller for å si noe sikkert om situasjonen i kommunene under ett, derfor er tvilssom. Ut i fra dette er det vanskelig å tro at denne målsettinga med langtidsbudsjettering lar seg gjennomføre.

Men dersom vi antar at en over tid vil få en dekning som vil gi et

representativt inntrykk, hva er situasjonen med hensyn til å oppfylle vilkårene ellers for å nytte dette datamaterialet i den nasjonale økonomiske planlegging? Som vi har sett ville ikke Kommunal og Arbeidsdepartementet bidra med noe hjelp til å styrke kommunenes administrative kapasitet og kompetanse for å klare den antatte merbelastninga. I stedet ble det lagt opp til at fylkesmannen skulle få en sentral rolle som veileder av de kommuner som hadde en svakt utbygd administrasjon. Vi skal nå se nærmere på hvilke kontaktmønster som finnes mellom kommunene og fylkesmannen mht. langtidsbudsjett-veiledning.'

#### 4.4.2 Kontaktmønster mellom fylkesmannen og kommunene <sup>1)</sup>

For å undersøke dette spørsmålet skal vi dele kommunene inn i tre grupper. Den første gruppen består av kommuner som på eget initiativ har fått etablert langtidsbudsjett som administrativ rutine og driver dette arbeidet ved hjelp av egne administrative ressurser. Denne gruppen er ikke interessant for oss i denne sammenheng og vi lar den derfor ligge.

Den andre gruppen består av de kommuner som viser en positiv interesse for langtidsbudsjettering, men som vi antar ikke har de nødvendige ressurser og derfor er avhengig av veiledningstjenester fra fylkesmannen. Et spørsmål i denne forbindelse er hvor utstrakt behovet er og i hvilken grad er fylkesmannen i stand til å dekke etterspørselen?

I en undersøkelse foretatt av Jenssen (1982) i regi av prosjektet Kommunale styringsproblem framgår det at i 13 av landets fylker hadde 0-20 % av kommunene kontakt med fylkesmannen for veiledning i

---

1) Når vi i denne sammenhengen snakker om direkte kontakt mellom fylkesmannen og kommunene vil fylkesmann her bety den person ved fylkesmanns-embetet som har langtidsbudsjett-veiledning som sitt ansvarsområde. I Troms har man egen økonomi-konsulent til dette.

forbindelse med langtidsbudsjettering. (I to av disse fylkene var det overhodet ingen kontakt) I to fylker var mellom 81-100 % av kommunene i kontakt. (svar mangler fra 4 fylker), Vi må kunne si at med unntak av de to siste fylkene er ikke kontakten særlig utstrakt.

Dette resultatet kan tolkes i flere retninger. Vi kan tenke oss at majoriteten av kommunene tilhører den førstnevnte gruppe kommuner og ikke føler behov for kontakt fordi en besitter det en oppfatter som den nødvendige kapasitet og kompetanse. I så tilfelle avspeiler tallene overfor det reelle kontaktbehovet. En annen tolkning er at kommunene ikke er interessert i langtidsbudsjettering og derfor ikke ønsker noe veiledning fra fylkesmannen. Vi skal etterpå ta for oss denne gruppen. En tredje tolkning er at fylkesmannen mangler den nødvendige kapasitet og kompetanse og ikke er i stand til å yte de tjenester det er behov for. Vi har indikasjoner på at denne tolkninga er gyldig, ihverfall for en del av tilfellene.

I Jenssens undersøkelse framgår det at hele 10 av 16 fylkesmenn (svar mangler fra 3) prioriterer tilførsel av nye ressurser til langtidsbudsjett-veiledning blant de to viktigste. Dette kan tyde på at behovet for veiledning er atskillig større enn de tall som er referert overfor gir uttrykk for. I så tilfelle må vi regne med at fylkesmannens kapasitet virker som en begrensende faktor på en ønsket kontakt og dermed iverksetting av tiltaket.

Den tredje gruppen består av kommuner som ikke har tatt til med langtidsbudsjettering i det hele tatt. Vi skal ikke her komme nærmere inn på årsakene til at disse kommunene ikke har funnet det tjenelig å sette i gang med dette arbeidet, bare konstatere at de er i sin fulle rett.

Etterhvert er det imidlertid - særlig i enkelte fylker - lagt et stadig sterkere press på disse kommunene for å få dem til å ta til med langtidsbudsjettering - et press som i enkelte tilfeller går over til direkte trusler om sanksjoner dersom de ikke bøyer seg.

Allerede sent i 1977 får f.eks de kommuner i Nordland som ikke har utarbeidet langtidsbudsjett, beskjed fra fylkesmannen om at "i samband framtidige overføringer av statsmidler (f.eks skatteutjanningsmidler) vil en komme til å tilgodese de kommuner som har tatt til med å arbeide med den mer langsiktige økonomiske planlegginga (langtidsbudsjettering)" (Brev av 21/12 1977). Et de facto pålegg om å drive med langtidsbudsjettering får kommunene i Finnmark: "For at årsbudsjettet for 1982 skal gi et tilstrekkelig grunnlag for slik godkjenning (dvs. låneopptak og tildeling av skatteutjanningsmidler) må det obligatoriske budsjettmaterialet angi konsekvensene og rammene for kommunenes virksomhet de neste tre år...En viser her til fylkesmannens opplegg for langtidsbudsjett" (Rundskriv fra Fylkesmannen i Finnmark til kommunene av 6/10 1981)

På tross av at kommunene formelt sett ikke er pålagt å drive med langtidsbudsjettering ser vi altså at det blir stadig vanskeligere å "slippe unna".

Situasjonen i 1981 er altså følgende: En gruppe kommuner - sannsynligvis med en godt utbygd administrasjon - driver med langtidsbudsjettering på egen hand og er relativt uavhengig av bistand fra veiledningsapparatet. En annen gruppe er kommet i gang med arbeidet, men er avhengig av en mer eller mindre regelmessig veiledningskontakt med fylkesmannen. En tredje gruppe har ikke tatt til med langtidsbudsjettering i det hele tatt, og noen kommuner i denne gruppen er utsatt for et kontinuerlig press fra fylkesmannen for å starte opp.

Vi har ikke data som viser nærmere hva slags typer som plasserer seg i de enkelte gruppe, eller antallet i hver gruppe. Usystematiske inntrykk fra de tre nordligste fylker synes å tyde på at gruppe to utgjør en forholdsvis stor del.

Å få opprettet slike veiledningsrelasjoner mellom fylkesmannen og kommunene vil være et viktig skritt for å få istand den nødvendige uniformiteten i kommunenes langtidsbudsjett-opplegg. Vi skal i det

neste avsnittet se nærmere på dette.

#### 4.4.3 Langtidsbudsjett-veiledninga - organisering for standardisering?

For å frambringe den uniformitet i langtidsbudsjett-opplegget som er nødvendig i denne sammenheng er det viktig å få til en eller annen sentral koordineringsinstans som kan se til at denne uniformiteten framkommer. I den sammenheng er det verdt å merke seg at fylkesmannen blir tillagt oppgaven med veiledning av kommunene,

I forbindelse med langtidsbudsjetteringa hadde man i prinsippet to nærliggende løsninger å velge mellom når en skulle organisere en slik ordning. Man kunne se på langtidsbudsjettet som en fortsettelse av årsbudsjettet, eller man kunne se på langtidsbudsjettet som en erstatning/tillegg til aksjonsdelen i generalplanen. Da Slungård-utvalget i 1970 laget sin innstilling hadde ikke det så stor betydning fordi fylkesmannens utbyggingsavdeling hadde ansvaret for årsbudsjettet og generalplanen. Men etter reorganiseringa av administrasjonen på fylkesnivået i 1976 ble som kjent utbyggingsavdelinga lagt under den nye fylkeskommunen, mens fylkesmannen beholdt en mindre stab til å ta seg av de statlige kontroll- og tilsynsoppgaver. Samtidig fulgte ansvaret for generalplanen med utbyggingsavdelinga over til fylkeskommunen, mens fylkesmannen skulle fortsette å sanksjonere årsbudsjett-vedtaket. Og langtidsbudsjettet ble koplet til årsbudsjett og fylkesmann.

Tidligere undersøkelser har vist at disse to institusjonene på mange måter har ulik "bias" når det gjelder å formulere problemer og løsninger. Fylkesmannen har i størst grad vært forbundet med kontrollfunksjoner, mens utbyggingsavdelinga hos fylkeskommunen har vært assosiert med mer innovativ virksomhet (Kyvik 1979, Ekker 1975). Når så Kommunal og Arbeidsdepartementet i en situasjon som i utgangspunktet er forholdsvis åpen velger å plassere langtidsbudsjett-konsultasjonen hos fylkesmannen - og dette på tross av at kapasiteten faktisk var større i fylkeskommunens utbyggingsavdeling - så er det rimelig å tolke dette som en hensyntagen til ønsket om kontroll og standardi-

sering av langtidsbudsjett-opplegget.

Den organisatoriske strukturen i forbindelse med veiledningsoppgavene ble altså lagt til rette for en standardisering. Vi skal i neste kapittel komme tilbake til et eksempel på hvilke rutiner som etableres i forbindelse med fylkesmann-kommune-interaksjonen og undersøke hvilke styringsrelasjoner som oppstår her.

Etter at kommunene har satt opp sitt langtidsbudsjett - med eller uten hjelp av fylkesmannen - og fattet det endelige vedtak i kommunestyret, blir vedtaket sendt til fylkesmannen. I følge Slungård-utvalget skulle fylkesmannen få tilsendt de langtidsbudsjett som ble vedtatt for å bli orientert om de planer som kommunene har. Men utover at langtidsbudsjettet blir sendt inn til fylkesmannen og her blir underlagt en generell legalitetskontroll, finnes det ingen rutiner som er standardisert hos alle fylkesmenn. Dette i sterk motsetning til f.eks. generalplanen som må sies å gå igjennom en relativt omstendelig formell behandling på overkommunalt hold etter at vedtaket er fattet i kommunestyret.

Vi har ikke systematiske data for hvordan langtidsbudsjettene blir behandlet hos fylkesmannen. På grunnlag av opplysninger innehentet fra fylkesmannskontoret i Troms kan vi likevel gi noen inntrykk.

Ved dette kontoret har en den praksis at en utferdiger en kommentar som blir sendt tilbake til kommunen. I denne kommentaren tilkjenner gjerne fylkesmannen sin oppfatning om totalrammene i det oppsatte langtidsbudsjett, finansieringsmåten for de ulike prosjektene, investeringsrammer, lånegjeld og rente og avdragsbelastning - i det hele tatt nøkkeltall som beskriver utviklinga i den kommunale økonomien i langtidsbudsjett-perioden.

Når det gjelder bruken av langtidsbudsjettene i fylkesmannens eget interne arbeid, så skjer det ingen systematisk bearbeidelse av langtidsbudsjett-materialet på et aggregert nivå. Derimot blir materialet vurdert som nyttig og viktig informasjon om den enkelte kommunes økonomiske

situasjon - noe som særlig blir gjort bruk av i forbindelse med godkjenning av de årlige budsjettvedtak. Fylkesmannen legger heller ikke skjul på overfor kommunene at langtidsbudsjett-materialet inngår i vurderinga når fylkesmannen skal anbefale fordelinga av skatteutjæmningsmidler mellom de enkelte kommuner i fylket.

#### 4.4.4 Langtidsbudsjett-rutiner i Kommunal og Arbeidsdepartementet

Etter at langtidsbudsjettene er innkommet til fylkesmannen forutsatte Slungård-utvalget at de skulle videresendes, sammen med eventuelle kommentarer til Kommunal og Arbeidsdepartementet. De skulle - stadig i følge Slungård-utvalget - distribueres til de berørte departement. I samband med målsettingene om utarbeidelse av nasjonale planer på grunnlag av langtidsbudsjett-materialet er det rimelig å anta at Kommunal og Arbeidsdepartementets rolle forutsetningsvis var å ta seg av arbeidet med å systematisere og analysere langtidsbudsjettene. Kommunal og Arbeidsdepartementet representerte altså det siste leddet i denne kjeden.

For at denne oppgaven skal la seg løse, må en ha rutiner på innhenting av de langtidsbudsjettene som blir produsert, samt system for behandling og analyse av dem.

Det viser seg imidlertid at det finnes ingen løpende systematisk oversikt over langtidsbudsjett-situasjonen i kommunene i Kommunal og Arbeidsdepartementet. En har bare unntaksvis kontakt med/forespørsler fra enkeltkommuner/fylkesmenn angående langtidsbudsjettering. Det finnes heller ingen standardiserte rutiner eller direktiver for fylkesmennene om hvordan de skal forholde seg overfor Kommunal og arbeidsdepartementet. Noen fylkesmenn sender langtidsbudsjettene inn til Kommunal og Arbeidsdepartementet sammen med de kommentarer som blir gitt til kommunene - andre videresender ingen opplysninger videre.

Det materialet som kommer inn til Kommunal og Arbeidsdepartementet fra fylkesmannen blir unntaksvis sett nærmere på - vanligvis blir



det rett og slett bare arkivert. Det finnes heller ikke noe personale som har som sin spesielle oppgave å drive dette arbeidet framover. Arbeidet med systematisering av langtidsbudsjett-materielet ligger mao nede i Kommunal og Arbeidsdepartementet.

Vi må altså konkludere med at også på dette nivået svikter grunnleggende forutsetninger for at langtidsbudsjetteringa skal være til noen nytte i nasjonal planleggingssammenheng.

#### 4.5 Oppsummering

Som generell oppsummering av forsøket med å realisere denne delen av målsettinga med langtidsbudsjetteringa må vi si at forutsetningene svikter på alle nivå. Vi har forsøkt å vise at dette skyldes både en manglende oppslutning om tiltaket og en manglende standardisering. Resultatet er at slik tiltaket fungerer i dag er det lite anvendelig som grunnlagsmateriale for en nasjonal planlegging. Spørsmålet vi må stille oss i den sammenheng er: hvorfor svikter disse forutsetningene ?

Dersom vi går tilbake til Van Meter og Van Horn et øyeblikk, mente de at graden av endring som tiltaket forårsaket, samt graden av samsvar i verdier mellom iverksettingsapparatet og de målsettinger som lå innebygget i tiltaket, var sentrale faktorer når det gjaldt å bestemme utfallet av en slik prosess. Disse faktorene kan forklare holdninga til langtidsbudsjettering hos den enkelte kommune eller fylkesmann. I et standardiseringsperspektiv blir det i tillegg viktig å finne ut hvordan disse faktorene, og eventuelle andre virker integrerende eller fragmenterende på holdningene og i siste omgang handlingene til de enkelte enheter. (Kaufmann 1967),

Tiltaket hviler på den grunnleggende forutsetning at kommunene tar til med langtidsbudsjettering og at de utfører arbeidet på en sammenlignbar måte. Vi skal i neste kapittel komme tilbake til de interne forhold som kan tenkes å ha betydning for oppslutninga om langtidsbudsjettering. I den forbindelse skal vi komme nærmere inn på betydninga av

"sub-enhetene" i kommuneorganisasjonen.

Her skal vi ta for oss noen egenskaper ved kommunene som enhetlige aktører som kan ha innvirkning på holdninga til langtidsbudsjettering.

Langtidsbudsjetteringa betydde nok for en del kommuner helt nye rutiner samt et betydelig arbeid for å samle inn det nødvendige grunnlagsmateriale. For disse kommunene må vi anta at endringa både i form av omlegging av rutiner og omprioritering av arbeidsinnsatsen vil virke som en barriere for å ta til med langtidsbudsjettering. Men det var også en del - særlig litt større kommuner - som hadde startet opp med langtidsbudsjett/langtidsplan tidligere. Av en undersøkelse gjort av Kommunenes Sentralbyrå viste det seg at 55 % av et representativt utvalg på 84 kommuner hadde satt i gang med en eller annen form for langtidsbudsjettering/langtidsplan pr 4/7 1969. Av disse var 23 % det vi kan kalle langtidsbudsjett for den samlede kommunale virksomhet, mens resten var ulike sektorplaner. En del kommuner var også kommet igang med generalplan-arbeidet. Således var det en gruppe kommuner som hadde fått samla inn en del av det grunnlagsmaterialet som var nødvendig, samt begynt å trekke linjer for sin virksomhet noe framover i tid. Disse kommunene hadde trolig en mye lavere terskel å komme over for å sette igang med langtidsbudsjettering etter Kommunal og Arbeidsdepartementets opplegg.

Når det gjelder den generelle holdninga til, og oppfatninga av nytten ved langtidsbudsjettering, må vi anta at denne blir prega av den faglige innretninga og problemforståelsen hos de som steller med planlegging og økonomiforvaltning i kommunen. Som vi tidligere har nevnt er langtidsbudsjettering uttrykk for en vektlegging av de økonomiske aspekter ved planlegginga. Vi må derfor forvente at dersom kommunen har økonomer eller annet personale med en lignende faglig innretning, vil dette kunne bidra til at langtidsbudsjettering lettere vinner innpass som administrativ rutine. I kommuner med personale som har liten forståelse for betydninga av slike problemstillinger, vil holdninga ventelig tendere mot å vere tilsvarende negativ.

En adekvat iverksetting av tiltaket var imidlertid ikke bare avhengig av oppslutning, men også en oppslutning der formene for langtidsbudsjettering skulle være sammenlignbare. Størrelsen og kompleksiteten i denne oppgaven illustreres ved at det er snakk om 451 enheter som utviser en betydelig variasjon mht de faktorer som vil ha betydning for utforminga av langtidsbudsjettet i hver kommune. Med dette store antalle enheter er det åpenbart at dersom hver enkelt kommune skulle gå i gang med langtidsbudsjettering etter sin egen modell, ville en ikke ha muligheter til å oppnå slike sammenlignbare resultater.

Blant disse faktorene har vi tidligere antydnet viktigheten av størrelsen på kommunen. Det er rimelig å anta at større kommuner har noe andre behov enn mindre kommuner, f.eks mht detaljeringsgrad. Dette framgår også av de høringsuttalelser som kom inn i forbindelse med Slungårdutvalgets innstilling. Større kommuner har også sannsynligvis bedre utbygd administrasjon slik at de har både kapasitet og kompetanse til å trekke inn flere variable i oppsetting av langtidsbudsjettet.

Kommunens organisasjon av i dag har nokså mange trekk som er felles sammenlignet med for en del tiår tilbake. Men det finnes likefullt enkelte trekk som er svært ulik fra kommune til kommune. Eksempel her er inndelinga i ulike sektorer og arbeidsfelt, administrative rutiner og inne minst bakgrunnen til de som bemanner de ulike stillingene. Som vi har pekt på er det en sannsynlig sammenheng mellom den profesjonelle bakgrunn til administrasjonen og holdninga til langtidsbudsjettering. Når det så ikke finnes noen klar profesjonsdominans i de aktuelle stillinger, må vi regne med at dette slår ut i en nokså stor variasjon i holdninga til langtidsbudsjettering og oppfatninger om hvordan dette arbeidet skal drives.

Vi ser altså at både mht graden av endring som tiltaket medfører og mht samstemmighet med mål og midler i tiltaket vil det være store variasjoner mellom kommunene. Dette er faktorer som må antas å ville virke i retning av en fragmentering av langtidsbudsjett-iverksettinga på et nasjonalt plan.

For å få til en standardisering er det altså nødvendig med mekanismer som kan overvinne og oppveie disse fragmenterende kreftene. Vi kan finne to typer mekanismer som ble utformet slik at de kunne tilveiebringe et standardisert langtidsbudsjett-opplegg. Selve grunnlaget for det arbeidet kommunene var forutsatt å gjøre var fastsatt i retningslinjene. Disse inneholdt et sett av felles normer for oppsettinga av langtidsbudsjettet.

I tillegg til retningslinjene må vi se på veiledningstjenesten til fylkesmannen som den andre sentrale sammenbindende mekanismen som ble utforma. Fylkesmannen forutsettes å ha jevnlig kontakt med kommunene i langtidsbudsjett-spørsmål, med den uttalte hensikt å hjelpe kommunene til å utføre langtidsbudsjettet i tråd med retningslinjene.

Klarer så disse integrerende kreftene å kompensere for den fragmenteringa som vi har beskrevet? Dersom vi ser på retningslinjene, ser vi at disse i utgangspunktet var tenkt å være svært standardisert. Men Slungård-utvalgets forslag om at de gitte retningslinjene skulle være obligatorisk for en del kommuner ble først "oppmyket" ved myndighetenes motvilje mot lovpåbud. Enda mer utvannet ble de ved introduksjonen av de forenkla retningslinjene (H54/1974). Tilslutt ble kommunene i realiteten stilt fritt mht utforminga av langtidsbudsjettet fordi det ikke ble organisert noe skikkelig oppfølgingsarbeid overfor kommunene.

Her kommer vi inn på det som skulle være oppgaven til den andre av disse mekanismene for integrering - fylkesmannens veiledning. Men som vi har vist er det bare et fåtall av kommunene som har hatt en slik veiledning totalt sett. Og fylkesvis er det bare i to fylker at kontakten har vært såpass utstrakt at det gir muligheter for en integrerende virkning.

Vi må altså konkludere med at det finnes flere barrierer mot at kommunene skal ta til med langtidsbudsjettering i en slik form at det lar seg benytte i en nasjonal planlegging. Samtidig var de krefter som virker for en fragmentering av langtidsbudsjettet

betydelig sterkere enn de som var utforma for å motvirke disse.

Vi skal et øyeblikk se bort fra dette faktum og forutsette at kommunenivået oppfyller sin oppgave i dette hierakiet. Det neste leddet er da fylkesmannsnivået. Som vi alt har sett er fylkesmannen interresert i tiltaket og vil prioritere det høyt.

I forhold til Van Meter og Van Horns hypotese skulle vi i utgangspunktet kanskje tro at fylkesmannen ville være noe skeptisk til tiltaket. Tiltaket betyr en merbelastning for fylkesmannens begrensede stab, dessuten er veiledning en funksjon som fylkesmannen ikke har hatt tidligere. Når vi så ser at fylkesmannen har en tildels entusiastisk holdning til kommunal langtidsbudsjettering må vi se dette på bakgrunn av en del andre forhold.

En av de viktige oppgavene som påhviler fylkesmannen er å anbefale søknader om bruk av lånedmidler og anbefale tildeling av skatteutjammingsmidler i kommunene. Disse anbefalingene blir i stor grad gjort på grunnlag av fylkesmannens skjønnsmessige vurderinger av behovet i den enkelte kommune. Fylkesmannen vil naturlig nok ha et best mulig grunnlag for disse vurderingene og her kommer langtidsbudsjettet inn som er viktig supplement. I så måte kan langtidsbudsjetteringa lette en oppgave som allerede er pålagt fylkesmannen.

Et annet forhold som også må trekkes inn i denne sammenhengen er fylkesmannens posisjon i regionalforvaltninga. Etter reformene av forvaltninga på fylkesnivået har fylkesmannen vært i en defensiv posisjon i forhold til fylkeskommunen. Vi kan derfor se på fylkesmannens entusiasme for langtidsbudsjettering som et ledd i kampen for sin egen eksistens. (Jenssen 1982) Det at fylkesmannen har hand om langtidsbudsjettveiledninga gjør at fylkesmannen framstår som et viktig ledd i samordninga av kommunenes økonomi og dette vil ventelig bli en viktigere oppgave i årene framover. Dessuten, og i forlengelsen av det forrige argumentet, betyr det at fylkesmannen kan bruke kommunenes behov for langtidsbudsjettveiledning som et slagkraftig argument for å få tilført nye ressurser og få istand en gjenreisning av fylkesmannsembetet.

På denne bakgrunn kan vi si at fylkesmannens holdning til langtidsbudsjettering skulle utgjøre en positiv kraft i retnings av å få iverksatt tiltaket i tråd med de målsettingene vi tar for oss her.

I en standardiseringssammenheng har fylkesmannen gjennom sin veiledning til oppgave å samordne de kommunale langtidsbudsjett i hvert fylke. For å få en nasjonal samordning må det derfor skje en integrasjon mellom de 18 fylkesmennene også.

I likhet med kommunene finner vi også hos fylkesmannen både felles- trekk og ulikheter i organisasjonsoppbygging, rutiner og profesjons- bakgrunn. Oppgavene er kanskje noe klarere definert slik at felles- trekkene er mer framtrædende her enn i kommunene totalt sett. Likevel er f.eks en slik funksjon som langtidsbudsjett-veiledninga organisert på flere ulike måter. I noen tilfeller er de<sup>n</sup> tillagt en spesiell stilling, mens i andre tilfeller er det tilfeldig og varierende hvem som tar seg av disse oppgavene fra gang til gang. (Jenssen 1982) Det finnes ikke samlede data på profesjonsbakgrunn til de som driver med denne virksomheten, men vi vet at også dette varierer fra ene fylkes- mannsembetet til det andre.

Finnes det så krefter som kan virke til å samordne den veiledninga som blir gitt fra fylkesmannen? Fylkesmannen har det samme sett av retningslinjer som kommunene å forholde seg til, og som vi har sett gir ikke dette særlig entydige holdepunkter.

Andre mekanismer som kunne være tenkelig er f.eks møtevirksomhet eller annen form for kommunikasjon for å samordne dette arbeide fylkesmenn imellom. Slike rutiner finnes ikke. En kunne også tenke seg at Kommunal og Arbeidsdepartementet kunne komme inn som en koordinerende instans i denne sammenhengen. Slike kontakter finnes imidlertid heller ikke.

Vi må derfor oppsummere fylkesmannens rolle dithen at under den nå- værende organiseringa kan fylkesmannen bevirke en viss standardisering fylkesvis. Men her stopper samordninga. Tiltross for en generell

interesse fra fylkesmannen for å utføre langtidsbudsjett-veiledninga finnes det ingen ordninger som er innrette på en koordinering mellom fylkesmannen.

Dermed må vi si at også her er det en svikt i de organisatoriske forutsetninger for at langtidsbudsjettet skal få noen betydning for en nasjonal planlegging.

Denne målsettinga om informasjonsproduksjon er ikke direkte retta mot økonomistyringa i kommunene. Vi har likevell tatt den med her, for det første fordi den pga. sine organisatoriske forutsetninger ville ha fått konsekvenser for styringa, og for det andre fordi den ved å formidle relativt detaljert informasjon om planene i kommunene ville ha banet vei for at utviklinga i kommunene ble et mer forutsigbart, og dermed et klarere premiss i den statlige planlegginga.

Nå har vi sett at en rekke betingelser for at denne målsettinga skulle oppfylles ikke har vært tilstede, slik at vi ikke har fått disse virkningene. Inntrykket er vel også at denne målsettinga etter hvert er blitt skjøvet nokså mye i bakgrunnen og at en stort sett ikke har lagt vekt på å følge den opp med de nødvendige forordninger og ressurstilførsler.

## KAPITTEL 5 IVERKSETTING AV LANGTIDSBUDSJETTERING I NORDREISA

### 5.0 Innledning

Når vi nå skal gå over til å se nærmere på iverksetting av langtidsbudsjettering på kommunenivå skal vi belyse dette nærmere ved hjelp av en case-studie hentet fra Nordreisa kommune. Dette vil gi grunnlag for en nokså omfattende og detaljert beskrivelse og analyse av kommuneorganisasjonsnes behandling på de tre trinn tilsvarende årsbudsjettprosedyren. I avsnitt 5.0.2 skal vi komme nærmere tilbake til for-  
deler og ulemper ved en slik metode.

Før vi går løs på denne delen skal vi gi en kort beskrivelse av Nordreisa kommune og konkretisere hva vi legger i begrepet "kommuneorganisasjonen" i forbindelse med langtidsbudsjetteringsprosessen her. Vi skal også gi en kort oversikt over det datamaterialet vi bygger analysen på.

Viktig for kommuneorganisasjonens holdning og motivasjon overfor tiltaket vil være foranledningen til at en innførte det. Vi vil derfor se noe nærmere på hvordan dette foregikk.

Arbeidet på etatsnivå er et viktig premiss for det endelige vedtak. Vi vil særlig fokusere på hvordan etatene forholder seg i en situasjon der knappe ressuser skal prioriteres.

Rådmannen har hovedansvaret for at langtidsbudsjettforslaget blir bearbeidet slik at etatsforslagene blir tilordnet de økonomiske rammer som ventes å gjelde. I dette arbeidet har rådmannen og fylkesmannens veiledningsapparat til disposisjon. Vi skal følge et slikt veiledningsmøte og deretter analysere de grep som rådmannen gjør for å samordne langtidsbudsjettet.

Det endelige vedtak fattes av de folkevalgte i kommunestyret. Vi skal gi referat fra behandlinga av langtidsbudsjettet i kommunestyre og formannskap og på grunnlag av disse, samt data fra en spørreundersøkelse vise hvordan de folkevalgte oppfatter og faktisk forholder seg



til langtidsbudsjettet.

Sentralt for langtidsbudsjettets funksjon som styringsinstrument er imidlertid tilknytninga til det bindende bevilgningsvedtaket - årsbudsjettet. Tilslutt skal vi derfor kort se i hvilken grad langtidsbudsjettet blir brukt i forbindelse med årsbudsjettarbeidet på de ulike trinnene.

Men først skal vi nå se litt nærmere på den kommunen som er valgt ut som case for vår studie.

#### 5.0.1 Nordreisa kommune

Nordreisa kommune ligger i Troms fylke, nærmere bestemt i Nord-Troms-regionen. Kommunen er med sine ca 4600 innbyggere den største i regionen.

Befolkningstallet har siden midten av 1960-tallet vist en jamn stigning, men denne tilveksten har nesten utelukkende kommet det sammenhengende tettstedsområdet Storslett-Sørkjosen tilgode.<sup>1)</sup>

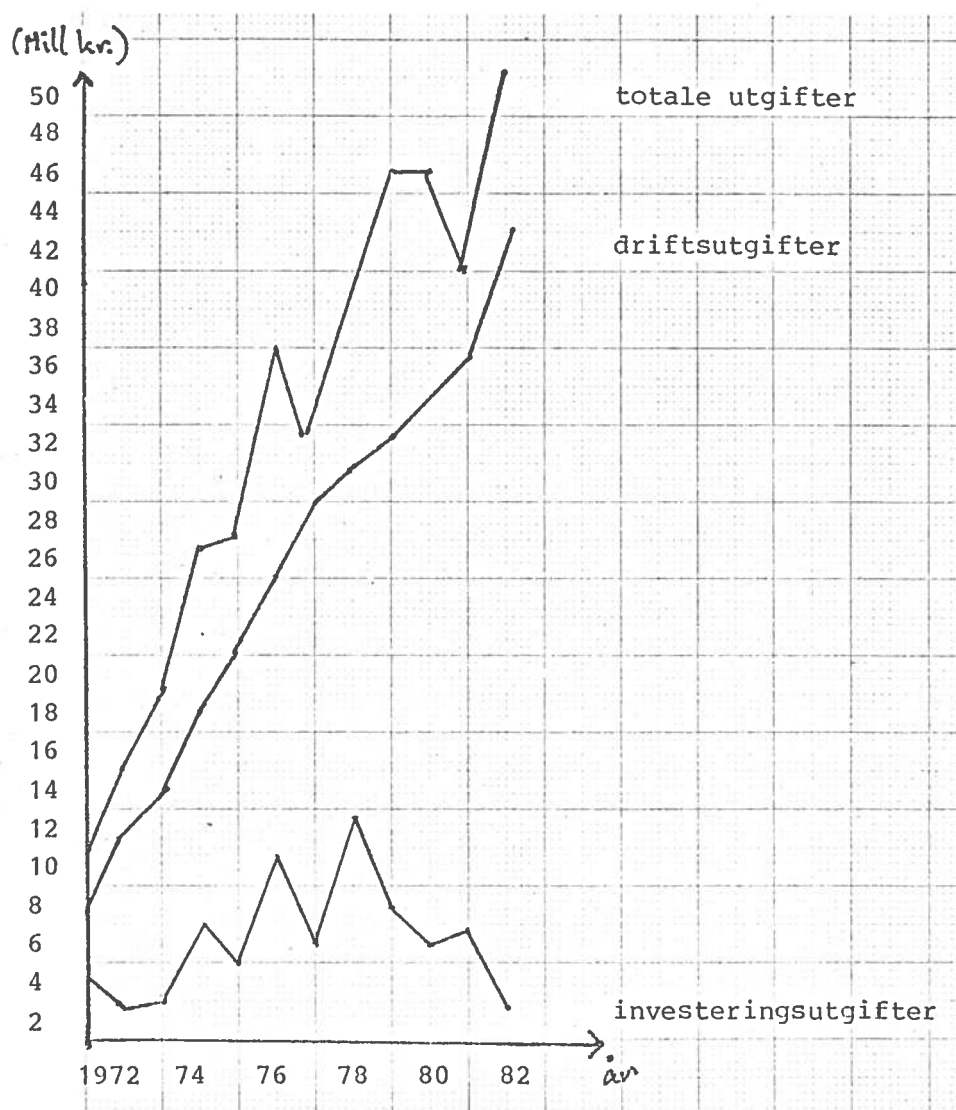
Næringsmessig var kommunen fram til begynnelsen av 1960-tallet preget av primærnæringene fiske og jordbruk. Disse har gått tilbake i betydning relativt sett, men utgjør enda viktige næringer. I 1970-åra er det først og fremst offentlig og privat tjenesteyting, og til dels bygg og anlegg som har økt kraftigst. Dette må sees i sammenheng med at en rekke sentrumsfunksjoner for regionen er lokalisert til Nordreisa, bla. videregående skole og en større helseinstitusjon.

Når det gjelder økonomien i Nordreisa, så var den prega av en forholdsvis sterk ekspansjon fra begynnelsen av 1970-tallet og fram til ca 1978. (se fig 5.1)

---

1. Fra 1/1 1972 skjedde det dessuten en grenseregulering som førte til at ca 1500 mennesker ble overført til Nordreisa fra Skjervøy kommune.

Fig 5.1 Budsjettutviklinga i Nordreisa kommune 1970-1982



(Kilde: Regnskap og budsjett (1980,81,82) for Nordreisa kommune)

Vi ser her at totalutgiftene nominelt har steget jevnt i hele perioden med unntak av årene 1976/1977 og 1979/1980. Dersom vi korrigerer fra inflasjonen ville vi imidlertid ha sett at det er en reel stagnasjon og tildels nedgang siden 1978.

Økinga i totalutgiftene har særlig de senere år hatt sammenheng med utviklinga i driftsutgiftene. Vi ser at for 1982 utgjorde drifts-

utgiftene hele 94 % av totalutgiftene. Når det gjelder investeringsutgiftene, så ser vi at også disse steg jevnt fram til 1978. Dette hadde sammenheng med realiseringa av en rekke større prosjekt, som ny flyplass, ombygging av herredshus, industriutleiebygg, havneanlegg, skoleutbygging og generelle infrastrukturiltak, alle over en relativ kort periode.

Vi ser at investeringstakten har gått tildels drastisk ned de siste 3- 4 åra - investeringsbudsjettet for 1982 utgjør bare ca 28 % av toppåret 1978. Dette må sees både på bakgrunn av den høye rente- og avdragsbelastningen som er påløpet av de lånene som ble tatt opp for å finansiere disse prosjektene, og de generelle innstrammings- tiltakene som ble satt iverk av sentralmyndighetene omkring 1978. Den perioden det har vært drevet med langtidsbudsjettering i Nordreisa har således vært preget av tildels smertefulle nedskjæringer.

Den politiske sammensetninga av Nordreisa kommunestyre, som består av 29 representanter, er følgende: (antall i parantes) AP (14), H (6), SP (4), KRF (3), SV (2). Ordføreren tilhører AP og sitter i sin første periode. Ordføreren har forøvrig fra 1980 heltidsgodtgjørelse for sitt verv. Det politiske styrkeforholdet har vært relativt stabilt de siste ti-år, den forrige ordføreren (nåværende varaordfører) som også tilhørte AP satt sammenhengende i 5 perioder. Det er, og har vært en relativ sterk grad av politisk konsensus om de oppgaver kommunene har stått og står overfor.

Administrasjonen i Nordreisa må anees som normalt utbygd for en kommune av denne størrelse, kanskje med unntak av formannskapskontoret hvor kapasiteten må vurderes som noe knapp. Vi skal her gi en oversikt over administrasjonen med antall ansatte på saksbehandlernivå (1980-tall).

Tab 5.1 Administrasjonen i Nordreisa: antall ansatte på sakbehandlernivå

---

formannskapskontor	2	kulturetaten	1
kommunekassen	3	teknisk etat	3
skolekontoret	2	sosialetaten	4
		hjemmesykepleien	1

I plansammenheng må Nordreisa sies å ha vært relativt tidlig ute. Allerede i begynnelsen av 1970 ble det vedtatt å sette i gang med generalplan-arbeide, og i 1974 forelå det første utkastet ferdig. Dette ble formelt vedtatt i kommunestyret i juni 1977. Samtidig ble det vedtatt å sette i gang med arbeidet med å utarbeide langtidsbudsjett. Det første langtidsbudsjett ble vedtatt høsten 1978 og en er i 1982 i ferd med å foreta den 4. rulleringa av dette.

#### 5.0.2 Data og metode

Vi skal her gjøre rede for innsamlinga av de data som presenteres i dette kapitlet, samt en del aktuelle metodiske problem.

Som case for iverksetting av langtidsbudsjettet på kommunenivå har vi altså valgt Nordreisa. Valget av kommune ble i første omgang avgrensa til Troms fylke. Dette hadde sammenheng med rent praktiske forhold som avstand og kommunikasjoner. Viktig var imidlertid også at det var etablert visse rutiner i forbindelse med fylkesmannens langtidsbudsjett-veiledning overfor kommunene. I Troms hadde vi på et tidligere tidspunkt etablert kontakt med fylkesmannen,<sup>1)</sup> og det var allerede samlet inn en del data på fylkesmann-kommune-interaksjonen i Troms som kunne inngå i denne undersøkelsen. Det var videre ønskelig å studere en kommune som hadde drevet med langtidsbudsjettering over en periode slik at den til en viss grad hadde fått rutiniert denne virksomheten. Nordreisa, som en av de første kommuner i Troms som tok til med langtidsbudsjettering, pekte seg ut her. Et tilleggs-kriterium var også at kommunen burde ha en "normaladministrasjon" dvs. ikke spesielt dårlig og ikke spesielt godt utbygd (i Troms-målestokk). Nordreisa fyllte også et slikt kriterium.

Vi har i denne undersøkelsen valgt å konsentrere oss om et case. Valget av en slik intensiv undersøkelse gjør oss i stand til å undersøke flere og vanskelig utforskbare variable ved denne delen av

---

1) Dette skjedde i regi av prosjektet "Kommunale styringsproblemer, som denne oppgaven er skrevet i tilknytning til.

iverksettingsprosessen enn om vi hadde satset på et mer ekstensivt opplegg. Det er også spørsmål om et slikt ekstensivt opplegg, som nødvendigvis måtte ha basert seg mer på rent kvantitative data, ville være egnet til å belyse den problemstilling vi har skissert.

Svakheten ved slike case-undersøkelser er selvsagt at det kan være vanskelig å si noe om gyldigheten av de funn som blir gjort utover dette ene caset.

For at vi skal kunne si noe om dette er det nødvendig å reise spørsmålet om Nordreisas representativitet mht. til de faktorer som antas å virke inn på iverksetting av langtidsbudsjettering. Vi har allerede i utvalgskriteriene nevnt at det har vært tatt hensyn til at Nordreisa hadde en "normal-administrasjon". Nå er dette et nokså lite presist begrep, og det vil i et senere avsnitt blir gjort rede for hvorfor dette ikke er nærmere presisert.

Kommuneorganisasjonens holdning og motivasjon har vært framhevet som viktige variable. Slike data er naturlig nok vanskelig å lese ut av tilgjengelig statistisk materiale, eller få et generelt inntrykk av på andre mer usystematiske måter. Vi kan derfor vanskelig si noe om holdninga til langtidsbudsjettering i Nordreisa avviker fra andre kommuner.

Vi har også lagt en viss vekt på at Nordreisa ikke er atypisk mht. fylkesmann-kommune-interaksjonen, men som vi pekte på i kap. 4 finnes det ingen rutiner som er standardisert for fylkene. Når det gjelder Troms har en imidlertid lagt opp til en forholdsvis ensartet praksis fra fylkesmannens side slik at denne faktoren ikke skiller Nordreisa fra andre kommuner i fylket.

Konklusjonen på dette er at vi ikke har funnet trekk ved Nordreisa som skiller denne kommunen markert ut fra andre kommuner i Troms.

Imidlertid gjelder det for en del trekk at det er vanskelig å ha sikre oppfatninger om Nordreisas representativitet. Vi må derfor

være forsiktig med å generalisere de funn som er gjort, ut over at dette er et eksempel.

Før Nordreisa ble valgt som case, ble kommunen tilskrevet og forespurt om de var villige til å delta i denne undersøkelsen. Kommunen ble da forespeilet at dette ville innebære at alle skriftlige dokumenter angående langtidsbudsjettet ble gjort tilgjengelig, samt at vi fikk lov til å være tilstede i de fora der saka ble behandla. Dette ble akseptert med samtykke av formannskapet.

De data som blir langt fram i dette kapitlet bygger således på tre ulike hovedkilder/innsamlingsmetoder: 1 skriftlig materiale, 2 spørreundersøkelser og 3 deltakende observasjon. Vi skal kommentere hver av dem nærmere.

Det skriftlige materialet består av saksdokumenter og skriftlige vedtak. For to rulleringer har vi undersøkt alle innkomne etatsforslag, rådmannens forslag, formannskapets innstilling samt kommunestyrets endelige vedtak.

Spørreskjemaundersøkelsen omfatter alle kommunestyrerepresentanter i valgperioden 1980-1983 samt ledere for de 4 hovedsektorene og sentraladministrasjonen. Spørreskjemaene ble sendt pr post og spørsmålene hadde strukturrerte svaralternativ. For at representantene skulle ha langtidsbudsjettet "friskt i minne" ble skjemaene sendt ut umiddelbart etter behandlinga i formannskap og kommunestyre. Svarprosenten var 74 % for kommunestyrerepresentantene (n=29) og 100 % for administrasjonen (n=5). Spørreskjemaene var anonymisert slik at det er vanskelig å vite om besvarelsene representerer systematiske skjevheter, men den relativt høye svarprosenten skulle gi en viss sikkerhet for at så ikke er tilfelle.

Som vi vil se senere i kapitlet var det tildels stor sprik mellom egenrapportering på spørreskjemaet og observerbare handlingsmønstre slik de kom til uttrykk i de aktuelle beslutningssituasjoner. Vi må derfor ha en kritisk holdning til disse svarene og i størst mulig grad supplere dem med andre typer data.

Deltakende observasjon har også vært brukt som metode i tre ulike sammenhenger. Dette gjelder ved veiledningsmøte mellom fylkesmannen og kommunen, i formannskapet og i kommunestyret.

Når det gjelder fylkesmann-kommune -interaksjonen må vi presisere at vi ikke har hatt anledning til å delta på et slikt møte i Nordreisa. Vi har derimot observert denne samhandlinga i flere andre kommuner i Troms. Ut fra observasjoner her synes det som forløpet er noenlunde det samme i forbindelse med slike møter. Et slikt inntrykk blir også støttet gjennom samtaler med fylkesmannen. Vi vil derfor bruke data som er samlet inn ved disse anledningene.

Når det gjelder formanns- og kommunestyrebehandlingen var vi tilstede under drøftinga av langtidsbudsjettet for 1981 - 1985.

Et problematisk forhold ved denne metoden er å sikre at en observatørs tilstedeværelse ikke påvirker aktørene - at det ikke "blir spilt for galleriet". Dette gjelder kanskje særlig i de to minste forsamlingene -fylkesmann-rådmann-møtet og formannskapsmøtet. I den første typen møte var det endog to observatører tilstede. Her virket det da også som vårt nærvær hadde en viss innvirkning på deltakeren i den forstand at det falt en del "proklamatoriske" bemerkninger. Disse var imidlertid nokså åpenbar og hadde neppe noen betydning for "realinnholdet" i selve veiledningssituasjonen. I formannskapet var det derimot vanskelig å oppdage noen synlige tegn på at observatørnærværet affiserte møtedeltakerne. Observatøren satt plassert litt unna møtedeltakerne slik at han i nokså stor grad ble "oversett". Observatøren hadde forøvrig vært tilstede ved flere tidligere møter slik at deltakerne hadde hatt anledning til å bli "vant" med ham.

I kommunestyret satt observatøren også adskilt fra deltakerne. Her var han forøvrig blant flere tilhørere, slik at hans nærvær neppe hadde noen betydning.

En mulig feilkilde ved slik deltakende observasjon er den "bias"

som forskeren selv stiller med, dvs. at han pga. forutinntatte meninger ikke er istand til å gi en representativ beskrivelse av hendelsesforløpet. For å sikre oss mot en slike feilkilde ble det under disse to sistnevnte møtene tatt systematiske notater av alle innlegg. I den grad det var mulig ble også andre typer ytringer/ ikke-verbale tegn registret. De møtereferat som blir gitt senere baserer seg på disse notatene.

I tillegg til disse kildende har vi også hatt interju/samtaler med såvel fylkesmann som rådmann og flere kommunestyremedlemmer. Disse har vært delvis formelle (forhandsavtalte møter, telefonforespørsler), delvis uformelle ("kaffeprat"). De data som er innhentet på denne måten vil i liten grad bli presentert i noen eksplisitt form, men er mer brukt til å støtte opp om ulike hypotesedannelser, som så er forsøkt belagt på annen måte.

På grunnlag av disse kildende mener vi å ha fått et relativt godt innsyn i de prosesser som utfolder seg i forbindelse med iverksettinga av langtidsbudsjettet i Nordreisa.

### 5.0.3 Kommuneorganisasjonen

Vi har til nå snakka om kommuneorganisasjonen som en ikke nærmere avgrensa enhet. Kommuneorganisasjonen omfatter i prinsippet alle som er ansatt eller har valgte ombud i kommunen. Ut fra vår primære interesse i de aktører som har betydning for økonomistyringa vil vi imidlertid konsentrere oppmerksomheta om noen få viktige aktør-enheter som har en mer direkte tilknytning til langtidsbudsjettprosessen.

Som vi senere skal komme tilbake til omfatter langtidsbudsjettet i Nordreisa bare nye tiltak, dvs. nyinvesteringer og nye stillinger. Det er således bare instanser som har slike som kan koples på langtidsbudsjettet, og vi kan avgrense oss til disse, Vi skal se på hvilke aktørenheter som har vært involvert i arbeidet med de tre siste langtidsbudsjett som har vært produsert i Nordreisa.



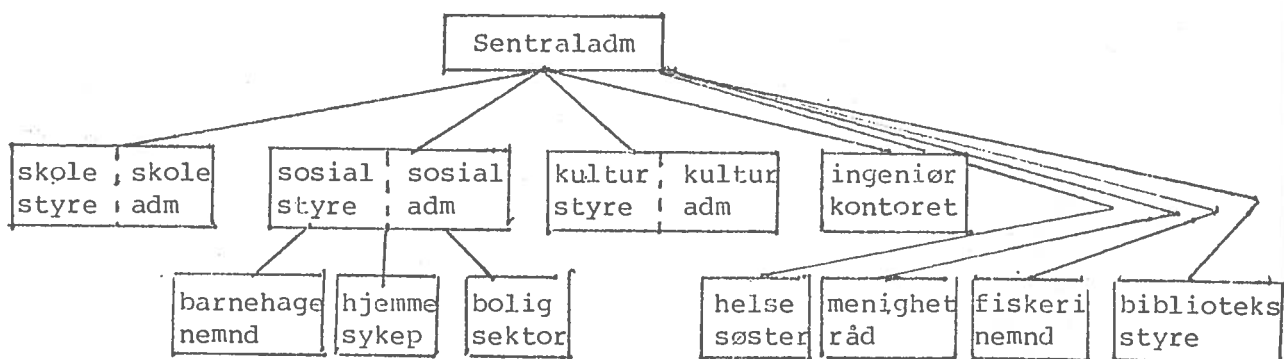
Tab. 5.2 Aktørenheter som er involvert i langtidsbudsjetteringsprosessen i Nordreisa

	1980	1981	1982
kulturstyre	X	X	X
menighetsråd	X	X	X
skolestyre	-	X	X
ingeniørkontor	-	-	X
sosialstyre	X	X	X
barnehagenemnd	X	X	X
hjemmesykepleie	X	X	X
boligsektoren	-	X	-
helsesøster	-	-	X
fiskerinemnd	-	-	X
bibliotekstyre	-	-	X

X har produsert langtidsbudsjett-forslag  
- har ikke produsert langtidsbudsjettforslag

I tillegg kommer så selvfølgelig sentraladministrasjonen, formannskap, og kommunestyre. Kommuneorganisasjonen vil i vår sammenheng omfatte disse aktørenhetene. Vi ser at denne lista omfatter aktørenheter med tildels svær forskjellig organisatorisk oppbygging og status. I denne omgang skulle det være unødvendig å komme nærmere inn på formannskap og kommunestyre. Når det gjelder de resterende kan vi framstille deres ulike status slik.

Fig. 5.2 Relasjoner mellom aktørenhetene i forbindelse med langtidsbudsjett-behandlinga



Vi har altså sentraladministrasjonen på toppen som det samordnede

ledd. <sup>1)</sup> Under sentraladministrasjonen har vi for det første det vi kan kalle hovedsektorene. Tre av disse er fullt utbygd med egen sektoradministrasjon og et folkevalgt sektorstyre. Dette gjelder skole, sosial og kultursektoren. I denne gruppen har vi også ingeniørkontoret, men dette mangler et folkevalgt organ til å styre prioriteringene. Alle disse fire har direkte aksess til trinn to - rådmannens samordning av langtidsbudsjettet. I det opprinnelige vedtaket om oppstart av langtidsbudsjettering ble alle ulike saksområdene fosøkt fordelt på disse hovedsektorene.

For det andre har vi således de aktører som har ulike spesialarbeidsområder innenfor hver sektor. Den organisatoriske oppbygginga varierer noe: i enkelte tilfeller består aktørenheten av rent fagpersonell, i andre av fagpersonell pluss et folkevalgt organ, i atter andre av bare folkevalgt organ. Disse enhetene skal i prinsippet få avveid sine prioriteringer innenfor de respektive sektorene før de sendes videre til trinn to, og kan således sies å ha indirekte aksess til samordningsfasen.

Den tredje og siste gruppen er aktørenheter av en slik underordna rang som likevel faller utenfor hovedsektorene. Disse har derfor direkte aksess til trinn to. På samme måte som i gruppe to finner vi ulik organisatorisk oppbygging av disse aktørenhetene.

Interessante spørsmål i denne sammenheng ville være om aktørenhetene som består av både folkevalgte og administrativt personell har en annen holdning til langtidsbudsjettet, eventuelt blir behandlet annerledes i samordnings- og vedtaksfasen enn de med bare administrativt personell. En kan også stille spørsmål om det finnes lignende systematiske ulikheter mellom instanser i de to første og den siste gruppen -

---

1) Sentraladministrasjonen har egentlig en slags dobbelposisjon ved at den i tillegg til å være et samordnende organ "hevet" over etatsnivået også har status som etat sjøl., med dertilhørende tiltak, jfr ønske om ny konsulentstilling.

mao. mellom de med direkte og de med indirekte aksess til sam-  
ordningstrinnet. Vi har imidlertid for dårlige data til å kunne  
antydde noen systematisk sammenheng her.

I analysen vil det derfor ikke bli skilt mellom disse tre gruppene  
på etatsnivå.

Vi har flere ganger vært inne på viktigheten av organisasjonens  
kapasitet og kompetanse i forbindelse med iverksetting av tiltak.  
Når det gjelder Nordreisa kommune vil vi ikke gå i noen detalj når det  
gjelder dette spørsmålet. Grunnene til dette er flere, både av metodisk  
og forskningsetisk karakter.

Når det gjelder det etiske aspektet: Nordreisa kommune har en relativt liten  
administrasjon. En vurdering av kapasitet og kompetanse i ulike deler  
av organisasjonen vil det lett kunne knyttes til identifiserbare  
personer og forstås på en uheldig måte.

Når det gjelder det metodiske: Et vanlig inntak her er ofte antall  
personer som er knyttet til aktørenheten, og deres formelle utdannelses-  
bakgrunn, eventuelt med antall års erfaring innenfor dette og lignende  
arbeid. Det er imidlertid problematisk på flere måter å nytte en slik  
tilnærming i vårt case.

For det første vil andre faktorer enn antall personer og deres formelle  
kompetanse ha betydning for aktørenhetens kapasitet og kompetanse.  
Stor gjennomtrekk i stillingene vil bety at mye tid og energi går med  
til å opparbeide samarbeidsforhold og kunnskap om lokale forhold.  
Konflikter innad i de ulike aktørenhetene kan også ha betydning for  
evnene til å "få arbeidet unna : en flink byråkrat kan f.eks. lett lammes av  
et gjensstridig folkevalgt organ.

For det andre er det problemer med å vurdere aktørenheter som består  
av, eller har innslag av folkevalgte. Her vil det åpenbart være svært  
personavhengige og svært vanskelig målbare faktorer som avgjør kapasitet  
og kompetanse.

Ingen av de forholdende vi har nevnt her er prinsipielt uoverkommelige, men vi har altså valgt å ikke komme nærmere inn på konkrete henvisninger til kapasitet og kompetanse i forbindelse med Nordreisa.

### 5.1 Oppstartinga av langtidsbudsjett-arbeidet i Nordreisa

Når vi nå skal gå å ta for oss beslutninga om å ta til med langtidsbudsjettering i Nordreisa kan det være interessant å relatere dette til de tre gruppene av kommuner som ble skissert i kapittel 4.5.2: en gruppe som på eget initiativ har tatt til med langtidsbudsjettering og driver arbeidet ved hjelp av egne administrative ressuser, en annen gruppe som frivillig har begynt med langtidsbudsjettering, men er avhengig av en kontinuerlig bistand fra fylkesmannen, og en tredje gruppe som har blitt presset til, eller er under sterkt press for å starte opp med langtidsbudsjettering. Vi må anta at særlig mellom den siste og de to første vil motivasjonen og den generelle holdninga overfor tiltaket være forskjellig.

Langtidsbudsjett-arbeidet i Nordreisa ble satt igang i midten av 1977. Saka ble tatt opp av daværende formannskapssekretær (adm leder) på bakgrunn av at generalplanen for kommunen var ferdig utarbeidet og skulle kompletteres med et økonomisk handlingsprogram. I saksdokumentene som ble lagt fram for formannskapet blir langtidsbudsjettet sett på som handlingsprogram-delen i generalplanen. Langtidsbudsjettet skulle ved de årlige rulleringer bidra til at generalplanen var ajourført med den aktuelle økonomiske situasjon til enhver tid. Det opplegget som ble skissert for formannskapet var basert på et notat utarbeidet i desember 1975 av utbyggingsavdelinga i Troms fylke. Dette opplegget var helt i tråd med retningslinjene fra Kommunal og Arbeidsdepartementet (H 1011). Alt tyder derfor på at kommunen ikke var utsatt for noe direkte press fra overlokalt hold for å få satt dette arbeidet igang.

Men pga. denne koplinga med genralplanen ble formannskapet ikke invitert til å ta stilling for eller mot å innføre dette tiltaket. I stedet

ble det fokusert på fordelingen av oppgaver i forbindelse med utarbeidelsen av langtidsbudsjettet. (For å komme mer i takt med den administrative arbeidsdelinga i Nordreisa var det nødvendig å tilpasse det opprinnelige opplegget fra utbyggingsavdelinga noe.)

Ved en rasjonell vurdering av dette tiltaket ville det kanskje være naturlig å se hvilke faktisk nytte kommunen ville ha av tiltaket, og veie dette mot den arbeidsbyrde en slik administrativ rutine kunne forventes å medføre, og om administrasjonen i Nordreisa hadde kapasitet og kompetanse til å gjennomføre opplegget. I den sammenheng kunne en kanskje vente at etatene fikk uttale seg på forhånd. En slik vurdering inngikk imidlertid ikke som premiss i vedtaksforslaget.

Det synes altså som beslutninga om å innføre langtidsbudsjett ikke ble tatt på grunnlag av rasjonelle overveielser om tiltaket som sådan, men snarere som en respons eller oppfølging av det som ble oppfattet som prosedyreregler i forbindelse med generalplanlegginga. En slik antakelse blir støttet av det faktum at saka ikke ble funnet viktig nok til å bli behandlet i kommunestyret. Formannskapet nærmest tok til etterretning at langtidsbudsjettet var en integrert del og naturlig oppfølging av generalplanen. Og siden Nordreisa hadde utarbeidet generalplan måtte en følgelig også drive med langtidsbudsjett, uten å problematisere nærmere hvilke implikasjoner dette vill få.

Det er også mulig å framsette som hypotese at en beveggrunn i tillegg kan være at kommunen var inne i en nokså ekspansiv periode (se tab 5.1) og at administrasjonen følte behov for et mer langsiktig perspektiv på utviklinga av kommuneøkonomien. Vi har imidlertid ikke hatt muligheter til å få undersøkt en slik hypotese nærmere (se nedenfor).

Det synes altså som vi kan konkludere med at alle instanser som ble knytta til langtidsbudsjett-arbeidet i Nordreisa var relativt uforberedt og ukjent med det arbeidet man skulle ta til med: hva det ville kreve av ressursinnsats og hvilken status det skulle ha i forhold til etablerte styringsrutiner.

Siden langtidsbudsjettet på denne måten er så tett koplet med general-

planen må vi anta at holdninga til langtidsbudsjettet vil være preget av hvordan man oppfattet generalplanen. Generalplanen ble i sin tid laget av et sør-norsk konsulentfirma som hadde spesialisert seg på dette arbeidet. Resultatet ble imidlertid i Nordreisa, som i en rekke andre kommuner som fikk sin generalplan på samme måte, bare mottatt med betinget tilfredshet (Se Ekker 1975). I den grad langtidsbudsjettet ble rammet av den samme misnøyen må vi anta at kommuneorganisasjonen har sett på tiltaket med ikke alt for entusiastisk holdning. Dette kan vi imidlertid bare framsette hypoteser om fordi både sentrale personer innenfor administrasjonen i Nordreisa og kommunestyret er skiftet ut siden den gang, slik at det ikke har lyktes å få fram sikker informasjon om dette.

Men en indikasjon på at det kan forholde seg slik kan vi få ved å se på tab 5.4. Vi ser her at hele 6 av 11 aktøreheter ikke har produsert forslag til 1980 langtidsbudsjettet (Vi har desverre ikke vært i stand til å få framskaffe data fra tidligere langtidsbudsjett). Informasjon fra nåværende rådmann gir også inntrykk av at særlig på etatsnivå har holdninga vært lite positiv til dette arbeidet.

Politikernes usikkerhet og uvilje til å binde seg til noe de ikke hadde den fulle oversikt over manifesterte seg i forbindelse med utarbeidelsen av det første langtidsbudsjett. Da dette ble lagt fram for kommunestyret i november 1978 ble det først sendt tilbake til formannskapet for videre bearbeidelse. Da det så kom tilbake til kommunestyret ble det vedtatt med presiseringa: "kommunestyret forbeholder seg rett til å forandre på prioriteringen og ta inn nye prosjekt ved rulleringen." 1)

En indikasjon på at administrasjonen heller ikke var helt på høyde med situasjonen er at vedtaket fikk anmerkning fra fylkesmannen om at en ikke hadde beregna utgifts- og inntektsida på en riktig måte. Det oppsto dermed en feil slik at det ikke ble balanse i langtidsbudsjettet.

---

1) Et slikt forbehold er selvsagt unødvendig da muligheten til endring av prioriteringen er noe av poenget med rulling.

På bakgrunn av dette må vi kunne si at Nordreisa hører til den gruppen av kommuner som starta opp med langtidsbudsjett-arbeidet på frivillig basis (dvs. uten direkte press) men ikke nødvendigvis på grunnlag av velbegrunnende oppfatninger om at tiltaket ville være til nytte i økonomistyringa i kommunen.

## 5.2 Langtidsbudsjett-arbeidet på etatsnivå.

### 5.2.1 Innledning

Arbeidet på etatsnivå kan vi splitte opp i to i og for seg adskilte aspekter. Vi kan for det første snakke om et teknisk/økonomisk aspekt. Essensen i dette er å utrede mest rasjonelle tekniske løsninger, og samtidig beregne de budsjettmessige konsekvenser av disse løsningene. For det andre kan vi snakke om et politisk/strategisk aspekt. Det primære her er å prioritere prosjektene innen hver etat i forhold til de totale rammer for langtidsbudsjettet, det som Wildavsky (1974:s21) kaller "deciding how much to ask for".

Det teknisk/økonomiske aspektet preges først og fremst av en type analytisk problemløsning, "ekspertarbeid". Sentralt for evnen til å gjennomføre slike funksjoner er den faglige kapasitet og kompetanse som organisasjonen har tilgang på.<sup>1)</sup>

Vi har som nevnt avskåret oss fra en nærmere vurdering av disse faktorene. En indikasjon på om de utgjør en betydelig barriere i

---

1) Ofte vil det imidlertid kunne ligge et strategisk element i selve kostnadsoverslaget: dersom budsjettsituasjonen vurderes romslig kan en overbudsjettere de enkelte tiltak for å "ha noe å gå på", få ekstra høy kvalitet, jfr kapittel 2. Dersom budsjettsituasjonen vurderes som dårlig kan en underbudsjettere for lettere å få gjennomslag for tiltaket, gi inntrykk av det vil bli rimeligere enn det i realiteten ventes å bli. Vi vil ikke forfølge en slik hypotese nærmere her.

i forbindelse med etatenes arbeide med langtidsbudsjettet får vi imidlertid på spørsmål til etatsjefene om de har hatt tilstrekkelig forberedelsestid til behandlinga av langtidsbudsjettet. Her svarer alle de 4 etatsjefene "ja".

På grunnlag av dette må vi kunne anta at etatsnivået er i besittelse av den teknisk/økonomiske kapasitet og kompetanse som tiltaket krever, og at det ikke virker ekskluderende av den grunn.

Når det gjelder det politisk/strategiske aspektet så har dette sammenheng med det kompleks av gjensidige rolleforventninger som gjerne vil oppstå mellom de ulike aktører i en budsjetteringsprosess. (WiIdavsky 1974:19). For etatene/sektorene vil denne rollen bestå i å påpeke alle aktuelle tiltak som vurderes som "nødvendige" for å oppfylle de oppgaver som er tillagt sektoren. Sentralt ved dette aspektet er å kalkulere hvor den del av den totale "budsjettkaka" etaten kan regne med å få tildelt, og hvilke budsjettstrategier som bør følges for å oppnå denne delen.

Vi skal nå se nærmere på de rutiner som er lagt opp for arbeidet på etatsnivå med særlig vekt på de holdepunkter som gis for etatenes prioriteringer og hvilke resultat dette gir.

#### 5.2.2 Samordning og prioritering på etatsnivå

Langtidsbudsjettarbeidet på etatsnivå blir formelt påbegynt ved at rådmannen sender ut et skriv til alle kommunale etater der mottakerne får beskjed om at de "...må komme med eventuelle forslag til nye tiltak som skal med i perioden". Skrivet angir tidsfrist for når forslaget må være innkommet til rådmannen. Skrivet går ut i begynnelsen av januar og tidsfristen er satt slik at etatene har ca 3 måneder på seg.

Hvilket grunnlag har så etatene for å sette i gang med dette arbeidet? I retningslinjene fra Kommunal og Arbeidsdepartementet (H1011/1974) heter det at "Det må fra sentralt hold i kommunen fastsettes retningslinjer for hvordan sektorene skal planlegge og utarbeide sine forslag til langtidsbudsjettet... (Disse) bør gi opplysninger... om hvilke generelle mål og forutsetninger som skal legges til grunn..." (s46). I det skrivet som går ut fra rådmannen blir det imidlertid ikke gitt antydninger om hvilke



rammer som skal gjelde hverken for de enkelte etater eller for den totale kommunale virksomhet i perioden. Etatene får altså ingen retningslinjer å gå etter her.

De totale rammer skal det teoretisk sett gis holdepunkter for i forrige års langtidsbudsjett. Rådmannen skriver således i sine kommentarer til langtidsbudsjettet, at de gitte beløp "viser det en regner med å få til rådighet til nye tiltak i perioden" (langtidsbudsjettet 1981/1985 s 13). Dersom dette er riktig skulle vi finne noenlunde samsvar i beløpene for samme året mellom langtidsbudsjettet for perioden  $t$  og langtidsbudsjettet for perioden  $t-1$ . I følgende tabell ser vi det prosentvise avvik for hvert år mellom langtidsbudsjettet  $t$  og langtidsbudsjettet  $t-1$ .

Tab. 5.3 langtidsbudsjettet  $t$  i forhold til langtidsbudsjettet  $t-1$ , prosentvis avvik for samme år.

$LTB_t$	$LTB_{t-1}$	79	80	81	82	83	84
$LTB_{81/85}$	$LTB_{80/84}$			+49	+8	+27	+103
$LTB_{80/84}$	$LTB_{79/83}$		+51	+11	-29	-30	
$LTB_{79/83}$	$LTB_{78/82}$	+15	+126	+16	+23		

(tallene er ikke korrigerert for inflasjonen slik at normalt avvik vil være ca 10 % pr år)

Vi ser at avvikene er store og varierer svært. Men hovedinntrykket er at de rammer som gis gjennom langtidsbudsjettet  $t-1$  er lite retningsgivende for de rammer som blir gjeldende for langtidsbudsjettet  $t$ . Vi må derfor kunne si at etatene ikke har noen reelle retningslinjer å ta utgangspunkt i når de skal ta til med dette arbeidet. Arbeidet i etatene starter altså opp tilsynelatende på et relativt fritt grunnlag, uten at kravet om innordning under en felles målsetting eller klare budsjettammer er alt for påtrengende.

Skjer det så noen form for samordning underveis - "in the process" - gjennom rådmannen? Når det gjelder rutinisert møtevirksomhet i forbindelse med langtidsbudsjettet, så finner ikke dette sted i Nordreisa. Vi har heller ikke inntrykk av at prioriteringer eller rammer blir drøftet med folk utenfor de aktuelle organer.

Hvordan vurderer så sektorene sjøl sitt utgangspunkt for å drive med langtidsbudsjett. I spørreundersøkelsen fikk lederne for de fire hoved sektorene spørsmålet: Synes du at langtidsbudsjettet er til hjelp for å få bedre oversikt over kommunens økonomiske situasjon? Svarene fordelte seg slik:

Tab 5.4 Etatsjefenes oppfatning om langtidsbudsjettet som middel til å få oversikt over kommuneøkonomien

Ingen hjelp	noen hjelp	god hjelp
0	1	3

Disse tallene tyder på at langtidsbudsjettet har en viss funksjon som informasjonskilde i forbindelse med budsjettarbeidet.

Indikasjoner på den generelle økonomiske situasjonen inngår som premiss i (enkelte av ?) etatenes langtidsbudsjett-forslag finner vi i formuleringer som: "saken er lagt på is ut fra kommunens dårlige økonomi..." (forslag fra boligsekretæren). "Med bakgrunn i kommunens dårlige økonomi er det lite realistisk å regne med at mange av de forannevnte prosjekt kan realiseres..." (forslag fra skolestyret).

Ut fra dette skulle vi kanskje kunne forvente en viss "realisme" i etatenes langtidsbudsjett-forslag. Et inntak til å vurdere en slik "realisme" er å se hvordan etatene foreslår oppstart/ realisering av sine tiltak fordelt over langtidsbudsjett-perioden i de langtidsbudsjett som er produsert.

Tab 5.5 Etatenes forslag til fordeling av antall tiltak i langtidsbudsjettperioden. % på hvert år.

	1 år	2 år	3 år	4 år	totalt	
LTB 1980/84	61	27	8	4	100	n=24
LTB 1981/85	50	21	16	12	99	n=42

Denne profilen på det ønskede oppstartingsår for tiltakene viser nok så klart at etatenene i liten grad synes å klare å foreta en "realistisk" budsjettering og dermed bruke langtidsbudsjettet som et reelt instrument for langsiktig planlegging. En slik opphoping av tiltak delvis de to første, og særlig det alle første året i perioden

er lite realistisk, ikke bare ut fra en økonomisk synsvinkel. Sannsynligvis vil kommunens tekniske kapasitet ikke være tilstrekkelig til å "svelge unna" denne aktiviteten. Vi må også anta at ut fra et sysselsettingssynspunkt vil en slik "boom" ha uheldige virkninger.

Hvordan skal vå så forklare diskrepansen mellom den tilsynelatende "forståelse" for signalene om økonomisk moderasjon i langtidsbudsjettet som kommer til uttrykk, og den faktiske overbudsjettering som vi har påvist ?

En mulig tolkning er at viljen er tilstede, men pga. andre omstendigheter er etatene ikke i stand til å få sine forslag innpasset i de totale rammer. Av slike omstendigheter har vi særlig lagt vekt på utilstrekkelige rutiner for utveksling av informasjon. En mulig årsak til dårlig informasjonsflyt er at etatene har dårlig kapasitet eller for lite tid til å forberede langtidsbudsjettet. Men som vi har sett svarte samtlige etatsledere bekreftende på spørsmål om de har hatt tilstrekkelig forberedelsestid til behandlinga av langtidsbudsjettet. .

En annen mulig årsak kan være at langtidsbudsjettet i seg sjøl oppleves av etatene å gi for lite informasjon om hvordan de skal forholde seg. På spørsmål: "Ønsker du at langtidsbudsjettet bør inneholde flere/færre opplysninger" får vi følgende svarfordeling:

Tab 5.6 Etatsjefenes oppfatning om informasjonsinnholdet i langtidsbudsjettet

---

for lite	passe	for mange	
1	3	0	n=4

Vi ser at alle etater med ett unntak synes at informasjonsverdien ved langtidsbudsjettet er tilstrekkelig. Det virker således som denne tolkninga ikke er videre sannsynlig.

En annen tolkning som heller ikke er uforenlig med antakelser om at etatene ønsker å vise loyalitet med en moderasjonslinje, legger mer vekt på den strukturelle tvang som ligger i de rolleforventninger

som etableres i en slik budsjetteringsprosess. (Wildavsky 1974). Aktørene på alle trinn i prosessen forventer at etatene skal "ta litt ekstra i" i sine forslag i forhold til det reelle behovet. Dersom en etat begynner å vise moderasjon vil dette lett kunne bli tolket som et tegn på at behovet hos vedkommende er mindre enn hos andre etater. For å sikre seg mot et slikt inntrykk legger en dermed på litt ekstra.

Vi kan også tolke etatenes overbudsjettering som et uttrykk for "å være seg sjøl nærmest", dvs. at en forsøker å få så stor andel av det totale budsjettet som mulig. Å påvise så stort behov som mulig blir dermed et strategisk virkemiddel for å oppnå dette.

Inn en slik tolkning blir de utsang som er referert å betrakte som en slags verbale skuebrød. Det er lite trolig at noen har unngått å legge merke til at kommuneøkonomien i Nordreisa såvel som i de fleste andre kommuner er under sterkt press. I en slik situasjon kan det være strategisk viktig å framstå som moderat og ansvarbevisst på verbalplanet. Utsagnene har dermed karakter av symboler og får en legitimeringsfunksjon i forhold til et forslag som kanskje er for ekspansivt.

I alle disse tolkningene ligger det implisitt er forutsetning om at etatene sjøl ønsker å avklare sine prioriteringer internt. Vi kan imidlertid tenke oss tilfeller der det er en mer eller mindre bevisst politikk fra etatene å overlate til det overordnede ledd å foreta denne prioriteringa. Dette kan særlig være aktuelt i tilfeller der det hersker stor uenighet innen de enkelte etater om hvilke prosjekter som skal prioriteres. Vi kan da se et overekspansivt langtidsbudsjettforslag som uttrykk for at en ikke klarer å oppnå en slik enighet. Det kan da oppleves som den beste løsninga å overlate prioriteringa til en slags "overdommer" som er hevet over den lokale konflikten.

Det kan være vanskelig å gi noen entydig bekreftelse på at en av disse tolkningene er riktig. Dette ikke minst fordi de ikke er gjensidig utelukkende. I hver av tolkningene er det lagt vekt på enkelte element, og hver av dem kan i og for seg tenkes å ha relevans for

vårt tilfelle siden alle trekker i samme retning: et overekspansivt langtidsbudsjett-forslag som i sin tur nødvendiggjør en tildels drastisk omarbeidelse i trinn to under rådmannens behandling. Men felles for alle disse er at etatene ikke klarer å frigjøre seg fra de rutiner som er etablert i forbindelse med budsjettarbeidet. Vi må derfor konkludere med at det synes som organisasjonsstrukturen presser tiltaket inn i etablerte rutiner.

### 5.3 Langtidsbudsjett-arbeidet på rådmannsnivå

#### 5.3.1 Innledning

Jo større avvik det er mellom summen av etatenes langtidsbudsjett-forslag og de rammer som forventes å gjelde, jo viktigere blir de prosesser som skjer for å få disse to beløpsstørrelsene samordnet. Dette arbeidet skjer altså i sentraladministrasjonen under ledelse av rådmannen. Utfallet av dette arbeidet framtrer i form av en ramme for nye tiltak, dernest som en prioritering mellom de ulike sektor-forslagene. Det forekommer ofte at rådmannen foretar en omprioritering av de ulike etatsforslagene, av og til også at han stryker/evt. fører opp helt nye prosjekt. Til grunn for dette utfallet ligger det en rekke prosesser som vi skal se nærmere på.

Før vi gjør det skal vi imidlertid gjøre oppmerksom på at dette er en svært vanskelig oppgave. Det har sammenheng med at arbeidet i stor grad blir utført av rådmannen sjøl på basis av egne vurderinger. Disse vurderingene er naturlig nok ikke formalisert på noe vis slik at det er vanskelig å få systematiske inntrykk av dem.

På dette trinnet finner også veiledninga fra fylkesmannen sted. Som nevnt har det ikke vært anledning til å være tilstede på et slikt møte.

Vi vil derfor gi en generell beskrivelse av et slikt møteforløp for å illustrere de prosesser som finner sted her.

Utgangspunktet for samordningsarbeidet er altså de rammer som ventes å gjelde for hvert enkelt år i perioden. Rådmannen foretar en foreløpig beregning av denne størrelsen basert på et regnestykke med en rekke beregnede og gitte faktorer. Med dette som utgangspunkt begynner han så med det vi kan kalle en grovprioritering av etatsforslagene, dvs. en nærmere systematisering av de foreslåtte tiltak.

I denne fasen er det så at det gjerne blir avtalt et veiledningsmøte med fylkesmannen. Vi skal her gi en generell illustrasjon på hvordan en slik veiledning vil fortone seg.

### 5.3.2 Interaksjon fylkesmann-rådmann

Det finnes naturligvis ulike former for kontakt som kan rubriseres under merkelappen langtidsbudsjett-veiledning. Dette kan være telefonkontakt med enkle forespørsler, eller møter der andre saker står på dagsorden, noender langtidsbudsjettet blir tatt opp som en "bisak". Den typen vi skal ta opp her er der langtidsbudsjettet er definert som den eller en av de viktigste saker på dagsorden.

Initiativet kommer som regel fra kommunen sjøl og møtet holdes enten i kommunen eller hos fylkesmannen. Møtet er som regel definert som "administrativt arbeidsmøte", dvs. at i tillegg til økonomikonsulenten fra fylkesmannen deltar administrativ leder pluss eventuelt andre som har ansvaret for økonomifunksjonen i kommunen. I enkelte tilfeller er også ordfører tilstede.

Det forventes fra fylkesmannen at rådmannen har fått klargjort et grunnlagsmateriale som det kan arbeides ut fra. Dette materialet bør omfatte den nevnte grovprioritering av etatsforslagene med kostnads-overslag og finansieringsplan for de enkelte prosjekt. I tillegg forutsettes kommunen å legge fram en vurdering av kommunens inntekter i perioden. Dette innbefatter en vurdering av næringsvirksomheten og hvordan skatteinntektene vil utvikle seg. Dersom kommunen har foretatt sonderinger med finansieringsinstitusjoner om lån til prosjekt vil gjerne dette også bli lagt fram.

Fylkesmannens representant bidrar på sin side først med de generelle økonomiske forutsetninger som langtidsbudsjettet bør bygge på. På det helt generelle plan er dette gjerne antakelser om konjunkturer: den statlige finanspolitikk og hvilke konsekvenser den kan få for kommunene. Av de mer konkrete ting er hvilken inflasjonstakt som bør bygges inn i budsjettet og hvilken pris og lønnsutvikling en må regne med. Til disse generelle vurderingene hører også antakelser om størrelsen på framtidige tildelinger av skatteutjæmningsmidler.

Med dette som utgangspunkt går en så i gang med å "sy sammen" langtidsbudsjett-forslaget. Både de vurderinger som kommer fra fylkesmannen og kommunens side er gjenstand for diskusjon i denne sammensyingsprosessen. For kommunene vil det ofte stå som et mål å tøyne rammene mest mulig slik at en har størst mulig åpning for nye prosjekt. For fylkesmannen er målet ofte det motsatte - å stagge ekspansjonsiveren. Han vil derfor ofte sette spørsmålstegn ved optimistiske kostnadsoverslag for prosjektene eller ved optimistiske skatteanslag. Som regel kommer en til enighet, men i de tilfeller der en ikke gjør det er det fylkesmannen som trekker seg - som funksjonen som veileder foreskriver. På grunnlag av denne diskusjonen kommer en så fram til hvilke rammer som finnes for nye tiltak.

Det må understrekes at det formelle tema for disse diskusjonene hele tiden dreier seg de totale rammer som langtidsbudsjettet skal legges innenfor. Fylkesmannen vil sjelden kommentere berettigelsen av enkeltprosjekt eller de prioriteringer som er gjort på noen måte som kan tolkes som offisielt påtrykk.

I den uformelle atmosfæren som disse møtene er prega av, det likevel vanskelig å unngå å komme inn på enkeltprosjekt. Fylkesmannen vil ofte gjennom menigsutvekslinger eller "råd" komme med synspunkter på hvilke prosjekt som antas å ville få gjennomslag i ulike prioriteringssammenhenger, f.eks i de ulike statsetatenes respektive planer på fylkesnivå, eller fylkeskommunenes utbyggingsavdeling eller Kommunalbanken for den del. Dette ut fra egne fortolkninger av signaler

om hvilke sektorer eller prosjekter som ønskes prioritert hos de overlokale myndigheter. Men disse ytringene er som regel eksplisitt framstilt, eller underforstått definert som personlige vurderinger som det forsåvidt står fritt opp til kommunene sjøl å velge å ta hensyn til - eller la være.

Det vil selvsagt variere fra kommune til kommune hvor stor betydning fylkesmanns-veiledninga har for det endelige forslaget som legges fram for formannskapet. I noen tilfeller - kanskje særlig der i kommuner med ekstra dårlig kapasitet og kompetanse - har veiledninga utvilsomt nokså stor betydning, i andre tilfeller har møtet ofte mer karakter av gjensidig informasjonsutveksling og drøftingene om langtidsbudsjettet fungerer som fylkesmannens konfirmasjon av det arbeide som er utført av rådmannen.

Under alle omstendigheter vil rådmannens prioriteringsarbeid være viktig, og vi skal i det følgende gå nærmere inn på denne prosessen.

### 5.3.3 Rådmannens samordningsaktivitet

Vi skal først se nærmere på de endringer som rådmannen gjør i forhold til etatsforslagene. (se tab 5.7)



Tab. 5.7 Rådmannens prioriteringer av etatsforslagene, langtidsbudsjettet 1981-1985 1)

Sektor/etat	prosjekt	1982	1983	1984	1985
Skole	klasserom Hamnes skole	(X)			
	fast dekke skoleplasser	(X)	(X)		
	Rotsundelv skole/lærerbolig		((X))		
	utv. Sappen skole			(X)	
	gym.sal Sørkjosen skole				X
Sosial	1/2 kontorassistent	X			
	sosionom	X			
	vaktmester	/X/			
	1/2 sykepleier	(X)			
	1/2 kontorassistent	(X)			
	1/2 hjelpepleir		X		
	hjemmehjelp		X		
1/ sykepleier			X		
Kultur	registrering av kulturminner	(X)			
	idrettshall	((X))			
	musikkskole	((X))			
	restaurering Bjørkly	(X)			
	idrettsanlegg Rotsundelv	((X))			
	idrettsanlegg Sørkjosen		(X)		
	kino		(X)		
Meighetsråd	oppussing prestebolig	X			
	prosjektering menighetshus	((X))			
	Rotsund kapell	(X)			
	kirkegårder	(X)			
	menighetshus		((X))		

X rådmannen foreslår tiltaket realisert i samsvar med etatsforslagene  
 (X) rådmannen foreslår tiltaket utsatt ett år i forhold til etatsforslaget

((X)) rådmannen foreslår tiltaket utsatt to år

/X/ rådmannen foreslår tiltaket tatt ut av langtidsbudsjettet

Vi ser at det skjer en omfattende endring i oppstartingsår fra etatens til rådmannens forslag. Dersom vi stiller den samme tabellen opp på en annen måte går dette klart fram:

1) Tabellen omfatter bare de prosjekter som er ført opp på de innkomne etatsforslag. Den komplette lista som rådmannen arbeider ut fra omfatter tilsammen 62 prosjekt. De manglende prosjekt hører inn under HK. 1.6 Utbyggings- og boligformål og HK. 1.8 Havne og kaianlegg.

Tab. 5.8 Rådmannens endringer i forhold til etatforslagene; langtidsbudsjettet 1981 - 1985

	82	83	84	85
ingen endring	3	2	1	1
flyttet 1 år fram	8	3	1	
flyttet 2 år fram	4	2		
tiltaket strøket	1			

Vi ser her at av de 24 prosjektene er det 17 eller 71 % som blir forskjøvet i forhold til etatenes forslag. Et naturlig spørsmål å stille på bakgrunn av dette er: etter hvilke kriterier foretas denne prioriteringa. Dersom vi ser på de skriftlige kommentarene som rådmannen gir i tilknytning til langtidsbudsjettsframlaget finner vi ingen eksplisitte kriterier. I formannskapsmøtet kommenterer rådmannen prosessen slik: "Jeg har tatt med alle prosjekter som blir foreslått av etatene, men de er skjøvet ut i tid". Vi får altså heller ikke noen hjelp her.

Wildavsky (1974) hevder på grunnlag av sine studier av budsjetteringsprosesser at den viktigste faktoren i fastlegginga av et budsjett er forrige års budsjett. Dette synes å bli bekreftet av rådmannen i formannskapsmøtet: "Dette langtidsbudsjettet bygger på tidliger års langtidsbudsjett...", men så får vi tilføyelsen "... men noen prosjekter er skjøvet ut - vi må jo ta litt hensyn til de økonomiske realiteter."

En mulig tolking av dette er at rådmannen arbeider etter det såkalte "prosjektkø-prinsippet" (Hekland 1975). Dette ville innebære at prioriteringsliste i langtidsbudsjettet fra forrige år danner utgangspunkt i den forstand at prosjektene avanserer i samme rekkefølge inntil rammene er fylt. Dette ville også innebære at "nye" tiltak ble plassert bakerst på lista.

Dette vil vi kunne få en indikasjon på ved å se på endringer i prioriteringsrekkefølgen mellom siste vedtatte langtidsbudsjett og rådmannens forslag. <sup>1)</sup>

1) Et slikt prosjektkø-prinsipp vil naturligvis ikke kunne gjelde i absolutt forstand - omstendigheter som kommunen ikke har herredømmer over kan gjøre at et prosjekt krever øyeblikkelig realisering.

Tab. 5.9 Endringer i prioritetsrekkefølgen fra siste vedtatte langtidsbudsjett til rådmannens forslag<sup>1)</sup>

	endringer	totale antall prosjekt i siste vedtatte langtidsbudsjett
Langtidsbudsjett 1979/1983	11	38
Langtidsbudsjett 1980/1984	15	43
Langtidsbudsjett 1981/1985	24	46

Vi ser her at f.eks i langtidsbudsjettet 1981/1985 er prioriteringsrekkefølgen endret for 24 prosjekt av de 46 som var ført opp i forrige års langtidsbudsjett. Dette betyr at prosjektkø-prinsippet ikke blir brukt som rettesnor for prioriteringsarbeidet i noen særlig grad.

I regi av prosjektet "kommunale styringsproblem" har Aarsæther (1981) på grunnlag av data fra en nord-norsk kommune funnet to hovedkriterier som synes å gjelde i forbindelse med rådmannens samordning av sektorforslagene nemlig 1: kostnaden og 2: iverksettingspotensialet.

Når det gjelder kostnaden utdyper Aarsæther denne slik:

- a) Permanente kostnader må unngås. Dette betyr at prosjekt med store driftskostnader og nye stillinger blir vurdert ekstra nøye.
- b) Større prosjekt vil ofte falle ut, mens mindre prosjekt vil ofte bli tatt med fordi de kan ha stor symbolsk betydning og koste relativt lite.
- c) Prosjekter som det er knyttet statlig tilskott eller gunstig lånevilkår til vil ofte bli tatt med.

Iverksettingspotensialet omfatter faktorer som:

- a) Er prosjektet skikkelig forberedt og planlagt: er de fysiske, juridiske forutsetninger tilstede.
- b) Er de administrative forutsetninger tilstede: har kommunen den faglige/tekniske kapasitet og kompetanse som er nødvendig for å gjennomføre prosjektet.

---

1) Endringer her betyr: nye prosjekter som kommer inn; prosjekter som blir tatt ut; eller prosjekter som har byttet plass i forhold til andre.

Nå er det vanskelig å trekke sikre konklusjoner på grunnlag av tab 5.5 (se note). Vi ser imidlertid at flere nye stillinger foreslås opprettet de to neste årene. Samtidig blir relativt kostbare og "luksusbetonte" prosjekt som idrettanlegg og menighetshus skjøvet langt tilbake. Således viser tabellen tvetydighet i forhold til Aarsæthers resultater.

Som det vil framgå av neste avsnitt ble rådmannen etter at dette forslaget ble utformet, nødt til å skjære ned med ytterligere 1.5 mill. Vi skal se nærmere på hvordan dette skjedde.

Tab 5.10 Rådmannens reviderte prioriteringsliste, langtidsbudsjettet 1982 - 1985

---

	opprinnelig forslag	revidert forslag
konsulentstilling	pr.nr 1	beholdt
forbrenningsanlegg	2	beholdt
brannstasjon	3	beholdt
vannverk Rotsund	4	beholdt
vannverk Bakkeby	5	utsatt 2 år
hovedkloakk	6	beholdt
havn klubbukt	7	beholdt
molo Bakkeby	8	utsatt 1 år
veganlegg Sandbukt	9	utsatt 1 år
boligveg	10	beholdt
industriveg	11	utsatt 1 år
barnehage Oksfjord	12	beholdt
barnehage Bakkeby	13	utsatt 1 år
barnehage Kjelleren	14	utsatt 1 år
barnehage Sappen	15	utsatt 1 år
barnehage Hamnes	16	utsatt 1 år
kontorass. sos adm.	17	beholdt
sosionom	18	beholdt
kontorass. boligsekr.	19	beholdt
restaurering prestebolig	20	beholdt

I den grad det ble gitt noen argumentasjon for denne lista fra rådmannen skal vi referere den her. Vi legger merke til at tiltak som er relativt kostbar i drift, som barnehager, er jamnt over utsatt. Spesielt gunstige finansieringsordninger var likevel argumentet for at en av dem (nr 12) ble beholdt. Det samme argumentet ble brukt om prosjekt nr 10. Vi ser imidlertid at 4 nye stillinger er beholdt. (Disse skal det visstnok være et prekært behov for). Vi legger også merke til at prosjekt nr 20, restaurering av prestegård til kr 30.000,- ble beholdt (symbolsk)

Når det gjelder implementeringspotensialet ble dette eksplisitt brukt som argument for å utsette prosjekt nr.5 og nr.8.

Vi kan altså finne et visst samsvar med Aarsæthers resultater i dette materialet, selv om vi også her finner visse avvik.

Sammenfatningsvis kan vi si at rådmannens samordningsarbeid er nokså vanskelig å kartlegge. Vi må derfor mer eller mindre indirekte finne indikasjoner på hva som foregår.

Til grunn for arbeidet har han både forrige års langtidsbudsjett og de innkomne etatsforslagene til den aktuelle rulleringa. Ingen av disse synes å ha noen prinsipiell fortrinnsrett. Vi har funnet indikasjoner på at visse kriterier er operative - her synes kostnadsfaktoren å være viktigst. Det er vel grunn til å regne med - som de framlagte data synes å vise - at kriteriene på ingen måte brukes på noen konsistent måte og at samordninga i stor grad må forklares fra rent situasjonsbetingede kriterier. I så måte kan vi vel konkludere med at rutinen ikke avviker fra de som er etablert i forbindelse med årsbudsjettprosessen.

#### 5.4 Vedtaksfasen: De folkevalgtes tilknytning

##### 5.3.1 Muligheter for rasjonell vedtaksfatting

I retningslinjene (H 1011) heter det at "De årlige budsjett i kommunene er blitt utilstrekkelig som middel til å styre virksomheten mot de mål som de politiske myndigheter setter... Et langtidsbudsjett vil gi de folkevalgte en bedre oversikt slik at de enkelte tiltak bedre kan vurderes i forhold til de krav framtida vil stille til tiltaket... Langtidsbudsjettet vil derfor for de folkevalgte utgjøre et viktig styringsinstrument hvor målsettinger og prioriteringer kommer til uttrykk." Vi ser her at en tenker seg at langtidsbudsjetteringa skal gi de folkevalgte bedre betingelser både for å fatte rasjonelle vedtak og for innflytelse over den reelle ressursfordelinga.

Vi skal først se nærmere på hvilke muligheter langtidsbudsjettstrukturen gir for rasjonell vedtaksfatting, mao. i hvilken grad problemer og løsninger som aktualiseres av økonomistyringskomplekset i kommunen blir knyttet sammen gjennom langtidsbudsjetteringa. Vi skal særlig konsentrere oss om de momenter der årsbudsjett-strukturen synes mangelfull og som vi har kommentert i kapittel 2.

I forhold til de opprinnelige retningslinjene fra Kommunal og Arbeidsdepartementet er det opplegget man følger i Nordreisa svært forenklet. I realiteten inviteres det bare til å drøfte opprettelse av nye stillinger/igangsetting av nye investeringsprosjekt, samt driftsmessige konsekvenser av disse. De øvrige driftsutgifter blir satt til et fast nivå slik at dette inngår som en fast faktor i det hele. I tillegg kan man selvfølgelig diskutere inntekssiden, men i den grad dette blir gjort, skjer dette gjerne som en saldering av hele langtidsbudsjettet.

Denne forenklinga gjør at de forskjellige beløpene hele tiden blir knyttet til hele prosjekt i stedet for til en rekke ulike funksjonelle sider ved virksomheten, som postoppsplittinga i årsbudsjettet har en tendens til å føre til. Dette gjør at en har mer konkrete forestillinger å gå ut fra i diskusjonene. En kan på den måten få klarere fram hvilke relasjoner som eksisterer mellom de mål man har satt seg og ulike vedtaksalternativ. En får også en klarere tegning av hvilket faktisk spillerom en har for å realisere prosjekt innenfor de rammer som blir satt av inntekten, slik at en får grunnlag for å gjøre mer reelle prioriteringer.

Ved at langtidsbudsjettet samtidig også gir bare en grovtegning av den virksomhet som skal foregå, fjernes en rekke mindre betydningsfulle detaljer fra oppstillingen. Dette fører naturligvis til at en del informasjon forsvinner, men vi må anta at det som tapes i form av detaljinformasjon, vinnes i form av oversikt. På denne måten kan en få oppmerksomhet konsentrert om de store linjer i virksomheten og unngår å bli opphengt i mindre vesentlige detaljer.

Det som kanskje først og fremst skiller langtidsbudsjettet fra års-

budsjettet er åpenbart tidshorisonten. Der årsbudsjettet begrenser perspektivet til ett år, trekker langtidsbudsjettet opp linjene i 4 år framover. Dette synliggjør på en helt annen måte at vedtakene har konsekvenser ut over det budsjettåret vedtaker blir fattet. En kan få fram de driftsutgifter som påløper i tillegg til selve investeringskostnadene, og en kan få fram hvilke rente og avdragbelastning en utstrakt lånefinansiering vil medføre på lengere sikt. På inntektsiden har en i mye større grad usikkerhetsfaktorer som spiller inn, men disse er likevel ikke større enn at en ved hjelp av prognoser over skatteinntekter og skatteutjamningsmidler kan beregne seg fram til relativt realistiske anslag.

På denne måten kan vi si at langtidsbudsjettstrukturen i seg selv åpner for en mer rasjonell beslutningsfatting. Vi skal i det følgende se nærmere på hvordan dette blir utnyttet av de folkevalgte.

#### 5.4.2 Formannskapsbehandlingen

Vi skal i det følgende se nærmere på den første av disse beslutningssituasjonene - formannskapsmøtet. Vi vil gi en forholdsvis detaljert beskrivelse av enkelte deler av møteforløpet med særlig betoning av utsagn som kan gi en pekepinn på hvordan møtedeltakerne oppfatter langtidsbudsjettets status og hvordan de benytter seg av de muligheter langtidsbudsjettet gir for rasjonell beslutningsfatting.

Behandlingen av langtidsbudsjettet innledes ved at rådmannen gir en generell orientering om langtidsbudsjettet og hvilke forutsetninger dette langtidsbudsjettet bygger på. Rådmannen beklager først at langtidsbudsjettet blir lagt fram såpass sent på året, og unnskylder seg delvis med stor arbeidsbyrde/liten saksbehandlingsskapasitet, delvis med en noe sendrektig behandling i etatene: han viser her til en av etatene som leverte sitt forslag først 2 1/2 måned etter at fristen var gått ut.

Ellers understreker rådmannen at det først og fremst er prioriteringsrekkefølgen på prosjektene det bør rettes oppmerksomhet mot. Han anser

det som urealistisk å tro at alle prosjektene vil bli realisert innenfor de tidsrammer som er gitt i langtidsbudsjettet. Når det gjelder dette konkrete forslaget, opplyser rådmannen videre at det delvis bygger på de innkomne forslag fra etatene, delvis på forrige års langtidsbudsjett. De oppsatte prosjekter er stort sett basert på lånefinansiering. I den forbindelse trekker rådmannen fram et brev som kommunen har mottatt fra fylkesmannen. Av dette brevet framgår det at for at fylkesmannen skal godkjenne neste års budsjettvedtak så må en ha en maks investeringsramme på 3,0 mill. Dette betyr en nedskjæring på ca 50 % i forhold til 1981. Rådmannen opplyser at dette brevet ankom etter at han hadde satt opp det foreliggende langtidsbudsjett-forslaget slik at man i dette møte vil måtte redusere investeringene for 1982 med 1.5 mill.

Etter denne innledninga følger en teknisk/prosedyremessig diskusjon. I forlengelsen av denne kommer en inn på skoleutbyggingsmønsteret i kommunen. I diskusjonen kommer det fram at det er en rekke uavklarte forutsetninger innenfor denne sektoren og at en strengt tatt ikke har bestemt seg for hvilket mønster en vil ha.

Denne diskusjonen blir imidlertid avbrudt av rådmannen som ber om at man forsøker å komme til enighet om hvilke endringer som skal gjøres på prioriteringene for 1982. I den forbindelse legger han fram en liste med forslag over prosjekt som han mener kan nedprioriteres slik at investeringene for 1982 kommer innenfor rammene på 3 mill. I den grad det framføres argumenter for at nettopp disse er valgt ut er disse svært diffuse. "Vi klarer ikke å gjennomføre dette prosjektet i alle fall", "dette haster det ikke med".

Det blir i første omgang ikke reist noen innvendinger mot rådmannens "reviderte" prioriteringsforslag for 1982, med ett unntak. En av representantene foreslår at ett prosjekt - oljegrusing av skoleplasser - blir flyttet fram fra 1984 til 1982. Argumentet er at "på lang sikt vil vi helt sikkert tjene på det". Ingen av de andre representantene hadde noen motforestillinger. Rådmannens kommentar om at det lar seg gjøre å innpasse dette prosjektet i 1982 uten at en kommer ut over



den fastsatte ramme, markerer at endringa er akseptert.

Dermed anser man seg ferdig med 1982 delen. Og en av representantene summerer opp saken så langt ved å si:

Vi har jo fått avgjort langtidsbudsjettet for 1982 og det er jo det viktigste.

Rådmannen svarer:

Ja, det er jo det viktigste, og vi skal jo rullere langtidsbudsjettet senere også. De tallene som er satt opp for 1983-1985 er jo nokså usikker.

En går så videre nedover prioriteringslista. Det som nå oppstår som problem er at en har fått en opphoping av prosjekt i forhold til rammene for resten av årene i perioden pga. de som er flytta nedover lista fra 1982. Følgelig må en fortsette å forskyve prosjekt framover i tid for å oppnå balanse.

Diskusjonen videre fortsetter i en uformell tone, og etterhvert som representantene beveger seg nedover lista blir enkelte prosjekt trukket ut og skjøvet framover i tid. Begrunnelsen for det enkelte endringene er gjerne "behov", eller "økonomi":

Om tiltak X: (Veganlegg)

Representant A    Så er det spørsmål om vi ikke skal skyve prosjekt X ut. Er det forresten noen som har vært der og kan si om den er dårlig ?

Representant B    Når du er der opp så er du jo helt alene. Den er ikke belastet i det hele tatt.

Representant C    Jeg har også vært der og den er slett ikke dårlig.

Om tiltak Y:

Representant D    Vi har disse tiltakene. Har vi bestemt oss for hva vi skal gjøre med dem ?

Representant A    Ja det er jo mye penger, vi må vel skyve dem ut til 1984

Det er ingen av representantene som peker seg ut som spesielt aktive mht. å foreslå tiltak, og de enkelte forslagene vekker liten diskusjon.

Det oppstår imidlertid en viss diskusjon om prioritering av en idetts-

hall. Her framkommer det for første gang en reell uenighet om en skal gå inn for et prosjekt, Vi skal referere deler av replikkvekslinga:

Representant A (for prosjektet) Det er litt viktig at vi har det her, selv om vi ikke fører opp et så stort beløp.

Representant E (mot prosjektet) Hvis vi setter opp et prosjekt så blir det gjerne oppfatta som et signal om at en ønsker det gjennomført.

Representant A Men om vi lar det stå med 0,5 mill så gjør jo ikke det noe. Om disse siste prosjektene kommer i 1985 eller 1986 eller 1990, så er jo det det samme.

Prosjektet blir etter denne meningsutvekslinga satt opp med 0.5 mill.

På slutten av debatten blir det reist forslag om å opp-prioritere en stilling i den kommunale musikkskolen. I rådmannens forslag var denne satt opp til 1984. Forslagsstilleren argumenterer med at dette er et nødvendig tiltak for å opprettholde det musikkmiljøet som er bygd opp i kommunen, og vil gjerne ha det flyttet fram til 1983. Etter å ha fått støtte fra andre representanter blir vedkommende mer offensiv og går inn for å få det flyttet fram til 1982. Argumentasjonen blir forsterka med at dette er det eneste tiltaket som er satt opp på kultur-sektoren. Rådmannen gir uttrykk for skepsis da han er redd for at dette vil fortrenge forslaget om ny konsulentstilling til sentraladministrasjonen.

Det blir imidlertid besvar med at det akkurat lar seg gjøre å presse inn dette tiltaket også innenfor de oppsatte rammer på 3 mill kr. Og med dette blir prosjektet godtatt flyttet fram til 1982.

Etter dette blir så langtidsbudsjettet tatt opp til votering og enstemmig vedtatt med de endringer som var foreslått.

#### 5.4.3 Kommunestyrebehandling

Kommunestyrebehandlinga tar til ved at ordføreren innleder saka med

å referere fylkesmannens brev om investeringsrammer, og de innstrammingstiltak dette har nødvendiggjort i forhold til det opprinnelige forslaget.

Rådmannen overtar og gir en "teknisk" orientering om de ulike tabeller i langtidsbudsjett-forslaget. Han konkluderer med å henlede oppmerksomheten til de 14 første tiltakene som er satt opp for det nærmeste året.

Diskusjonen åpnes ved at en av representantene framsetter et forslag om en kombinasjonsløsning ved bygging av menighetshus og brannstasjon. Disse er opprinnelig foreslått oppstartet hver for seg i hhv. 1984 og 1982. Implikasjonen av forslaget er mao. at enten må menighetshuset prioriteres opp eller brannstasjonen tilbake. Dette avstedkommer en nokså omfattende og lang diskusjon, og forslaget møter motbør både pga. den tekniske koblinga av disse to prosjektene og pga den omprioritering det vil medføre. Forslaget synes nokså klart å bli vurdert som et forsøk på omprioritering under dekke av å bli framstilt som et bygnings-teknisk spørsmål. Vi må anta at dette setter den forholdsvis sterke "kristen-fraksjonen" i kommunestyret i et dilemma fordi det synes å være en viss skepsis til selve løsningen samtidig som man gjerne ser menighetshus-prosjektet oppprioritert. Det er derfor en påtakelig uvilje til å stemme over forslaget. Forslagsstilleren vil heller ikke, på tross av oppfordringer, trekke forslaget. Løsningen på det hele blir at man oversender forslaget til formannskapet "til vurdering".

Det blir også reist forslag om å flytte prioritetsnr. 28 - industriveg - fra 1983 til 1985 og i stedet prioritere fram bygging av idretts-hall. Ordføreren repliserer til dette at "vi skal jo revidere dette langtidsbudsjettet til neste år..." En annen representant supplerer ordføreren: "Er det nødvendig å sette fram forslag om perioden 1983 - 1985 ? Kan vi ikke konsentrere oss om 1982 ?" Dette synspunktet blir støttet av flere representanter og det blir vist til at "langtidsbudsjettet er jo først og fremst en huskeliste for oss". "Rammebetingelsene er så usikker at det er umulig å si noe sikkert om hva vi kan få til. Vi må mest bruke langtidsbudsjettet som en rettesnor".

Forslaget blir dermed trukket. Et annet prosjekt på kr 50.000 blir foreslått prioritert fram fra 1983 til 1982, deretter trukket etter at ordføreren har vist til at dette ville sprengte rammene for 1982.

Etter at disse 3 endringsforslagene har vært framsatt og avvist/tatt bort fra dagsorden anser alle saka som ferdigbehandla. Før saka går til votering avslutter rådmannen med å be representantene om å legge merke til at investeringsrammene for hvert av årene 1983 til 1985 er satt dobbelt så stor som for 1982. Han mener derfor at det er tvilsomt om en klarer å realisere de prosjekt som er satt opp innenfor de tidsrammer som dette langtidsbudsjettet omfatter. Med denne avrundinga blir langtidsbudsjettet tatt opp til votering og enstemmig vedtatt i tråd med formannskapetets innstilling.

#### 5.4.4 De folkevalgtes behandling av langtidsbudsjettet rasjonell vedtaksfating.

---

Vi skal i dette avsnittet relatere drøftingene som fant sted i formannskap og kommunestyre til de betingelser for rasjonell vedtaksfating som finnes i Langtidsbudsjettet og som ble diskutert nærmere i avsnitt 5.4.1. I tillegg til de observerte handlingsmønster i disse folkevalgte organene, vil vi også supplere med data fra spørreundersøkelsen for å få deltakernes subjektive oppfatning av disse betingelsene.

I følge det som er skissert foran gir langtidsbudsjettet de folkevalgte muligheter til å trekke de store linjer i styringa av den kommunale virksomhet, og henleder i mindre grad oppmerksomhta mot detaljer. På spørsmål til de folkevalgte: "Synes du at langtidsbudsjettet er til hjelp for å få bedre oversikt over kommunens økonomiske situasjon?" fikk vi følgende svar:

Tab. 5 11 De folkevalgtes oppfatning om langtidsbudsjettet som hjelpemiddel til å få oversikt over kommuneøkonomien

---

Ingen hjelp	noen hjel	god hjelp	
0	6	14	(n=20)

Det synes altså som de folkevalgte finner nytte i langtidsbudsjettet for å få oversikt over de store linjer i virksomheten.

Når det gjelder detaljeringsgraden i selve langtidsbudsjett-opplegget synes det også å være relativ tilfredshet: "Hadde du ønsket at langtidsbudsjettet inneholdt flere/ferre opplysninger?" Svarene lød:

Tab. 5.12 De folkevalgtes oppfatning av informasjonsinnholdet i langtidsbudsjettet

Langtidsbudsjettet inneholder for	lite		7	
	pas		13	
	for mange	Opplysninger	0	(n=20)

Her ser vi at ingen syntes at langtidsbudsjett-opplegget er for omfattende, snarere ser vi at en gruppe på 7 mener at det er for lite detaljert.

Ut fra disse svarene må vi konkludere med at de folkevalgte synes å mene at langtidsbudsjettet fungerer etter intensjonene mht. å skape oversikt og redusere oppmerksomheta mot detaljer.

Men dersom vi ser på de to referatene som er gitt foran finner vi imidlertid at de folkevalgte i liten grad benytter seg av disse mulighetene. Det er heller sparsomt med forsøk på å se kommunens virksomhet under ett. Langtidsbudsjettet inneholder f.eks en rekke nøkkeltall som viser utviklinga i kommunens økonomi, men ingen av disse avstedkommer noen kommentarer. Oppmerksomheta blir istedet konsentrert om enkeltprosjekt.

En mulighet for å oppnå et helhetlig perspektiv kunne da være at en ved denne gjennongangen fikk sett alle prosjekter i sammenheng. Dette synes imidlertid heller ikke å være tilfelle. I formannskapet blir bare 24, eller 39 % av det totale antall prosjekt på 62 i hele langtidsbudsjett-perioden eksplisitt nevnt. I kommunestyret er dette enda

mer merkbart: her blir bare 5 prosjekt nevnt.<sup>1)</sup>

Av disse som blir nevnt er det i tillegg bare en handfull som blir reelt vurdert, og denne vurderinga skjer stort sett uten eksplisitte referanser til noe målsetting, verdisyn el. I formannskapet ser vi ansatser til en debatt for å avklare målsettingene innenfor skolesektoren, men denne blir avkjært og henvist til et annet forum. Den eneste tilsynelatende nesten obligatoriske eksterne referanse er de økonomiske rammer som gjelder hvert år.

Et annet rasjonalitetsfremmende trekk ved langtidsbudsjettet er at det åpner for en mer langsiktig konsekvensorientering. På spørsmål: "Synes du langtidsbudsjettet er viktig for å få oversikt over: a) neste års budsjett, eller b) prioriteringene for de fire neste år samlet", svarte 10 bekreftende på a) mens 14 svarte b). 5 svarte både a) og b). Vi ser altså at de folkevalgte er noe delt i dette spørsmålet. Dersom vi ser på behandlinga i kommunestyre og formannskap, finner vi derimot en nokså entydig tendens i retning av å systematisk forsøke å redusere betydninga av de perspektiver som åpenbarer seg framover.

Dette finner vi for det første i rådmannens understrekning av at det er prioriteringene som er viktig, altså prosjektenes innbyrdes rekkefølge, samtidig sies det at prioriteringslistas utstrekning på tidsdimisjonen er temmelig usikker.

For det andre forsterker den overveiende konsentrasjonen om det første året i perioden dette inntrykket. Denne holdninga kommer klart til uttrykk i flere av de utsagn som er referert: det er 1982 som er det viktigste ved dette langtidsbudsjettet. Rent kvantitativt får vi det

---

1) Vi skal likevel være forsiktig med å trekke den konklusjon at de folkevalgte blindt aksepterer disse prosjektene uten å stille spørsmåltegn ved dem: De fleste er gjengangerer fra tidligere års langtidsbudsjett og kan ha vært drøftet inngående.

samme inntrykket ved at 12, eller 50 % av de 24 prosjekt som er nevnt i formannskapsmøtet er fra 1982-delen.

I kommunestyret er denne tendensen enda sterke. Her går man ikke innpå en realdrøfting av 1983-1985-delen i det hele tatt

De forsøk som blir gjort på dette blir nærmest systematisk avskjært. For det tredje bidrar den behandlingsprosedyre som man har valgt, med å behandle hvert år som adskilte tidsenheter, til å bryte ned mulighetene til å se på perioden som et sammenhengende og kontinuerlig tidsforløp. Her legger selvfølgelig kravene om at det skal opereres med balanse for hvert av årene i perioden nokså stramme føringer. Konsekvensen av denne prosedyren blir at langtidsbudsjettet representerer fire årsbudsjett som er satt etter hverandre.

Vi må altså konkludere med at på vesentlige punkter der langtidsbudsjetteringa åpner for mer rasjonell beslutningsfatting synes det som de folkevalgte unnviker de muligheter som gis. Hvordan skal vi så forklare dette ?

En mulig hypotese her kunne være at de folkevalgte vurderer langtidsbudsjettet som mindre betydningsfullt - som er "papirplan", og derfor ikke er villig til å engasjere seg noe større i behandlinga. En indikasjon på dette kan vi få ved å se på den tid man bruker på beslutninga. Beslutningstida var 2 timer og 30 minutter i formannskapet og 55 minutter i kommunestyret. (Av denne tiden ble ca 1 time brukt på 1982-delen av budsjettet og i kommunestyret ca 30 minutter på brannstasjon/menighetshus-saka ) Til sammenligning kan nevnes at ved behandlinga av årsbudsjettet for 1981 ble det brukt 10 timer og 30 minutter i formannskapet og 3 timer i kommunestyret. Nå kan det riktignok gi et noe skjevt inntrykk å sammenligne disse to sakene fordi det er et vesentlig høyere antall poster i årsbudsjettet, men tidsangivelsene gir likevel en indikasjon på at de folkevalgte ikke legger svært stor vekt på denne saka.

Et forhold som kan gjøre at langtidsbudsjettet rent faktisk er blitt

mindre betydningsfullt i Nordreisa, er at investeringsbudsjettet - som langtidsbudsjettet inviterer til døfting om - er blitt kraftig redusert i forhold til totalbudsjettet de siste 10 år - fra 36 % i 1971 til 6 % i 1982. (Se fig 5.1.) I et slikt perspektiv blir langtidsbudsjettet av marginal betydning for ressursfordelinga. Prosenttallene kan imidlertid virke misvisende fordi disse investeringstiltakene jo har langsiktige budsjettkonsekvenser av helt annen karakter enn driftstiltak.

En direkte vurdering fra de folkevalgte om betydninga av langtidsbudsjettet får vi spørsmålet: "Hvor stor betydning synes du at langtidsbudsjettet har for styringa/forvaltninga av Nordreisa kommune?"

Tab. 5.13 De folkevalgtes vurdering av langtidsbudsjettets betydning i styringa av kommunen.

Stor betydning	noen betydning	liten betydning
8	11	1

De folkevalgtes oppfatninger om langtidsbudsjettets viktighet får vi også en indikasjon på ved spørsmålet: "Har du inntrykk av at administrasjonen tar hensyn til de prioriteringer som er gjort i langtidsbudsjettet under behandlinga av årsbudsjettet?"

Tab. 5.14 De folkevalgtes vurdering av langtidsbudsjettets betydning som premiss i årsbudsjetteringsprosessen

man tar:	mye hensyn	noe hensyn	lite hensyn
	10	8	2

Av svarene på begge spørsmålene ser vi at, med et par unntak synes alle at langtidsbudsjettet er viktig som sak. Vi ser imidlertid at en relativt stor gruppe synes at langtidsbudsjettet bare har noen betydning og at administrasjonen bare tar noe hensyn til langtidsbudsjettet under budsjettarbeidet. Denne noe tvetydige holdninga til betydninga av langtidsbudsjettet kan altså være en medvirkende årsak til et begrenset engasjement fra de folkevalgtes side.



En annen hypotese vil være at de folkevalgtes engasjement vil være preget av oppfatninger om egen innflytelse. Dersom denne blir oppfattet som liten vil dette kunne virke demotiverende. Vi skal se litt nærmere på hvordan de folkevalgte oppfatter sin egen betydning i arbeidet med langtidsbudsjettet.

I spørreundersøkelsen ble de folkevalgte bedt om å vurdere følgende aktørers betydning for langtidsbudsjett-arbeidet i gradene stor, en viss, og liten betydning. (Vi har satt dem opp i den rekkefølge de ble rangert på grunnlag av et plassiffersystem):

Tab. 5.15 Folkevalgtes vurdering av betydninga til de ulike deltakerne i langtidsbudsjett-prosessen

---

1 formannskap	5 kommunestyre
2 rådmann	6 fylkesmann
3 etatsjefer	7 skolestyret
4 ordfører	8 sosialstyret

Vi ser her at de folkevalgte rangerer formannskapet og kommunestyrets innflytelse nokså forskjellig. Dette er i tråd med Olsens (1967) funn fra Nesodden om at gruppen av folkevalgte må differensieres mht. innflytelse etter hvor mange trinn i prosessen de er knyttet til. For oss er det imidlertid interessant å merke at i den grad oppfatninger om egen innflytelse har betydning for engasjementet i prosessen, kan dette forklare behandlinga i kommunestyret, men ikke i formannskapet.

Vi må derfor si at hverken oppfatninger om tiltakets betydning for styringa av kommunen eller oppfatninger om egen innflytelse over langtidsbudsjettets innhold kan gi oss en fullgod forklaring på det mønsteret vi har funnet. Disse forklaringene retter seg dessuten mer mot det relativt lave engasjementet enn mot hovedpoenget vårt, nemlig mangelen på en langsiktig og samtidig tverrsektoriell/helhetlig perspektiv i behandlinga.

Et viktig moment, som særlig går på konsentrasjonen om 1982-delen, har en nokså klar situasjonell karakter. Den ene faktoren som skal

nevnes er fylkesmannens brev

om begrensninger av investeringsrammene for 1982-budsjettet.

Dette styrer møtets oppmerksomhet mot denne delen og de justeringer av investeringene for resten av perioden som nødvendigjøres av dette. Den andre faktoren er tidspunktet for møtet. Både i følge Kommunal og Arbeidsdepartementets retningslinjer og i følge den praksis en har forsøkt å legge opp til i Nordreisa skal langtidsbudsjettet vedtas i august/september. Dette langtidsbudsjettet ble imidlertid tatt opp til behandling 29 oktober i formannskapet, og 19 november i kommunestyret, altså like før årsbudsjettet skal opp i de samme organene. Dette bidrar til at langtidsbudsjettet i realiteten blir en forpostfekting for 1982-budsjettet slik at all oppmerksomhet konsentreres denne delen.

Dersom vi ser de observerte mønster i lys av de drøftinger som ble gjort i kapittel 1 av betydninga av hhv. organisasjonsstruktur og transaksjonsforhold, kan vi imidlertid finne inntak til plausible forklaringer av mer almann karakter.

En forklaring med utgangspunkt i organisasjonsstrukturen vil se på forløpet som en anvendelse av årsbudsjett-rutiner i langtidsbudsjett-behandlinga. De folkevalgte har etablert rutiner i budsjett-arbeidet som innebærer en orientering mot enkelttiltak og det bestemte året dette skal realiseres. Disse tankemodellene blir så overført til langtidsbudsjett-behandlinga med det resultatet vi har observert som følge.

Dersom vi tar utgangspunkt i en transaksjonell forklaringsmåte vil møteforløpet være uttrykk for at de folkevalgte kvier seg for å fatte vedtak som kan oppfattes som framtidige forpliktelser. Selv om man formelt tar stilling til prioriteringene for hele 4-års perioden gir man på ulike måter uttrykk for at dette ikke må oppfattes som reelle bindinger.

Likevel synes det som man er klar over at det tross alt vil bli oppfattet som å binde seg til realiseringa av bestemte prosjekt dersom man tar dem med på langtidsbudsjettet. Dette framgår klart av disku-

sjonen som er referert om ny idretthall. Her får vi demonstrert at politikerne likevel føler at en plassering på langtidsbudsjettet skaper forventninger om at prosjektet skal bli realisert. Vi må derfor anta langtidsbudsjettet representerer et dilemma for politikerne som de har problemer med komme seg ut av. Vi kan imidlertid se på den påtakelige motviljen til å votere over prioriteringer det er uenighet om som en måte å løse dette dilemmaet på. I flere tilfeller ser vi at representanter som kommer med endringsforslag som det ikke er konsensus for nærmest blir presset til å trekke disse tilbake. Dersom dette ikke lykkes, forsøker en å hindre voteringer på annen måte, jfr brannsjon/menighetshus-saka i kommunestyret. Ved at alle vedtak er enstemmig blir de folkevalgte på en måte kollektivt ansvarlig for dem - ingen kan etterpå gå ut og høste en eksklusiv politisk gevinst for slike vedtak.

Vi kan vanskelig fastslå at en av disse to forklaringene er mer holdbar enn den andre på grunnlag av det datamaterialet vi har. De er ikke gjensidig utelukkende, og de mekanismer som ligger til grunn kan virke både uavhengig og gjensidig forsterkende på å frambringe det resultatet vi har observert.

De vil virke uavhengig av hverandre dersom de folkevalgtes behandling var resultat av at de ikke var i stand til, pga. manglende forståelse eller kapasitet, å respondere adekvat på langtidsbudsjettet. Olsens betegnelse "demokratisk staffasje" ville illustrere de folkevalgtes situasjon her. Den transaksjonelle forklaring ville i dette tilfelle komme inn som en supplerende uavhengig variabel. Denne tolkninga synes delvis avkreftet gjennom svar på de spørsmål som er presentert tidligere. Dog kan vi ikke se bort fra at de folkevalgte oppfatter sin rolle i budsjettarbeidet, enten det gjelder langtidsbudsjettet eller årsbudsjettet, til å være orientert mot dettopp de forholdende vi har påpekt, og ikke er i stand til å se at denne kan eller bør endres.

Disse mekanismene ville virke gjensidig forsterkende dersom de mønstre vi har observert skyldes en aktiv eller intendert omforming til årsbudsjett-rutiner fordi tiltaket, slik det var tenkt å virke, ville

sette på spill de transaksjonsforhold som politikerne inngår i og er avhengige av.

Med det datagrunnlaget vi har kan vi altså ikke konkludere med noe annet enn at både egenskaper ved måten de folkevalgte er organisert omkring budsjettarbeidet generelt, og egenskaper ved langtidsbudsjettet bidrar til å forhindre en mer tverrsektoriell/helhetlig og langsiktig orientering i langtidsbudsjett-arbeidet.

#### 5.5 Langtidsbudsjettets tilknytning til årsbudsjett-prosessen

Vi har fulgt behandlinga av langtidsbudsjettet gjennom de organer som er knytta til saka. For å få et fullstendig perspektiv på tiltaket som styringsinstrument må vi imidlertid se det i tilknytning til de årlige budsjett - som altså er de bindende bevilgningsvedtak - og implementeringa av disse som kommer endelig til uttrykk i rengskapet.

En fullstendig gjennomgang av dette måtte omfatte en kartlegging av hvilken stilling langtidsbudsjettet har som premiss for årsbudsjettarbeidet på etats- rådmanns og de folkevalgtes nivå, og tilslutt en undersøkelse av om de faktiske (fysiske) resultater er i tråd med de vedtak som blir fattet. Dette ville imidlertid sprengje rammene for denne oppgaven.

Vi skal likevel forsøke å gi en grov pekepinn på forholdet til årsbudsjett-prosessen. Det som blir lagt fram i det følgende, baserer seg på samtaler med rådmannen og deltakende observasjon på budsjettmøtene i formannskap og kommunestyre 1981.

På etatsnivå synes man å være loyal overfor langtidsbudsjett-vedtaket. Alle tiltak som er ført opp på langtidsbudsjettet for angjeldende år er tatt med på etatens budsjettforslag. Det forekommer også at prosjekt som ikke er ført opp på langtidsbudsjettet er tatt med, men dette skjer etter eksplisitte vedtak i formannskap/kommunestyre.

På rådmannsnivå ser det også ut som langtidsbudsjettet inngår som premiss

i det samordningsarbeidet som gjøres, men her fører ofte de økonomiske realiteter til at langtidsbudsjett-forslaget ikke lar seg realisere fullt ut. Rådmannen må derfor bringe inn supplerende kriterier for å skjære ned på nye tiltak slik at det blir balanse i budsjettet.

I formannskap og kommunestyre er langtidsbudsjettet svært sjelden brukt som referanse for de utspill som blir gjort. Ved de anledninger dette skjer synes det å være i følgende situasjon: Politikerne er ofte utgiftsorienterte i sin tradisjonell budsjett-rolle, mens rådmannen er mer orientert mot inntektssida og dermed "moderasjon". Når disse to holdningene konfronteres i konkrete saker blir langtidsbudsjettet brukt som argument av den part som får sine synspunkt støttet av det. Eksempel på slike vil være: "Dette prosjektet må vi først få inn på langtidsbudsjettet før vi kan ta det i årsbudsjettet" (Rådmannen) eller "Dette prosjektet har vi jo vedtatt på langtidsbudsjettet, og derfor må vi også føre det opp i årsbudsjettet" (politikerne)

De mer langsiktige utviklingstrekk som kommer til uttrykk i langtidsbudsjettet synes imidlertid ikke å bli benyttet som referanse for de synspunkter og vedtak som blir fremmet i disse organer.

Vi kan altså konkludere med at langtidsbudsjettet har fått en viss betydning for å lede nye prosjekt fram til årsbudsjett-dagsorden, men i mindre grad for å se disse prosjektene i forhold til den totale kommunale virksomhet.

#### 5.6 Oppsummering

Vi har i dette kapitlet beskrevet nærmere foranledningen til at Nordreisa kommune tok til med langtidsbudsjettering, samt fulgt arbeidet med tiltaket gjennom hhv. det forberedende, anbefalende og vedtakende trinn.

På det forberedende trinn så vi hvordan ulike organisasjonstrekk

gjorde det vanskelig for etatene å endre sine budsjetteringsrutiner. Dette gjaldt informasjonsrutinene, som ga etatene få holdepunkter for sitt arbeid, men kanskje i særlig grad det rollesystem som etableres i slike budsjetterings-prosesser. Dette rollesystemet virker delvis tvangsmessig på aktørene, delvis gir det anledning til strategiske disposisjoner. Resultatet blir "urealistisk" langtidsbudsjett-forslag fra etaten som krever omfattende nedskjæringer hos rådmannen for å skape balanse mellom utgifter og inntekter.

På de anbefalende trinn så vi først hvordan fylkesmannen via den nye veiledningsfunksjonen får anledning til å komme mer direkte og på et tidligere og initierende trinn inn i den årlige økonomistyrings-syklusen. Vi har imidlertid sett at det er vanskelig å påvise konkret i hvilken betydning dette vil ha.

Ellers så vi at rådmannens hovedbeskjeftigelse ble å arbeide med å skjære ned på de foreslåtte tiltak for å få utgiftssida tilordnet inntektssida. Dette må sees på bakgrunn av rådmannens komplementære rolle i forhold til etatene som "kutter". Vi forsøkte via testing av ulike hypoteser å finne ut om det ble brukt bestemte kriterier i denne virksomheten. Disse testingene gav imidlertid ingen entydige resultater. Denne delen av budsjetteringsprosessen er generelt vanskelig å utforske slik at det blir problematisk å si sikkert om langtidsbudsjettet har medført endringer her på dette trinnet.

Gjennom detaljerte referat fra behandlinga i de politiske organ har vi sett hvordan de folkevalgte forholdt seg til tiltaket. Vi har konstatert at de i svært liten grad har benyttet seg av de muligheter til rasjonell vedtaksfatting som tiltaket gir.

Dette har vi i hovedsak forklart ved å trekke ved organiseringa av budsjettarbeidet generelt og trekk ved langtidsbudsjettering som tiltak, framstår som barrierer mot en slik vedtaksfatting.

Tilslutt har vi kort forsøkt å gi et lite innblikk i hvilken status

langtidsbudsjettet har i årsbudsjettaarbeidet. Her viste vi at langtidsbudsjettet hadde en viss betydning for introduksjonen av nye tiltak på årsbudsjettet, men det som synes å ha vært hovedintensjonen bak langtidsbudsjettet - at det skulle sette enkeltdisposisjonene i et mer helhetlig perspektiv, kan ikke sies å være realisert.

Konklusjonen vi derfor må trekke etter å ha studert dette iverksettingsforløpet er dermed at langtidsbudsjetteringa i liten grad synes å ha medført vesentlige endringer i økonomiforvaltninga i Nordreisa.

## KAPITTEL 6 OPPSUMMERING OG AVLUTNING

Utgangspunktet for denne analysen om innføringa av langtidsbudsjettet var to teoretiske retninger innenfor organisasjonsteorien, som ut fra hver sin tilnærming hevdet at det vil være samsvar mellom en gitt organisasjonsstruktur og innholdet i den politikken som generes her. Dette gav grunnlaget for å skissere to mulige forløp mht. iverksetting av langtidsbudsjettet. 1: De organisasjonsformer som er etablert i kommunesektoren vil prege langtidsbudsjettet slik at det bringes i konformitet med disse formene, eller 2: Egenskaper ved tiltaket vil tvinge fram endringer i de etablerte strukturer i kommunesektoren.

Via en nærmere drøfting av de teoretiske forutsetninger som ligger til grunn for disse to hypotesene kom vi fram til en generell implementeringsmodell. Denne implementeringsmodellen syntetiserte de to tilnærmingsmåtene og forsynte oss med operasjonelle kategorier til bruk i analysen av iverksettingsprosessen i forbindelse med langtidsbudsjettet. I følge modellen er både trekk ved selve tiltaket og trekk ved den organisasjonkontekst det iverksettes innenfor sentralt for forståelsen av iverksettingsforløpet.

Når det gjelder trekk ved tiltaket framheves de mål og stadarder som tiltaket innebærer, samt de ressurser som er knyttet til det, som viktige variable.

Viktige trekk ved organisasjonsstrukturen omfatter variabelknippene interorganisasjonelle kommunikasjons- og påvirkningsmekanismer, karakteristika ved iverksettningsapparatet og holdninga til medlemmene i iverksettningsorganisasjonen.

Med grunnlag i disse kategoriene gikk vi så igang med den empiriske analysen.

For å få en generell bakgrunn for tiltaket og den organisasjonkontekst det var ment å virke innenfor tok vi i kapittel 2 for oss



en del trekk ved utviklinga i kommuneøkonomien og styringa av denne. Deler av denne utviklinga oppfattes som problematisk og vi viste hvordan dette delvis ble ført tilbake til den strukturen som er bygd opp omkring det viktigste samordnede styringsinstrumentet i kommunene - årsbudsjettet.

Ved å ta utgangspunkt i en normativ modell av denne styringsstrukturen valgte vi ut tre aspekt som på sentrale punkt syntes å knytte an til disse problematiske forholdene: 1: budsjettsamordning, 2: de folkevalgtes styringsmuligheter og 3: mulighetene for overlokal styring og kontroll over kommuneøkonomien. Disse aspektene ble også fokusert fordi langtidsbudsjett-tiltaket var rettet inn mot de samme.

I kapittel 3 gikk vi mer i detalj mht. bakgrunnen for tiltaket og den konkrete utforminga av det. Viktig for oss i den sammenheng var å undersøke deltakelsesmønsteret: hadde alle instanser som ville få befatning med tiltaket muligheter for medvirkning i utforminga av det? Dessuten, målsetningene med tiltaket: var disse kontroversielle, og ikke minst, konsistente?

Vi så at hele utformingsprosessen kunne deles opp i tre ulike faser: initiativfasen, utvalgsfasen og avslutningsfasen. Hver av disse fasene representerer avgrensbare sekvenser i utformingsprosessen, med egne aktørkonstellasjoner i hver av dem.

Hele prosessen vurdert under ett, og særlig den siste fasen, gjør at vi kan svare bekreftende på at representanter for alle parter medvirket i utforminga.

Når det gjelder målsettingen så vi hvordan de skiftende deltakelseskonstellasjonene i hver av de 3 fasene førte til endringer i de målsettingene som ble forsøkt bygd inn i tiltaket i de enkelte faser. Gjennom en nærmere analyse av disse målsettingene fant vi også at de var tildels motsetningsfylt, delvis pga. de organisatoriske forutsetninger de bygde på, og delvis fordi de kunne sette kommunene i en strukturell tvangssituasjon der de faktisk ville

bli belønnet for å bryte intensjonene med tiltaket.

Dette var altså utgangspunktet for hoveddelen i denne oppgaven: analysen av selve iverksettingsprosessen.

I kapittel 4 tok vi utgangspunkt i den to-delinga i målsettinga vi påviste i kapittel 3: en målsetting orientert ut over selve kommune-nivået og mot et nasjonalt plansystem, den andre inn i den enkelte kommune. I første tilfelle skulle langtidsbudsjetteringa fungere som informasjonsproduksjon for de sentrale myndigheter, i andre tilfeller som en mer rasjonell beslutningsprosedyre for beslutningstiltakene i kommunene. For begge disse målsettingene ble det påpekt at det var nødvendig å få kommunene i gang med langtidsbudsjettering.

Vi tok således for oss arbeidet med å få dette i gang, først gjennom etablering av et iverksettingsapparat, dernest gjennom å få bragt langtidsbudsjettering opp på den kommunale dagsorden. Denne aktiviteten var anlagt fra sentralmyndighetenes side for å få en generell oppslutning om tiltaket.

Vi gikk så over til å beskrive de mer spesifikke rutiner som har betydning for realiseringa av målsettinga om informasjonsproduksjon før en sentral planlegging. Her ble relasjonen fylkesmann-kommune framhevet som særlig sentral.

For å realisere denne målsettinga var det imidlertid nødvendig med en relativ fast organisering på alle nivå og i relasjonene mellom dem. Vi viste hvordan forutsetningene for å oppfylle målsettinga sviktet, nettopp på grunn av at disse organisatoriske forutsetningene ikke var tilstede, hverken på kommune-, fylkes- eller departementsnivå.

For å få inntak til en analyse av den andre hovedmålsettinga - å få en mer rasjonell beslutningsprosedyre i forbindelse med økonomistyringa, - gikk vi så i kapittel 5 nærmere inn på en konkret

kommune - Nordreisa.

Vi så først hvordan vedtaket om ta til med langtidsbudsjettering skjedde uten at kommuneorganisasjonen reelt tok stilling til tiltaket som sådan: hva som var målsettinga med det og hva det ville kreve i administrative rutiner. Dette gav grunnlag for å anta at en ikke hadde klare oppfatninger om tiltaket og således ingen sterke negative eller positive holdninger.

Vi tok så for oss arbeidet på hhv. etats- rådmanns- og folkevalgtes nivå. Vi viste hvordan organisasjonsstrukturen satte sitt preg på behandlinga på etatsnivå slik at en ikke var i stand til å få til en realistisk planlegging. Vi antydde at det rollesystem som etableres i slike budsjetterings-prosesser måtte sees som en sentral forklaringsvariabel.

På rådmannsnivå så vi først hvordan fylkesmannen kom inn som en "ny" aktør på dette nivået i et veiledningsforhold vis a vis kommunen. Vi gikk så over til å gi nærmere analyse av det samordningsarbeidet som rådmannen utfører. Vi forsøkte å finne hvilke kriterier som ble anvendt i denne samordninga, men fant at det var vanskelig å gi entydige svar på dette. Det syntes imidlertid ikke som disse rutineene avvek mye fra de som er etablert i årsbudsjett-prosessen.

I formannskapet og kommunestyret så vi fra møtereferatene som ble gitt, hvordan de folkevalgte orienterte seg nokså klart i retning av det som ble beskrevet i kapittel 2 som årsbudsjett-rutiner. Konsentrasjon om enkeltprosjekt og realiseringsår for de enkelte prosjektene. Også her så vi at den etablerte organisasjonsstrukturen formet tiltaket slik at de intenderte problemtilknytninger ikke fant sted. Her så vi også at disse problemtilkoplingne støtte an mot "reglene" i lokalpolitikken.

Ut fra problemstillinga og den teoretiske modellen som er valgt har det vært naturlig å fokusere på organisasjon og beslutningsprosesser. Dette har gitt muligheter til å fastslå hvilke deltakere,

problemer og løsninger som blir koplet sammen. Gjennom analysen av langtidsbudsjetterings-prosessen i Nordreisa får vi klart illustrert viktigheten av å studere selve beslutningssituasjonen. Ved at vi hadde anledning til å være tilstede under de folkevalgtes behandling av langtidsbudsjettet fikk vi data som er sentral for å belyse den problemstillinga vi har valgt. Vi ville sannsynligvis ha trukket helt andre, og ufullstendige konklusjoner dersom vi bare hadde hatt de endelige langtidsbudsjett-vedtak, og eller spørreundersøkelsen som datagrunnlag.

De organisasjonstrekk vi har konsentrert oss om i analysen har stort sett hatt en nokså direkte tilknytning til langtidsbudsjett-prosessen. Det er imidlertid viktig å være klar over at det innenfor kommunesektoren som helhet foregår en rekke samtidige prosesser som skapt stadige endringer i betingelsene for de ulike aktørens tilkopling til langtidsbudsjettering. Eksempler på slike nye betingelser er det nye inntektssystemet i kommunene, innføring av ny nemnd-struktur, reorganisering av administrasjonsordningene på fylkesnivå.

Når vi nå skal vende tilbake til den opprinnelige problemstillinga skal vi derfor komme med en del generelle betraktninger om hvilke betydning slike nye betingelser kan få for langtidsbudsjettet og den sammenhengen tiltaket inngår i.

Hva har så skjedd i forbindelse med iverksettinga av langtidsbudsjettet i forhold til de to mulige forløpene som ble skissert? har tiltaket ført til en reorganisering av styringa av kommuneøkonomien, eller har den etablerte organisasjonsstrukturen omformet tiltaket slik at det passer inn i denne opprinnelige strukturen?

Som vi har sett har langtidsbudsjettering hatt innebygd flere målsettinger, og tiltaket inngår i en kompleks organisasjonskontkst over flere nivå. Vi kan derfor vanskelig gi entydige svar på om langtidsbudsjettet som sådan er blitt iverksatt med det ene eller det andre utfall til følge. I en vurdering kan det imidlertid være fruktbart å se effekten av langtidsbudsjetteringa i forhold til to

sammenhenger, for det første i forhold til den kommuneinterne organiseringa av økonomistyringa og for det andre i forhold til organiseringa av stat-kommune relasjonen.

Den målsettinga som kanskje sto mest sentralt i arbeidet med utforminga av tiltaket - etablering av mer rasjonelle beslutningsprosedyrer for aktørene i budsjetteringsprosessen - kan vi relatere til den kommune-interne økonomistyringa. Behovet for slike prosedyrer synes å ha økt snarere enn avtatt, i takt med de statlige innstrammingsiltakene, og dermed kravet om en strengere prioritering av ressursene. Er så målsettinga ved langtidsbudsjetteinga oppfylt ?

I analysen av langtidsbudsjetteringsprosessen i Nordreisa viste vi hvordan det var svært vanskelig for de kommunale aktører å bryte ut av de rutiner som var etablert i forbindelse med årsbudsjettprosessen. Her syntes det klart at organisasjonsstrukturen omformet tiltaket slik at det mistet sin innovative kraft.

Det er vanskelig å se hvordan mer rasjonelle beslutningsprosedyrer skal kunne utvikles uten at det blir foretatt drastiske endringer i organiseringa av budsjettarbeidet i kommunene.

Den andre hovedmålsettinga - langtidsbudsjettet som informasjonsproduksjon for sentralnivået - må sees i forhold til stat-kommune relasjonen. Som vi så, ble denne målsettinga, i hvertfall i den form som ble forutsatt under utforminga av tiltaket, i liten grad fulgt opp seriøst. Når vi likevel har gått i detalj for å analysere mulighetene for realisering av denne målsettinga er det fordi forutsetningene for den - et standardisert plansystem - har aktualitet i andre sammenhenger. Det tenkes her særlig på det nye inntektsystemet for kommunene som er under innføring. (NOU: 1982:15). En av de viktigste prinsipper i det foreslåtte systemet er at det i forbindelse med rammeoverføringer skal innføres faste kriterier som grunnlag for tildeling. De fleste av disse kriteriene retter seg mot mer "objektive" forhold som folketall, alderfordeling osv.

En har imidlertid innsett at det vil være vanskelig å få til en rimelig fordeling på grunnlag av disse "objektive" kriteriene, det vil også være behov for en viss behovsvurdering utenom. I den sammenhengen vil et standardisert langtidsbudsjett-opplegg kunne inngå som et svært anvendelig grunnlag for sammenligning mellom ulike kommuners behov. Men som vi har vist til vil et slikt opplegg kreve en nokså betydelig sterkere innsats, både organisatorisk og ressursmessig.

En sentral endring som har skjedd, med tilknytning til stat-kommune relasjonen, synes imidlertid å være i kommunenes forhold til fylkesmannen. Via langtidsbudsjettet koples fylkesmannen på den kommunale budsjetteringsprosessen, for det første på et langt tidligere tidspunkt og for det andre i kraft av en annen rolle enn tidligere - som veileder. Den tidligere koplinga skjedde først etter at budsjettet var vedtatt i kommunen, og dessuten i rollen som kontrollør. Som vi har nevnt tidligere kan langtidsbudsjettet sees i tilknytning til "kampen for gjenreisninga av fylkesmannsembetet" (Jensen 1982). Men for å forstå implikasjonene av denne organiseringa er det også nødvendig å se den i lys av reorganiseringa av den administrative arbeidsdelinga på fylkesnivå og omlegginga av inntektssystemet i kommunene.

Et av de bærende prinsipper i det nye inntektssystemet er avvikling av de fleste øremerkede statlige driftstilskottsordninger til fordel for rammeoverføringer. Slike øremerkede tilskott har vært viktige virkemidler for å få kommunene til å støtte opp under nasjonale målsettinger. "Komiteen erkjenner"...at tilskottsordningene kan være et hendig styringsmiddel for så vidt som de stimulerer kommunene illå prioritere vedkommende (nasjonale) oppgave" (NOU 1982:15:8). Avvikling av disse tilskottsordningene betyr således samtidig en avvikling av den statlige kontrollen over kommunene som ligger her.

På bakgrunn av dette får fylkesmannen styrkede stilling stor betydning. Fylkesmannen har nå blitt pekt ut til å være det samordnende ledd for alle statsetater på fylkesnivå. (Stm. 40 1978-1979). Samtidig

blir fylkesmannen det sentrale mellomleddet mellom kommunene og sentralmyndighetene i forbindelse med tildeling av statstilskott og statlige lån:

"Statstilskott til investeringsformål...bør samordnes med statens utlånsvirksomhet og også vurderes i sammenheng med de skattefordelingsmidler som tildeles på skjønsmessig grunnlag. Søknader om investeringstilskott bør derfor forelegges for fylkesmannen" (NOU. 1982:15).

Fylkesmannens posisjon som samordnede instans for de statlige etaters virksomhet, kombinert med stor tyngde i avgjørelser om statlige lån og tilskott gjør at fylkesmannens veiledning i realiteten vil kunne få en imperativ status overfor kommunene. I den grad vi kan se på fylkesmannen som de sentrale myndigheters "forlengede arm" kan vi se på langtidsbudsjetteringa som et virkemiddel til å kople styringa av kommuneøkonomien tettere og fasttere til den statlige politikken (Markusson og Nilsen 1980). Spissformulert kan vi således si at staten avgir "funksjonell" kontroll gjennom avvikling av de sektorspesifikke tilskottsordningene, men at grunnlaget er tilstede for at dette kan bli kompensert i form av terri-  
toriell kontroll gjennom fylkesmannens kopling til langtidsbudsjetteringa.

Dette kan også innebære at en kan få realisert noen av de bakenforliggende motiver og intensjoner med tiltaket: å få redusert ekspansjonen i kommunene. Men i stedet for at dette skjer ved at langtidsbudsjetteringa bringer erkjennelse om nødvendigheten av moderasjon til de lokale beslutningstakerne, vil det nå kunne skje i form av en mer eller mindre sentralt styrt reduksjon av aktiviteten.

Vårt sluttpoeng blir dermed at langtidsbudsjetteringa kan ende opp med et paradoksalt resultat: Et av de sentrale mål med innføringa av langtidsbudsjettering var å styrke den lokale styringa av kommuneøkonomien. Men i stedet ser det ut som tiltaket kan medføre at overlokale myndigheter får bedre aksess til viktige beslutningprosesser i kommunene og dermed at innslaget av overlokal styring over kommuneøkonomien styrkes.

LITTERATURLISTE

- Allison G.T. (1969) Conceptual models and the Cuban missile crisis" The American Political Science Review; Vol LXIII, no. 3
- Baldersheim H. (1975) Forvaltningsorganisasjon og samfunnsstruktur. Oslo: Universitetsforlaget
- Cyert og March (1963) A behavioural Theory of the Firm. Englewood Cliffs: Prentice Hall
- Dye T. (1975) Understanding Public Policy. Englewood Cliffs: Prentice Hall
- Egeberg M. (1981) Stat og Organisasjoner. Oslo: Universitetsforlaget
- Egeberg, Olsen og Sætren (1978) "Organisasjonssamfunnet og den segmenterte stat" i Olsen (red): Politisk organisering
- Ekker H (1975) "Hvem skal bruke generalplanen, og hva skal den brukes til?" i Plan og Arbeid nr 2/1975
- Etzioni A. (1961) A comparative analysis of Complex Organizations. New York: Free Press
- Etzioni A. (1973) Moderna Organisationer Lund: Aldus
- Fjellstad og Rattsø (1981) "Hovedtrekk i Kommunenes Økonomi på 1970-tallet." Oslo: NIBR-rapport nr 4
- Gross Chinquinta og Bernstein (1971) Implementing Organizational Innovations New York: Harper
- Grumm J. (1975) "The analysis of Policy Impact" i Polsby: Handbook of political Science Vol 6



- Hansen T. (1976) "Planleggere og politikere - noen refleksjoner om en modell" i Plan og Arbeid 2/76
- Hansen T. (1980) "Fragmentering som rasjonell budsjetteringsstrategi" i Kjellberg, (red): Den Kommunale virksomhet
- Hansen T. (1981) "Planlegging og langtidsbudsjettering i norske kommuner" stensil Oslo: ISV
- Hekland J. (1975) "Prosjektkø-prinsippet anvendt i prioriterings- og balanseringsproblemet i den kommunale langtidsbudsjetteringen" i Hekland og Larsen Budsjett og Langtidsbudsjett i kommunal planlegging Trondheim: UNIT: NTH Inst. for Sosialøkonomi.
- Jenssen S. (1982) "Fylkesmannen - med framtiden i sine hender" Tromsø: ISV: KS-rapport nr 5
- Kaufmann H. (1967) The Forest Ranger Baltimore: John Hopkins
- Kaufmann H. (1976) The Limits of Organizational Change University of Alabama Press
- Kjellberg F: (1977) "Do policies (really) determine politics" Policy-studies Journal, Vol 5
- Kjellberg F. (1980a) (red) Den Kommunale Virksomhet Oslo: Universitetsforlaget
- Kjellberg F. (1980b) "Politiske konsekvenser av standardisering av kommunale ytelser" i Kjellberg (red) Den Kommunale Virksomhet
- Kjellberg og Hansen (1980) "Kommunale utgifter i Norge: Autonomi og sentral kontroll i lokalforvaltninga" i Kjellberg (red) Den Kommunale Virksomhet

- Kyvik P. (1979) "Fylkesmannens rolle i det politisk-administrative system 1814-1975" i Baldersheim Offerdal og Strand: Lokalmakt og Sentralstyring Bergen: Universitetsforlaget
- Lindblom C. (1973) "The Science of Muddling Through" i Faludi (red): A Reader in Planning Theory Oxford Pergamon Press
- Lowi T. (1964) "American Business, Public Policy, case studies and political Theory" World Politics Vol 16
- Lægereid og Olsen (1978) Byråkrati og Beslutninger Bergen: Univ. forl.
- Mydske P.K. (1974) Den Historiske bakgrunn for fysisk/økonomisk planlegging i Norge Oslo: Inst for samfunnsforskning
- March og Olsen (1976) Ambiguety and Choice in Organizations Bergen: Universitetsforlaget
- March og Simon (1958) Organizations New York: John Wiley
- Markusson og Nilsen (1981) "Langtidsbudsjettering - et styringsredskap for kommunene?" Tromsø: ISV: KS-rapport nr 2
- Offerdal A. (1979) i Uglevik Larsen og Offerdal: De få vi valgte Bergen: Universitetsforlaget
- Olsen J.P..(1967) Kommunal budsjettering - en beslutningsprosess Oslo: ISV
- Olsen J.P. (1970) "Local Budgetting, Decisionmaking or a ritual act?" Scandinavian Political Studies vol 5/72
- Olsen J.P. (1978) (red) Politisk Organisering Bergen:Univ. forl.

- Røvik K.A. (1982) Administrativ nydannelse i et sterkt strukturert system Hovedoppgave Tromsø: ISV
- Salisbury og Heinz (1970) "Theory of policy analysis and some preliminary applications" i Sharkansky (ed): Policy analysis in political Science Chicago
- Strand T. (1978) "Staten og kommunane: Standardisering, hjelp og sjølhjelp" i Olsen (red) Politisk Organisering
- Thuen T. (1978) "Politiker og planlegger - en problemfylt relasjon" i Thuen og Wadel: Lokale samfunn og Offentlig Planlegging
- Van Gunsteren H. (1976) The Quest for Control New York: John Wiley
- Van Meter og Van Horn (1975) "The policy implementation process - a conceptual framework" Administration and Society Vol 6 no 4
- Wildavsky A. (1974) The Politics of the Budgetary Process Boston: Little, Brown & Co.
- Aarsæther N. (1980) "Budsjettering som beslutningsadferd" Prosjektnotat Kommunale styringsproblem Tromsø: ISV
- Aarsæther N. (1981) "Ritual or Reason" ECPR-paper Lancaster
- Offentlige dokumenter
- St.m. 63 (1965-66) Langtidsprogrammet 1966-69
- St.m. 33 (1973-74) Tillegg til St.m. 108 (1972-73): Om et utbyggingprogram for Nord Norge.
- St.m. 93 (1974-75) Om en langtidsplan for kommunenes økonomi

St.m. 40 (1978-79)	Den lokale statsforvaltning.
NOU 1976:17	Den Lokale Statsforvaltning
NOU 1982:9	Kommunaløkonomisk Styring
NOU 1982:15	Nytt Inntektssystem for Kommunene
Kommunal og arbeids- departementet (1970-82)	Rundskriv om årsbudsjettarbeidet
Kommunal og arbeids- departementet (1974)	Rundskriv H 1011/1974: Retningslinjer for Kommunal/Fylkeskommunal Langtidsbudsjettering
Kommunal og arbeids- departementet (1974)	Rundskriv H54/1974) Langtidsbudsjettering.

UNIVERSITETET I TROMSØ  
INSTITUTT FOR SAMFUNNSVITENSKAP

J.NR.

BES OPPGITT VED KORRESP.

9000 TROMSØ, 24/11 - 1981  
BOKS 1040  
TLF. 86 560

Kommunestyrerepresentantene  
i Nordreisa.

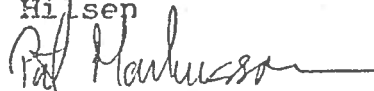
ANGÅENDE UNDERSØKELSE OM BEHANDLINGA AV LANGTIDSBUDSJETT  
I NORDREISA KOMMUNE.

I forbindelse med min hovedfagsoppgave i samfunnsvitenskap holder jeg for tiden på med å samle inn en del opplysninger omkring arbeidet med langtidsbudsjettering og årsbudsjettering i Nordreisa kommune. Formålet med dette arbeidet er å undersøke hvordan kommunene fatter beslutninger om, og planlegger sine økonomiske disposisjoner. Nordreisa er tenkt brukt som et eksempel.

Vedlagt følger et spørreskjema der det blir spurt om din vurdering av enkelte sider ved behandlinga av langtids budsjettet. Disse vurderingene er tenkt å utfylle de opplysningene jeg har fått ved å gå igjennom saksdokumentene og overvære debatten i formannskap og kommunestyre.

Jeg håper på velvilje slik at skjemaene blir returnert i utfyllt stand i vedlagte svarkonvolutt. Skjemaene er anonyme og vil bli strengt konfidensielt behandlet.

Hilsen



Pål Markusson

J 102, Prestvann  
studentheim, 9000 TROMSØ

SPØRRESKJEMA/LANGTIDSBUDSJETTUNDERSØKELSEN

(vennligst kryss av ett alternativ for hvert spørsmål)

- 1 Har du hatt nok forberedelsestid til behandlinga av langtidsbudsjettet ?

ja .....

nei .....

- 2 Hadde du ønsket at langtidsbudsjettet inneholdt flere/færre opplysninger ?

Langtidsbudsjettet inneholder for lite.....

passe ..... opplysninger

for mange.....

- 3 Synes du at langtidsbudsjettet er til hjelp for å få bedre oversikt over kommunens økonomiske situasjon ?

ingen.....

noen..... hjelp

god.....

- 4 Synes du at de prioriteringer som er gjort i langtidsbudsjettet bør trekkes mer inn i behandlinga av årsbudsjettet ?

ja....

nei...

- 5 Har du inntrykk av at administrasjonen tar hensyn til de prioriteringer som er gjort i langtidsbudsjettet under behandlinga av årsbudsjettet ?

man tar mye.....

noe..... hensyn

lite.....

- 6 Mener du at det er saker/prosjekt som er for dårlig prioritert i årets langtidsbudsjett ?

nei....

ja..... (hvis ja, hvilke.....)

.....

7 Mener du at det er saker/prosjekt som er for høyt prioritert i årets langtidsbudsjett ?

nei.....

ja..... (hvis ja, hvilke ?).....  
.....

8 Hvilken betydning mener du at de følgende organ har for arbeidet med langtidsbudsjettet

	stor betydning	En viss betydning	liten betydning
kommunestyret	.....	.....	.....
formannskapet	.....	.....	.....
skolestyret	.....	.....	.....
sosialstyret	.....	.....	.....
ordføreren	.....	.....	.....
etatsjefene	.....	.....	.....
kontorsjefen	.....	.....	.....
fylkesmannen	.....	.....	.....

9 Hvor stor betydning synes du at langtidsbudsjettering har for styringen/forvaltningen av Nordreisa kommune.

stor betydning.....

noen betydning.....

liten betydning.....

10 Synes du langtidsbudsjettet er viktigst for å få oversikt over:

a) neste års budsjett .....

b) prioriteringene for de  
fire neste årene samlet .....