



# REKNESKAPEN I BRUK

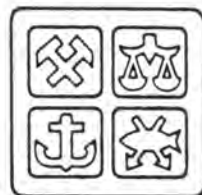
Frå talstabling til økonomisk informasjon i ein  
kommunal organisasjon

av

Sverre Høgheim

Avhandling for graden dr. oecon.

NORGES HANDELSHØYSKOLE  
Institutt for regnskap og revisjon  
Mai 1990



*Affery, like greater people, had always been right in her facts,  
and always wrong in the theories she deduced from them.*

(Charles Dickens, 1857, in "Little Dorrit" edition 1987: 863)

## INNHALD

		side
FØREORD		
KAPITTEL	1: KOMMUNAR SOM FORSKINGSOMRÅDE	1
	1.1 Kvifor studera ein kommune?	1
	1.2 Beslutningsorienteringa i den kommunale organisasjonen	4
	1.3 Kommunane har ansvaret for fellesoppgåver som er i vekst	6
	1.4 Utgangspunktet for studien	6
	1.5 Det normative synet på økonomistyring	8
	1.6 Problem og formål	9
	1.7 Avgrensing	10
	1.8 Den vidare disposisjonen av avhandlinga	10
KAPITTEL	2: REKNESKAPENS FUNKSJONAR	12
	2.1 Historikk og spesielle trekk ved rekneskap	12
	2.2 Kva seier normativ teori?	16
	2.3 Kva seier deskriptiv teori?	17
KAPITTEL	3: ERFARINGAR FRÅ BUDSJETT-ARBEID I SOGN OG FJORDANE FYLKESKOMMUNE	21
	3.1 Arbeidsområde	21
	3.2 Prosedyren for økonomistyring	21
	3.3 Fristar er viktig	23
	3.4 Balanse i budsjettet og detaljerte utrekningar er viktig	24
	3.5 Fortida vert undertrykt	25
	3.6 Budsjettkomitéen	25
	3.7 Vaktar- og forkjemparrolla	31
	3.8 Behovet for å opna opp prosessar	31
KAPTTEL	4: ERFARINGAR FRÅ "BERGENS-PROSJEKTET"	35
	4.1 Bakgrunn	35
	4.2 Standardrapporten	36
	4.3 Reaksjonar på standardrapporten	41
	4.2 Aksjonsforskning i rekneskap	42
	4.5 Reaksjonar på årsrapportane 1984, 1985 og 1986	45
	4.6 Oppsummering	49

KAPITTEL	5:	METODE	50
	5.1	Ulike vitenskapsteoretiske syn	50
	5.2	Særtrekk ved metoden i "Bergensprosjektet"	54
	5.3	Spesielle karakteristika ved min studie	57
KAPITTEL	6:	ERFARINGSMATERIALE FRÅ BERGEN KOMMUNE	67
	6.1	Den organisatoriske utviklinga i Bergen kommune	67
	6.2	Prosedyrar for budsjettering og planlegging i Bergen kommune	70
	6.3	Den finansielle utviklinga i kommunen for perioden 1983-90	77
	6.4	Økonomisystemet i funksjon	79
	6.5	Diskusjon	85
	6.6	Framlegg til budsjettrevisjonsarbeid i perioden 1984-86	87
	6.6.1	Framlegg til budsjettrevisjon 1984	87
	6.6.2	Framlegg til budsjettrevisjon 1985 uteblir	89
	6.6.3	Framlegg til budsjettrevisjon 1986 uteblir	90
	6.7	Økonomistyringsprosessen i 1987	91
	6.7.1	Årsrapporten 1986	91
	6.7.2	Rekneskapsprognosar 1987	91
	6.7.3	Budsjettrevisjonen 1987	92
	6.7.4	Viktige observasjonar i tilknytning til budsjettprosessen 1988	94
	6.7.5	Budsjettprosessen 1988 i rådmannsstaben	109
	6.7.6	Bystyrebehandlinga av 1988-budsjettet	128
	6.8	Økonomistyringsprosessen i 1988	133
	6.8.1	Årsrapporten 1987	133
	6.8.2	Rekneskapsprognosar 1988	133
	6.8.3	Budsjettrevisjonen 1988	134
	6.8.4	Bystyrebehandlinga av 1989-budsjettet	141
	6.9	Den økonomiske utviklinga i Bergen kommune når inntektene blir trekte inn	146
	6.10	Empirisk materiale frå 1989	148
	6.11	Rekneskapsminnet får stadig større gjennomslag i prosedyrane	157
	6.12	Oppsummering av erfaringsmaterialet i dette kapitlet	160

KAPITTEL	7:	TEORETISK FORANKRING, TOLKING OG DISKUSJON AV ERFARINGSMATERIALET	163
		REFERANSERAMME	163
	7.1	Læring av direkte erfaring	164
	7.2	Læring av andre si erfaring	165
	7.3	Tolking av erfaring	166
	7.4	Organisatorisk minne	167
		DISKUSJON	168
	7.5	Problemet å styra	169
	7.6	Årsrapporten tener som eit organisatorisk minne	175
	7.7	Årsrapporten som problem- avslørar	186
	7.8	Årsrapporten utløyser eksperimentering	189
		ÅRSRAPPORTENS FUNKSJONAR	
	7.9	Problemapvslørarfunksjonen	192
	7.10	Haldnings- og handlingsfunksjonen	193
	7.11	Minnefunksjonen	193
	7.12	Legitimeringsfunksjonen	194
		SAMANLIKNING MED TIDLEGARE STUDIAR I "BERGENSPROSJEKTET"	195
		SAMANLIKNING MED SOGN OG FJORDANE FYLKESKOMMUNE	198
		SPESIFIKK BODSKAP	199
		VIDARE FORSKING	201
LITTERATURLISTE			203

## Føreord

Arbeidet med denne avhandlinga tok til hausten 1980, men utan at eg då visste om det. På denne tida byrja eg som økonomikonsulent i Sogn og Fjordane fylkeskommune med budsjettarbeid som ansvarsområde. Avhandlingsarbeidet heldt fram våren 1984, også då utan at eg visste om det. Denne våren tok eg til på høgare avdelings studium ved NHH og kom samtidig med i "Bergensprosjektet", eit samarbeidsprosjekt mellom Bergen kommune og Norges Handelshøyskole om å utvikla, implementera og analysa ein ny årsrapport for kommunen.

Det var først våren 1987 at eg vart medviten om at eg var i gang med ei avhandling. Då hadde eg nettopp avslutta spesialfagsoppgåva innanfor høgare avdelings studium ved NHH. Denne måten å arbeida på kan synast merkeleg, men det er vel slik livet eigentleg er: Vi driv på med ei rekkje ting som er delar av noko større, men dersom vi heile tida såg føre oss kva dette "større" innebar av arbeid, ville vi knapt ha ork til å halda fram. Livskunstnaren og målareren Ferdinand Finne seier det slik: "Veien blir til mens du går." Etter dei røynslene eg har hatt i mitt avhandlingsarbeid, kan eg skriva under på at dette er sanningsord.

Utan hjelp frå andre ville denne avhandlinga ikkje ha lege føre. Først og fremst vil eg takka professor Olov Olson, NHH, som har vore hovudrettleiar. Hans iderikdom, drivkraft og evne til å inspirera og motivera har vore av uvurderleg verdi for meg. Dessutan vil eg takka dei to andre medlemene av avhandlingskomitéen, professor Frøystein Gjesdal, NHH og docent Barbara Czarniawska-Joerges, Handelshögskolan i Stockholm. Begge har hjulpet meg fram til ei betre avhandling gjennom innsiktsfulle kommentarar over ein lengre tidsperiode kvar på sine fagfelt.

Elles vil eg takka Bergen kommune, og då særleg tenestemennene på økonomi- og finansavdelinga, som har gjeve meg tilgang til eit rikt datamateriale. Samarbeidet med denne avdelinga i kommunen har vore ope og tillitsfullt – akkurat slik eit samarbeid skal vera.

Sogn og Fjordane fylkeskommune – arbeidsgjevaren min gjennom fleire år – fortener også takk for fin samarbeidsvilje då eg bad om innsyn i eldre dokument.

Forskargruppa, som eg kom inn i våren 1984 i samband med starten av "Bergensprosjektet", har hatt stor innverknad på mitt arbeid. Denne innverknaden gjekk først for seg gjennom samarbeidet i den praktiske delen av prosjektet, då vi utvikla årsrapporten for Bergen kommune. Seinare har denne innverknaden halde fram gjennom kontakt på seminar, i private samanhengar og ikkje minst gjennom diskusjon av dei skriftlege arbeida til kvarandre. Forutan prosjektleiaren Olov Olson har Frode Mellemvik, Norvald Monsen og Rignor Helge Olsen vore med i forskargruppa. Eg vil retta ei særskilt og varm takk til

desse fire, som har vore kollegaer og vener på same tid.

Vidare vil eg takka dei institusjonane som har sett meg økonomisk i stand til å gjennomføra denne avhandlinga. Det er Bergen kommune, Norges allmennvitenskapelige forskningsråd (NAVF) og Norges Handelshøyskole, representert ved Senter for anvendt forskning (SAF) og Institutt for regnskap og revisjon. Sistnemnde institutt fortener ei stor takk, for her har eg fått lov å ha min daglege arbeidsplass i seks år – både fagleg og sosialt.

Til sist, men ikkje minst, vil eg få takka mor og far som let meg få veksa opp i ein trygg og stabil heim. Diverre er far berre med meg i minnet no.

Bergen og Fresvik i mai 1990.

Sverre Høgheim

## Kapittel 1

# Kommunar som forskingsområde

### 1.1 Kvifor studera ein kommune?

For å kunna gje eit enkelt svar på dette spørsmålet er det i grunnen nok å peika på at ein kommunerekneskap er eit typisk eksempel på rekneskapsføring med det formålet å kasta lys over ressursforvaltninga ("stewardship accounting"), (jf. Gjesdal, 1982). Dersom interessa for rekneskap spring ut frå ei interesse for ressursforvaltning, har det så absolutt noko for seg å studera kommunerekneskap.

Mi interesse for kommunerekneskap spring ut frå eit vidare perspektiv enn ovafor. Gjennom erfaringar frå budsjettarbeid i Sogn og Fjordane fylkeskommune i vel tre år (1980-83), opplevde eg at planlegging, budsjettering og framtidsvyer var viktigare enn rekneskap og oppfølging i økonomistyringsprosessen. Etter kvart kjende eg ein trong for å koma bort frå ein organisasjon som i mange tilfelle gjennomførte noko anna enn det som var vedteke. Denne arbeidssituasjonen skapte frustrasjon, eller avmaktskjensle, særleg fordi eg gjennom siviløkonomstudiet ved NHH midt i 1970-åra hadde lært at beslutning styrer handling; underforstått: Det vi har vorte einige om å gjera, det gjennomfører vi til punkt og prikke. Gjennom erfaringa frå ovannemnde fylkeskommune, fekk eg interesse for å studera økonomistyring i offentlege organisasjonar nærare.

Det er òg interessant å studera kommunerekneskap ved å gå nærare inn på overskots-/underskotsproblemet. Ved utgangen av 1987 hadde Bergen kommune eit oppsamla underskot på vel 520 mill. kroner. Likevel går "butikken" vidare utan at drastiske endringar blir sette ut i livet. Har det då ikkje noko å seia at ein kommune går med underskot over lengre tid? Er det ikkje så farleg, fordi han er til for å tena fellesskapet? Er det av denne grunn at ein kommune ikkje kan takast under konkurs- eller akkordbehandling (lov om styret i herreds- og bykommunene av 12. november 1954, § 56), slik at føresetnaden om vidare drift difor kan seiast å vera oppfylt?

Det som er fastlagt i § 56 i Kommunelova, må sjåast i ein historisk samanheng. Då jobbetida under og etter første verdskrigen tok slutt i 1920, varte det ikkje lenge før verknadene tok til å syna seg også for kommunane. Gjelda, som i perioden 1914-1919 hadde stige med over 200% i kommunane (jf. Mellempvik, 1987), var i 1926 oppe i 1.507 mill. kroner. Denne summen tilsvarar ca. 21,6 mrd. kroner i 1988-prisar, ei samanlikning som temmeleg klart viser storleiken på gjeldsproblemet (Kjelde: SSB: Historisk statistikk, 1978 og Statistisk månedshefte nr. 8, 1989).

Gjeldskrisa hadde, for det eine, si årsak i arbeidsløyse – og dermed sviktande skatteinntekter – som etter kvart førte til at ei rekkje kommunar vart ute av stand til å klara dei økonomiske



pliktene sine. For det andre var det dei store utbyggingsoppgåvene innanfor skule-, helse- og kyrkjestellet som skapte gjeldskrisa. I følgje Engh (1968) førte dette til at ca. 325 kommunar fekk akkord

Den statlege kontrollen av driftsinntektene i kommunane var ikkje så påkravd i mellomkrigstida som i dag, fordi kommunane på den tida hovudsakleg berre forvalta sine egne midlar (skatteinntektene). Statlege overføringar til kommunane tok gradvis til frå 1930. Stortinget løyvde for kvar av budsjettterminane 1930/31 og 1931/32 ein million kroner som tilskot til budsjetta for vanskelegstilte kommunar. Budsjettåret følgde ikkje kalendaråret på denne tida. I staden varde kvar budsjetttermin frå 1. juli til 30. juni.

Det var Nygaardsvold-regjeringa (20.3.35 - 25.6.45) som for alvor starta med tilskot til kommunane. I Stortingsproposisjon nr. 1 1936, kapittel 1167, om "Tilskudd til vanskelegstilte kommuners budgetter og ekstraordinært til påbegynnelse av gjennomføring av skatteutjevning" står det mellom anna:

Den forrige regjering foreslo vidare at der for 1935-36 blev bevilget 2 mill. kr. som tilskudd til vanskelegstilte kommuners budgetter. - - - Den nuværende regjering fant det imidlertid, for å vinne erfaring, ønskelig at der allerede for terminen 1935-36 ydedes støtte til kommunene også efter bestemte faktorer, og i St.prp. nr. 1, tillegg nr. 12 for 1935 foreslo regjeringen, i forbindelse med sitt forslag om forskjellige forhøielser av statsbudgettet for 1935-36 en ny bevilgning på 2 mill. kr. til utjevning av de kommunale skattebyrder. Beløpet forutsettes fordelt på kommunene efter et av Stortinget vedtatt fordelingsgrunnlag, hvorom forslag senere vilde fremkomme.

(St.prp. nr. 1 1936, kap. 1167 i Stortingsforhandlinger 1936, 1b).

Det er fleire grunnar til at kommunane, slik som private foretak, må ha balanse mellom inntekter og utgifter over eit lengre tidsperspektiv. For det eine forvaltar kommunane midlar ikkje berre frå sine egne innbyggjarar, men også store summer som dei får frå staten, altså beløp som i stor grad skriv seg frå skattytarar og avgiftsbetalalar i andre kommunar (Engh, 1968). For det andre er det viktig for einkvar organisasjon å visa om kapitalen er halden intakt og eventuelt har auka, eller om kapitalen er vorten redusert i seinare periodar (Anthony, 1980). For det tredje er det eit allment akseptert prinsipp at alle organisasjonar må ha ei gunstig jamvekt i sitt hopehav med omgjevnadene for å vinna legitimitet og for å overleva (Jemison, 1981). Herzlinger/Sherman (1980) hevdar, derimot, at underskot i ikkje-vinstorienterte organisasjonar ("nonprofit enterprises") ikkje nødvendigvis er eit varsel om fiasko eller gir grunn til uro. Dei hevdar at store investeringar i dag kjem til nytte for framtidige generasjonar. Difor er det ikkje så farleg om tilbakebetalinga blir skyvd ut i tid.

I denne avhandlinga vil eg leggja harmonisynspunktet til grunn, det vil seia at også kommunar må vera i jamvekt med omgjevnadene for å forsvara ressursbruken sin.

Ein viktig organisasjonsteoretisk grunn for å studera kommunar er at dei er gode eksempel frå den verkelege verda på

organisasjonstypar som ligg nær den idealtypen av organisasjonar som Brunsson (1989) kallar for politisk organisasjon. Denne organisasjonstypen avspeglar eit mangfald av tankar og behov og tilfredsstillar forventningar hjå ulike grupper i omgjevnadene. Dette skjer ved at den politiske organisasjonen er bygd opp omkring fleire ideologiar og har konflikt som rekrutteringsprinsipp. Av denne grunn blir den politiske organisasjonen beslutnings- og problemorientert. I stor grad følgjer organisasjonen normene for rasjonell beslutningstaking. Sidan mange ulike problem blir tekne opp i politiske organisasjonar, kan vi seia at denne organisasjonstypen er generalist framfor specialist.

Politiske organisasjonar balanserer mellom beslutningsrasjonalitet og handlingsrasjonalitet. Som ei følgje av dette, kan dei læra oss mykje om fundamentale problem og løysingar i organisasjonar (Brunsson, 1985). Det er òg slik at politiske organisasjonar har vorte meir og meir vanlege fenomen i samfunnet i det siste 10-året (jf. store private foretak og halvstatlege foretak, for eksempel Norsk Hydro og STATOIL). Ut frå dette fortener organisasjonstypar som høyrer inn under nemninga politiske organisasjonar å bli studerte.

Med beslutningsrasjonalitet legg eg her til grunn at beslutninga er eit val som blir gjort ut frå ein grundig analyse av alternativ, konsekvensar av alternativa og valkriteria som er oppsette på førehand. Med omgrepet handlingsrasjonalitet meiner eg at den valde handlinga blir fremja av irrasjonelle beslutningar, ein avgrensa ideologi og stor vekt på å forplikta seg til å gjennomføra det alternativet som er valt (jf. Brunsson, 1985).

Når det gjeld kommunar, er det viktig å presisera at dei eigentleg er samansette av både politiske og handlande organisasjonar. Kommunestyret eller bystyret, til dømes, er ein rein politisk organisasjon medan den enkelte institusjonen i kommunen kan sjåast på som ein handlande organisasjon.

Inndelinga av den kommunale organisasjonen i politikk og administrasjon har nettopp eit normativt utgangspunkt. Det er idéen om at dei som styrer (politikarane) skal ta beslutningar, medan dei som blir styrde (administrasjonen), skal omsetja beslutningane i handling. Denne arbeidsdelinga er vanskeleg, særleg fordi administrasjonen ofte har eit informasjonsovertak som skriv seg frå at tenestemennene er heiltidstilsette og profesjonelle yrkesutøvarar. Politikarane, derimot, er lekfolk som har anna arbeid ved sida av. Unnataket her er større bykommunar som ofte har ein heiltidstilsett politikar som leiar for kvar etat eller avdeling. Bergen kommune har 7 slike heiltidstilsette politikarar – kommunalrådar – som står i spissen for kvar si kommunalavdeling. I tillegg kjem ordføraren som sjølv sagt også er heiltidstilsett. Likevel er berre 8 av dei 85 politikarane i bystyret i Bergen heiltidstilsette, eller såkalla yrkespolitikarar.

Politikk og administrasjon (handling) er to ulike saker, som begge må vera til stades i den kommunale organisasjonen. Politikk er nødvendig for å legitimera organisasjonen overfor omverda medan administrasjon eller handling er påkravd for å

visa at organisasjonen er i stand til å yta noko (sjå også Brunsson, 1989).

## 1.2 Beslutningsorienteringa i den kommunale organisasjonen

Kommunane må læra seg til å leva med fleire ideologiar og ulike preferansar. Dette gjer at det blir vanskelegare å gjennomføra handlingar i slike organisasjonar enn i ein organisasjon der aktørane samlar seg om ein ideologi. For å gje inntrykk av – overfor omverda – at ei handling er nær føreståande, og for å binda aktørane til å arbeida fram mot ei handling, vil kommunane leggja vekt på å ta beslutningar (sjå Brunsson, 1984).

Den sterke beslutningsorienteringa er òg ei følgje av at ressursane strøymar inn i organisasjonen på grunnlag av beslutningar og lovreglar. Skatteinntektene er påverka av vedtak i Stortinget. Det same er skatteutjæmningsmidlar, rammetilskot og ymse formålsbestemde tilskot. I følgje Danielsson (1977) er slike organisasjonar budsjettkopla. Budsjettet blir eit bindeledd mellom kommunane og omgjevnadene på den eine sida og mellom avdelingane internt i kommunen på den andre.

Ein annan grunn til at kommunane er beslutningsorienterte, har si årsak i at dei legitimerer seg ved representasjon. Organisasjonsmedlemene representerer ulike synsmåtar og interesser, slik at konflikhtar og usemje kjem tydeleg fram. Fleire verdsbilete eller "mytar" skal leva side om side i organisasjonen (sjå Brunsson & Jönsson, 1979). Brukarane av finansiell informasjon frå offentlege organisasjonar er meir opptekne av informasjon om framtida enn av informasjon om det som har hendt. Dette har si årsak i at brukarane ynskjer å påverka beslutningar om framtida på grunnlag av informasjon om planar (Likierman & Creasy, 1985).

Brunsson (1984 og 1985) meiner organisasjonar kan forståast ut frå måten dei skaffar seg legitimitet på. For å få fram særtrekka ved organisasjonar deler Brunsson organisasjonane inn i to typar, handlande og politiske. Denne to-delinga er ikkje å forstå som eit anten - eller, men som ytterpunkt på ein kontinuerleg skala. Handlande organisasjonar legg vekt på ein felles ideologi, semje og evne til å ta avgjerder. Det siste medfører at det sjeldan er meir enn eitt alternativ i ein beslutningsprosess. Dersom det er to alternativ, er det andre ofte så dårleg at det blir brukt til å visa kor godt hovudalternativet er. Handlande organisasjonar er flinke til å ta avgjerder og til å finna løysingar, men dei har vanskeleg for å fanga opp nye måtar å gjera ting på. Dette heng saman med den sterke konsentrasjonen om ein ideologi, som fører til at dei stengjer seg ute frå ei rekkje perspektiv når ei sak er til vurdering. Som ei følgje av dette blir rasjonaliteten som ligg til grunn for ei avgjerd i beste fall avgrensa.

Politiske organisasjonar konsentrerer seg om å spegla av ulike interesser, noko som medfører at det blir viktigare å få fram kva

organisasjonen har tenkt å gjera enn kva han eigentleg gjer. Legitimitetsbasisen er altså avspegling i motsetning til handling.

Vidare er politiske organisasjonar flinke til å handtera problem, men ikkje til å løysa dei. På grunn av mange ulike interesser som skal tilgodesjåast, er det vanskeleg å koma fram til løysingar som alle partar kan akseptera. I tillegg har politiske organisasjonar vanskeleg for å endra kurs, sjølv om dei er innstilte på det. Grunnen til det er at fleire ideologiar pregar organisasjonane. Dette gjer at dei får vanskar med å tilpassa seg til ein endra situasjon. Dei blir "manövertröge", som Brunsson uttrykkjer det, fordi dei heile tida må handtera motstridande krav og ta omsyn til alle grupper.

I følge Brunsson produserer organisasjonar prat, beslutningar og handlingar. Særleg organ som parlament og kommunestyre er ekspertar på å prata og gjera vedtak (dvs. ta beslutningar). I ein situasjonsstudie (case studie) av tre svenske kommunar fann Rombach (1986) at desse kommunane pratar og gjer vedtak om omprioriteringar og nedskjeringar medan dei i realiteten handlar med ekspansjon. Det verkar som om dette er ein måte å møte motstridande krav på. Rombach hevdar at prat om rasjonalisering og handling med ekspansjon kan vera ei løysing på det økonomiske problemet gjennom at kommunens legitimitet då samla sett blir halden oppe.

Ut frå diskusjonen ovafor kan vi slå fast at det er ei laus kopling mellom beslutning og handling i mange organisasjonar innanfor den offentlege sektoren. Brunsson meiner at prat og beslutningar er eit uttrykk for ynskemål medan handlingar meir er eit uttrykk for kva som er mogeleg å gjennomføra. Det er vidare nærliggjande å hevda at det vil vera lita interesse for rekneskap i offentlege organisasjonar, som til dømes kommunar, fordi prat og beslutningar om kva ein har tenkt å gjera er viktigare for å legitimera organisasjonen enn å gjennomføra handlingar. Til eit slikt legitimeringsføremål er budsjett, langtidsplanar og visjonar for framtida betre eigna enn rekneskap.

Rekneskap tek mål av seg til å presentera fakta om det som har hendt. Dette blir gjort ved å gjera historia mest mogeleg udiskutabel gjennom å plassera ansvaret for det som har hendt der det høyrer heime (sjå Ijiri, 1975; Jönsson, 1985). Sidan aktørane i beslutningsorienterte organisasjonar, for eksempel kommunar, har ei interesse av å tolka fortida på ulike måtar, passar ikkje rekneskap særleg godt inn her. Brorström & Olson (1985) viser med utgangspunkt i studiar av svenske forhold at rekneskap har så å seia ingen innverknad på budsjetteringa, det vil i praksis seia beslutningane:

Plans and budgets are never really disturbed by actual ex-post accounting information.  
(Brorström & Olson, 1985: 132)

### 1.3 Kommunane har ansvaret for fellesoppgåver som er i vekst

Kommunesektoren står for ein stor del av verdiskapinga i norsk økonomi. Kommunal forvaltning, det vil seia aktiviteten i kommunane eksklusive kommunale bedrifter, utgjorde i 1988 vel 10 prosent av brutto nasjonalprodukt. Dette er om lag tre gonger så mykje som primærnæringane jordbruk, skogbruk, fiske og fangst til saman og om lag det same som verdiskapinga i varehandelen. Samanlikna med fem år før, i 1983, har kommunal forvaltning i 1988 auka sin del av brutto nasjonalprodukt frå 9,5% til 10,9%, eller med nærare 15% (jf. St.meld. nr. 2 (1988-89), Revidert nasjonalbudsjettet, 1989, tabell 4).

Ser vi på sysselsetjinga i kommuneforvaltninga, var det i 1987 303.000 arbeidstakarar her. Dette er ein auke på om lag 60.000 frå 1980. Samanlikna med offentleg forvaltning samla, utgjør sysselsetjinga i kommunal forvaltning ca. 2/3 (jf. Statistisk årbok, 1982 og 1989, basert på NOS Nasjonalregnskap).

Det har i dei siste åra vore på mote å hevda at offentlege budsjett må reduserast, mellom anna av omsyn til nasjonen si konkurranseevne overfor utlandet og for ikkje å låsa fast uheldige næringsstrukturar. På fleire felt kan det vera nødvendig å bremsa dei offentlege utgiftene, men det er ikkje sikkert at det er fornuftig å gjera det innanfor kommunesektoren. Innanfor denne sektoren er det faktisk fleire kjensgjerningar som talar for at det er vanskeleg å koma unna ein vekst i framtida. Det er nok å nemna områda undervisning og helse og sosial omsorg. På det førstnemnde området er det brei politisk semje om at innsatsen må aukast både når det gjeld grunnutdanning og vidareutdanning. Begge desse utdanningsområda er i dag rekna for å høyra naturleg inn under kommunale oppgåver. Behovet for vekst innanfor helse og sosial omsorg kan underbyggjast med klare fakta: Innanfor eldreomsorga er talet på menneske over 80 år no sterkt stigande. Medan det ved førre hundreårsskifte var 2.000 personar over 90 år i Norge, ventar vi at talet i år 2000 blir 32.000. Det samla folketalet vil vera dobla på hundre år; 90-åringar og eldre vil vera seksten gonger så mange som den gongen (Seip, 1990). Slike kjensgjerningar er det ikkje noko politisk parti som kjem unna, same kva politisk grunnsyn det måtte ha.

Ut frå omtalen ovafor skulle det vera meningsfylt å studera kommunar. Dette kan gjerast ut frå mange ulike perspektiv. Eg har tenkt å leggja eit rekneskapsperspektiv til grunn.

### 1.4 Utgangspunktet for studien

Sidan denne avhandlinga handlar om eit så omfattande emne som rekneskapen i bruk, har det vore nødvendig å avgrensa seg til to organisasjonar og ei gruppe aktørar. Organisasjonane er Sogn og Fjordane fylkeskommune og Bergen kommune, medan aktørane er rådmannen og hans stab. Hovudvekta i den empiriske delen blir lagt på Bergen kommune.

I den empiriske delen har eg teke mål av meg til å skildra kva som hender, og kvifor. Erfaringsmaterialet frå Sogn og Fjordane fylkeskommune byggjer på nedteikningar som eg har gjort etter at hendingane fann stad, medan store delar av erfaringsmaterialet frå Bergen kommune byggjer på granskingar som eg gjorde då hendingane bar til. Dette inneber at den førstnemnde studien er retrospektiv medan den sistnemnde både er ein studie av pågåande prosessar og prosessar som er avslutta.

I avhandlinga er eg på jakt etter årsrapportens funksjonar for dei nemnde aktørane, basert på observasjonar av det som har hendt etter utarbeidinga av ein ny årsrapport for Bergen kommune frå og med rekneskapsåret 1984. Utviklinga av den nye årsrapporten har skjedd i nært samarbeid mellom sentrale aktørar og ei forskargruppe frå Norges Handelshøyskole. I denne forskargruppa har eg vore ein av deltakarane sidan starten i 1984. Forskingsprosjektet, som er eit aksjonsforskningsprosjekt, blir nærare omtala i kapittel 4 under nemninga : Erfaringar frå "Bergensprosjektet".

Arbeidet med å utvikla årsrapporten kan sjåast på som eit "datamassasjearbeid" der vi omformar den opphavlege kommunerekneskapan (heretter kalla standardrapporten) frå eit lite lesarvenleg dokument til ein årsrapport – i grove trekk etter ein modell av dei vi finn i private organisasjonar. Vi brukar den nye årsrapporten som grunnlag for forskingsarbeidet vårt. Mi avhandling går mellom anna ut på å undersøkje om og eventuelt kva for gjennomslag den nye årsrapporten får i toppadministrasjonen i Bergen kommune.

Som dei andre deltakarane i "Bergensprosjektet" kom eg ikkje inn frå "det store intet". Vi hadde alle vår bakgrunn og våre røymsler som verka inn på det perspektivet vi la til grunn, eller dei brillene vi tok på oss, i arbeidet vårt. Min bakgrunn var praktisk erfaring frå arbeid som økonomikonsulent i Sogn og Fjordane fylkeskommune over ein tre-års periode, frå oktober 1980 til utgangen av 1983. Det sentrale innhaldet i denne stillinga var ansvaret for å utarbeida rådmannen sitt framlegg til års- og langtidsbudsjett. Dette inneber at eg var deltakar i den administrative budsjettprosessen og observatør i den politiske. Ut frå desse fakta finn eg det naturleg å starta den empiriske delen av avhandlinga med ein omtale av budsjettprosessen i denne fylkeskommunen (jf. kapittel 3).

I det neste punktet presenterer eg det normative synet på økonomistyring i organisasjonar. Dette byggjer på visse føresetnader om årsaks-/verknadssamband, for eksempel at det er ei direkte kopling mellom rekneskapsinformasjon, beslutning og handling. I dei to kommunane som eg har empirisk materiale frå, byggjer prosedyrane for økonomistyringa på den normative litteraturen (jf. kapittel 3 og kapittel 6). Det er og dokumentert i fleire forskingsrapportar at offentlege organisasjonar utviklar stadig meir raffinerte planleggingsmetodar, noko som eg skal koma tilbake til seinare i avhandlinga.

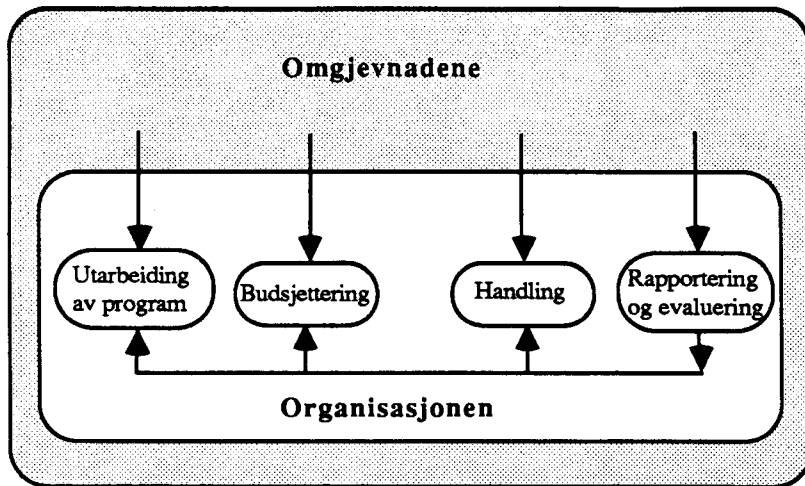
## 1.5 Det normative synet på økonomistyring

Maskinmetaforen skildrar organisasjonar som om dei er konstruerte og haldne i gang på same måten som maskinar. Dette biletet byggjer på at organisasjonar er samansette av klart definerte delar med innbyrdes samanhengar som det er rekna med funksjonerer på same måten som maskinar, det vil seia på ein rutineprega, påliteleg og sikker måte. Maskinmetaforen byggjer altså på den trua at organisasjonar kan styrast på ein mekanistisk måte for å nå mål i organisasjonen.

Den normative litteraturen om økonomistyring byggjer på denne maskinmetaforen. Morgan (1986) legg vekt på at den mekanistiske tankemodellen har forma dei grunnleggjande oppfatningane våre om kva organisering er for noko. Eit døme på dette er Anthony *et al.* (1972) som, i ein viktig, men forholdsvis tidleg fase av si forskingsverksemd, skildrar økonomisystem som "... the process by which managers assure that resources are obtained and used effectively and efficiently in the accomplishment of the organization's objectives." Dei same forfatarane ser på budsjettering som ein prosess der rasjonelle val blir tekne, medan dei vurderer budsjett som middel til planlegging, samordning og kontroll. Welsch (1976) konkluderer med at budsjettering er eit nyttig verktøy for å ta avgjerder, planleggja og styra. Han legg også vekt på at ansvaret for budsjettering, planlegging og styring bør spesifiserast nøye i skriftlege rapportar som blir distribuerte til alle leiarane. Kort sagt, så gjer Welsch seg til talsmann for eit økonomistyringssystem som legg vekt på planlegging og ansvar. Han meiner at ansvarscenter bør vera eit viktig innslag i planleggingsprosessen. Dopuch *et al.* (1982) ser på budsjettet som "... both a tool that permits management to investigate the effects of alternatives and the plan against which performance is compared." Desse forfatarane oppfatar altså budsjettet som ein viktig del av styringsprosessen, som, i følge Anthony & Young (1984), kan delast inn i fire hovudsteg:

1. Programming
2. Budget formulation
3. Operating (and measurement)
4. Reporting and evaluation

Dei hevdar at desse stega tek seg opp att i ein regelbunden syklus. Til saman dannar dei ei sløyfe som vist i illustrasjonen nedanfor:



**Figur 1.1:** Prosedyren for økonomistyring i samsvar med ein mekanistisk tankemodell

Dette er eit godt eksempel på maskinmetaforen, og vi finn at svært mykje arbeid blir lagt ned i mange organisasjonar for å omskapa denne idéen til prosedyrar. Den mekanistiske tankemodellen rår grunnen innanfor byråkratiet. Det er ei vanleg oppfatning at byråkratiske organisasjonar består av ulike organisasjonseiningar med klart opptrekte grenser og klare kommandoliner. Korleis er det så når det kjem til stykket? Er det eigentleg så at byråkratiske organisasjonar funksjonerer så regelbunde? Blir aktivitetane i ein byråkratisk organisasjon verkeleg styrde i samsvar med den mekanistiske styringsprosedyren som vist i figur 1.1? For å diskutera dette spørsmålet vil eg i den empiriske delen av denne avhandlinga, først skildra karakteristiske trekk ved budsjettprosessen i Sogn og Fjordane fylkeskommune (i kapittel 3). Deretter (i kapittel 6) vil eg presentera empirisk materiale frå Bergen kommune, mellom anna frå deltakinga som observatør i budsjettprosessen 1988.

## 1.6 Problem og formål

Hovudproblemet i denne avhandlinga spring ut frå det forholdet at det er gjort få studiar om bruk av rekneskap i organisasjonar (Hopwood, 1983a og b; Mellemvik *et al.* 1988). Vidare er det fleire delproblem som det er naturleg å ta opp i samband med hovudproblemet. For det eine er det gjort få studiar av korleis leiarar i organisasjonar oppfører seg (March, 1987). For det andre er det gjort få studiar av aksjonsforskning i rekneskap (Hopwood, 1983a og b). For det tredje er det ikkje alltid godt samsvar mellom beslutning og handling i organisasjonar (Brunsson, 1985 og 1989). For det fjerde er maskinmetaforen ein dominerande metafor i organisasjonslitteraturen (Morgan, 1986).

Hovudformålet med avhandlinga er å utvikla kunnskap om korleis rekneskap blir brukt i organisasjonar. Dette hovudformålet har eg avgrensa til følgjande delformål: For det eine ynskjer eg å påvisa mogelege samanhengar mellom



rekneskapsinformasjon, beslutning og handling. For det andre ynskjer eg å utvikla eit omgrepsapparat for betre å forstå kva slags funksjonar rekneskapen har i ein organisasjon. Det tredje delformålet går ut på å seia noko om kva for verknad aksjonsforskning som metode har på aktørane i ein organisasjon.

### 1.7 Avgrensing

For å arbeida grundig med eit emne er det nødvendig å avgrensa seg, både av praktiske og økonomiske grunnar. I denne avhandlinga har eg valt å avgrensa meg til rådmannsstabem, det vil seia rådmannen, hans næraste medarbeidarar på økonomi- og finansavdelinga og kommunaldirektørane. Ein viktig grunn til denne avgrensinga er dei erfaringane eg gjorde i ei intervjugransking, rapportert i Høgheim (1987), om ein del tenestemenn og politikarar sine reaksjonar på den første årsrapporten (1984-rapporten). Her intervjuar eg åtte interne aktørar, det vil seia tenestemenn og politikarar i Bergen kommune, og seks eksterne aktørar om deira syn på den nye årsrapporten i Bergen kommune. Det er ein viktig metodisk konklusjon frå denne studien at dei interne aktørane har mest utførlege synspunkt på den nye årsrapporten (dette er meir utførleg diskutert i kapittel 5 i avhandlinga). Blant dei interne aktørane er det dei som arbeider i nær kontakt med rådmannen (i rådmannsstabem) som har mest utførlege synspunkt. Den kjensgjerninga at Rignor Olsen – ein forskarkollega av meg – ser nærare på korleis kommunalrådene brukar årsrapporten, er ein annan viktig grunn til at eg studerer tenestemennene og ikkje politikarane sin bruk av årsrapporten. Dei leiande politikarane sin bruk av årsrapporten blir såleis dekt av den studien som vedkomande forskarkollega utfører. Dette forhindrar sjølv sagt ikkje at eg i min studie også kjem inn på kva gjennomslag årsrapporten får hjå politikarane når det er naturleg å ta dette opp, for eksempel i dokumentstudiar og under møteobservasjonar. Det er likevel slik at tenestemennene – og ikkje politikarane – er hovudsaka i min studie.

Elles er det slik at to doktoravhandlingar alt er avslutta i prosjektet. I den eine har Norvald Monsen, rapportert i Monsen (1989), gjennomført ein studie av toppleiarane (politikarar og tenestemenn) i Bergen kommune med sikte på å finna ut kva for funksjonar årsrapporten har for kommunen og toppleinga. Den andre avhandlinga er gjennomført av Frode Mellemvik, og er rapportert i Mellemvik (1989). Han har studert samspelet mellom årsrapporten og finansinstitusjonane. I dette samspelet har han òg granska finansinstitusjonane sitt forhold til den tradisjonelle kommunerekneskapen (standardrapporten). Eg kjem nærare tilbake til innhaldet i desse avhandlingane i kapitla 2, 4 og 7.

### 1.8 Den vidare disposisjonen av avhandlinga

I det neste kapitlet diskuterer eg rekneskapens funksjonar ut frå historikk, eigenskapar ved rekneskap, normativ og deskriptiv teori og konklusjonar så langt i "Bergensprosjektet". Kapittel 3 og 4 inneheld ei oppsummering av erfaringane mine frå

høvesvis Sogn og Fjordane fylkeskommune og frå "Bergensprosjektet". I kapittel 5 – metode – gjer eg greie for ulike vitskapsteoretiske syn, særtekk ved metoden i "Bergensprosjektet" og karakteristiske trekk ved min studie. Kapittel 6 omhandlar erfaringsmaterialet frå Bergen kommune og utgjer såleis hovudbolken av den empiriske delen av avhandlinga. Studien blir avslutta i kapittel 7 med tolking og diskusjon av erfaringsmaterialet ut frå organisatorisk læring som referanseramme. Heilt til slutt i det same kapitlet presenterer eg eit framlegg til vidare forskning.

## Kapittel 2

# Rekneskapens funksjonar

I førre kapittel såg vi at hovudformålet med denne avhandlinga er å utvikla kunnskap om korleis rekneskap blir brukt i organisasjonar. Som ei følgje av dette, blir det då eit viktig delformål med avhandlinga å utleia kva for funksjonar rekneskap har for den studerte organisasjonen og medlemene av han.

Nedanfor vil eg diskutera rekneskapens funksjonar ut frå historikk og spesielle trekk ved rekneskap, normativ og deskriptiv teori og konklusjonar så langt i "Bergensprosjektet".

### 2.1 Historikk og spesielle trekk ved rekneskap

Dei norske omgrepa "forvaltaransvar", "rekneskapsplikt", "stå til rekneskap for", "rydda opp i ansvarsforhold", "handla på andre sine vegner" og "oppfølgjingsansvar", blir dekte av dei engelske omgrepa "stewardship", "accountability", "control" og "agency", som alle tyder om lag det same. Desse omgrepa er sentrale i den delen av den normative rekneskapslitteraturen som handlar om ansvarsforhold. Ser vi nærare på omgrepet "accountability", så handlar det eigentleg om to forhold: plikta til å gjera greie for ressursforvaltninga og plikta til å underkasta seg revisjonskontroll (Macmillan Dictionary of Accounting, 1984:3).

Alt i det babylonske riket ca. 2000 år før Kristus stod det som vi i dag omtalar som rekneskapsproblem på dagsorden (Bird, 1973; Gjesdal, 1982). Ca. 1/8 av Hammurabis lov tek opp det problemet som oppstår når ein person handlar for ein annan si rekning. Det sentrale i desse lovene er, for det eine, korleis partane i eit kontraktsforhold skal dela risikoen mellom seg og, for det andre, korleis forvaltarane ("the stewards") skal føra prov for handlingane sine overfor oppdragsgjevarane. Den gongen som i dag var det å visa kvittering, det viktigaste midlet agenten hadde til å prova at han hadde oppfylt pliktene sine overfor prinsipalen, det vil seia oppdragsgjevaren.

I dei greske bystatane (1000-338 f.Kr.) vart embetsmenn reviderte månadleg. Kvart år vart det skipa til ei høyring der borgarane i byen kunne setja fram sine klagemål. Dei tenestemennene som fall igjennom under denne eksaminasjonen, vart avsette. Det vart altså lagt stor vekt på å kontrollera dei ansvarlege tenestemennene i det klassiske Athen (sjå Bird, 1973). Revisjonen av embetsmenn galdt ikkje berre deira bruk av pengar, men like mykje andre handlingar som dei utførte. I følgje Bird er den athenske tradisjonen med å revidera embetsmennene ut over den reine prosedyrekontrollen, teken oppatt i det siste hundreåret i revisjonen av den britiske statsadministrasjonen. Ein parallell til dette i Norge finn vi i diskusjonen av offentlig revisjonspraksis, der målet er å redusera bilagsrevisjonen til fordel for forvaltningsrevisjonen.

Eit døme på dette er større vekt på å finna ut kva slags tenester ein får igjen for ei løyving framfor om løyvinga er overskriden eller ikkje.

Også den Romerske republikk (539-31 f. Kr.) bygde på prinsippet om rekneskapsplikt. Embetsmennene vart kontrollerte av senatet, som igjen vart kontrollert av folkeforsamlinga. I følgje Bird (1973) førte ei oppløysing av moralnormer ca. 100 år før Kristus til gradvis samanbrot i den økonomiske og politiske styringa. Om trongen for rekneskapsplikt seier forfattaren:

The need for effective accountability procedures is greatest in a permissive society where less reliance can safely be placed on the restraining influence of religious or other generally accepted social standards of behaviour.  
(Bird, 1973: 20)

Mange vil nok oppfatta denne utsegna som konservativ, men med tanke på auken i økonomisk kriminalitet i den vestlege verda dei siste 10-15 åra, er det sikkert mange som òg er samde i påstanden ovafor.

Prosedyren for rekneskapsplikt i England i mellomalderen var prega av at profitt var eit omgrep med dårleg klang. Difor var for eksempel resultatmåling av mindre verdi, og likna dermed ein del på offentlege rekneskap i dag. Godseigaren ("the lord of the manor") inpsiserte anten sjølv rekneskapa til forvaltarane og styrarane sine ("his stewards and bailiffs") eller han delegerte oppgåva til ein revisor (Bird, 1973: 22). Denne sterke vekta på rekneskapsplikt spring ut frå det problemet som oppstår når ei gruppe delegerer avgjerdsrett til andre. Dette problemet, som vi kan kalla delegeringsproblemet, har vi overalt i samfunnet også i dag. Vi har det i tilhøvet mellom aksjonærar, styre og leiing, mellom veljarar, valde representantar og administrasjon og mellom kreditorar, aksjonærar og leiing. Ut frå delegasjonen av avgjerdsrett oppstår det eit behov for å rapportera tilbake frå leiing til styre og frå styre til aksjonærar. I for eksempel ein kommune blir det behov for at administrasjonen rapporterer tilbake til dei valde representantane (politikarane), som igjen må gjera greie for seg overfor veljarane. Kreditorane i eit foretak har òg behov for informasjon frå aksjonærar og leiing.

Den doble bokføringsmetoden er omtala av den italienske matematikaren Luca de Pacioli i 1494 i *Summa de Arithmetica Geometria Proportioni et Proportionalita*. Verket inneheld mellom anna 36 korte kapittel om bokføring, kalla *De Computis et Scripturis (Of Reckonings and Writings)*. Belkaoui (1981: 8) kallar denne metoden "a theory of accounts approach" og hevdar at metoden er opphavet til to retningar innanfor standardsetjande organ, ei balanseorientert og ei resultatorientert. Desse retningane spring ut frå dei to likningane:

Aktiva = Gjeld + Eigenkapital

Rekneskapsresultat = Inntekter - Kostnader

Sjølv om Belkaoui brukar uttrykket "a theory of accounts approach" i samband med den doble bokføringsmetoden, reknar han eigentleg tilnærminga som pragmatisk og hevdar at ho manglar teoretisk grunnlag.

Det var først på slutten av 1800-talet at vi i dei fleste vestlege landa, gjennom innføring av dobbelt bokhald, fekk eit transaksjonsregistreringssystem som i tillegg til balanseføring medførte bokføring av inntekter og utgifter (sjå m.a. Schmalenbach, 1938). Dette hadde samanheng med utviklinga av aksjeselskap, som i England gjekk for seg i perioden 1550-1850 (den første engelske aksjelova kom i 1844). Danninga av aksjeselskap gjorde at resultatmåling etter kvart vart viktigare og viktigare, fordi ein ynskte å finna ut kor mykje aksjonæren kunne ta ut av selskapet som utbytte. Rekneskapen vart no meir og meir brukt som eit middel til å styra forholdet mellom kreditor og aksjonær og mellom styret og aksjonær.

I nyare tid har Ijiri (1975) vidareutvikla omgrepet rekneskapsplikt. Hans skrifter høyrer inn under det antropologisk-induktive paradigmaet (sjå Belkaoui, 1981: 290). Ijiri har gjeve aktørane i ein rekneskapsprosess denne nemninga:

- rekneskapsskuldig (agent)
- rekneskapsmottakar (prinsipal)
- rekneskapsutarbeidar

Agenten er den rekneskapsskuldige som står til ansvar overfor prinsipalen for dei gjennomførte handlingane. Prinsipalen er rekneskapsmottakar som kan krevja at den rekneskapsskuldige – agenten – legg fram rekneskap. Rekneskapsutarbeidar er ei samlenemning for den som utarbeider rekneskapen (bokhaldaren) og dei som deltek i utforminga av rekneskapen og rekneskapsreglane. Vanlegvis skjer denne utarbeidinga på oppdrag frå prinsipalen. Det blir altså rekneskapsutarbeidaren si oppgåve å tilfredsstilla prinsipalen sitt krav om informasjon.

Agent-teori er ei nyare retning innanfor "information economics". Retninga nærmar seg agent-prinsipalforholdet i rekneskap frå fagområdet økonomi på eit teoretisk nivå, og er ofte frikopla frå empiri. Prinsipalen delegerer avgjerdsrett til agenten, og det oppstår følgjeleg eit kontraktsfelleskap der informasjon blir av sentral verdi. For å ivareta sine interesser må prinsipalen etablere eit informasjonssystem, til dømes rekneskap, som sikrar at agenten tek optimale avgjerder ut frå prinsipalen sin synsstad (jf. Watts & Zimmerman, 1986; attgjeve i Mellemvik, 1989). Problemet som agent-teorien tek opp, er altså dette: Korleis laga incentiv-strukturar som får personar til å dra i same retning i ein organisasjon?

Som vist ovanfor, er ikkje rekneskap av ny dato verken i vitskapleg samanheng eller i dagleglivet. I dei fleste organisasjonar, frå misjonsforeiningar og idrettslag til kommunar og industriforetak, er rekneskap ein del av kvardagen og spesielt viktig i overgangen frå eitt år til det neste. Omgrep som "stå til rekneskap", "oppgjørets time" og "ryggen

fri" er velkjende så vel i arbeidslivet som i dagelivet. Alt dette har samband med ansvarskjensle overfor ein eller annan utanforståande person eller instans.

Kvifor utarbeider så organisasjonar av ulike typar rekneskap? Er det på grunn av sin eigen del for å gjera det lettare å overleva, gjennom for eksempel ei betre økonomistyring, eller er det på grunn av krav frå andre? Dette vil nok variera med organisasjonstype og kanskje også storleik. Ein marknadskopla organisasjon (Danielsson, 1977) eller ein handlande organisasjon (Brunsson, 1984) vil nok bruka rekneskapen meir som hjelpemiddel i økonomistyringa enn ein budsjettkopla eller politisk organisasjon. Dette har samband med at det i den førstnemnde organisasjonstypen meir er snakk om eit anten eller enn i den sistnemnde organisasjonstypen. Politiske organisasjonar må leva med fleire ideologiar og at det er fleire syn på korleis ei sak skal løysast.

Dette fører ofte til at det er vanskeleg å arbeida seg fram til eit vedtak som alle er samde om. I dei tilfella aktørane greier å samla seg om eit vedtak, ligg ofte så mange kompromissløyseringar innebygde at vedtaket blir uklart. Følgjeleg blir det vanskeleg å gjennomføra vedtaket med det resultatet at tenestemenn får ei kjensle av avmakt og forlet organisasjonen. Så lenge ein del aktørar i politiske organisasjonar har interesse av at informasjonen er uklar, vil rekneskap passa dårlegare inn her enn i handlande organisasjonar.

Er det berre den rekneskapspliktige som blir kvitt eit ansvar ved å leggja fram rekneskap? Nei, også rekneskapsmottakaren blir kvitt eit ansvar ved "oppgjorets time". Dette er ansvaret for å ta til motmæle mot noko som ikkje er som det skal. Rekneskapsavlegginga gir mottakaren ein legitim grunn til å stilla spørsmål og til å visa mistillit mot leiinga, dersom det er grunnlag for det. Rekneskapen kan altså vera ein møteplass for oppgjer mellom to partar, den rekneskapsskuldige og rekneskapsmottakaren.

Verkar så rekneskapen slik i dagens organisasjonar? Ser vi oss omkring, så er det mykje som tyder på det i handlande organisasjonar, men ikkje i politiske. Brunsson (1984 og 1985) tek utgangspunkt i at organisasjonar skaffar seg legitimitet på i det minste to måtar, ved handling og ved avspesling. Ut frå desse to måtane å skaffa seg legitimitet på utleiar han to idealtypar av organisasjonar, handlande og politiske. Ein handlande organisasjon skaffar seg finansielle ressursar ved å selja varer og tenester medan ein politisk organisasjon skaffar seg finansielle ressursar etter å ha forplikta seg til å yta ei rekkje ulike fellestenester. Private foretak (f.eks. bankar) og friviljuge organisasjonar (f.eks. idrettslag) kan sjåast på som handlande organisasjonar. Her må leiing og styre i mange tilfelle gå av, dersom rekneskapsresultata er dårlege. I kommunar, derimot, som har mange element av den politiske organisasjonen i seg, er det ingen, verken i administrasjonen eller i den politiske leiinga, som må trekkja seg på grunn av dårlege rekneskapsresultat. Tvert imot er det i kommunane mange eksempel på at både tenestemenn og politikarar får ansvarsfritak, trass i dårlege

rekneskapsresultat.

## 2.2 Kva seier normativ teori?

I den normative litteraturen støyter vi på to grunnleggjande målsetjingar for rekneskap: beslutningsmålsetjinga og rekneskapsplikt målsetjinga. Mellemlvik *et al.* (1988) slår saman desse to målsetjingane og kallar dei "the function of reducing uncertainty in organizations". Det å rydda opp i ansvarsforhold er ei anna nemning for rekneskapsplikt målsetjinga (Jönsson, 1985).

Brukarorienteringa var lite framme i litteraturen før i 1950-åra. Rett nok var brukarane nemnde i Paton og Littleton sin monograf frå 1940 og i May sitt klassiske bidrag frå 1943, men den teoretiske strukturen i desse arbeida var ikkje basert på dei påståtte informasjonsbehova til brukarane (Johnsen, 1980). Chambers sin klassiske artikkel frå 1955, "*A blueprint for a theory of accounting*", blir gjerne rekna for startpunktet for brukarorienteringa i finansrekneskapen. Chambers understrekar at "the basic function of accounting is the provision of information to be used in making rational decisions" (Johnsen, 1980). Når vi snakkar om brukarorientering, er det rekneskapen som eit kommunikasjonsmiddel som kjem i framgrunnen og ikkje registrerings- og måleoppgåva.

Dei grunnleggjande rekneskapsmålsetjingane har hatt mykje å seia for diskusjonen om føremålet med rekneskap og for utforminga av rekneskapsrapportar (Mellemlvik *et al.*, 1988). Belkaoui (1981: 64) peikar på at rekneskapsprofesjonen i USA, Storbritannia og Canada har gjort fleire forsøk på å formulera fråsegner om rekneskapsmålsetjingar. Han seier vidare at formuleringa av ein rekneskapsteori tvingar fram ein sekvensiell prosess som startar med å utvikla målsetjingar for rekneskapsrapportar og sluttar med å utleia ei omgrepsramme som ein vegvisar for rekneskapsteknikkar.

Such a process has started and is manifested by (1) APB Statement No. 4, (2) The "Trueblood Report", (3) the Corporate Report, (4) the discussion memorandum on the conceptual framework, (5) FASB Statement of Accounting Concepts No. 1 on objectives of financial reporting by business enterprises, and reporting policies, (6) the FASB exposure drafts on the qualitative characteristics or criteria for selecting and evaluating financial accounting and reporting policies, and on the elements of financial statements.  
(Belkaoui, 1981: 95)

I nyare rekneskapsteori blir det lagt stor vekt på rekneskapsplikt-omgrepet og at dette kjem til uttrykk gjennom eit agent - prinsippal forhold (sjå Rosenfield, 1974; Ijiri, 1975; Gjesdal, 1978). Sitatet nedanfor viser tydeleg agent - prinsippal sambandet:

An objective of financial statements is to report on the control and use of resources by those accountable for their control and use to those to whom they are accountable.  
(Rosenfield, 1974: 126)

Rekneskapsplikt-omgrepet fører oss inn på ansvarssynet på rekneskapen. Dette tek utgangspunkt i at visse personar gjennom budsjettet har fått ansvar for nærare spesifiserte oppgåver. I dette ansvaret ligg både eit prestasjonsansvar og eit rettsleg ansvar. I det første tilfellet talar vi om ansvar på same måten som det engelske "responsibility" eller det tyske "Verantwortung". I det andre tilfellet er det tale om ansvar i samsvar med det engelske "accountability" eller det tyske "Verantwortlichkeit" (Samuelson, 1980: 6). Vi kan seia at budsjettet er eit instrument for å "fordela ansvar" medan rekneskapen er eit instrument for å "krevja til ansvar".

Samuelson fann gjennom sitt forskingsarbeid om budsjettering i private selskap at budsjettet er eit middel til å fordela ansvar og til å koma med lovnader. Han seier mellom anna: "The budgets clearly define responsibilities and commitments" (Samuelson, 1980: 54).

Samuelson hevdar at funksjonen som ansvarsfordelar er ei vidareutvikling av rekneskapsplikt-funksjonen ("the accountability function"). For å verifisera denne påstanden startar han ut med følgjande hypotese: "Responsibility budgeting can be seen as a natural development from traditional accountability" (Samuelson, 1980: 5). Gjennom studie av rekneskapshistorisk litteratur (mellom anna Hendriksen, 1977; Kohler, 1975; Littleton, 1961; Normanton, 1966) finn han at den historiske utviklinga av rekneskap peikar i same retning som dei empiriske forskingsresultata hans, det vil seia at rekneskap for å visa ansvarsforhold er ein viktig bruk av rekneskap. Ut frå dette meiner han at hypotesen hans er stadfest.

### 2.3 Kva seier deskriptiv teori?

Med deskriptiv teori forstår eg nokolunde det same som ein positiv teori, det vil seia ein teori som tek sikte på å skildra det som er ved det emnet som teorien tek opp. Eg vil likevel gjera merksam på at enkelte vitenskapsteoretikarar og forskarar legg ei noko vidare tyding i deskriptiv teori enn i positiv teori. Ofte får ordet "positiv" nemninga noko som er målbart, faktisk eller sant. Lipsey (1972) presenterer etter mitt syn ei tydeleg forklaring på skilnaden mellom positive og normative utsegner:

Positive statements concern what is, was or will be, and normative statements concern what ought to be. Positive statements, assertions or theories may be simple or they may be very complex but they are basically about what is the case. Thus disagreements over positive statements are appropriately handled by an appeal to the facts.  
(Lipsey, 1972: 4)

Her vil eg skyta inn at det finst normative, deskriptive og også interpretative teoriar som hevdar at alle teoriar er både normative og deskriptive. Dette har samanheng med at det ikkje finst ei sann skildring eller deskripsjon, ettersom skildringane er baserte på tolkingar og ikkje fakta.

Ein teori skal vera ei så god avbilding av røyndomen som



mogelig. Rekneskapsteorien tek sikte på å finna ut korleis denne røyndomen, eller verda, er. I motsetnad til annan økonomisk teori er rekneskapsnormene spesifikke (ikkje universelle) på grunn av at dei er bundne til reglar, som skifter frå land til land. Dette er ei ulempe ved at det blir vanskeleg å nå fram til ein einskapleg teori.

Tradisjonelt har metoden for å formulera rekneskapsteoriar i det vesentlege vore deskriptiv. I samsvar med dette synet er rekneskapsteorien eit forsøk på å rettferdiggjera det som er ved å systematisera, eller samanfatta, rekneskapspraksis (Belkaoui, 1981: 6). Ut frå dette ser det altså ut til at Belkaoui oppfattar den deskriptive teorien som ei undergruppe av den normative.

Skinner (1972) hevdar at det er to tilnærmingar til utviklinga av rekneskapsprinsipp, ei induktiv og ei deduktiv. Den induktive tilnærminga representerer generaliseringar av rekneskapsmetodar som er funne i praksis, medan den deduktive gjer det nødvendig å serjast om visse fundamentale premissar som ein logisk teori kan byggjast på. Om den induktive tilnærminga seier Skinner mellom anna:

This pragmatic, inductive approach appears to have dominated the development of accounting in the past. Accounting theory correspondingly has consisted largely of an attempt to rationalize and reconcile observed practices into one harmonious structure. (Skinner, 1972: 301)

Ijiri (1967) viser at rekneskap er tufta på tre grunnleggjande pillarar:

- 1) Ein logisk og systematisk struktur representert ved matematikk som hjelpemiddel "to express phenomena in the empirical world" (s. 164).
- 2) Eit målesystem som består av "a set of rules and instruments" (s. 135), og som måler økonomiske hendingar i ei organisasjonseining.
- 3) Ei åtferdsside som viser at det er ein veksilverknad mellom informasjonsverda og den verkelege verda. "The two worlds; the real world and the informational world, interact" (s. 164).

Ijiri (1975) hevdar at moderne samfunn og organisasjonar er avhengige av innfløkte nettverk av rekneskapsplikt ("accountability") som er baserte på registrering og rapportering av desse aktivitetane. Han seier vidare:

This process of accounting is essential to the proper functioning of society and organizations. Accounting, therefore, starts with the recording and reporting of activities and their consequences, and ends with the discharging of accountability. This basically describes accounting, at least if we attempt to interpret the existing practice rationally. We may, therefore, say that accountability is what distinguishes accounting from other information systems in an organization or in a society. (Ijiri, 1975: 32)

Hayes (1983) prøver å forstå rekneskap gjennom ein rein deskriptiv analyse av kva rekneskap, særleg internrekneskap ("management accounting") er, og kvifor den eksisterer. Til

omgrepet "management accounting" reknar han også med budsjettering og kostnadsrekneskap, altså ein temmeleg vid definisjon av internrekneskap. I følgje Hayes er "management accounting" slik det er, fordi det er eit språk, ein mytologi og eit rasjonale for handling. Funksjonen til internrekneskapen er å skapa eit bilete av organisasjonen og eit grunnlag for eksperimentering. Den siste funksjonen, eller rolla, blir i følgje Hayes (1983: 246) oppfylt gjennom budsjetteringa.

Med støtte i dei mange rettleiande rekneskapsmålsetjingane som er komne ut, tek Mellemlvik *et al.* (1988) utgangspunkt i at rekneskapen sin tenkte funksjon er å redusera uvisse i styrings- og beslutningsprosessar ("control and decision-making processes"). Men, etter å ha gjennomført ein litteraturstudie av empiriske studiar av korleis rekneskap fungerer i praksis, kjem dei til tre konklusjonar om karakteristika ved rekneskap. For det første ymtar dei frampå om at det kan knytast mange funksjonar til rekneskap i praksis. For det andre meiner dei at det er eit gjensidig samband mellom rekneskapen og dei tilknytte funksjonane. For det tredje hevdar dei at det er eit innfløkt samband mellom rekneskapen og den samanhengen eller dei omgjevningane som rekneskapen verkar i. Mellemlvik *et al.* konkluderer med at rekneskapen sin hovudfunksjon i ein sterk organisatorisk samanheng, med innbyrdes avhengige organisasjonar, er å støtta opp om legitimeringsprosessar. Samtidig er hovudfunksjonen til rekneskapen i ein sterk organisasjon, med omgjevningar som er avhengige av organisasjonen, å støtta denne i si maktutøving.

I "Bergensprosjektet" prøver vi å forstå rekneskap på same måten som Mellemlvik *et al.*, altså gjennom empiriske studiar av korleis rekneskap fungerer i ein organisasjon. Vidare går vi nøyare inn på den tredje pillaren i det Ijiri (1967) meiner rekneskapen er tufta på. To doktoravhandlingar er til no avslutta i tilknytning til "Bergensprosjektet". Nedanfor presenterer eg hovudinnhaldet i desse avhandlingane så langt det gjeld deira bidrag om rekneskapens funksjonar.

Monsen (1989) konkluderer i sin studie med at årsrapporten ikkje fungerer som politikarane sitt kontrollinstrument overfor administrasjonen, men blir derimot tildelt andre funksjonar: organisatorisk minne og legitimering. Hovudbodskapen i Monsen sin studie er at rekneskapen blir tildelt viktige funksjonar i grupper som kan karakteriserast ved ein ideologi. Derimot blir ikkje rekneskapen tildelt viktige funksjonar i grupper som har konflikt mellom ulike ideologiar som eit viktig kjenneteikn. For å halda oppe konflikten mellom dei ulike ideologiane er det behov for meir diskutabile data i slike grupper, for eksempel ulike budsjettforslag, hevdar Monsen.

Mellemlvik (1989) sin studie kan seiast å ha fem ulike bidrag. Det eine er at det ikkje er tilstrekkeleg med eit instrumentelt perspektiv for å kunna seia noko om kva slags funksjonar rekneskapen har. Med eit instrumentelt perspektiv meiner Mellemlvik at rekneskapen får mening ved at rekneskapstala avspeglar ein røyndom som kan observerast fysisk. Den normative rekneskapsteorien legg til grunn eit slikt perspektiv. Det andre bidraget er at det symbolske perspektivet er

nødvendig for å kunna seia noko om rekneskapens funksjonar. Rekneskapsrapportane som staten mottek er eit symbol på at visse ting er gjennomførte. Rapportane underbyggjer makt, bidreg til legitimering og skapar mytar, særleg om kontroll. Eit tredje bidrag frå Mellemvik sin studie er at funksjonane er kontekstspesifikke. Med dette meiner han at vi først må sjå på samanhengen, eller omgjevnadene som rekneskapen verkar i, før vi kan seia noko om kva slags funksjonar den same rekneskapen har. Det fjerde bidraget i Mellemvik sin studie er at konteksten bind funksjonane saman. Som eit eksempel på dette nemner Mellemvik at det er viktig for statsetatane å få fram at dei har kontroll med tilskotsmidlane. Det interessante i denne samanhengen er at legitimerings-, makt- og beslutningsfunksjonane også kan forståast ut frå den same kontrollmytefunksjonen. Det femte og siste bidraget som Mellemvik presenterer når det gjeld rekneskapens funksjonar, er dette: Det er vanskeleg å definera kva vi meiner med rekneskapens funksjonar utan samtidig å spesifisera kva slags perspektiv som blir lagt til grunn, og kva for kontekst rekneskapen opererer i. Mellemvik sluttar av studien sin på denne måten:

Konklusjonen blir at studien har vist at regnskapets funksjoner reflekterer et nettverk av betraktninger. Ettersom nettverket er samspillsavhengig, må studier av regnskapets funksjoner følgelig knyttes til studier av spesifikke samspill.

(Mellemvik, 1989: 202)

Tidlegare studiar i "Bergensprosjektet" viser altså at rekneskapen har legitimerings-, makt- og beslutningsfunksjonar i tillegg til funksjonen som organisatorisk minne. Følgjeleg kan eg også venta å finna desse funksjonane i min studie.

Elles er det no på sin plass å stilla følgjande spørsmål: Dersom rekneskapen blir gjort meir forståeleg for brukarane, blir då budsjettprosessen opnare og fører dette til at rekneskapen sine tenkte eller normative funksjonar, kjem til uttrykk? Kan det tenkjast at rekneskapen har andre funksjonar som kjem i staden for eller i tillegg til dei normative? Nettopp for å kunna seia noko fornuftig om desse spørsmåla kan vi seia at "Bergensprosjektet" kom i gang.

### Kapittel 3

## Erfaringar frå budsjettarbeid i Sogn og Fjordane fylkeskommune

I alle organisasjonar oppstår det frå tid til anna konflikhtar som har si årsak i ein kamp om fordeling av ressursar. Desse konfliktane må handterast på eit eller anna vis. Ut frå empirisk litteratur om budsjettprosessar viser det seg at slike prosessar er eit middel til løysing av konflikhtar. I litteraturen kjem det òg fram at budsjettprosessar har fleire ulike kjenneteikn, som til dømes: ein politisk prosess med ei vaktar- og forkjemparrolle (jf. Wildavsky, 1975); inkrementalisme og avgrensa rasjonalitet (jf. Lindblom, 1959; Wildavsky, 1975;); eit rituale (jf. Olsen, 1970); ein arena for prat og beslutningar (jf. Brunsson, 1986); ein kamp for å halda oppe status quo (jf. Jönsson, 1982); prat om nedskjeringar og omprioriteringar (jf. Rombach, 1986); eit fornuftsrituale og eit språk for å oppnå samtykke (jf. Czarniawska-Joerges & Jakobsson, 1989) og ein prosess der aktørane skjermar seg mot omverda (jf. Danziger, 1978).

Nedanfor vil eg koma inn på ein del av dei erfaringane eg gjorde som deltakar i budsjettprosessen i Sogn og Fjordane fylkeskommune over ein tre-års periode. Det var nettopp gjennom arbeidet i denne organisasjonen at eg fekk interesse for å studera kommunal økonomistyring nærare.

### 3.1 Arbeidsområde

Frå oktober 1980 til utgangen av 1983 arbeidde eg som konsulent i den sentrale økonomiavdelinga. Eg hadde då ansvaret for å utarbeida års- og langtidbudsjett innan den fristen som var fastsett for den politiske behandlinga av desse plandokumenta, det vil seia 1. november for årsbudsjettet sin del og 1. april for langtidbudsjettet sin del.

Stillinga som økonomikonsulent innebar at eg måtte delta på alle budsjettmøte i rådmannsstabane saman med etatsjefane og deira budsjettmedarbeidarar. I tillegg deltok eg på ein del budsjettmøte i fylkesutvalet (tilsvarar formannskapet i ein kommune) saman med økonomisjefen. Det var rådmannen som avgjorde kor mange frå staben som skulle få høve til å delta på desse møta. I dette arbeidet gjorde eg ein del viktige erfaringar, som eg skal koma inn på nedanfor, men først går eg noko nærare inn på prosedyren for økonomistyring.

### 3.2 Prosedyren for økonomistyring

Det var ei omfattande utarbeiding av planar, budsjett, utgreiingar og ymse rapportar gjennom heile året i Sogn og Fjordane fylkeskommune. Denne planutarbeidinga kom til uttrykk på alle sektorar, men mest av alt på helsesektoren. Her vart det også utarbeidd planar for kvart programområde, for

eksempel planen for somatisk sjuke, psykiatriplanen og planen for psykisk utviklingshemma. Heile tida var det ein eller annan planprosess i gang. Nedanfor vil eg gå igjennom dei viktigaste plandokumenta meir i detalj:

- Fylkesplanen har ein tidshorisont på 12 år (for å dekkja inn tre valperiodar), og har ein fysisk og ein økonomisk del. Utarbeidinga av denne planen er fastsett i bygningslova av 1965, som frå 1985 er avløyst av ei ny plan- og bygningslov. Meininga med fylkesplanen er å trekkja opp utviklingslinene for folketal, næringsutvikling, kommunikasjonar, helsestell, undervisning og kulturtiltak. Etter prosedyren skal fylkesplanen gjennomgå ein hovudrevisjon kvart fjerde år med ein mindre revisjon annakvart år.

- Langtidsbudsjettet er eit økonomisk handlingsprogram, vanlegvis for ein 4-års periode. Det skal visa hovudtrekka i fylkeskommunen sin budsjettpolitikk. Langtidsbudsjettet er ikkje bindande, men retningsgjevande for ressursbruken. Det blir revidert årleg, samtidig som det vert rullert, det vil seia forlengd med eitt år. Hovudtanken bak langtidsbudsjettet er at det skal gjera årsbudsjetteringa enklare og at det skal ivareta den økonomiske samordninga i forhold til annan planlegging, det vil seia fylkesplanen og sektorplanane. Etter prosedyren skal administrasjonen sitt langtidsbudsjettframlegg leverast til politikarane innan 1. april. Den politiske behandlinga skal vera avslutta i løpet av mai/juni.

- Årsbudsjettet er eit detaljert løyvingdokument som er formelt bindande for ressursbruken i fylkeskommunen for vedkomande år. Samanhengen mellom årsbudsjettet og langtidsbudsjettet kan best illustrerast ved å sjå på kva som skjer med investeringar som er tekne med på langtidsbudsjettet. Langtidsbudsjettet pålegg administrasjonen å starta prosjekteringa av større investeringar, slik at dei kan realiserast i det året fylkestinget legg opp til i langtidsbudsjettet. Administrasjonen har likevel ikkje fullmakt til å binda fylkeskommunen økonomisk til nye prosjekt før det er gjort vedtak om løyving på eit årsbudsjett, og før det ligg føre gyldige vedtak om nødvendige låneopptak. Etter prosedyren skal administrasjonen sitt framlegg til årsbudsjett leverast til politikarane innan 1. november.

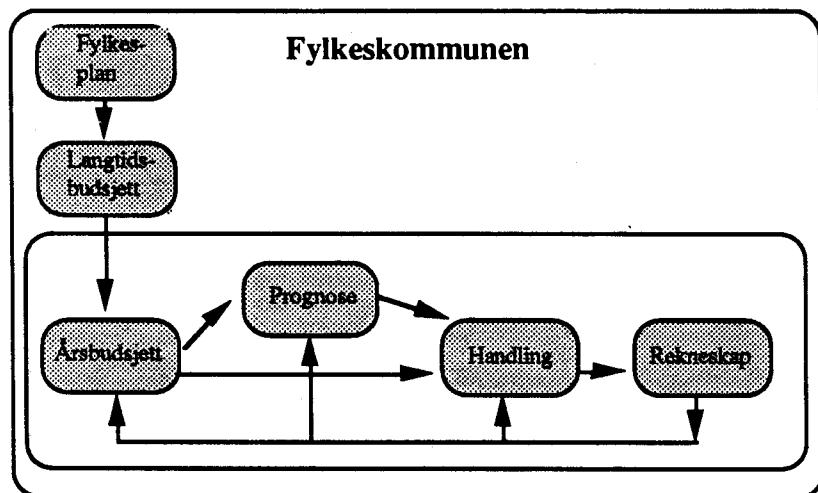
- Rekneskapen blir utarbeidd etter dei kommunale rekneskapsforskriftene og blir presentert for politikarane i eit dokument på ca. 275 sider. Av dette er ca. 25 sider kommentarar. Kommentardelen kan vi seia er eit tillegg til reglane i forskriftene. Taldelen følgjer forskriftene med ei kolonne for rekneskap og ei for budsjett. Det er inga avvikkolonni i rekneskapen. I perioden 1981-1983 vart rekneskapen lagt fram for fylkesutvalet i løpet av september og presentert som sak i fylkestinget i desember, altså nærare eitt år etter utgangen av rekneskapsåret. Talmaterialet er kjent for økonomiavdelinga i løpet av mars.

- Prognosar for budsjettåret vart presenterte for fylkesutvalet i september kvart år. Kvar enkelt prognose bygde på månadlege rapportar som var tilgjengelege i

rekneskapssystemet. Prognosen vart rapportert sektorvis. I dag blir det, i følgje samtalar med ein sentral økonomimedarbeidar, utarbeidd tertialrapportar som tener som prognose for korleis dei verkelege handlingane ser ut til å bli for heile budsjettåret. I juni månad blir ein forenkla årsrapport lagt fram for politikarane. Denne tener som ein likviditetsrapport for året som er gått. Den same tenestemannen seier vidare:

Rekneskaper i kommunane fortel om kassafunksjonen. Det er meningslaust å bruka rekneskaper til å fortelja om "suksess" eller "fiasko" i kommunane. Vi kan, dersom vi vil, rapportera eit rekneskapsoverskot på til dømes 10 mill. kroner. Dette kan vi gjera ved å lata vera å utføra vedtekne planar, eller utføra dei i mindre utstrekning enn opphavleg planlagt. Men ein slik framgangsmåte er innbyggjarane i kommunen neppe tente med.

På grunnlag av prosedyregjennomgangen ovanfor kan vi no presentera økonomisystemet i fylkeskommunen (sjå figur 3.1). Likskapen med den mekanistiske modellen er slåande.



Figur 3.1: Prosedyren for økonomistyring i Sogn og Fjordane fylkeskommune 1980-83

### 3.3 Fristar er viktig

Det viste seg at det var viktig å halda fristane for administrasjonen, slik at politikarane fekk rimeleg bra tid for politisk behandling. Heilt i slutfasen hende det fleire gonger at skatteinntektene vart skrudde opp og overslagsutgiftene justerte ned, slik at rådmannen kunne presentera eit saldert budsjett innan fristen. Dette vart gjort på topp administrativt nivå sjølv om alle visste at det budsjettet som vart lagt fram var optimistisk. Ein valde altså den enklaste løysinga med å auka skatteinntektene/reducera overslagsutgiftene framfor å redusera etablert aktivitet på konkrete område.

Det førte med seg mykje "stressarbeid" for å bli klar innan fristen, særleg fordi økonomiavdelinga i sentraladministrasjonen vart pressa mellom etatane på den eine sida og politikarane på den andre. Dei førstnemnde var alltid ute i siste

liten med sitt materiale medan dei sistnemnde ut frå innarbeidd praksis og nærast "med loven i hånd" skulle ha visst mange veker på seg for å få ei "forsvarleg politisk behandling" som det heitte. Dette er eit eksempel på at økonomiavdelinga sentralt fungerte som ein buffer-organisasjon (sjå Olson og Rombach, 1988), eller ei støytpute, mellom etatane og politikarane. Det er ikkje enkelt å arbeida i budsjettstaben under slike forhold, fordi du må tena tre "herrar" samtidig – etatane, rådmannen og politikarane. Etatane krev at du byggjer vidare på deira saksmateriale og stør dei i argumentasjonen for meir pengar. Rådmannen krev at du skal vera grundig og leggja faglege vurderingar til grunn medan politikarane stadig krev ny informasjon, som helst skal vera tilgjengeleg på kort tid.

Sjølv om budsjettstaben fekk konsentrera seg fullt ut om budsjettarbeidet, fekk deltakarane i staben aldri høve til å vera grundige. Alltid stod det ein overordna administrator og "trippa" etter eit budsjettnotat som han/ho måtte ha raskt, anten som grunnlag for eiga saksbehandling eller fordi det skulle vidaresendast til politikarane innan ein frist som alltid var nær føreståande.

Når eg i ettertid vurderer det arbeidet eg var med på i økonomiavdelinga i fylkeskommunen, blir svaret at det å utarbeida års- og langtidsbudsjettdokumenta innan dei oppsette fristane var viktigare enn det å styra økonomien.

### 3.4 Balanse i budsjettet og detaljerte utrekningar er viktig

I ein slik situasjon som er skildra ovanfor, seier det seg nesten sjølv at det å utarbeida eit budsjett i balanse innan fristen blir viktigare enn å få eit så realistisk budsjett som mogeleg. Balansekravet blir på ein måte som eit mål i seg sjølv ut frå det som er fastlagt i § 50 i Kommunelova og i Budsjett- og regnskapsforskriftene 1971, side 33.

For å få budsjettet i hamn vart det lagt stor vekt på detaljerte utrekningar undervegs, sjølv for aktivitetar som det var politisk semje om å halda fram med. Eg fekk inntrykk av at det detaljerte reknearbeidet helst måtte gjerast for å gje inntrykk av at ein hadde kontroll over situasjonen. Om det under rekneskapsavlegginga viste seg at denne kontrollen ikkje var reell, var det ingen som vart stilt til ansvar av revisorane.

Det var og eit tydeleg trekk ved budsjettprosessen at dei fleste aktivitetane heldt fram som før utan å vera emne for diskusjon. For slike aktivitetar vart oppgåva for oss i budsjettstaben reine plankekøyeringa, det vil seia å justera talmaterialet med pårekna prisauke. Framgangsmåten kan illustrerast ved hjelp av følgjande lineære uttrykk:

$B(X+1) = aB(X) + b$ , der  $B$  = budsjett,  $X$  = budsjettår,  $a$  = prisstigingsfaktor,  $b$  = aktivitetsendring, standardendring og driftskonsekvensar av nyinvesteringar.

### 3.5 Fortida vert undertrykt

I ettertid har det vorte meir og meir klart for meg kor lite vekt vi la på historiske data i budsjettutarbeidinga. Det var heile tida budsjett og planar det var snakk om. Rekneskapen kom berre inn for å gje svar på "the bottom line", det vil seia kor mykje meir ein hadde å spela seg med i neste budsjettår dersom det vart overskot, eller kor mykje mindre ein hadde å rutta med dersom det vart underskot. I denne samanhengen var det "rekneskapsresultatet" (R) to år tidlegare som påverka budsjettet, altså  $R(X-1)$  påverka  $B(X+1)$ , for  $R(X)$  var ikkje avslutta då  $B(X+1)$  vart utarbeidd. For ein generell og nærare diskusjon om denne koplinga mellom åra viser eg til Brorström og Olson (1985).

Gjennom heile kalendaråret var vi inne i den evige budsjetttrunddansen med utarbeiding av langtidbudsjetttrammer, som byggjer på sist vedtekne årsbudsjett, og årsbudsjetttrammer, som byggjer på sist vedtekne langtidbudsjett. Rekneskapen vart i denne samanhengen sett på som eit uromoment som forstyrta oss i vårt "visjonære arbeid".

Sjølv om rekneskapen gav varsel om at alt ikkje var som det skulle, var økonomisystema så innretta mot framtida at ein heldt fram med å styra økonomien etter "framtidssdata". Budsjettaktørane kom lettare i hug gamle planar enn fakta om det som hadde hendt.

Det var ingen i organisasjonen som hadde tittelen rekneskapssjef. Personen som utførte denne oppgåva hadde stillingsnemninga førstekonsulent, ei temmeleg anonym stillingsnemning. "Rekneskapssjefen" og hans stab var lite synlege i budsjettprosessen. Dei var aldri med på viktige møte under prosessen, verken i reine administrative møte eller i møte med politikarane (hovudutvalsmøte eller fylkesutvalsmøte). Rekneskapsstaben sin funksjon i budsjettprosessen innskrenka seg til å gje informasjon om "rekneskapsresultatet" i år (X-1) og det som var medgått/stod att å løyva på igangsette investeringsprosjekt. Det gav med andre ord ingen høg status å vera med i rekneskapsstaben. Personar som ville ha ein viss status og få kjensle av å vera med "der det skjer", måtte vera i budsjettstaben. Dette gav inngangsbillett til å delta i planarbeid, finansiering, systemforbetringar, nye budsjetteringsteknikkar, viktige politiske møte (f.eks. fylkesutvalsmøte), budsjettkomitéar og stabsmøte hjå rådmannen. Alt som hadde med framtida å gjera, var eigentleg budsjettstaben sitt bord.

### 3.6 Budsjettkomitéen

Den tida eg arbeidde i fylkeskommunen, fall saman med ein avtakande vekst i dei statlege overføringane til kommunesektoren, slik at det var ekstra store problem å saldera årsbudsjetta i fylkeskommunen på den tida. Ved utgangen av 1983 hadde fylkeskommunen 47 mill. kroner i oppsamla underskot, basert på ein rekneskap som var utarbeidd etter departementet sine budsjett- og rekneskapsforskrifter. Ein viktig grunn til dette var det nye sentralsjuehuset som vart sett i drift i



1980 og gradvis opptrappa til noko nær full drift i 1983. Eigentleg var dette tiltaket ein naturleg del av ekspansjonen så dei auka utgiftene som denne opptrappinga medførte, kunne gje verken administrasjonen eller dei folkevalde ansvarsfridom for det finansielle problemet.

For å redusera utgiftene i fylkeskommunen oppretta fylkesutvalet ein budsjettkomité etter framlegg frå rådmannen. På folkemunne og i pressa fekk denne komitéen nemninga "øksekomitéen". Komitéen var eit politisk samansett utval oppnemnt under fylkesutvalet med oppgåve å omstrukturera den fylkeskommunale aktiviteten. Berre dei største politiske partia var representerte (A, H, Krf og SP). Komitéen vart oppnemnd av fylkesutvalet den 6. mars 1981, hadde fem medlemmer med fylkesordføraren som formann, og leverte si innstilling den 6. juli same året. Det var rådmannen som gjorde opptakten til å skipa ein slik komité. Bakgrunnen var ynsket om å "ordna vel i eige hus" for dermed å kunna stå sterkare i argumentasjonen for meir statsløyvingar.

Sentraladministrasjonen, inkludert etatane, gjorde utgreiingsarbeidet for komitéen. På komitémøta deltok frå administrasjonen: rådmannen, kontorsjefen, økonomisjefen og representantar frå helse- og skuleetaten. På dei møta der salderingsproblemet for neste årsbudsjett vart diskutert, møtte eg saman med økonomisjefen. Frå desse møta hadde eg også til oppgåve å skriva notat. Budsjettkomitéen hadde ein del særtrekk ved seg som vi no i ettertid kan rubrisera under visse hovudpunkt. Desse hovudpunkta vil eg koma inn på i det etterfølgjande.

#### *Endring av prosedyrar*

Dei første konsekvensane av budsjettkomitéen viser seg ved at prosedyrane for langtidsbudsjettet blir endra. Langtidsbudsjettet blir vanlegvis utarbeidd av administrasjonen i perioden januar-april for så å bli handsama av politiske organ i mai-juni. Dette året blir det ikkje utarbeidd noko langtidsbudsjett etter vanleg mønster. I staden blir det lagt fram eit forkorta langtidsbudsjett som ei orientering i samband med årsbudsjetthandsaminga i desember.

#### *Omfanget av innsparingane avtek etter som tida går*

På tidspunktet for skipinga av budsjettkomitéen (mars 1981) viser 1982-tala i langtidsbudsjettet 1981-85 eit underskot på ca. 52 mill. kroner. Dette er såkalla "prisjusterte råbudsjett-tal", det vil seia at tala er i 1982-prisar inkludert nye tiltak med driftskonsekvensar. På dei to første komité-møta vert det drøfta innsparingar i eit omfang på vel 30 mill. kroner. Dei største av desse innsparingane skal skje innanfor somatisk sjukehussektor. Seinare under møteserien vert realismen i nedskjeringsframlegga gradvis nedjustert. Då innstillinga blir levert frå komitéen den 6. juli, er dei totale innsparingane komne ned på 7,2 mill. kroner. Dette er konkrete framlegg om nedlegging av aktivitetar. I tillegg kjem innsparingar på

føreslegne tiltak som det er vanskeleg å talfesta nærare.

### *Arbeidsforma er lukka*

Alle i komitéen har munnkorg om arbeidet til utanforståande. Til og med politikarane i komitéen må vera svært varsame med kva dei seier til sine eigne partifeller om arbeidet i komitéen. Etter kvart vert det eit problem med lekkasjar frå komitéen. Dette fører til at komitéemedlemene blir samde om at dei spørsmåla som vert drøfta i komitéen ikkje skal takast opp med dei interne organa i partia. Først skal komitéen sine konklusjonar leggjast fram for fylkesutvalet som oppdragsgjevar for komitéen.

Som ei følgje av den lukka arbeidsforma, blir sjølv sagt også pressa halden utanfor. Lokalavisa "Sogningen/Sogns Avis" (S/SA) får likevel tak i vesentlege opplysningar om komitéarbeidet, og skriv mellom anna dette den 30. april 1981:

- Øksekomitéen, fylkesutvalet sitt underutval for kritisk vurdering av fylkesbudsjettet 1981, har gjort det kjend gjennom S/SA tidlegare at komitéen ikkje eingong vil so mykje som "tenkja høgt" om kva innsparingar som kan bli føreslegne. Budsjettet skal kuttast ned med 52 mill. kroner. Men eitt og anna siv då ut, det er trass i alt eit politisk organ dette gjeld. Og m.a. er det under hand vorte kjend at "Øksekomitéen" vurderer:
- Omstrukturering /nedlegging av sjukehuset i Høyanger, innsparing ca. 15 mill. kroner
- Nedlegging av Sogn og Fjordane Teater, innsparing i underkant av 1 mill. kroner
- Nedlegging av vidaregåande skuleklassar på fire stader, brutto-innsparing ca. 5 mill. kroner
- Nedskjering av 5 mill. kroner til fylkesveggar (S/SA, 30.4.81)

Sitatet ovafor viser at pressa får tak i konfidensielle opplysningar. Dette er vel heller ikkje så merkeleg i dette tilfellet når vi tenkjer på at det eigentleg handlar om heilt vanlege fellesoppgåver.

Dersom arbeidsforma i komitéen eigentleg skulle ha lukkast etter planane om eit hemmeleg og lukka budsjettrevisjonsarbeid, måtte komitéen ha vore samansett utelukkande av tenestemenn. Dette ville ha ført til at komitéen hadde spelt ei endå større vaktarrolle enn han eigentleg gjorde (jf. neste avsnitt). Omgrepet vaktarrolle har eg henta frå Wildavsky (1975). Han byggjer sine funn på empiriske studiar av budsjettprosessar i rike og fattige land. Wildavsky skiljer mellom to sentrale roller i budsjettprosessens; forkjemparrolla og vaktarrolla. Etatar opererer som forkjemparar for auka aktivitet, og dermed større utgifter, medan sentrale organ oppfører seg som vaktarar av disponible midlar. Kvar einaste etat ønskjer meir pengar for å tilfredsstilla si verksemd og dei legitime behova som spring ut frå klientane sin trong. Kravet om å overleva og å ekspandera er innebygd. Når ressursramma aukar, er det mykje lettare å

gjennomføra ressursfordelinga innanfor kvar enkelt etat. Dette fører til sterkt press frå etatane om meir pengar.

*Sentraladministrasjonen si vaktarrolle kjem tydeleg til uttrykk*

Som underlag for møta i komitéen, presenterer administrasjonen reknestykke som understrekar at budsjettssalderinga i 1982 blir svært vanskeleg. Dette blir gjort ved å presentera hovudoversynet i langtidsbudsjettet 1981-85 på denne måten:

Budsjett (tal i mill. kroner, løpande prisar)

	1981	1982	1983	1984	1985
Sum driftsutgifter	728,2	883,6	983,4	1084,3	1197,4
Sum driftsinnt.	758,4	892,2	999,1	1112,1	1230,3
A. Driftsoverskot	30,2	8,6	15,7	27,9	32,9
Br. inv.utgifter	63,8	85,1	71,7	104,8	106,8
Ref. og tilskot	10,4	6,7	4,7	5,4	5,8
B. Netto inv.utg.	53,4	78,4	67,0	99,5	101,0
C. Underskot før lån m.v.	23,3	69,7	51,3	71,6	68,1
Finansieringsutg.	39,9	15,5	16,8	18,7	21,2
Finansieringsinnt.	63,2	33,0	19,9	37,3	30,9
D. Netto finansieringsutg.	23,3	17,5	3,1	18,6	9,7
Underskot (C-D)	0	52,2	48,2	53,0	58,4

Vi ser at alt dreier seg om budsjett. Det er inga samanlikning med rekneskap for tidlegare år eller for pårekna forbruk i budsjettåret. Fylkeskommunen hadde ikkje akkumulert rekneskapsunderskot på dette tidspunktet. 1980-rekneskapsunderskot var om lag i balanse og 1981-budsjettet såg heller ikkje ut til å vera for optimistisk. I oppstillinga frå administrasjonen går det tydeleg fram at "alt blir verre frå og med neste år."

Administrasjonen omtalar sjeldan den økonomiske situasjonen i positive vendingar. Det ser ut til at det er om å gjera å skapa eit inntrykk av at ei krise er like om hjørnet. På denne måten skaffar administrasjonen seg eit romsleg budsjett. Denne taktikken er heilt forståeleg, for dersom han lukkast, vil administrasjonen få større økonomisk spelarom i dag, og eit betre utgangspunkt for å møta ei usikker framtid.

*Vender seg til staten*

Både like før budsjettkomitéen vart skipa og under arbeidet i komitéen, var det hyppig kontakt med statlege styresmakter for å få ekstraordinære tilskot på grunn av oppstartinga av det nye sentralsjukehuset. Denne kontakten skjedde helst på det administrative planet mellom fylkesrådmannen og departementa, særleg Kommunaldepartementet. Det var òg kontakt med stortingsrepresentantar frå fylket, men denne kontakten gjekk

helst på det politiske planet.

Dokumentasjonen frå fylkeskommunen til staten gjekk først og fremst på desse tre punkta:

1) Økonomiske hovudtal for Sogn og Fjordane fylkeskommune.

Eksempel: Skatteinntekter (eigne inntekter) i prosent av totale inntekter.

2) Kostnader pr. utført teneste i forhold til kostnadsnivået i andre fylkeskommunar.

Eksempel: Kurdøgerkostnad ved Sentralsjukehuset samanlikna med andre sentralsjukehus. Samanlikningsgrunnlaget var her rekneskapstal utarbeidde av Norsk institutt for sykehusforskning (NIS).

3) Dekningsgrader for å visa i kva omfang overordna mål og normer er oppfylte.

Eks.: Talet på senger i psykiatrisk sjukehussektor samanlikna med statlege normer.

Den hyppige kontakten med staten er først og fremst mynta på å be om meir midlar til ei såkalla "rasjonell strukturering" av helseomsorga. I eit notat til Sosialdepartementet om rammeløyvingar til institusjonshelsetenesta i 1981 skriv fylkesrådmannen mellom anna:

Fylkeskommunen sin økonomi er no grunnleggjande usunn og fylkesrådmannen må vurdere å alt i år føre løpande driftsnivå ned mot løpande inntektsnivå. Med dagens utgangsnivå vil dette representere velferdstap for folket her i fylket som ein i det lengste vil tru at riksstyresmaktene ikkje vil vedkjenne seg.

Vi ser altså at staten også her blir oppfatta som ansvarleg i siste instans. Oppfatninga av staten som den eigentlege prinsipalen og dermed den ansvarlege, fører lett til at freistnaden på omstrukturering, nedskjeringar eller kva vi no kallar det, "renn ut i sanden". Dette ser vi skjedde i Sogn og Fjordane fylkeskommune, òg, som vi skal sjå seinare i avhandlinga, i Bergen kommune.

#### *Få av komité-tiltaka blir gjennomførde i praksis*

Vurdert i ettertid, kom det mykje prat, men lite handling ut av budsjettkomitéarbeidet. Så godt som ingen av dei talfesta innsparingsframlegga på 7,2 mill. kroner er gjennomførde. Eitt vesentleg, konkret innsparingsframlegg er likevel gjennomført. Det er omstruktureringa av Høyanger sjukehus frå somatisk sjukehus til fylkessjukeheim. Dette førte til ei innsparing for fylkeskommunen på ca. 6 mill. kroner. Når vi koplar dette saman med at fylkeskommunen gradvis sette i drift nytt sentralsjukehus frå byrjinga av 1980-åra, er det likevel ikkje nokon sensasjon at det vart politisk mogeleg å omstrukturera eit

sjukehus til ein sjukeheim.

Ein viktig grunn til at så få av komité-tiltaka vart gjennomførde, skuldast eit ekstraordinært skatteutjamningstilskot på 8 mill. kroner frå staten til Sogn og Fjordane våren 1981. Dette tilskotet gjekk inn som Sogn og Fjordane sin del av staten si ekstratildeling til fylkeskommunane på 150 mill. kroner, jamfør St.prp. nr. 85 (1980-81). Denne ekstratildelinga var med og grov grunnen unna budsjettkomitéen sitt arbeid. Vi kan seia at tildelinga verka som ei sovepute for dei som var sette til å vakta økonomien i kommunen, og tilsvarande som "manna frå himmelen" for dei som spela forkjemparrolla.

### *Oppsummering og diskusjon*

Budsjettkomitéen vart skipa for å omstrukturera den fylkeskommunale aktiviteten i ei vanskeleg tid med oppstarting av det nye Sentralsjukehuset for Sogn og Fjordane. Initiativet kom frå fylkesrådmannen, som prøvde å få politisk tyngde bak arbeidet ved å oppretta ein rein politisk komité.

Frå første stund vart det skapt inntrykk av dramatikkk gjennom ein hemmeleg og lukka arbeidsprosess, kort tidsfrist for arbeidet og trussel om nedlegging av aktivitetar. Den innarbeidde langtidsbudsjettprosedyren, med handsaming av langtidsbudsjettet i politiske organ i mai/juni, vart også sett ut av spel og auka dermed skinet av dramatikkk.

Sjølv om budsjettkomitéen var samansett av politikarar, var det vaktaroppgåva denne komitéen skulle ivareta. Den hemmelege og lukka arbeidsprosessen gjorde at komitéen vart frikopla frå forkjemparmiljøet. Dei politikarane som ikkje deltok i arbeidet, fekk vanskar med å sjå dei reelle vala som skulle og burde gjerast. Dermed vart desse politikarane heile tida forkjemparar og ikkje innstilte på å vera med på den vaktaroppgåva budsjettkomitéen gjekk inn for. Mykje av denne grunnen, men òg på grunn av det ekstraordinære skatteutjamningstilskotet på 8 mill. kroner, vart innstillinga frå budsjettkomitéen aldri lagt fram for fylkestinget.

I ettertid er det to funksjonar av budsjettkomitéen som peikar seg ut: For det eine var komitéen eit middel til å skaffa meir pengar til verksemda. For det andre var han ei oppmoding om betre bruk av tilgjengelege ressursar. Utspelet om meir pengar retta seg utover mot staten, medan kravet om betre ressursdisponering retta seg innover mot kvar enkelt etat og institusjon.

Sjølv om rekneskapan ikkje direkte vart brukt i dette arbeidet, låg han på ein måte i undermedvitnet hjå aktørane. Med rekneskap meiner eg i dette tilfellet "the bottom line", som viste om det vart noko spelerom for nye tiltak i seinare budsjett og eventuelt kor stort dette spelerommet ville bli. Nokon djupare analyse av rekneskapan var det ingen som bad om, og dette vart heller ikkje presentert. Dette viser at aktørane brukar rekneskapan som eit legitimeringsinstrument. Til dette føremålet er ein grov kjennskap til rekneskapan nok, som for eksempel

storleiken på "the bottom line". Rekneskapan er altså interessant for aktørane ved at dei ved hjelp av denne kan legitimera overfor omverda (stat, massemedia, innbyggjarar) at dei må handla slik dei gjer. Aktørane brukar altså rekneskapan som eit middel til å underbyggja handlingane i budsjettprosessen (jf. framlegget om nedlegging av institusjonar ovanfor).

### 3.7 Vaktar- og forkjemparrolla

Gjennom arbeidet i økonomiavdelinga og det nære samarbeidet med rådmannen i budsjettsaker var det ikkje til å unngå at eg kom til å spela ei vaktarrolle for økonomien i fylkeskommunen. Økonomiavdelinga og rådmannen spela på lag som vaktarar av økonomien i budsjettarbeidet. Vaktarrolla kom berre til uttrykk internt i fylkeskommunen og overfor politikarane. I det eksterne arbeidet, særleg overfor staten, spela heile sentraladministrasjonen forkjemparrolla. Her var det om å gjera å få fram at tenesteproduksjonen i Sogn og Fjordane var dyrare enn landsgjennomsnittet på grunn av lågt folketal og spreidd busetnad.

I kontakten med etatane møtte eg heile tida ei forkjemparhaldning for sin sektor. Særleg var helseetaten flink til å køyra fram sitt behov for midlar. Denne sektoren la og stor vekt på å dokumentera sitt behov for pengar gjennom ulike plandokument, slik som planen for psykiatrisektoren, planen for somatisk sjukehussektor og hovudprogrammet for helsevernet for psykisk utviklingshemma.

Forkjemparane, særleg innanfor helsesektoren, utnytta sitt kunnskapsovertak om verksemda. Dette gjorde dei ved å visa til at helsetilbodet i Sogn og Fjordane var dårlegare enn landsgjennomsnittet, basert på statlege normtal for sjukehusstenester, sjukeheimplassar og institusjonsplassar for psykisk utviklingshemma og psykiatriske pasientar. Denne taktikken hadde stor verknad ved at vaktarane på denne måten ikkje kunne unngå å kjenna eit personleg ansvar for helsetilbodet i fylket. Eit resultat av dette var at helsesektoren vart eit satsingsområde, som førte til at undervisnings- og samferdsleformål fekk relativt mindre ressursar til disposisjon enn helseformål i 1980-åra, samanlikna med i 1970-åra.

Det var ikkje lett å vera vaktar i denne situasjonen, fordi det var uråd å slå tilbake forkjemparane sine argument med betre kunnskap om verksemda. Forkjemparane har eit kunnskapsovertak på vaktarane. Dette har si årsak i større detaljkunnskap om verksemda enn vaktarane har. Den taktikken som stod att for vaktarane, var då å spreia eit inntrykk av krise. Skipinga av budsjettkomitéen og arbeidsmåten for denne var nettopp eit slikt verkemiddel.

### 3.8 Behovet for å opna opp prosessar

Observasjonane mine frå budsjettprosessen i Sogn og Fjordane fylkeskommune stemmer ikkje særleg godt overeins med normativ økonomistyringsteori. Prosessen synest ikkje å følgja

ein mekanistisk prosedyre, trass i at fylkeskommunen byggjer prosedyrane for økonomistyringa på ein rasjonell modell (jf. figur 3.1). Kva er det så som særpregar budsjettprosessen i den fylkeskommunen eg ser på, og korleis kan avviket frå normativ økonomistyringsteori forklarast?

Ei kort oppsummering av erfaringane mine frå budsjettprosessen er denne:

- a) Tenestemennene meiner dei veit best kva som skal gjerast, men politikarane er i vegen.
- b) Politikarane vil berre i avgrensa grad høyra på faglege råd. Dei vil ha sine hjertesaker gjennomførte for nær sagt einkvar pris.

Arbeidet i økonomiavdelinga medførte to ulike roller, ei vaktarrolle internt i fylkeskommunen og ei forkjemparrolle når det galdt eksterne kontaktar, særleg overfor staten. Ei hamstrarrolle, slik Brunsson & Rombach (1982) skildrar denne, kunne eg ikkje finna. Denne rolla går ut på at dei sentrale økonomimedarbeidarane er så opptekne av ein sunn finansiell situasjon for kommunen at dei i liten grad bryr seg om anna enn økonomidata. Fysiske data, slik som til dømes situasjonen for dei eldre, bryr hamstrarane seg lite om. I Sogn og Fjordane fylkeskommune fann eg at dei som etter Brunsson & Rombach sin teori skulle vera hamstrarar, var viljuge til å strekkja seg langt for å tilfredsstilla forkjemparane. Kanskje dette er ein peikepinn på at hamstrarrolla berre finst i bykommunar og andre storkommunar?

Kunnskapen i økonomiavdelinga var temmeleg spesialisert og gjekk stort sett ut på å skaffa seg innsyn i områda rekneskap, budsjettering og finansiering. Dette førte til at kunnskapen om dei aktivitetane som skulle styrast, kom i bakgrunnen. På dette området hadde etatane – for ikkje å snakka om institusjonane – eit informasjonsovertak.

Eigentleg er dette ein merkeleg situasjon. Dei som utformar styringsreglane – dei sentrale aktørane – byggjer på ein føresetnad om stabilitet og perfekt kunnskap om årsaks-/verknadssamband, men denne kunnskapen finst i større grad på eit lokalt nivå i organisasjonen (jf. Jönsson & Grönlund, 1988). I den kommunale organisasjonen finst heller ikkje alltid kunnskapen på det lokale nivået, fordi mange arbeidsoppgåver i kommunane kan karakteriserast ved dårlege resultatmål og manglande kunnskap om årsaks-/verknadssamband. Som ei følgje av at den sentrale delen av den kommunale organisasjonen er spesialisert, og dermed har lite variert kunnskap, blir evna til å læra redusert (jf. van Gunsteren, 1976). Han argumenterer for desentralisering og større sjølvstyre i organisasjonar, og seier mellom anna:

What is needed is a context of smaller, intermediate and less formal units, which are parts of various networks of cooperation and communication.  
(van Gunsteren, 1976: 152)

Gjennom ein omfattande studie av budsjettprosessen i fire

engelske bykommunar over tid, fann Danziger (1978) fleire interessante trekk. Han påviste mellom anna at budsjettprosessen er skjerma mot innverknad frå utanforståande. Dette skjer ved at talet på deltakarar er avgrensa, med det resultatet at ein budsjett-elite styrer ressursfordelinga. Budsjettssystema er strukturerte nettopp med tanke på å isolera viktige budsjettaktørar frå krav i omverda. Informasjonen som er tilgjengeleg for budsjettaktørane, er fragmentert eller oppstykkja, og avgrensa til det spesifikke området som dei har ansvaret for. Følgjeleg er det berre nokre få personar som har tilstrekkeleg kunnskap nok til å vurdera heile ressursfordelingsprosessen. Dette er rådmannen, den sentrale økonomisjefen og hans næraste budsjettmedarbeidarar. Krav frå grupper av veljarane blir tilbakeviste av budsjettaktørane med skuldingar om eigeninteresser og manglande totaloversyn. Vi kan seia at den sentrale budskapet i Danziger sin studie ligg i følgjande sitat:

... the essential nature of the resource allocation process insulates those with decision-making discretion, especially the officers, from public demands, from visibility, and even from public accountability.

(Danziger, 1978: 226)

Danziger sin budskap stemmer bra overeins med mine erfaringar frå Sogn og Fjordane fylkeskommune. Likevel er det nok ein kortare veg frå innbyggjar til forvaltning her, på grunn av mange lokalsamfunn med få innbyggjarar og dermed meir oversiktlege forhold. Danziger sine funn kan såleis ikkje seiast å gjelda i så sterk grad i Sogn og Fjordane fylkeskommune. Det var til dømes slik at rådmannen – så vel som etatsjefane – var sterkt synlege i den offentlege debatten og i media. Trass i dette skulle det mykje til før nokon av desse aktørane vart stilte til ansvar for, til dømes, overskridingssaker. For å oppnå ansvarsfridom hjå revisorane var det i grunnen nok å peika på ein del generelle forklaringar, som for eksempel: ekstra stor prisauke, medisinsk "utstyrshavari" som ein ikkje kunne kjenna til på budsjetteringstidspunktet og meir omfattande reparasjonsarbeid på bygningar enn det som var kjent under planleggingsprosessen.

Sjølv om budsjettprosessen i Sogn og Fjordane fylkeskommune var opnare enn dei prosessane Danziger skildrar, var det også slik i den fylkeskommunen eg har erfaringar frå at budsjettaktørane føretrekte eit problemløysingssystem med minst mogeleg hinder undervegs, framfor eit system med deltaking og open kommunikasjon. Skildringa av budsjettkomitéen i punkt 3.6 ovafor er eit prov på det.

Gjennom utarbeidinga av planar og sentrale roller i budsjettprosessen tek tenestemennene over meir og meir av det politiske arbeidet, men klagar likevel over at dei ikkje får gjennomslag hjå politikarane. Ut frå dette er det mykje som tyder på at det er behov for å gjera budsjettprosessen, og alt som har samanheng med den, opnare.

Det er no på sin plass å stilla følgjande spørsmål: Går det an å gjera prosessen opnare? Kva skjer i så fall då? Kan ein



årsrapport opna opp dei lukka prosessane? Det er nettopp dette "Bergensprosjektet" handlar om: Å opna opp prosessar gjennom å gjera rekneskapen meir forståeleg for aktørane. Dersom innhaldet i rekneskapen blir gjort meir tilgjengeleg, kjem rekneskapen då inn i budsjettprosessen, og påverkar han dermed beslutningane og seinare handlingane? Dette vil eg sjå nærare på i det neste kapitlet i avhandlinga – Erfaringar frå "Bergensprosjektet" – og seinare i kapittel 6 – Erfaringsmateriale frå Bergen kommune.

## Kapittel 4

# Erfaringar frå "Bergensprosjektet"

I førre kapittel skildra eg ein budsjettprosess som eg har delteke i, og som viste seg å vera temmeleg skjerma for innverknad frå utanforståande. Dessutan viste det seg at rekneskapsdata vart lite brukte til dei føremåla dei ut frå normativ teori er tenkt brukte til: som underlag for beslutningar og til å rydda opp i ansvarsforhold (jf. Bird, 1973; Rosenfield, 1974; Gjesdal, 1978; Jønsson, 1985 og Mellempvik *et al.*, 1988). I staden vart rekneskapsdata brukte til å legitimera at det framleis var nødvendig å halda ei stram line for organisasjonen framover. Rekneskapsdata vart altså brukte på eit overordna nivå for å finna ut om det var noko finansielt spelerom ("slack") for nye tiltak i organisasjonen. Denne måten å bruka rekneskap på, kan også tolkast som beslutningsgrunnlag, slik at beslutnings- og legitimeringsfunksjonen i visse samanhengar er likeverdige.

Hovudformålet med "Bergensprosjektet" er å utvikla kunnskap om kva for funksjonar eller karakteristika ("qualities") rekneskap har i den verkelege verda.

Det går fram av kapittel 2 at problemområdet rekneskapens funksjonar ikkje er ferdig utforska. Mellom anna er det uklart om rekneskapens tenkte eller normative funksjonar samsvarar med dei verkelege. Sjølv om vi finn spor etter rekneskapens tenkte funksjonar i ein empirisk studie, kan det likevel tenkjast at rekneskapen har andre funksjonar som kjem i tillegg til dei normative (jf. kap. 2).

Sidan rekneskapens verkelege funksjonar er lite utforska, vil vi berre i avgrensa grad kunna lesa oss til dei gjennom bøker. Vi må difor sjølve skaffa oss kunnskap om desse funksjonane gjennom å få greie på kva som skjer i den verkelege verda. Til dette er eit aksjonsforskningsprosjekt godt eigna. Nedanfor vil eg gjera greie for eit slikt prosjekt som uformelt har fått namnet "Bergensprosjektet". Først går eg inn på bakgrunnen for prosjektet, oppbygginga av standardrapporten og reaksjonar på denne ut frå intervjugranskingar som prosjektmedlemene har gjennomført. Deretter går eg inn på gangen i sjølve aksjonsdelen av prosjektet og kva som kjenneteiknar måten å arbeida på. Heilt til slutt går eg igjennom reaksjonane på dei tre første årsrapportane med grunnlag i intervju.

### 4.1 Bakgrunn

Frå og med 1978 vart årsrapporteringa i svenske kommunar endra betydeleg. Opptakten til dette vart gjort gjennom Företagsekonomiska institutionen ved Göteborgs universitet. For det første utvikla og gjennomførte ei gruppe forskarar eit nytt edb-basert økonomisystem i Uppsala (Olson, 1983). Mellom anna reduserte forskarane årsrapporten i kommunen frå eit dokument på 355 sider med stort sett berre tal til eit hefte på 55 sider med både tal og kommentarar. For det andre var det eit

anna prosjekt ved det same instituttet som påskunda prosessen. Brorström (1982) utarbeidde finansielle modellar (balanseoppstilling, resultatrekneskap og finansieringsanalyse) for utprøving i tre mindre kommunar. Dette arbeidet styrkte det analytiske nivået på årsrapportane.

Fleire og fleire svenske kommunar tok til å utarbeida årsrapportane etter den nye "norma" frå Uppsala, men det vart ikkje gjennomført djupare studiar omkring bruken av den nye forma for årsrapportering i Sverige. Prosjektleiaren for "Bergensprosjektet", Olov Olson, var med i "Uppsala-prosjektet". Våren 1983 tok han til å arbeida ved Norges Handelshøyskole. Ein viktig grunn til at han tok initiativ til "Bergensprosjektet", var at han ønskte å utleia moglege funksjonar av ein ny årsrapport for ein kommune. For å kunna gjera det måtte først ein ny årsrapport for kommunen utarbeidast, for verken Bergen kommune eller andre norske kommunar hadde ein rapport av slik karakter frå før. Det kommunen hadde av rapportar som låg nærast opp til ein årsrapport, var ein detaljert rekneskap på meir enn 600 sider med taloppstillingar utan kommentarar (heretter kalla standardrapporten, forkorta til SR). Denne er utarbeidd etter forskrifter frå 1971, fastsette av Kommunal- og arbeidsdepartementet. I tillegg til standardrapporten utarbeidde kommunen ei "årsberetning" på over 300 sider. Dette er ei frittstående utgreiing frå kvar enkelt administrasjon i kommunen, men svært detaljert og med liten samanheng mellom delane.

## 4.2 Standardrapporten

Standardrapporten blir utarbeidd av alle kommunar. Grunnlaget for utarbeidinga er forskrifter fastsette av Kommunal- og arbeidsdepartementet (KAD) i 1971 med seinare tillegg. For tida er desse forskriftene under revisjon og eit utkast til endringar har vore ute til høyring (med høyringsfrist 15.3.89) hjå kommunar, fylkeskommunar, undervisningsinstitusjonar og andre interesserte partar. Høyringsutkastet er utarbeidd av KAD. Dei nye forskriftene vil venteleg bli godkjende i løpet av 1990 og skal etter planen ta til å gjelda frå og med budsjett- og rekneskapsåret 1991. Under dette punktet vil eg kort kommentera utviklinga av forskriftene, utarbeidingsmåten for standardrapporten og oppbygginga av rapporten.

### *Utviklinga av forskriftene*

Før innføringa av formannskapslovene i 1837 var det i hovudsaka staten (kongen) sitt informasjonsbehov som vart sett på som viktig ved budsjett- og rekneskapsutarbeidinga. Etter formannskapslovene fekk kommunane i større grad utforma og stilla opp budsjett og rekneskap etter eige ynske. Denne fridomen vart noko redusert i 1883 då dei første rekneskapsforskriftene for bykommunane kom. Desse normene tok utgangspunkt i det kameralistiske rekneskapsvesenet, som la vekt på ei rein kassabokføring. Fridomen i økonomiforvaltninga vart ytterlegare redusert i

1924, då det for første gong vart gjeve detaljerte budsjett- og rekneskapsforskrifter for bykommunane. Desse forskriftene sette strenge krav til kva for konti og dokument kommunane sine rekneskap skulle innehalda. Gjennom desse forskriftene vart også det doble bokhaldet introdusert i bykommunane. I landkommunar med over 2000 innbyggjarar vart dette prinsippet først innført i forskriftene i 1936. Dette er betydeleg seinare enn i land lenger sør i Europa, for eksempel Tyskland, Frankrike og Spania (jf. Høgheim, 1984; Bergevärm & Olson, 1987; Olson, 1987; Mellemvik, 1987 og 1989).

Staten sitt informasjonsbehov stod også sentralt i utarbeidinga av forskriftene etter 1936. Forskriftene frå 1942 vart innførte av okkupasjonsmakta, som la vekt på at budsjetta og rekneskapa skulle vera slik at dei ikkje berre var til nytte for administrasjonen og revisjonen, men gje innsikt i kommunen si økonomiske forvaltning for alle som måtte ynskja det. "Dette ønsket må først og fremst forståes slik at regnskapene og budsjettene skulle være nyttige for politikerne" (Olson, 1987).

Etter krigen heldt arbeidet med nye forskrifter fram, men det kom ikkje nye før i 1957. Her blir det innført eit kontokodesystem som skal gjera det lettare å utarbeida nasjonalbudsjett og kommunal statistikk. Staten sin kontroll med kommunane blir altså styrkt ytterlegare i tråd med den politikken okkupasjonsmakta la opp til. Dette er merkeleg, for ein skulle tru at idéane som okkupasjonsmakta stod for skulle bli gradvis fjerna i etterkrigstida på dette området som på dei fleste andre. At så ikkje skjedde har sannsynlegvis samanheng med at norske sosialøkonomar (f.eks. R. Frisch og L. Johansen) var i forskningsfronten internasjonalt når det galdt utviklinga av nasjonalbudsjett, nasjonalrekneskap og kryssløpsanalysar. Det forholdet at sosialøkonomar fekk stadig større innpass i statsforvaltninga styrkjer denne konklusjonen.

Ein annan – og kanskje viktigare grunn – er at revisorane si interesse for kontroll og uniformitet og statlege organ sine statistikkbehov vann fram under arbeidet med å revidera 1942-forskriftene like etter krigen (sjå Mellemvik, 1989).

Revideringa av forskriftene i 1971 førte til ein endå meir detaljert kontoplan. Bakgrunnen var at departementet og Statistisk sentralbyrå lett skulle kunna føra over opplysningar i kommunerekneskapa til sine informasjonssystem. Sjølv om 1971-forskriftene la stor vekt på staten sitt informasjonsbehov, var det og tanken at desse forskriftene skulle vera til nytte for kommunane sjølve. Olson (1987) summerer opp idéen bak kommunane sitt rekneskapssystem på denne måten:

et kontrollredskap, et styreredskap og en informasjonssamling for sentrale myndigheter

et styreredskap og en informasjonssamling for den enkelte kommunes politikere og administrasjon

et kontrollredskap for kommunens revisjon

Det er ein interessant observasjon at ingen politikar har vore

representert i dei utval og komitéar som har hatt ansvaret for å utarbeida dei ulike forskriftene. Det same har vore tilfelle i Sverige (jf. Olson, 1987; Bergevärn og Olson, 1987). Ved første augnekast kan dette synast merkeleg, men ved nærare ettertanke er det ikkje så rart likevel. Rekneskap har alltid vore eit språk for ekspertar og andre innvigde (jf. dei sterke profesjonsinteressene som knyter seg til rekneskap).

#### *Utarbeidingsmåte for standardrapporten*

Som vist ovanfor, er utarbeidinga av standardrapporten styrt av gjeldande rekneskapsforskrifter, som igjen byggjer på lov om fylkeskommuner av 16. juni 1961 og lov om styret i herreds- og bykommuner av 12. november 1954. Lovgjevinga styrer både utarbeidingsmåten for rapporten og oppbygginga av han.

Når det gjeld utarbeidingsmåten, er det viktig at dei som har tilvisingsrett (rådmannen og dei han har delegert denne retten til) og dei som har ansvaret for å utarbeida standardrapporten (Hovedbokholderiet) arbeider mest mogeleg uavhengig av kvarandre. Fram til 1.9.86 var dette forholdet prøvt sikra i Bergen kommune ved at Hovedbokholderiet var lagt inn under Kemneren, som er ein statleg instans. Kemneren utfører mellom anna inn- og utbetalingane for Bergen kommune ved sida av å vera skatteinnkrevjar for staten. Frå og med den nemnde datoen vart Hovedbokholderiet overført frå Kemneren til økonomi- og finansavdelinga i kommunen. Dessutan vart det oppretta ei ny stilling som rekneskapsjef. Hovedbokholderen skal framleis ha ansvaret for å utarbeida standardrapporten, medan rekneskapsjefen har fått ansvaret for å vidareføra årsrapport- og rekneskapsanalysearbeidet i kommunen. For ein grundigare diskusjon av omorganiseringa av rekneskapsarbeidet i kommunen viser eg til Monsen (1989).

Det er altså Hovedbokholderiet som har ansvaret for å utarbeida standardrapporten i Bergen kommune, men den løpande rekneskapsføringa blir gjort på avdelingane med unnatak av Sentraladministrasjonen og fellesadministrasjonen for kommunalavdeling Samferdsel. Desse transaksjonane blir rekneskapsførte på Hovedbokholderiet, som og registrerer dei finansielle transaksjonane i kommunen, både eksterne (f.eks. lånetransaksjonar) og interne (f.eks. interne avsetjingar).

Det er ikkje berre Hovedbokholderiet som har ei uavhengig stilling i forhold til rådmannen. Også Kommunerevisjonen, som reviderer kommunen sin rekneskap, har det. Ut frå dette kan vi seia at Kommunelova sitt krav om eit uavhengig samband mellom dei som har tilvisingsrett og dei som utarbeider kommunerekneskapen (medrekna revisjon og kontroll), er oppfylt. For ein nærare diskusjon om utarbeidingsmåten for standardrapporten viser eg til Monsen (1989).

#### *Oppbygginga av standardrapporten*

Standardrapporten for 1987, eller "Bergen kommunes

regnskaper for 1987", er eit dokument på 695 sider. Rekneskapen startar med eit samandrag – Hovedoversikten – som opptek ei side i samantrekt form og 9 sider i uavkorta form (rekneskapsskjema 1). Deretter følgjer eit oversyn over kommunale nybygg og nyanlegg på 90 sider (rekneskapsskjema 2). Driftsrekneskapen (rekneskapsskjema 3) går over 264 sider. Skjema 4 og 5 er berre presenterte i budsjettet og gjeld høvesvis oversikt over skatteinntektene dei siste 5 åra og oversikt over renter og avdrag på lån dei næraste 5 åra. Balansekontoen (rekneskapsskjema 6) opptek 24 sider. Rekneskapsskjema 7 gjeld kommunen sin kapitalkonto. Skjema 8-12 er reservert for Elektrisitetsverket. Skjema 13-15 er etter forskriftene reservert for bilruter, men blir i Bergen kommune brukte til å rapportera rekneskapa for Bergen Kino, Fana Steinknuseverk, og Bergen Havnevesen. Skjema 16 og 17 er reservert for lånefondet, og opptek 5 sider i Bergen kommune sin rekneskap. Generalbalansekontoen (rekneskapsskjema 18), som viser konsolidert balanse for kommunen, opptek 6 sider. Rekneskapsskjema nr. 19 inneheld eit oversyn over kommunen sine samla låneopptak og gjeldsavdrag i året og lånegjeld ved utgangen av året. I 1987-rekneskapen utgjer dette 35 sider i Bergen kommune. Rekneskapsskjema 20 er ei oppgåve over kommunale garantiplikter, og utgjer 11 sider i 1987-rekneskapen. Resten av 1987-rekneskapen inneheld eit oversyn over faste eigedomar og feste-eigedomar på til saman 71 sider, rekneskapa for Bergen kommunale pensjonskasse på 9 sider, for A/S Bergen sporvei på 21 sider, for parkeringsanlegget i Solheimsgaten på 1 side og for Bergenshalvøens kommunale kraftverk på 1 side.

Vi kan slå fast at standardrapporten inneheld berre tal. Det er med andre ord ingen analysar, grafiske framstillingar eller verbale kommentarar i denne rapporten.

I følgje Mellempvik (1987) og Monsen (1987) avvik hovudoversynet og balansen frå rekneskapsteori. I begge skriftene får hovudoversynet merkelappen "ukommentert tallstabling" og balansen merkelappen "forvirrende". Dersom vi ser nærare på hovudoversynet, blir ikkje skiljet mellom drift og investeringar forklart. Det skjer ei samanblanding av ekstern og intern finansiering. Dette gjer at hovudoversynet skiljer seg ut frå ein finansieringsanalyse, der endringar i ein organisasjon sin likviditet kjem fram (sjå Monsen, 1989). Vidare inneheld hovudoversynet tal berre for eitt år, og dermed kjem ingen tidsseriar fram. Det er også slik at hovudoversynet samanstillert inntekter og utgifter, og ikkje inntekter og kostnader, som i ein resultatrekneskap. Endeleg blir den nedste lina i hovudoversynet, "årets regnskapsmessige over-/underskudd" (det kommunale rekneskapsresultatet) svært vanskeleg å tolka, fordi dette rekneskapsresultatet kjem fram etter ei summering av eksterne og interne finansieringstransaksjonar. Nedanfor presenterer eg ein figur som viser oppbygginga av hovudoversynet. Figuren er henta frå Olson (1987).

Driftsutgifter/inntekter	Nybygg og nyanlegg m.v.
<b>Del 1</b> Sektorielle utgifter og inntekter + Skatteinntekter + Statlige rammetilskudd = <b>Over-/underskudd på løpende utgifter og inntekter</b>	<b>Del 2</b> Sektorielle utgifter og inntekter
<b>Del 3</b> Over-/underskudd fra del 1 +/- Utgifter og inntekter nybygg og nyanlegg m.v. ←	
<b>Del 4</b> Over-/underskudd fra del 3 +/- Finansielle transaksjoner = <b>Regnskapsmessig over-/underskudd</b>	

**Figur 4.1:** Oppbygginga av hovudoversynet

Balansen er vanskeleg å bruka på grunn av manglande gruppering og memoriakonti. Det er inga inndeling i omløpsmidlar og anleggsmidlar og ingen spesifikasjon av gjeld i kortsiktig og langsiktig gjeld slik som vi kjenner det frå rekneskapsteori (Olson, 1987). Memoriakonti er "huskekonti" som er tenkte som tilleggsinformasjon til andre rekneskapsrapportar, men det er ingen kommentarar verken til desse eller andre balansepostar.

Balansen gir eit ukorrekt bilete på grunn av at ein del aktiva berre blir registrerte symbolsk med ei krone pr. post (f.eks. skulebygg). Andre aktiva blir ikkje registrerte i det heile (f.eks. maskinar og transportmiddel). For meir utførlege detaljar om dette viser eg til Monsen (1987).

Behandling av lån i utanlandsk valuta er òg med og gjer sitt til at balansen får låg informasjonsverdi (sjå Mellempvik, 1987). Ein del kommunar balansefører utanlandslåna til kursar på opptakstidspunktet. I tider med kursoppgang vil dette gje for låge balanseverdiar. Frå og med 1987 balansefører Bergen kommune alle utanlandslåna til kurs pr. 31.12 (dagens kursnivå). I årsrapporten sin balanse blir den langsiktige gjelda vist inklusive urealisert kurstap pr. 31.12. Det urealiserte kurstapet i kommunen er redusert i perioden 1987-89 på grunn av refinansiering av valutalån med nye innanlandslån og ei gunstig kursutvikling.

Lesarar som ønskjer ein nærare omtale av standardrapporten, vil finna dette i Mellempvik (1987) og Monsen (1987).

### 4.3 Reaksjonar på standardrapporten

I ei høgare avdelings utgreiing om kommunalrådene i Bergen kommune sitt syn på standardrapporten, rapportert i Olsen (1987), kjem det fram at intervjupersonane oppfattar standardrapporten som uoversiktleg. Dei seier og at innhaldet er uklart og at rapporten blir lite brukt. Dette er det altså topp-politikarane, eller dei som Olsen kallar "maktsenteret" som seier. Intervjugranskinga vart gjennomført før den nye årsrapporten vart utarbeidd, slik at intervjupersonane ikkje er påverka av det nye formatet og det nye innhaldet i denne rapporten.

Olsen gjer greie for at prinsipalen har behov for å kontrollera agenten, fordi sistnemnde representerer, eller handlar, på førstnemnde sine vegner. Behovet for kontroll gjer det nødvendig med ein kontrakt og eit overvakingssystem for å følgja opp kontrakten. Årsbudsjettet representerer kontrakten og rekneskapen overvakingssystemet. Eit slikt overvakingssystem har som føresetnad at det er kommunikasjon mellom agent og prinsipal. Det har altså kome i stand eit sendar-/mottakarforhold. I følgje Olsen kan det ved mindre bra kommunikasjon vera feil anten med sendar, mottakar eller med mediet.

Ein av Olsen sine konklusjonar på intervjugranskinga er at "informasjonsmediet, standardrapporten, får bære storparten av skylden for at kognitiv erkjennelse av regnskapsinformasjon ikke finner sted" (Olsen, 1987: 117). Olsen gjer vidare den viktige observasjonen at sjølv om politikarane ikkje forstår standardrapporten (SR), så har dei vanskar med å presisera kva som er gale med dokumentet. Han meiner at dette kan tilskrivast det store omfanget som standardrapporten har.

Hovudkonklusjonen i Olsen si intervjugransking er denne:

Nettopp fordi SR er så uklar og uoversiktlig risikerer politikerne, dersom de forsøker å tilegne seg SR's informasjonsinnhold, å bli enda mer usikre på innholdet av den kommunale virksomheten og kommunal økonomi. SR får dermed en klar funksjon: Ved å unngå regnskapet i form av SR, så unngår "Maktsenteret" å bli enda mer usikkert.  
(Olsen, 1987: 120)

Utsegna ovanfor er temmeleg sterk, men det er viktig å presisera at ho byggjer på intervju med politikarar som ikkje er rekneskapskunnige (med eit visst atterhald for ein av intervjupersonane).

Hovudbodskapen i Olsen sin studie, at standardrapporten er eit dårleg eigna medium for å senda rekneskapsinformasjon, blir stadfest i fleire andre studiar. I tilknytning til ein studie av reaksjonane på den første årsrapporten i Bergen kommune (1984-rapporten), rapportert i Høgheim (1987), kjem det fram at dei tre politikarane som er intervjuet, har vanskar med å forstå og bruka innhaldet i standardrapporten. Dei 11 tenestemennene i intervjugranskinga (av desse 6 eksterne) brukar ein del av detaljinformasjonen frå standardrapporten, men også desse



meiner at standardrapporten er dårleg eigna som informasjonsmedium til politikarar, publikum og presse.

Monsen (1989) har intervjuar dei same topp-politikarane som Olsen og får til svar at standardrapporten blir lite brukt. Dessutan har han intervjuar 12 tenestemenn. 9 av desse er lite oppglødde for standardrapporten. Monsen konkluderer med at "samtlige respondenter, både politikere og tenestemenn (med unntak av revisjonssjefen), i stor grad unngår det standardiserte kommuneregnskapet." Ut frå dette hevdar han at standardrapporten kan karakteriserast som eit dokument av underordna verdi i kommunen. Monsen har intervjuar tenestemenn som høyrer med i den administrative leiargruppa i kommunen. Datamaterialet hans seier såleis ikkje noko om institusjonar og avdelingar sin bruk/ikkje bruk av standardrapporten.

Ut frå gjennomgangen ovanfor kan vi konkludera med at svært mange utseger underbyggjer påstanden om at standardrapporten er dårleg eigna til å formidla rekneskapsinformasjon.

I framlegget til nye budsjett- og rekneskapsforskrifter for kommunane – som for tida er under utarbeiding og godkjenning i Kommunaldepartement – er det teke omsyn til fleire av idéane i "Bergensprosjektet". Det at tidsfaktoren er viktig for presentasjonen av rekneskapsdata, blir ivareteke ved at rekneskapsbehandlinga i kommunestyret heretter skal vera avslutta innan 1. mai etter utgangen av rekneskapsåret. Vidare blir det innført ei slags ansvarsrapportering ved at kommunane får høve til å tilpassa rapporteringa til den organisatoriske oppbygginga. Balanserekneskapen skal gjerast meir informativ ved eit forslag om å aktivera og avskrive anleggsmiddel. Dessutan skal balansen delast inn i omløpsmiddel og anleggsmiddel på aktivasida og i kortsiktig/langsiktig gjeld og eigenkapital på passivasida. I framlegget blir det og teke til orde for å få fram eit visst utviklingsmønster ved å krevja rekneskap for dei to siste åra ved sida av kvarandre.

Dei nye forskriftene inneheld ikkje noko påbod om å presentera ein finansieringsanalyse for på den måten å visa kvar pengane kjem frå og kva dei går til gjennom året. Heller ikkje er det noko krav om å utarbeida ein årsrapport etter mønster av dei vi finn i private foretak.

#### 4.4 Aksjonsforskning i rekneskap

Kjende rekneskapsforskarar argumenterer for aksjonsforskning (sjå Hopwood, 1983a og 1983b; Kaplan, 1984). I litteraturen, derimot, er det så godt som uråd å støyta på aksjonsforskningsprosjekt om rekneskap. Det finst altså lite kunnskap om aksjonsforskning innanfor rekneskap. Her vil eg minna om at aksjonsforskaren påverkar sjølve rekneskapsutforminga, men ein forskar innanfor rekneskapsfaget treng sjølv sagt ikkje alltid gå til aksjon for å studera ei endring.

Hovudformålet med "Bergensprosjektet" er å utvikla omgrep for derigjennom å kunna forstå kva slags funksjonar rekneskapskapen har for organisasjonen Bergen kommune og for aktørane i og omkring kommunen. Eit anna formål med dette prosjektet er å diskutera erfaringar med aksjonsforskning i rekneskapsstudiar. Dette formålet vil eg diskutera nærare under dette punktet. Hovudformålet – rekneskaps funksjonar – vil eg koma tilbake til i sluttkapitlet.

For å studera emnet rekneskaps funksjonar, er det nødvendig å gjennomføra empiriske studiar, det vil seia aksjonsforskning og/eller situasjonsstudiar ("case studies"). I "Bergensprosjektet" valde vi å gå til aksjon, fordi kommunen hadde ingen årsrapport i vanleg tyding av ordet (jf. punkt 4.1 ovanfor). Det vart altså nødvendig å utarbeida ein ny årsrapport for kommunen på grunnlag av talmaterialet i standardrapporten. Gjennom dette arbeidet lærer vi om konteksten, eller samanhengen, som årsrapporten verkar i. Vi får altså betre kjennskap til Bergen kommune sin organisasjon.

"Bergensprosjektet" er altså eit aksjonsretta prosjekt, der vi ønskjer å påverka kommunen si rekneskapsrapportering. Dette krev aktivt samarbeid med sentrale aktørar i kommunen. I tillegg til at prosjektet set krav til samarbeid, set det krav til tid. Nedanfor viser eg ei skisse over gangen i prosjektet:

1983	1984	1985	1986	1987	1988-89-90
Røynsle frå Uppsala	Innleiande kontakt med kommunen	ÅR 84 blir publisert	ÅR 85	ÅR 86	
Ein kommune vart vald på grunn av eit relativt klart agent-/prinsipal-forhold	Kurs Studiar av rekneskaps-teknologi Det praktiske arbeidet med å utarbeida ÅR 84 tek til	Intervju med aktørane om den nye års-rapporten	Nye intervju, særleg om finansierings-analysar Vi planlegg å dra oss ut av det praktiske arbeidet, men kommunen er ikkje klar til å overta	Nye intervju Edb-program for utarbeiding av kommunen sin årsrapport Lærebok i kommunal års-rapportering Overleverer eit system som verkar Kommunen er no i stand til å utarbeida ein årsrapport på eiga hand	Forsknings-prosessen held fram med: skrivning av 4 doktor-avhandlingar og ein forsknings-rapport som summerer opp prosjektet

ÅR = årsrapport

Figur 4.2: "Bergensprosjektet" i kronologisk orden

I tilknytning til figuren ovafor vil eg òg nemna at prosjektleiaren for "Bergensprosjektet" og ein høgare avdelings student ved NHH har vore med i utarbeidinga av nye produksjonsmål for 1988-rapporten.

For å få innpass i Bergen kommune var det nødvendig å ha ein legitim grunn for prosjektet. Denne legitimiteten vart sikra ved at prosjektleiaren tidlegare hadde drive forskning på økonomistyringsproblem i kommunar. Han hadde og vore med og omforma ein årsrapport for Uppsala kommune.

Kommunar er svært beslutningsorienterte. Det er difor eit stort behov for å kontrollera desse beslutningane. Dette medfører at vi set rekneskapsplikt i sentrum når vi startar utarbeidinga av ein ny årsrapport for Bergen kommune (jf. normativ rekneskapslitteratur). Den kjensgjerninga at vi deltek i omforminga av rekneskapssystemet på basis av rekneskapen sine tenkte funksjonar inneber at vi vel ein organisasjon med eit klart uttrykt agent-/ prinsipalforhold. Ut frå dette kan vi seia at vi omformar ein rekneskapsrapport ved å retta søkelyset mot rekneskapsplikt, det vil seia plikta ein organisasjon eller person har til å gjera greie for handlingane sine og plikta til å underkasta seg revisjonskontroll.

Eit aksjonsforskningsprosjekt viser seg å påverka ulike miljø omkring deltakarane. Fleire og fleire i administrasjonen (tenestemenn på avdelingane) blir dregne inn i oppgåva med å utarbeida ein årsrapport. Det heile startar med økonomisjefen i den sentrale økonomi- og finansavdelinga og endar opp med fleire andre. Eksterne kurs for andre kommunar er eit anna eksempel på den utvida kontakten. Eit tredje eksempel er kontakten med andre forskarar på konferansar og gjennom rettleiingskomitéar. Endeleg kjem vi i kontakt med forskingsråd gjennom søknad om midlar til forskingsaktivitetane våre. Desse eksterne kontaktane har vore nyttige, særleg i ettertid, ved at dei har verka som ei motvekt mot den gruppetenkjinga som var nødvendig for å gjennomføra arbeidet med å endra rekneskapsrapporteringa i Bergen komune.

Innhaldet i årsrapportane vart endra gradvis frå år til år. Vi tok altså små steg om gongen for å tilpassa oss til åtferda i administrasjonen, som er prega av inkrementalisme (jf. Lindblom, 1959; Wildavsky, 1975). Før det vart gjort endringar i årsrapporten, tok vi oss tid til å diskutera desse endringane med toppleiinga i kommunen (rådmannsstaben og kommunalrådene). Ut frå dette kan vi seia at aksjonsforskningsprosjektet i Bergen kommune er eit stegvis ekperiment i full skala over fleire år.

Tilhøvet til kommunen sine representantar i prosjektfasen veksla mellom samarbeid og distanse. Dei to tenestemennene som var med i prosjektgruppa, fekk dermed høve til å diskutera våre framlegg med kollegaene sine før prosjektarbeidet heldt fram.

Samarbeid med praksis fører ofte til resultat som også lèt seg gjennomføra. Det er interessant å observera at den modellen for finansieringsanalyse som vi arbeidde oss fram til i årsrapporten for Bergen kommune i hovudsaka er den same modellen som ligg til grunn for Financial Accounting Standards Board (FASB) sin standard for utarbeiding av slike analysar. Denne standarden er nærare omtala i Monsen (1989). Eg vil her poengtera at utviklinga av modellen i "Bergensprosjektet"

skjedde uavhengig av FASB. Dette er ein indikasjon på at aksjonsforskning er ein interessant metode i studiet av rekneskap, vurdert ut frå eit tradisjonelt rekneskapsperspektiv.

Kontantstraumane er viste etter formål for driftsaktivitetar, investeringsaktivitetar og finansieringsaktivitetar. Begge modellane endar opp med å fokusera på netto auke/minsking i likviditet. Eit utdrag av finansieringsanalysen i årsrapporten 1986 og FASB sin standard nr. 95 frå 1987 er vist nedanfor:

### Årsrapporten:

Løpende virksomhet netto  
 +/- Investeringer netto  
 +/- Finansieringsvirksomhet netto  
 = Endring i arbeidskapital  
 Endring i arbeidskapital  
 +/- Endring i diverse omløpsmidler  
 +/- Endring i kortsiktig gjeld  
 = Endring i likvide midler

### FASB sin standard for "Statement of Cash Flows":

Net cash provided by operating activities  
 Net cash used in investing activities  
 Net cash provided by financing activities  
 Net increase in cash and cash equivalents

Modellane er i prinsippet like, bortsett frå at endring i likvide midlar kjem fram via arbeidskapitalen i årsrapporten, medan den same endringa kjem fram direkte via kontantstraumane i FASB sin standard.

### 4.5 Reaksjonar på årsrapportane 1984, 1985 og 1986

Under dette punktet byggjer eg på dei granskingane som til no er utførte om den nye årsrapporten i Bergen kommune. Dette gjeld ei høgare avdelings utgreiing som eg sjølv har gjennomført, og som er rapportert i Høgheim (1987). Vidare gjeld det to doktoravhandlingar av høvesvis Monsen (1989) og Mellemvik (1989). I tillegg baserer eg meg på ei siviløkonomutgreiing av Velure (1987) og ein rapport av Høgheim *et al.* (1986). Først viser eg reaksjonane på innhaldet i den nye årsrapporten. Deretter kjem eg inn på dei ulike aktørane sin bruk av årsrapporten og kva slags funksjonar av årsrapporten vi kan utleia av denne bruken.

Utgreiinga mi, som er referert ovanfor, er basert på intervju

med 14 respondentar og gjeld ei vurdering av 1984-rapporten. Intervjupersonane er 5 tenestemenn og 3 politikarar frå Bergen kommune og 6 eksterne personar, som alle arbeider med kommunale spørsmål. Av intervjuet går det mellom anna fram at alle respondentane er positive til den nye forma for årsrapportering. Innvendingane til årsrapporten er størst blant tenestemennene, særleg saknar dei produksjonstal og grafiske framstillingar. For dei fleste er ikkje stoffet nytt og/eller overraskande, men presentasjonsforma er ny. I alt 13 av 14 respondentar er positive til å ha med produksjonstal. Alle respondentane er positive til avsnittet "utvikling". Særleg legg politikarane vekt på at dette avsnittet framhevar hovudproblem og viktige saker å arbeida med i framtida.

Alle respondentane meiner at årsrapporten kan brukast i det daglege administrative og politiske arbeidet, men tenestemennene peikar på at årsrapporten helst vil bli brukt av politikarar og innbyggjarar, og ikkje så mykje av dei sjølve. Årsaka til dette er at tenestemennene meiner at årsrapporten ikkje kan tilføra dei detaljkunnskap ut over den som dei alt kjenner frå standardrapporten. Dei tre politikarane seier at dei har brukt årsrapporten under førebuinga av 1986-budsjettet, medan det er berre ein av tenestemennene som seier at han har brukt årsrapporten (i hans tilfelle vedlegget). Alle respondentane nemner ei rekkje bruksområde, som særleg avdelingsavsnittet i årsrapporten vil ha, mellom anna informasjon til skular, presse og publikum. Vidare nemner dei bruken som oppslagsverk for politikarane. Det er tydeleg at bruk som kan tolkast som økonomistyring kjem i bakgrunnen til fordel for informasjonsbruk av meir generell karakter.

På grunnlag av intervjusvara finn eg grunnlag for å utleia tre viktige funksjonar av årsrapporten 1984: styring, minne og legitimering. Det sentrale innhaldet i styringsfunksjonen av årsrapporten er bruken av rapporten som grunnlagsmateriale for politiske diskusjonar, utarbeiding av økonomiske rammer og som referansedokument i det politiske arbeidet. Minnefunksjonen er kjenneteikna ved at årsrapporten tener som eit oppslagsverk for brukarane. Til dette føremålet er årsrapporten tilgjengeleg til eikvar tid, slik at politikarane blir mindre avhengige av eksperthjelp frå tenestemennene. Legitimeringsfunksjonen av årsrapporten kjem til uttrykk når kommunen brukar rapporten for å presentera seg for omverda, særleg finansinstitusjonar, medborgarane og staten. Politikarane saknar forklaring på ein del rekneskapsomgrep i tabellane i avdelingsavsnittet. Dette er ein peikepinn på at det er behov for å utdanna politikarane i rekneskap.

Høgheim *et al.* (1986) summerer opp ein del viktige konklusjonar av politikarane sine intervjusvar, basert på empiriske data som seinare er publiserte i Høgheim (1987) og Monsen (1989). Bruken av årsrapporten kan tolkast som legitimering, læring, minne og styring. Lokalpolitikarane legitimerer kommunen sine handlingar ved å referera til årsrapporten. Det viser seg at rekneskapsinformasjon presentert på ein ny måte, er godt eigna til å fremja læring både på individ- og organisasjonsnivået. Årsrapporten fungerer også som eit organisatorisk minne, fordi informasjonen i rapporten

er tilgjengeleg for politikarane til eikvar tid. Styrefunksjonen av årsrapporten kjem til uttrykk ved at ein del politikarar brukar rapporten i budsjettarbeidet.

Monsen (1989) har intervjuet 12 tenestemenn og 8 politikarar om deira syn på 1984- og 1985-rapporten, særleg dei finansielle modellane. Han finn i store trekk ei positiv innstilling til årsrapporten hjå respondentane. Dei er særleg positive til heilskapsfokuseringa og den nye presentasjonsmåten for rekneskapsinformasjonen samanlikna med standardrapporten. Årsrapporten blir brukt som oppslagsverk, til foredrag og som underlag for budsjettarbeid. Dette er eksempel på ein meir personleg bruk av årsrapporten.

Monsen finn og at årsrapporten blir brukt på eit organisatorisk nivå i kommunen. Eitt eksempel på dette er at alt den første årsrapporten (1984) går inn som eit viktig grunnlagsmateriale for bystyret si godkjenning av rekneskapen dette året. Frå og med 1985 erstattar årsrapporten "regnskapsredegjørelsen og årsberetningen" som ein del av rekneskapsavlegginga i kommunen. Saman med standardrapporten og revisjonsmeldinga blir no årsrapporten det viktigaste dokumentet i rekneskapsavlegginga. Frå no av er rekneskapsavlegginga i kommunen ei einskapleg informasjonssamling med både talrekneskap og kommentarar. Eit anna eksempel på bruk av årsrapporten på det organisatoriske nivået, er i samband med eit låneprospekt. Her blir dei finansielle modellane saman med notane i årsrapporten for 1984 tekne inn i orienteringa om obligasjonslånet, som er på 65 mill. kroner.

Monsen påviser også at ein del av politikarane har vanskar med å forstå innhaldet i dei finansielle modellane. Dette er eit argument for å utdanna politikarane i å forstå rekneskapsinformasjon og han viser i denne samanheng til Brorström (1982) og Høgheim (1987). Frå Monsen sine intervju kjem det og fram at 1985-rapporten er betre enn den første. Alle respondentane legg vekt på at ein årsrapport må koma så tidleg som mogeleg etter utgangen av rekneskapsåret.

I følge Monsen har respondentane gjennom forskingsprosessen lært seg å tileigna seg rekneskapsinformasjon om Bergen kommune. Monsen konkluderer difor med at respondentane i større grad har vorte sendarar av finansiell informasjon om sin eigen organisasjon etter at kommunen tok til å utarbeida den nye årsrapporten.

Bystyret si handsaming av kommunerekneskapen har vorte meir og meir aktuell ved at tida mellom utgangen av rekneskapsåret og handsaminga av rekneskapen har vorte redusert (Monsen, 1989). Monsen hevdar vidare at bystyret si interesse for rekneskapsinformasjon har auka etter at prosessen med å utarbeida årsrapporten starta. Dette kan grunngjevast med kva som hende med årsrapporten 1986. Denne rapporten er det første rekneskapsdokumentet som kommunen nokon gong har fått til handsaming så tidleg som 6 månader etter utgangen av rekneskapsåret. Dette førte også til at budsjettprosessen vart påverka gjennom revisjon av 1987-

budsjettet, basert på opplysningar i 1986-rapporten.

I årsrapporten 1986 vart det i vedlegget teke inn ei rekneskapsoppstilling etter bedriftsøkonomiske prinsipp. Tanken var at ein i seinare rapportar skulle arbeida denne modellen inn i sjølve årsrapporten, dersom respondentane ynskte det. I 1987-rapporten vart denne modellen ikkje innarbeidd på grunn av tidspress før utgjevinga av rapporten, men frå og med årsrapporten 1988 er den bedriftsøkonomiske modellen med igjen. I ei siviløkonomutgreiing av Velure (1987) vart 11 personar (4 tenestemenn og 7 politikarar) i toppleiinga i Bergen kommune intervjuet om deira syn på val av rekneskapsmodell. Hovudkonklusjonen er at politikarane ynskjer å ha den bedriftsøkonomiske modellen med i årsrapporten. Tenestemennene er også positive til å ha denne modellen med, men meiner at han bør vidareutviklast. Alle intervjupersonane meiner at ein bør samla seg om ein modell i sjølve årsrapporten, medan den alternative modellen bør plasserast i vedlegget. Fleirtalet av representantane ynskjer at den noverande rekneskapsmodellen med balanse, finansieringsanalyse og hovudtal skal presenterast i dei kommunale årsrapportane i Bergen kommune. Dei grunnjev dette behovet med ynsket om stabilitet i årsrapportprosessen, slik at dei slepp setja seg inn i nye rekneskapstekniske sider så kort tid etter introduksjonen av den nye årsrapporten.

I den same utgreiinga kjem det og fram at 1986-rapporten har vore meir brukt enn dei to første årsrapportane. Alle dei 11 respondentane seier at dei har brukt rapportane som ei kjelde til eigen informasjon. 7 av dei seier at rapporten var nyttig i samband med budsjettrevisjonssaka i mai/juni 1987.

Utgreiinga ovanfor viser at aktørar som deltek i eit slikt eksperiment som den nye årsrapportutviklinga i Bergen kommune er, ynskjer stabilitet i prosessen slik at det nye lettare kan absorberast. Det er og tydeleg at bruken av årsrapporten aukar etter kvart som rapporten fastnar i organisasjonen.

Mellemvik (1989) har granska samspelet mellom årsrapporten og finansinstitusjonane. I dette samspelet har han og studert finansinstitusjonane sitt forhold til den tradisjonelle kommunerekneskapen. Mellemvik baserer sine konklusjonar på omfattande intervju med tenestemenn i statlege organ, i norske og utanlandske bankar og i Bergen kommune. Dessutan har han gjennomført dokumentstudiar i dei same organisasjonane som han har gjennomført intervju. Mellemvik konkluderer med at så vel årsrapporten som den tradisjonelle kommunerekneskapen (standardrapporten) primært har intern interesse. Dette vil ikkje seia det same som at standardrapporten er uinteressant for staten og bankane. Denne rapporten tener for eksempel som eit bevis for at dei midlane staten yter til kommunen blir brukte på ulike fellesoppgåver.

Ein annan konklusjon av Mellemvik sitt arbeid er at intervjupersonane oppfattar staten som den verkelege prinsipalen i kommunen. Dette har si årsak i at staten har avgjerande innverknad på om lag 90% av inntektene i kommunen. Denne innverknaden skjer i noko grad direkte

gjennom statlege overføringar, men mest indirekte gjennom at kommuneskatten blir påverka av skatte- og avgiftspolitikken og av kredittpolitikken.

#### 4.6 Oppsummering

I punkt 4.1 gjorde eg greie for at "Bergensprosjektet" kom i gang gjennom spreieing av kunnskap frå Sverige til Norge. Under punkt 4.2 gjekk eg ganske grundig inn på særtrekka i standardrapporten, sidan denne rapporten både er årsaka til at "Bergensprosjektet" kom i gang og datakjelde for taldelen i den nye årsrapporten. I punkt 4.3 gjorde eg greie for reaksjonane på standardrapporten på grunnlag av utførte intervjugranskningar i "Bergensprosjektet". Deretter påviste eg i punkt 4.4 at eit aksjonsforskningsprosjekt både er tidkrevjande og set krav til samarbeid med ulike personar. Til slutt – i punkt 4.5 – gjorde eg greie for brukarreaksjonar på årsrapporten i perioden 1984-86, basert på granskningar som er gjennomførte av medlemmer i "Bergensprosjektet". Det kjem her mellom anna fram at bystyret si interesse for rekneskapsinformasjon har auka etter at prosessen med å utarbeida årsrapporten starta.

Mitt erfaringsmateriale frå Bergen kommune (jf. kapittel 6) kompletterer det som er skrive ovanfor med ein lengre tidshorisont og ein meir inngåande studie av administrasjonen, representert ved rådmannsstabem. Datamaterialet i mi avhandling inneheld årsrapportdata til og med 1989. Elles er budsjetterte driftsutgifter for 1990 også innarbeidd i nokre av figurane i kapittel 6.



## Kapittel 5

# Metode

Metoden er vitenskapsmannen sitt verktøy. I samfunnsvitenskapene kan ikke forskeren fritt avgjøre hva som er sant eller gale, og godt eller dårlig, men det er et krav at forskeren forklarer hva slags metode som har ført til det og det resultatet. I dette kapitlet vil jeg i grove trekk gjøre greie for de vala jeg har gjort for å gjennomføre studien. Sjølve datainnsamlingsmetoden, med mellom anna val av respondentar, kjem eg tilbake til etter kvart som eg går igjennom empirien i kapittel 6.

Personleg meiner eg at det ikkje let seg gjøre å skildre metoden i "Bergensprosjektet" utan å gå ganske nøye inn på ulike vitenskapsteoretiske syn. Ut frå den same argumentasjonen vil eg nedanfor også gjere eit kort oversyn over hva som skil nokre kjende vitenskapsteoretikarar i vår tid, Karl R. Popper, Thomas S. Kuhn og Imre Lakatos.

Kapitlet er inndelt i tre hovuddelar. Først går eg inn på ulike vitenskapsteoretiske syn. Deretter gjør jeg greie for særtrekk ved metoden i "Bergensprosjektet". Til slutt skildrer jeg karakteristiske trekk ved min studie.

### 5.1 Ulike vitenskapsteoretiske syn

Innanfor naturvitenskapene arbeider forskeren med kontrollerte eksperiment gjennom laboratorieforsøk. I samfunnsvitenskapene, for eksempel innanfor økonomi, er direkte samtalar mellom personar eller formidling av tekst gjennom dokument den sentrale måten å skaffe seg empirisk materiale på.

I naturvitenskapene er den hypotetisk-deduktive metoden sentral. Denne går ut på å avleie konsekvensar av den oppstilte hypotesen og så observera og eksperimentera for å sjå om hypotesen grip røyndomen (det som blir studert). Svarar dei avleide konsekvensane til det som vi observerer, får hypotesen status av teori. Til avleiingane nyttar vi kalkylar. Kalkylespråka (matematikk og logikk) er eksakte fordi dei er monologisk oppbygde. Berre dialoglause språk har ei logisk fullkommen ordning (Habermas, 1978; sjå også Hellesnes og Tranøy, 1968). No er det ikkje berre den hypotetisk-deduktive metoden som blir brukt innanfor naturvitenskapene. Induksjon er i grunnen den "ekte" naturvitenskaplege metoden. Innanfor faget biologi, til dømes, er observasjon hovudteknikken.

Positivismen står for ein vitenskapstradisjon som legg vekt på at all kunnskap er avgrensa til sansedata som berre kan nåast og utvidast ved hjelp av metodisk-vitenskapleg observasjon av praksis. I følgje denne tradisjonen finst det berre ei form for vitenskapleg erkjenning, og det er den naturvitenskaplege. Innanfor positivismen er kjennskap til instrument og metodar vesentleg. Vi kan seia at positivismen er ei filosofisk retning som berre byggjer på kjensgjerningar som kan sansast eller målast. Av

dette følgjer det at positivistane ikkje synest å godta probabilistiske samanhengar. Dei vil "vega og måla" og til slutt "vita". For at ein teori skal kunna testast, krev dei at han skal kunna stadfestast ved observasjonar. Vi kan seia at det positivistiske paradigmaet byggjer på at alt kan brytast ned til data.

Den klassiske positivisme kan førast tilbake til Auguste Comte (1798-1857), medan den nyare, logiske positivisme, via Ernst Mach (1838-1916) kan førast tilbake til David Hume (1711-1776) og John Stuart Mill (1806-1873).

I følgje den logiske positivismen finst det eit nøytralt språk. I termene til dette språket kan alle vitenskaplege omgrep definerast eller på ein eller annan måte reduserast. Ein talar om eit nøytralt observasjonsspråk der ein også postulerer eksistensen av teorinøytrale observasjonar. Utifrå denne tesen har ein konstruert fleire ulike såkalla konfirmasjonsteoriar, som har det til felles at utifrå ei gitt mengde sanne observasjonar kan ein bedømme kva slags teori av fleire konkurrerande som har mest empirisk støtte. Konfirmasjonsteoriar byggjer på den føresetnad at dei konkurrerande teoriane er kommensurable, det vil seia at dei kan jamførast med kvarandre.

Den logiske positivismen skil mellom oppdagingsprosessen ("context of discovery") og legitimerings- eller bedømmingsprosessen ("context of justification"). Dei som står den logiske positivismen nær, hevdar at vitenskapsfilosofien berre skal driva med "context of justification", det vil seia at uavhengig av korleis teoriar oppstår skal ein bedømme kor rimelege dei er. Positivistane legg altså vekt på testing av teoriar.

Popper (1959) går den motsette vegen av positivistane ved at han legg vekt på deduksjon og meiner at teoriar berre kan sannsynleggjerast ("corroboration") og ikkje provast ("confirmation"). På same måten som positivistane framhevar han skilnaden mellom "context of justification" og "context of discovery".

Popper meiner at det ikkje finst ei absolutt sanning. Sanninga er i staden noko som vi i beste fall nærmar oss. Han gjer seg til talsmann for å testa hypotesar og utifrå det gjera prediksjonar for å undersøkje om eit teoribidrag held mål eller ikkje. Han hevdar at det som kjenneteiknar ein vitenskapleg teori er at ein skal kunna seia under kva tilhøve teorien kan sjåast på som falsk, altså falsifisert eller påvist som feil. Vidare meiner han at naturvitenskap og åtferdsvitenskap bør skiljast i vitenskapleg samanheng, fordi dei krev ulike metodar. Popper meiner dessutan at vitenskapen si oppgåve er å vera normativ.

Lakatos (1978) vidarefører Poppers idéar, men er kritisk til dei strenge reglane som den kritiske rasjonalismen stiller opp for vitenskapen og vitenskapsmannen. Lakatos vil gje vitenskapen større fridom. Ut frå studiar av vitenskapleg praksis finn han at bedømmingar av ein teori som oftast ikkje førekjem, fordi teorien berre blir stilt opp mot ein konkurrerande teori. Lakatos tykkjer at Poppers teoriomgrep er for snevert og fører inn

omgrepet "forskningsprogram". På denne måten blir eit tidsperspektiv innført i sjølve bedømminga av vitskapleg praksis.

Kuhn (1962) skil mellom "normalvitskap" og "revolusjonær vitskap". Normalvitskap er tradisjonsbunden og støyr opp under eksisterande paradigma. Normalvitskapen er altså bunden til føresetnader, det vil seia omgrep, førestellingar og normer. Den revolusjonære vitskapen kan plasserast inn under kriteriet "forutsetningsløshet" (sjå Bergström, 1972). Dette er ein situasjon utan føresetnader i det heile, altså ein situasjon der forskaren har frigjort seg frå førestellingar, normer og omgrep.

Kuhn gir i "Structure of Scientific Revolutions" historiske eksempel på korleis innarbeidde mønster av tema, omgrep, metodar og arbeidsmåtar styrer dei enkelte fagvitskapane. Kuhn kallar dei innarbeidde mønstra for paradigma (vitskaplege tenkjemåtar). For å vera med i forskinga må forskaren meistra desse paradigma. Kuhn viser korleis forskaren forfell til nesten triviell normalforskning inntil nokon finn alvorlege anomaliar (avvik eller sjukdomssymptomar) og måtar å forklara dei på – utan å tapa forklaring på det ein meistrar med det gamle paradigmaet. Deretter samlast dei lærde om sine paradigma igjen og forsvarar dei mot reformasjon.

Omgrepet "stagflasjon", som vi først støyrer på tidleg på 1970-talet, er eit eksempel på ein slik anomali innanfor den økonomiske vitskap. Dette er ein økonomisk tilstand der høg inflasjonsrate oppstår samtidig med låg industriproduksjon og stigande arbeidsløyse.

Kuhn legg vekt på at vitskapen si oppgåve er å utvikla hypotesar gjennom løysing av puslespel ("puzzle solving"), men han meiner òg at det er viktig å testa dei utvikla hypotesane. Etter hans meining har vitskapen til oppgåve å vera deskriptiv.

Habermas deler vitskapane inn i tre kategoriar: 1) empirisk analytiske, 2) historisk tolkande og 3) kritiske samfunnsvitskapar. Dei empirisk analytiske vitskapane er forklarande, og oppdagar og stiller opp lovbundne (regelbundne) samanhengar, medan dei historisk tolkande vitskapane er forståande. Hermeneutikk står dels for læra om denne forståinga og dels for strukturen i ho. Hermeneutikk kjem av det greske verbet "hermeneuein" som mellom anna tyder "tolka, omsetja". Med hermeneutikk meiner vi ein tradisjon der kunnskap er knytt til å forstå fenomen i sin spesielle kontekst, eller samanheng. Vi kan nå fram til ei slik forståing ved hjelp av ei subjektiv tolking av dei fenomena vi studerer (Burrell & Morgan, 1979).

Hermeneutikk inneber to referanserammer, ei hjå den som tolkar og forstår og ei hjå den som vert tolka og forstått. Forståingssubjektet si referanseramme vert kalla førehandsforståing ("Vorverständnis"). Kunnskap om sjølve problemet og det at forskaren er medviten om eige val er eit kritisk kjenneteikn ved hermeneutikk.

I hermeneutikken er det altså tale om to referanserammer eller forståingshorisontar. Den som tolkar og forstår, stig ikkje inn i eit meiningsunivers utan å ta med seg noko inn. Han stig heller ikkje ut utan å ta med seg noko ut att. Det er ikkje tale om eit absolutt forståingstomrom som etter kvart vert fylt. Det vi forstår verkar attende på det vi forstår ut frå (forståingshorisonten vår), samstundes som vi alt i utgangspunktet må ha noko å forstå ut frå. Denne vekselverknaden kallar hermeneutikarane for den hermeneutiske sirkel (Hellesnes og Tranøy, 1968).

No er det slik at "den hermeneutiska cirkeln kan vara ond" (Ödman, 1979). Med referanse til vitenskapen vil ein slik tilstand seia det same som at data som motseier eit mønster forskaren ynskjer å presentera, blir utelatne eller tolka om. På denne måten vil forskaren presentera data som utelukkande byggjer opp under ein forståingshorisont som er fastlagd på førehand. For å koma bort frå ein forskingsprosess der forståinga går i sirkel, innfører Radnitzky (1970; attgjeve i Ödman, 1979) omgrepet "hermeneutisk spiral". Denne prosessen er kjenneteikna av at forståingshorisonten blir endra i harmoni med endringar i kunnskapsprosessen.

Det hermeneutiske tilhøvet er eit subjekt-subjekt tilhøve som er det tilhøvet dei forståande disiplinane, det vil seia dei historisk tolkande vitenskapane, står i. Ein hypotetisk-deduktiv metode i desse vitenskapane ville koma til å konsentrera seg om kommunikasjonsbrotet som lett oppstår der eit naturleg språk blir nytta. Dette brotet kan berre overvinnast ved at kommunikasjonen blir etablert på nytt. Det er berre mogeleg ved hjelp av det naturlege språket (daglegspråket), som har ein open struktur og ikkje er samansett av ulike logiske system som kviler fullkome på seg sjølve. Den hypotetisk-deduktive metoden, som gjer bruk av kalkylespråka (matematikk og logikk), er difor dårleg eigna innanfor historisk tolkande vitenskapar.

Kritiske samfunnsvitenskapar, som for eksempel kritisk sosiologi, oppdagar også lovbundne samanhengar og stiller dei opp, men desse lovene er ikkje "evige" i same forstand som gravitasjonslova er det. Kritisk vitenskap søker etter lovbundne samanhengar samstundes som han opphevar slike samanhengar (Hellesnes & Tranøy, 1968).

Skilnaden mellom empirisk analytiske vitenskapar og historisk tolkande vitenskapar vil eg gjera tydeleg gjennom sitatet nedanfor:

Naturvitenskapsmannen er ikkje sjølv eit naturfenomen. Historikaren er sjølv eit moment i historia. Han høyrer sjølv med i den samanhengen han har som granskingsemne. Han tileignar seg ein tradisjon ut frå ein forståingshorisont som allereide er forma av denne tradisjonen.

(Hellesnes & Tranøy, 1968: 148)

Det var nettopp dette som skjedde med oss i Bergen kommune. Vi var med i samanhengen ("the context") og det så lenge at vi etter kvart ikkje vart sett på som noko uroelement. Litt etter litt

fordampa den oppskakinga som vi hadde forårsaka i byrjinga (jf. Lincoln & Guba, 1985: 192).

Ovanfor har eg vore inne på omgrepet og vitskapsgreina "hermeneutikk". Det er viktig å vera klar over at intervensjonisme ikkje er tillate innanfor denne vitskapsgreina. Hermeneutikk gjeld for refleksjon, men ikkje for handling. For å kunna handla er positivisme ein nødvendig føresetnad. For min del er eg hermeneutikar, når eg no i ettertid skriv om forskingsprosessen. Under sjølve forskingsprosessen veksla vi som deltok mellom å handla og å forstå. Det gjekk altså føre seg ein dialektisk prosess. Arbeidet med å forstå vart ivareteke gjennom at vi skreiv forskingsrapportar om reaksjonane på både standardrapporten og den nye årsrapporten.

Nedanfor vil eg gjera greie for særtrekk ved metoden i "Bergensprosjektet".

## 5.2 Særtrekk ved metoden i "Bergensprosjektet"

Forutan framandgjerjing og maktesløyse er inkompetanse og mangel på initiativ viktige kjenneteikn ved byråkratiet. Vi kan seia at dette er Marx sitt syn på denne organisasjonsforma. Hans syn blir i dag rekna for å vera den klassiske tilnærminga til studiet av byråkratiet (sjå Mouzelis, 1971). Den byråkratiske organisasjonsforma brukar mytar og symbol for å skapa avstand til verda utanfor. I Bergen kommune er standardrapporten eit eksempel på eit slikt middel, som mystifiserer det økonomiske innhaldet i det kommunen driv på med. Prosjektgruppa for årsrapporten endrar på både framandgjerjinga og inkompetansen etter kvart som omforminga av årsrapporten skrur fram. Det at vi kunne dokumentera kompetanse innanfor rekneskapsfaget, var ein viktig grunn til at vi fekk innpass i kommunen.

Empirien i denne og dei andre avhandlingane som spring ut av "Bergensprosjektet", byggjer på aktiv og passiv deltaking med tilhøyrande observasjon av åtferd. Vidare er møtedeltaking og studie av dokument ein viktig del av datainnsamlinga. Bak vårt engasjement i "Bergensprosjektet" ligg ein berande idé. Det er ideén om at dersom rekneskapaen vert gjort tydelegare, med mellom anna ei klarare påvising av ansvarsforholda i kommunen, så vil politikarane få eit betre grunnlag for å ta beslutningar. I sin tur vil dette føra til betre økonomistyring. Så langt kan vi seia at vi har ein hypotese, nemleg hypotesen om at:

Betre informasjon medfører betre beslutningar, som i sin tur fører til betre handlingar. Til saman har dette betre styring som resultat.

Denne hypotesen kan ikkje testast på same måten som vi gjer i empirisk analytiske vitskapar (naturvitskapar). Dette har samband med at vi handsamar medmenneska i prosessen ovafor som tenkjande og reagerande individ og ikkje som om dei var isolerte og reagerande naturfenomen. Handling og etterfølgjande studiar av åtferd er altså sentrale element i forskingsprosessen.

"Bergensprosjektet" er eit eksperiment som byggjer på idéen om eksperimentell systemlæring, der vi gjennomfører endringar i rapporteringsforma for rekneskapen i fleire steg. For å få innsikt i kva som skjer med den endra rapporteringsforma, tolkar vi det som hender ut frå fleire synsvinklar og rapporterer dette i doktoravhandlingar og andre forskingsrapportar.

Ei vanleg innvending mot metoden i eksperimentstudiar er det nærast lovbundne i at dei som blir utsette for eit eksperiment forandrar seg. I aksjonsforskningsprosjekt, derimot, er nettopp poenget at forandringar skal finna stad. Når vi vel ut ekstremt dårlege kandidatar, kan desse berre røra seg mot det betre ("movement towards the mean"). Standardrapporten i Bergen kommune var ein slik ekstremt dårleg "kandidat". Den nye årsrapporten måtte, med det utgangspunktet som var, føra til ein meir forståeleg rekneskapsinformasjon. Det viktige innanfor aksjonsforskning er å forstå kva som verkeleg hender i løpet av prosessen. I denne ligg ofte mykje kunnskap gøymd.

Forskargruppa sin idé for å kunna gå til aksjon var å gjera seg til ein handlande organisasjon. Vi hevda overfor administrasjonen at "rekneskap er viktig, rekneskap er viktig" og gjorde oss på denne måten sterkt normative. Vi var altså positivistar i aksjonsfasen, noko som var nødvendig for å kunna handla. Administrasjonen trudde etter kvart på oss, fordi vi hadde lært oss den kommunale rekneskapsteknologien slik at vi kunne kommunisera med aktørane i kommunen om deira rekneskapsproblem. På denne måten opna det seg ei verd for oss som få andre forskarar har tilgang til. For min del innebar dette innsyn i interne arbeidsdokument, opne og fortrulege samtalar med sentrale tenestemenn og deltaking på møte som vanlegvis er lukka for utanforståande (jf. Danziger, 1978). I denne samanhengen vil eg også sitera Hunt (1983) som legg vekt på kor viktig det er å delta for å forstå ein prosess der menneske er innblanda:

The notion of Verstehen suggests that the only way to understand and explain some human process is to be a participant in that process.

Då vi gjekk til aksjon i Bergen kommune, handla vi ut frå ein positivistisk tradisjon med eit ynske om å utarbeida eit objektivt målesystem (årsrapporten). Dette kravde homogene, det vil seia einskaplege tankar. Då vi seinare skulle analysa det som hende med den nye årsrapporten i kommunen, vart det nødvendig å differensiera tankane. Deltakarane i prosjektgruppa måtte, for å skriva avhandlingar, velja ut ulike tema.

Gjennom å gå til aksjon gjekk vi eit steg vidare enn tradisjonelle forskarar gjer. I staden for å utvikla dei normative idéane våre i "elfenbeinstårnet" prøvde vi ut idéane våre i den verkelege verda. Dette kravde samarbeid, distanse og tolmod. Samarbeid var nødvendig for å prøva ut nye idéar i praksis. Utan samarbeid med kommunale nøkkelpersonar ville idéane vanskeleg koma lengre enn til prat om kva som bør gjerast. Distanse var påkravd for begge partar – mest for å kunna tenkja igjennom og fordøya nye utspel. Tolmod var ikkje det minst

viktige for å kunna leva med ein stegvis framgangsmåte i situasjonar der det var freistande å ta fleire steg om gongen.

Aksjonsforskning i rekneskap tvingar oss som forskarar til både ei rasjonell tilnærming for å legitimera handling og ei naturalistisk tilnærming for å observera og tolka reaksjonane. Vi kan seia at vi hadde ein normativ idé som vart omsett til handling og deretter underlagd tolking frå ulike synsvinklar.

Som tidlegare nemnt, byggjer utviklingsarbeidet på ein ideologi – eller berande idé – om at administrasjonen har plikt til å forsyne politikarane med økonomisk informasjon. Denne plikta spring ut frå rekneskapspliktomgrepet ("accountability") der det sentrale innhaldet er ansvaret for å gjera greie for seg og ansvaret for å underkasta seg revisjonskontroll.

Etter kvart som utviklingsarbeidet skir fram, utviklar vi ei referanseramme – eller eit verdiprinsipp – som ligg til grunn for vår forståing av det som skjer i organisasjonen. Dette gjer at vi etter kvart berre treng eit lite stikkord ("cue") før vi er på sporet av ei historie i kommunen. Ei slik historie eller hending gir så grunnlag for eit resonnement. Ved at vi lærer oss språkbruken i kommunen skapar vi ein identifikasjon med organisasjonen.

Dette gir oss ein viktig føresetnad for å kunna gjennomføra utviklingsarbeidet. Kunnskapen om rekneskapsteknologien er det sentrale her. Dette skapar inngangsbillett til det aller heilagste i kommunen (økonomiavdelinga, revisjonen, rådmannen og det politiske toppsjiktet). Utan å læra språkbruken i kommunen ville vi ha vore hjelpelause i utviklingsarbeidet, fordi språket blir brukt som mekanisme til å halda andre utanfor ein organisasjon eller eit fagområde (jf. til dømes fagområdet medisin).

I ettertid har det vorte meir og meir klart for meg kor mykje symbol – og det at vi kunne visa at vi hadde gjort noko – har å seia for gangen i eit slikt utviklingsarbeid. Prosjektleiaren hadde evne til å skapa respekt i kommunen gjennom dokumentert praksis frå både konsulent- og forskingsarbeid i svenske kommunar. Vidare hadde prosjektet støtte frå toppen ved at det vart "velsigna" av dei som har kompetanse til dette, det vil seia rådmannen i Bergen kommune, rektor ved Norges Handelshøyskole og direktøren ved Senter for anvendt forskning (SAF).

Under utviklingsperioden for årsrapporten hadde forskargruppa kontakt med fleire tenestemenn. Alle desse var i ulik grad kommunen sine "portvakter", som er interesserte i at alt som skjer i kommunen helst skjer på same måten også i framtida ("same procedure as last year"). Dette er på ein måte naturleg. Når nye idéar kjem inn, blir det vanskelegare å vera tenestemenn fordi dei då må til å tenkja i nye baner. Sjølv om fleire tenestemenn stengde dørene etter seg i startfasen, var det ein viktig nøkkelperson som sette døra på glytt, slik at forskargruppa kunne smetta inn.

Eitt av kjenneteikna på byråkratiet er at det må legitimera seg for å få tak i ressursar. Dette fører til stor vekt på planar og program. Då forskargruppa kom og hevda at rekneskapen må få

større plass, var dette det same som at vi tok til å "rota" i administrasjonen sin teknologiske kjerne. Denne kjernen hadde vore freda i fleire ti-år. Difor var vårt inntog i kommunen nøydd til å skapa visse forsvarsreaksjonar hjå administrasjonen.

### 5.3 Spesielle karakteristika ved min studie

Denne avhandlinga handlar om korleis aktørane, særleg topp-administrasjonen i Bergen kommune, lærer seg å bruka den nye årsrapporten. Det blir difor viktig å analysere observasjonane i mitt empiriske materiale ut frå eit læringsperspektiv.

Mi posisjonering i høve til dei andre i forskargruppa kan vi seia har tre kjenneteikn: For det eine studerer eg rådmannsstabem. For det andre ser eg først og fremst på perioden etter 1986. For det tredje har eg òg med ein del erfaringsmateriale frå ein annan organisasjon enn Bergen kommune, nemleg Sogn og Fjordane fylkeskommune. Elles viser eg til punkt 1.7 frammanfor der eg har gjort nærare greie for avgrensingane i mi avhandling i høve til dei andre prosjektmedlemene.

Avhandlinga er ikkje vorten til ut frå ei modelltenkjing. Det vil seia at det sentrale i denne studien ikkje er å stilla opp spørsmål av typen "som om, as if, als ob," slik at eg kan manipulera med føresetnadene og på den måten gje eit bilete av røyndomen. Derimot ynskjer eg å skildra røyndomen og på den måten forstå kva som hender. Ved å arbeida på denne måten har eg teke på meg ei vanskeleg og viktig oppgåve. Ho er vanskeleg og viktig ut frå den same grunnen: Eg har ikkje forlate den verkelege verda, men vorte verande i denne og levd med menneske som eit levande innhald gjennom heile studien. Gjennom denne arbeidsmåten har eg forsøkt å vera ein ærleg sanningssøkjjar innanfor det avgrensa området eg har granska.

I empirikapitlet presenterer eg fleire gonger utsegner frå personar i form av sitat. Desse personane har eg intervjuet eller lytta til på møte. Eg ser på desse sitata som ein del av røyndomen og slik sett kan dei verken erstattast eller forkastast. Dei er rotfeste i ("grounded in") data (Glaser & Strauss, 1967). Ved å presentera utsegner frå einskildaktørar i organisasjonen har eg medvite forsøkt å gjera framstillingsforma rikare. Denne måten å presentera datamaterialet på gir også lesaren ein viss sjanse til å koma med alternative tolkingar av materialet.

Under skrivninga av denne avhandlinga har erfaringa frå ein tidlegare budsjettprosess vore både ein fordel og ei ulempe. Fordelen har vore førehandskjennskap til det språket som alle kommunale administrasjonar nyttar. Dette har gjort det lettare for meg å finna fram til og å forstå innhaldet i kommunale dokument. Det har og letta kommunikasjonen med intervjupersonane, særleg i startfasen. Ulempa har vore den kompetansen kjennskapet til det kommunale språket og den kommunale budsjettprosessen har gjeve meg. Kunnskapen om prosedyrar har gjort det vanskeleg å sjå alternative måtar å utføra arbeidsoppgåvene på. Eg har altså vore inne i det Levitt & March (1988) kallar ei kompetansefelle, som det var nødvendig å koma ut av før eg kunne arbeida som ein kritisk forskar. Med



kompetansefelle meiner Levitt & March den situasjonen som ofte oppstår når ein organisasjon blir så flink til å meistra ein innøvd prosedyre at organisasjonen ikkje er i stand til å skifta til ein annan prosedyre, sjølv om denne er betre og meir lønsam å bruka. Samarbeidet med forskarkolleagaene mine har i denne samanhengen vore av stor verdi for meg. Gjennom deira motargument og spørsmålsstillingar, som for meg ofte var uventa, har eg forsøkt gradvis å koma ut av kompetansefella.

### *Metodeendring frå individnivå til organisasjonsnivå*

I ei høgare avdelings utgreiing, som eg gjennomførte i 1985/1986, intervjuar eg 8 interne og 6 eksterne aktørar om deira syn på den nye årsrapporten (1984-rapporten) i Bergen kommune. Ein viktig metodisk konklusjon frå denne studien er: Dei interne aktørane har mest utførlege synspunkt på den nye årsrapporten. Blant dei interne aktørane er det dei som arbeider i nær kontakt med rådmannen (i rådmannsstaben) som har mest utførlege synspunkt.

Ut frå erfaringane mine i høgare avdelings utgreiinga er det altså representantane frå toppadministrasjonen som har mest informasjon å koma med. På bakgrunn av dette har eg konsentrert datainnsamlinga i doktoravhandlinga om representantar i rådmannsstaben. Eg har altså søkt etter informasjon der det er størst sjanse for å finna god og relevant informasjon (sjå Glaser & Strauss, 1967).

Analysenivået i høgare avdelings utgreiinga var først og fremst individet, fordi det gjekk berre to månader frå 1984-rapporten kom ut til eg intervjuar respondentane. På denne korte tida kunne ikkje eit nytt dokument setja særlege spor etter seg i organisasjonen, slik at det ville vera lite informasjon å henta om bruk av årsrapporten gjennom dokumentstudiar.

I doktoravhandlinga har analysenivået endra seg frå hovudvekta på individnivået i studien ovafor til å leggja meir vekt på organisasjonsnivået. Dette kjem til uttrykk gjennom ganske grundige dokumentstudiar, møteobservasjonar over fleire år og inngåande samtalar med nøkkelinformantar over eit tidsrom på 3 til 3 1/2 år. Dei sistnemnde uttalar seg først og fremst på vegner av organisasjonen, sjølv om private synspunkt til tider også kjem fram. I tillegg til dei nemnde datainnsamlingsmetodane har eg også teke utklipp frå aviser (Bergens Tidende og Bergens Arbeiderblad) for å få med meg synspunkt frå personar og grupper som står på utsida av organisasjonen.

Skilnaden i analysenivå og datainnsamlingsmetode frå høgare avdelings utgreiinga til doktoravhandlinga kan illustrerast slik:

	Analysenivå	Datainnsamlingsmetode
Høgare avdelings utgreiing	Individ	Personlege intervju
Doktor-avhandling	Organisasjon	Studiar utførte av andre i forskargruppa Dokumentstudiar Møteobservasjonar Samtalar med nøkkelinformantar Avisutklypp

Figur 5.1: Skilnad i analysenivå og datainnsamlingsmetode mellom dei to studiane

### *Brucar kunnskap som forskargruppa utviklar*

Avhandlinga byggjer til ei viss grad på kunnskap som andre i forskargruppa har utvikla. Innhaldet i ein del av desse skriftene er nærare omtala i kapittel 2 og 4.

Når det gjeld aksjon i seg sjølv, og reaksjonar, har aksjonsforskning mange likskapstrekk med naturvitskapane. Men, som på alle samfunnsvitskaplege fagområde, har også aksjonsforskning problem med å måla dei studerte fenomena. Det blir difor behov for å tolka datamaterialet for å kunna rapportera om studien. På grunn av den store datamengda er det vanskeleg for ein forskar å absorbera alt materialet. Difor har det vore ein fordel at forskargruppa har samarbeidd om tolkinga av datamaterialet ved å dela forskingsoppgåvene mellom seg.

Den prosjektkunnskapen eg har hatt mest nytte av i mi avhandling, er kommunalrådana sitt syn på standardrekneskapen (Olsen, 1987), årsrapportens funksjonar for toppteinga (Monsen, 1989) og rekneskapens funksjonar i samspelet mellom Bergen kommune og kommunens finansinstitusjonar (Mellempvik, 1989). Vidare har eg hatt stor nytte av ein artikkel som eg har skrive i lag med tre av forskarkolleagaene mine. Artikkelen har tittelen "The Two Worlds of Management Control", og er publisert i tidsskriftet "Financial Accountability & Management" hausten 1989 (sjå Høgheim *et al.*, 1989). Punkta 6.3-6.5 i avhandlinga byggjer på denne artikkelen. Elles har eg hatt nytte av artikkelen "Functions of Accounting – A Discussion", publisert i Scandinavian Journal of Management (sjå Mellempvik *et al.*, 1988) og artikkelen "Redesigning an Annual Report – Experiences from an Action Research Project" (sjå Høgheim *et al.*, 1988).

I tillegg har eg sjølv sagt hatt stor nytte av min eigen studie i høgare avdeling – "Søkelys på årsrapporten" – (Høgheim, 1987). Denne utgreinga har for meg vore ein forstudie når det gjeld så vel metode som problemstilling.

### *Studerer dokument*

For å auka kunnskapen min om kommunen og for å leita etter spor av årsrapporten, har det vore nødvendig å gå igjennom mange sider med kommunale dokument. Dette gjeld både interne arbeidsdokument og rapportar som er offentlege ved at dei blir spreidde til politikarar og andre.

Ein fordel med dokumentstudiar er at datamaterialet er innsamla utan at eg som forskar har medverka. Det krev vanlegvis heller ikkje lang innsamlingstid, bortsett frå når du må leita igjennom eit mylder av interne arbeidsdokument. Dette var nødvendig for meg då eg skulle skaffa meg nærare kunnskap om budsjettprosessen 1988.

Det kan vera eit problem med dokumentstudiar at ein stor del av materialet er lite relevant, fordi det ofte er utarbeidd for andre formål enn det forskaren er ute etter. I mitt tilfelle måtte eg gå igjennom mange sider med stoff som var lite relevant, slik som til dømes rådmannens budsjettinnstilling og standardrekneskapen (desse dokumenta er til saman på over 1000 sider). Nedanfor har eg vist i ein figur kva slags dokument eg har gått igjennom. Eg har berre teke med dei dokumenta som er offentlege etter forvaltningslova. I tillegg har eg studert ein stor bunke såkalla interne arbeidsdokument (blant desse er rundskriv, notat m.m. dei viktigaste).

**Diverse  
bakgrunnsstoff**

Håndbok for Bergen kommune 1984-1987, bind 1 og 2

Bergen kommune, forhandlingar frå og med 1987

**Budsjettprosessen**

Kommuneplanen 1977-1982  
Kommuneplanen 1978-1985  
Kommuneplanen 1982-1989  
Kommuneplanen 1989-2000  
Langtidsbudsjettet 1982-1985  
Langtidsbudsjettet 1986-1989  
Langtidsbudsjettet 1987-1990  
Langtidsbudsjettet 1988-1991  
Langtidsbudsjettet 1989-1992  
Langtidsbudsjettet 1990-1992  
Årsbudsjetta 1980-1990  
Standardrekneskapa 1982-1988  
Årsrapportane 1984-1988  
Årsberetningen 1983 og 1984  
Rådmannens budsjettinnstilling I, II og III for 1988  
Diverse interne arbeidsdokument, mellom anna i tilknytning til budsjettprosessen 1988

**Budsjettrevisjonen**

Rundskriv nr. 7 om revisjon av bykassens budsjett  
Om revisjon av budsjett 1984 m.v.  
Budsjettopplegget for 1985 - forutsetninger og foreløpige rammer  
Bystyresak 120/87. (Budsjett 1987 og 1988. Årsrapporten 1986)  
Rekneskapsprognose pr. 31.5.85  
Rekneskapsprognose pr. 31.8.85  
Rekneskapsprognose pr. 2.10.86  
Rekneskapsprognose pr. 11.12.86  
Rekneskapsprognose pr. 30.4.87  
Rekneskapsprognose pr. 30.8.87  
Rekneskapsprognose pr. 31.3.88  
Formannskapssak 553/88 om revisjon av 1988-budsjettet. Tilbakemelding til formannskapet  
Kommunerevisjonens beretning til Bergen kommunes bykasseregnskap, sammen med lånefondets regnskap for året 1986, bystyresak 249/87  
Rekneskapsprognose pr. 31.8.88  
Rekneskapsprognose pr. 31.3.89  
Rekneskapsprognose pr. 30.9.89

**Figur 5.2:** Oversyn over dokumentstudiar i avhandlingsperioden

*Deltek på møte*

I alt har eg delteke på 5 stabsmøte i samband med budsjettprosessen 1988. Av bystyremøta i perioden 1987-1989 har eg vore til stades på 10 for å følgja budsjettdebatten 1987 og 1988, budsjettrevisjonane 1987-1989 og bystyrebehandlinga av årsrapporten 1986-1988. Desse møta har gjeve meg god innsikt i korleis aktørane arbeider. Særleg var det interessant å oppleva korleis aktørane skifte problemforståing frå økonomistyring i budsjettrevisjonsarbeidet til finansiering i budsjettarbeidet. Det har og vore interessant å sjå korleis interessa for rekneskapsinformasjon gradvis har auka i bystyret etter kvart som årsrapporten har vorte institusjonalisert. Den tendensen til auka bruk av årsrapporten som Monsen (1989) fann for perioden 1985-1987 har vorte styrkt i 1988 og 1989. Dette kjem fram under bystyredebatte om årsrapporten i 1988 og 1989, der rekneskapsminnet var aktivt i bruk hjå debatt deltakarane. Vidare er data frå årsrapporten 1988 brukt både i kommuneplanen 1989-2000 og i rådmannens budsjettinnstilling

1990. I det sistnemnde dokumentet er det for første gong brukt finansieringsanalyse i budsjettssamanheng. Modellen er henta frå årsrapporten (sjå meir om dette i kapittel 6). Nedanfor har eg vist eit oversyn over møtedeltakinga i avhandlingsperioden.

Budsjettprosessen	Budsjettrevisjonen
Stabsmøte 10.9, 17.9, 15.10, 22.10 og 29.10.87	Bystyremøte 1.6.87
Bystyremøte 30.11.87	Bystyremøte 29.6.87
Bystyremøte 21.12.87	Bystyremøte 28.9.87
Bystyremøte 12.12.88	Bystyremøte 20.6.88
	Bystyremøte 6.7.88
	Bystyremøte 30.1 og 1.2.89
	Bystyremøte 26.6.89

**Figur 5.3:** Oversyn over møtedeltakinga i avhandlingsperioden

### *Samtalar med nøkkelinformantar*

I perioden 1987 - 1989 har eg hatt nærare samtalar med fire nøkkelinformantar fleire gonger. Alle arbeider i sentraladministrasjonen. Ein av dei slutta i kommunen før eg var ferdig med datainnsamlingsperioden.

Kontakten med nøkkelinformantane var hyppig i samband med budsjettmøta i staben. Då hadde eg nær kontakt med dei nemnde personane både like før og like etter møta. Dette var svært nyttig, fordi eg då fekk høve til å stilla spørsmål i tilknytning til det som var oppe på møta.

Også i den seinare fasen av avhandlingsarbeidet har eg hatt kontakt med nøkkelinformantane. Dette har vore svært nyttig i tilknytning til dokumentstudiar, då det fleire gongar har vore nødvendig å søkja tilleggsinformasjon, til dømes om tolking av innhaldet i dokument.

Mi erfaring med nøkkelinformantar er svært positiv. Etter kvart som du blir betre kjend med dei, kan dei gje deg verdifull tilleggsinformasjon om organisasjonen. Dette er informasjon som det er vanskeleg å få ved ei tradisjonell spørjeskjemagransking, der avstanden mellom intervjuar og respondent har lett for å bli ganske stor. Eit eksempel på kva type informasjon eg tenkjer på i denne samanhengen, er opplysningar om nøkkelinformantane si oppfatning av det som hender i staden for passivt sjølv å registrera kva som hender.

Ei ulempe med nøkkelinformantar er at du kan støyta på personar som har dårleg tid eller som veit lite om det du spør om. I min situasjon var dette ikkje på nokon måte tilfelle.

### *Andre les igjennom delar av empirien*

Delar av empirien er gjennomlesen av andre. Dette gjeld det eg har skrive om budsjettprosessen i Sogn og Fjordane fylkeskommune (jf. kapittel 3). Ein sentral tenestemann har lese igjennom og gjeve sine kommentarar til eit tidlegare utkast. På same måten har nøkkelinformant II lese igjennom og kommentert protokollen som eg skreiv på grunnlag av deltakinga som observatør på stabsmøta i Bergen kommune i samband med budsjettprosessen 1988. Desse to gjennomlesingane har redusert risikoen for ei einseitig oppfatning av det fenomenet eg studerer. I følgje Lincoln & Guba (1985) risikerer naturalistiske forskarar å få problem med truverdet i sine studiar, dersom dei ikkje følgjer visse konvensjonar i forskingsrapporteringa. Med naturalistiske forskarar meiner Lincoln & Guba forskarar som opererer i eit vekselspel ("interplay") med forskingsområdet sitt.

Kva konvensjonar har så eg følgt i rapporteringa av empirien i denne avhandlinga? Fire andre forskarar, som alle arbeider innanfor "Bergensprosjektet", har lese igjennom eit avhandlingsutkast. Gjennom sin kjennskap til åstaden for forskinga ("the research site") har dei hjulpet meg til å spegla av organisasjonen Bergen kommune på ein tilfredsstillande måte. Vidare har deira gjennomlesing redusert sjansane for både faktiske feil, tolkingsfeil og utelatingar i manuskriptet (sjå også Lincoln & Guba, 1985: 371).

### *Viktige val som eg har gjort*

Som alle forskarar har eg måtta gjera viktige val både før eg tok til med avhandlingsarbeidet og undervegs. Dette gjeld valet om kva fenomen eg skal studera, altså det eg vil sjå nærare på og korleis. Vidare gjeld det datainnsamlingsmetoden og rapporterings- eller presentasjonsmåten for studien. Spørsmålet om objektivitet snik seg inn på alle desse områda.

Bergström (1972) hevdar at objektivitetsproblemet er innfallsporten til nesten alle vitenskapsteoretiske problem. Etter hans meining finst det ikkje noko enkelt og eintydig svar på kor vidt samfunnsvitenskapane kan og bør vera objektive.

Vi kan vel utan vidare vera samde om at det er uråd for ein forskar å vera upåverka av det samfunnet han/ho lever i. Verdier og belønningssystem i samfunnet vil verka inn på forskaren. Ut frå dette vil det vera interessant å finna ut på kva måte dette påverkar objektiviteten i forskinga.

Troye (1983) diskuterer objektivitet ut frå tre aspekt: verdinøytralitet, føresetnadsfridom og etterprøving. Eg vil no sjå nærare på desse aspekta.

*Verdinøytralitet:* Ideelt sett vil dette seia at forskaren skal velja problemstillingar og forskingsoppgåver som ikkje favoriserer spesielle interesser og samtidig skapar vanskar for andre. Etter mitt syn er dette kravet svært vanskeleg å etterkoma i forskinga. Det må liggja idéar og vurderingar bak eikvar

forskningsoppgåve, for eksempel vurderingar om kva som er verdt å vita. Når det kjem til stykket, er det ikkje til å unngå at vurderingar styrer val av omgrep, definisjonar, hypotesar og metodar (sjå Bergström, 1972).

Fullstendig verdinøytralitet inneber at forskaren ikkje har moralske innvendingar mot kva område det skal forskast på. Eit slikt krav til verdifridom vil kunna føra til uhemma forskning i framstegets teikn på område der etiske normer bør vera rettesnor for forskinga. Av og til kan ein lura på om det ikkje er slikt verdifridom som styrer forskinga i det amerikanske "Star War" programmet og i geneforskinga.

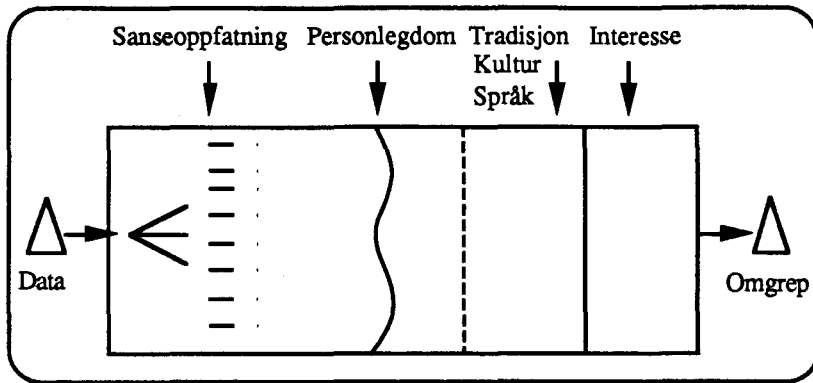
Eg er samd med Feigl (1953) og andre som hevdar at verdinøytralitet i forskinga vil kunna føra til likegyldige haldningar overfor det som er dei presserande problema for menneskeslekta.

*Føresetnadsfridom:* Bergström (1972) brukar omgrepet "forutsetningsløshet" for å diskutera i kor stor grad forskaren greier å frigjera seg frå visse idéar som påverkar forskingsarbeidet. Desse idéane består av omgrep, førestellingar, normer og vurderingar. Han innfører uttrykket "føresetnader" som eit samlenamn på desse idéane. "Forutsetningsløshet" eller føresetnadsfridom er då uttrykk for ein situasjon utan føresetnader i det heile.

Bergström meiner at det er umogeleg å oppnå føresetnadsfridom på mikronivå. Det ville vera det same som at forskaren skulle stilla spørsmål ved absolutt alt, og då ville forskaren aldri oppnå noko resultat. På makronivå, derimot, meiner Bergström at det er vel verdt å streva etter føresetnadsfridom. På denne måten kan ein hindra at samfunnsvitskapleg forskning blir påverka av føresetnader som sjeldan eller aldri blir diskuterte.

*Etterprøving:* Troye (1983) legg vekt på at observasjonar sjeldan er eintydige, men vil vera utsette for filtrering, som igjen er eit resultat av skjøn. Han viser vidare til Popper (1959) som understrekar at kunnskap byggjer på "bakgrunnskunnskap" og at all kunnskap har "teoritilknytning". Det er difor viktig å visa kva for prinsipp og reglar som ligg bak vitskaplege konklusjonar. I følgje Popper treng ikkje vitskaplege konklusjonar nødvendigvis å kunna førast tilbake til eit nøytralt observasjonsspråk.

For min del ynskjer eg å understreka at det eg har observert under datainnsamlinga sjølvsagt er påverka av mine sanseoppfatningar og det eg står for som person. Dette gjeld særleg det eg har observert på møte, og samtalar eg har hatt med nøkkelinformantar. Dokumentstudien, derimot, byggjer på sekundærdata og er relativt lett å etterprøva. I figuren nedanfor har eg forsøkt å visa kva filter mitt datamateriale har vore igjennom.



**Figur 5.4:** Filter som mine data har vore igjennom (figuren er henta frå ei førelæing i vitskapsteori av S.V. Troye, NHH, 18.9.84)

For å arbeida meg fram til interessante konklusjonar og ein spesifikk budskap, har eg gått ut frå det detaljerte erfaringsmaterialet (empirien) i kapittel 6. Deretter har eg samanfatta det som står opp om konklusjonane mine. Under denne prosessen har eg heile tida teke bort (derivert) det som er uvesentleg eller mindre vesentleg for budskapen i denne avhandlinga. Den spesifikke budskapen i slutten av kapittel 7 har eg nådd fram til ved at eg meir og meir har spissa til, eller skjerpa, det eg vil fortelja.

Den måten eg har gått fram på for å analysere empirien, er nær i slekt med Crozier (1964) sin studie av byråkratiet. Han let også empirien styra referanseramma, og presenterer denne etter at den detaljerte empirien er gjennomgått.

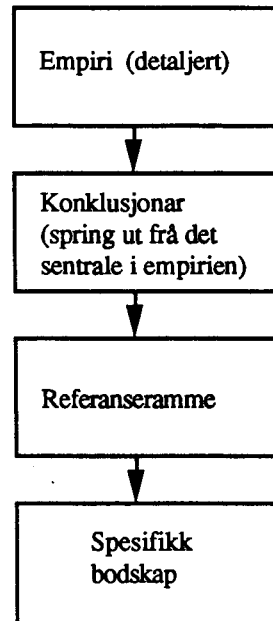
Crozier gjennomfører ein situasjonsstudie ("case study") av to store tenesteytande organisasjonar i Frankrike. Utgangspunktet hans er at det moderne mennesket, både i fritid og arbeid, er dominert av store organisasjonar. Crozier er oppteken av dei uheldige sidene (dysfunksjonane) ved byråkratiet og brukar såleis ordet byråkrati i den vulgære eller alminnelege oppfatninga av ordet. Dette inneber at han ikkje brukar ordet byråkrati i den statsvitskaplege tydinga av ordet, det vil seia som ei nemning på styring utført av offentlege kontor ("government by bureaus"). Heller ikkje brukar han den Weberianske tydinga av byråkrati, som seier at den byråkratiske styreforma er ideell for å styra kollektive aktivitetar.

Crozier argumenterer for at diskusjon av botemiddel (løysingar) må utstå til vi har kunnskap om sjukdomen. Ut frå dette skaffar han fram ein faktabase om byråkratiet som fenomen ved hjelp av to situasjonsstudiar. På grunnlag av dette utviklar han ein teori om byråkratiet som organisatorisk system og byråkratiet som eit kulturelt fenomen i Frankrike. Angrepsmåten hans er klinisk og ikkje systematisk, det vil seia at han startar ut frå ei grundig forståing av dei to einskildtilfella han studerer og utviklar kunnskap ut frå dette. Han meiner at ei inngåande forståing av to einskildtilfelle er betre enn ei systematisk tilnærming, som med ein gong etablerer strenge lover og dermed gir inntrykk av å vera meir vitskapleg.



Gjennom forskingsprosessen testar han ut deskriptive hypotesar som er eigna til å forstå det fenomenet som blir studert, men ikkje til å prova samanhengar. Crozier legg vekt på at det skjer eit vekselspel mellom empirisk gransking og teoretisk refleksjon under heile forskingsprosessen.

Slik eg vurderer det, er det mange likskapstrekk mellom den måten vi har arbeidd på i "Bergensprosjektet" og Crozier sin forskingsprosess. Framgangsmåten for arbeidet med avhandlinga kan illustrerast slik:



**Figur 5.5:** Struktura i avhandlingsarbeidet

Eg lèt altså empirien styra og avgjera det eg tek opp til diskusjon i det siste kapitlet – og den referanseramma eg analyserer den sentrale delen av empirien ut frå. Figuren ovafor byggjer på at aksjonsarbeidet er over, men det er viktig å presisera at svært mykje aksjonsarbeid ligg innebygd i den empirien som er nedskrive i kapittel 6. Dette er ein viktig skilnad mellom forskingsprosessen i "Bergensprosjektet" og Crozier sin forskingsprosess.

For at lesaren, så tidleg som mogeleg, skal bli kjend med dei omgrepa som eg nyttar når eg analyserer empirien, startar eg diskusjonskapitlet (kapittel 7) med å gå igjennom referanseramma.

## Kapittel 6

# Erfaringsmateriale frå Bergen kommune

Nedanfor presenterer eg erfaringsmaterialet mitt frå kommunen, hovudsakleg i kronologisk rekkjefølgje. Eg startar med dei historiske hovudlinene bak kommunesamanslåinga i 1972. Deretter skildrar eg prosedyrane for budsjettering og planlegging, hovudsakleg for 5-års perioden 1984-88. I punkta 6.3-6.11 skildrar eg korleis økonomistyringsprosessen i Bergen kommune artar seg for perioden 1983-89 med hovudvekta på dei tre siste åra i perioden. Økonomistyringsprosessen i 1987 blir behandla særleg nøye i punkt 6.7. Tre årsrapportar var klare på dette tidspunktet, slik at det var sannsynleg at ei endring i prosessen ville ta til å visa seg dette året. Dette viste seg å slå til, sjølv om eg ikkje kunne vita det sikkert på førehand. Eg sluttar av kapitlet med ei oppsummering i punkt 6.12.

### 6.1 Den organisatoriske utviklinga i Bergen kommune

#### *Frå Bergen by til "Stor-Bergen"*

Bergen by vart grunnlagd av Olav Kyrre i 1070. På 1200-talet voks byen fram til å bli Norges største by, takka vera den store aktiviteten i handel og skipsfart. Ei tid var Bergen by også den største byen i Norden.

Heilt fram til omkring 1910 var Bergen ein svært kompakt by. Om lag 80.000 menneske budde her på denne tida og heile 2/3 av desse budde innanfor gangavstand til sentrum. I 1915 vart Årstad innlemma i Bergen by og i 1920 skjedde det same med Gyldenpris. I heile mellomkrigstida auka folketalet i Bergen by jamnt og var i 1946 kome opp i ca. 112.000. Etter krigen føregjekk veksten i folketalet utanfor bygrensene, først i Fana og Laksevåg og seinare i Åsane, Fyllingsdalen og Loddefjord.

Denne utviklinga skapte grobottn for ein ny storkommune som også har vorte kalla det nye "Stor-Bergen". Lova om den nye storkommunen vart vedteken av Stortinget i 1968 og "Stor-Bergen" vart ein fysisk realitet frå 1.1.1972 med eit folketal på ca. 214.000. I den neste ti-års perioden gjekk folketalet noko ned, til ca. 207.000 i 1982, for seinare å ta seg noko opp att, til ca. 212.000 ved utgangen av 1988. Folketalet i noverande Bergen kommune har utvikla seg slik frå 1960:

**Tabell 6.1:** Utviklinga i folketalet i Bergen kommune

	1960	1970	1972	1978	1982	1988
Folketal <sup>1)</sup>	186.000	210.000	214.000	210.000	207.000	212.000

1) Tala er avrunda til heile tusen

Kjelder: Årsberetningen 1983, Årsrapporten 1988, Kommuneplanen 1989-2000

Innstillinga om den nye storkommunen vart utarbeidd av Remseth-utvalet, som var oppnemnt av staten. Utvalet la fram si innstilling i 1966. Alle saksførebuande organ ("byråkratane") tilrådde innstillinga. Politikarane, med unnatak av kommunestyret i Bergen, var anten delte i sitt syn eller gjekk imot utvalet sitt framlegg. Dei politikarane som gjekk imot, tvilte på at det kommunale sjølvstyret kunne fungera i ei så stor eining og ottast for at eit mektig og ineffektivt byråkrati skulle ta over makt og mynde (jf. Hansen, 1970).

Verknaden av Stortingsvedtaket om å skipa den nye storkommunen blir skildra slik i skriftet "Bergen i perspektiv":

Byen sprengte fylkesgrensene, og grensene la seg på utsiden av byfjellene. Dit var deler av byen allerede kommet, og dit vil flere og flere bergensere søke i årene fremover (Jens Chr. Hansen i "Bergen i perspektiv", 1970).

Utviklinga i ettertid har vist at den same Hansen fekk rett i sin spådom.

#### *Endra omgjevnader påverkar organisasjonen*

Etter samanslåinga med Arna, Fana, Laksevåg og Åsane stod Bergen kommune overfor ein heilt ny situasjon. Dette fekk verknader for alle sektorar: administrasjon, helse, kultur, samferdsel, teknisk utbygging og bustadbygging. Frå samanslåinga i 1972 og fram til i dag har aktiviteten i kommunen auka monaleg. Utviklinga i talet på stillingar innanfor bykassen er eit godt uttrykk for dette:

**Tabell 6.2:** Utviklinga i talet på stillingar innanfor bykassen

	1972	1980	1984	1988
Tal stillingar innanfor bykassen	6.963	7.673	8.573	9.573
Prosentvis vekst med utgangspunkt i 1972		10,2	23,1	37,0

Kjelder: Årsberetningen 1972, Årsrapportane 1984 og 1988

Kommentar: Datagrunnlaget i kommunen når det gjeld talet på stillingar er noko unøyaktig. Omgrepet "stilling" omfattar i denne samanheng faste stillingsheimlar, vikariat og engasjement over 1 år, reingjeringsassistentar, tilsyns- og kantinepersonale og arbeidarar løna over vedlikehaldsbudsjetta.

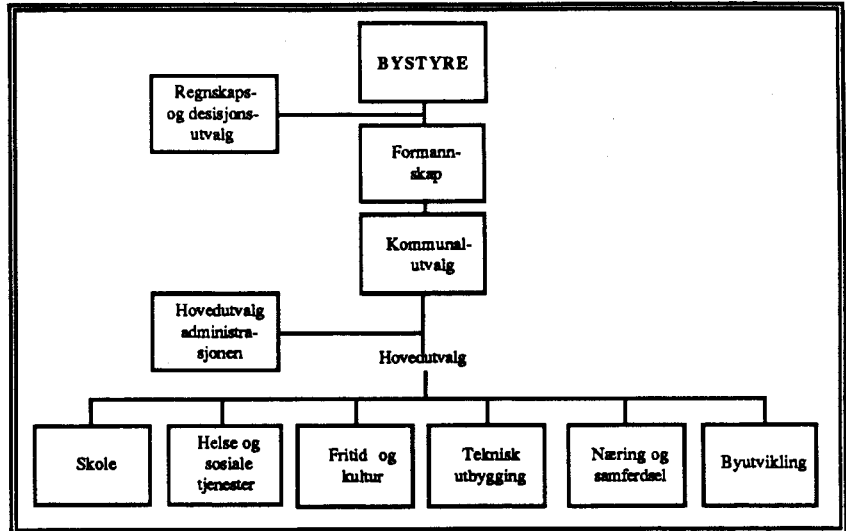
Etter samanslåinga opplevde kommunen ein periode med lite finansielt spelerom. Dette hadde samanheng med at alle dei fem kommunane investerte svært mykje før samanslåinga. I åra som følgde kom driftskonsekvensane av desse investeringane og

skapte ein stram økonomi. I tillegg adopterte den nye storkommunen "det beste fra de gamle kommuner når det gjaldt velferdsytelser for at ingen skulle tape på sammenslutningen" (nøkkelinformant I). Dette utgangspunktet for den nye storkommunen skapte eit stort press på tilgjengelege ressursar og har prega økonomien i kommunen gjennom heile perioden etter samanslåinga og fram til i dag.

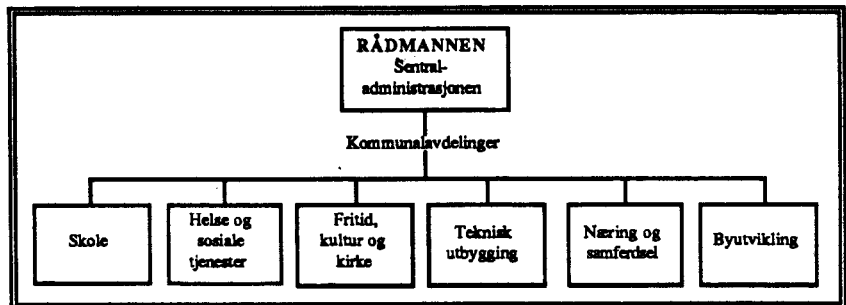
Det er ikkje emnet for denne avhandlinga å analysere årsakene til veksten i talet på stillingar i perioden etter kommunesamanslåinga. Likevel kan det vera på sin plass å peika på nokre grunnar som ligg opp i dagen: For det første har kommunen teke på seg nye oppgåver av eige tiltak. Det har einkvar kommune i Norge rett til å gjera, så sant det ikkje strir imot lover og reglar. Eit eksempel på dette er vel 2 mill. kroner i tilskot til ei profesjonell dansegruppe frå og med 1989. For det andre har kommunen overteke oppgåver frå staten og fylkeskommunane, som lekk i ein overordna desentraliseringspolitikk. Det mest nærliggjande eksemplet på dette er overtakinga av dei somatiske sjukeheimane frå og med 1.1.88. Dette utgjer ca. 375 mill. kroner brutto i 1988-prisar. For det tredje har kommunen gjennomført standardauke, slik som til dømes fleire stillingar pr. institusjon. Dette gjeld verknaden av arbeidsmiljølova og vedtak om arbeidstidsforkorting i samband med tariffoppgjera, særleg i 1980-åra. For det fjerde har kommunen gjennomført nyinvesteringar som har hatt konsekvensar for drifta i form av fleire tilsette og auka innkjøp av inventar og utstyr. Her er det på sin plass å nemna dei mange idrettshallane som er bygde i kommunen dei siste 15-20 åra.

#### *Folkevalde organ og hovudplan for administrasjonen i Bergen kommune*

Nedanfor viser eg det organisasjonskartet som gjeld for Bergen kommune (bykassen) frå og med 1.1.88. Før dette tidspunktet var det kommunalavdelingane "Samferdsel" og "Bolig og bygg" som tilsvara dei noverande avdelingane "Næring og samferdsel" og "Byutvikling".



Figur 6.1a): Organisasjonskart for folkevalde organ i Bergen kommune (bykassen)



Figur 6.1b): Organisasjonskart for administrasjonen i Bergen kommune (bykassen)

## 6.2 Prosedyrar for budsjettering og planlegging i Bergen kommune

Korleis er så prosedyrane i Bergen kommune? Samsvarar dei med det som er vanleg i landet elles, eller har spesielle særdrag utvikla seg i Bergen? Når det gjeld plandokumenta, samsvarar prosedyrane godt med det som er vanleg i andre kommunar. Jmført med den kommunen eg kjenner til frå før, Sogn og Fjordane fylkeskommune, er det så godt som fullstendig samsvar for plan- og budsjettprosedyrane. Når det gjeld rekneskapsprognosane, er det og bra samsvar medan Bergen skil seg ut når det gjeld årsrapportering. Nedanfor vil eg gå nærare inn på dei einiskilde prosedyrane i Bergen kommune. Dei prosedyrane eg omtalar, gjeld i hovudsaka for perioden 1984-88. Heilt til slutt i omtalen kjem eg òg litt inn på prosedyreendingar frå og med budsjettprosessen 1990.

### *Kommuneplanen*

Bakgrunnen finn vi i Plan- og bygningslova av 14.6.85, § 20-1 til 20-6. I § 20-1 står det mellom anna at "kommunene skal

utføre en løpende kommuneplanlegging med sikte på å samordne den fysiske, økonomiske, sosiale og kulturelle utvikling innenfor sine områder." I § 20-5 står det mellom anna at "i god tid før utkast til kommuneplan behandles i kommunestyret, skal kommunen sørge for å gjøre de mest aktuelle spørsmål i kommuneplanarbeidet kjent på en måte den finner hensiktsmessig, slik at de kan bli gjenstand for offentlig debatt." I §20-6 er det fastlagt at "kommuneplanen skal legges til grunn ved planlegging, forvaltning og utbygging i kommunen."

Ut frå lovtteksten kan vi altså slå fast at kommuneplanlegginga skal vera løpande og ha ein samordnande karakter. Vidare skal aktuelle spørsmål bli gjenstand for offentlig debatt. Det er og meininga at kommuneplanen skal vera grunnlaget for planlegging, forvaltning og utbygging, det vil seia grunnlaget for handling.

Som alle andre norske kommunar, kan Bergen kommune sjølv fritt ta opp ei kva som helst slags sak som leiinga måtte finna det ønskjeleg å ta opp, så sant dette ikkje er eksplisitt forbode ved lov. Dette medfører at vi har ei negativ avgrensing av kommunane sitt verkeområde. Ein slik situasjon gir større fridom for initiativ frå kommunane si side enn om ein hadde ei positiv avgrensing av kommunane sitt verkeområde, det vil seia ei ordning der kommunane berre får lov til å ta opp slike saker som det er eksplisitt uttrykt i lover at dei kan ta opp (sjå Johansen, 1965: 325-326).

I følgje Kommuneplanen 1982-89 er oppgåvene nedanfor, dei viktigaste som Bergen kommune er pålagt ved lov:

- Å sørge for at grunnskolen (fra 1. til og med 9. skoleår) blir drevet i samsvar med bestemmelsene i lov av 13. juni 1969 om grunnskolen.
- Å yte hjelp i samsvar med bestemmelsene i lov av 5. juni 1964 om sosial omsorg til alle som oppholder seg i kommunen. Loven omfatter hjelp både til dem som ikke selv kan sørge for sitt livsopphold og til dem som ikke er i stand til å dra omsorg for seg selv.
- Å føre kontroll med en rekke forhold som kan ha innflytelse på sunnhetstilstanden i kommunen.
- Å utarbeide en samlet plan for arealdisponeringen innen kommunen, i neste fase å utarbeide mer detaljerte reguleringsplaner for utbyggingsområdene, og å føre kontroll med byggevirksomheten (byggningsloven av 18. juni 1965).  
(Kommuneplanen 1982-89, side 64)

Kommuneplanen 1977-82 var den første kommuneplanen som vart utarbeidd i "Stor-Bergen", men denne planen var ikkje oppfylt på ein del viktige punkt. Heller ikkje den andre kommuneplanen, som vart utarbeidd for perioden 1978-85, var fullstendig i følgje kommuneadministrasjonen sin eigen språkbruk. Denne planen vart godkjend av Miljøverndepartementet den 7.10.81. Den første fullstendige kommuneplanen for Bergen kommune er utarbeidd for perioden 1982-89. Dette er ein 8-års plan der handlingsprogrammet for dei fire første åra gir premissar for kommunen sitt

langtidsbudsjett 1982-85. Planen er inndelt i:

- I Generelle perspektiver
- II Ressurser
- III Aktivitetsområder
- IV Handlingsprogram 1982-85
- V Perspektiver og konsekvenser 1986-89

Del I gjer greie for hovudlinene i det utviklingsmønstrer bysamfunnet står overfor i dag og reknar med å følgja i åra framover. Del II kartlegg og skildrar dei ressursane bysamfunnet disponerer. Del III skildrar og kartlegg dei aktivitetsområda kommunen sin ressursbruk knyter seg til. Del IV klargjer kommunen sitt eige handlingsprogram for 4-års perioden 1982-85. Dette programmet skal gje premissane for langtidsbudsjettet 1982-85, som er den økonomiske delen av kommuneplanen for den første 4-års perioden. Del V skildrar perspektiva og trekkjer konsekvensane for den etterfølgjande perioden 1986-89 av det utviklingsmønstrer kommuneplanen legg opp til, og det som er skissert i handlingsprogrammet for perioden 1982-85.

Kommuneplanen 1989-2000 vart lagd ut til offentleg gjennomsyn i perioden 4. februar til 24. april 1988. Handlingsprogrammet i planen er ein del av langtidsbudsjettet 1989-92, saman med hovudopplegget for bykassen og ein eigen del om langsiktige perspektiv. På bakgrunn av utkastet til kommuneplan og innkomne fråsegner utarbeidde rådmannen si innstilling. Denne vart i store trekk vedteken av bystyret på møte 29.6.89. Arealdelen i kommuneplanen vart utsett i påvente av nærare handsaming hjå landbruksstyresmaktene.

Etter prosedyren for kommuneplanutarbeidinga i dag har den langsiktige delen ein tidshorisont på 10-15 år medan den kortsiktige delen har ein tidshorisont på 4 år. Det er meininga at det skal skje ein hovudrevisjon av planen kvart 4. år. Dei fire første åra av planperioden skal innehalda eit konkret handlingsprogram som er knytt til langtidsbudsjettet. Siktemålet med kommuneplanen er å arbeida seg fram til samtykke gjennom forhandlingar. Dette kjem tydeleg fram i sitatet nedanfor, som er henta frå kommuneplanen 1982-89:

I denne kommuneplanen vil siktemålet være å få til en rimelig avveining og integrasjon av de ulike mål og motstridende hensyn, med sikte på å oppnå et rimelig balansert helhetssyn.  
(Kommuneplanen 1982-89, side 4)

Eit anna siktemål med kommuneplanen er å arbeida seg fram til omstillingar. At dette er vanskeleg, vitnar følgjande erkjenning om:

Stadig mer integrerte prosesser, et velutviklet og detaljert regelverk og et sterkt spesialisert administrasjonsapparat gjør det imidlertid ofte vanskelig på kort sikt å omstille forvaltningen til nye eller endrede oppgaver. Igangværende aktiviteter krever ofte en betydelig "bremselengde" om en ønsker å trappe ned eller endre kurs.  
(Kommuneplanen 1982-89, side 17)

### *Langtidsbudsjettet*

Etter prosedyren startar langtidsbudsjettutarbeidinga for perioden (X+1) til og med (X+4) om hausten i år (X) med utsending av budsjetttrundskriv til avdelingane. Det blir ikkje gjeve konkrete rammer til avdelingane. Fristen for avdelingane til å levera sine bidrag til sentraladministrasjonen (økonomi- og finansavdelinga) er vanlegvis 15. februar i år (X+1). Økonomi- og finansavdelinga syr så saman rådmannen sitt langtidsbudsjettframlegg innan 1. april. Perioden fram til mai-juni skal så vera reservert for den politiske behandlinga av langtidsbudsjettet. Det er meininga at politikarane skal vedta langtidsbudsjettet i løpet av juni månad, slik at det første året i langtidsbudsjettperioden stemmer overeins med det påfølgjande årsbudsjettet. På denne måten er det tanken at det første året i langtidsbudsjettperioden skal vera retningsgjevande for arbeidet med det komande årsbudsjettet og fastleggja rammene for dette. Dei to andre hovudmåla med langtidsbudsjettet er å visa korleis tilgjengelege ressursar skal fordelast i langtidsbudsjettperioden og å tena som ein overordna plan for kommunen sine økonomiske disposisjonar.

Meininga med langtidsbudsjettprosessen er at dei som utarbeider årsbudsjetta (institusjonane og avdelingane) skal få rammer frå denne prosessen i god tid før dei må levera sine årsbudsjettframlegg vidare til høvesvis kommunaldirektøren og rådmannen.

### *Årsbudsjettet*

Etter prosedyren startar årsbudsjettutarbeidinga i februar/mars med utsending av budsjetttrundskriv frå økonomi- og finansavdelinga til kommunalavdelingane. Rundskrivet inneheld mellom anna opplysningar om tidsfristar, pris- og lønsføresetnader, avgifts- og betalingssatsar og retningsliner for den tekniske oppstillinga av budsjettframlegga. Etter prosedyren skal dei rammene og dei prioriteringane som blir gjevne gjennom langtidsbudsjettet, danna basis for avdelingane sine årsbudsjettframlegg. Dette inneber at drifts- og investeringsrammene skal vera klare i løpet av juni. Ein såkalla budsjettkladd med historiske data for det siste rekneskapsåret, R(X-1), og det sist vedtekte budsjettet, B(X), skal vera klar for kvart ansvarsområde i byrjinga av april.

Fristen for innsending av kommunalavdelingane sine framlegg til hovudutvala og rådmannen er sett til 1. august, medan 1. september er fristen for ferdigbehandla budsjettframlegg i hovudutvala. Rådmannen har frist til 1. november med å presentera sitt budsjettframlegg for politikarane og massemedia. Resten av årsbudsjetthandsaminga er då ein rein politisk affære med formannskaps- og bystyrebehandling innan ca. 20. desember.

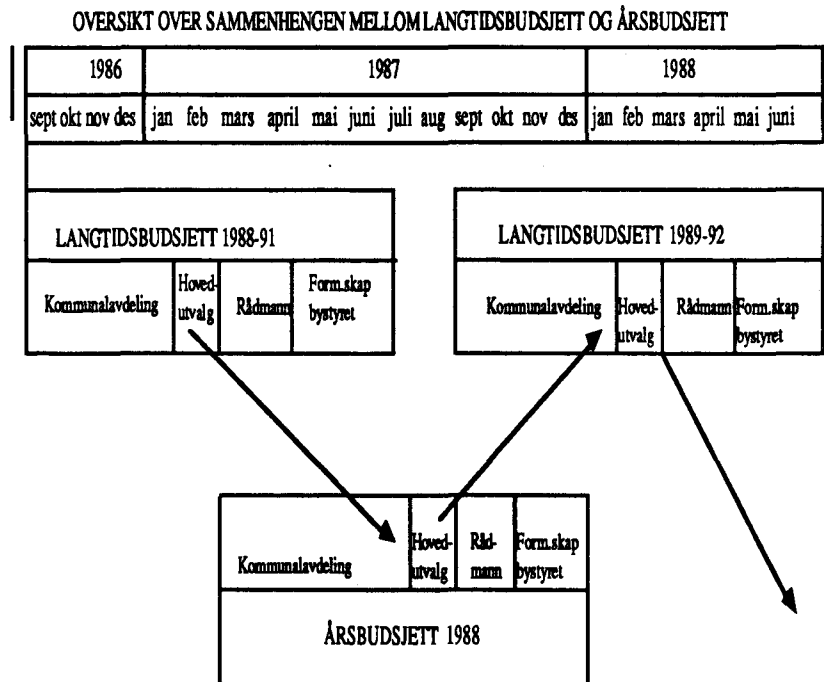
På grunnlag av gjennomgangen ovanfor vil eg no visa korleis samanhengen mellom langtidsbudsjettet og årsbudsjettet ideelt sett skal vera. Figuren er attgjeven på side 69 i langtidsbudsjettet 1988-91 med følgjande kommentarar:



Figuren viser arbeidsfordeling og tidsplan for utarbeiding av langtidsbudsjett og årsbudsjett. Pilene fra langtidsbudsjettet til årsbudsjettet og fra årsbudsjettet til langtidsbudsjettet illustrerer sammenhengen mellom disse to plandokumentene. Meningen er at rådmannens og bystyrets opplegg i langtidsbudsjettet, skal gjenspeiles i kommunalavdelingens påfølgende forslag til årsbudsjett, og at det årsbudsjettet som så utarbeides og vedtas danner basis for neste rullering av langtidsbudsjettet osv.

(Langtidsbudsjettet 1988-91, side 69)

Både i kommentarane og i sjølve figuren kjem det fram at aktørane vurderer beslutningsprosessar som svært viktige i styringa av kommunen. Figuren kan eigentleg tolkast som aktørane sitt eige bilete av seg sjølve. Ut frå figuren ser det ut til at styring – for budsjettaktørane i sentraladministrasjonen – inneber at budsjett er kopla med andre budsjett. Sjølv om administrasjonen utarbeider rekneskap i form av standardrapport og årsrapport, og i tillegg presenterer rekneskapsprognosar, ser det ut til at denne delen av prosedyren blir meir eller mindre gløymd i økonomistyringsprosessen. Handlingane og data om handling kjem altså i bakgrunnen.



**Figur 6.2:** Samanhengen mellom langtidsbudsjett og årsbudsjett

### *Rekneskapsprognosane*

Rekneskapsprognosane blir utarbeidde på grunnlag av tertialrapportar frå rekneskapsystemet (BKØ). I tillegg forsyner BKØ administrasjonen og politikarane med data om forbruk og budsjettavvik. Den første tertialrapporten er tilgjengeleg i mai. Rekneskapsopplysningane frå den fire-månaders perioden som er omme, saman med prognosar for driftsutgiftene for dei åtte resterande månadene, ligg til grunn for den nye

rekneskapsprognosen. Denne prosedyren blir repetert i september. Utarbeidinga av prognosar er eit ganske nytt fenomen i kommunen. Før 1985 presenterte administrasjonen prognosar som berre sette overskot/underskot i sentrum. Frå og med 1985 vart prognosane for driftsutgifter, inkludert renteutgifter og kurstap, sette like mykje i sentrum som prognosen for overskot/underskot.

#### *Standardrapporten*

Ramma for oppstilling av den standardiserte kommunerekneskaps- og -budsjettet finn vi i budsjett- og rekneskapsforskriftene av 1971. Desse forskriftene byggjer på lov om fylkeskommuner av 16. juni 1961 og lov om styret i herreds- og bykommuner av 12. november 1954 (sjå Olson, 1987). Den samla kommunerekneskaps- (standardrapporten) skal vera avslutta og levert til kommunerevisjonen seinast 28. februar (Forskriftene, 1971: 57).

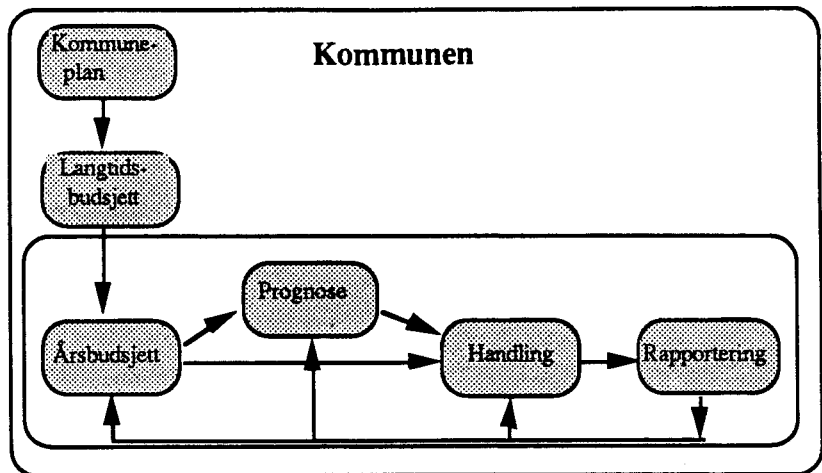
Nye budsjett- og rekneskapsforskrifter er no under utarbeiding i Kommunal- og arbeidsdepartementet (jf. kapittel 4).

#### *Årsrapporten*

Etter at forskargruppa frå NHH trekte seg ut av årsrapportarbeidet etter utarbeidinga av 1986-rapporten, har ei prosjektgruppe på tre personar frå økonomi- og finansavdelinga overteke koordineringsarbeidet. Rekneskapsjefen leier arbeidet med årsrapporten. Prosjektgruppa arbeider i nær kontakt med avdelingane og informasjonskontoret. Rådmannen blir orientert og rådspurd i viktige fasar av arbeidet, slik som når fullstendige rapportutkast ligg føre. Målet er å få rapporten "på gata" innan utgangen av april, slik at han kan leggjast fram for bystyret og formannskapet i løpet av mai.

Basert på prosedyregjennomgangen ovanfor, kan vi no presentera økonomisystemet i kommunen (sjå figur 6.3). Likskapen med den mekanistiske modellen er slåande også her, slik som i Sogn og Fjordane fylkeskommune.

Det er meininga at vedtekne planar og budsjett skal styra handlingane eller aktivitetane. I rekneskapsåret skal aktivitetane justerast, basert på prognosar for rekneskapsåret. Dei gjennomførte handlingane skal rapporterast i årsrapporten, som også skal gje tilbakemelding til utarbeidinga av neste årsbudsjett B(X+1).



Figur 6.3: Prosedyren for økonomistyring i Bergen kommune

### *Prosedyreendringar frå og med budsjettprosessen 1990*

Våren 1989 utarbeidde rådmannen ein ny plan- og budsjettinstruks som skal vera retningsgjevande for administrasjonen sitt arbeid med budsjettforslaga. Den nye instruksjonen inneheld to viktige endringar når det gjeld presentasjonstidspunkt og -form. Den eine er at års- og langtidsbudsjettet skal presenterast i eitt dokument, noko som inneber at langtidsbudsjettet heretter blir utarbeidd og lagt fram til politisk handsaming samtidig med årsbudsjettet. Den andre viktige endringa er at innstillinga frå rådmannen blir fremja i eitt dokument, der tekst (premissar) og tal (konklusjonar) blir presenterte samla. Det er elles interessant å leggja merke til at rådmannen i instruksjonen uttrykkeleg pratar om å knyta saman informasjon i årsrapporten med års- og langtidsbudsjettet. Når rådmannen her pratar om årsrapporten, meiner han også informasjon frå standardrapporten og delårsrapportar.

Mitt erfaringsmateriale frå kommunen byrjar i 1983 og sluttar i hovudsaka med det som hender i første halvår 1989. Heilt til slutt i dette kapitlet (sjå punkt 6.11) kjem eg likevel noko inn på korleis den nye plan- og budsjettinstruksjonen slår igjennom i årsbudsjettet 1990.

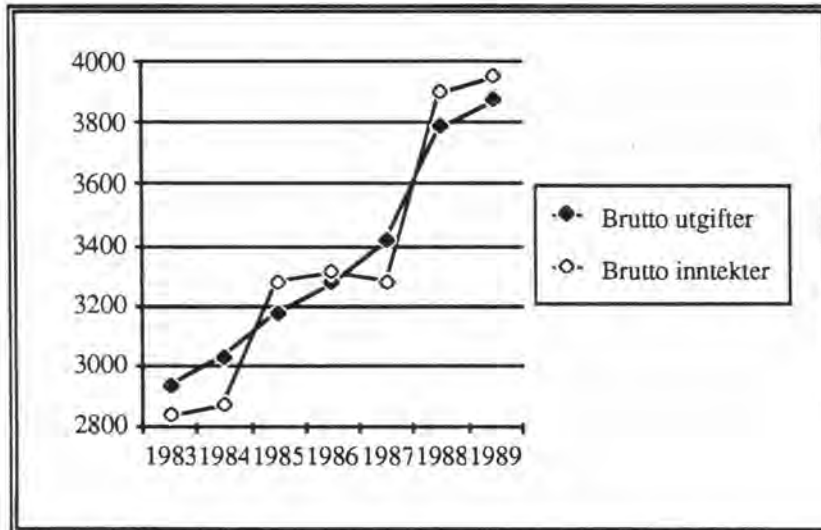
Ovanfor har eg sett på korleis prosedyrane for budsjettering og planlegging er i Bergen kommune. Det kan no vera interessant å sjå nærare på korleis prosedyrane verkar i praksis. Altså, korleis er prosessen for økonomistyringa i Bergen kommune? I resten av dette kapitlet forklarar eg korleis prosessen verkeleg artar seg i styringa av kommunen etter innføringa av den nye årsrapporten. Datamaterialet er i hovudsaka basert på deltaking som observatør i budsjettprosessen i rådmannsstaben i løpet av eitt år. I tillegg til det baserer eg meg på dokumentstudiar og på observasjonar frå opne møte, særleg bystyremøte. Eg baserer meg òg på samtalar med nøkkelinformantar (i alt fire).

### 6.3 Den finansielle utviklinga i kommunen for perioden 1983-90

Gjennomgangen under dette, og dei to neste punkta, byggjer på idéane i artikkelen "The Two Worlds of Management Control" av Høgheim *et al.* (1989), publisert i tidsskriftet "Financial Accountability & Management" hausten 1989. Materialet i denne artikkelen er nedanfor komplettert med budsjett- og rekneskapsdata for 1988 og 1989, samt budsjettdata for 1990.

Den finansielle utviklinga i kommunen kan analyserast ut frå ei rekkje ulike perspektiv. Under dette punktet har eg avgrensa meg til tre perspektiv: 1) Brutto inntekter og utgifter, 2) Budsjettavvik for utgifter løpande verksemd, 3) Løpande verksemd netto.

Dersom vi tek utgangspunkt i det første perspektivet, viser eit diagram over brutto inntekter (skattar, overføringar frå staten og andre inntekter) og brutto utgifter for den løpande verksemda (driftsutgifter, renter og kurstap) slik finansiell utvikling i kommunen for perioden 1983-89 (sjå figur 6.4):

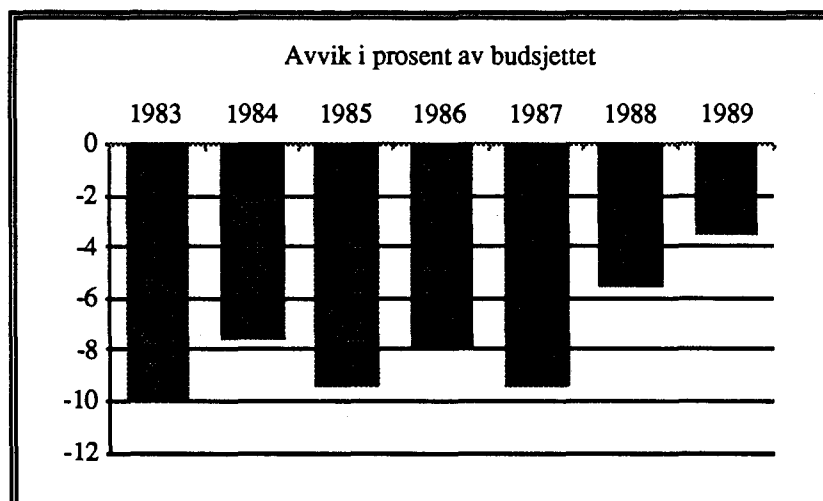


**Figur 6.4:** Utviklinga i brutto inntekter og utgifter (mill. kroner, 1989-prisar)

Diagrammet viser at brutto utgifter har ei lineær og gradvis stigande utviklingsretning medan brutto inntekter ikkje følgjer nokon fast tendens. For tre av åra i perioden (1983, 1984 og 1987) er ikkje inntektene høge nok til å dekkja utgiftene. Ei utrekning av differansen mellom inntekter og utgifter syner at 295 mill. kroner blir skapte for investeringsføremål i 7-års perioden 1983-89. Dette er svært lite når vi tenkjer på at sum løpande inntekter var nær 20 mrd. kroner i den same perioden. I dei følgjande punkta vil eg konsentrera meg om driftsutgiftene, som utan samanlikning er den viktigaste posten blant utgiftene for den løpande verksemda. Eg utelet difor renteutgifter og kurstap frå analysen av kommunen sitt økonomisystem i funksjon (jf. punkt 6.4 og under diskusjonen i punkt 6.5).

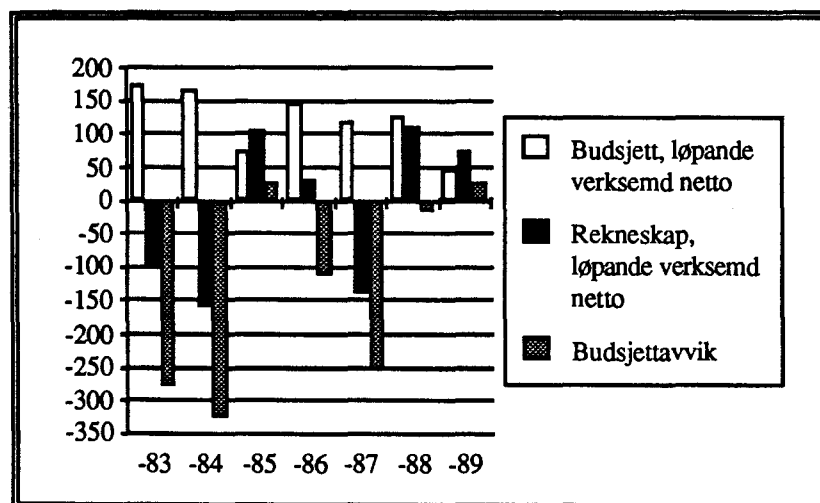
Med utgangspunkt i det andre perspektivet, budsjettavvik for

utgifter løpande verksemd, er det naturleg å spørja om utviklinga i driftsutgiftene er kontrollert eller ikkje. Dei negative budsjettavvika (sjå figur 6.5) gir inntrykk av at kommunebudsjetta ikkje styrer utgiftsnivået. Her er det interessant å merka seg at det har skjedd ei endring i løpet av perioden ved at budsjettavvika er reduserte frå -10% til -3,5%, altså ei forbetring på 65%.



**Figur 6.5:** Budsjettavvik for driftsutgifter løpande verksemd

Det tredje perspektivet forsterkar inntrykket av at budsjettet ikkje styrer utgiftsnivået. Ein nærare studie av løpande verksemd netto (brutto inntekter - brutto utgifter) for budsjett og rekneskap viser følgjande utvikling for den nemnde perioden (sjå figur 6.6):



**Figur 6.6:** Utvikling i løpande verksemd netto (1989-prisar)

Figur 6.6 viser at budsjettet eller planlagd løpande verksemd netto er positiv for heile perioden medan avviket syner ein positiv verdi berre i 1985 og i 1989. Dei positive rekneskapstala for 1985, 1986, 1988 og 1989 vil ikkje vega opp for overforbruket i dei andre åra i perioden. Underskotet, som må tilskrivas for høgt forbruk, må dekkast inn seinare slik at

misforholdet mellom inntekter og utgifter kan bli retta opp.

Bergen kommune står følgjeleg overfor eit finansielt problem, som delvis har si årsak i at utgiftene for den løpande verksemda ikkje er under kontroll. Frå og med 1988 har det skjedd ei markert betring i løpande verksemd netto. Ein viktig grunn til dette er at sum løpande inntekter har auka monaleg, men òg at driftsutgiftene har kome under betre kontroll. Dei to neste punkta er ein freistnad på å retta søkelyset mot kommunen si styring av driftsutgiftene.

#### 6.4 Økonomisystemet i funksjon

Under dette punktet vil eg sjå nærare på nokre av sambanda i økonomistyringssystemet i Bergen kommune for å forstå korleis styringssystemet verkar. Vidare vil eg diskutera korleis informasjonen om fortida påverkar vurderingane og beslutningane om framtida, og korleis desse beslutningane påverkar handlingane. Har det til dømes skjedd endringar i sambanda i løpet av perioden? Eg ser på aggregerte data og vil synleggjera ein mogleg påverknad gjennom å samanstillast ex-post data (rekneskap) og ex-ante data (prognosar og budsjett) som blir presenterte på ulike tidspunkt under budsjettprosessen. Sidan dette er det første steget i forskingsprosessen om dette emnet, avgrensar eg meg til driftsutgiftene for den løpande verksemda. Dette inneber at investeringsutgiftene er utelatne frå analysen. Datamaterialet eg byggjer på, finn vi i hovudsaka i årsrapportane for 6-års perioden 1984-89 i Bergen kommune: Finansieringsanalyse. For å letta samanlikningsgrunnlaget er historiske verdiar i modellane justerte til 1989-prisar.

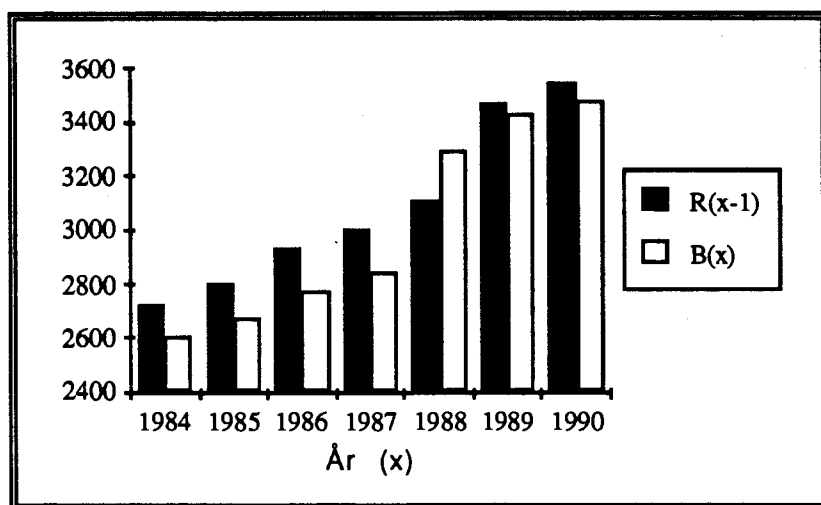
I analysen av sambanda mellom dei ulike delane av økonomistyringssystemet følgjer eg dei tre stega i økonomistyringsprosedyren: Bystyret si godkjenning av budsjettet, situasjonen når informasjonen om siste rekneskapsåret er tilgjengeleg og til sist situasjonen når prognosane for det løpande budsjettåret ligg føre. Eg samanstillast samtidig, for ein sju-års periode, den tilgjengelege informasjonen gjennom dei tre prosedyrestega.

Bergen kommune har opplevd ein ekspansjon i den løpande verksemda i løpet av dei siste seks åra (sjå figur 6.4). Den enkle modellen som eg nyttar, vil vera høveleg for å analysera eit mogleg sterkt eller svakt samband mellom informasjon, beslutningar og handlingar. Dersom ex-post data for år (X-1) ligg på eit høgare nivå enn ex-ante data for år (X), har vi grunnlag for å påstå at det er eit svakt samband mellom dei einskilde delane av økonomistyringssystemet.

#### *Utarbeiding av budsjett*

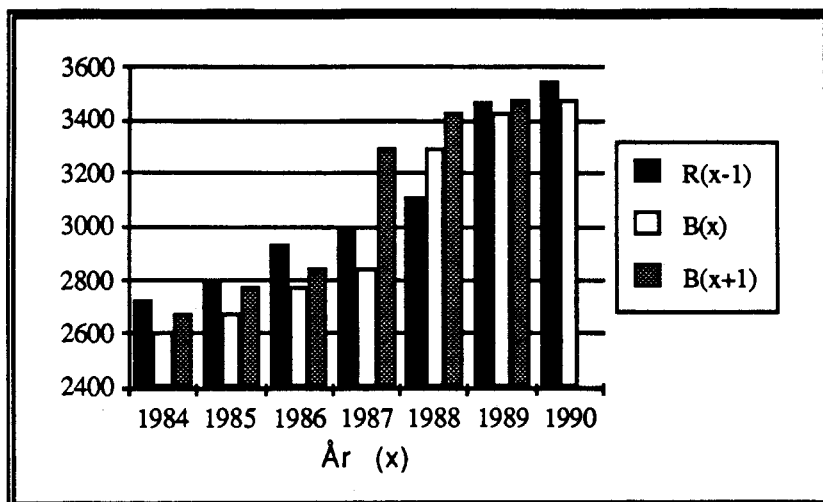
Prosessen med å utarbeida årsbudsjettet for år (X+1) startar i byrjinga av år (X). På denne tida blir det presentert to typar informasjon, rekneskapsdata for år (X-1) og årsbudsjettet for år (X), vedteke ved slutten av år (X-1). Som vist i figur 6.4, aukar utgiftene kvart år. Ein nærare studie av det tilgjengelege

datamaterialet (sjå figur 6.7) viser eit interessant fenomen. Vi finn at rekneskapan (R) for år (X-1) syner høgare utgifter enn budsjettet (B) for år (X) gjennom heile sju-års perioden med unntak av året 1988. Dette vil seia at  $R(X-1) > B(X)$ . Det er såleis slik at datamaterialet som blir presentert i byrjinga av kvar budsjettprosess, gir inntrykk av at kommunen står overfor ein stagnasjon. Her er det viktig å peika på at grafen må lesast år for år for at mønstret skal bli tydeleg for lesaren. Då kjem det fram at kvar budsjettbeslutning blir brukt som eit prov på at organisasjonen sparar. Samanliknar vi rekneskapsdata for heile 7-års perioden, oppdagar vi, derimot, at det er ein vedvarande vekst i organisasjonen. Det er altså manglande samsvar mellom det aktørane seier dei gjer i budsjettprosessen og det dei verkeleg gjer, slik rekneskapan viser. Kvifor er det slik eg observerer? Dette finst det meir enn eitt svar på. Følgjeleg er det ei vanskeleg oppgåve å forklara kvifor. Det er heller ikkje emnet for denne avhandlinga å spekulera på kva som er årsakene til avstanden mellom beslutning og handling.



**Figur 6.7:** Informasjon om utgiftsnivået når budsjettprosessen for år (X+1) startar (1989-prisar)

Kva hender i det neste steget for budsjettprosessen? Dette steget finn stad i slutten av år (X) når budsjettet for år (X+1) blir vedteke. Frå budsjett dokumenta ser vi at aktørane har tilgang til følgjande data:  $R(X-1)$ ,  $B(X)$  og  $B(X+1)$ . Figur 6.8 viser dei respektive utgiftsnivåa i desse dokumenta.



**Figur 6.8:** Informasjon om utgiftsnivået når budsjettprosessen for år (X+1) blir avslutta (1989-prisar)

Samanhengen som er illustrert i figur 6.7 –  $R(X-1) > B(X)$  – kjem til syne att i figur 6.8. I tillegg er det to andre interessante samanhengar som er synlege frå figur 6.8 når det gjeld perioden 1984-86:  $R(X-1) > B(X+1)$  og  $B(X+1) > B(X)$ . Dette inneber at det rekneskapsførte utgiftsnivået for år (X-1) er høgare enn det som er budsjettert for år (X+1), sjølv om budsjettet for år (X+1) er utarbeidd to år seinare enn R(X-1). Vidare inneber det at dei budsjetterte utgiftene for år (X+1) er høgare enn det tilsvarende budsjettet for året før (år X). Konklusjonen må difor bli at rekneskapen for år (X-1) har svært liten innverknad på budsjettavgjerdene for år (X+1). I staden har budsjettet for år (X) ein innverknad på budsjettet for år (X+1), sidan isolerte budsjettdata eintydig ber bod om ein ekspansjon i utgiftene for den løpande verksemda. Dette resonnementet stadfester tidlegare forskingsresultat om at budsjettprosessen kan skildrast ved kompliserte prosedyrar, men enkle beslutningsreglar (jf. Cyert & March, 1963; Davis *et al.*, 1966; Wildavsky, 1975).

Frå og med 1987 er det eit brot i mønstret. I tre-års perioden 1987-89 er  $R(X-1) < B(X+1)$ . Dette tyder på ei tettare kopling mellom rekneskap og budsjett. Ei større vekt på budsjettrevisjonsarbeid i 1987 og 1988 har påverka denne koplinga.

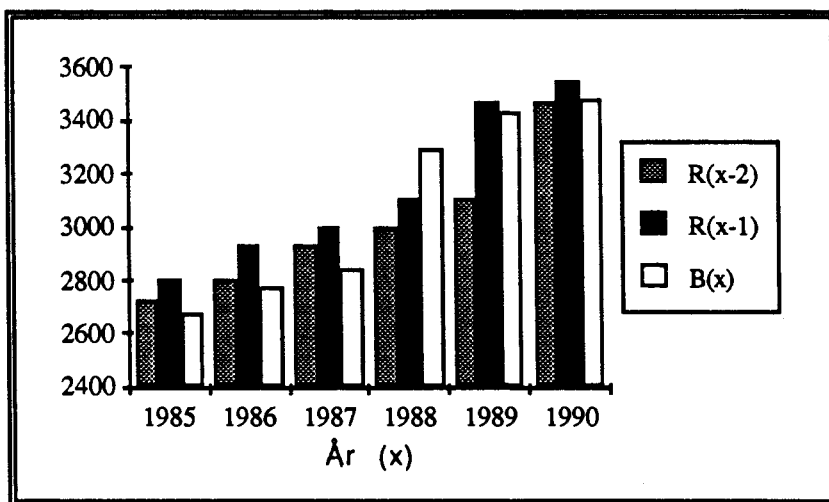
Nøkkelinformant IV peikar på to hovudårsaker til det brotet i mønstret som særleg viser seg i 1988: For det første vart det gjort mykje på avdelingane i dei næraste åra før 1988 for å få betre styring med utgiftene. Dette arbeidet opplevde organisasjonen vinsten av frå og med 1988. For det andre skjedde det gradvis ei haldningsendring i administrasjonen og hjå dei folkevalde, som mellom anna innebar større lojalitet mot budsjettvedtak.

### *Rapportering og evaluering*

Budsjettprosessen, som er diskutert ovanfor, sluttar i desember når bystyret vedtek årsbudsjettet; budsjettet for år (X) blir



vedteke i desember år (X-1). Berre to månader seinare, i slutten av februar, år (X), har bystyret tilgang til data om dei verkelege utgiftene for år (X-1). Desse opplysningane kjem fram i årsrapporten om lag to månader seinare, i slutten av april. Det er no eit høve for bystyret å friska opp att diskusjonen om realismen i det vedtekne budsjettet for år (X). Dersom dette høvet vart nytta, ville biletet i figur 6.9 ha kome til syne. I denne figuren kjem det fram at budsjettet for år (X) ikkje berre er lægre enn rekneskapen for år (X-1), men også lægre enn rekneskapen for år (X-2), altså rekneskapen for to år tidlegare. Dette mønstrer er det same for heile perioden 1985-87.



**Figur 6.9:** Informasjon om utgiftsnivået når rekneskapen for år (X-1) ligg føre (1989-prisar)

Dei samanhengane som gjentek seg –  $B(X) < R(X-1)$  og  $B(X) < R(X-2)$  – tyder på at det vedtekne budsjettet verken er eit godt hjelpemiddel til å styra utgiftsnivået eller er ein gyldig prognose for driftsutgiftene. Samanhengen indikerer også at rekneskapa ikkje påverkar budsjetta.

Frå og med 1988 er det eit brot i det mønstrer som avteiknar seg for perioden 1985-87. I 1988 er  $B(X)$  større enn både  $R(X-1)$  og  $R(X-2)$ . Denne samanhengen er heilt naturleg, dersom det er slik at rekneskapen påverkar budsjetta. I 1989 er ikkje samanhengen mellom rekneskap og budsjett så klar lenger.  $B(X)$  er framleis større enn  $R(X-2)$ , men mindre enn  $R(X-1)$ . Ser vi på 1990-budsjettet i høve til rekneskapen for dei to føregåande åra, er forholdet til  $R(X-1)$  om lag det same som i 1989, men  $B(X)$  ligg no berre så vidt over  $R(X-2)$ .

Det mønstrer som avteiknar seg i 1989 og 1990, er ein mellomting mellom dei funna vi gjorde for perioden 1985-87 og året 1988. Den sterke koplinga mellom rekneskap og budsjett som vi fann for året 1988, tyder på at budsjettrevisjonsarbeidet midt i året 1987 har hatt innverknad. Grunnen til at ein i 1989 og 1990 er tilbake til litt av det same mønstrer som for perioden 1985-87, treng ikkje vera at aktørane har gløymt det dei ser ut til å ha lært i 1988. Grunnen er vel snarare den at verken rådmannen eller politikarane er viljuge til å handla etter den informasjonen som ligg føre av redsle for å møte sterke protestar

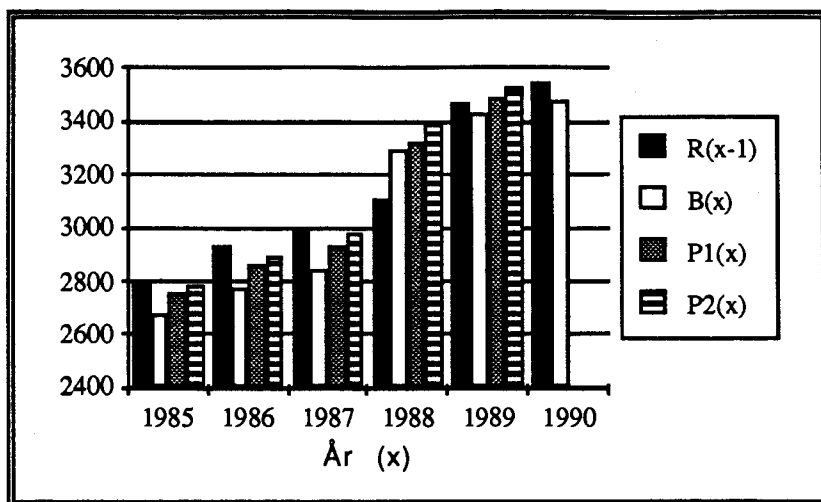
frå grupper av innbyggjarane, dersom driftsutgiftene skal skjerast ned så mykje at det blir balanse i drifta. Nøkkelinformant IV seier det slik:

Avdelingane har fått betre styring med driftsutgiftene, særleg gjeld dette avdeling for Helse og sosiale tjenester. Aktørane på avdelingane veit no kva som skjer. Både tenestemenn og politikarar får god informasjon tidleg. Det som står att, er vilje til å handla etter den informasjonen som blir lagd fram.

Det siste steget i analysen er å undersøkje mogelege samanhengar mellom prognosar, rekneskap og budsjett, sidan prognosar utgjer ein del av kommunen sitt økonomistyringssystem. Meininga med prognosane er å tena som eit middel til å stadfesta utgiftsnivået med det siktemålet å justera årsbudsjettet for å justera handlingane, dersom dei prognostiserte avvika blir store.

Utarbeidingsmåten for prognosane og tidspunktet for presentasjonen av dei har variert dei siste åra. Før 1985 vart prognosane for overskot/underskot sette i sentrum. Frå og med 1985 vart prognosane for driftsutgifter og kurstap sette like mykje i sentrum som prognosen for overskot/underskot. I 1985 vart prognosane presenterte den 25. juni og den 5. november. I 1986 var dei tilsvarande datoane 2. oktober og 11. desember, medan presentasjonsdatoane var 30. april og 31. august i 1987. Endringa i 1987 skriv seg truleg frå oppgraderinga av rekneskapsarbeidet i økonomi- og finansavdelinga. Denne oppgraderinga kom til syne gjennom etableringa av rekneskapssjef hausten 1986. Frå og med 1989 blir dei offisielle prognosetala utrekna pr. 31.3, 30.6 og 30.9 i det løpande budsjettåret.

Prognosane for driftsutgiftene eksklusive renter og kurstap, som er viste i figur 6.10, syner eit interessant mønster. I byrjinga av året er dei relativt optimistiske, men blir meir pessimistiske mot slutten av året. Dette gjeld for alle åra i perioden 1985-89. Sjølv om prognose 2 i 1985 og 1986 vart utarbeidd seint i budsjettåret, høvesvis i november og desember, er dei verkelege utgiftene monaleg undervurderte.



Figur 6.10: Informasjon om utgiftsnivået i dei ulike prognosane (1989-prisar)

Dersom vi introduserer  $P_i(X)$  som eit symbol for prognose nr.  $i$  i år  $(X)$ , kan vi spesifisera følgjande samanhengar for perioden 1985-87 (sjå figur 6.10):  $P_1(X) < P_2(X) < R(X-1)$ . Den første prognosen er altså lægre enn den andre for år  $(X)$ , og den andre prognosen er lægre enn rekneskapan for førre år. Følgjeleg ser det ut til at dei verkelege utgiftene for år  $(X-1)$  ser ut til å ha liten innverknad på prognosane for år  $(X)$ . På den andre sida gir figur 6.10 ein peikepinn på at budsjettet for år  $(X)$  har ein viss innverknad på prognosane for år  $(X)$ , fordi  $B(X) < P_1(X) < P_2(X)$ . Vidare viser figuren at  $P_2(X) > B(X+1)$  både i 1985 og 1986, noko som viser at prognosane for år  $(X)$  har liten innverknad på budsjettet for år  $(X+1)$ .

Prognosane har likevel påverka avgjerdsprosessen i kommunen gjennom budsjettrevisjonar. I 1985 og 1986 var det ingen slike budsjettrevisjonar, sjølv om prognosane tydeleg bar bod om eit negativt budsjettavvik for driftsutgiftene. I følgje økonomisjefen på økonomi- og finansavdelinga prøvde avdelinga i 1984 å revidera budsjettet ved å gjera framlegg for bystyret om reduksjon i driftsutgiftene. Dette ville ikkje politikarane vera med på, og følgjeleg "umaka vi oss ikkje med å gjera framlegg om budsjettnedskjeringar seinare, fordi vi visste at politikarane ville venda tommelen ned," sa økonomisjefen. Av denne grunn presenterte ikkje administrasjonen framlegg om reduksjon i driftsutgiftene i 1985 og 1986.

Likevel vart det ei endring i 1987, då politikarane i bystyret sa seg samde i eit framlegg frå rådmannen om å revidera budsjettet for det løpande budsjettåret. Budsjettrevisjonen vart gjennomført midt i budsjettåret, 1. juni, og førte til ei nedskjering i dei budsjetterte driftsutgiftene på 15,1 mill. kroner og ein auke i budsjetterte inntekter på 19 mill. kroner, altså ein netto budsjettrevisjon på 34,1 mill. kroner. Kva var grunnen til dette brotet i mønstret? Eit mogeleg svar er at årsrapporten 1986 kom ut så tidleg som 10. april 1987. I tillegg kjem det faktum at årsrapporten gradvis har vorte meir og meir institusjonalisert. Budsjettrevisjonssaka ser ut til å vera eit eksempel på at koplinga mellom rekneskapsinformasjon og beslutningar har vorte tettare

etter at årsrapporten har fastna i organisasjonen. Dette skriv seg frå ei omforming av rekneskapsinformasjonen frå "talstabling" i standardrapporten til "formidling av økonomisk informasjon" i årsrapporten. Rekneskapsminnet får altså større gjennomslag etter som tida går.

Eit uttrykk for dette er den klare meldinga om realismen i budsjetta som denne utsegna under avsnittet "finansiell vurdering" i 1986-rapporten gir: "Budsjettet for et gitt år er allerede overskredet når man vedtar det." Av dette følgjer det at 1986-rapporten var viktig for å få i gang den auka vekta på oppfølging som vi merkar frå og med 1987.

Denne tendensen blir stadfest når vi ser nærare på kva som skjer i 1988 og 1989 i figur 6.10.  $P1(X) < P2(X)$  som i perioden 1985-87, men no er begge prognosane høgare enn rekneskapsen året før. Følgjeleg ser det ut til at dei verkelege utgiftene for år  $(X-1)$  ser ut til å ha fått innverknad på prognosane for år  $(X)$ . Som i perioden 1985-87 har budsjettet for år  $(X)$  ein viss innverknad på prognosane for år  $(X)$ , fordi  $B(X) < P1(X) < P2(X)$ . Elles går det fram av figur 6.10 at den samanhengen som galdt i 1985 og 1986 om at  $P2(X) > B(X+1)$  ikkje lenger gjeld i 1987 og 1988. No er  $P2(X) < B(X+1)$ . Dette viser at prognosane for år  $(X)$  har fått innverknad på budsjettet for år  $(X+1)$  når vi ser på åra 1987 og 1988.

Derimot synest ikkje dette å gjelda lenger i 1989. No er  $P2(X) > B(X+1)$ . Ein nærare studie av rådmannen sine kommentarar til 1990-budsjettet tyder på at han er klar over denne utviklinga. I kommentarane seier rådmannen at det for nesten alle andre aktivitetar enn innanfor avdeling for Helse og sosiale tjenester er ein reell nedgang i driftsutgiftene frå 1989 til 1990. At rådmannen og hans stab no – i langt større grad enn tidlegare – veit kva som skjer, er denne utsegna frå nøkkelinformant IV eit prov på:

Mens det tidligere var en ubevisst urealisme i budsjettet, er den urealismen som nå måtte finnes, bevisst.

## 6.5 Diskusjon

Økonomistyringssystemet i Bergen kommune er samansett av element som til saman gir inntrykk av at vi står overfor ein maskin. Men dette er berre tilfelle når vi diskuterer prosedyren i samsvar med korleis han er tenkt å verka og utan data for korleis prosedyren verkeleg fungerer. Ein analyse av prosedyren basert på data i førre punkt, gir oss følgjande konsistente samanhengar for perioden 1984-86:

- 1) Beslutningar om framtidige handlingar har liten innverknad på utføringa av desse handlingane, som blir vist ved at  $B(X) < R(X)$  for alle åra i studien.
- 2) Data om handlingar i fortida har liten innverknad på beslutningar om framtidige handlingar, som blir vist ved at  $R(X-1) > B(X+1)$ .

- 3) Data om handlingar i fortida har liten innverknad på prognosar for framtidige handlingar, som blir vist ved at  $R(X-1) > P(X)$ . Dette resonnementet gjeld også for 1987.
- 4) Data om beslutningar i fortida har ein viss innverknad på prognosar for framtidige handlingar, som blir vist ved at  $B(X) < P1(X) < P2(X) < R(X)$ .
- 5) Data om verkelege prognosar har liten innverknad på budsjetta for neste år, som blir vist ved at  $P2(X) > B(X+1)$ . Dette gjeld i 1985 og 1986.

Relasjonane ovanfor syner at det er svake eller i det minste lause koplingar mellom informasjon, beslutningar og handlingar. Dersom vi gjennomfører same resonnement som ovafor for åra 1987, 1988 og 1989, kan vi merka ei sterkare kopling mellom informasjon, beslutning og handlingar. Følgjande samanhengar gjeld for denne tre-års perioden:

- 1) Det er framleis ei laus kopling mellom beslutning og handling ved at  $B(X) < R(X)$ , men vi ser at budsjettavviket i prosent av driftsutgiftene er redusert frå 10% i 1983 til 3,5% i 1989, altså ei minsking på 65% (jf. figur 6.5).
- 2) Koplinga mellom informasjon og beslutning har vorte sterkare. Dette blir vist ved at  $R(X-1) < B(X+1)$ .
- 3) Det har vorte ei sterkare kopling mellom rekneskap og prognosar, som blir vist ved at  $R(X-1) < P(X)$ . Denne samanhengen kjem til uttrykk i 1988 og i 1989.
- 4) Det er framleis ei viss kopling mellom beslutning og prognosar. Dette blir vist ved at  $B(X) < P1(X) < P2(X) < R(X)$ . Data om beslutningar i fortida har altså ein viss innverknad på prognosane for framtidige handlingar.
- 5) Det har vorte ei viss kopling mellom prognosar og beslutning. Dette kjem til uttrykk ved at verkelege prognosar har ein viss innverknad på budsjettet for neste år, som blir vist ved at  $P2(X) < B(X+1)$  både i 1987 og i 1988. I 1989, derimot, er  $P2(X) > B(X+1)$ .

I dette og dei to føregåande punkta har eg analysert økonomistyringsprosessen i Bergen kommune over tid. Analysen er i hovudsaka ein tidsserieanalyse over sju år (perioden 1984-90). Fordelen med ein slik framgangsmåte er at det då blir mogeleg å seia noko om prosessen over fleire år. Dessutan kan ein avgrensa seg til nokre få hovudpunkt, og dermed lettare få fram budskapet. Ulempa er at viktige detaljar forsvinn. Desse detaljane kan berre observerast ved å gå djupare inn i prosessen for eitt eller nokre få år. Nedanfor har eg gjort dette for åra 1987, 1988 og delvis 1989. Då eg gjekk inn i budsjettprosessen 1988, visste eg ikkje at eg kom til å observera ei endra åtferd. Eg gjekk primært inn for å få data om korleis budsjettprosessen i rådmannsstaben går for seg, men oppdaga samtidig åtferdsending. Difor har eg halde fram med datainnsamling til og med våren 1990.

Eg avgrensar meg til rekneskapen i år (X-1), representert ved årsrapporten. Vidare ser eg på rekneskapsprognosane for år (X), budsjettrevisjonen for år (X) og budsjettprosessen for år (X+1). Men aller først ser eg nærare på budsjettrevisjonsarbeidet i perioden 1984-86 for å ha eit grunnlag å forstå dei endringane i revisjonsarbeidet ut frå, som skjer frå og med 1987. For å få meir kunnskap om budsjettrevisjonssakene, har eg hatt djupare samtalar med nøkkelinformant I.

## 6.6 Framlegg til budsjettrevisjonsarbeid i perioden 1984-86

### 6.6.1 Framlegg til budsjettrevisjon 1984

Eg går relativt nøye inn på 1984-revisjonen for å visa at rådmannen prøvde, men ikkje fekk gjennomslag hjå politikarane for å revidera budsjettet dette året. Dessutan har eg til føremål å forklara kvifor politikarane ikkje godtok rådmannen sitt budsjettrevisjonsframlegg.

#### *Sjølve budsjettrevisjonen*

Alt den 23.2.84 skriv økonomi- og finansavdelinga eit notat til rådmannen og kommunaldirektørane om at arbeidet med å revidera 1984-budsjettet bør setjast i gang snarast mogeleg. Rådmannen og finansdirektøren følgjer dette opp i notat 2.4.84 til kommunalavdelingane. Bakgrunnen er 1983-rekneskapen som viser eit underskot på 120 mill. kroner. Dette er utrekna etter prinsippa for det kommunale rekneskapsresultatet som er påverka av interne finansieringstransaksjonar, som for eksempel fondsavsetjingar, bruk av fond og inndekking av tidlegare års underskot. Ein viktig grunn til underskotet er svikten i inntekts- og formuesskatten på 43 mill. kroner i høve til budsjettet beløp.

I notat frå rådmannen til formannskapet 25.5.84 (sak 605/84) tek rådmannen opp vanskaner med å balansera 1985-budsjettet ut frå ein pårekna budsjettsvikt i 1984 på 156 mill. kroner. Den pårekna budsjettsvikten blir oppsplitta slik (tal i mill. kroner):

Skatteinntekter	55
Vakansar	10
Renter	38
Kommunalavdeling Skole	17
Kommunalavdeling Helse- og sosiale tjenester	<u>36</u>
Sum	<u>156</u>

Notatet endar opp med eit framlegg til innstilling til bystyret. Framlegget går mellom anna ut på at rådmannen får fullmakt til å redusera det pårekna underskotet i 1984 ved følgjande tiltak:

- utsett igangsetjing av ferdigbygde anlegg
- tilsetjingsstopp
- frivillig førtidspensjonering
- omplassering av kommunalt tilsette

Rådmannen vil òg at bystyret gir hovudutvala klare pålegg om å stramma inn utgiftsnivået i kommunen. Formannskapet, derimot, vil ikkje gå inn for så klare innstrammingsiltak som rådmannen. Det vil i større grad spela ballen over til staten og be om ekstraordinære tilskot, slik som Oslo kommune tidlegare har fått gjennomslag for.

Dette notatet viser at administrasjonen ganske tidleg på året er klar over at underskotet i 1984 vil bli stort. Dette er positivt og tyder på at administrasjonen har brukbart oversyn over situasjonen. Problemet er at politikarane ikkje vil ta standpunkt til dei tiltaka rådmannen gjer framlegg om å setja i verk. Dei trur mellom anna ikkje på den reviderte skatteprognosen, sjølv om dei ikkje seier dette direkte i vedtak.

Notatet om revisjon av 1984-budsjettet før ferien førte verken til beslutning eller handling på grunn av at politikarane ikkje ville vera med på innstrammingsiltaka. Administrasjonen stod etter dette makteslaus for å gjennomføra innstrammingsane.

I følgje rådmannen må "den forestående budsjettrevisjon for 1984 også sees i sammenheng med de knappe budsjetttrammer som vi vil måtte operere med i 1985."

#### *Rådmannen gjentek behovet for innstrammingar under budsjettbehandlinga seinare på året*

I talen til bystyret under budsjettbehandlinga 1985, går rådmannen vidare på at kommunen står overfor ein stram økonomisk situasjon, og at det difor er nødvendig å omprioritera ressursbruken. Han peikar på det uheldige i ein slik stram budsjettsituasjon, og seier mellom anna:

På grunn av fremgangsmåten ved utarbeidelse av budsjettforslaget blir oppmerksomheten og debatten fokusert mot det negative, det som ikke skal gjøres. - - Det må erkjennes at reduksjoner er vanskelige å få til. Pressgrupper er imot, tjenestemenn er imot, brukere er imot, ja hvem er for?

(Frå rådmannens tale til bystyret den 13.12.84)

Under budsjettprosessen 1985 gjer rådmannen framlegg om at fem skular blir vurderte nedlagde, ikkje over natta, men på vanleg demokratisk vis gjennom sakshandsaming og debatt i beslutande organ. Framlegget skapar massiv motstand frå lærarar, foreldre og elevar. Rådmannen er oppgjeven over dette og meiner det er ei ulempe for styringa av kommunalforvaltninga at budsjettprosessen er så open som han er i kommunane. Det er særleg pressgruppene sitt høve til å gjera sitt syn gjeldande under prosessen, han meiner er uheldig. I denne samanhengen viser han til staten som kan gjennomføra sine avvegingar internt og i lukka forum før det endelege budsjettframlegget blir presentert. Rådmannen sitt mismod over situasjonen kjem tydeleg til uttrykk i sitatet nedanfor:

...Imidlertid, herr ordfører, administrasjonen har dokumentert tall som er enkle og lett tilgjengelige. Til tross for dette oppnår man ikke en gang en dialog på disse premissene, men bare et unyansert nei. Det er begrenset hvor lenge den administrative ledelse i kommunen ensidig vil ta belastningen med å føre frem disse sakene. Det vil også kunne oppfattes som illojalt av administrasjonen. Dersom dagens debatt om budsjettet opprettholder inntrykket av at til tross for den økonomiske situasjonen kommunen er i, til tross for elevtallsutviklingen og de udekkete behov vi har innen andre sektorer i kommunen, skal skoler ikke nedlegges, vil administrasjonen ikke fremme flere slike forslag. Det betyr mindre ressurser til eksempelvis undervisningsmaterieil, helse- og sosialsektoren, veivedlikehold.

(Frå rådmannens tale til bystyret den 13.12.84)

Ytringa ovafor er eit uttrykk for at rådmannen og hans stab har ei kjensle av å stanga hovudet mot veggen i sitt arbeid med å styra økonomien i kommunen. Ein del av forklaringa på at rådmannen ikkje presenterte budsjettrevisjonsframlegg i 1985 og i 1986 ligg nok her.

### *Økonomistyringa er ute av kurs*

I 1984 vart rekneskapsunderskotet på 217 mill. kroner, altså ein god del høgare enn administrasjonen sine prognosar i budsjettåret. Utviklinga i driftsutgiftene frå vedteke budsjett til rekneskap kan oppsummerast slik i følgjande tabell (pga. at prognosar for driftsutgiftene ikkje vart utarbeidde i 1984, er tabellen ikkje fullstendig):

**Tabell 6.3:** Samanlikning mellom vedteke budsjett og rekneskapa for driftsutgiftene i 1984 (tal i mill. kroner, løpande prisar)

	Vedteke budsjett 1984	Prognose	Prognose	Rekneskap 1984
Driftsutgifter	1.898	Manglar	Manglar	2.041
Avvik		Manglar	Manglar	-143
Prosentavvik		Manglar	Manglar	7,5

Prosentavviket er utrekna med vedteke budsjett som basis. Vi ser altså at rådmannen ikkje presenterte prognosar for driftsutgiftene i det løpande budsjettåret. Den manglande økonomiske infomasjonen som dette medførte, er nok ein del av forklaringa på politikaane si negative haldning til budsjettrevisjonsframlegget i 1984.

### **6.6.2 Framlegg til budsjettrevisjon 1985 uteblir**

I 1985 kom rekneskapa ut i balanse. Det ekstraordinære tilskotet frå staten på 60 mill. kroner var ein av grunnane til dette. Tilskotet er seinare vidareført og kan no seiast å ha vorte ordinært. Inga budsjettrevisjonssak vart fremja dette året. Ser vi på utviklinga i driftsutgiftene, var det likevel grunnlag for administrasjonen å fremja ei budsjettrevisjonssak. Tabellen nedanfor viser dette:



**Tabell 6.4:** Samanhengen mellom vedteke budsjett, prognosar og rekneskapan for driftsutgiftene (tal i mill. kroner, løpande prisar)

	Vedteke budsjett 1985	Prognose pr. 25.6	Prognose pr. 5.11	Rekneskap 1985
Driftsutgifter	2.062	2.133	2.157	2.255
Avvik		-71	-95	-193
Prosentavvik		3,4	4,6	9,4

Prosentavviket er utrekna med vedteke budsjett som basis. Då "løpande verksemd netto" likevel vart positiv (83 mill. kroner), er årsaka å finna i sum løpande inntekter (sum driftsinntekter) som auka med 192 mill. kroner, eller 8,2% i høve til vedteke budsjett. "Kommunalt rekneskapsresultat" viste eit overskot på om lag 1 mill. kroner.

I perioden 1984-85 var det økonomisk velstand i landet og dermed eit sorglaust økonomisk tilvære for svært mange. Bergen kommune var også prega av dette gjennom ein sterk auke i skatteinntektene. Dette førte til stort overforbruk i kommunen der politikarane førte an. Nøkkelinformant I seier:

Den uansvarlige holdningen vi hadde blant politikerne i 1984 og 1985 har jeg aldri opplevd hverken før eller senere i mitt 40-årige kommunaløkonomiske virke. Tidligere har jeg også opplevd at underskuddene akkumulerer seg, men da var det større vilje blant politikerne til å komme i balanse igjen.

### 6.6.3 Framlegg til budsjettrevisjon 1986 uteblir

I 1986 vart rekneskapsunderskotet 113 mill. kroner. Sjølv om administrasjonen tidleg såg at budsjettet ville bli overskride, fremja dei inga budsjettrevisjonssak i budsjettåret. I følgje nøkkelinformant I skuldast dette den dårlege erfaringa med budsjettrevisjonssaka i 1984:

Vi fikk da ingen respons hos politikerne verken i formannskapet eller i bystyret; ja, det ble rett og slett "tommelen ned" det.

Nøkkelinformant I hevdar at det er eit karakteristisk trekk ved det politiske systemet at det ikkje er rasjonelt. Vidare hevdar han at politikarane i innstramningstider må finna verkemiddel som er minst moglege belastande for innbyggjarane, og dei søker heile tida etter utveggar for å oppnå dette. Administrasjonen skal leggja fram dei faktiske forholda så godt som råd er, men må, sidan dei arbeider i eit politisk system, rekna med reaksjonar som dei ikkje håpar på eller likar. Slike reaksjonar kan for eksempel vera at politikarane viser "tommelen ned" for budsjettrevisjonsframlegg, slik som i 1984.

Tabellen nedanfor viser utviklinga i driftsutgiftene gjennom det løpande budsjettåret. Vi legg mellom anna merke til at rekneskapsprognosane blir utarbeidde svært seint på året. Dette er ein interessant observasjon med tanke på den utviklinga i prognosearbeidet som skjer frå og med 1987.

**Tabell 6.5:** Samanhengen mellom vedteke budsjett, prognosar og rekneskapen for driftsutgiftene (tal i mill. kroner, løpande prisar)

	Vedteke budsjett 1986	Prognose pr. 2.10	Prognose pr. 11.12	Rekneskap 1986
Driftsutgifter	2.290	2.376	2.396	2.472
Avvik		-86	-106	-182
Prosentavvik		3,8	4,6	8,0

Prosentavviket er utrekna med vedteke budsjett som basis. Sum løpande inntekter vart rekneskapsførte med 95 mill. kroner meir enn budsjettet og motverka til ei viss grad auken i driftsutgiftene. Det er likevel viktig å framheva at driftsutgiftene ikkje er under kontroll. Sjølv ein prognose som vert presentert så seint som den 11. desember i budsjettåret, viser seg å bli overskriden med 76 mill. kroner når mindre enn tre veker står att av rekneskapsåret. Dette viser at administrasjonen er usikker på historia når det gjeld driftsutgiftene. Då er det også lett å bli usikker på framtida.

## 6.7 Økonomistyringsprosessen i 1987

### 6.7.1 Årsrapporten 1986

Rapporten kjem ut tidleg på våren i 1987. Alt den 10. april blir rapporten distribuert til politikarane. Dette er ca. 1 måned før 1985-rapporten og heile fem månader før den første av dei nye årsrapportane, 1984-rapporten. Rådmannen, representert ved økonomi- og finansavdelinga, brukar rapporten som grunnlagsmateriale for å gjera framlegg om revisjon av 1987-budsjettet. Til dette føremålet blir det brukt data frå både den finansielle analysen og avdelingsavsnittet. I følgje nøkkelinformant I brukte administrasjonen også rapporten til å fastsetja rammer for 1988-budsjettet.

### 6.7.2 Rekneskapsprognosar 1987

Det blir utarbeidd to prognosar for utviklinga i driftsutgiftene dette året. Den første er basert på rekneskapstal pr. 30.4 og den andre pr. 30.8. Samanhengen mellom vedteke budsjett, prognosar og rekneskap kan summerast opp i følgjande tabell for driftsutgiftene sin del:

**Tabell 6.6:** Samanhengen mellom vedteke budsjett, prognosar og rekneskap for driftsutgiftene (tal i mill. kroner, løpande prisar)

	Vedteke budsjett 1987	Prognose pr. 30.4	Prognose pr. 30.8	Rekneskap 1987
Driftsutgifter	2.546	2.642	2.684	2.787
Avvik		-96	-138	-241
Prosentavvik		3,8	5,4	9,5

Prosentavviket er utrekna med vedteke budsjett som basis. Som vi ser, forverrar avviket frå driftsutgiftene seg etter kvart som

tida går.

Prognosemetoden tek utgangspunkt i dei kjende storleikane i det løpande budsjettåret og baserer deretter overslaga for resten av året på den kjende informasjonen som ligg føre. Ut frå dette kan vi seia at prognosemetoden er ein ekstrapolasjonsmetode som spår utfallet i driftsutgiftene for det løpande budsjettåret med grunnlag i kjende data frå dei første månadene av året. Vi ser igjen at administrasjonen feilvurderer utviklinga i driftsutgiftene ganske kraftig når vi samanliknar den siste prognosen med rekneskapen.

### 6.7.3 Budsjettrevisjonen 1987

Våren 1987 la administrasjonen fram ei budsjettrevisjonssak for politikaane med framlegg om å skjera ned aktiviteten. Administrasjonen brukte opplysningar frå årsrapporten 1986 for å fremja denne saka. Dei viste til både den finansielle analysen og utviklinga innanfor kvar kommunalavdeling. Når det galdt behovet for innstrammingar innanfor avdelingane Skole og Fritid, kultur og kirke, viste rådmannen til både sidetal og grafiske framstillingar i årsrapporten. Den delen av budsjettrevisjonssaka som galdt nedskjeringar i driftsutgiftene, var på 15,1 mill. kroner. Resten av saka, som totalt var på 34,1 mill. kroner, galdt meirinntekter (5,0) og auka overføringar frå kommunal forretningsdrift (14,0). Nedanfor presenterer eg ein tabell som viser samansetjinga av nedskjeringane og meirinntekter/auka overføringar:

**Tabell 6.7:** Samansetjinga av nedskjeringane og meirinntekter/auka overføringar (tal i mill. kroner)

Nedskjeringar i driftsutgiftene:		
Skole	1,1	
Fritid, kultur og kirke	1,0	
Samferdsel	1,0	
Inndraging av 30 stillingar i bykassen	3,0*	
Reduksjon i alminnelege driftsutgifter	9,0	15,1
Meirinntekter/auka overføringar:		
Auka inntekter Teknisk utbygging	5,0	
Overføringar frå Parkeringssekskapet	2,5	
Overføringar frå Fana Steinknuseverk	2,5	
Overføringar frå Bergen Lysverker	9,0	19,0
<b>Samla forbetra budsjettbalanse:</b>	<b>34,1</b>	

\* Dette framlegget må sjåast i lys av at det vart skipa 95 nye stillingar i 1987-budsjettet. Det er føresetnaden at inndraginga av stillingar ikkje skal råka helse- og sosialsektoren og det førebyggjande arbeidet på ungdoms- og idrettssektoren. Vidare er det ein føresetnad at rådmannen skal leggja fram forslag om konkrete stillingsinndragingar for formannskapet. Ein gjennomgang av saksprotokollen frå bystyremøta i 1987 viser at dette ikkje

vart gjort. Denne saka er eit godt døme på at det er svært vanskeleg å redusera driftsutgiftene innanfor kommunal verksemd i det løpande budsjettåret, særleg når det er tale om å seia opp personar. Rådmannen er inne på dette i sine personlege kommentarar til årsrapporten 1987: "Som pekt på i tidlige årsrapporter, viser all erfaring at det er meget vanskelig å redusere driftsutgiftene med beløp av noen betydning midt i budsjettåret."

Det spesielle med saka er at politikarane går med på budsjettreduksjonar på ca. 15 mill. kroner midt i budsjettåret. Dette har ikkje hendt tidlegare og er såleis eit brot med mønstret. Kva er grunnane til dette brotet? Kan det vera at årsrapporten, som no er den tredje i rekkja, har fastna så pass i organisasjonen at dette har gjort det lettare å få politikarane med på eit vedtak om nedskjering i aktiviteten? Har årsrapportarbeidet vore med og opna opp prosessen, eller rettare sagt, ført til at alt det positive som kommunen trass i alt gjer også kjem fram i lyset (jf. den aktiviteten som er omtala i avdelingsavsnittet av årsrapporten)? Eller er årsaka den at det no er vorte meir legitimt å vera restriktiv enn tidlegare på grunn av vanskelegare økonomiske forhold generelt i samfunnet?

Nøkkelinformant II meiner om dette at årsrapportarbeidet har gjort det lettare for både administrasjon og politikarar å passa på at "vi ikkje berre får vedteke eit budsjett, men at vi også får følgt opp budsjettet." Han seier mellom anna vidare:

Som idé er ikkje dette med oppfølging av budsjetta noko nytt i kommunen heller (jf. 1984), men det er min hypotese at informasjonen i årsrapportane om kommunen sin faktiske økonomiske situasjon, har gjort det lettare å gjera vedtak om innstramningar i vedteke budsjett. For min eigen del er det ingen tvil om at det miljøet som eg har vore i dei siste åra har påverka mi haldning til rekneskap (jf. kontakten med forskargruppa).

Ein av økonomisjefane på avdelingsnivået i kommunen seier at det også vart gjennomført budsjettrevisjonar i tidlegare år. Dette skjedde når rekneskapstala vart kjende i løpet av mars månad. Dersom desse tala var urovekkjande, og det vedtekne årsbudsjettet samtidig syntest å samsvara dårleg med det faktiske forbruket, sette rådmannen "bremsane på". Vedkomande økonomisjef held fram:

Det er likevel en viktig forskjell på fremgangsmåten i år sammenlignet med tidligere. Tidligere sa rådmannen gjerne dette: Så og så stor nedskjæring er nødvendig, kom med forslag! Vi kom da med forslag som var drastiske og som politikerne klart ville si nei til, som for eksempel "stenging av idrettsanlegg". I år virker det hele mer gjennomtenkt fra toppadministrasjonens side ved at man tar ut spesielle områder. Dette er bedre og medfører større effekt.

Sjølv om utsegna ovafor er ei forklaring på ein tidlegare prosess, tek eg med forklaringa her under skildringa av 1987-prosessen for å få fram at framgangsmåten under budsjettrevisjonen dette året varslar grundigare og meir gjennomarbeidde budsjettrevisjonsframlegg heretter frå administrasjonen si side.

Går vi til årsrapporten 1987 og ser på rekneskapsførte driftsutgifter samanlikna med dei budsjetterte, ser vi at driftsutgiftene vart overskridne med 241 mill. kroner. Dette

viser at det var nødvendig å gjennomføra ein budsjettrevisjon i 1987, men det vesle omfanget revisjonen hadde, kan vi no i ettertid karakterisera som ei symbolsk handling.

Under det neste punktet, punkt 6.7.4, går eg nøyare inn på budsjettprosessen 1988 med grunnlag i dokumentstudiar og samtalar med nøkkelinformantar. Meininga med dette punktet er å samla opp interessante trekk ved budsjettprosessen 1988 ut frå den nemnde metoden før eg i eit seinare punkt, punkt 6.7.5, analyserer den same budsjettprosessen med grunnlag i møteobservasjonar.

#### 6.7.4 Viktige observasjonar i tilknytning til budsjettprosessen 1988

##### *Innleiing*

Dokumenta som går inn i denne prosessen er talrike, omfangsrike og tunge i vekt. Følgjande dokument er offentlege etter lova og veg 6, 4 kilo:

- Langtidsbudsjett 1987-90
- Langtidsbudsjett 1988-91
- Budsjettforslag 1988 (arbeidsdokument)
- Rådmannens innstilling om budsjett 1988 (konklusjonar)
- Budsjett 1988 (innstilling I)
- Budsjett 1988 (innstilling II)
- Budsjett 1988 (innstilling III)
- Budsjetter for terminen 1988 (vedtak)
- Budsjettbehandlingen 1988
- Regnskap 1986 (standardrapporten)
- Årsrapport 1986

I tillegg kjem ei rekkje med interne arbeidsdokument.

##### *Den økonomiske krisa i Bergen kommune*

Gjennom massemedia får vi stadig høyra at Bergen kommune er oppe i, eller står framføre, ei økonomisk krisa. Krisestemminga blir særleg mykje omtala like før årsbudsjettet skal vedtakast, det vil seia i desember månad like før juleferien. Kriseomtalen blussar så oppatt like før sommarferien når toppleiinga i kommunen, med ordføraren og rådmannen i spissen, skal rydda opp før ferien. Oppryddingsmidlet blir omtala som "budsjettrevisjonssaka".

Krisa blir framstilt ved å visa til utviklinga i akkumulert underskot frå og med 1985 til og med utgangen av 1987. Denne utviklinga viser slike tal i mill. kroner, løpande prisar:

1982-85	351
1986	30
1987	<u>145</u>
Sum oppsamla underskot ved utgangen av 1987	<u>526</u>

Seinare rekneskapsinformasjon (jf. årsrapporten 1988) viser eit kommunalt rekneskapsunderskot på 46 mill. kroner, men dette er etter avsetjingar på 76 mill. kroner til "årets inndekking av tidlegare års underskudd". Korrigerer vi for dette, blir det i realiteten eit overskot på 30 mill. kroner. Tala ovafor indikerer at det er ei finansiell krise i kommunen. Så langt har ikkje innbyggjarane i særleg grad kjent krisa på kroppen. "Butikken" har gått vidare ved hjelp av ulike former for likviditetslån. Med unnatak av i 1985 og i 1988 har kommunen hatt behov for å låna til drifta kvart år sidan 1983 (jf. tabell 6.19).

Frå kommunalt hald blir krisa ofte framstilt som eit statleg ansvar på grunn av ymse pålegg i lover og reglar som kommunen ikkje kan la vera å retta seg etter. Eg skal her kort nemna årsakene til krisa i hovudtrekk:

- 1) Sterk lønsvekst
- 2) Vekst i kapitalutgifter
- 3) Alminneleg volumvekst i drifta gjennom aktivitets- og standardauke og driftskonsekvensar av nye tiltak

Krisa har utvikla seg trass i at skatteinntektene har auka meir enn prisauken i perioden 1984-87 med unnatak av auken frå 1986 til 1987. Frå 1984 til 1985 var veksten i skatteinntektene 16,4%, frå 1985 til 1986 10,4% og frå 1986 til 1987 7,2% (Kjelde: Årsrapportane 1986 og 1987). Den tilsvarande prosentvise auken i konsumprisindeksen i den same perioden har vore høvesvis 5,7%, 7,2% og 8,7% (Kjelde: Statistisk sentralbyrå).

I den same perioden har veksten i statlege overføringar og andre inntekter vore 27,1% frå 1984 til 1985, 5,0% frå 1985 til 1986 og 8,4% frå 1986 til 1987 (Kjelde: Årsrapportane 1986 og 1987).

No vil eg visa korleis administrasjonen handterer krisa gjennom budsjettprosessen 1988.

### *Langtidsbudsjettet for 1988-91*

Arbeidet med langtidsbudsjettet gjekk for seg på institusjonane og i avdelingane i perioden januar-mars 1987. Når vi går nærare inn i dette materialet, er det tydeleg at tidlegare handlingar (rekneskap) og avgjerder (budsjett) har liten innverknad på korleis langtidsbudsjettet skal sjå ut, i alle høve etter kommunaldirektørane si mening. Denne utsegna kan vi dokumentera ved å jamføra kommunalavdelingane sine framlegg med rekneskap 1986, langtidsbudsjettet 1987-90 og vedteke budsjett 1987. I april 1987 har aktørane gløymt det som vart vedteke i desember 1986. Dei oppfører seg som om dei no har rett til å gjera kva som helst. Dette er ein indikasjon på at prosedyren sprekk og at langtidsbudsjettet er laust kopla med årsbudsjettet (jf. tabell 6.11).

Grunnen til denne frikoplinga frå tidlegare handlingar og avgjerder er forståeleg. I langtidsbudsjettprosessen kjenner aktørane på institusjons- og avdelingsnivået seg frigjorde frå den strenge prioriteringa som dei nettopp har vore igjennom i

årsbudsjettprosessen. Det er difor naturleg at dei nyttar høvet til å spela forkjemparrolla klarare og tydelegare i den etterfølgjande langtidsbudsjettperioden.

### *Særtrekk ved langtidsbudsjettet*

Hovudformålet med langtidsbudsjettet er at det skal vera ein overordna plan for dei økonomiske disposisjonane i kommunen. Dessutan skal det visa korleis tilgjengelege ressursar skal fordelast i langtidsbudsjettperioden. Endeleg skal langtidsbudsjettet gje rammer for det komande årsbudsjettet (jf. punkt 6.2).

Den generelle bakgrunnen for langtidsbudsjettering finn vi ikkje i lovpåbod, men ved at Kommunaldepartementet oppmodar kommunane, gjennom Fylkesmannen, til å innføre langtidsbudsjettering (jf. kapittel 3).

Det spesielle for Bergen i denne samanheng er at kommunen fekk eit såkalla "storbytillegg" på 60 mill. kroner i 1985. Ein av føresetnadene i St.prp. nr. 1, tillegg nr. 2 (1984-85) var at det skulle leggjast fram ein plan for "hvordan kommunens økonomi kan bringes i balanse i løpet av 3-4 år, herunder ordinær inndekking av tidligere års underskudd." Samtidig skulle kommunen leggja fram regelmessige rapportar om gjennomføringa av planen. I Bergen kommune har langtidsbudsjettet 1986-89 mellom anna tent som ein slik plan som det er spurt om ovafor. Samtidig har seinare langtidsbudsjett tent som rapportar om gjennomføringa av denne planen for å bringa balanse i økonomien (sjå også Mellemvik, 1989).

Kommunaldepartementet sitt krav ovafor viser altså at staten forlanger planar og i tillegg spelar rolla som kontrollinstans. Den siste påstanden blir stadfest av at dei einskilde låneopptaka i kommunen, medrekna opptak av kassakredittlån og kortsiktige gjeldsbrevlån, krev godkjenning etter § 59 i Kommuneleva. Staten må altså ha eit bevis for at kommunen yter noko tilbake for det ekstraordinære tilskotet. Dette er eit slags ritualistisk trekk ved den statlege kontrollen som er med og styrkjer påstanden om at staten er den eigentlege prinsipalen i kommunesektoren. I denne samanhengen må vi òg hugsa på at rituale har ein viktig funksjon ved at dei skapar ro i ein innfløkt situasjon.

Rammene i langtidsbudsjettet blir gjevne på brutto driftsutgiftsnivå, og omfattar "løn og andre driftsutgifter". Dette inneber at mellom anna renter og avdrag er utelatne i det som blir kalla "brutto driftsutgiftsrammer" i langtidsbudsjettet.

### *Observasjonar i tilknytning til budsjettprosessen 1988, basert på dokumentstudiar og samtalar med nøkkelinformantar*

1. Budsjetttrundskriv om årsbudsjettet 1988 blir sendt ut 18.3.87. Her er det ingen referanse til årsrapportane 1984 og 1985. I skrevet blir det fastslege at "de rammer og de

prioriteringer som gis gjennom langtidsbudsjettet 1988-91 skal danne basis for avdelingenes forslag til årsbudsjett 1988." Dette langtidsbudsjettet skal etter prosedyren vedtakast i juni, men vart først vedteke i desember, det vil seia samtidig med årsbudsjettet 1988.

2. Ei sak om opplegget for langtidsbudsjettet 1988-91, sak 54/87 den 19.3.87, blir sendt ut frå økonomi- og finansavdelinga via rådmannen til Kommunalutvalget. Dette er eit politisk utval på 8 personar som formannskapet vel blant sine medlemmer. Ordføraren og varaordføraren er vanlegvis med i utvalet. I tillegg til desse møter rådmannen og dei han ønskjer å ha med seg frå staben, men ingen frå administrasjonen har stemmerett.

I notatet ovafor kommenterer rådmannen rekneskapsunderskotet for 1986 på 113 mill. kroner. Han forklarar underskotet med lønsmeirutgifter på 60 mill. kroner på grunn av lønsoppgjeret 1986, kurstap på 53 mill. kroner og auka sosialhjelpsutgifter på 45 mill. kroner. 13 mill. kroner av dette blir dekt av auka skatteinntekter og 32 mill. kroner av andre drifts- og finansinntekter. Det er interessant å leggja merke til at dette er akkurat den same forklaringa som vart brukt for å forklara rekneskapsunderskotet i 1984. Dette gir oss grunn til å spørja om aktørane har lært noko av tidlegare erfaringar.

### 3. Samtale med nøkkelinformant II den 3.4.87

På spørsmål om kvifor ikkje årsrapportdata synest å ha fått gjennomslag i dokumenta ovafor, svarar han at årsrapporten ikkje ligg føre så tidleg at administrasjonen kan bruka han direkte i langtidsbudsjettarbeidet i startfasen. Vidare seier han:

Realismen i 1988-91 overslaga er svært avhengig av det som faktisk har hendt. Difor bli årsrapporten 1986 viktig for oss. Rekneskapsanalysen i årsrapporten kan brukast direkte i planarbeidet.

Intervjupersonen pratar her altså om ein tenkt eller mogeleg bruk av årsrapporten.

### 4. Samtale med nøkkelinformant I den 3.4.87

Nøkkelinformant I var til stades på møtet i Kommunalutvalget i slutten av mars. Han kunne opplysa at politikarane i utvalet uttalte at dei ville diskutera nøye analyse- og produksjonstala i årsrapporten 1986 i samband med behandlinga av langtidsbudsjettet 1988-91 i Kommunalutvalget. Dette tyder på at politikarane ser på årsrapporten som eit viktig dokument og at dei er i ferd med å få augene opp for årsrapporten. På det same møtet sa ein av kommunalrådene dette om rapporten:

Årsrapporten er et godt dokument, men må knyttes nærmere til andre styringsdokument i kommunen. Dette betyr at de som utarbeider budsjett og planer må følge opp årsrapportarbeidet.

### 5. Møte med nøkkelinformant I den 21.5.87

Han kunne her fortelja at administrasjonen har gjort bruk av



årsrapporten 1986 for å fastsetja rammer for 1988-budsjettet. I tillegg er informasjonen frå årsrapporten vevd inn i sjølve saka om revisjon av 1987-budsjettet. Dette viser at administrasjonen meir og meir tek omsyn til årsrapporten. Nøkkelinformant I sa vidare dette under møtet:

Det er viktig at årsrapporten har en kvalitet som gjør at vi kan autorisere den, det vil si at informasjonen må være sikker med blant annet trygge tabeller, slik at vi ukritisk kan hente informasjon ut fra årsrapporten. Dette er avgjørende for både administrasjonens og politikernes bruk av rapporten. Jeg vil ellers si at den spredningen av årsrapporten som nå skjer, både i og utenfor kommunen, er eventyrlig for meg.

Utsegna ovafor viser at årsrapporten no er i ferd med å bli eit viktig grunnlag for kommunen sine handlingar.

#### 6. Bystyremøte 1. juni 1987

På dette møtet vart det lagt fram ei sak om revisjon av 1987-budsjettet, der årsrapporten gjekk inn som eit viktig grunnlagsmateriale. På dette møtet var det 10 bystyrepraesentantar som frå talarstolen rosa arbeidet med årsrapporten og samarbeidet mellom Bergen kommune og NHH. Desse representantane kom frå 6 ulike parti, frå ytterste høgre fløy til ytterste venstre. Ein av representantane avslørte sitt syn på pressa sitt forhold til kommunen:

Rapporten er lett å forstå og lett å bruke. Jeg undrer meg bare på hvorfor ikke pressen har skrevet et eneste ord om denne rapporten. Jo, det er sikkert fordi den er så god!

#### *Førebels oppsummering*

1. Aktørane ser ut til å unngå rekneskapen og jamfører i staden med budsjettet året før (jf. tabell 6.12). Budsjett 1988 byggjer på budsjett 1987 og året 1988 i langtidsbudsjettperioden 1988-91. Standardrapporten 1986 er rett nok referert til i dei fleste avdelingsframlegga medan rekneskapsprognosen for 1987 berre er referert til i unnatakstilfelle under budsjettprosessen 1988. Årsrapporten 1986 er ikkje konkret nemnd i nokon av avdelingsframlegga til 1988-budsjettet. Dette viser at aktørane skurr av rekneskapsminnet under budsjettprosessen, særleg i sluttfasen.
2. Aktørane unngår altså rekneskapstal, spesielt slike rekneskapstal som det krev ein del arbeid å finna fram (til dømes rekneskapsprognosar for det løpande budsjettåret).
3. I eit notat om budsjettsituasjonen for 1988, datert 4.5.87, refererer økonomi- og finansavdelinga til rekneskapsdata i vurderinga av salderingsframlegget. I notatet heiter det mellom anna: "Faktisk er situasjonen den at vi i 1988 må legge til grunn en netto driftsutgift som er 3 mill. kroner lavere enn i vedtatt budsjett 1987. Dette resultatet er i seg selv ikke så foruroligende hvis det ikke var for at vedtatt budsjett 1987 er altfor lavt på flere punkt. Dette viser blant annet en gjennomgang av regnskapet for

1986." Her har vi eit eksempel på at rekneskapsminnet blir skrudd på midt i budsjettåret.

Vedkomande som har skrive dette notatet seier i ein samtale om hans forhold til rekneskapsdata i budsjett- og planarbeidet:

På økonomi- og finansavdelinga har vi nytte av årsrapporten i oppfølgjingsamanheng og i budsjettarbeidet, både for års- og langtidsbudsjettet. Eg vil svært gjerne poengtera at vi også brukte rekneskapsdata i budsjett- og oppfølgjingsarbeidet før årsrapporten vart utarbeidd. Dette medfører at det er vanskeleg å måla kva som er årsak og kva som er verknad her, men det er eit faktum at sentrale aktørar i administrasjonen no brukar årsrapporten i staden for standardrekneskapen. Elles vil eg gjerne få seia at det er vanskeleg å laga ein årsrapport som skal tena fleire interessegrupper samtidig, for eksempel administrasjonen, politikarane, finansinstitusjonar og innbyggjarane.

(Nøkkelinformant II)

Nøkkelinformanten seier altså at dei brukar og brukte rekneskapsdata i oppfølgjingsamanheng på økonomi- og finansavdelinga. Det er difor merkeleg at avviket mellom budsjett og rekneskap vart så stort på denne tida. Dette tyder på at det ikkje alltid er samsvar mellom det aktørane seier dei gjer og det som verkeleg blir gjort. Eller kanskje grunnen er den at aktørane har vanskar med å bruka rekneskapsinformasjonen aktivt sjølv om informasjonen er på plass ved sida av det sist vedtekne budsjettet? Det er mykje som tyder på at rekneskapsinformasjonen ikkje blir brukt på ein slik måte at han gir nokon peikepinn på kva som skal gjerast vidare.

Den same personen (nøkkelinformant II) seier vidare:

Eg trur at administrasjonen vil få meir nytte av årsrapporten enn politikarane, fordi administrasjonen er meir innforstått med dei komplekse problemstillingane som årsrapporten ofte tek opp. I det politiske miljøet er det ingen stabil logikk. Dette problemet må vi leva med. Administrasjonen er ei meir stabil gruppe enn politikarane, og er difor eit viktig område å arbeida med.

Informanten pratar også her om framtidig bruk. Det han seier om det politiske miljøet, er ein interessant observasjon som i mange tilfelle kan forklara tilsynelatande irrasjonelle handlingar i kommunane. Tenestemennene sitt minne om organisasjonen strekkjer seg i mange tilfelle over ein periode på 20 år eller meir medan politikarane sitt minne ofte er berre 3-4 år. Dette har sjølvstundt samanheng med at mange av tenestemennene arbeider i kommunen i ein stor del av sitt yrkesaktive liv.

Nøkkelinformant II meiner og at det er eit problem å bruka årsrapporten direkte mot budsjettdokumenta. I framtida blir det difor viktig å samordna årsrapporten og budsjettdokumenta, slik at informasjonen kan koplant direkte mellom dokumenta.

Om bruken av årsrapporten seier han elles at han ikkje brukar hovudtala i rapporten direkte, fordi desse er for grove. Driftsutgiftene må først dekomponerast. Avdelingane er interesserte i kva dei har til disposisjon kvar for seg; dei er ikkje interesserte i renter, kurstap og tilskot til for eksempel "nordre

innfartsåre" som alle er slike storleikar som går inn i ein "felles pott".

Det som kjem fram ovanfor kan for det meste oppfattast som prat om framtidig bruk av årsrapporten.

*Prosedyren for langtidsbudsjettet blir ikkje følgd*

Gangen i arbeidet med 1988-budsjettet kan skildrast gjennom oppstillinga nedanfor, som eg har kalla "frå plan til vedtak".

**Tabell 6.8:** Frå plan til vedtak

Forkortingar:	Ltb=langtidsbudsjett, B=budsjett, R=rekneskap SR=standard rekneskapsrapport
1986:	
November:	Rundskriv om ltb 1988-91
Desember:	Vedtak om B-87
1987:	
Januar:	Avdelingane arbeider med ltb
Februar:	" "
Mars:	SR-86 (1.3) Rundskriv om B-88 (18.3) Skisse til hovudopplegg for ltb 1988-91 (19.3)
April:	ÅR-86 (10.4)
Mai:	Rådmannen si endelege ltb-ramme
Juni:	Revisjon av B-87 (1.6) Utending av brutto driftsutgiftsramme for B-88 (12.6)
Juli:	Ferieavvikling
August:	Forslag frå avdelingane til B-88 (3.8)
September:	Forslag frå hovudutval/styre til B-88 (3.9)
Oktober:	Rådmannens budsjettinnstilling I (20.10)
November:	Rådmannens budsjettinnstilling II (4.11) Rådmannens budsjettinnstilling III (17.11)
Desember:	Vedtak om ltb 1988-91 Vedtak om B-88

Etter innarbeidd prosedyre skulle langtidsbudsjettet 1988-91 vedtakast i juni månad og danna grunnlag for rammene for årsbudsjettet 1988. Dette skjedde ikkje. Årsbudsjetterammene måtte difor utarbeidast av rådmannen administrativt, fordi det ikkje lukkast å handsama langtidsbudsjettet før ved slutten av året, samtidig med årsbudsjettet. Vi ser altså at prosedyren sprekk med det resultatet at prosessen bryt med prosedyren.

I følge nøkkelinformant I ville ikkje politikarane halda seg til prosedyren, fordi "det hendte så mye etter utarbeidingen at de ville ikke ta stilling til det." Dette har med turbulensen i miljøet å gjera. Kommunen strir med stram økonomi på liknande måte som andre kommunar, særleg bykommunane. I det politiske miljøet er det forhandlingar i gang om å påverka kommuneøkonomien via Statsbudsjettet. Lokalpolitikarane vil ikkje då, alt i juni månad, binda seg til å gjera vedtak framover, vedtak som seinare kanskje viser seg å vera for passive.

### Nøkkelinformant I seier elles om dette:

Politikerne hører på det administrasjonen sier i langtidsbudsjettet, men de vil ikke ta stilling til det. I stedet tar de det bare til etterretning. Det ideelle ville være at politikerne behandler langtidsbudsjettet som en langsiktig plan og tar stilling til hovedlinjene. Gang på gang viser det seg at politikerne vil ha frihet når det gjelder den økonomiske delen av kommuneplanen. Ett år, eller årsbudsjettperioden, er en mer enn lang nok periode for politikerne. For hvert nytt årsbudsjett ønsker de å stå fritt, og vil unngå å bli konfrontert med hva de sa i langtidsbudsjettet et halvt år tidligere.

### Rammebudsjettering

Under dette budsjetteringssystemet gir rådmannen rammer til avdelingane. Det er meininga at avdelingane skal halda seg innanfor desse rammene. Innanfor rammene kan i prinsippet avdelingane gjera kva dei vil så lenge dei ikkje bryt statlege lover og påbod. Frå dei folkevalde si side er det ein vanleg kritikk at rammebudsjettering grip inn i fridomen til avdelingane. Dei strenge rammene gjer at fagavdelingane ikkje får fram det som dei meiner er det faktiske behovet. Nøkkelinformant I seier om dette:

Jeg er enig med de folkevalgte her. Det er rådmannen sin mening som kommer fram i og med at rammene blir fastlagt administrativt. Med litt sterk ordbruk vil jeg si at vi skriver med påholden penn i dette systemet, det vil si at det er rådmannen som avgjør hva administrasjonen skal mene.

Sitatet ovanfor er ikkje ein kritikk av rådmannen som person, men av rådmannsinstituttet. Dersom spelereglane er slik som vedkomande nøkkelinformant seier, er det lett å forstå at politikarane ikkje utan vidare vil godta rådmannen sine framlegg til vedtak.

### Støytputeorganisasjonen

Det er eit stort problem for administrasjonen sentralt, først og fremst økonomi- og finansavdelinga, at dei blir pressa mellom krav frå det politiske systemet om god tid på behandlinga av alle budsjettsaker og ynsket frå avdelingane om å gjera grundig arbeid før dei leverer frå seg sine bidrag. På denne måten blir økonomi- og finansavdelinga støytputa som må tilpassa seg for at budsjettssystemet skal verka. Nøkkelinformant I seier:

Dette er et stort problem for oss. Vi blir presset både nedenfra og ovenfra. Forsinkelser fra bare én avdeling er nok til at vi ikke får kjørt ut budsjettoversikten i tide.

Under slike arbeidsføresetnader som ovanfor er det naturleg at administrasjonen endrar system stadig vekk i håp om å koma ut av ein situasjon som dei opplever som truande. I lengda går det ikkje an å leva med motstridande interesser. Difor må dei gjera noko, og då er systemendringar ein måte å leva med problema på.

*Budsjettprosessen har små endringar som resultat*

Diskusjonen er vid, men dei vedtaka som spring ut av diskusjonen endrar seg lite i løpet av prosessen. Dette går fram av tabellen nedanfor som viser utviklinga i sum driftsutgifter, fordelt på ansvarsområde/formål under budsjettprosessen 1988. Alle tal blir presenterte i mill. kroner til 1988-prisar. Tabellen viser mellom anna at vedteke budsjett er på om lag same nivå som rådmannen si innstilling II og III. Endringa frå rådmannens brutto driftsutgiftsramme (12. juni) til vedteke budsjett (21.-22. desember) er på 26 mill kroner, eller 0,8%. Påstanden om at budsjettprosessen i norske kommunar er eit rituale (jf. Olsen, 1970), blir stadfest av mitt datamateriale. Berre små endringar skjer i slutten av prosessen, sjølv om eit stort apparat blir sett i sving. No er det ikkje slik å forstå at rituale er noko negativt. Tvertimot, rituale er eit middel til å skapa ro i ein innfløkt situasjon.

Samanliknar vi med vedteke budsjett 1987, ser vi at vedteke budsjett 1988 er 73 mill. kroner, eller 2,2%, høgare. Dette samsvarar med tidlegare granskingar av budsjettprosessar i offentlege organisasjonar, som mellom anna viser at den inkrementelle metoden blir brukt i budsjettprosessar, at beslutningstakarane tenkjer i prosenttermar og at den nære fortida (førre budsjett) har stor innverknad på budsjettresultatet (sjå Davis *et al.*, 1966).

**Tabell 6.9:** Budsjettprosessen 1988. Utviklinga i sum driftsutgifter frå og med vedteke budsjett 1987 (tal i mill. kroner, 1988-prisar)

ANSVARS-OMRÅDE /FORMÅL	Vedteke budsjett 1987	Rådmannens ltb-ramme 1988-91(*) Mai 1987	Rådmannens brutto driftsutgiftsramme 12.6.87	Forslag frå kommunalavdeling 3.8.87	Forslag frå utval og styre 3.9.87
Dato	15.12.86				
0. Lønnsavsetjing /tilleggsløyvingar	25	44	42	113	113
1. Sentraladministrasjonen	140	138	133	148	148
2. Skole	683	674	642	652	652
3. Helse og sosiale tjenester <sup>2)</sup>	1.334	1.446	1.415	1.414	1.414
4. Fritid, kultur og kirke	259	254	248	249	249
5. Teknisk utbygging	198	212	207	211	211
6. Samferdsel <sup>3)</sup>	300	277	271	274	274
7. Bolig og bygg	72	83	81	81	81
8. Vedlikehald av kommunale bygg	62	62	62	68	68
9. Renter	300	319	319	312	312
Sum	3.373	3.509	3.420	3.522	3.522

ANSVARS-OMRÅDE /FORMÅL	Rådmannens innstilling I	Rådmannens innstilling II	Rådmannens innstilling III	Vedteke budsjett 1988 <sup>1)</sup>
Dato	20.10.87	4.11.87	17.11.87	21./22.12.87
0. Lønnsavsetjing /tilleggsløyvingar	113	113	113	115
1. Sentraladministrasjonen	134	118	118	117
2. Skole	652	649	649	641
3. Helse og sosiale tjenester <sup>2)</sup>	1.416	1.402	1.406	1.399
4. Fritid, kultur og kirke	249	247	247	246
5. Teknisk utbygging	211	208	208	202
6. Samferdsel <sup>3)</sup>	274	269	269	282
7. Bolig og bygg	81	76	76	82
8. Vedlikehald av kommunale bygg	67	62	62	61
9. Renter	312	302	302	301
Sum	3.509	3.446	3.450	3.446

(\*) Eksklusive ekstraordinære sysselsetjingstiltak.

- 1) Budsjettet vart vedteke ved at Arbeiderpartiet, Kristeleg Folkeparti, Det Liberale Folkepartiet, Venstre og Sosialistisk Venstreparti samla seg om eit felles forslag. Politikarane reduserte sum driftsutgifter med brutto 4 mill. kroner samanlikna med rådmannens innstilling III. Til gjengjeld gjorde dei ein del omfordelingar, som medførte at inntektene vart reduserte med 13 mill. kroner. Resultatet av den politiske behandlinga vart altså ein netto utgiftsauke på 9 mill. kroner.
- 2) Kommunen overtok sjukeheimane frå fylkeskommunen pr. 1.1.88. For å få fram tal som kan brukast til analyseformål, har eg innarbeidd sjukeheimane i tabellen ovafor med 373 mill. kroner i 1988-prisar frå og med vedteke budsjett 1987.
- 3) Inkludert tilskot til nordre innfartsåre med 72 mill. kroner i 1987 og 61 mill. kroner i 1988.

*Ei uklar budsjettinnstilling fører til eit uklart budsjettvedtak*

Endringane i slutten av budsjettprosessen kan oppsummerast slik i tabellen nedanfor:

**Tabell 6.10:** Budsjettprosessen 1988 i slutfasen (tal i mill. kroner, 1988-prisar)

Budsjettprosess 1988	Dato	Sum løpande utgifter	Sum løpande inntekter	Netto løpande verksemd
Rådmannens innstilling I	20.10.87	-3.509	3.526	17
Rådmannens innstilling II	4.11.87	-3.446	3.578	132
Rådmannens innstilling III	17.11.87	-3.450	3.582	132
Vedteke budsjett	21.- 22.12.87	-3.446	3.569	123

Endringane som politikarane gjer frå innstilling III til vedteke budsjett, er vanskelege å dekomponera. Saman med ein kollega har eg brukt ca. 14 dagar på å finna ut av dette ved mellom anna å kontakta økonomi- og finansavdelinga. Heller ikkje her er det nokon som kan forklara nøyaktig kva for reduksjonar i sum løpande utgifter og sum løpande inntekter politikarane sine endringsframlegg fører til. Nøkkelinformant I forklarar denne forvirringa med at politikarane har arbeidd ut sitt endringsframlegg sjølve utan budsjett-teknisk hjelp frå administrasjonen. Politikarane arbeider på denne måten for å verna seg sjølve ved å hindra at lekkasjar frå budsjettdiskusjonen kjem frå utanforståande. Den same informanten hevdar at dette har si årsak i nye samarbeidskonstellasjonar i det politiske miljøet etter kommunevalet i 1987. Arbeiderpartiet og Kristeleg Folkeparti har inngått avtale om ordførarvervet seg imellom for fire-års perioden 1988-91 (KrF får ordføraren dei to første åra mot at A får varaordføraren medan det er omvendt dei to siste åra i valperioden). På grunn av sjukdomsforfall frå Kristeleg Folkeparti sin ordførarkandidat har Arbeiderpartiet hatt ordføraren også i ein del av den første to-års perioden. Venstre støttar denne avtalen med det resultatet at Høgre blir skyvd ut. I tillegg er Framstegspartiet kome inn på bana med 17 representantar, og er vorte ein maktfaktor som alle dei etablerte partia må forholde seg til. Dei etablerte partia har likevel vanskeleg for å akseptera Framstegspartiet, og difor blir dette partiet ståande mykje åleine. Mindre tillit mellom bystyrepraesentantane og dermed større tendens til isolasjon når budsjettframlegg skal utarbeidast, er eit viktig resultat av dei nye koalisjonane i bystyret.

Det er eit faktum at rådmannen sine innstillingar om 1988-budsjettet var uklare og dermed vanskelege å finna fram i for politikarane. Innstilling I var ikkje saldert. Den negative saldoen var på 114 mill. kroner. I innstilling II gjer rådmannen framlegg om fleire endringar i driftsbudsjettet for å bringa det i balanse. For å forstå innstilling II må politikarane setja seg inn i

eit svært detaljert materiale på 55 sider. Dette kjem i tillegg til innstilling I som er sjølve hovudinnstillinga med eit omfattande tekst- og talmateriale i to åtskilde dokument på til saman 821 sider. Innstilling III er på berre tre sider, men endringane frå innstilling II blir presenterte på ein svært uklar måte. Det som eigentleg skjer, er at sum løpande utgifter aukar med 4 mill. kroner samtidig som inntektene aukar tilsvarande ved at renovasjonsavgiftene går opp. I innstillinga blir dette framstilt som ei endring på pluss/minus 6.940.000 i inntekter og utgifter. Dette skapar forvirring, men forvirringa blir endå større ved at ein trykkfeil omskapar "renovasjonsavgifter" til "renovasjonsutgifter".

Det er bortimot umogeleg å finna ut av endringane ovafor utan eksperthjelp. Når grunnlagsmaterialet er uklart, er det ikkje til å unngå at sluttresultatet (det vedtekne budsjettet) blir uklart, i alle fall så lenge ikkje politikarane og administrasjonen samarbeider om dei tekniske sidene ved budsjettendringane.

Sjølv om talmaterialet er klart, er det likevel på mange punkt uklart kva budsjettet står for. Dette har si årsak i at budsjettet er resultatet av ein politisk prosess. Deltakarane i budsjettprosessar legg ofte ulike oppfatningar og tolkingar inn i dei vedtaka dei har vorte samde om. Ein annan grunn til at budsjettet er uklart, er kort og godt den kjensgjerninga at det handlar om framtida.

Nedanfor vil eg visa at "beslutningsverda" samsvarar dårleg med "handlingsverda" ved å gå nærare inn på året 1988 i langtidsbudsjettprosessen 1988-91

#### *Planane er i utakt med dei faktiske handlingane*

Vi ser av tabellen nedanfor at aktørane gjennom rekneskopen 1986 får beskjed om at både langtidsbudsjetttramma for 1988, fastsett i juni 1986, og vedteke budsjett 1987 er i utakt med det driftsnivået kommunen har sett i gang. Gjennom fastsetjinga av førebels driftsutgiftsramme for 1988 i langtidsbudsjettet 1988-91 i mars 1987, har ein lært så pass at ein er komen opp på driftsnivået for 1986, altså nivået to år før den perioden ein planlegg for.



**Tabell 6.11:** Langtidsbudsjettprosessen bak brutto driftsutgiftsramme (løn og andre driftsutgifter) for 1988 (tal i mill. kroner, 1987-prisar)

	Ramme i ltb 1987-90 (året 1988)	Vedteke budsjett 1987	Rekneskap 1986	Førebels ramme for ltb 1988-91 (året 1988)
Tidspunkt	Juni 1986	Desember 1986	Mars 1987	Mars 1987
Brutto driftsutgiftsramme (løn og andre driftsutgifter)	2.409	2.474	2.483	2.491
	Forslag frå kommunalavdelingane	Rådmannen sitt framlegg til brutto driftsutgiftsramme	Rekneskap 1987	
Tidspunkt	April 1987	Mai 1987	Mai 1988	
Brutto driftsutgiftsramme (løn og andre driftsutgifter)	2.698	2.600	2.717 <sup>1)</sup>	

1) Driftsutgifter 2.787 minus tilskot til nordre innfartsåre på 70 = 2.717.  
Kjelde: Langtidsbudsjett 1987-90 og 1988-91, Sak 54/87 til Kommunalutvalget, Notat til kommunaldirektørane frå økonomi- og finansavdelinga 7.4.87, Årsrapporten 1987.

Kommunalavdelingane sine framlegg avvik ganske mykje frå den førebels ramma (207 mill. kroner, dvs. 8,3%). Dersom vi jamfører kommunalavdelingane sine framlegg med vedteke budsjett 1987, så er det eit avvik på 224 mill. kroner, altså 9,1%. Dette avviket fordeler seg slik på ansvarsområde (tal i mill. kroner):

0. Lønnsavsetning/tilleggsbevilgning	35
1. Sentraladministrasjonen	21
2. Skole	9
3. Helse og sosiale tjenester (ekskl. sjukeheimar)	100
4. Fritid, kultur og kirke	12
5. Teknisk utbygging	18
6. Samferdsel	9
7. Bolig og bygg	11
8. Vedlikehold av kommunale bygg	2
Sum	224

Vurdert ut frå det vi no veit om dei faktiske handlingane i kommunen for rekneskapsåret 1987, så er sjølv framlegget frå kommunalavdelingane for lågt i høve til det etablerte driftsnivået i kommunen (jf. årsrapporten 1987, som kom ut i mai 1988). Her er sum driftsutgifter eksklusive renter og kurstap 2.787 mill. kroner i 1987-prisar. For å få tal som kan samanliknast

med langtidsbudsjetttrammene, må vi dra ut tilskotet på 70 mill. kroner til nordre innfartsåre. Også då får vi eit tal som ligg over kommunalavdelingane sitt framlegg. Tabellen ovanfor stadfester altså at planane er i utakt med dei faktiske handlingane.

*Aktørane er seine med å ta i bruk informasjonen i årsrapporten*

Tabellen nedanfor er eit oversyn over kva for dokument avdelingane samanliknar sine budsjettframlegg med. I oppstillinga har eg laga eit oversyn over korleis dei ulike avdelingane "scorar" for dokument det er naturleg at avdelingane jamfører budsjettframlegga sine med. Dokumenta som eg har samanlikna med, er:

Standardrapporten 1986 (SR-86), Rekneskapsprognose pr. 30.4.87 (RP 30.4.87), Årsrapporten 1986 (ÅR-86), Langtidsbudsjettet 1988-91 (Ltb 1988-91), Vedteke budsjett 1987 (VB-87) og Revidert budsjett 1987 (RB-87).

**Tabell 6.12:** Dokumentreferansar i budsjettframlegga frå avdelingane

	SR- 86	RP 30.4. 87	AR- 86	Ltb 1988- 91	VB- 87	RB- 87
Sentraladministrasjonen, ansvarleg:						
Bysekretæren	Ja	Nei	Nei	Ja	Ja	Ja
Bydelsutvalgenes fellessekretariat	Ja	Nei	Nei	Ja	Ja	Nei
Revisjonssjefen	Ja	Nei	Nei	Ja	Ja	Nei
Adm.avdelingen	Ja	Nei	Nei	Ja	Ja	Nei
Kemnerkontoret	Ja	Ja	Nei	Ja	Ja	Nei
Informasjonskontoret	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Overformynderiet	Ja	Nei	Nei	Nei	Ja	Nei
Bergen Husleienemnd	Nei	Nei	Nei	Nei	Ja	Nei
Skole, ansvarleg:						
Avdeling for skole	Ja	Ja	Nei	Ja	Ja	Nei
Helse og sosiale tjenester, ansvarleg:						
Avdeling for helse og sosiale tjenester	Ja	Ja <sup>1)</sup>	Nei	Ja	Ja	Nei
Fritid, kultur og kirke, ansvarleg:						
Avdeling for fritid, kultur og kirke	Ja	Nei	Nei	Ja	Ja	Nei
Teknisk utbygging, ansvarleg:						
Avdeling for teknisk utbygging	Ja <sup>2)</sup>	Ja <sup>3)</sup>	Nei	Ja	Ja	Nei
Samferdsel, ansvarleg:						
Avdeling for samferdsel	Ja <sup>4)</sup>	Nei	Nei	Ja	Ja	Nei
Bolig og bygg, ansvarleg:						
Avdeling for Bolig og bygg	Ja	Nei	Nei	Nei	Ja	Nei
Vedlikehald av kommunale bygg, ansvarleg:						
Avdeling for Bolig og bygg	Ja	Nei	Nei	Nei	Ja	Nei

1) Gjeld for sosialhjelp

2) Gjeld driftsutgifter for bil- og maskindrift

3) Gjeld berre for drift og vedlikehald av kloakkar

4) Gjeld berre bidraget frå Torgoppsynet

Kommentarar til vedlikehaldet:

Avdeling for Bolig og bygg har stilt opp eit budsjettframlegg basert på rammer frå rådmannen. Fordelinga på dei viktigaste formåla ser slik ut (tal i mill. kroner):

Adm. bygningar	6
Undervisningsbygg	28
Helsevern	6
Sosial omsorg og sosial trygd	7
Kirker og kultur	7
Utbyggings- og boligformål	10
Tilfluktsrom	1
Sum	65

Budsjettert behov for å halda oppe bygningsstandarden er, i følge avdelinga sine budsjettpremissar, 94 mill. kroner. Dette inneber eit avvik mellom behov og budsjett basert på rammer frå rådmannen på 29 mill. kroner. I praksis går altså rådmannen inn for å skjera ned på vedlikehaldet for å saldera driftsbudsjettet.

Basert på oversynet ovafor og ein gjennomgang av budsjettpremissane i råbudsjettforslaget, vil eg summera opp avdelingane sitt råbudsjettframlegg på denne måten:

1. Årsrapporten er ikkje nemnd i premissane.
2. Rekneskapstal 1986 (frå standardrapporten) er med på alle avdelingane. Rekneskapsprognosen pr. 30.4.87 er nemnd for mindre enn halvparten av avdelingane.
3. Budsjettframlegget 1988 er for det meste samanlikna med vedteke budsjett 1987 og langtidsbudsjettet 1988-91. Dette viser at budsjetta er sterkt integrerte med kvarandre.
4. Årsbudsjettet synest å bli saldert mot manglande vedlikehald (ca. 29 mill. kroner). Dette er ein peikepinn på at "minste motstands veg" er lett å ty til under budsjettsalderinga. Ved å skjera ned på vedlikehaldet unngår rådmannen å gjera innsparinga synleg i form av oppseiing av kommunalt tilsette, fordi ein stor del av vedlikehaldstenestene blir kjøpte utanfrå.
5. Avdelingane synest generelt at rådmannen sine rammer er for tronge. Dette har samanheng med at avdelingane og rådmannen spelar to ulike roller under budsjettprosessen, høvesvis forkjemparrolla og vaktarrolla.

Ut frå observasjonane ovafor er det grunn til å hevda at aktørane er trege når det gjeld å bruka den nye informasjonen i årsrapporten. I særleg grad synest dette å gjelda på avdelingane. Det tek altså tid før årsrapportdata får gjennomslag i budsjettprosessen. Budsjettminnet og innarbeidde rutinar dominerer.

Her vil eg for ordens skuld gjera merksam på at årsrapporten først og fremst er utarbeidd for å tena toppleiinga, framfor avdelingane og institusjonane i kommunen. Dette kjem eg tilbake til i kapittel 7.

### 6.7.5 Budsjettprosessen 1988 i rådmannsstabem

Etter at budsjettforslaga frå hovudutvala kjem inn til rådmannen, startar rådmannsstabem den endelege samansyinga og

sluttsalderinga av årsbudsjettet. Fristen for framlegga frå hovudutvala er 1. september.

Det praktiske arbeidet med sluttsalderinga blir utført av økonomi- og finansavdelinga. I denne prosessen, som varer ca. 2 månader, blir det halde fleire såkalla stabsmøte på rådmannskontoret. Her deltek, forutan rådmannen, alle kommunaldirektørane (i alt 7), to-tre personar frå planavdelinga og to-tre personar frå økonomi- og finansavdelinga.

Stabsmøta er lukka for utanforståande, mellom anna får ikkje kommunaldirektørane møta med vararepresentantar dersom dei sjølv er forhindra frå å vera til stades.

Etter førespurnad til rådmannen fekk eg lov til å vera med på desse møta som observatør. Dette vil seia at eg deltok på alle stabsmøta om årsbudsjettet 1988 (10.9, 17.9, 15.10, 22.10, og 29.10.87).

Etter møta hadde eg samtalar med to nøkkelinformantar, som deltok på dei same møta. Framstillinga nedanfor byggjer på dei notata eg gjorde under møta og protokollen som eg laga til etterpå. Nøkkelinformant II har lese igjennom denne protokollen og gjeve sine kommentarar.

Det er vanlegvis ikkje lett for utanforståande å få sleppa til på slike møte (jf. f.eks. Danziger, 1978). Grunnen til at eg fekk tilgjenge, har nok samanheng med at rådmannen er nøgd med arbeidet som prosjektgruppa for årsrapporten har utført og at eg har delteke i denne gruppa. Dessutan hadde det ein viktig symbolsk verdi at rådmannen kort tid før eg spurde om tilgjenge til stabsmøta, kunne ta imot DnC-prisen på vegner av Bergen kommune for beste kommunale årsrapport 1986.

For å få fram endringane under prosessen, har eg valt å rapportera møta i kronologisk rekkjefølgje. Til tider let eg aktørane snakka sjølv i håp om å gje att stemninga og atmosfæren under møta. Av same grunn skildrar eg prosessen i presens. Eg sluttar av kvart møte med oppsummering og diskusjon for at ikkje interessante konklusjonar og analysar skal bli gløymde undervegs.

### **(Møte 1), 10.9.87**

Dette møtet er det første etter at hovudutvala har behandla budsjettframlegget frå kommunaldirektørane/avdelingane. Diskusjonsgrunnlaget på dette møtet er eit notat om investeringsbudsjettet 1988, utarbeidd av økonomi- og finansavdelinga. Kommunalavdelingane har lagt fram eit forslag på 330 mill. kroner medan langtidsbudsjetttrammene er på 319 mill. kroner, altså eit avvik mellom forslag og rammer på 11 mill. kroner. Dette er eigentleg ei svært lita overskriding av rammene. Etter diskusjonen i staben blir det semje om at investeringsramma ikkje kan reduserast. Rådmannen meiner at det er umogeleg å ta ut noko av prosjekta så langt ute i prosessen. Det som eventuelt kan koma på tale, er å auka investeringsramma, eller sjå på finansiering ved hjelp av

"etterslepsmidlar". Låneopptaka skjer på grunnlag av planar, og når ikkje verkeleg aktivitet held tritt med planlagd aktivitet, oppstår ein likviditetsreserve. Det er denne likviditetsreserven som i staben blir omtala som "etterslepsmidlar". Dette strir mot føresegnene i Kommunelova § 50, 9. ledd, der det mellom anna står at "slike inntekter (dvs. lånemidlar eller andre kapitalinntekter) må ikke nyttas til dekning av budsjettets alminnelige løpende utgifter; dette gjelder likevel ikke overføring fra skattereguleringsfond."

Sjølv om det stort sett er semje i staben, både om investeringsnivået og prosjekta, kjem det fram ein del interessante synspunkt frå deltakarane. Desse synspunkta, eller meiningsytringane, gir grunnlag for å dra visse slutningar om budsjettprosessen.

#### *Deltakarane vaktar på andre sektorar*

Ingen av kommunaldirektørane likar at andre får særfordelar. Dette kjem til uttrykk under ein diskusjon om å auka investeringsramma for avdeling for Fritid, kultur og kirke på grunn av prisauke i høve til opphavleg kalkyle. "Der det er overskridelse i forhold til rammene, blir det også tillegg," seier ein av kommunaldirektørane. Ein annan kommunaldirektør hevdar at "når for eksempel avdeling for Skole selger noe, bør dette inn i bykassen og ikke nødvendigvis tilbake til sektoren."

#### *Kommunen har eit incentivproblem*

Ein annan kommunaldirektør er inne på dette med manglande oppmuntring til å gjera noko ekstra for sektoren eller avdelinga. Han peikar på det demoraliserande i at "vi kan akseptere avgifter for å få inn midler til bykassen, men ikke til sektoren." Eit eksempel på dette forholdet er avdeling for Teknisk utbygging som no tilfører bykassen 40-50 mill. kroner meir via avgifter enn tidlegare utan at noko av dette kjem sektoren til gode. Når driftsutgiftene og kapitalutgiftene for vatn og kloakk er dekte, går resten av avgiftsinntektene til bykassen.

Denne utsegna er i prinsippet rett. Det er lagt opp til kostnadsdekking, men eventuelle differansar blir dekte av/går inn i bykassen. I følgje økonomisjefen på avdelinga vil over/underdekkinga over tid balansera, slik at ein ikkje systematisk vil få overdekking.

Dersom det er slik at avgifter og utgifter balanserer over tid, vil denne ordninga neppe vera i strid med føresegnene i Kommunelova.

#### *Administrasjonen vaktar på politikarane*

Administrasjonen har tydelegvis dårleg røynsle med politikarane sin bruk av pengar. Dette kjem til uttrykk i følgjande utsegn frå ein representant på økonomi- og finansavdelinga: "Vi bør ikkje gjera fond synlege i budsjettet, for då blir pengane brukte med

ein gong." Det er liten tvil om at det er politikarane denne tenestemannen tenkjer på her.

### *Aksepterer "vriar" i salderingsinnsparingen*

Både rådmannen og andre i staben seier rett ut at ein må gjera "vriar", det vil seia gå utanom reglar og praksis på slutten. Observasjonar i talmaterialet stadfester denne utsegna. Dei omtala "vriane" er knytte til budsjett-teknikkar, som til dømes medviten budsjettering med vakansar og finansiering med "etterslepsmidlar".

Budsjettering med vakansar, det vil seia ledige stillingar, inneber at den budsjettansvarlege får større finansielt spelerom og mindre risiko for å rapportera overskridingar innanfor sitt ansvarsområde. Finansieringa med "etterslepsmidlar" er ein teknikk som sentraladministrasjonen brukar for å skaffa seg rimelege "likviditetslån" (jf. frammanfor).

Etter møtet hadde eg ein samtale med nøkkelinformant I som då hadde ei "utblåsing" om politikarane. Han sa då mellom anna dette:

Det politiske systemet er ikke i stand til å foreta omprioriteringer i tide. I stedet får vi: "Heia Sandviken og drit i Bergen." I oppgangstider er ikke dette noe problem, men i stagnasjons- og nedgangstider får vi vanskeligheter. Alle våre forslag til nedskjæringer/omprioriteringer har blitt nedstemt fram gjennom årene. Dette er en "vesaldom" som skyldes systemet og ikke enkeltpersoner. Politikerne omvurderer vårt skjønn når det gjelder budsjettert lønnsøkning og kursutviklingen. Det interessante er at denne omvurderingen bare går en vei. I flere år har kommunen brukt "etterslepsmidler" som "likviditetslån", noe som innebærer mer å rutte med på kort sikt. Når vi gjør det på denne måten, er det ikke et eneste mukkt å høre fra politikerne.

Nøkkelinformanten skuldar her politikarane for å vera forkjemparar for sine hjartesaker same kva konsekvensane blir for kommunen under eitt. Politikarane seier ja til utspel frå administrasjonen så lenge det blir meir pengar å rutta med, men i motsett fall vender politikarane det dauve øyret til.

### *Oppsummering og diskusjon*

Det er tydeleg at rammediskusjonen for investeringar er over ved avslutninga av dette første stabsmøtet om budsjettprosessen. Møtet ber preg av "finsaldering", slik at det heile tida er snakk om småendingar. Alt synest å vera bunde opp.

Fleire problem blir tekne opp, mellom anna at det er manglande koordinering og for lite konsekvensvurderingar i planprosessen. Felles for problema som blir diskuterte, er at dei skal utsetjast til seinare. Men då er kanskje nye problem komne til – problem som er viktigare enn førstnemnde. Difor blir mange problem aldri skikkeleg løyste, men vandrar omkring i organisasjonen år etter år ( March & Olsen, 1976).

Under møtet er det ein lett tone. Alle, inkludert rådmannen, synest å vera tilfredse med at investeringsframlegget for 1988-budsjettet snart er i hamn. Det er fleire gonger diskusjon om budsjett-teknikk. Ingen nemner verken årsrapporten eller standardrapporten, bortsett frå at rekneskapen i praksis vert referert til under debatten om finansiering med "etterslepsmidlar". Vi kan alt i alt seia at rekneskapsminnet er lite framme under diskusjonen av investeringsbudsjettet.

### (Møte 2), 17.9.87

På dette møtet blir driftsbudsjettet diskutert og forslaget frå avdelingane samanlikna med langtidsbudsjetttrammene. I debatten blir heile tida ulike problemsaker tekne opp, slik at møtet kan seiast å vera eit forum der stabsmedlemene luftar sine hjartesaker og sine spesielle problem. Fleire interessante drag ved møtet kan listast opp.

#### *Taktikk overfor staten*

Frå 1.1.88 skal kommunane overta driftsansvaret for sjukeheimane. Dette inneber at sjukeheimane må innarbeidast i driftsbudsjettet for bykassen. Følgjande utsegn frå nøkkelinformant II viser at det er taktikk med i spelet når slike budsjettframlegg skal utformast:

I årets budsjettframlegg for bykassen er inntektsgrunnlaget heilt "uttynt". Det einaste positive kan vera at statstilskotet til sjukeheimane blir større enn rekna med. Dette er avhengig av om staten finn ut av vårt opplegg.

Her ser vi igjen eit eksempel på at administrasjonen prøver å få mest mogeleg midlar ut av staten. I slike tilfelle er det brei semje i administrasjonen om måten å gå fram på. Også politikarane kastar usemje og konflikt til side når det er sjanse for å få meir pengar frå staten. I jakta på meir pengar blir indre usemje snudd til ytre semje som resulterer i felles framferd.

#### *Pratar om vanskeleg salderingssituasjon*

Det er semje i staben om at det er mogeleg å skjera ned driftsutgiftene, men at ein då raskt kjem i konflikt med statlege lover og reglar. Dette fører igjen til at interessegrupper vaknar og protesterer.

Under møtet understrekar rådmannen at kommunen er inne i ein dramatisk situasjon, og at budsjettoppdraget i år blir svært stramt. Rådmannen seier mellom anna dette:

Her tåles ingen slinger i valsen. Det kan bli harde samlingsstunder senere i høst for eventuelt å skjere ned rammene på kommunalavdelingene.

Det som seinare har hendt (jf. budsjettrevisjonssaka 1988) viser at staben aldri tok den jobben som rådmannen varsla ovafor. I



staden salderte ein budsjettet på papiret for å unngå konfrontasjon.

### *Rammer styrer beslutningane*

I og med at inntektene i kommunen blir fastsette ut frå rammer og ikkje ut frå behov, er det ikkje til å unngå at vi får overskridingar av budsjettet, hevdar fleire i staben. Dette har samanheng med at rammene er i utakt med behovet. Resultatet blir at rammene styrer beslutningane. Sidan rammebudsjettering er ei rein pengeavgjerd, er det lett for at vedtaket om rammer blir frikopla frå aktiviteten. Rådmannen hevdar at det er mogeleg å styra etter rammer, men "da må vi være tøffe nok til å omprioritere ressursene i takt med endringer i behov."

Denne utsegna tyder på at rådmannen trur at beslutning styrer handling. I følgje mitt datamateriale for perioden 1985-89 er det dårleg samsvar mellom beslutning og handling (sjå figur 6.10 under punkt 6.4).

### *Politikarane viser liten vilje til å omprioritera*

Under møtet syter nøkkelinformant I over at politikarane ikkje vil omprioritera ressursane og at akkumulert underskot berre blir større og større. Det viser seg at forsøk på omprioritering blir omgjorde av politikarane hevdar han, og held fram:

I 1987 blir det et udekket underskudd på ca. 100 mill. kroner (det vart 217 mill. kroner i følgje årsrapporten 1987). Det er en gryte som koker. Vi sitter på lokket. Vi skulle ha hatt reserver på inntektssiden. Hvert år er det underskudd. Nei, vi greier ikke å få dette under kontroll.

Vaktarrolla som denne personen frå økonomi- og finansavdelinga spelar, kjem stadig til uttrykk, for eksempel i denne utsegna:

Mitt råd er: Vi må være forsiktige med å budsjettere inntekter og "anslagsposter", det vil si budsjettér høyt når det er tale om utgifter og lavt når det gjelder inntekter!

### *Kommunalavdelingane sine framlegg ligg systematisk noko over brutto driftsutgiftsrammer*

Denne situasjonen er slett ikkje uvanleg i budsjettprosessen i offentlege organisasjonar, noko som har samanheng med einkvar etat sitt ynske om å veksa. Dette ynsket spring ut frå at tre viktige interessegrupper skal tilgodesjåast: Dei tilsette i etaten, klientane som etaten sitt arbeid er retta mot og dei politikarane som er valde for å fremja etaten sine interesser (sjå Anton, 1967).

Kommunaldirektøren for Skole hevdar at politikarane i Hovedutvalg for Skole boikottar administrasjonen, fordi rammene som administrasjonen set opp samsvarar dårleg med

etablert aktivitet. Politikerane vil rett og slett ikkje godta lågare rammer enn dei som i det minste dekkjer etablert aktivitet. I motsett fall må politikarane bestemma kva for tiltak som skal takast bort. Dette er det siste dei vil gjera.

#### *Når rådmannen sitt framlegg ligg føre, er "jobben" gjort*

Dette er eit problem som politikarane møter når rådmannen sitt budsjettframlegg ligg føre. Det kjennest for politikarane som om ingenting kan endrast utan å gjera påplussingar. Fleire av tenestemennene i staben hadde fått denne reaksjonen frå ein del politikarar då førre årsbudsjett skulle diskuterast. Denne situasjonen kan nok forklara kvifor eit kommunalt budsjett som oftast blir meir ekspansivt når politikarane har gjort sitt vedtak. Politikerane blir tvunga til å gjera påplussingar, elles får dei ikkje demonstrert at dei har innverknad.

Fleire av kommunaldirektørane var inne på tanken om at administrasjonen kanskje burde overlata meir av prioriteringane til politikarane. "Slik det er i dag, gjer vi rett og slett ein for grundig jobb, ja vi blir ein fare for lokaldemokratiet," var det ein som sa.

Etter rådmannen si meining er det ikkje mogeleg å løysa dette problemet internt, for det ligg i systemet at rådmannen skal leggja fram eit budsjett i balanse (jf. § 56 i Kommunelova).

#### *Staben tek sjølvkritikk*

Staben stiller her spørsmål ved sin eigen dugleik. Ein representant frå økonomi- og finansavdelinga stiller spørsmålet om administrasjonen er flink nok til å formidla gjennom systemet kor dårleg det står til med økonomien. Når det kjem til vedtak, er det ingen som vil forstå at "her er det ikkje noko spelerom lenger." Den same representanten stiller vidare dette spørsmålet:

Er det noko gale med oss i administrasjonen? Underskotet i år (1987) blir på nærare 100 mill. kroner. Oppsamla underskot ved utgangen av året blir på nærare 400 mill. kroner. Likevel går vi vidare på den same lina.

Ein av kommunaldirektørane meiner at "vi er for langt borte frå der arbeidet blir utført. Kanskje er vi attpåtil feil organiserte?" Ein annan kommunaldirektør tek sjølvkritikk på oppfølgjinga av budsjettet, som han meiner har vore for dårleg. Elles meiner han at det er ytre årsaker til det akkumulerte underskotet.

#### *Krisa er ei forventningskrise*

Så lenge "butikken" går vidare, sjølv med over 400 mill. kroner i oppsamla underskot, er det vanskeleg å få folk til å forstå at det er krise. Er det sikkert at krise er det rette ordet? Assisterande rådmann seier det slik:

Långiverne oppfatter oss som sikre. Det tryggeste som fins på denne jord, er å låne ut penger til kommunene. Krisa skyldes alt som vi ville ha gjort, men som vi ikke har råd til. Vi klarer å leve med ei krise år etter år. Historien og regnskapstall viser dette. Krisa er altså ikke reell. Vi har blant annet fått 60 mill. kroner ekstra fra staten hvert år i fire år. Da kan vi ikke klage på mulighetene vi har hatt til å holde styr på "butikken".

Vedkomande tenestemann har utan tvil rett i at långjevarane oppfattar kommunane som sikre låntakarar. Dette har samanheng med § 56 i Kommunelova som seier at ein kommune ikkje kan takast under konkurshandsaming. I den same paragrafen står det og at "heller ikke får lov om offentlig akkordforhandling av 6. mai 1899 med tilleggslover anvendelse for kommuner."

Den same tenestemannen har og mykje rett i at krisa ikkje er reell. Aktørane (politikarar og tenestemenn) opplever budsjettprosessen som ei krise, fordi dei ikkje lukkast i å gjennomføra anna enn ein liten del av det dei har tenkt å gjennomføra. Samanlikna med kva kommunen må gjera for å halda oppe eit høveleg tenestetilbod, kan vi ikkje seia at det er noka krise. Målt i sum driftsutgifter var tenesteproduksjonen i 1987 3,2 mrd. kroner i følgje årsrapporten. Dette tilsvarar vel 15.000 kroner pr. innbyggjar. Med denne summen kan kvar enkelt innbyggjar gjera mange ulike ting, til dømes forrenta og avdra eit lån på over 75.000 kroner over 10 år til 15% rente.

#### *Rådmannen si rolle er å vera skyteskive*

Ein av kommunaldirektørane hevdar at politikarane ikkje vil godta lågare rammer, og at rådmannen kanskje har vore for ansvarleg dei siste åra. Det ser ut til at politikarane boikottar administrasjonen, hevdar han.

Rådmannen oppfattar sin eigen situasjon som å vera ei skyteskive for politikarane og pressgrupper. Han utdjupar dette på denne måten:

Alle partiene i Bergen er i opposisjon. Bare rådmannen er i posisjon.

Med dette meiner han at rådmannen er i forsvarsposisjon overfor både politikarar og pressgrupper. Rådmannen kan aldri gjera framlegg om eit nytt tiltak utan samtidig å presentera rekninga. Med andre ord er rådmannen alltid den ansvarlege.

Ein interessant parallell til denne situasjonen finn vi i Edelman (1977) sitt erfaringsmateriale frå amerikansk politikk. Han hevdar at feilslått politikk har ein tendens til å leva vidare på fleire samfunnsområde, trass i brei kunnskap om at den rådande politikken ikkje fører fram. I staden for å endra politikken blir dei administrative leiarane skifte ut. Dette tener som eit symbol på at det skjer endringar i politikken. Følgjande sitat frå Edelman om offentlege tenestemenn sin funksjon er interessant:

As a result, leaders may be displaced as a reaction to strong aversion for their policies, but the policies themselves need not be displaced. It is, in fact, the political function of public officials to attract blame or praise; ---  
(Edelman, 1977: 151)

Politikken blir altså rettferdiggjort gjennom utskifting av tenestemenn.

### *Det er alltid systemendringar under arbeid*

Fleire i staben klagar over at oppfølginga av budsjettet frå sentralt hald er for dårleg, og kjem med følgjande utsegn: "Det lir for langt ut på året før reaksjonane kjem. I realiteten er det for seint å følgja opp budsjettet når vi blir klare over problema først midtsommars."

Økonomisjefen seier at ein er i gang med systemforbetringar når det gjeld oppfølgjingsarbeidet, men at dette har med bemanninga å gjera.

### *Oppsummering og diskusjon*

Deltakarane pratar heile tida om kva som skulle ha vore gjort, men når det kjem til stykket, blir dei for passive og for redde for konsekvensane. Det synest som om det er viktigare å oppnå balanse i budsjettet på papiret enn reell balanse. Elles er det tydeleg at aktørane kjenner seg handlingslamma, og innser meir og meir at dei sit for langt borte frå "produksjonsstadene" i kommunen.

Denne kjensla av handlingslamming fører til meir eller mindre vel uttenkte framlegg til systemforbetringar, som for eksempel prosjektet "Bedre bruk av sosialhjelpsmidlene" på avdeling for Helse og sosiale tjenester. I ettertid har det vist seg at dette prosjektet har ført til betre styring med sosialhjelpsmidlane på dei sosialkontora som er med i prosjektet. I Sentraladministrasjonen er den auka vekta på budsjettoppfølging gjennom budsjettrevisjonar og rekneskapsprognosar eit anna eksempel på såkalla systemforbetringar. Systemendringane i Bergen kommune fører til noko større vekt på rekneskapsminnet.

### **(Møte 3), 15.10.87**

Dette er det første stabsmøtet etter at Statsbudsjettet vart offentleggjort. På grunn av innstrammingane i Statsbudsjettet overfor kommunesektoren blir salderingsproblemet for Bergen forverra med 118 mill. kroner i følge utrekningar frå økonomi- og finansavdelinga. Denne forverringa fordeler seg slik (tal i mill. kroner):

- Auke i avgifta til folketrygda	98,0
- Ny arbeidsgjevaravgift på pensjonsinnskot	13,0
- Redusert statleg bidrag til sjukelønsordninga	7,0
	<u>118,0</u>

Rådmannen har valt å senda ut si budsjettinnstilling (seinare kalla innstilling nr. I) til politikarane i usaldert form, det vil seia med ein manko på 114 mill. kroner (118,0 - 4,0). Den sistnemnde summen er auka skatteinntekter på grunn av innhaldet i Statsbudsjettet. Det er reint praktiske grunnar til at saka blir sendt ut på denne måten, mellom anna trykkeritekniske.

Staben tek no til å diskutera fire alternative måtar å saldera 114 mill. kroner på. Det er rådmannen som skisserer alternativa. I dette arbeidet samanliknar han med Oslo og Trondheim:

*Stortingsbehandlinga.* Vi ventar på Stortingsbehandlinga av Statsbudsjettet, det vil seia at vi tek ikkje alvorleg det som står i dette dokumentet og gjer ikkje noko for å retta opp vårt budsjett i høve til Statsbudsjettet.

"*Trondheimsmodellen*", det vil seia "tut og kjør". Denne modellen har tre hovudkjenneteikn:

- 1) Skattar og rammetilskot utgjer 3/4 av inntektene. Rammetilskotet er ikkje realistisk vurdert, og vi fører difor opp det vi meiner vi har krav på.
- 2) Skattegrunnlaget. Salderingsproblemet let seg ikkje løysa utan eit høgt skatteoverslag. Difor fører vi opp eit så høgt skatteoverslag som vi treng for å saldera budsjettet.
- 3) Bystyret har tidlegare sagt at det ikkje vil finna seg i store nedskjeringar. Difor er ikkje nedskjeringar aktuell politikk.

"Trondheimsmodellen" er altså uttrykk for ei krisestemning med staten som fiende. Her er det på sin plass å nemna at Trondheim er i ein langt betre økonomisk situasjon enn Bergen, men likevel blir situasjonen vurdert som kriseprega.

"*Oslomodellen*". Her er framgangsmåten ei medviten underbudsjettering for å få budsjettet i balanse.

"*Bergensmodellen*". Her er opplegget å køyra ei ansvarleg line med:

- 1) Auke i eigedomsskatten kombinert med redusert fritak
- 2) Auke i ein del inntekter gjennom avgifter (f.eks. leige av idrettshallar)
- 3) Gjennomgang av driftsvolumet og nedskjering der det er mogeleg

Det er interessant å sjå at rådmannen i Bergen vurderer den lina som kommunen følgjer, som ansvarleg.

Sjølv om planen er å køyra ansvarleg, viser rekneskapstala for Bergen i perioden 1984-89 (jf. figurane under punkt 6.4) at kommunen har handla i samsvar med "*Oslomodellen*", det vil seia ei reell underbudsjettering. Det kan diskuteraast om denne underbudsjetteringa har vore medviten eller ikkje. I fleire år har lønsutgiftene og sosialhjelpsutgiftene i Bergen kommune vorte budsjetterte for lågt.

Utsegna frå nøkkelinformant IV på side 85 tyder på at rådmannsstenen etter kvart har vorte meir medviten om kva innhaldet i årsbudsjettet inneber for kommunen finansielt. Det avtakande budsjettavviket i 1988 og 1989 (jf. figur 6.5 på side 78) underbyggjer påstanden i den nemnde utsegna.

### *Kommunaldirektørane vil driva "råkøyring"*

Ein av kommunaldirektørane trur at Trondheim tener på si framferd, og meiner at staten sitt utspel inneber at det ikkje er mogeleg å driva seriøst budsjettarbeid. Han hevdar ut frå dette at Bergen skal sjå bort frå auken i avgifta til folketrygda (98 mill. kroner). Hardkøyret mot staten blir understreka av denne utsegna:

De saktmodige arver ikke verden, og ærlighet varer ikke lengst i den kommunale verden.

To andre kommunaldirektørar hevdar òg at det er viktig å slå tilbake mot staten med motargument. Dei meiner det er urettferdig at bykommunane skal betala for utjamningspolitikken innanfor kommunesektoren, samtidig som nye oppgåver blir pådytta kommunane, ikkje minst bykommunane. Ein av dei seier:

Vi har ikke krefter til å gå inn på driftsinnskrenkninger i en situasjon der stadig nye oppgaver blir pådyttet oss fra staten og fylkeskommunen. Det blir stadig stilt nye forventninger til oss, for eksempel at vi skal ta på oss oppgaver innenfor psykisk helsevern. For å få budsjettet i balanse bør vi ha inn et fjerde punkt i "Bergensmodellen". Det er å redusere underskuddsindekkingen, selv om det er som å pisse i bukse.

### *Administrasjonen sentralt vil driva ansvarleg*

Rekneskapsminnet er framme hjå assisterande rådmann og økonomisjefen. Begge viser til årsrapportdata. Førstnemnde seier at vi har lett for å gløyma rekneskapsdata i denne salderingsdiskusjonen. Desse data viser at vi har fått betre og betre kår, men at utgiftene har auka meir enn inntektene. Konsekvensane av dette må vi klargjera overfor innbyggjarane, media og staten. Økonomisjefen er enno meir konkret og viser til at årsrapporten frå og med 1982 dokumenterer ein årleg realvekst for driftsutgiftene i kommunen på 4-5%. Han seier vidare dette:

Når vi så tar med at staten hvert år fra og med 1984, har gitt oss kompensasjon på 60 mill. kroner (nå 65 mill. kroner) for å dekke våre avvik, er det dobbelt grunn til å være ansvarlige.

Det er tydeleg at både assisterande rådmann og den sentrale økonomisjefen er medvitne om at den eigentlege oppgåva deira er å halda orden på økonomien.

### *Strategidiskusjon*

På dette møtet er det heile tida ein diskusjon om strategi overfor staten. Denne diskusjonen spring ut frå det dårlege samsvaret mellom rammeløyvingane frå staten og dei pålegga som den same staten gir kommunen gjennom lover og reglar. Kommunaldirektørane ivrar mest for å få fram dette misforholdet. Diskusjonen minner om eit parti sjakk der kommunen og staten er motstandarar.

Det kommunaldirektørane tenkjer på i denne samanhengen, er at rammetilskotet for 1988 blir auka med 4% (ekskl. sjukeheimane) medan prisauken frå 1987 til 1988 er 5% i følgje Regjeringa sin prognose. Dette utgjer ei innstramming på ca. 4 mill. kroner. Samtidig er det frå staten si side ikkje på tale å redusera standardkrava på noko område, snarare det motsette.

Diskusjonen i staben endar opp med ein klar meiningsskilnad om val av strategi. Rådmannen og økonomi- og finansavdelinga vil spela med opne kort overfor staten kombinert med fagleg sikker framferd. Kommunaldirektørane, derimot, vil "gje blaffen" og pressa staten. Dette blir klart understreka av ein av dei, som seier dette:

Jeg er fascinert av en avskydemonstrasjon overfor Finanskomitéen.

Dette er eit klart døme på at aktørane kan tenkja seg å bruka budsjettet som eit demonstrasjonsmiddel overfor staten. Her vert altså budsjettet brukt meir som eit middel til å uttrykkja verdiar enn som eit middel til å omforma verdiar og ressursar til handlingar (sjå Czarniawska-Joerges & Jacobsson, 1989).

### *Legitimering overfor staten*

Rådmannen og hans næraste stab (økonomi- og finansavdelinga og plansjefen) er særleg opptekne av å få fram eit godt dokumentert materiale overfor statsadministrasjonen, det vil seia i første omgang Kommunaldepartementet og seinare Finansdepartementet. Rådmannen vil først "rydda opp i eige hus" før han møter representantar frå statsadministrasjonen. Med dokumentasjon meiner han å godtgjera at utgiftsbehovet som kommunen legg opp til er påkravd. Vidare meiner han at det er viktig å dokumentera at inntektsgrunnlaget er tilnærma fullt utnytta i kommunen. Han skriv mellom anna:

Jeg skal kunne forsvare oss overfor staten uten å få slengt svake punkt i oss, for eksempel at Bergen ikke utnytter inntektsgrunnlaget.

Det er tydeleg at rådmannen ser på administrasjonen i staten som ein maktfaktor. Dette kjem mellom anna til uttrykk gjennom følgjande utsegn:

En av våre beste allianser er administrasjonen i staten.

Dette er eit uttrykk for at rådmannen har eit pluralistisk syn på staten. For å få fram krisetilhøva i kommunen, framstiller han staten som ein årsaksfaktor, og dermed ein fiende. I det konkrete arbeidet med å få meir pengar frå staten, allierer rådmannen seg med tenestemennene i den same staten.

Som lekk i legitimeringa overfor staten er alle i staben samde om at både rådmannen og topp-politikarane i fellesskap går ut i massemedia og klargjer problema. Her er særleg fjernsynet og riksavisene viktige, i følgje møtedeltakarane. Det er altså heilt tydeleg at staben spelar på sterk mediefokusering for å nå fram med problema.

Det er slåande kor sterk og markert semja er i staben om å klargjera problema i massemedia i håp om å få meir pengar frå staten.

#### *Rådmannen refererer til pårekna rekneskap 1987*

Med referanse til økonomi- og finansavdelinga seier han at stillinga i 1988-budsjettet i høve til pårekna rekneskap for 1987 må klart fram. I følgje økonomisjefen er realveksten 0, frårekna salderingsproblemet på 114 mill. kroner. Det at rådmannen koplar inn pårekna rekneskap for 1987 i vurderinga av 1988-budsjettet, tyder på at han brukar rekneskapen. Rekneskapsminnet tek altså til å få større innpass hjå rådmannen. Ingen andre i staben tek opp denne tråden, så det er tydeleg at aktørane som gruppe ikkje er særleg opptekne av rekneskapsdata.

#### *Staben refererer til langtidsbudsjetttrammer*

Det er tydeleg at budsjettminnet dominerer hjå aktørane i staben. Fleire refererer ofte til rammene i langtidsbudsjettet når dei diskuterer salderingsproblemet. Dette tyder på at langtidsbudsjettet har ein stor læringsverdi for administrasjonen, men kvifor blir ikkje årsbudsjettet då meir realistisk? Kanskje det er fordi langtidsbudsjettet skapar eit forventningspress på grunn av at det tek for lite omsyn til historiske data? Som nemnt tidlegare (jf. punkt 6.7.4), er langtidsbudsjettet eit viktig medium for forkjemparane, der dei særleg nyttar høvet til å presentera nye tiltak. Dersom staben nyttar langtidsbudsjettet som eit middel for å læra, er det naturleg at driftsutgiftene lett kan bli så høge at det blir eit negativt tal for "løpande verksemd netto".

#### *Oppsummering og diskusjon*

Det er semje i staben om å senda ut eit usaldert budsjett til politikarane den 20.10.87 (rådmannen si budsjettinnstilling I). Vidare er det semje om å auka eigeidoms-skatten og leigeinntektene, slik at inntektsgrunnlaget kan bli best mogeleg utnytta. Det er elles ein omfattande diskusjon om strategien overfor staten. Diskusjonen viser at kommunaldirektørane vil driva "råkøyring" medan administrasjonen sentralt vil driva ansvarleg. Diskusjonen endar opp med at det i alle høve er viktig at kommunen sine problem blir godt dokumenterte, både i massemedia og overfor statsadministrasjonen.

Vi ser igjen at rådmannen og representantane frå økonomiavdelinga representerer den mest ansvarlege lina i utspelet overfor staten. Kommunaldirektørane er meir stemde for å protestera overfor staten enn dei førstnemnde. Det er elles tydeleg at kommunaldirektørane på stabsmøte langt på veg spelar den same forkjemparrolla som politikarane gjer i hovudutvalsmøte og i bystyret.



*Samtale med to nøkkelinformantar*

Etter møtet hadde eg samtalar med nøkkelinformantane I og II. Eg spurde då nærare om budsjettrevisjonssaka i juni 1987. Nøkkelinformant I hevda då at denne saka vart fremja som ei hastesak på grunn av skuleopplegget 1987/88. Skulesektoren måtte ha melding raskt, det vil seia før ferien for å kunna ta omsyn til mogelege innstrammingar ved starten av det nye skuleåret. Nøkkelinformant I sa vidare:

Vi skulle samtidig fastsette rammene for langtidsbudsjettet 1988-91. Årsrapporten 1986 var tilgjengelig akkurat på dette tidspunktet med fersk informasjon om året som gikk. Det var derfor naturleg å bruke informasjon fra denne som en viktig del av grunnlagsmaterialet.

Dette viser at informasjon som er tilgjengeleg til rett tid, på rett stad og i tillegg er av verdi for saka, blir brukt. Det viser òg at årsrapporten vart brukt under budsjettrevisjonen fordi rapporten var godt eigna til å avsløra problemet som kommunen stod overfor: ei stor overskriding av driftsutgiftene og større langsiktig opplåning enn det resultatet for den løpande verksemda gav grunnlag for.

Nøkkelinformant II hevdar at "årsrapporten no sjølvsagt blir brukt i budsjettprosessen, fordi den nye rekneskapsinformasjonen er tilgjengeleg." Han hevdar og at "årsrapporten har sett rekneskap meir i fokus i planleggingssamanheng." Gjennom heile møtet viser vedkomande informant ei svært ansvarleg haldning til problema. Utsegna hans må likevel tolkast som prat om ein tenkt bruk av årsrapporten, framfor verkeleg bruk. Den finansielle utviklinga i kommunen fram til og med dette tidspunktet (jf. punkt 6.3) tyder ikkje på at rekneskapsinformasjon frå årsrapporten blir særleg mykje brukt i budsjettprosessen.

Nøkkelinformant I har over 30 års røynsle frå kommunalt økonomiarbeid. Han kom mellom anna med dette hjertesukket:

Jeg er trøtt av dette her. Det eneste som holder liv i meg her i kommunen, er det lille vi driver med av systemutvikling. Dette ser vi ihvertfall noe resultat av. Politikerne vil ikke høre snakk om at vi har hatt en realvekst på ca. 5% i regnskapene de siste årene. Disse tallene vil de helst glemme fortest mulig. Ja, de vil helst ikke se dem. Å argumentere overfor politikerne med at det vil bli nødvendig å stramme inn for å få orden på økonomien, er som å stange hodet mot en vegg. Men slik må det vel kanskje være, for politikerne lever jo av å vise til at nye tiltak blir satt i verk!

Utsegna ovafor er eit uttrykk for mismod over ein arbeidssituasjon som ikkje har endra seg særleg mykje frå år til år. Samtidig summerer utsegna opp den kommunale budsjettprosessen i eit nøtteskal (jf. Olson & Rombach, 1988).

**(Møte 4), 22.10.87**

Diskusjonen om budsjettalderinga startar på grunnlag av eit notat om å saldera budsjettet ved ein kombinasjon av inntektsauke og utgiftsreduksjon.

Alt frå starten av møtet skapar rådmannen inntrykk av at dette er ein dramatisk budsjettinnspurt og at medieinteressa for saka er stor. Han seier mellom anna at storbyane legg opp til å få TV-dekning i kveld på grunn av Regjeringa si innstramming av kommuneøkonomien i Statsbudsjettet.

#### *Brukar avgiftsauke for å skapa inntrykk av dramatikk*

I følgje rådmannen er auken i avgifter + eigedomsskatt på 33% samanlikna med året før. Dette inneber at Bergen no ligg ca. 20% over Oslo og Stavanger når det gjeld vass-, kloakk-, renovasjons- og feiingsavgifter. Framlegget om å ta betaling for bruk av idrettshallar og å auka gravferdsavgiftene monaleg, er tiltak som byggjer opp under den dramatiske salderings-situasjonen for kommunen.

#### *Leitar medvite etter argument som kan brukast mot staten*

Eit viktig argument her er at staten har "snytt" kommunane når det gjeld rammetilskotet. Tildelinga står ikkje i forhold til verken prisauken eller statlege pålegg som kjem til uttrykk i lover og reglar som kommunane må retta seg etter.

#### *Diskuterer pårekna vekst i 1987 i høve til rekneskapen 1986*

Her er eit eksempel på at dei to representantane frå økonomi- og finansavdelinga brukar rekneskapsdata for å gje eit overslag over pårekna vekst i driftsutgiftene frå 1986 til 1987. Dei tek utgangspunkt i driftsutgiftene inkludert renteutgifter og kurstap i årsrapporten 1986. Rekneskapsminnet har altså fått større gjennomslag i økonomistyringa hjå desse aktørane.

I følgje økonomi- og finansavdelinga blir denne veksten på nominelt 12,6% og reelt 5,5% (Årsrapporten 1987, som kom i mai 1988, viser at dette var eit korrekt overslag, jf. side 12 i rapporten). Veksten blir forklart med at nivået for sosialhjelpa og lønsavsetningane ikkje er realistisk budsjettert. Representantane frå økonomi- og finansavdelinga hevdar at denne veksten er "ustyrt", eller ute av kontroll.

#### *Staben kritiserer seg sjølv*

Denne kritikken gjeld fleire punkt, mellom anna peikar økonomisjefen på at det hadde vore eit langt mindre salderingsproblem i årsbudsjettet, dersom langtidsbudsjett-prosessen hadde verka betre. "Et eller annet er galt med opplegget," seier han.

Ein av kommunaldirektørane samanliknar med næringslivet og kva som ville ha vorte gjort der i ein tilsvarende situasjon. Han hevdar at i næringslivet må utgangen bli balanse totalt, sjølv om ei avdeling overskrir budsjetta. Overført til vår situasjon vil det ha som følgje at når avdeling for Helse og sosiale tjenester overskrir, så må dei andre avdelingane skjera ned tilsvarende.

"Hos oss synes dette å være bortimot umulig å få til," hevdar han. Dette er eit tydeleg teikn på at kvar avdeling oppfattar seg sjølv som ei heilag ku og som ein "kommune i kommunen."

Ein annan av kommunaldirektørane tek bladet frå munnen og seier "i klartekst" kva han meiner om budsjettprosessen:

Vi må bruke mindre tid på budsjettet og mer tid på oppfølging. Det skjer nå en ukontrollert bruk av midler samme hva vi gjør med den arbeidsmåten vi har. Det er et stort spørsmål om den sterke konsentrasjonen om budsjettarbeidet er verdt innsatsen.

Denne kommunaldirektøren har altså oppdaga at budsjettminnet får for stort gjennomslag i budsjettprosessen, noko som tyder på at han har lært av eiga erfaring. Ingen av dei andre i staben tok opp denne tråden for vidare diskusjon, men "hasta vidare" til ein ny taktikkdiskusjon.

Det denne kommunaldirektøren hevdar, er at den sterke konsentrasjonen om budsjettet fører til underbudsjettering på ein del postar for å få ramma til å dekkja inn flest moglege tiltak på papiret. Resultatet blir ofte overskridingar på grunn av dårleg styring når rekneskapen skal gjerast opp.

#### *Ein omfattande taktikkdiskusjon*

Denne diskusjonen omfattar alt frå å leggja fram eit budsjett som manglar 75-80 mill. kroner i den tru at Stortinget ikkje vedtek Statsbudsjettet, til å ta alle utspela frå staten alvorleg. Det siste alternativet er det økonomi- og finansavdelinga som argumenterer for. Dei to representantane frå denne avdelinga appellerer til deltakarane om å gjera jobben med å saldera budsjettet, for "ein administrasjon må ta utspel frå staten alvorleg, sjølv om det staten gjer er negativt for oss. Dersom staten sine utspel var positive for oss, ville vi ha sagt ja med ein gong," seier dei to. Utsendingane frå økonomi- og finansavdelinga gjentek elles at rekneskapen 1987 vil visa ein realvekst på ca. 5%.

Rådmannen har heile tida politikarane i bakhovudet når han vurderer taktikken. Han tvilar på om politikarane vil godta klare nedskjeringsframlegg for driftsutgiftene. Dette viser at rådmannen er dyktig til å tolka politiske signal og at han har ein god nase for politikk.

#### *"Brannutrykking"*

Ein kommunaldirektør klagar over at den ubehagelege diskusjonen som skulle takast i langtidsbudsjettet stadig har vorte utsett. Han seier mellom anna:

Før eller senere må politikerne konfronteres med realitetene. Jeg trodde at dette først skulle skje i langtidsbudsjettet og deretter i årsbudsjettet, men langtidsbudsjettet har stadig blitt utsatt.

Denne tenestemannen seier seg lei for at prosedyrane ikkje blir

følgde. Vi har altså i staden fått ein situasjon som minner svært mykje om ei "brannutrykking" (jf. Cyert & March, 1963; Olsen, 1970).

### *Salderingsproblemet er felles for administrasjon og politikarar*

Ein av kommunaldirektørane snakkar om at "vi må ansvarleggjøre de politiske myndigheter sentralt. Vi må bort fra at rådmannen blir sett på som "den stygge ulv". Dette må vi få fram i formannskapet. Vi i administrasjonen eier problemet sammen med politikerne."

Sitatet ovafor tyder på at vedkomande kommunaldirektør ser på staten som administrasjonen og politikarane sin felles fiende. Han meiner altså at administrasjonen og politikarane må gjera felles sak overfor staten.

### *Inntektsauke og samordning*

Møtet endar i hovudsaka opp med å saldera budsjettet ved ein inntektsauke på ca. 60 mill. kroner (skattar og ymse avgifter). I tillegg er det semje om å samordna utspelet overfor staten med dei andre større bykommunane (Oslo, Trondheim og Stavanger). Til slutt er det snakk om ein mindre driftsreduksjon, som økonomi- og finansavdelinga skal arbeida vidare med til det neste møtet om budsjettalderinga. Dette er det siste møtet før rådmannen si tilleggsinnstilling blir lagt fram for politikarane.

Vi kan altså konkludera med at staben vel "den minste motstands veg" for å saldera budsjettet.

### *Oppsummering og diskusjon*

Møtet er prega av at "no må vi koma i mål med salderingsinnstillinga" og "no må vi bli samde om strategien overfor staten." Skiljet mellom dei som vil køyra ansvarleg og dei som vil driva "råkøyring" går i hovudsaka mellom rådmannen og økonomi- og finansavdelinga på den ansvarlege sida og kommunaldirektørane på "råkøyringssida".

Sjølv om det er tenestemenn som er samla i staben, minner diskusjonen om at det er ei politisk forsamling som er i aksjon. På grunn av ulike ideologiar i staben blir ein ikkje samd om kvar ein skal skjera ned på driftsutgiftene. Når det gjeld diskusjonen om meir inntekter, opptrer staben med ein felles ideologi. Her er det semje om å gjera alt ein kan for å få meir pengar frå staten. Diskusjon av taktikk overfor staten kjem framom faglege diskusjonar. Plassering av ansvar internt blir lite debattert. I staden blir ansvaret skyvd over på staten med ansvarsfråskrivning og taktikkdiskusjon som eit dominerande diskusjonstema.

**(Møte 5), 29.10.87**

På dette møtet går staben igjennom eit saldert framlegg på bakgrunn av eit notat frå økonomi- og finansavdelinga. Dette notatet er basert på drøftingar mellom økonomi- og finansavdelinga og planavdelinga i eit uformelt møte den 27.10 om sluttsalderinga. Også rådmannen og assisterande rådmann er med på dette møtet. I følgje nøkkelinformant II er alle møtedeltakarane samde om at det dei gjer framlegg om skal vera realistisk. Dei trur altså på budsjettframlegget.

Nøkkelinformant II seier vidare:

Vi har ikkje redusert skjønspostar, slik som løner, sosialhjelp etc. Dette skuldast nok til ei viss grad større vekt på rekneskapstal. Kor mykje av dette som kan førast tilbake til årsrapporten, er usikkert, men at årsrapportarbeidet har hatt ein innverknad er heilt klart.

Denne utsegna tyder på at administrasjonen har lært av årsrapportarbeidet. Årsrapporten har altså fått innverknad på realismen i budsjettet.

Salderingsskissa ser slik ut (tal i mill. kroner):

<b>Tiltak</b>		
<b>Reduksjon i netto driftsutgifter:</b>		
Eigedomsskatt (netto auke)		35,4
Auke i sjømannsskatten		13,0
Forskyving av renteterminar		10,3
<b>Tilpassingar i driftsbudsjettet:</b>		
Lønsavsetjing kulturinstitusjonar	-1,0	
Sentraladministrasjonen	0,4	
Skole	4,3	
Helse og sosiale tjenester	18,0	
Fritid, kultur og kirke		
- inntektsauke	9,2	
- utgiftsreduksjon	<u>4,0</u>	13,2
Teknisk utbygging	7,0	
Samferdsel	6,8	
Bolig og bygg	3,0	
Vedlikehald Bolig og bygg	<u>5,0</u>	<u>56,7</u>
Netto reduksjon i alt		<u>115,4</u>

(Notat til stabsmøtet frå økonomi- og finansavdelinga 28.10.87)

***Fristar styrer meir enn realitetar***

Først i dag diskuterer staben konkrete nedskjeringar, fordelte på avdelingane. Ein sannsynleg grunn til det er at det no er ingen veg utanom. Salderingsframlegget skal leverast til politikarane 4. november. Frå denne dato er det også offentleg.

Sjølv om diskusjonen viser at det er fleire saker som det må arbeidast grundigare med, blir det ikkje gjort noko meir med dei i denne omgang, fordi fristen for budsjettframlegget er så nær. Det er eit velkjent fenomen i offentlege organisasjonar at saker "flyt rundt" i systemet, der den gjennomgripande debatten som

ein gong må koma, stadig blir utsett på grunn av fristar som forfell. Budsjetteringa av skatteinntekter og utgifter til sosialhjelpsmidlar er døme på slike saker under budsjettprosessen i Bergen kommune.

### *Kritikk av Regjeringa*

Aktørane kritiserer Regjeringa sine stadige krumspring, som gjer det vanskeleg å budsjettera og planleggja. Det vanlege omkvedet er dette: "Regjeringa pålegg oss å innføra langtidsbudsjett-teknikkar, men brått endrar dei inntektsopplegget. Korleis kan vi då langtidsbudsjettera, når finansieringsopplegget vårt stadig blir endra?"

Aktørane klagar altså over at dei blir usikre på grunn av uklare meldingar frå Regjeringa. Det er tydeleg at aktørane søkjer full informasjon, men kva er meininga med å budsjettera dersom det er full informasjon? Det er tydeleg at staten heile tida blir kritisert anten i eigenskap av departement, Regjering eller Storting.

### *Diskusjon av taktikk og strategi*

På dette møtet gjeld taktikdiskusjonen nedskjeringstiltak på skulesektoren og korleis politikarar og pressgrupper vil reagere på slike tiltak. Etter diskusjonen å dømma er det tydeleg at aktørane har lært av tidlegare erfaringar med nedskjeringsframlegg på denne sektoren.

Assisterande rådmann hevdar at staben ikkje må gjera framlegg om å leggja ned skular, fordi dette fører til mykje støy. "Dette vil helt sikkert ikke bli akseptert av politikerne," seier han. Rådmannen følgjer opp og seier at han vart sviken av politikarane i saka om Fridalen skole. "Kommunaldirektøren og jeg jobbet seriøst for å få en rask avgjørelse med politiske vedtak i ryggen. Da det bar til stykket, vendte de samme politikerne ryggen til oss." Dette er harde ord, men viser vel i grunnen at rådmannsstillinga slett ikkje er nokon søndagsskule.

### *Marginaldiskusjon*

Heilt på slutten av salderingsinnsurten kjem diskusjonen om småsummar fram. Beløp heilt ned til 100.000 kroner vert no diskuterte, for eksempel ymse tilskotsordningar på kultursektoren.

### *Oppsummering og diskusjon*

Dette siste stabsmøtet i budsjettprosessen varer i 2,5 timar og det lukkast for staben å koma fram til eit saldert budsjett, slik at det som står att er rein budsjett-teknikk i regi av økonomi- og finansavdelinga. Tilleggsinnstillinga til rådmannen sitt budsjettframlegg frå 20.10 kan dermed offentleggjerast etter planen den 4. november.

Det er vanskeleg å seia noko anna om salderingsinnstillinga enn at staben har valt den minste motstands veg. Nedskjeringane råkar overføringane til aksjeselskap. Vidare blir vedlikehaldet redusert, og sameleis tilskota til ymse kulturtiltak. Tilskota til andre, altså omgjevnadene, blir reduserte. Dette medfører at ein del av kommunen sitt finansielle problem blir velta over på aktørar utanfor kommunen. Det er og iaugnefallande at administrasjonen reduserer på tiltak som eigentleg er "hardt ute å køyra frå før," slik som kollektivtilbodet, vedlikehald av offentlege bygg og drift av parkar og friområde. Etter dette kan vi trygt seia at budsjettinnsparingen har eit tydeleg skin av panikk over seg.

Tenestemennene vegrar seg tydelegvis for å gå inn på framlegg som fører til oppseiing av tilsette som er på lønnslista i Sentraladministrasjonen eller i avdelingane. Tiltaka ber preg av "ri av stormen" tiltak, som tek utgangspunkt i at aktørane trur salderingsproblemet er forbigåande og kan tilskrivast faktorar i omgjevnadene. Rådmannen og hans stab trur at problema vil retta seg når den administrative og politiske toppleiinga har greidd å setja statlege styresmakter tilstrekkeleg inn i Bergen kommune sin situasjon.

Dette minner ein del om Nystrom & Starbuck (1984) sine funn i samband med studiar av organisasjonar i kriser. Toppleiarane undervurderte krisesyntoma og sette i første omgang berre i verk "ri av stormen" ("weathering-the-storm") tiltak.

#### 6.7.6 Bystyrebehandlinga av 1988-budsjettet

Nedanfor gir eg att karakteristiske trekk ved debatten i bystyret om 1988-budsjettet. Ut frå problemstillinga i mi avhandling er eg spesielt ute etter administrasjonen, det vil seia i hovudsaka rådmannen sin argumentasjon og informasjonsbruk i denne debatten. I tillegg er eg sjølv sagt også interessert i særtekk ved politikarane sin argumentasjon og informasjonsbruk. Under debatten om 1988-budsjettet hadde eg sjølv ikkje høve til å vera til stades heile tida. I tillegg til mine egne observasjonar byggjer eg difor framstillinga mi på eit notat frå ein av forskarkolleaga mine, som var observatør under heile møtet.

I kommunestyreperioden 1984-87 var desse partia representerte i bystyret: Arbeiderpartiet (A), Framstegspartiet (Frp), Høgre (H), Kristeleg Folkeparti (KrF), Sosialistisk Venstreparti (SV), Venstre (V), Det Liberale Folkepartiet (DLF), Raud Valallianse (RV) og Senterpartiet (SP). I kommunestyreperioden 1988-91 er ikkje Det Liberale Folkepartiet, som er lagt ned, og Senterpartiet lenger representerte i bystyret. Når eg nedanfor viser til namn på politiske parti, brukar eg dei forkortingane som gjeld.

Møtet starta den 21.12 kl. 10.00 og varde til kl. 22.25 om kvelden. Då hadde det ikkje lukkast å få kvalifisert fleirtal (dvs. 2/3) for eit fellesforslag til budsjett, framsett av A, DLF, KrF, V og SP. Det måtte difor kallast inn til nytt møte dagen etter for å handsama på nytt dei delane av framlegget til budsjettvedtak som ikkje fekk 2/3 fleirtal ved første avrøysting. Ved andre gongs handsaming er det tilstrekkeleg med simpelt fleirtal for å få

gyldig vedtak, og slik vart også utfallet.

Som grunnlag for debatten ligg det føre eit saldert budsjettframlegg frå rådmannen med sum driftsutgifter på 3.446 mill. kroner inkludert renter og kurstap (innstilling II) med ei seinare mindre oppjustering til 3.450 mill. kroner (innstilling III). Rådmannen har lagt følgjande hovudprinsipp til grunn for sitt salderingsframlegg:

1. Rådmannen foreslår ikke finansielle transaksjoner som redusert underskuddsdekning, avdragsutsettelse, etc. Det ville bare være å skyve problemene foran seg. En slik løsningsmodell kunne til nød anbefales dersom der i horisonten var i sikte en eksepsjonell stor inntektsvekst i kommunen eller store reduksjoner i utgiftsvolumet. Imidlertid vil rådmannen i forbindelse med neste langtidsbudsjett ta opp til drøfting og fremme forslag om en annen finansiering av de akkumulerte underskuddene for å redusere rentebelastningen.

2. Rådmannen mener det ikke er riktig å underbudsjettere anslagsposter for å få budsjettet i balanse. Dette er også en utsettelse av problemer. Som regel gir slik budsjettpraksis underskudd med derav følgende økonomiske problemer. Den største anslagsposten er utgiftene til sosialhjelp. Disse utgiftene må bringes nedover. For å oppnå dette er det imidlertid tiltak som må iverksettes og ikke en reduksjon av selve budsjettposten uten at tiltak iverksettes.

3. Økte inntekter er også en form for innstramming. Så lenge kommunens økonomiske problemer blant annet skyldes statlige innstrammingstiltak, må det være forsvarlig å føre denne innstrammingen videre over på innbyggerne i form av økte skatter og betalingssatser. Som alternativ til økte skatter og betalingssatser står selvsagt den mulighet å redusere ytterligere tilbudet til befolkningen. Rådmannen har imidlertid den mening at i valget mellom økte overføringer fra innbyggerne til kommunen eller reduserte overføringer fra kommunen til innbyggerne, bør man i rimelig utstrekning velge det første alternativ.

4. Innstrammingen bør ikke bare ramme skattefinansiert kommunal aktivitet. Konsekvensen av dette syn er at rådmannen foreslår reduserte overføringer fra bykassen og økte overføringer til bykassen. (Rådmannens budsjettinnstilling II, 4.11.87, side 5)

Utsegna under punkt 2 viser at rådmannen har drege lærdom av rekneskapsinformasjonen dei siste åra. Under punkt 3 legitimerer han handlingane sine ved å visa til staten. I punkt 4 legitimerer han sitt framlegg ved å visa til at skattefinansiert verksemd ikkje nødvendigvis skal bera alle innstrammingane.

Under budsjettmøtet viser rådmannen til årsrapporten 1986, "som er utdelt til bystyremedlemene", og rettar med dette søkelyset mot ressursbruken i skulen. Han viser til to grafar på side 19 i rapporten. Desse grafane fortel at talet på elevar pr. lærar har gått ned i perioden 1982-86 og at utgiftene pr. elev i faste kroner har auka i den same perioden. Denne handlinga viser at rekneskapsminnet har fått gjennomslag hjå rådmannen.

I budsjettframlegget går rådmannen inn for å overføra pengar frå to kommunale særbedrifter: Fana Steinknuseverk (6 mill. kroner) og Bergen Lysverker (20 mill. kroner). På spørsmål frå representanten NN (H) om dette er lovleg, rettferdiggjjer



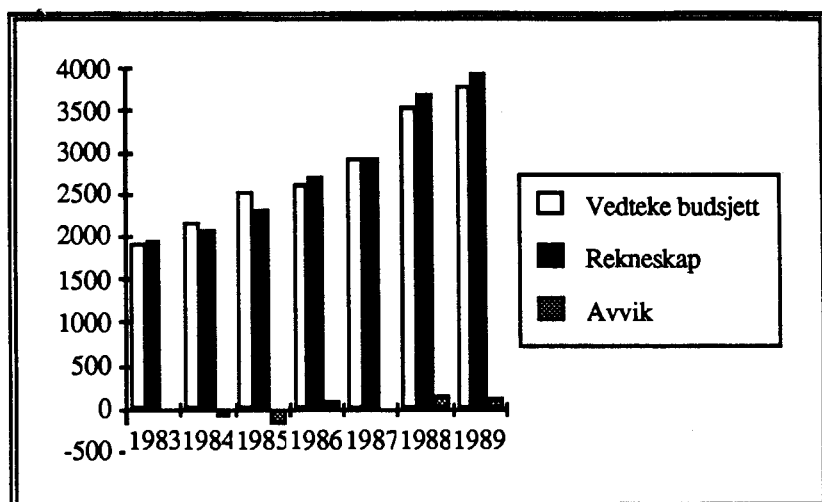
rådmannen overføringa ved å visa til at Oslo kommune har overført 250 mill. kroner frå sine særbedrifter. Det har og skjedd tilsvarande overføringar i andre kommunar. Spørsmålet om dette er lovleg eller ikkje, har vore diskutert. Kommunaldepartementet har uttalt seg om dette, men fråsegnene er ikkje eintydige.

På førespurnad til ein representant frå kommunalavdelinga i departementet medio mars 1990 får eg til svar at "overføringer fra særbedrifter til kommuneforvaltningen er til en viss grad tillatt, men grensene for dette kan være flytende." Departementet seier likevel klart i frå om at ein kommune ikkje skal kunna driva på med skattlegging gjennom avgifter. Ut frå ei slik tolking av spørsmålet vil det då neppe vera lovleg å finansiera kommunale forvaltningsoppgåver gjennom straumavgiftene.

Ingen politiskar viser direkte til rekneskapsdata verken i standardrapporten eller i årsrapporten, med unnatak av representanten NN (SV) som brukar ei rekkje tal for å skildra den økonomiske situasjonen: "Underskudd, oppsamlet underskudd, avdrag og renter på utenlandsgjelden tapper bykassen..." Denne representanten rosar administrasjonen for godt arbeid med budsjettet, og gir staten skulda for den stramme økonomiske situasjonen i kommunen. Han går så langt som til å hevda at det er den politikken som blir ført nasjonalt som avgjer korleis situasjonen skal vera i Bergen og i andre kommunar. Det går tydeleg fram at han meiner at SV har dei mest realistiske budsjettframlegga. Han seier mellom anna:

Dilemmaet er at budsjettet er for høyt. Lånegjelden er for høy, hele 3,1 mrd. kroner. Men virkeligheten er politisk bestemt og kan forandres. SV's forslag kommer nærmest regnskapet. Vi har en forståelse for de faktiske utgiftene.

Representanten NN (A) synest det er merkeleg at inntektene, når rekneskapan kjem, viser seg å liggja høgare enn sjølv dei mest optimistiske overslaga frå dei politiske partia. Han prøver her å provosera fram eit svar frå rådmannen, men det lukkast ikkje. Denne representanten seier her indirekte at rådmannen er for varsam med å anslå inntekter. Dette har vedkomande politiskar rett i (jf. figur 6.11 nedanfor). Frå årsrapporten 1988 finn vi at sals- og leigeinntekter utgjær knapt 12% av driftsinntektene. Resten er skattar og overføringar i ei eller anna form. Følgjeleg blir bortimot 90% av inntektene fastsette av andre, i hovudsaka staten. Nedanfor presenterer eg ein figur (stolpediagram) over utviklinga i rekneskapsførte driftsinntekter samanlikna med dei budsjetterte for perioden 1983-88. Figuren viser at dei verkelege driftsinntektene har vore større enn dei budsjetterte for alle åra i perioden med unnatak av åra 1984 og 1985, då dei verkelege driftsinntektene var høvesvis 74 og 192 mill. kroner lågare enn dei budsjetterte. I 1983 og 1987 var dei verkelege driftsinntektene høvesvis 7 og 5 mill. kroner høgare enn dei budsjetterte medan differansen var heile 159 mill. kroner i dei verkelege driftsinntektene sin favør i 1988. Dette tyder på at rådmannen og hans stab har fått gjennomslag hjå politikarane for ei varsam budsjettering av inntektene.



Kjelde: Årsrapportane 1985-89 og bearbeidde budsjettdata 1983 og 1984

**Figur 6.11:** Samanhengen mellom budsjetterte og rekneskapsførte driftsinntekter (tal i mill. kroner, løpande prisar)

Den store debatten blir det ikkje på dette budsjettmøtet. Til det er politikarane for samstemde i sitt syn på staten som den store ytre fienden. Eit uttrykk for dette er denne fråsegna som bystyret vedtek å senda til Stortinget og regjeringa:

Bergen bystyre vil vise til at det vedtatte statsbudsjett betyr en reell inntektsnedgang for Bergen kommune i 1988. Bergen kommune er nå i en svært vanskelig situasjon. Selv med full utnyttelse av kommunens inntektsgrunnlag, er det meget vanskelig å få budsjettet i balanse. Bergen bystyre ber om at det blir arbeidet med å finne frem til former for statlige overføringer, slik at de spesielle oppgaver storbyene har i forhold til de andre kommunene, kommer til uttrykk i overføringene. Bergen bystyre beklager sterkt at Storting og regjering ikke synes å ha forståelse for storbyenes spesielle vanskelige situasjon. Bystyret vil videre peke på det uheldige i at rammebetingelsene ble endret flere ganger i løpet av høsten, noe som gjorde budsjettbehandlingen svært vanskelig og langtidsbudsjetteringen umulig.

(Budsjettbehandlingen for 1988, side 596)

Representantane er òg samde i det rådmannen skriv i saksførelegget om at bykommunane kjem dårlegare ut enn landkommunane i spørsmålet om eigedomsskatt:

Fordi kravet er bymessig bebygde strøk, vil mange kommuner ikke skrive ut eiendomsskatt, samtidig som disse kommunene kanskje er blant dem som får økte statlige overføringer på grunn av liten skatteinntekt.

(Budsjettinnstilling II, 4.11.87, side 7)

Dette er eit uttrykk for ein skjerpa konkurranse mellom by og land når det gjeld midlar til kommunesektoren. Storbysamarbeidet mellom Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger er eit uttrykk for det same, og er ei stadfesting på at ordtaket – "når krybben er tom, bites hestene" – også gjeld i kommunesektoren.

Langtidsbudsjettet 1988-91 blir samrøystes vedteke, men utan debatt. Dette er eit døme på at politikarane utset problema ved ikkje å gå inn i dei. Vedtaket lyder slik:

Hensett til endrede forutsetninger for bystyrets behandling av LTB 1988-91, tar bystyret det fremlagte langtidsbudsjett til etterretning. Det tas sikte på en behandling av et justert langtidsbudsjett i tilknytning til behandlingen av kommuneplanens handlingsprogram før sommeren 1988.

(Budsjettbehandlingen for 1988, side 558).

Fellesforslaget om årsbudsjettet 1988 frå A, DLF, KrF, V og SP vert til slutt vedteke med 43 røyster. Det endelege vedtaket inneber ein reduksjon i sum løpande utgifter (brutto driftsutgifter inkludert renter og kurstap) på 4 mill. kroner i høve til rådmannens innstilling. Til gjengjeld gjer politikarane ein del omprioriteringar som til saman reduserer netto løpande verksemd med 9 mill. kroner (jf. tabell 6.10).

### *Oppsummering*

Rådmannen og politikarane syner eit viktig fellestrekk i budsjettdebatten: Begge partar er meir interesserte i å saldera budsjettet gjennom å auka inntektene enn gjennom å redusera utgiftene. Rådmannen viser til rekneskapsdata i årsrapporten når han skal forsvara si tilråding overfor politikarane. Politikarane, derimot, viser sjeldan eller aldri til rekneskapsdata i sin argumentasjon. Dei går meir på dei udekte behova i kommunen. Budsjettminnet dominerer meir hjå politikarane enn hjå rådmannen. Denne skilnaden i argumentasjon spring ut frå at rådmannen og politikarane har ulike roller å ivareta i styringa av kommunen. Rådmannen skal passa på at det er eit fornuftig samsvar mellom driftsutgifter og driftsinntekter, og spelar av denne grunn ei vaktarrolle internt og ei forkjemparrolle eksternt mot staten. Politikarane skal tilfredsstilla innbyggjarane sine behov og ynske, og har dermed alltid legitime behov for meir pengar. Dermed spelar dei ei forkjemparrolle både internt i organisasjonen og eksternt mot omgjevnadene, særleg staten.

Det kan vera interessant å sjå litt nærare på innhaldet i dei hovudprinsippa rådmannen legg til grunn for sitt budsjettframlegg (jf. det første sitatet under punkt 6.7.6). Dei to første punkta i sitatet viser at rådmannen har lært av det som har hendt dei siste åra. Vi kan kalla dette for erfaringslæring gjennom bruk av rekneskap. Rådmannen seier til og med her at det ikkje nyttar å gjera vedtak om nedskjeringar, dersom ikkje vedtaka blir omsette i handling. Truleg har rådmannen visst dette heile tida, men rådmannen sin bodskap blir no klarare dokumentert gjennom årsrapporten. Årsrapporten har medført at fleire og fleire aktørar er informerte om den finansielle situasjonen i kommunen (jf. avsnittet finansiell vurdering i årsrapporten).

I dei to siste punkta av sitatet freistar rådmannen å legitimera handlingane sine, først ved å visa til statleg innstrammingspolitikk og deretter ved å argumentera for at skattefinansiert verksemd ikkje nødvendigvis skal bera alle

innstrammingane.

## 6.8 Økonomistyringsprosessen i 1988

### 6.8.1 Årsrapporten 1987

Rapporten blir utarbeidd og redigert av ei prosjektgruppe på tre personar i økonomi- og finansavdelinga. Arbeidet blir utført utan hjelp frå forskargruppa. Dette er eit teikn på at det systemet som vart innarbeidd gjennom utviklinga av dei tre første årsrapportane har verka.

Rapporten blir distribuert til politikarane den 4. mai 1988. Innhaldet i "rådmannens kommentar" viser at årsrapporten meir og meir blir institusjonalisert i organisasjonen. Eit eksempel på dette er følgjande sitat frå side 6 i rapporten:

Som pekt på i tidligere årsrapporter, viser all erfaring at det er meget vanskelig å redusere driftsutgiftene med beløp av noen betydning midt i budsjettåret.

Rådmannen brukar rapporten til å avsløra dei økonomiske problema kommunen står overfor. Han viser til kravmentaliteten frå pressgrupper, problemet med at regjeringa og Stortinget reduserer kommunen sine inntekter med den eine handa og lovar vekst og betre tilbod på kommunen sine ansvarsområde med den andre, altså skilnad mellom prat og handling. Vidare kritiserer rådmannen seg sjølv for at han ikkje klart nok har sagt frå om kommunen sin vanskelege økonomiske situasjon. Han varslar klarare tale om den økonomiske situasjonen heretter.

### 6.8.2 Rekneskapsprognosar 1988

Det blir utarbeidd to prognosar for utviklinga i driftsutgiftene dette året. Den første er basert på rekneskapstal pr. 31.3. og den andre pr. 31.8. Samanhengen mellom vedteke budsjett, prognosar og rekneskap kan summerast opp i følgjande tabell for driftsutgiftene sin del (eksklusive renter og kurstap):

**Tabell 6.13:** Samanhengen mellom vedteke budsjett, prognosar og rekneskap for driftsutgiftene (tal i mill. kroner, løpande prisar)

	Vedteke budsjett 1988	Prognose pr. 31.3	Prognose pr. 31.8	Rekneskap 1988
Driftsutgifter	3.145	3.195	3.260	3.321
Avvik		50	115	176
Prosentavvik		1,6	3,7	5,6

Prosentavviket er utrekna med vedteke budsjett som basis. Som vi ser, forverrar avviket frå driftsutgiftene seg etter kvart som tida går, men avviket er berre vel halvparten så stort som i 1987 (jf. tabell 6.6).

### 6.8.3 Budsjettrevisjonen 1988

Budsjettrevisjonen som blir vedteken den 6. og 7. juli, er ikkje i balanse. Bystyret godtek meirutgifter på 73 mill. kroner, som blir motverka av budsjettdringar som til saman forbetrar budsjetbalansen med 56 mill. kroner. Det står altså att 17 mill. kroner i pårekna overskriddingar som bystyret gir si tilslutning til. Her har vi eit eksempel på tilleggsbudsjettering, eller "supplemental budgeting", i Wildavsky (1975) sine termar. Organisasjonen er rik i materiell forstand, men aktørane er administrativt usikre. Rådmannen og hans stab i økonomi- og finansavdelinga er usikre på inntektsoverslaga, særleg skatteinntektene. Difor er rådmannen viljug til å revurdere sine rammer. Avdelingane på si side er også usikre, fordi dei har vanskeleg for å gi sikre overslag over forbruket i budsjettåret.

Årsrapporten 1987 viser eit rekneskapsunderskot på 217 mill. kroner når vi legg dei kommunale rekneskapsnormene til grunn. Samtidig viser rekneskapsprognose pr. 31.3.88 eit pårekna underskot for 1988-budsjettet på 140 mill. kroner. Då er 75 mill. kroner inkludert til inndecking av tidlegare års underskot. Pårekna svikt i inntektene, mellom anna i skatteinntektene, er også inkludert i denne prognosen.

Det vert straks sett i gang arbeid med å revidere 1988-budsjettet. Målet er å redusere ubalansen i 1988-budsjettet med ca. 75 mill. kroner, eller i alle fall så pass at 1988-rekneskapen ikkje kjem til å forverra oppsamla underskot.

Via Kommunalutvalget, som den 2. mai seier seg einig i at det så snart som mogeleg blir føreteke ein revisjon av 1988-budsjettet, vert saka lagt fram for formannskapet den 4. mai. Formannskapet gjer vedtak i medhald av §22-i Kommuneleva (den såkalla hastverksparagrafen). Vedtaket lyder slik:

1. Nye tiltak og utvidelse av eldre tiltak som det er gjort vedtak om i budsjettet for 1988 og som ikke allerede er igangsatt, stilles i bero og vurderes på nytt ved den forestående revisjon av budsjettet.
2. Det innføres stillingsstopp og ansettelsesstopp inntil nevnte revisjon av budsjettet er foretatt, forutsetningsvis senest av bystyret i møte 20. juni 1988.

Unntatt er:

- A. Allerede utlyste stillinger.
- B. Stillinger innen omsorg for eldre og funksjonshemmede.

3. Saken er avgjort av formannskapet i medhold av kommunestyrelovens § 22.

Dette viser at både administrasjon og politikarar no er svært interesserte i å arbeida fram eit vedtak om betre balanse i 1988-budsjettet.

Saka vert lagd fram som melding til bystyret på møte 30.5.88. Her vert det ein 50 minuttar lang debatt om saksreglane, det vil seia at ein del politikarar er usamde om å bruka hastverksparagrafen på saka. Alle som har ordet understrekar likevel at dei er samde om alvoret i situasjonen.

Saka vert ikkje behandla på møtet i bystyret den 20. juni, men utsett til eit ekstraordinært formannskapsmøte den 30. juni og eit ekstraordinært bystyremøte den 6. juli. Vedtaket om utsetjing vert gjort av formannskapet den 15. juni. Grunnen til utsetjinga er at fleirtalet blant formannskapsmedlemene ynskjer meir tid til politisk drøfting av saka i sine respektive parti. På grunnlag av det vedtekne utsetjingsframlegget gjer rådmannen framlegg om å oppheva punkt 2 i formannskapsvedtaket ovafor med unnatak av stillingar som "inngår i rådmannens forslag til budsjettendringar." Dette forslaget blir vedteke.

På bystyremøtet 6. juli blir eit fellesforslag frå A, KrF og V vedteke med 45 røyster. I omarbeidd og samantrengd form ser det endelege vedtaket slik ut:

0. Bystyret konstaterer at det på grunnlag av rekneskapsprognosen for 1. kvartal 1988 blir rekna med eit rekneskapsunderskot for bykassen i 1988 på ca. 140 mill. kroner

1. Bystyret godkjenner dei meirutgiftene som går fram av rådmannens innstilling (tal i mill. kroner, løpande prisar):

Skole	37 (i hovudsaka for å gjera budsjettet for lærarløner meir realistisk)
Helse og sosiale tjenester	34 (i hovudsaka auka sosialhjelp)
Fritid, kultur og kirke	1
Næring og samferdsel	1
	<u>73</u>

2. Følgjande budsjettendringar vert vedtekne for å motverka den rekneskapsutviklinga som prognosen viser (tal i mill. kroner):

Sentraladministrasjonen	5
Skole	4
Helse og sosiale tjenester	4
Fritid, kultur og kirke	6
Teknisk utbygging	3
Næring og samferdsel	7
Byutvikling	4
Reduksjon i tilleggsøyvingar	4
Utleige av bygg og anlegg	2
Reduksjon av inventar og utstyr	5
Reduksjon av konsulenthjelp	1
Reduksjon av renteutgifter	4
Nye barnehagesatsar	3
Ymse	4
	<u>56</u>

3. For å gjennomføra vedtaka under punkt 2 får rådmannen fullmakt til å føreta dei budsjett-tekniske endringane som er nødvendige.

Taloppstillinga under punkt 2 byggjer på administrasjonen sitt språk. Oppstillinga kan verka noko forvirrande sidan ho inneheld ei summering av både reduserte utgifter og auka inntekter. Tanken bak dette er å få fram tiltaka sin verknad for budsjettbalansen.

I tillegg blir det vedteke ein del symbolske tiltak, som for eksempel innstrammingar på reisebudsjettet.

Då vedtaket ikkje får kvalifisert fleirtal ved første avrøysting, må bystyret samlast på nytt den 7. juli. Ved andre gongs førehaving held det med simpelt fleirtal for å få godkjent vedtaket, og slik blir det.

### *Gjennomføringa av budsjettrevisjonen*

Det er alltid vanskeleg å gjennomføra ei budsjettrevisjonssak så pass seint på året som i juli månad. Mange av innstrammingsiltaka blir vanskelege å setja ut i livet, fordi dei er dårleg førebudde. På denne måten får tiltaka lett eit skin av panikk over seg. Bystyret er innforstått med denne vanskelege situasjonen og gir dermed rådmannen fullmakt til å føreta dei budsjett-tekniske endringane som er nødvendige for å gjennomføra innstrammingane.

Den 19.9.88 orienterer rådmannen formannskapet om ein del endringar samanlikna med budsjettrevisjonsvedtaket frå 6. og 7. juli i bystyret. Det viser seg òg å vera vanskeleg å finna ut kvar ein del av innstrammingsiltaka eigentleg høyrer heime i budsjettet. Som ei følgje av dette er det ein del innstrammingsiltak/meirinntekter som ikkje blir fordelte på underkapittel og postgrupper. Eg ser ingen grunn til å gå i detaljar om dette her.

Rådmannen orienterer formannskapet om rekneskapsprognose 2 den 9.10.88 og poengterer at det i 1988 er budsjettert med 75 mill. kroner til delvis dekking av akkumulert underskot frå tidlegare år. Dersom prognosen slår til, vil akkumulert underskot auka med 14 mill. kroner, frå 524 mill. kroner pr. 31.12.87 til 538 mill. kroner ved utgangen av 1988. Då det er kort tid att av budsjettåret, vil ikkje rådmannen gjera framlegg om ytterlegare innstrammingar ut over dei som bystyret vedtok den 6. og 7. juli. Rekneskapsprognose 2 byggjer på rekneskapstal pr. 31.8.

For å gjera utviklinga i budsjettrevisjonssaka klarare, presenterer eg nedanfor ein tabell som viser gangen i saka frå og med rekneskapsprognose 1 til og med rekneskapsprognose 2. Opplysningane byggjer på kommunale dokument, og eg har difor halde meg til tenestemennene sine rekneskapstermar.

**Tabell 6.14:** Gangen i budsjettrevisjonssaka 1988 (tal i mill. kroner, løpande prisar)

	Rekneskaps- prognose 1, basert på rekneskapstal pr. 31. august	Vedtak om inn- strammingar 6. og 7. juli	Gjennomføring av vedtaket pr. 19. september	Rekneskaps- prognose 2, basert på rekneskapstal pr. 31. august
Meirutgifter (drift og finansiering)	98	73	75	133
Inn- strammingar	-	56	50	50
Netto overskriding	-	17	25	83
Redusert rammetilskot, sjukeheimar	-	-	-	19
Redusert skatteoverslag	42	42	42	45
Auka skatteoverslag	-	-	-	- 58
Prognostisert underskot 1988	140	59	67	89
Inndekking av tidlegare under- skot	-75	-75	-75	-75
Prognostisert auke i underskotet i 1988	65	-16	-8	14

Kjelde: Formannskapssak 351/88, 397/88 og 553/88, Bystyresak 118/88

Dersom vi slår opp i årsrapporten 1988, ser vi at det var på sin plass å gjera eit forsøk på å revidera 1988-budsjettet, for "sum løpande utgifter" vart 175 mill. kroner høgare enn budsjettert. Det som sikra eit positivt resultat for "løpande verksemd netto", var eit positivt avvik for "sum løpande inntekter", særleg statlege overføringar og andre inntekter. Auken i underskotet, som i rekneskapsprognose 2 var prognostisert til 14 mill. kroner, vart i rekneskapsprognose 1 redusert til -30 mill. kroner, altså ein reduksjon i underskotet. Dette talet kjem fram ved å justera "årets underskot" på 46 mill. kroner i årsrapporten 1988 med "årets inndekking av tidlegare års underskot" på 76 mill. kroner.

### *Kjenneteikn ved budsjettrevisjonssaka 1988*

#### 1) Strategiendring for å få større finansielt spelrom

Rådmannen gjer framlegg om ein 10-års plan for å dekkja inn oppsamla underskot. Dette er ei forlenging av inndekkingstida med seks år samanlikna med i langtidsbudsjettet 1988-91 der det er planlagt ei inndekkingstid på fire år.

Det viktigaste tiltaket for å få større finansielt spelrom, er forlenging av løpetida på låneopptak i utlandet. Løpetida på desse låneopptaka er svært kort (frå 5 til 15 år) og samsvarar ikkje i det heile med levetida for dei investeringane som ligg til grunn for låneopptaka. Investeringane har ei levetid på minst 30



år. Meininga med dette tiltaket er å forlengja avdragstida for å få betre samsvar med løpetida på innanlandslån og levetida på investeringane.

Bykommunane vart i perioden 1972-80 tvinga til å låna i utlandet for å redusera presset på den innanlandske lånemarknaden. Fordelen med desse låneopptaka er ei forholdsvis låg rente medan ulempa er ei kort nedbetalingstid, som gjer at den årlege likviditetsbelastninga blir stor i tilbakebetalingsperioden. I tillegg kjem den uvissa som alltid er knytt til utviklinga i valutakursane.

2) Overordna organ kontrollerer og sit med nøkkelen til løysing (Fylkesmannen og Finansdepartementet)

Det er fylkesmannen som avgjer om inndeckingstida for akkumulert underskot kan forlengjast. Som vist seinare under punkt 6.10, nektar fylkesmannen å godkjenna ei forlengd inndeckingstid for det akkumulerte underskotet. Forlenging av avdragstida for utanlandslån krev godkjenning av Finansdepartementet. Departementet har gjeve tilslutning til sjølv prinsippet om ei forlengd avdragstid, men i dag kan ikkje kommunen ta opp nytt utanlandslån når det eksisterande lånet blir innfridd. Ei refinansiering av eit utanlandslån må skje gjennom opptak av eit nytt innanlandslån.

3) Dei same årsakene til problema går igjen år etter år

I formannskapssak 397/88 og bystyresak 118/88 blir det referert til årsrapporten 1985, 1986 og 1987 der det er gjort nærare greie for årsakene til underskota. Desse fem hovudårsakene går igjen:

- Auka renteutgifter og kurstap
- Større lønsutgifter enn budsjettert
- Vekst i sosialhjelpsutgiftene
- Overforbruk innanfor eldreomsorg og barnevern
- Svikt i skatteinntekter

Økonomi- og finansavdelinga har skilt ut desse hovudårsakene gjennom ein avviksanalyse av rekneskapa, der vedteke budsjett blir samanlikna med rekneskapa, altså ei samanlikning mellom beslutning og handling.

Årsakene til problema er altså kjende. Spørsmålet er om ein vil eller er i stand til å gjera noko med dei. Dei tre første årsakene spring ut frå tilhøve som både administrasjonen og politikarane meiner dei sjølv ikkje kan påverka.

4) Skuldar på ytre årsaker

I formannskapssak 397/88 og bystyresak 118/88 kjem rådmannen med denne ytringa på side 6:

Det må være riktig å trekke den konklusjon at hovedårsaken til det akkumulerte underskudd på 524 mill. kroner ikke er manglende budsjett- og kostnadsstyring, men skyldes det enkle forhold at kommunens ressursbruk er kommet på et nivå som ligger over de ressurser som er til rådighet. Denne situasjonen inntreffer samtidig som staten gjennomfører innstramningstiltak overfor kommunesektoren, som bl. a. har medført en inndraging for Bergen kommune på 138

mill. kroner i 1988. Det paradoksale i denne situasjonen er at på den ene side blir kommunesektoren, og herunder også Bergen, kritisert for et høyt ressursforbruk, og på den annen side blir man kritisert for at ressursbruken ikke er høy nok innenfor en rekke områder.  
(Bystyresak 118/88)

Dei statlege innstrammingstiltaka som rådmannen siktar til her, er innføringa av kommunale tilskot til folketrygda. Denne ordninga er eigentleg eit statleg verkemiddel for å stabilisera kommunane sine inntekter. Dessutan har rådmannen det statlege rammetilskotet i tankane når han snakkar om ei inndraging på til saman 138 mill. kroner for Bergen kommune.

Det er her tydeleg at rådmannen meiner at staten har ansvaret for at kommunen er komen opp i eit økonomisk uføre. Kommunen sjølv driv ikkje manglande budsjett- og kostnadsstyring, men ressursbruken er "kommet på et nivå som ligger over de ressurser som er til rådighet" på grunn av statlege innstrammingar.

#### 5) Rådmannen kritiserer politikarane

Rådmannen kritiserer politikarane for manglande styrke til å seia nei. Dette kjem til uttrykk i følgjande sitat:

Innen eldreomsorg og barnevern har det vært overskridelser som kunne ha vært unngått. Hovedutvalg, formannskap og bystyre har imidlertid veket tilbake for konsekvensene av å holde budsjettet og akseptert overskridelsene selv om der budsjettmessig ikke var dekning for dem.

(Bystyresak 118/88)

#### 6) Aktivitetsreduksjon er vanskeleg, og vil ta tid

Denne budsjettrevisjonssaka viser kor vanskeleg det er å redusera aktiviteten i kommunar. Det er vanskeleg å gjennomføra innstrammingar utan å redusera arbeidsstokken, fordi kommunal tenesteyting er arbeidsintensiv. Dersom reduksjon i sysselsetjinga kjem på tale, vil ein lett "møta seg sjølv i døra." Det offentlege har eit arbeidsgjevaransvar som overstig det private foretak har, og oppseiing av kommunale arbeidstakarar vil då ha vanskeleg for å vinna forståing hjå politikarar og innbyggjarar. Særleg blir dette vanskeleg, fordi staten kanaliserer sysselsetjingsmidlar av ulike typar gjennom kommunesektoren. Rådmannen er inne på nokre av desse problema når han skriv:

En del av de forslag rådmannen fremmer, forutsetter reduksjon av bemanningen. Dette bør som utgangspunkt skje ved naturlig avgang. Dersom kommunen skal si opp arbeidsforhold vil der melde seg spørsmål om fortrinnsrett til annen tilsetting i kommunen, omplassering etc. Forslag som har karakter av oppsigelse blir bare i beskjeden utstrekning fremmet i denne saken.

(Bystyresak 118/88)

#### 7) Utforminga av budsjettrevisjonssaka er lite opplysende

Etter å ha følgd budsjettrevisjonssaka 1988 frå rådmannens innstilling via formannskapsmøte, bystyremøte og rapportering tilbake frå rådmannen til formannskapet om gjennomføringa, sit

eg att med eit inntrykk av at det er dårleg samanheng mellom premissar og vedtak og mellom innhaldet i ulike dokument. Dette gjer det svært vanskeleg å få samanheng i saka for ein som ynskjer å gå djupt inn i ho. Det endelege bystyrevedtaket blir ikkje skrive fullstendig opp igjen til slutt, slik at dei som er ute etter kva som verkeleg vart vedteke, må leita seg bakover igjen i saka og gå igjennom ca. 100 sider for å finna ut av samanhengen. Sjølv då sit ein att med spørsmål som det ikkje er svara på. I ein slik situasjon er det ikkje lett å vera politikar, og det er nærliggjande å hevda at administrasjonen får ekstra stor innverknad på saksutfallet gjennom ein uklar språkbruk. Nøkkelinformant IV seier om dette:

I løpet av saksgangen blir det gjort tilføyelser og foretatt strykningar av både den administrative og politiske toppledelse. Mitt inntrykk er at toppledelsen i denne saken ikke bryr seg om at "tallene går i hop", men at det blir satt i verk innstramningstiltak. Den administrative og politiske toppledelsen er altså mer interessert i at noe blir gjort enn at det tekniske, det vil si det bokføringsmessige stemmer.

Dette er i og for seg ei god haldning, og er greitt nok for kommunalrådar og tenestemenn som arbeider på heiltid i kommunen. Men for dei fleste politikarane i bystyret er det ikkje greitt nok. Dei færreste av desse vågar å spørja når noko er uklart av redsle for å dumma seg ut (i følgje nøkkelinformant IV). Dermed er det ein fare for at lokaldemokratiet ikkje verkar etter føresetnadene om lett tilgjengeleg dokumentinnsyn.

#### *Budsjettrevisjonane er påverka av indre og ytre omgjevnadsfaktorar*

For å få meir kunnskap om budsjettrevisjonssakene i 1987 og 1988 har eg hatt djupare samtalar med nøkkelinformant I. Han seier at revisjonssaka i år (1988) var ei sak der politikarane godkjende meirutgifter på 75 mill. kroner i budsjettet (vesentleg innanfor avdelingane Skole og Helse og sosiale tjenester). I følgje vedtaket skal meirutgiftene finansierast ved hjelp av omdisponeringar på 56 mill. kroner innanfor avdelingane og ved diverse spesielle tiltak, slik som auke i betalingssatsar for elevar i musikkskulen og investeringsstopp.

Informanten seier vidare at samla underskot ved utgangen av 1987 var på 524 mill. kroner. Dette er ein jamn auke heilt frå 1982 og er no vorte så høgt at noko må gjerast. Dette er ein viktig grunn til at det var mogeleg å få politikarane med på å revidera budsjettet i 1987 og 1988. Situasjonen har endra seg, og dette har ført til ei endra haldning blant politikarane. Det er no ei mindre politisk belastning å vera restriktiv enn det var i 1984 og i 1985. Etter kvart som utviklinga i kommuneøkonomien har vorte strammare på landsplan, har det også vorte lettare for politikarane i Bergen å vera restriktive. Det er lettare å vera restriktiv saman med andre enn heilt aleine.

I følgje nøkkelinformant I har vi altså to samverkande faktorar som kan brukast til å forklara budsjettrevisjonssakene i 1987 og 1988:

- 1) Bergen kommune sitt stadig aukande økonomiske uføre
- 2) Den generelle utviklinga i samfunnet med innstrammingar i alle sektorar

I tillegg kjem den nye årsrapporten som ein forklarande faktor gjennom betre dokumentasjon og informasjon om finansielle forhold. Nøkkelinformant I seier om dette:

Det er et pedagogisk spørsmål hvordan man skal bringe informasjon fram for å anskueliggjøre problemene. Her har årsrapporten bidratt positivt.

Budsjettrevisjonane i 1987 og 1988 vart altså mogelege å gjennomføra takka vera at graden av rikdom nasjonalt og lokalt avtok. Samtidig vart årsrapporten eit minste felles multiplum for formidling av økonomisk informasjon, ei samling av økonomiske fakta som politikarane kunne godta utan å tvila på sanningsinnhaldet i informasjonen.

#### **6.8.4 Bystyrebehandlinga av 1989-budsjettet**

Som grunnlag for debatten i bystyret ligg det føre ei innstilling frå rådmannen, datert 20.10.88, med ei tilleggsinnstilling, datert 4.11.88. Denne tilleggsinnstillinga er vorten nødvendig på grunn av framlegget i Statsbudsjettet om å auka kommunane sitt tilskot til folketrygda frå 1,0% til 1,25%. Dette utgjer for Bergen sin del 47 mill. kroner. Rådmannen meiner at eitt av alternativa for å løysa dette problemet er å vona at Stortinget ikkje vedtek eit framlegg frå regjeringa om å auka tilskotet til folketrygda.

Møtet starta den 12.12.88 kl. 10.00 og varde til kl. 24.00. Då det ikkje lukkast å få 2/3 fleirtal for eit fellesforslag frå A, KrF og V, vart det kalla inn til nytt møte den 14.12. Under voteringa ved 2. gongs handsaming heldt partia seg til dei respektive framlegga sine, slik at fellesforslaget fekk 44 røyster. Med dette var fellesforslaget endeleg vedteke med støtte frå SV. Nedanfor viser eg gangen i budsjettprosessen ved hjelp av ein tabell. Som i 1988-prosessen konsentrerer eg meg om sum løpande utgifter og sum løpande inntekter.

1989-budsjettet vart revidert alt i januar 1989. Resultatet av denne revisjonen har eg også innarbeidd i tabellen nedanfor. Sjølve forkaringa på revisjonen kjem eg tilbake til i punkt 6.10.

**Tabell 6.15:** Budsjettprosessen 1989 i slutfasen (tal i mill. kroner, løpande prisar)

Budsjettprosess 1989	Dato	Sum løpande utgifter	Sum løpande inntekter	Netto løpande verksemd
Rådmannens innstilling I	20.10.88	-3.730	3.774	44
Rådmannens innstilling II	4.11.88	-3.756	3.753	-3
Vedteke budsjett etter ordinær politisk behandling	12.- 14.12.88	-3.790	3.768	-22
Vedteke budsjett etter revisjon	30.1.89	-3.761	3.811	50

*Rådmannen legitimerer sine innstillingar med rekneskapsdata*

Rådmannen legg vekt på at budsjettdebatten er verre enn i tidlegare år på grunn av statleg innstrammingspolitikk og at kommunen sjølv ikkje har vore flink nok til å "husholdere". Han peikar på desse årsakene til den stramme situasjonen:

- 1) Oppsamla underskot (524 mill. kroner pr. 31.12.87)
- 2) Høg lånegjeld (over 3 mrd. kroner)
- 3) Statlege innstrammingar (reduerte overføringar og auka kommunalt tilskot til folketrygda)
- 4) Realvekst i kommunen gjennom fleire år, og som for ein stor del er lånefinansiert (3,3% frå 1983-84, 4,8% frå 1984-85, 3,2% frå 1985-86 og 5,5% frå 1986-87) (jf. Årsrapporten 1987, side 12)

Rådmannen seier vidare at han går inn for "skråkutt" i staden for "øksehugg" med reforhandling av låneopptak og redusert inndekking av oppsamla underskot som viktige verkemiddel. "Dette inneber," seier rådmannen, "at problema ikkje blir gjort så synlege som dei burde i 1989. I staden får vi ein endå vanskelegare jobb å gjera med 1990- og 1991-budsjetta."

I argumentasjonen ovanfor kjem rekneskapsminnet klarare fram hjå rådmannen enn tidlegare.

*Partia på venstrefløyen går hardast ut mot staten*

SV og RV går sterkast ut mot staten, og meiner at løysinga på salderingsproblemet i kommunen ligg her. Representanten NN (RV) presenterer eit forslag som ligg 350 mill. kroner over driftsutgiftene i rådmannens framlegg. "Vårt forslag er det eneste som er ansvarlig overfor beboerne i Bergen kommune," hevdar han, og held fram: "Det er uansvarlig å vedta en eldreplan og så blåse i den like etterpå." Denne politikaren fokuserer på rekneskapstal og prøver å få fram fakta på fleire viktige område. Samtidig kritiserer han rådmannen sitt framlegg. Han seier mellom anna:

Dersom vi tar for oss hjemmesykepleie og hjemmehjelp og justerer for prisøkningen, får vi at regnskapet 1987=203 mill. kroner og budsjettet 1989=189 mill. kroner. For barnehagene er situasjonen enda verre. Her er regnskapet 1987=68 mill. kroner mens budsjettet 1989=50 mill. kroner, altså en reell reduksjon på 18 mill. kroner. Jeg vil konkludere med å si at de budsjettforslagene som ser ut til å få flertall, er direkte pinlige for de som går inn for dem.

Denne grundige talekserisjen frå representanten NN får fart på rådmannen, som straks tek til å bla både i sjølve årsrapporten og i vedlegget. Samtidig konfererer han med kommunaldirektøren for Helse og sosiale tjenester. Etter ei stund kjem han med denne replikken til representant NN:

Jeg trodde det var klart også for representanten NN at problemet er at underskuddet i 1987 var på 217 mill. kroner. Da er det ikke merkelig at budsjett 1989 er lavere enn regnskap 1987 når det er tatt hensyn til prisstigningen. Jeg viser også til budsjettrevisjonen i sommer.

Her viser rådmannen til fakta og opptrer som vaktar av kommunen si "pengekiste". Det er elles tydeleg at representanten NN gjennomskodar budsjettprosessen, og at rådmannen blir tvunga til å svara at han veit kva som skjer.

Representanten NN er heilt samd med rådmannen i at det var eit stort rekneskapsunderskot i 1987, men han legg til dette:

Poenget mitt med å referere til regnskapstall er nettopp å få fram at Bergen kommune legger opp til å bruke mindre pengar på åpen omsorg etc. i 1989 enn i 1987. Dette er beklagelig, særlig fordi alle partiene prater om at de satser sterkt på omsorg for eldre og unge.

Dette er eit eksempel på at representanten etterlyser større samsvar mellom prat og handling. Han brukar årsrapportdata for å dokumentera eit manglande samsvar her. Det er elles tydeleg at representanten i den siste utsegna prøver å fri seg frå den sterke utgiftsorienteringa i kommunen og set i staden folk sine rettar i sentrum, til dømes retten til ein fullverdig alderdom.

### *Fleire representantar kritiserer administrasjonen og den politiske toppleiinga*

Representanten NN (RV) meiner at kommunen er meir "topptung" enn han bør vera. I staden for store lønstilllegg til kommunalrådene bør dei som arbeider i felten – mot publikum – få tillegg som monnar. Han seier elles:

Det er uheldig med heltidsansatte kommunalråder. Denne ordningen bør vekk. Dette innebærer en innsparing på 2 mill. kroner årlig. "Drømmepensjonen" – 12 års opptjening med en pensjonsalder på 65 år – bør ikke settes ut i livet !

Representant NN(a) (Frp) beklagar at langtidsbudsjettet og kommuneplanen ikkje er handsama når årsbudsjettet blir debattert. "Vi inviteres av rådmannen til å kjøre bil med bind for øynene." Den same representanten meiner elles at budsjettmaterialet er tungt å arbeida med, og at stillingsoversynet er uoversiktleg. Vidare kritiserer han rekneskapsopplysningane,

som han meiner er mangelfulle gjennom året, og kjem for seint. "Jeg håper at dette kan bli bedre i 1989, for bare på denne måten kan økonomistyringen bedres."

Her er eit eksempel på at parti i opposisjon på høgresida synest å vera meir ansvarlege enn både rådmannen og dei som har politisk fleirtal. Det representanten NN(a) eigentleg etterlyser, er ei sterkare kopling mellom kommuneplanen/langtidsbudsjettet og årsbudsjettet. Samtidig ynskjer han betre og raskare rekneskapsinformasjon, altså ei tettare kopling mellom informasjon og beslutningar.

Representant NN(b) (Frp) kritiserer den store vekten på planleggingsarbeid i kommunen, og seier mellom anna: "Vi må bruke pengar der vi virkelig trenger dem, og ikke på høytravende planer og annet unyttig administrativt arbeid."

Representant NN (V) kritiserer budsjettkonklusjonane, som vedkomande representant meiner er bortimot uleselege trass i betra teknologi (budsjettkonklusjonane er sjølve taldelen i rådmannens budsjettinnstilling).

Rådmannen er samd i kritikken mot uoversiktlege budsjettkonklusjonar, og viser til at administrasjonen har starta opp arbeidet med nye system.

#### *Rådmannen slår delvis tilbake mot politikarane*

Rådmannen kritiserer politikarane for manglande vilje til å gjera forpliktande vedtak i langtidsbudsjettet. Som ei følgje av dette har ikkje rådmannen politiske vedtak som ei rettesnor for sine framlegg til brutto driftsutgiftsrammer. Desse rammene sender han vanlegvis ut til avdelingane i første halvdel av juni måned. Han seier vidare:

Vi har en uoversiktlig budsjettsituasjon i år. Derfor har vi ikke lagt fram langtidsbudsjett etter innarbeidd prosedyre, det vil si innen 1. april. De gangene vi har lagt fram langtidsbudsjett om våren, har vi ikke fått forpliktende vedtak fra politikerne. Det er derfor merkelig å få kritikk mot administrasjonen for manglende langtidsbudsjett.

Kritikken frå partia på høgresida går ut på at det er ei for lite ansvarleg haldning i kommunen til å gjera noko med problema. Denne kritikken er først og fremst retta mot dei andre politiske partia, men rådmannen tek også noko av denne kritikken til seg. Han seier då kort og godt at han under budsjettalderinga har hatt valet mellom ein "slaktarstrategi" – som går ut på å seia opp tilsette – og ein "medverknadsstrategi". Av ulike omsyn, mellom anna at kommunen er ein del av det offentlege arbeidsgjevaransvaret, har han valt å følgja den sistnemnde strategien.

Spørsmålet om langtidsbudsjettutarbeidinga, som rådmannen er inne på ovanfor, har eg gått noko djupare inn i ved å intervjuva nøkkelinformant I. Han seier at kommunen har utarbeidd langtidsbudsjett heilt frå 1974, og held fram:

Hver gang etterpå har vi endret presentasjonsmåten og forsøkt å tilpasse oss til politikerne, men det har vært omtrent like mislykket hver gang. For å unngå mer frustrasjon i det administrative system, lar vi være å legge fram et langtidsbudsjett i år (1988). Vi lager i stedet en konsekvensanalyse for 1989-92 i forbindelse med årsbudsjettbehandlingen 1989.

Det viser seg at denne konsekvensanalysen er forelda alt i oktober/november 1988, det vil seia like etter at analysen er utarbeidd. Dette har samanheng med Statsbudsjettet og kravet der om å auka kommunane sitt tilskot til folketrygda med 0,25%. For Bergen kommune forverrar dette budsjettbalansen med 47 mill. kroner (jf. framanfor).

Utsegna frå nøkkelinformant I tyder elles på at administrasjonen vil at politikarane skal gjera vedtak i detalj. Det er forståeleg at administrasjonen har denne haldninga, fordi detaljerte vedtak frå politikarane i mange tilfelle vil gjera det lettare for administrasjonen å utføra arbeidsoppgåvene som dei blir pålagde.

I andre samanhengar er det eksempel på at administrasjonen kritiserer politikarane for å gjera for detaljerte vedtak, av di administrasjonen då ikkje får noko spelerom for kva løysingar som skal veljast under gjennomføringa. Det er helst under gjennomføring av teknisk utfordrande arbeidsoppgåver at administrasjonen ynskjer å stå mest mogeleg fritt.

#### *Budsjettprosessen er prega av prat om ansvarlege haldningar*

Prat om ansvarlege haldningar er eit interessant trekk ved budsjettprosessen i 1989. Dette kjem til uttrykk i språkbruken i dokument frå administrasjonen og i debatten både i formannskap og bystyre. Eksempel på denne språkbruken er:

- Forbedring av rutiner for samlet regnskapsrapportering og prognoseforberedelse (kroner og stillinger) innen Bergen kommune (Frp under formannskapsbehandlinga av 1989-budsjettet den 23.11.88).
- Effektivisering av kommunens organisasjon, bemanningsstopp i kommunen fra 1.1.89 (Ein del av fellesforslaget frå A, KrF og V under bystyremøtet den 12.12.88).
- Inndraging av 5 stillinger ved skoleinspektørens kontor (Punkt V i budsjettvedtaket i bystyremøte 14.12.88)

#### *Oppsummering*

Under den ordinære budsjettdebatten i desember aukar bystyret rådmannen sitt framlegg til avdeling for Helse og sosiale tjenester og avdeling for Fritid, kultur og kirke med nesten 38 mill. kroner. Avdeling for Skole får ingenting ekstra i høve til rådmannens framlegg. Fleirtalet salderer budsjettet ved å auka eigedomsskatten til 7 promille, ved å innføra stillingsstopp for dei fleste sektorane i kommunen frå 1. januar 1989 og ved å auka overføringane frå kommunale særbedrifter med 8,5 mill.



kroner i høve til rådmannens framlegg. Desse overføringane utgjer no til saman 42,0 mill. kroner frå Bergen Lysverker, Fana Steinknuseverk og Parkeringsselskapet. Dessutan reduserer fleirtalet rådmannen sitt framlegg til kjøp av konsulenttenester, ekstrahjelp og overtid og inventar og utstyr.

Politikarane reagerer ikkje på ny rasjonell informasjon på dette tidspunktet. Ingen, utanom rådmannen, reagerer på representanten NN (RV) når han påviser at budsjettet for pleie og omsorg legg opp til ein reell nedgang i 1989 samanlikna med rekneskapen i 1987. Det er altså det politikarane har vorte samde om før dei kjem i bystyret som synest å vera avgjerande. Dette er ein peikepinn på at det er ideologiane (dei berande idéane) som styrer.

Dessutan ser det ut til at både administrasjonen og politikarane styrer gjennom å prata om ansvar. Vedtaket om å inndra stillingar og å innføra stillingsstopp frå 1. januar 1989 er eit eksempel på dette.

## 6.9 Den økonomiske utviklinga i Bergen kommune når inntektene blir trekte inn

For å vurdera økonomistyringa i ein organisasjon er det ikkje nok å avgrensa seg til ein studie av driftsutgiftene. Vi må og sjå nærare på utviklinga i driftsinntekter, arbeidskapital, gjeld og driftslånebehov.

Økonomistyring i ein kommune handlar om å tilpassa utgiftene til inntektene, eller å "setja tæring etter næring." Sjølv om driftsutgiftene blir overskridne, treng ikkje styringa av økonomien vera dårleg. Dersom overskridinga i driftsutgiftene blir oppvegen av ein tilsvarande auke i driftsinntektene, kan økonomistyringa for den løpande drifta likevel vurderast som god.

Når eg framanfor har sett utviklinga i driftsutgiftene i sentrum, har det for det eine samanheng med at kommunane har lettare for å påverka driftsutgiftene enn inntektene. Sjølv om driftsutgiftene for ein stor del er bestemte av statlege lover og pålegg, har kommunane eit visst spelerom når det gjeld kva slags oppgåver dei skal ta på seg. Dette ligg i den negative avgrensinga av kommunane sitt verkeområde (sjå Johansen, 1965: 325-326). For det andre har eg avgrensa meg til driftsutgiftene, fordi eg meiner det er viktigare å studera eit fenomen grundig framfor å spreia seg på fleire område.

### *Utviklinga i driftsinntektene i perioden 1983-89*

Nedanfor presenterer eg ein tabell over utviklinga i verkelege driftsinntekter samanlikna med dei budsjetterte for perioden 1983-89. Tabellen er den same som ligg til grunn for stolpediagrammet i figur 6.11, og viser at dei verkelege driftsinntektene har vore større enn dei budsjetterte for alle åra i perioden med unntak av åra 1984 og 1985.

**Tabell 6.16:** Samanhengen mellom budsjetterte og verkelege driftsinntekter (tal i mill. kroner, løpande prisar)

	Vedteke budsjett	Rekneskap	Avvik
1983	1.935	1.942	7
1984	2.166	2.092	-74
1985	2.525	2.333	-192
1986	2.635	2.730	95
1987	2.935	2.940	5
1988	3.569	3.728	159
1989	3.812	3.953	141

Kjelde: Årsrapportane 1985-89 og bearbeidde budsjettdata 1983 og 1984

I tabellen nedanfor viser eg endringa i arbeidskapitalen frå 1983-89 saman med utviklinga i akkumulert arbeidskapital i perioden 1982-89. Her går det fram at Bergen kommune har slite med betalingsproblem i fleire år, og at dei budsjettrevisjonane som er omtala ovanfor har vore på sin plass. Tabellen seier likevel ikkje noko om kvaliteten på budsjettrevisjonane.

**Tabell 6.17:** Årleg endring i arbeidskapital (A) og utviklinga i akkumulert arbeidskapital (AA) (tal i mill. kroner, løpande prisar)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
A		-137	-142	95	82	-40	142	90
AA	44	-93	-235	-140	-58	-98	44	134

Kjelde: Årsrapportane 1985-89

#### Gjeldsutviklinga i perioden 1983-89

Gjeldsutviklinga viser at kommunen får ei stadig større lånegjeld å betala tilbake i framtida. Dette verkar på same måten som ei auka skattlegging av framtidige generasjonar. I og for seg er dette rettferdig når vi tenkjer på at dei nye generasjonane får tilgang til stadig fleire investeringsgode.

**Tabell 6.18:** Gjeldsutviklinga i perioden 1983-89 (tal i mill. kroner, løpande prisar)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Sum gjeld	1.660	2.091	2.221	2.840	3.417	3.846	4.173
Prosentvis auke (basis1983)		26	34	71	106	132	151

Låneoptaka i utanlandsk valuta er omrekna til den kursen som er høgast av balansedagen sin kurs og kursen då dei respektive låna vart tekne opp.

Kjelde: Årsrapportane 1985-89

*Driftslånebehovet i perioden 1983-89*

Ved å gå inn i finansieringsanalysen i årsrapportane 1985-89 og korrigera "løpende virksomhet netto" for "endring i diverse omløpsmidler", får vi fram driftslånebehovet for dei einskilde åra. Oppstillinga, som eg har kalla "løpende drift netto", viser slik utvikling:

**Tabell 6.19:** Driftslånebehovet i perioden 1983-89  
(Tal i mill. kroner, løpende prisar)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Løpende drift netto	-83	-98	67	-38	-153	18	101

Kjelde: Årsrapportane 1985-89

Kommunen har altså hatt behov for å låna til drifta i heile sju-års perioden 1983-89 med unntak av i 1985, 1988 og 1989.

*Oppsummering*

Sjølv om utviklinga i driftsinntektene har dempa det finansielle problemet noko, samanlikna med ein isolert studie av driftsutgiftene, er det framleis slik at kommunen har hatt eit finansielt problem i den perioden eg ser på. Den forma for økonomistyring som vi har sett eksempel på i denne avhandlinga – og elles i "Bergensprosjektet" – skiljer seg frå den lærdomen som blir dosert i lærebøker. Denne lærdomen byggjer på ein føresetnad om at beslutning styrer handling og at rasjonelle val ligg til grunn for beslutningane. Likevel treng ikkje våre erfaringar frå Bergen kommune skilja seg særleg mykje frå korleis økonomistyringa går for seg i foretak, fordi det er gjort lite forskning omkring korleis rekneskapsen blir brukt i organisasjonar (jf. Hopwood, 1983a og 1983b; Mellemvik *et al.*, 1988).

**6.10 Empirisk materiale frå 1989**

Å samla inn data frå den verkelege verda er både tid- og arbeidskrevjande. I tillegg kostar det pengar. Dette inneber at forskaren før eller seinare må slutta av datainnsamlinga av praktiske og økonomiske grunnar. For meg var det naturleg å seia stopp ved årsskiftet 1988/-89. Eg hadde då følgt den økonomiske utviklinga i kommunen på nært hald i 5 år. I denne perioden hadde eg vore med på å utvikla og utarbeida tre årsrapportar i kommunen, gjennomført ei intervjugranskning om brukarane sine synspunkt på den første av desse rapportane, delteke som observatør på ei rekkje bystyremøte, arbeidde meg igjennom ein stor bunke med kommunale dokument og delteke som observatør på stabsmøte hjå rådmannen under budsjettprosessen 1988. I tillegg hadde eg gjennomført ein studie av rekneskaps- og budsjettdata i Bergen kommune med data for perioden 1983-87 saman med tre kollegaer frå prosjektgruppa.

Når eg likevel vel å presentera data frå kommunen også etter årsskiftet 1988/89, har det samanheng med at det skjer interessante ting i kommunen i første halvår 1989. Dette er hendingar som representerer eit brot med tidlegare mønster. For det eine, så gjer rådmannen berre etter 14 dagar av det nye året framlegg om å revidera 1989-budsjettet. Bystyret sluttar seg i hovudsaka til revisjonsframlegget den 1. februar, altså berre 40 dagar etter at dei vedtok budsjettet. For det andre, så nektar Fylkesmannen å godkjenna bystyret sitt budsjettvedtak på grunn av ein for lang tilbakebetalingsplan for det oppsamla underskotet (10 år). Fylkesmannen meiner altså at kommunen ikkje har sett av nok pengar i budsjettet til å betala ned på gjelda. For det tredje, så finn ikkje rådmannen grunn for å presentera nokon revisjon av 1989-budsjettet etter den første rekneskapsprognosen, trass i at avdeling for Helse og sosiale tenester ser ut til å få eit overforbruk på ca. 15 mill. kroner i høve til vedteke budsjett og at lønsoppgjeret ser ut til å bli ca. 43 mill. kroner dyrare enn budsjettet. Grunnen til at rådmannen let vera å presentera eit framlegg om budsjettrevisjon, har si årsak i at vedteke budsjett ser ut til å balansera totalt. Nedanfor vil eg gå nærare inn på kvar einskild av dei spesielle hendingane omkring økonomistyringa i kommunen i første halvår 1989.

#### *Budsjettrevisjonen vinteren 1989*

Resultatet av Stortingsbehandlninga av Statsbudsjettet var ikkje kjent då bystyret vedtok budsjettet den 12. og 14. desember 1988. Budsjettet vart saldert ved at bystyret såg bort frå Regjeringa sitt framlegg i Statsbudsjettet om å auka tilskotet til folketrygda frå 1,0 til 1,25%. Dette gjorde at det vart 47 mill. kroner lettare å saldera budsjettet. No viste det seg at framlegget i Statsbudsjettet om å auka tilskotet til folketrygda gjekk samrøystes igjennom i Stortinget. Dermed måtte bystyret gjennomføra ei ny budsjettsaldering berre 6-7 veker etter at det hadde avslutta den ordinære budsjettbehandlninga. Det politiske tilbaketog i saka om nedlegginga av to aldersheimar drog i same lei. Det endelege budsjettrevisjonsvedtaket vart gjort den 1. februar 1989, og ser slik ut i samantrekt form:

#### Auka pengebruk (tal i mill. kroner, løpande prisar))

Tilskot til folketrygda	47
Tilleggsøyvingar	5
Reduserte leigeinntekter	3
Diverse auke i løner og overføringar	16
	<u>71</u>

## Finansiering (tal i mill. kroner, løpande prisar)

Overføring frå Bergenshalvøens Kommunale Kraftverk (BKK) <sup>xx)</sup>	14
Arbeidsgjevaravgift	5
Renter	34
Redusert underskotsinndekking	7
Reduksjon av utstyrsinnkjøp og vedlikehald	<u>11</u>
	<u>71</u>

xx) Dette er eit ekstraordinært tilskot som er å sjå på som eit eingongsoppgjer som heng saman med vedtekter og tidlegare avtalar.

Vurdert i ettertid, ser det ut til at det var eit medvite val både av rådmannen og fleirtalet i bystyret å saldera årsbudsjettet 1989 i to steg. Det er lettare å gjera ein upopulær jobb stykkevis og delt enn på ein gong. Gjennom dei upopulære vedtaka i desember fekk rådmannen og politikarane marknadsføra problema i kommunen overfor innbyggjarane og samtidig utpeika staten som syndebukk. Når bystyret like over nyttår likevel finn plass til dei to aldersheimane som i desember vart varsla nedlagde, fører dette med seg redusert tilbakebetaling av oppsamla underskot og utsetjing av renteterminar. Dette er òg ein slags demonstrasjon overfor staten.

*Fylkesmannen godkjenner ikkje 1989-budsjettet før den 21. august 1989*

Den 20. februar 1989 får kommunen melding om at Fylkesmannen ikkje vil godkjenna bystyret sin vedtekte tilbakebetalingsplan i 1989-budsjettet for oppsamla underskot. Dei motsvarande kontantstraumane til det oppsamla underskotet finn vi i ein reduksjon av aktiva, særleg omløpsmidlar, og i ein auke av kortsiktig og langsiktig gjeld. Mellemsvik (1987) fann at Bergen kommune i 1984 finansierte det meste av underskotet ved såkalla "etterslepsmidlar". Desse midlane oppstod ved at dei langsiktige låneopptaka skjedde på grunnlag av at planlagde investeringar var høgare enn dei som vart gjennomførde. Differansen kunne då brukast til å finansiera underskotet.

Bystyret vedtok ein tilbakebetalingsplan over 10 år, men Fylkesmannen vil ikkje strekkja seg lengre enn til ein tilbakebetalingsperiode over 4 år. Ei slik nedkorting i tilbakebetalingstida vil medføra ei ekstra likviditetsbelastning på ca. 100 mill. kroner årleg for bykassen. Dersom dette vert gjennomført, vil det medføra dramatiske kutt i dei kommunale ytingane på alle felt.

Det rådmannen no gjer, er å senda søknad til Kommunaldepartementet om å få godkjent det budsjettet Fylkesmannen har sendt i retur. Dette er ein uvanleg framgangsmåte, og vil i praksis verka slik at rådmannen ber staten overprøva Fylkesmannen sine vurderingar. Den første verknaden av dette er møteverksemd og utsetjing av avgjerder. I praksis har rådmannen og bystyrepolitikarane gjennom denne framgangsmåten "kjøpt" seg tid, slik at upopulære og vanskelege avgjerder kan utsetjast. Kommunen har viktige møte med

Fylkesmannen 3. mai og med kommunalministeren den 12. mai. Rådmannen får ingen svar som kan brukast i økonomistyringsarbeidet på kort sikt. Det akutte problemet blir dermed løyst gjennom å venta på nye utspel frå staten. Situasjonen blir dermed slik som nøkkelinformant I seier:

Nå står det ikke lenger på oss. Vi har gjort hva vi kan ved å stille opp på møter hos Fylkesmannen og kommunalministeren med dokumentasjon på våre problemer. Vi venter nå på svar fra våre overordnede myndigheter. Dette gir oss arbeidsro.

I eit møte mellom kommunalministeren og kommuneleiinga i Bergen kommune den 16. august blir det bestemt at Bergen kommune skal betala ned sitt oppsamla underskot innan 1.1 1994, altså over ein periode på fem år. Dette er ei halvering av den tilbakebetalingstida som kommunen sjølv hadde lagt opp til, men likevel 1 år lengre tilbakebetalingstid enn nokon annan kommune til no har fått løyve til. Som ei følgje av avgjerda i Kommunaldepartementet godkjenner Fylkesmannen formelt Bergen kommune sitt 1989-budsjett den 21. august.

### Rekneskapsprognosar 1989

Det blir utarbeidd tre offisielle rekneskapsprognosar dette året. Den første er basert på rekneskapstal pr. 31.3, den andre pr. 30.6 og den tredje pr. 30.9. Samanhengen mellom vedteke budsjett, prognosar og rekneskap kan summerast opp i følgjande tabell for driftsutgiftene sin del (eksklusive renter og kurstap):

**Tabell 6.20:** Samanhengen mellom vedteke budsjett, prognosar og rekneskap for driftsutgiftene (tal i mill. kroner, løpande prisar)

	Vedteke budsjett 1989	Prognose pr. 31.3	Prognose pr. 30.6	Prognose pr. 30.9	Rekneskap 1989
Driftsutgifter	3.431	3.492	3.525	3.531	3.550
Avvik		61	94	100	119
Prosentavvik		1,8	2,7	2,9	3,5

Prosentavviket er utrekna med vedteke budsjett som basis. Som vi ser, forverrar avviket frå driftsutgiftene seg frå prognose 1 til prognose 2, men avviket forverrar seg ikkje nemnande frå prognose 2 til prognose 3. Heller ikkje rekneskapstala syner urovekkjande stor auke, samanlikna med dei to siste prognosane. Driftsutgiftene kjem gradvis under betre kontroll samanlikna med i 1987 og i 1988. Dette kan vi dokumentera ved å jamføra dei tre tabellane 6.6, 6.13 og 6.20. Det går her fram at avviket mellom vedteke budsjett og den siste prognosen avtek frå 9,5% i 1987 til 3,7% og 2,9% i høvesvis 1988 og 1989. Denne utviklinga er eit teikn på at rekneskapsminnet har fått større gjennomslag hjå aktørane med det resultatet at koplinga mellom rekneskap og budsjett er styrkt. Stabiliteten i prognosane tyder no på at den sentrale økonomistaben er i stand til å analysere utviklinga i driftsutgiftene på ein god måte.

*Budsjettrevisjonen våren 1989 uteblir*

Bakgrunnen for dette finn vi i rekneskapsprognose 1 1989 som blir arbeidd ut på grunnlag av rekneskap for første kvartal 1989. I saksutgreiinga til formannskapet skriv rådmannen mellom anna:

At prognosen som er utarbeidet viser at Bykassens regnskap for 1989 under de gitte forutsetninger vil komme ut i balanse, betyr ikke at kommunens økonomi er god. God økonomistyring betyr ikke god økonomi. Tvert imot er det budsjett som man måler regnskapet mot, et budsjett som ikke på langt nær gir rom for tiltak og tilbud som byen og byens befolkning burde hatt. Innenfor de gitte rammevilkår vil regnskapet komme ut i balanse, men rammevilkårene er etter rådmannens mening ikke akseptable.

Det annet viktige poeng er at 1989-budsjettet og regnskapet inneholder en rekke "1989-penger", dvs. inntekter eller reduserte utgifter som man ikke kan regne med i 1990. Jfr. det som er nevnt ovenfor i prognosen om forskyvning av renteterminer i 1989. Det betyr at rekneskapsprognosen ikke bærer bud i seg om bedre tider i 1990. Tvert imot må driftsutgiftene i budsjettet for 1990 reduseres ytterligere i forhold til 1989.

(Rådmannen i notat til formannskapet, 5.5.89)

Av sitatet ovafor kan vi dra den slutninga at rådmannen skifter rolle alt etter kven han vender seg til. I det første avsnittet talar han på vegner av heile kommunen til utanforståande, og opptrer då som forkjempar for kommunen. I det andre tilfellet vender rådmannen seg innover mot politikarane og opptrer då som vaktar av kommunen sin økonomi.

Rådmannen prøver å løysa driftsproblema i kommunen ved å auka statlege overføringar. Han allierer seg med andre storbyar (Oslo, Trondheim og Stavanger) for å få dette til. Resultatet av dette samarbeidet så langt er at kommunalministeren har lova å leggja fram ei storbymelding for Stortinget seinast i løpet av våren 1990. Kommunalministeren varsla ei slik melding på storbykonferansen i Bergen 9. mars 1989.

På direkte spørsmål om kvifor det ikkje blir lagt fram noka budsjettrevisjonssak våren 1989, seier rådmannen at det ikkje er grunnlag for det ut frå rekneskapsprognose 1 1989. Så lenge budsjettet 1989 totalt ser ut til å koma ut i balanse, er det ikkje grunnlag for å gjennomføra ein budsjettrevisjon. Han seier vidare:

En budsjettrevisjon er en komplisert og vanskelig sak som må ha en viss dimensjon for å kunne gjennomføres, ellers blir arbeidsinnsatsen med en budsjettrevisjon større enn nytten.

Det er tydeleg at rådmannen meiner at budsjettrevisjonar ikkje skal setjast i verk anna enn når det verkeleg er behov for det. Han vil altså ha krise før noko skal gjerast.

Eg har og hatt samtalar med tre nøkkelinformantar (nøkkelinformant I, III og IV) på økonomi- og finansavdelinga om deira syn på den manglande budsjettrevisjonen våren 1989. Nøkkelinformant II har slutta i kommunen i løpet av

datainnsamlingsperioden min.

Nøkkelinformant I meiner at det burde ha vore gjennomført ein budsjettrevisjon også i 1989, men at det ikkje er stemning i dei politiske partia så lenge det ikkje er nokon tvingande grunn. Det burde ha vore gjennomført ein budsjettrevisjon så lenge kapitalinntekter (92 mill. kroner) blir brukte til ekstraordinært vedlikehald. Han seier mellom anna:

Politikerne vil ikke definere det som tvingende grunn så lenge vi kan påvise dekning. De som er i opposisjon vil nok understreke nødvendigheten av revisjon. Dette er et politisk trekk.

Nøkkelinformant III peikar på dei same forholda som Nøkkelinformant I, og legg til at eitt av dei partia som er i opposisjon (Frp) uttrykte eit ynske om budsjettrevisjon under gjennomgåinga av rekneskapsprognosen i formannskapet.

Nøkkelinformant IV meiner at det er fire grunnar til at rådmannen ikkje legg fram ei budsjettrevisjonssak denne våren: For det første er budsjettet i år ikkje så kriseprega som i fjor. For det andre er kommunen i forhandlingar med staten om meir overføringar til storbyane. For det tredje har kommunen eit uavklara forhold med Fylkesmannen, som ikkje har godkjent 1989-budsjettet. Det tek seg dårleg ut å justera på noko som ikkje er godkjent av overordna organ, meiner denne nøkkelinformanten. For det fjerde så er det valår i år, og det er dermed politisk mindre stemning for å gjennomføra ein budsjettrevisjon som fører til innstrammingar. Særleg vil dette gjelda for majoritetspolitikarane. Han seier òg at det er ei anna haldning i sentraladministrasjonen i år enn i 1988 og i 1987 til det som går på realistisk budsjettering og rekneskapsprognosar. Mange i administrasjonen ynskjer ikkje å leggja så sterk vekt på kortsiktig tilpassing som har vore tilfelle i dei to siste åra gjennom innføringa av grundig gjennomarbeidde rekneskapsprognosar og budsjettrevisjonar. Rådmannen har, gjennom arbeidet med å utarbeida eit fylldigare budsjetttrundskriv, engasjert seg ein del i den systemendringa som har gått føre seg i år i retning av større vekt på planlegging og ei tettare samanbinding mellom årsbudsjett og langtidsbudsjett (langtidsbudsjettet blir ein del av årsbudsjettet frå og med budsjettprosessen 1990).

Nøkkelinformant IV meiner personleg at budsjettet 1989 burde ha vore revidert om våren for å få eit meir realistisk lønsbudsjett. Utan ein budsjettrevisjon vil ansvaret for overskridinga av lønsbudsjettet bli pulverisert i følge denne nøkkelinformanten.

Også "Bergens Tidende" (BT), den største avisa i Bergen og på Vestlandet, engasjerer seg i spørsmålet om budsjettrevisjon eller ikkje. I ein leiarartikkel kritiserer avisa rådmannen for at han ikkje legg fram ei budsjettrevisjonssak i løpet av våren 1989.

Vi vil gå så langt som til å hevde at rådmannen selv ikke tar konsekvensen av den krisen byen er oppe i. Hadde han det gjort, ville en budsjettrevisjon vært på bordet nå. Det er ille at det politiske flertallet i byen stikker hodet i sanden mens de venter på frelse fra Kommunaldepartementet. Nettopp når politikerne nøler og skyver



ansvaret fra seg, skal en rådmann rope varsku.  
(Leiarartikkel i BT, 16.5.89)

Avisa "Bergens Tidende" hevdar her det allmenne synet at beslutning styrer handling. Ut frå erfaringsmaterialet mitt frå 1988 og 1989 er det fleire indikasjonar på at dei sentrale budsjettaktørane har skjønt at noko meir enn beslutningar må til for å styra handlingane i kommunen.

### *Oppsummering av budsjettåtferda i administrasjonen/bystyret i første halvår 1989*

Aktørane samlar seg om tiltak som utset problema. På denne måten "kjøper" dei seg tid som kan brukast til å forhandla med staten og til å fortelja innbyggjarane at det er staten sin innstrammingspolitikk som gjer at det blir nødvendig å skjera ned på kommunale tilbod.

Eit uttrykk for at kommunen "kjøper" seg tid, er løysinga med å saldera budsjettet ved å dekkja inn oppsamla underskot over 10 år framfor kortare tid. Paragraf 50 i Kommunelova må forståast slik at underskot i ein årsrekneskap skal først opp til dekning i det første påfølgjande budsjettet. Dei to første punktuma i Kommunelova §50, 4. ledd lyder slik:

Har siste årsregnskap gitt underskudd, føres det opp på budsjettet til dekning. Under rent særlige forhold kan likevel departementet eller den det gir fullmakt, samtykke i at dekningen blir fordelt over flere år.  
(Kommunelova av 12. november 1954)

Det er innhaldet i det siste punktet toppleinga i kommunen stør seg til når dei vender seg til staten med krav om større overføringar. Gjennom ein godt dokumentert søknad, og allianse med dei andre storbyane om ein felles framstøyt, gjer dei det bortimot uråd for Kommunaldepartementet å svara med ein gong. På denne måten er det no staten som har utspelet, slik at kommunen har skaffa seg ein tenkjepause.

### *Årsrapporten 1988 blir omtala i bystyret*

Årsrapporten 1988, som vart utsend til politikarane den 12. mai 1989, vart behandla på bystyremøtet den 26. juni 1989 som sak 102/89. Saka var utsett frå bystyremøtet den 29.5.89 saman med 13 andre saker. Årsaka til utsetjinga var den langvarige debatten som var på dette møtet om planane for vegtunnell gjennom Ulriken.

Av dei 85 bystyrerepresentantane var det berre 1 som, etter det eg kunne observera, hadde årsrapporten framfor seg under møtet. Av dei fem som møtte frå administrasjonen, hadde rådmannen og to av kommunaldirektørane rapporten lett tilgjengeleg ved sida av seg. Elles var fleire eksemplar av årsrapporten utlagde på "saksbordet" saman med kopi av saksførelegget for dei andre sakene. Eg la ikkje merke til at nokon av politikarane forsynte seg av årsrapportbunken under møtet.

Diskusjonen om årsrapporten varde i 21 minuttar, frå kl. 12.45 til kl. 13.06. Fem representantar frå fire ulike parti (H, Frp, KrF og RV) hadde ordet, og alle rosa årsrapporten for den oversiktlege presentasjonen av stoffet. Representanten NN (a) (H) ynskte fleire prestasjonsmål i samband med barnehagebruk og barnehageutbygging. I tillegg ynskte han ein presentasjon av forholdstalet private/offentlege barnehagar. Han brukte medvite årsrapporten som bakgrunn for å diskutera planar for den vidare barnehageutbygginga. På denne måten vart altså årsrapporten brukt som eit middel til å fremja saker i tilknytning til den vidare barnehageutbygginga. Dette er eit eksempel på ei tett og ganske klar kopling mellom historiske data og planar. Rekneskapsminnet er aktivt i bruk. Det har skjedd ei utvikling ved at aktørane har lært å kopla historie og framtid.

Representanten NN (Frp) var tilfreds med at årsrapporten kom så pass tidleg på året som i månadsskiftet april/mai, men sakna eit opplegg til debatt av innhaldet i rapporten frå rådmannen si side. NN sakna ein debatt om dei oppnådde resultatane samanlikna med dei budsjetterte. Han sa seg tilfreds med at 1988-rapporten fortel at det nyttar å setja bremsane på og viste til at "det er gledelig at prognosene som først pekte mot et underskudd på 140 mill. kroner og deretter på 89 millioner ikke holdt stikk, selv om vi fikk hjelp fra en høy skatteinnngang." På bakgrunn av at det akkumulerte underskotet ved utgangen av 1988 framleis er på nærare 500 mill. kroner, gjorde NN framlegg om at bystyret samlar seg om eit vedtak med følgjande ordlyd:

Et samlet underskudd på nesten 500 mill. kroner gjør det nødvendig å gjennomføre reduksjon av administrasjonskostnadene, omprioritering av ressursfordelingen, reduksjon og avvikling av perifere aktiviteter og større bruk av private tjenester, samarbeid med private, samt vurdering av ny organisasjonsform for kommunen. Uten et slikt vedtak kan kommunen vanskelig opprettholde og forbedre de nåværende og primære tjenestetilbud.

Framlegget fekk berre Framstegspartiet sine 17 røyster, og var dermed nedstemt. Representanten som er sitert ovanfor, legg altså vekt på rekneskapsminnet.

Det er interessant å merka seg at framlegg om nedskjeringar og omprioriteringar kjem frå eit parti som er i opposisjon og som samtidig er på den ytterste høgrefløyen i bystyret. Dette har si årsak i at minoritetspolitikarane har ein spesiell trong for å markera seg. Dessutan har dei heller ikkje den lojaliteten overfor veljarane å ta omsyn til som eit parti som sit med makta heilt naturleg vil ha.

Representanten NN (b) (H) syntest at "rapporten er veldig lett å finne frem i, ikke bare for oss som har spesiell interesse, men også for vanlige innbyggere av byen." Vedkomande representant saknar eit oversyn over avgiftsfinansiert drift på området vatn og kloakk, slik at det er mogeleg å finna ut om dei inntektene som går inn som avgifter går ut att til det dei er tenkt brukte til.

Representanten NN (RV) gav honnør til administrasjonen for ein instruktiv og god årsrapport. Han oppmoda administrasjonen om å gå eit steg vidare og gjera rapporten tilgjengeleg for folk flest.

Han avslutta innlegget sitt med ein interessant omtale av vedlegget i årsrapporten:

Jeg vil til slutt gjøre oppmerksom på noe som etter min mening er svært interessant, og det er hvordan det regnskapsmessige resultat vil bli seende ut hvis det blir satt opp etter bedriftsøkonomiske prinsipper. Ikke fordi at jeg mener at kommunen skal drives ut fra bedriftsøkonomiske prinsipper, men fordi at det kommunale resultatregnskapet er veldig spesielt, blant annet ved at man fører låneopptak som inntekt i den grad man trekker på lånene og fører investeringene til utgift. Og da synes jeg det er interessant at i det blå vedlegget som er bakerst i årsrapporten så er det en oppstilling på side 26 og side 27 som viser finansregnskapet etter bedriftsøkonomiske prinsipper. ... Og da noterer vi oss at Bergen kommune ut fra et regnskap satt opp etter bedriftsøkonomiske prinsipper faktisk gikk med overskudd i 1988. Men det er samtidig viktig å være klar over at den avgjørende faktor der var endring i urealisert valutatap. Og korrigerer man for den, finner man at det ikke ble noe overskudd likevel. Men i det minste så er det interessant og instruktiv lesning som kanskje gir litt bedre forståelse for den økonomiske utvikling.

Representanten NN (KrF) slutta seg til det dei andre representantane sa om presentasjonsforma for årsrapporten. For sin eigen del ynskte han større vekt på ein omtale av personalfaktorar i rapporten. Dette meinte han ville gje viktige styringssignalar i budsjettarbeidet. Han utdjupa meiningane sine på denne måten:

Under drøftingene for budsjettet 1989 kom det fram at det er ulike typer kommunale stillinger; en del som er rene utgiftstillinger og en del stillinger som fører til økte inntekter for kommunen. Et skille her, med en analyse av hvilke typer av stillinger som er vakante og var vakante i 1988, det vil være et nyttig redskap når en nå skal se på budsjettet videre.

Rådmannen svara på ein del av innlegga om årsrapporten. Han sa mellom anna at han sjølv oppfattar årsrapporten som administrasjonen si melding til politikarane om ressursbruken i 1988. Han utdjupa dette forholdet slik:

Representanten NN (Frp) etterlyste et opplegg for debatt. Her er forholdet det at årsrapporten er administrasjonens melding om resultatvurdering for 1988. Det er administrasjonens melding om ressursbruk, med analyser osv., og da fant jeg det for min del ikke riktig at jeg også la frem et opplegg for debatt av den meldingen, så derfor er der ikke det. ... Det var forutsetningen at dokumentet selv gav grunnlaget for den debatten. Representanten NN (a) (H) var inne på en del ytterligere måltall for barnehagesektoren i det man ikke der har data som viser kostnader pr. plass, men bare antall plasser, og det vil vi arbeide videre med. Jeg kan også nevne at i budsjettsammenheng er det nå meningen også å trekke inn måltall.

Når det gjeld måltala, svara rådmannen med å visa til at desse er under utarbeiding. Han svara altså med å visa til at systemendringar er i kjømda. Som vist tidlegare i mitt erfaringsmateriale, er dette eit svar rådmannen og hans stab ofte gir til politikarane, anten direkte eller gjennom saksdokument. Det er og interessant å leggja merke til at ein av representantane ikkje oppfattar sjølve årsrapporten som debattgrunnlag. Kanskje dette har samanheng med at politikarane er så vane med å få saksførelegg når noko skal debatterast at dei må ha sakene

presenterte på "den vanlege måten" for at det skal bli nokon debatt ut av ei sak?

### 6.11 Rekneskapsminnet får stadig større gjennomslag i prosedyrane

Erfaringsmaterialet under dette punktet er òg henta frå 1989. Sidan eg her har avgrensa meg til å sjå nærare på korleis rekneskap får innpass i prosedyrar, har eg valt å presentera stoffet for seg under eit eige punkt.

#### *Kommuneplanen 1989-2000*

To tabellar frå årsrapporten 1987, "brutto driftsutgifter fordelt på ansvarsområde" og "brutto investeringsutgifter fordelt på ansvarsområde" er med i rådmannens forslag til kommuneplan 1989-2000. Vidare er det med ein tabell over "brutto driftsutgifter til et utvalg av tjenester innen helse- og sosial. Regnskapstall for 1983-87." Det er interessant å observera at data frå årsrapporten blir brukte i kommuneplanen. Dette tyder på at det tek til å bli ei viss kopling mellom årsrapporten og planar.

I førre kommuneplan, som galdt for perioden 1982-89, var det òg teke med rekneskapsdata. Då denne kommuneplanen vart utarbeidd, fanst ikkje andre rekneskapsdata enn dei ein kunne henta frå standardrapporten. Her var ikkje rekneskapsdata ordna på ansvarsområde, men derimot på formål. Slik vart dei og presenterte i kommuneplanen. Dette er eit eksempel på at presentasjonen av eit datamateriale er sterkt avhengig av grunnlagsmaterialet.

#### *Rekneskapsprognose 2 1989 (basert på rekneskapstal pr. 30.6.89)*

Formannskapet får melding om denne prognosen i formannskapssak 637/89 og bystyret får tilsvarande melding i bystyresak 175/89. Samtidig med ei utgreiing om rekneskapsprognosen presenterer administrasjonen ein finansieringsanalyse for 1. halvår 1989 etter same modell som i årsrapporten for Bergen kommune. For å kunna gje eit samanlikningsgrunnlag med 1. halvår 1988, blir det også presentert data for denne perioden. Finansieringsanalysen gir eit godt høve til å samanlikna pengestraumane melom 1. og 2. halvår, for eksempel gir analysen informasjon om korleis "sum løpande verksemd netto" har utvikla seg i 1. halvår 1989 i høve til 1. halvår 1988. Rådmannen skriv slik om finansieringsanalysen:

Det er første gang man har utarbeidet finansieringsanalyse midt i året, og den innehar derfor elementer av skjønn. Dette skyldes først og fremst at regnskapet ikke avsluttes etter første halvår. Rådmannen mener imidlertid at finansieringsanalysen gir såvidt mye nyttig informasjon vedrørende pengestrømmene inn og ut av bykassen som prognosen ikke kan gi, at finansieringsanalysen presenteres.

Finansieringsanalysen understøtter prognoseresultatet.  
(Bystyresak 175/89, side 1)

### *Ny plan- og budsjettinstruks for kommunen*

Rådmannen sitt utkast til ny plan- og budsjettinstruks vart vedteken av formannskapet 15.3.89 (jf. F.sak 265/89). Den nye instruksjonen inneheld viktige prosedyreendringar, som er påverka av at organisasjonen no legg større vekt på rekneskapsminnet og på koplinga mellom årsbudsjett, langtidsbudsjett og årsrapport. Når ein les denne instruksjonen, er det tydeleg at organisasjonen har lært av tidlegare erfaringar.

Ei viktig prosedyreendring samanlikna med tidlegare, er at årsbudsjett og langtidsbudsjett heretter skal utarbeidast samtidig og i eitt dokument. Langtidsbudsjettperioden skal for drifta sin del omfatta budsjettåret pluss to år ut over det, medan det for investeringane sin del blir tre år ut over budsjettåret. I tidlegare langtidsbudsjett har perioden framover vore fire år ut over budsjettåret. Grunnen til at ein heretter vil ta færre år med, er i følgje nøkkelinformant IV "dårlige erfaringer med å legge mye arbeid ned i å tallfeste framtiden. Nyten står ikke i forhold til arbeidet, for usikkerheten øker jo lengre vi fjerner oss fra dagen i dag," seier denne informanten.

Ei anna viktig prosedyreendring er at rådmannen si budsjettinnstilling blir fremja i eitt dokument, der tekst (premissar) og tal (konklusjonar) blir presenterte samla. Dette gjer det lettare for politikarar, og andre som les budsjettframlegget, å få oversikt. Tidlegare vart tekst- og taldelen presenterte kvar for seg i to åtskilde dokument.

Til erstatning for tidlegare budsjetttrundskriv og langtidsbudsjetttrammer skal rådmannen heretter utarbeida eit plan og budsjettokument som blir kalla "felles plan- og budsjettforutsetningar". Meininga med dette dokumentet er at det skal gje rammer og binda saman planar og budsjett. Om innhaldet i "felles plan- og budsjettforutsetningar" står det i instruksjonen:

Arbeidet med "felles plan- og budsjettforutsetningar" innebærer systematiske analyser og drøftingar, knyttet til presentasjon av ulike former for relevant datamateriell. Regnskapstall og resultatvurderingar tiknyttet disse er en viktig del av analysearbeidet.  
(Plan- og budsjettinstruks, mai 1989, side 10)

Dette er eit eksempel på at rekneskapsminnet har fått større innpass enn tidlegare i administrasjonen. I tidlegare budsjetttrundskriv som eg har studert, står det ikkje noko tilsvarande om verdien av å bruka rekneskap i analysearbeid.

Om samanbindinga mellom årsbudsjett, langtidsbudsjett og årsrapport står det i instruksjonen at det er viktig å bruka informasjon frå årsrapporten i langtidsbudsjettet og i "felles plan- og budsjettforutsetningar."

I den nye plan- og budsjettinstruksjonen blir det elles lagt vekt på at

det skal vera konsistens i "begreper og data mellom dokumentene." Som eit eksempel på dette står det følgjande i instruksjen:

Valg av måltall i årsrapporten vil danne basis for indikatorer til bruk i neste rullering av årsbudsjett/langtidsbudsjett. Presentasjon av finansielle modeller og hovedtall (eksempelvis finansieringsanalyse) i årsbudsjett/langtidsbudsjett gir konsistens i forhold til årsrapporten. (Plan- og budsjettinstruks, mai 1989, side 13)

Vekta på konsistens i omgrep og data mellom dokument er eit eksempel på at organisasjonen har lært av erfaring og av arbeidet i "Bergensprosjektet". Eitt av måla med "Bergensprosjektet" har nettopp vore å utvikla omgrep som blir innarbeidde i aktørane sitt minne, slik at omgrepa blir brukte frå år til år og i ulike dokument.

I ein tidlegare studie av økonomisystemet i Bergen kommune, rapportert i Høgheim (1987), fann underteikna at det under økonomistyringsprosessen 1984 var svært vanskeleg for andre enn ekspertar å samanlikna tal og omgrep frå dokument til dokument i kommunen, fordi omgrepa ikkje var synkroniserte. Det var for eksempel uråd å finna att omgrepet "lønn og andre driftsutgifter" i langtidsbudsjettet 1982-85 i vedteke budsjett 1984 utan å gjera omrekningar.

#### *Årsrapporten blir innarbeidd i kursprogram*

Administrasjonsavdelinga har, i samarbeid med økonomi- og finansavdelinga og planavdelinga, utarbeidd eit kursprogram for økonomistyring hausten 1989. Programmet har følgjande sekvensar:

- \* Økonomiforvaltning – rekneskap og årsrapport
- \* Budsjettinstruks, Årsbudsjett, Budsjettoppfølging
- \* Den økonomiske situasjonen for Bergen kommune
- \* Langtidsbudsjett, Felles Plan- og Budsjettforutsetninger:  
Knutepunkt for plan og økonomi

Det er interessant å leggja merke til at rekneskap og årsrapport går inn som den første sekvensen i dette kursprogrammet. Dette tyder på at rekneskapsminnet har fått auka gjennomslag også i den interne undervisninga.

#### *Årsbudsjettet 1990*

Dette er det første årsbudsjettet som er utarbeidd etter den nye plan- og budsjettinstruksjen. Dei fleste av tankane i instruksjen er gjennomførte i årsbudsjettet, slik som utarbeiding av årsbudsjett og langtidsbudsjett i eitt dokument, ein samla presentasjon av tekst- og taldelen og bruk av innarbeidde omgrep frå årsrapporten (finansieringsanalyse og brutto driftsutgifter fordelt på kommunalavdelingane).

Rådmannen si auka vekt på rekneskap i budsjettarbeidet kjem fram alt på den andre sida i innleiingskommentaren til budsjettet:

I større utstrekning enn tidligere har rådmannen brukt regnskapsinformasjon i budsjettarbeidet. Det har betydning for den budsjettprosess som nå er etablert.

(Budsjett 1990, generelle kommentarer, side ii)

Eg vil avslutta mitt erfaringsmateriale frå Bergen kommune med eit sitat frå eit intervju som avisa "Bergens Tidende" nyleg har hatt med ein politikar. Intervjupersonen er bystyrepolitikar og formannskapsmedlem, men har vore borte frå bystyret i ein to-års periode på grunn av andre gjeremål. På spørsmål frå journalisten om lokalpolitikken i Bergen har forandra seg på desse to åra, seier politikaren:

Det har skjedd mye som har endret den politiske beslutningsprosessen i kommunen i positiv retning. Blant annet har budsjettbehandlingen blitt enklere og mer oversiktlig. Budsjettet er satt opp slik at både politikere og administrasjon har fått et bedre styringsredskap.  
(BT, 29.11.89)

Det har altså skjedd endringar som har fått verknad for budsjettbehandlinga etter denne politikaren si meining. Ofte er det personar som står på utsida av ein prosess som lettast oppdagar endringar. I mi framstilling av erfaringsmaterialet frå kommunen har eg i dette kapitlet først og fremst vore ute etter å skildra endringar i ein prosess. I denne perioden har eg oppdaga vesentlege endringar, som eg har gjort nærare greie for framanfor. I det neste kapitlet vil eg analysere desse endringane nærare, men først presenterer eg ei oppsummering av det viktigaste frå empirikapitlet.

## 6.12 Oppsummering av erfaringsmaterialet i dette kapitlet

Eg startar gjennomgangen av empirien i punkt 6.1 med å visa at Bergen kommune har vorte sterkt påverka av endringar i omgjevnadene, særleg i etterkrigstida. Dette førte til at ein ny storkommune, også kalla "Stor-Bergen", med om lag 214.000 innbyggjarar vart skipa i 1972.

Vidare ser vi i punkt 6.2 at Bergen kommune ikkje skil seg nemnande ut frå andre norske kommunar når det gjeld prosedyrar for budsjettering og planlegging. Det einaste vesentlege unnataket er årsrapportering, som Bergen kommune har halde fram med også etter at forskargruppa trekte seg ut då arbeidet med 1986-rapporten var avslutta. Dessutan er det ein interessant observasjon at kommunen frå og med budsjettprosessen 1990 har endra plan- og budsjettprosedyren, slik at det heretter blir lagt større vekt enn tidlegare på å kopla saman informasjon frå årsrapporten med års- og langtidsbudsjettet.

I punkt 6.3 går eg ganske nøye inn på den finansielle utviklinga i kommunen for perioden 1983-90, basert på aggregerte data. Framstillinga er utarbeidd i samarbeid med forskarkolleagaene mine (sjå Høgheim *et al.*, 1989) og utvida med ferskare datamateriale. Det går her fram at kommunen står overfor eit finansielt problem, som spring ut frå den kjensgjerninga at

utgiftene for den løpande verksemda ikkje er under kontroll.

I punkt 6.4 vidarefører eg dette ved å samanstillast ex-post data (rekneskap) og ex-ante data (prognosar og budsjett) for 7-års perioden 1984-90, avgrensa til driftsutgiftene for den løpande verksemda (ekskl. renter og kurstap). Resultata frå denne analysen vert deretter diskuterte i punkt 6.5. Her går det fram at det er svake eller i det minste lause koplingar mellom informasjon, beslutningar og handlingar for perioden 1984-86. Ved å gjennomføra same resonnement for åra 1987, 1988 og 1989 kan vi merka ei sterkare kopling mellom informasjon, beslutning og handlingar. Det har altså skjedd ei endring.

I punkt 6.6 går eg først inn på framlegget til budsjettrevisjon i 1984. Her gjorde rådmannen framlegg om innstrammingar, men fekk ikkje politikarane med på dei framlagde tiltaka. Mykje på grunn av dette presenterte ikkje rådmannen framlegg til budsjettrevisjon verken i 1985 eller i 1986.

I punkt 6.7 går eg ganske nøye inn på det eg har kalla økonomistyringsprosessen i 1987. Slik eg ser det, omfattar denne prosessen årsrapporten 1986, rekneskapsprognosar 1987, budsjettrevisjonen 1987 og budsjettprosessen 1988, inkludert bystyrebehandlinga av dette budsjettet. Det er interessant å leggja merke til at rådmannen får gjennomslag hjå politikarane for å redusera driftsutgiftene i 1987-budsjettet med brutto 15 mill. kroner. Dette er eit brot med mønstret for dei tre førre åra som eg har med i mitt erfaringsmateriale. Under dette punktet har eg gått ganske nøye inn på budsjettprosessen 1988, både ut frå dokumentstudiar, ved samtalar med nøkkelinformantar og gjennom møteobservasjonar. Ut frå desse studiane finn eg at aktørane er trege når det gjeld å bruka den nye informasjonen i årsrapporten. Det tek altså tid før årsrapportdata får gjennomslag i budsjettprosessar. Budsjettminnet og innarbeidde rutinar dominerer, særleg i sluttfasen. Det er elles interessant å observera at prosedyren for langtidsbudsjettet 1988-91 ikkje blir følgd. Frå møtedeltakinga om budsjettprosessen i rådmannsstaben gjer eg den interessante observasjonen at tiltaka aktørane set i verk ber preg av "ri av stormen" tiltak. Utgangspunktet for desse tiltaka er at aktørane trur salderingsproblemet er forbigåande og kan tilskrivast faktorar i omgjevnadene. Når statlege styresmakter er tilstrekkeleg orienterte om salderingsproblemet, trur rådmannen og hans stab at problemet vil bli løyst gjennom meir pengar. Bystyredebatten om 1988-budsjettet viser at både rådmannen og politikarane er meir interesserte i å saldera budsjettet gjennom å auka inntektene enn gjennom å redusera utgiftene.

I punkt 6.8 går eg nøyare inn på økonomistyringsprosessen 1988. Det er no tydeleg å sjå at oppfølginga av budsjettet blir meir og meir institusjonalisert gjennom ein meir omfattande bruk av årsrapportdata og rekneskapsprognosar. Vidare blir det lagt ned eit stort arbeid i å revidera 1988-budsjettet, der koplinga til årsrapporten 1987 og den første rekneskapsprognosen er særleg iaugnefallande.

I punkt 6.9 går eg kort inn på utviklinga i driftsinntekter, arbeidskapital, gjeld og driftslånebehov for den same perioden



som eg elles i kapitlet studerer driftsutgiftene. Dei funna eg gjer her, stadfester det eg fann i punkt 6.3: at kommunen står overfor eit finansielt problem. Det er likevel på sin plass å nemna at ei samanlikning mellom budsjetterte og verkelege inntekter for perioden 1983-89 viser at dei verkelege driftsinntektene har vore større enn dei budsjetterte for alle åra i perioden med unnatak av åra 1984 og 1985. Utviklinga i driftsinntektene har altså dempa det finansielle problemet noko.

I punkta 6.10 og 6.11 summerer eg opp det empiriske materialet mitt frå 1989, der eg hovudsakleg avsluttar datainnsamlinga med det som skjer i første halvår. Ei samanlikning mellom vedteke budsjett og prognosar for driftsutgiftene viser eit avtakande avvik mellom budsjett og prognosar samanlikna med dei to føregåande åra. Denne utviklinga er eit teikn på at rekneskapsminnet har fått større gjennomslag hjå aktørane, med det resultatet at koplinga mellom rekneskap og budsjett er styrkt. Diskusjonen om årsrapporten 1988 i bystyret er eit uttrykk for det same. Her er det tydeleg at rekneskapsminnet er aktivt i bruk hjå dei fem politikarane som omtalar rapporten. Ein gjennomgang av kommuneplanen 1989-2000, den nye plan- og budsjettinstruksen for kommunen og årsbudsjettet 1990 viser at rekneskapsminnet har fått større innpass enn tidlegare hjå rådmannen og hans medhjelparar under samansyinga av dei nemnde dokumenta.

## Kapittel 7

# TEORETISK FORANKRING, TOLKING OG DISKUSJON AV ERFARINGSMATERIALET

Med bakgrunn i at eg i det førre kapitlet observerer at læring er ein viktig del av økonomistyringsprosessen i den perioden eg studerer, vel eg å tolka og diskutera erfaringsmaterialet ut frå ei referanseramme om læring. I og med at aktørane blir kjende med årsrapporten gjennom ein sosial prosess, slik som under utarbeidinga av rapporten, under oppfølgjinga av budsjettet og i sjølve budsjettprosessen, er det først og fremst ei sosial læring som finn stad. Den individuelle læringa kjem difor i bakgrunnen til fordel for den sosiale læringa. Det er òg slik at den læringa som går for seg meir og meir blir bygd inn i praksis og "måtar å gjera ting på", som etter kvart blir ført over til nye medlemmer. Ut frå dette konsentrerer eg meg om læring på organisasjonsnivået, når eg analyserer korleis aktørane lærer seg å bruka den nye årsrapporten.

### REFERANSERAMME

Læring inneber ikkje berre å læra noko nytt, men at ein også gløymer noko av det ein har lært frå før. Dette er vanskeleg i alle organisasjonar, sidan innarbeidde prosedyrar har stor gjennomslagskraft på komande handlingar. Men det å gløyma noko av det ein har lært frå før, såkalla avlæring, er også problematisk på grunn av stabiliteten i dei kognitive strukturane, det vil seia tanke- eller fornuftsstrukturane til dei aktørane som er innblanda.

Då Bergen kommune skulle utarbeida ein ny årsrapport, stod ikkje dei ansvarlege for utarbeidinga på berr bakke; i staden kunne dei kopiera det beste frå Uppsala kommune og eksperimentera seg fram til ein eigen rapportstruktur for Bergen. Dette arbeidet vart i perioden 1984-86 gjort i samarbeid med forskargruppa. Seinare har ei gruppe av tilsette på økonomi- og finansavdelinga utarbeidd rapporten på eiga hand. Når det gjeld produksjonsmåla i 1988- og 1989-rapporten, har prosjektleiaren for "Bergensprosjektet" og ein høgare avdelings student vore rådgjevarar.

I heile denne utarbeidingsfasen har læring vore sentralt – både læring gjennom andre si erfaring og læring gjennom eiga erfaring. Den sistnemnde forma for læring har skjedd ved prøving og feiling og ved organisatorisk søking, det vil seia ved å leita seg igjennom ein reserve av alternative rutinar.

Nystrom & Starbuck (1984) fann, på grunnlag av studiar av toppleiarar i foretak, at mange organisasjonar ligg under for kriser først og fremst fordi toppleiarane ikkje kjem seg ut av dei tankestrukturane som ligg til grunn for tidlegare framgang. Som ei følgje av dette blir det vanskeleg å leggja bort tidlegare lærdom i organisasjonen utan samtidig å kvitta seg med leiaren.

Nystrom & Starbuck hevdar at organisasjonar kan greia å læra seg av med innarbeidd praksis utan å gå til det drastiske steget det er å seia opp leiaren. Føresetnaden for dette er at leiaren lyttar til personar med avvikande syn, er viljug til å sjå på det som hender i omgjevnadene som ein måte å læra på og elles er viljug til å eksperimentera.

Gjennomgangen nedanfor om organisatorisk læring byggjer på artikkelen "Organizational Learning" av Levitt & March (1988). Desse forfattarane diskuterer organisatorisk læring basert på ein gjennomgang av litteraturen på området. Som omgrep blir organisatorisk læring sett på som rutinebasert, historieavhengig og målorientert. Prosedyrane som blir til på grunn av denne læringa, tener meir til å avspegla kva som er passande og legitimt enn til å visa at dei er eit resultat av kalkylar og val.

Motivet for å presentera den teoretiske referanseramma alt no er dette: Frå erfaringsmaterialet framanfor (jf. særleg kapittel 6) såg vi at læring er eit vesentleg kjenneteikn for så vel aksjonsforskningsarbeidet som det som hender i organisasjonen dei næraste åra etter at aksjonsforskningsarbeidet er avslutta. Eg meiner at det difor høver å presentera ei referanseramme om organisatorisk læring før sjølve diskusjonen. Referanseramma vil då tena som ein teoretisk overbygnad for diskusjonen. Under sjølve diskusjonen gjentek eg viktige punkt frå den same referanseramma, samtidig som eg forankrar diskusjonen ytterlegare i annan teori. Ved ein slik framgangsmåte unngår eg at referanseramma "fell ned frå himmelen", sjølv om ho blir presentert før diskusjonen. Nettopp dette er ein vanleg kritikk mot induktive studiar, men ved å gå fram slik som skissert ovafor, meiner eg at eg unngår ein slik kritikk i denne avhandlinga.

## 7.1 Læring av direkte erfaring

Rutinar og oppfatningar endrar seg som svar på direkte organisatorisk erfaring gjennom to viktige mekanismar. Den første er eksperimentering gjennom prøving og feiling. Sannsynet for at ein rutine vil bli følgd, aukar når han er bunden saman med suksess ved å nå eit mål og minkar når han er bunden saman med fiasko. Den andre mekanismen er organisatorisk søking. Ein organisasjon leitar seg fram gjennom ein reserve av alternative rutinar. Når betre rutinar blir oppdaga, blir desse tekne i bruk.

### *Kompetansefeller*

I diskusjonar om erfaringslæring, basert på læring ved prøving og feiling eller organisatorisk søking, blir organisasjonar skildra som om dei gradvis tek opp rutinar eller prosedyrar som fører til gunstige resultat. Rutinane eller prosedyrane blir handsama som faste, sjølv om dei i røynda blir omforma samtidig med at organisasjonen lærer kva for ein av dei som bør følgjast.

Læring finn stad på fleire nivå som er vevde inn i kvarandre. I slike situasjonar, med læring på fleire nivå, lærer organisasjonar

samtidig både å skilja mellom rutinar og å raffinera dei rutinane som har læring ved seg. Eit velkjent eksempel frå samtida er måten organisasjonar lærer å bruka nokre programvaresystem på framfor andre og samtidig lærer å bli flinkare til å meistra dei systema som dei brukar. Som eit resultat av denne typen læring, aukar innsikta ("the efficiency") i ein spesiell prosedyre med bruken av han.

Det er eit typisk trekk at læring på fleire nivå fører til spesialisering. Ved å forbetra kompetansen innanfor prosedyrar som blir brukte ofte, vil framgangsrike resultat førekomma oftare med desse prosedyrane, og dermed vil bruken av dei auka. Ei kompetansefelle kan bli resultatet når gode arbeidsytningar ("favourable performance") med ein mindreverdig prosedyre fører til at ein organisasjon akkumulerer meir erfaring med denne, og dermed ikkje set seg så godt inn i ein betre prosedyre at det er lønsamt å bruka han. Slike feller er velkjende både når det gjeld ny teknologi og nye prosedyrar.

Nyare prosedyrar er forbetringar, men lærande organisasjonar har problem med å overvinna kompetansen dei har utvikla i samband med tidlegare prosedyrar.

Verknadene av kompetansefeller for samfunnet og for utviklinga er temmeleg store. Eigentleg gir læring aukande utbyte med omsyn til erfaring (og på denne måten typisk til skalaen), og får ein organisasjon, bransje eller samfunn til å halda fram med å bruka ei samling med prosedyrar eller teknologiar som langt frå treng vera optimale. Velkjende eksempel er tastaturet for standard skrivemaskinar og bruken av bensinforbrenningsmotoren i motorkøyretøy.

## 7.2 Læring av andre si erfaring

Organisasjonar lærer også ved at dei fangar opp erfaringa i andre organisasjonar gjennom overføring av teknologiar, reglar, prosedyrar eller liknande rutinar. Denne informasjonspreiinga skjer på tre måtar: For det eine ved *tvang*, som inkluderer reglar kunnngjorde av statsetatar, handelsforeiningar, profesjonsorganisasjonar og fagforeiningar. For det andre ved *etterlikning*, som inkluderer rutinar som blir spreidde gjennom kontaktar mellom organisasjonar, gjennom konsulentar og gjennom skifte av personell. For det tredje ved *normgjeving*, som inkluderer rutinar som blir formidla gjennom formelle og uformelle undervisningsinstitusjonar, gjennom ekspertar og i publikasjonar.

Press på organisasjonar for å demonstrera at dei handlar på grunnlag av kollektivt verdsette måtar, fører til at dei kopierer idéar og praksis frå andre. Denne kopieringa av, til dømes, prosedyrar skjer ikkje fullt ut, men blir tilpassa til den teknologien og ideologien som rår i organisasjonen.

I mange (men ikkje alle) situasjonar som medfører legitimitetsvurderingar, har spreiging av erfaring positive følgjer for organisasjonar som blir kopierte. Denne situasjonen har vi ved spreiging av rekneskapspraksis, der ei deling av erfaring

fører til større legitimitet for alle partar.

### 7.3 Tolking av erfaring

Erfaringslærdomen blir trekt frå eit relativt lite tal observasjonar. Det som har hendt er ikkje alltid klart, og årsaksrekkeja for hendingane er vanskeleg å peika ut. Det ein organisasjon burde venta å oppnå, og på den måten skilnaden mellom suksess og fiasko, er ikkje alltid klart. Likevel tolkar individa i organisasjonen hendingar og klassifiserer resultatata som gode eller dårlege.

Visse eigenskapar ved denne erfaringstolkinga stammar frå trekk ved individuelle slutningar og dømmekraft. Som det ofte har vore lagt merke til, er ikkje individa fullkomne statistikarar. Dei gjer systematiske feil når det gjeld å lista opp historiske hendingar og å dra slutningar frå dei. Dei overestimerer sannsynet for hendingar som verkeleg førekjem og for hendingar som har fått merksemda retta mot seg, fordi dei nyleg har hendt eller har særtrekk ved seg.

#### *Historier, paradigme og rammer*

Organisasjonar brukar mykje energi på å utvikla ei kollektiv forståing av historia. Desse tolkingane av erfaringa er avhengige av rammene som hendingar blir forstått innanfor.

Deltakarar i organisasjonar samtykkjer i det stille for å støtta opp om tolkingar som held oppe mytane. Som eit resultat av dette blir historier, paradigme og oppfatningar tekne vare på trass i betydeleg potensiale for avsanning. Det som vi lærer, synest å vera mindre påverka av historia enn av rammene som blir knytte til den historia.

Organisasjonsleiarar har lett for å akseptera paradigme som gir eigne handlingar æra for suksess i organisasjonar medan fiasko i organisasjonar blir tilskrive andre, eller ytre krefter. Opposisjonelle krefter i ein organisasjon har på den andre sida ein tendens til å bruka det stikk motsette prinsippet for årsakstilskrivning. På same måten har talsmenn for ein spesiell politikk, men ikkje motstandarane, ein tendens til å tolka fiaskoar i mindre grad som eit symptom på at politikken er forfeila enn som ein indikasjon på at han ikkje er brukt i kraftig nok dose. Som eit resultat er usemje om det som har hendt mogeleg, og ulike grupper utviklar forskjellige historier som tolkar den same erfaringa på ulik måte.

#### *Det tvitydige, eller uklare, omkring suksess*

I vanleg beslutningstaking er det ein strukturell tendens til å bli skuffa i ettertid, men beslutningstakarar synest ofte å vera i stand til å tolka om sine mål eller resultat på ein slik måte at dei framstiller seg sjølve som suksessrike sjølv om dei i røynda kjem til kort.

Ein liknande prosess går for seg innanfor organisatorisk læring, særleg der leiarskapen er stabil og organisasjonen er sterkt integrert. Konflikt og beslutningsmerksemd ("decision advocacy") innanfor påreknar rasjonelle beslutningsprosesser fører til oppblåste forventningar og problem med gjennomføringa, og fører dermed til at personar blir skuffa. Nye leiarar i organisasjonar har ein tendens til å definera tidlegare resultat meir negativt enn leiarar som var før dei. Som eit resultat av dette er det sannsynleg at resultatvurderingar blir meir negative og meir blanda i organisasjonar enn for personar.

### *Overtruisk læring*

Overtruisk læring førekjem når den subjektive erfaringslæringa er overtydande, men sambanda mellom handlingar og resultat blir feiltolka. Det eksisterer mange situasjonar der læring av erfaring kan bli misforstått i organisasjonar. For teknisk personell, til dømes, er det lett å utvikla overtruiske oppfatningar om ein ny teknologi ut frå erfaring med vedkomande teknologi.

Overtruisk læring medfører ofte situasjonar der subjektive vurderingar av suksess er ufølsame overfor utførte handlingar. Under svært gode tider, eller når sjukeleg velvære ("euphoria") i ettertid tolkar om resultat i positiv lei, eller når måla er låge, er det berre eksepsjonelt ulaglege rutinar som vil få ein organisasjon til å oppleve fiasko. Budsjettering under ekspansjon er eit nærliggjande eksempel på dette fenomenet. På same måten vil det i dårlege tider, eller når pessimisme i ettertid tolkar om resultat negativt, eller når måla er høge, ikkje vera nokon rutine som fører til suksess.

Mål som tilpassar seg svært fort, vil vera nær det aktuelle prestasjonsnivået. Dette gjer at det å vera over eller under målet er ei nesten tilfeldig hending.

I ein organisasjon som stadig har suksess, vil dei rutinane som blir følgde vera forbundne med suksess og bli forsterka. Andre rutinar blir undertrykte. På den andre sida, dersom organisasjonar opplever fiasko utan å bry seg om den spesielle rutinen som blir følgd, blir rutinane endra ofte i ei resultatlaus leiting etter ein som verkar. I begge tilfella er den subjektive kjensla av å læra temmeleg sterk, men fører gale av stad.

## **7.4 Organisatorisk minne**

Rutinebaserte oppfatningar om læring har som føresetnad at erfaringslærdomen blir halden ved like og akkumulert innanfor rutinar trass i skifte av personell og det at tida går. Reglar, prosedyrar, teknologiar, oppfatningar og kulturar blir ivaretekne gjennom system for sosialisering og styring. Dei blir funne att gjennom mekanismar for merksemd innanfor ein minnestruktur. Slike organisatoriske instrument skriv ikkje berre ned historia, men formar den framtidige stien. Detaljane for denne stien er signifikant avhengige av dei prosessane som minnet blir halde oppe og konsultert ved hjelp av. Eit rekneskapssystem, anten

det blir sett på som produktet av utforminga eller restane av den historiske utviklinga, påverkar historienedskrivinga og historieoppfatninga i ein organisasjon.

### *Nedskrivning av erfaring*

Slutningar som vi trekkjer på grunnlag av erfaring, blir skrivne ned i dokument, rekneskap, kartotek, standard driftsprosedyrar og i regelsamlingar ("rule books"). Vidare blir slutningar nedteikna gjennom den sosiale og fysiske geografien for organisatoriske strukturar og samband, i standardar for god profesjonell praksis, i kulturen for historier i organisasjonen og i felles oppfatningar om "måten ting blir gjort på her omkring."

Organisasjonar skiljer også ofte mellom resultat som vil bli vurderte som relevante for framtidige handlingar og resultat som ikkje vil bli det. Skiljet kan vera implisitt, som til dømes når samanlikningar mellom planlagd og realisert avkastning på kapitalinvesteringsprosjekt blir oversedde. Det kan vera eksplisitt, som til dømes når det blir sagt at unntak frå reglane ikkje skal skapa presedens for framtida. Ved å skapa eit sett handlingar som ikkje er presedensskapande, vil ein organisasjon gje rutinar både kortsiktig fleksibilitet og langsiktig stabilitet.

Erfaringsbasert kunnskap, anten i stilteiande form eller i form av formelle reglar, blir skriven ned i eit organisatorisk minne. Dette minnet er ordna, men det viser inkonsistente og tvitydige trekk. Nokre av sjølvmotseiingane er ei følge av innebygde vanskar med å halda oppe konsistensen i slutningar som blir dregne sekvensielt på grunnlag av endra erfaring, forvirringa omkring det som har hendt og konfliktfylte tolkingar av det som har hendt.

### *Attfinning av erfaring*

Sjølv innanfor eit konsistent og akseptert sett av rutinar er det sannsynleg at berre ein del av ein organisasjon sitt minne blir kalla fram på eit spesielt tidspunkt eller i ein spesiell del av organisasjonen. Nokre delar av organisatoriske minne er meir tilgjengelege for attfinning enn andre. Tilgangen er knytt til kor ofte rutinen blir brukt, kor mykje han har vore i bruk og kor nær han er for handa i organisasjonen. Rutinar som nyleg har vore i bruk og som har vore i bruk ofte, blir lettare kalla fram i minnet enn dei som berre sjeldan har vore i bruk. Det er såleis slik at organisasjonar har vanskar med å finna att relativt gammal, ubrukt kunnskap eller dugleik.

Kor tilgjengeleg eit minne er, er også delvis avhengig av dei direkte kostnadene med å finna og bruka det som er lagra i minnet.

## DISKUSJON

I førre kapittel har eg vist at det hender noko med års- og langtidsbudsjettprosessen når rekneskapsinformasjonen blir

gjort tydelegare. Nedanfor vil eg gå nærare inn på ein del hovudidéar som spring ut frå den empiriske delen av avhandlinga.

### 7.5 Problemet å styra

I den vesterlandske kulturen er det ei sterk tru på rasjonalitet. Denne trua manifesterer seg i ein ideologi som går ut på å gjera intelligente eller fornuftige val. Eigentleg er det ingen verdiar som kjem nærare kjernen i den vestlege ideologien enn nettopp ideane om å velja på ein intelligent eller fornuftig måte (Feldman & March, 1981). Dei same forfattarane hevdar òg at den moderne byråkratiske organisasjonen er prototypen på institusjonar som systematisk brukar informasjon som grunnlag for å ta beslutningar.

Den sterke konsentrasjonen om beslutningar og val blir i kommunane avspegla i prosedyrane deira. Eg vil no diskutera dette nærare.

Økonomistyringsprosedyren i Bergen kommune følgjer ein overordna plan, som nettopp byggjer på ei slik sterk tru på rasjonalitet som eg har vore inne på ovafor. I følgje denne planen skal kommuneplanen styra langtidsbudsjettet, som i sin tur skal styra årsbudsjettet. Dette skal igjen styra handlingane. I neste omgang skal denne informasjonen danna grunnlaget for langtidsbudsjettet. Det skjer altså ein prosedyreintegrasjon (jf. Høgheim *et al.*, 1989), som gir inntrykk av at kommunen driv ei ansvarleg økonomistyring med kommuneplan, årsbudsjett og langtidsbudsjett.

Prosedyren for økonomistyringa er integrert på to ulike måtar. For det første blir dei ulike elementa (for eks. budsjettbeslutninga) i økonomistyringsprosedyren verkeleg utførte. Dette blir ikkje gjort på slump, fordi det er ein overordna plan (kommuneplanen) for heile prosedyren. Denne måten å gå fram på er det vi kan kalla for prosedyreintegrasjon. Hovudgrunnen til denne integrasjonen kan tilskrivast den eksisterande tilpassinga mellom rasjonalitetsideologiar i vårt samfunn og det biletet av rasjonalitet som omgir økonomistyringsprosedyrane. Det er her på sin plass å nemna at elementa i økonomistyringsprosedyren ikkje alltid blir utførte i den rekkjefølgja som er tenkt (jf. utsetjinga med å behandla langtidsbudsjettet 1988-91 frå juni månad til desember månad i 1987).

For det andre er dei same elementa meir integrerte med kvarandre enn med dei andre elementa i den same økonomistyringssyklusen. Prosedyrar som består av einsarta – eller homogene element – er lettare å integrera med kvarandre enn prosedyrar som består av ueinsarta element. Eit døme på dette er at budsjett lett blir integrerte med tidlegare budsjett medan det er vanskelegare å integrera budsjetta med rekneskap.

I tillegg til budsjett og planar blir det utarbeidd standardrekneskap, rekneskapsprognosar, og frå og med 1984, også årsrapport. Vi kan altså seia at økonomistyringsprosedyren



legg opp til å produsera to typar data - framtidsdata i form av kommuneplan, års- og langtidsbudsjett og historiske data i form av standardrekneskap og årsrapport (jf. figur 6.3). Det at økonomistyringsprosedyren også inneheld historiske rapportar, styrkjer inntrykket av rasjonalitet og konsekvenslogikk i økonomistyringa. Vi blir minte om at kommunen går inn for å ta rasjonelle beslutningar i samsvar med klassisk mikroøkonomisk teori og klassisk organisasjonsteori. Dette byggjer på ein føresetnad om at aktørane i kommunen veit kva dei vil. Dermed skal dei vera i stand til å formulera problem, stilla opp alternativ, vurdera alternative konsekvensar, formulera kriteria for val av alternativ og å gjennomføra og vurdera det valde alternativet.

### *Problemet å styra prosedyrane*

Bergen kommune var tidleg ute med å innføra langtidsbudsjettering. Heilt frå 1974 har kommunen gjort dette. Meininga med langtidsbudsjetta er at dei skal vera til hjelp under utarbeidinga av kvart årsbudsjett. Dei må då bli handsama av bystyret så tidleg på året at administrasjonen får retningsliner frå politikarane til hjelp under utarbeidinga av årsbudsjettet. I 70-åra og tidleg på åtti-talet var det ikkje ei direkte kopling mellom langtidsbudsjett og årsbudsjett. Bystyret tok framlegga i langtidsbudsjettet "til etterretning", men behandlinga i bystyret skjedde ofte ikkje før i september, og då var årsbudsjettbehandlinga i administrasjonen nesten avslutta.

Frå og med budsjettprosessen 1986, altså i budsjettåret 1985, prøvde administrasjonen å tømra fast ein ny prosedyre, som gjekk ut på at det første året i langtidsbudsjettet skulle danna rammer for det påfølgjande årsbudsjettet. Dette innebar at langtidsbudsjettet måtte vera ferdighandsama av bystyret i løpet av juni. Prosedyren verka som tenkt for langtidsbudsjettet 1986-89, men alt for langtidsbudsjettet 1987-90 tok det til å bli manglande samsvar mellom prosedyre og prosess, altså mellom tanke og handling. Bystyret behandla ikkje dette langtidsbudsjettet før den 1. september 1986.

Prosedyren for langtidsbudsjetta 1988-91 og 1989-92 sprekk fullstendig. Ingen av dei blir politisk handsama i juni slik prosedyren føreskriv, men utsette til slutten av året. Under eit av møta for budsjettprosessen 1988 i rådmannsstabten klagar ein av kommunaldirektørane nettopp over at prosedyrane for langtidsbudsjettet ikkje blir følgde. Han meiner at dette fører til at politikarane blir konfronterte med realitetane altfor seint i prosessen.

Ein grunn til at prosedyren sprekk, er ulike interesser mellom administrasjon og politikarar. Administrasjonen vil at politikarane skal gjera klare vedtak og binda seg til ei løysing så tidleg som råd er i prosessen. Dette vil gjera det lettare for administrasjonen, som då kan styra meir på eiga hand og lett kan konfrontera politikarane med eit eller anna forpliktande vedtak tidlegare i prosessen, dersom politikarane har ei innvending til gjennomføringa av ei sak. Politikarane på si side ynskjer å stå mest mogeleg fritt framfor kvar budsjettprosess. Det gjer dei ikkje dersom dei skal binda seg til å vedta

langtidsbudsjetttramra i juni månad. Politikarane har altså vanskeleg for å ta upopulære standpunkt i langtidsbudsjettet. Elementa i prosedyren blir altså ikkje følgde når den overordna planen for økonomistyringa blir sett ut i livet. Dessutan veit politikarane gjennom tidlegare erfaring at langtidsbudsjettet inneheld mykje usikre data (jf. tabell 6.11).

Frå og med budsjettprosessen 1990, det vil seia i budsjettåret 1989, skjer det ei interessant prosedyreendring når det gjeld koplinga mellom langtidsbudsjettet og årsbudsjettet. Administrasjonen tek konsekvensen av erfaringane frå dei fire føregåande åra, og innser at det er svært vanskeleg å få til ei kopling som er slik at langtidsbudsjettet styrer årsbudsjettet. I staden prøver ein no å utarbeida årsbudsjettet og langtidsbudsjettet samtidig og i same dokument. Resultatet blir etter dette at årsbudsjettet styrer det første året i langtidsbudsjettet, slik at det no blir eit godt samsvar mellom prosedyre og prosess. I tabellen nedanfor har eg summert opp problemet med å styra prosedyrane for budsjettåra 1985-89 (LTB=langtidsbudsjett, AB=årsbudsjett). Det er interessant å leggja merke til at prosedyren verkar som tenkt det første året etter at ein ny prosedyre er innført.

Budsjett-prosess (år)	Prosedyre	Prosess	Samsvar mellom prosedyre og prosess	Politisk vedtak
1986-89	LTB styrer AB	LTB styrer AB	Ja	Juni 1985
1987-90	LTB styrer AB	AB styrer LTB	Nei	Sept. 1986
1988-91	LTB styrer AB	AB styrer LTB	Nei	Des. 1987
1989-92	LTB styrer AB	AB styrer LTB	Nei	Des. 1988
1990-92	AB styrer LTB	AB styrer LTB	Ja	Des. 1989

Tabell 7.1: Ei samanlikning mellom prosedyre og prosess for budsjettåra 1985-89

### *Problemet å styra handlingane ved hjelp av beslutningane i budsjettet*

Korleis påverkar så det som kjem ut av budsjettprosessen det som skjer vidare? Altså, korleis samsvarar beslutningane med handlingane?

Saman med forskarkolleagaene mine har eg samanlikna ex-post data (rekneskap) og ex-ante data (prognosar og budsjett) for perioden 1984-89. Dette er skildra i detalj under "økonomisystemet i funksjon" framanfor (jf. punkt 6.4). Ein analyse av denne prosedyren, basert på datamaterialet frå den nemnde perioden, gir oss høve til å trekkja følgjande konklusjonar når det gjeld sambandet mellom beslutning og handling:

- 1) Det er ei laus kopling mellom beslutning og handling, som blir vist ved at  $B(X) < R(X)$  for alle åra i studien.
- 2) Det er ei viss kopling mellom beslutning og prognosar, som blir vist ved at  $B(X) < P1(X) < P2(X) < R(X)$  for alle åra i studien.

Data om beslutningar i fortida har altså ein viss innverknad på prognosane for framtidige handlingar.

For å vera så fullstendig som råd er i argumentasjonen, vil eg nemna at det kan vera ei rasjonell åtferd å setja budsjettet for driftsutgiftene lågare enn det som tykkjest vera mest realistisk på budsjetteringstidspunktet. Meininga med eit budsjett er ut frå denne tankegangen snarare at det skal vera normativt enn realistisk. I ein organisasjon med knappe ressursar, usemje om bruken av pengane og kompleksitet i styringa på grunn av uklare årsaks-/verknadssamband (jf. Wildavsky, 1975) kan det vera rasjonelt å bruka budsjettet som ein sparemekanisme, det vil seia som ein motivasjonsfaktor. Brukt på denne måten, vil budsjettet bli oppført med for eksempel 100 kroner sjølv om ein veit at det endelege forbruket vil bli ca. 5% høgare. Poenget er at den prosentvise overskridinga vil bli om lag den same, anten det budsjetterte forbruket er 100 kroner eller 110 kroner. Dersom aktørane på ein institusjon oppfører seg slik, vil organisasjonen spara ved å setja budsjettet kunstig lågt. Budsjettet vil altså kunna bli brukt for å dempa forventningane (jf. Hofstede, 1967 og Stedry, 1960, attgjeve i førstnemnde arbeid). Erfaringsmaterialet mitt frå Bergen kommune viser at budsjettet for driftsutgiftene har vorte overskride kvart år i den perioden eg har tal for (1984-89). Dette tyder på at budsjettet for driftsutgiftene har vorte sett urealistisk lågt. Kor mykje – og om kommunen i det heile har spart på dette – er uråd å seia. Følgjande sitat – frå slutten av punkt 6.4 – og som eg gjentek her, stadfester at det har gått for seg urealistisk budsjettering:

Mens det tidligere var en ubevisst urealisme i budsjettet, er den urealismen som nå måtte finnes, bevisst.  
(Nøkkelinformant IV)

Ein annan ting er at dersom budsjetteringa går for seg slik som eg har vore inne på ovafor, vil framgangsmåten vera i strid med Kommunelova. Her heiter det i § 50, 2. punktum:

Budsjettet skal svare til de utgifter og inntekter som virkelig kan påregnes, og er bindende for de kommunale myndigheters forvaltning i budsjettåret.

Ser vi på korleis økonomistyringa har vore i kommunen i perioden 1984-89, så har lojaliteten mot innbyggjarane vore større enn lojaliteten mot Kommunelova.

#### *Problemet å påverka beslutning med informasjon om fortida*

Korleis påverkar så det som kjem ut av handlingsprosessen det som skjer vidare? Altså, kva innverknad får informasjonen om handlingane på den etterfølgjande budsjettprosessen? For å kunna seia noko om dette hentar eg igjen fram data frå punkt 6.4 framanfor.

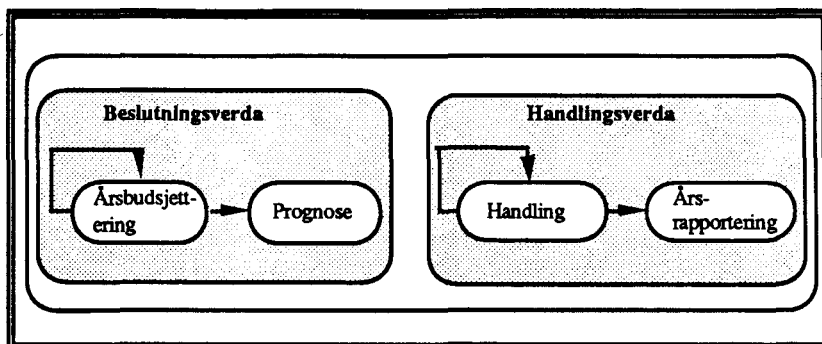
1) Det er ei laus kopling mellom informasjon og beslutning, som blir vist ved at  $R(X-1) > B(X+1)$  i perioden 1984-86. I 1987, 1988 og 1989 har denne koplinga vorte sterkare. No er  $R(X-1) < B(X+1)$ .

2) Det er ei laus kopling mellom rekneskap og prognosar, som blir vist ved at  $R(X-1) > P(X)$  i perioden 1985-87. I åra 1988 og 1989 er  $R(X-1) < P(X)$ , noko som tyder på ei sterkare kopling mellom rekneskap og prognosar.

3) Det er ei laus kopling mellom prognosar og beslutning i 1985 og 1986. Dette blir vist ved at  $P2(X) > B(X+1)$  for begge åra. I 1987 og 1988 har det vorte ei viss kopling mellom beslutning og prognosar, som blir vist ved at  $P2(X) < B(X+1)$ . I 1989, derimot, er  $P2(X)$  igjen større enn  $B(X+1)$ .

Budsjettet for år (X) er meir integrert med budsjettet for år (X+1) enn med eit anna element, for eksempel handling. Vi kan kalla dette for segregert eller åtskild integrasjon over tid. Som ei følgje av dette kan vi ikkje unngå å leggja merke til korleis organisasjonen hugsar og gløymer ulike versjonar av sin historie på ein nesten systematisk måte. Under budsjettutarbeidinga ser det ut til at organisasjonen i hovudsaka kjem i hug tidlegare budsjett, medan det er historia om tidlegare handlingar som kjem fram i dagen når organisasjonen skal gjennomføra handlingar. Som ei følgje av dette blir organisasjonen i stand til å skildra seg sjølv som ein organisasjon som står overfor reduksjon i forbruket (sjå f.eks. kvart år i figur 6.7, som gir inntrykk av stagnasjon – med unnatak av 1988 – medan det i røynda er tale om ekspansjon, sjå figur 6.8). Budsjetta blir altså brukte som eit prov på at organisasjonen sparar pengar (jf. Brunsson, 1989: 126). Budsjettvedtaka varslar ein klar reduksjon i driftsutgiftene samanlikna med rekneskapen året før medan handlingane, slik dei blir rapporterte i årsrapporten, fortel om ein vedvarande vekst. Oppfatninga av fortida blir difor tvitydig, eller uklar (March & Olsen, 1976). Det ser ut til at denne "historievridinga" blir kontrollert av prosedyreintegrasjonen, og at denne type integrasjon i røynda aukar den uklare oppfatninga om fortida.

I praksis er ikkje elementa integrerte i den meining at informasjon påverkar beslutningar og beslutningar påverkar handlingar i økonomistyringssyklusen. Frå eit funksjonalistisk perspektiv er maskinmetaforen difor dårleg eigna til å forklara kvifor prosedyren verkeleg eksisterer. I staden for å snakka om eitt økonomistyringssystem ser det ut til at det er betre å snakka om dei to verdene for økonomistyring ("the two worlds of management control"). Den eine verda er beslutningsverda, som i hovudsaka blir fóra med informasjon om tidlegare beslutningar og der hovudsambandet er til den første prognosen. Den andre verda er handlingsverda, som i hovudsaka blir fóra med kunnskap om tidlegare handlingar. Desse handlingane blir rapporterte i årsrapporten.



Figur 7.1: Dei to verdene for økonomistyring (figuren er henta frå Høgheim *et al.*, 1989)

Mellom desse to verdene er det ei kopling, men denne blir skrudd av og på. Midt i året, under utarbeidinga av den første prognosen og budsjettrevisjonen, er det ei ganske sterk kopling mellom beslutningsverda og handlingsverda. Dette kjem til uttrykk ved at administrasjonen følgjer meir og meir med i korleis dei faktiske handlingane (rekneskapen) samsvarar med dei tenkte (budsjettet). Det skjer altså ei forandring over tid. Vurderingane her munnar ut i den første rekneskapsprognosen for året (P1). I og med at denne prognosen blir utarbeidd i slutten av første kvartal, inneheld han handlingsdata berre for ca. tre månader av året. For resten av året inneheld prognosen mykje gissing.

Under budsjettprosessen er koplinga mellom handlingsverda og beslutningsverda laus. Aktørane (administrasjon og politikarar) har lett for å gløyma tidlegare handlingar under samansyinga av budsjettet. Derimot, så hugsar dei tidlegare planar og budsjett. Dei signala som denne av- og påskruinga gir, blir dermed tvitydige, eller uklare.

#### *Det skjer ei forandring*

Koplinga mellom handlingsverda og beslutningsverda har vorte sterkare over tid i den perioden eg har datamateriale for. Mykje tyder på at årsrapporten har verka inn her gjennom at rapporten – klarare enn tidlegare rekneskapsinformasjon i kommunen – får fram kva for finansielt spelrom aktørane står overfor.

Årsrapporten viser fram eit heilskapsbilete av kommunen og påverkar gjennom dette både budsjettbeslutning og handling. Dette biletet blir allemannseige, som detaljar kan vurderast ut frå, og er ei viktig årsak til at det skjer ei endring, særleg frå og med budsjettrevisjonen 1987. På grunn av årsrapporten har mange fleire no eit heilskapsbilete av kommunen enn tidlegare. Det er til dømes ikkje legitimt å driva med detaljar som ikkje passar inn i heilskapen. Følgjeleg har årsrapporten ført med seg ein opnare prosess, slik at det blir vanskelegare enn før å gøyma bort detaljar. Tidspunktet for rekneskapsavlegginga har også ein god del å seia for kor open prosessen er. Årsrapporten kjem ut i april/mai året etter rekneskapsåret og blir handsama i bystyret før sommarferien. Dette skjedde aldri med standardrapporten, som tidlegast vart lagd fram for bystyret om hausten det

etterfølgjande året. Eit skrekkeksempel på sein rekneskapsinformasjon er standardrapporten 1983, som først vart handsama av bystyret i mars 1985.

## 7.6 Årsrapporten tener som eit organisatorisk minne

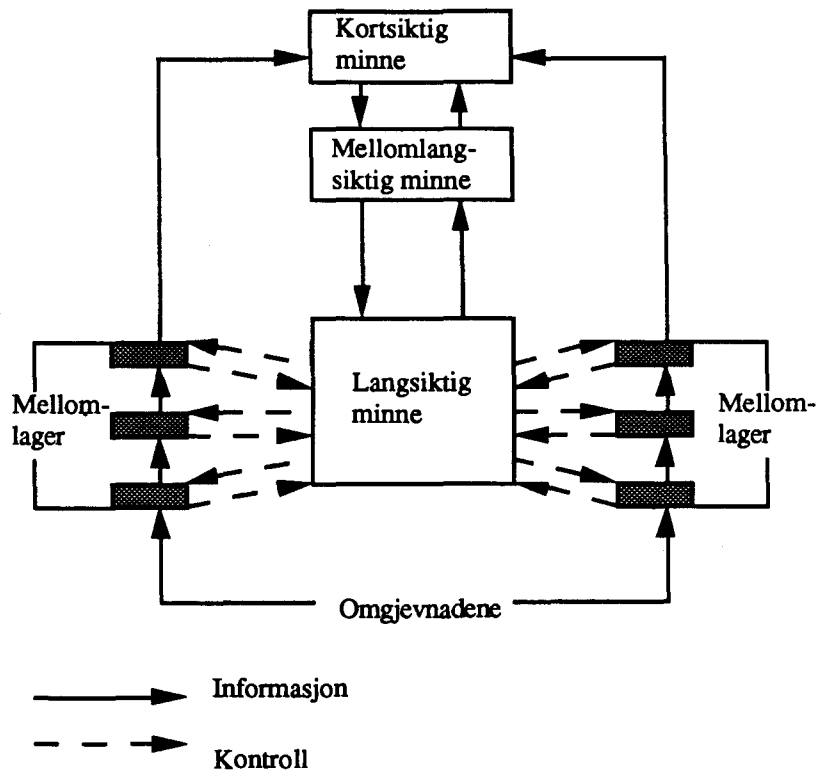
### *Teori om minne*

Under dette punktet vil eg først koma litt inn på omgrepet "minne" på eit teoretisk nivå. Her byggjer eg på psykologisk litteratur, representert ved Wilson (1980), og empiriske studiar av organisasjonar, representert ved Cyert & March (1963), Levitt & March (1988) og March & Olsen (1989). Deretter behandlar eg budsjettet som minne og rekneskapen som minne, før eg går nærare inn på korleis budsjett- og rekneskapsminnet konkurrerer. Til slutt under dette punktet diskuterer eg kva som skjer med rekneskapsminnet – høvesvis over tid og ved å avgrensa meg til eitt enkelt år.

Omgrepet "minne" er ein metafor som eg har lånt frå den menneskelege hjerne. Morgan (1986, kap. 4) brukar den menneskelege hjerne som ein metafor for å forstå organisasjonar, men dette er framleis temmeleg uvanleg i organisasjonslitteraturen.

Sjølv om eg i denne avhandlinga konsentrerer meg om organisasjonsnivået, finn eg det rett å stoppa opp litt ved individnivået under omtalen av budsjettet som minne. Dette er ei naturleg følge av at omgrepet "minne" også på organisasjonsnivået er nær knytt til kva koplingar som skjer inne i hovudet på kvar enkelt person.

Wilson (1980), som byggjer på E.B. Hunt i Schank & Colby (1973) og Kesner (1973) presenterer ein modell der grunntanken er at det er ulike typar minne. Ein tenkjer seg at dei ulike minneområda er organiserte i eit system som kontrollerer straumen av informasjon, slik at tankestrukturen blir kopla fri frå direkte krav i omgjevnadene. På same tid gjer dette systemet det mogeleg å koda sansedata på grunnlag av tidlegare erfaring. Informasjon om det ein oppfattar gjennom sansane, blir kanalisert gjennom eit sett med mellomlagerminne ("buffers") inn i ei sentral eining som blir kalla det bevisste minnet ("conscious memory"). Det er inga slik eining som er direkte nemnd i Hunt sin modell, men ut frå samanhengen (jf. Wilson, 1980: 246) går det fram at Hunt meiner at medvitet ("consciousness") blir forklart gjennom det kortsiktige og det mellomlangsiktige minnesystemet. På kvart trinn i mellomlagringsprosessen blir den informasjonen som kjem inn, koda om til meir meningsfylte element. Denne omkodinga skjer ubevisst i det langsiktige minnet. I figuren nedanfor presenterer eg den modellen som er omtala i dette avsnittet.



**Figur 7.2:** E.B. Hunt sin distribuerte minnemodell i Schank & Colby, 1973; attgjeve i Wilson, 1980

Tulving (i Tulving & Donaldson, 1972, attgjeve i Wilson, 1980) skil mellom semantisk og episodisk minne. Eit semantisk minne består av setningar som utgjer eit omgrepssminne ("conceptual memory"). I desse setningane går det inn assosiasjonar av omgrep med andre omgrep.

Med assosiasjon forstår eg i denne samanhengen at det er samband mellom tankar, førestellingar eller sanseintrykk slik at det eine lett kallar fram det andre i medvitet (jf. definisjon i Nynorskordboka, 1986: 25).

Det episodiske minnet er ikkje så abstrakt som det semantiske, av di det episodiske relaterer seg til forbigåande hendingar i våre personlege liv. Wilson samanliknar det episodiske minnet med mytar og parablar som førekjem i alle kulturar medan det semantiske meir kan samanliknast med ei akademisk form for samtale, som i sin natur er avgrensa til få kulturar.

Standard driftsprosedyrar er organisasjonen sitt minne (Cyert & March, 1963). På same måten som andre typar tillært åtferd vil slike standard driftsprosedyrar endra seg over tid. Felles for slike prosedyrar er at dei blir brukte til å gjera ei kompleks verd enklare å ha med å gjera. Dersom det skjer endringar i organisasjonen sine omgjevnader, vil standard driftsprosedyrar tena som organisasjonen sitt primærminne. Dette vil vera ein fordel når endringane skriv seg frå forhold som organisasjonen har erfart tidlegare, men ei ulempe når organisasjonen står overfor ein heilt ny situasjon. Då vil standard driftsprosedyrar seinka tilpassinga til nye situasjonar (Cyert & March, 1963).

Den siste påstanden treng nokre kommentarar. Nye situasjonar førekjem eigentleg sjeldan. Det er vår oppfatning av situasjonar som gjer at dei får merkelappen "nye" og i møtet med det som blir oppfatta som nytt, leitar vi etter rutinar som kan brukast for å hanskast med "det nye". Slik blir rutinar forma på grunnlag av nye erfaringar. March & Olsen (1989) skriv om dette:

Rules and routines are shaped by a changing experience, and the process by which routines come to encode the novelties they encounter into new routines is vital to understanding the role of routines in political life.

(March & Olsen, 1989: 34)

Det er altså slik at ulike minne fører til såkalla "rolle-avgrensa erfaringslæring" (jf. March & Olsen, 1976). Dei som er på dei ulike nivåa i organisasjonen, har sine standard driftsprosedyrar. Budsjettaktørane sentralt har sine og dei tilsette på avdelingane og institusjonane har sine. Dette medfører at det blir vanskeleg å styra handlingane ved hjelp av beslutningane i budsjettet. Årsrapporten, som formidlar rekneskap på ein ny måte, representerer noko nytt her ved å presentera historisk informasjon som blir eit minste felles multiplum for organisasjonsmedlemene.

### *Budsjettet som minne*

Budsjettering blir oppfatta som viktig fordi det er forankra i beslutningstradisjonen, som er viktig for å kunna velja. Det å kunna velja er igjen viktig for å kunna styra. Standard beslutningsteoriar byggjer på ein felles føresetnad om at avgjerdstaking og beslutningar har med val å gjera (Brunsson, 1989: 176). Beslutningsteoriane byggjer på at vi gjennom planlegging og budsjettering skal kunna redusera uvissa om framtida. På grunn av langvarig ekspansjon, har vi ikkje vore tvunga til å testa desse teoriane. I oppgangstider har organisasjonane kunna leggja opp ressursar som gir finansielt spelrom. Det er dette Cyert & March (1963) kallar for "slack" og Wildavsky (1975) refererer til som "excess resources".

Budsjettet blir – samtidig med å vera ein framtdisvisjon – også ein del av historia, fordi budsjettet er det mest aktuelle dokumentet aktørane i beslutningsverda har å halda seg til. Når  $B(X+1)$  skal utarbeidast og vedtakast, er budsjettet for det året ein er inne i,  $B(X)$ , det mest aktuelle og det mest offisielle dokumentet i kommunen. Rekneskapen for året før,  $R(X)$ , ligg ikkje føre som offisielt dokument før i mars/april i år  $(X+1)$ . Av offisielle rekneskap er  $R(X-1)$ , altså rekneskapen for to år tilbake, det siste offisielle rekneskapsdokumentet på det tidspunktet  $B(X+1)$  skal vedtakast. Aktørane har altså eit nærare forhold til  $B(X)$  enn  $R(X-1)$ , fordi det førstnemnde dokumentet er utarbeidd seinare, og blir dermed oppfatta som meir aktuelt og offisielt når  $B(X+1)$  skal vedtakast.

Dei sentrale aktørane har også eit nærare forhold til  $B(X)$  enn  $R(X-1)$  av ein annan grunn: Dei har sjølve vore med og utarbeidd  $B(X)$ . Budsjettfolket sentralt lagar budsjettet og kjenner dermed tankane bak det, medan  $R(X-1)$  er resultatet av



handlingane i institusjonane og på avdelingane. Aktørane sentralt kjenner dermed mindre til R(X-1). Handlingane som blir avspegla i rekneskapen for år (X-1) er òg påverka av internasjonale og nasjonale forhold (f.eks. konjunkturutvikling, skattereglar og tilskotsreglar). Dette har verken bystyrepolitikarane eller administrasjonen herredøme over. Den sterke trua på at budsjettet styrer, fører til at aktørane legg stor vekt på budsjettminnet. Ved at tidlegare budsjett blir grunnlaget for historia, minnest aktørane eigentleg tidlegare tankar om framtida. Dette blir deira verkelege verd. På denne måten koplear dei seg systematisk fri frå handlingar som skjer.

### *Årsrapporten som minne*

Den nye årsrapporten i Bergen kommune har gjort rekneskapen til eit tilgjengeleg minne, og samtidig til eit minne som aktørane ikkje kan springa frå. Vi har fått ein situasjon der administrasjonen har vorte betre sendarar samtidig som politikarane har vorte betre mottakarar av økonomisk informasjon. Politikarane sin aksept av budsjettevisjonssakene i 1987 og i 1988 stadfester dette. Begge partane har kome meir på bøljelengde med kvarandre. På fagspråket heiter dette at det er godt samsvar hjå sendar og mottakar mellom dei kognitive strukturane som blir aktiviserte, eller "tuned in", i kommunikasjonsprosessen. I ein situasjon der administrasjonen opptre i ei sendarrolle og politikarane i ei mottakarrolle, er grunnlaget for kommunikasjon godt. Sendaren har eit velorganisert og "motstandsdyktig" bilete av det saksområdet bodskapen gjeld medan mottakarane på si side har stor evne til å ta imot og integrera ny informasjon (Brunsson & Jönsson, 1979).

Var ikkje føresetnadene for kommunikasjonsprosessen dei same før årsrapporten vart utarbeidd, altså så lenge standardrapporten var den einaste rekneskapsrapporteringa i kommunen? Sendar- og mottakarrolla hjå høvesvis administrasjonen og politikarane var vel til stades då også? I teorien var nok rollene dei same, men det viste seg at dei ikkje verka i praksis.

I ein studie, rapportert i Olsen (1987), om kommunalrådar si haldning til standardrapporten kjem det fram at aktørane unngår rapporten for ikkje å bli endå meir usikre på innhaldet i den kommunale verksemda og kommunal økonomi. Denne granskinga vart utført før forskargruppa introduserte den nye forma for årsrapportering.

Kva gjer mottakarar som ikkje skjønar den bodskapen som blir sendt? Anten lærer dei seg til å forstå bodskapen, eller så "skruer dei av". I dette tilfellet med lekfolk som skal setja seg inn i ein komplisert rekneskapsteknologi (sjå Mellempvik, 1987 og Monsen, 1987 for ein utførleg diskusjon om den kommunale rekneskapsteknologien) er det forståeleg at det å "skru av" blir resultatet.

Fører så denne "avskruinga" til at politikarane blir tause i saker som har med økonomistyring å gjera? Nei, dei blir ikkje tause, men blir tvinga inn i ei sendarrolle på grunn av

meningsskilnader mellom administrasjon og politikarar. Dette fører til at administrasjonen og politikarane snakkar forbi kvarandre ut frå ulike oppfatningar av problemet. Til tider fører dette til ei tillitskrise (jf. budsjettrevisjonen i 1984, som også fekk verknader for 1985 og 1986). Dette har samanheng med at to sendarar kommuniserer dårleg på grunn av problemet med å forstå kvarandre (sjå Brunsson & Jönsson, 1979). Forståingsproblemet spring ut frå den kjensgjerninga at begge partar har eit uklart bilete av historia.

Den nye årsrapporten tvingar aktørane til å tenkja i nye baner, fordi rapporten klargjer problema på ein annan måte enn standardrapporten (sjå f.eks. avsnittet "finansiell vurdering" i årsrapporten der det står både i 1986-rapporten og i 1987-rapporten: "Budsjettet for et gitt år er allerede overskredet når man vedtar det"). På grunn av årsrapporten har politikarane vorte flinkare til å senda økonomisk informasjon om kommunen vidare, både "nedover" til partigrupper og til statlege styresmakter. Årsrapporten har skapt ein ny røyndom. Sjølv om denne røyndomen ikkje er objektiv, er det ein alternativ røyndom som aktørane må ta omsyn til og reagere på grunnlag av (jf. Hines, 1988).

Rekneskapsminnet har altså kome klarare fram etter kvart som årsrapporten har vorte innarbeidd i organisasjonen (jf. førre kapittel). Dette har samanheng med at det er vanskeleg å gå forbi den kunnskapen som kjem fram i ein rapport som no er offentleg og alle sin eigedom. Det er òg vanskeleg å snakka uklart om rekneskap i ein organisasjon med ein årsrapport som er så pass klar at svært mange kan tileigna seg innhaldet på eiga hand.

Som vi såg under gjennomgangen av referanseramma i innleiinga til dette kapitlet, er nettopp tilgangen til eit organisatorisk minne eller rutine avhengig av kor nær vedkomande minne eller rutine er for handa i organisasjonen (Levitt & March, 1988).

Vi kan seia at rekneskapsminnet har vorte offisielt ved at det har tvinga fram ei haldningsendring i organisasjonen, som mellom anna har ført til eit behov for å eksperimentera med prosedyrar (jf. nedanfor). Dette er eit resultat av at forskargruppa trekte seg ut av årsrapportarbeidet etter 1986-rapporten, slik at ei gruppe frå økonomi- og finansavdelinga heretter fekk ansvaret for å utarbeida rapporten på eiga hand. Som ei følgje av dette vart dei tvinga til å læra av eiga erfaring.

#### *To minne konkurrerer i økonomistyringa*

Budsjettminnet har fått konkurranse av rekneskapsminnet, men det tek tid å få effekt av nye prosedyrar. I Bergen kommune tok det tre år før aktørane tok vesentleg omsyn til rekneskapsminnet. Alle som er involverte i arbeidet med den nye årsrapporten – forskargruppa, administrasjonen og politikarane – må læra seg å tileigna seg den nye rekneskapsinformasjonen under sendarinnstilling, det vil seia på ein slik måte at dei er i stand til å senda informasjonen vidare.

Dette arbeidet tek tid og forklarar i grunnen ganske godt tregleiken med heile årsrapportprosessen.

Både rekneskaps- og budsjettminnet er til stades i organisasjonen i heile den perioden eg studerer. Budsjettminnet dominerer i perioden før 1984-87, medan det skjer eit skifte frå og med budsjettrevisjonen i 1987. No tek rekneskapsminnet til å dominera meir og meir. Det skjer ei bevisstgjerung av historiske data, først hjå den administrative toppleiinga og deretter hjå den politiske toppleiinga. Seinare spreier denne bevisstgjerunga seg til bystyrepolitikarane. Kva er det som fører til dette skiftet? Både ytre og indre krefter verkar inn her, og svært ofte samverkar også desse kreftene. Innstrammingane i samfunnsøkonomien frå og med 1986, med mellom anna lågare privat og offentleg konsum og avtakande pris- og lønsauke, har gjort det meir legitimt å stramma inn også i Bergen kommune (jf. nøkkelinformant I). Vi ser altså at dei ytre kreftene verkar indirekte ved å stø opp under den innstramminga som kjem innanfrå. Denne innstramminga kjem via rekneskapsdata, først i standardrapporten og blir litt seinare gjort meir synleg i årsrapporten. Samtidig kjem den første rekneskapsprognosen og underbyggjer på same måten som standardrapporten og årsrapporten behovet for å gjennomføra innstrammingar (les: budsjettrevisjon). Administrasjonen sin bodskap er innstrammingar, men denne bodskapen er ikkje lett å "selja" til politikarane gjennom mediet standardrapporten eller rekneskapsprognosen. Årsrapporten viser seg å vera eit godt eigna marknadsføringsmedium for både hyggelege og mindre hyggelege bodskapar. Administrasjonen viser til årsrapporten i sitt saksførelegg om budsjettrevisjonen både i 1987 og i 1988. Dette er eit uttrykk for at årsrapporten eignar seg godt som problemavslørar og som formidlar av økonomisk informasjon.

Organisasjonen sitt oversyn over nasjonale økonomiske forhold blir samankopla med dei to dominerande minna, budsjett- og rekneskapsminnet, når organisasjonen skal gjennomføra innstrammingar (jf. budsjettrevisjonen). Det at det finst eitt eller fleire minne i organisasjonen, er ein føresetnad for at det skal finna stad læring på organisatorisk nivå.

I 1987 vart budsjettet redusert med 15,1 mill. kroner midt i budsjettåret. Dette var ei rein nedskjering av driftsutgiftene i form av beslutning, men rekneskapsprognosen for året viser at beslutninga ikkje kom over i handling. Mellom anna vart driftsutgiftene overskridne med 241 mill. kroner. Problemet er at det er manglande samsvar mellom beslutning og handling, medan aktørane trur at beslutning styrer handling. Difor endrar dei beslutninga. Informasjonen i årsrapporten er altså opphav til at organisasjonen eksperimenterer, noko som er eit teikn på ei haldningsendring i organisasjonen. Dette vil eg ta grundigare opp under hovudpunktet 7.8.

### *Årsrapporten som lokalt system for toppleiinga*

Ambisjonane hjå dei som har utvikla standardrapporten, har vore å utarbeida eit rekneskapsystem som tek omsyn til alle økonomiske forhold i organisasjonen. Målet har altså vore eit

sentralt og integrert system, som byggjer på idéen om at den økonomiske informasjonen i organisasjonen best kan ivaretaast gjennom eit altomfattande system, som er til for alle samtidig medrekna staten sitt informasjonsbehov.

Erfaringa frå Bergen kommune har vist at det går ikkje an å ta med alt i eitt system. Då blir det i så fall eit språk som berre systemkonstruktøren forstår. I ei intervjugranskning av topp-politikarane i Bergen kommune (jf. kapittel 4 frammanfor) fann Olsen (1987) at standardrapporten er eit dårleg eigna medium for å senda rekneskapsinformasjon. Dette har samanheng med at informasjonen er uklar og uoversiktleg på grunn av at systemet tek mål av seg til å gjera greie for alt som har hendt. Olsen påstår til og med at "nettopp fordi standardrapporten er så uklar og uoversiktlig, risikerer politikarane, dersom de forsøker å tilegne seg standardrapportens informasjonsinnhald, å bli enda mer usikre på innhaldet av den kommunale virksomheten og kommunal økonomi "(Olsen, 1987: 120).

Jönsson & Grönlund (1988) hevdar – på grunnlag av studiar av rekneskapsystemet hjå ein underentreprenør over tid – at styringa av drifta må desentraliserast, medan utforminga av produksjonssystema må sentraliserast. Det er altså behov for to typar system, eit lokalt og eit sentralt. Argumentet for dette er at det er ulike typar styring og læring alt etter kva for nivå ein er på i organisasjonen. På lokalt nivå er styringa åtførdorientert, det vil seia prega av reglar for korleis ein skal gå fram. Læringa skjer gjennom erfaring og direkte observasjon av prosessar. I den sentrale delen av organisasjonen er styringa resultatorientert, det vil seia basert på standardar for produktivitet og mål for produsert mengde. Læringa er strukturell og omgrepsbasert, det vil seia at ho byggjer på at det blir stilt spørsmål ved gjeldande føresetnader. Dette inneber at eit nytt sett med føresetnader blir etablert, slik at vi får ein ny strategi. Til dette trengst såkalla "harde fakta", og det er her dei resultatorienterte styringsmåla kjem inn (f.eks. produktivitet og avkastning på investeringar). I ein kommune er desse styringsmåla driftsutgifter og ulike typar produksjonsmål.

Sjølv om årsrapporten er utarbeidd sentralt, må han kunna oppfattast som eit lokalt system for toppleiinga. Årsrapporten er altså toppleiinga sin rapport, og ikkje ein rapport for kvar enkelt avdeling eller institusjon. I følgje Jönsson & Grönlund (1988) skil logikken seg frå system til system. Dette inneber at det er ein annan logikk som utspelar seg i toppleiinga enn på institusjonsnivået. Dei meiner følgeleg at ein ikkje bør ha same rekneskapsystem lokalt og sentralt.

Kvart år etter 1984 har dei same forklaringane på overskridinga av driftsutgiftene gått igjen: auka renteutgifter og kurstap, større lønsutgifter enn budsjettet, vekst i sosialhjelpsutgiftene, overforbruk innanfor eldreomsorg og barnevern og svikt i skatteinntekter. Dette tyder på manglande evne til å læra av eiga erfaring. Som eit forsvar for kommunen kan ein seia at det er vanskeleg å påverka desse postane, særleg dei tre første. Mange vil hevda, og langt på veg med rette, at auka renteutgifter er ein konsekvens av overforbruk. Det er likevel ein betydeleg del av renteutgiftene som kan tilskrivast auken i rentenivået innanlands

i perioden 1984-88.

Gjennom budsjettrevisjonane i 1987 og i 1988 er det tydeleg at det har gått for seg organisatorisk læring. Sameleis tyder saksførelegga frå rådmannen til formannskap og bystyre på at læring har funne stad. I det materialet som ligg til grunn for debatten om 1988- og 1989-budsjettet, har rekneskapsminnet større gjennomslag enn tidlegare. Dette kjem til uttrykk ved bruk av opplysningar frå årsrapporten, men og ved referanse til rekneskap generelt.

Mitt erfaringsmateriale tyder på at det først og fremst er rådmannen og aktørane i den sentrale økonomiavdelinga som har lært å leggja større vekt på rekneskapsminnet gjennom årsrapporten. Dette kjem, som tidlegare nemnt, enno klarare fram enn før i den nye plan- og budsjettinstruksen og i rådmannen sitt årsbudsjettframlegg 1990. Blant aktørane på avdelingane er ikkje denne læringa så tydeleg.

Ut frå bystyredeebatten om årsrapporten for 1988 er det grunn til å hevda at ein del av politikarane har lært. Det er no ei tettare kopling mellom historie og framtid. Rekneskapsminnet er aktivt i bruk hjå fleire politikarar.

Dette med læring er forresten ikkje noka enkel og endefram sak. Sidan organisasjonar er samansette av individ, blir læringa individavhengig. I følgje psykologisk litteratur (jf. Wilson, 1980) er evna til å læra også påverka av alder. Såkalla flytande intelligens ("fluid intelligence") går på evna til å setja seg inn i nye ting, eller dugleikar. Denne evna aukar fram til 28-års alderen, men avtek deretter temmeleg sterkt. Såkalla fast intelligens ("crystallized intelligence") går på evna til å forbetra seg i dugleikar som individet er fortruleg med frå før. Denne evna synest å auka heilt opp til 60-års alderen.

Det er altså slik at evna til å læra nye dugleikar avtek med alderen, medan evna til å læra meir om det ein kjenner til frå før aukar med alderen (i alle høve opp til 60 år). Aldringsprosessen fører altså til at det blir vanskeleg for "gamle hundar å læra nye triks" (Wilson, 1980:241).

I kommunane er det administrasjonen som representerer kontinuiteten og stabiliteten. På ein måte er administrasjonen representantar for "dei gamle", sjølv om ein del arbeidstakarar sluttar og nye kjem til. Trass i administrasjonen si sterke ivaretaking av "det gamle og innarbeidde," så viser erfaringsmateriale i denne avhandlinga at aktørane i rådmannsstaben har lært. Denne kjensgjerninga kan best forståast ut frå den uroinga av aktørane som aksjonsforskning fører til.

### *Årsrapporten får auka gjennomslag med åra*

Frå og med budsjettrevisjonen i 1987 får historiske data meir gjennomslag i kommunen. Vi kan seia at rekneskapsminnet trengjer meir og meir igjennom i økonomistyringsprosessen. Dette kjem til uttrykk gjennom den revisjonen av budsjettet som

bystyret vedtek både i 1987 og i 1988. Bakgrunnen for revisjonen er rekneskapsdata, formidla gjennom årsrapporten, som fortel om store overskridingar av driftsutgiftene både i 1986 og i 1987. Denne budskapen blir no klart og tydeleg dokumentert gjennom årsrapporten (jf. avsnittet finansiell vurdering). I tillegg blir rekneskapsminnet styrkt gjennom meir veldokumenterte rekneskapsprognosar enn tidlegare. Ein annan måte å seia at rekneskapsminnet er styrkt på, er at vi kan augna eit sterkare samband mellom handlingsverda (som blir avspegla i årsrapporteringa) og beslutningsverda (som blir avspegla i budsjettrevisjonen og i års- og langtidsbudsjettutarbeidinga).

Politikarane i Kommunalutvalget la spesiell vekt på å diskutera hovudtala og produksjonstala i 1986-rapporten. Dette er eit eksempel på at politikarane er i ferd med å få augene opp for årsrapporten. Den årlege debatten i bystyret om årsrapportane 1986-88 er eit uttrykk for det same (jf. Monsen, 1989).

Administrasjonen brukte årsrapporten 1986 for å fastsetja rammer for 1988-budsjettet og som informasjonsgrunnlag for budsjettrevisjonssaka 1987. På same måten vart 1987-rapporten kopla til budsjettrevisjonen i 1988. Dette er eit eksempel på at administrasjonen meir og meir tek omsyn til årsrapporten i sitt arbeid.

I ein avgrensa, men inngåande, dokumentstudie av budsjettprosessen 1988 for avdelingane har eg sett på kva for dokument avdelingane jamfører sine budsjettframlegg med. Her viser det seg at det tek tid før årsrapporten får gjennomslag. Budsjettminnet og innarbeidde rutinar dominerer. Blant innarbeidde rutinar er førre årsbudsjett og rekneskapen for to år tilbake med på alle avdelingane medan rekneskapsprognosen pr. 30.4.1987 er med for halvparten av avdelingane (jf. tabell 6.12).

I ein djupare studie av budsjettprosessen 1988 for rådmannen og hans stab viser det seg også at budsjettminnet dominerer over rekneskapsminnet. Her er det likevel teikn som tyder på noko større vekt på rekneskapsminnet etter kvart. Dette har samband med årsrapporten og med systemendringar. Årsrapporten tvingar aktørane til å reagera, fordi rapporten inneheld viktige opplysningar om den finansielle situasjonen. Desse opplysningane er sentrale når rådmannen og hans stab skal diskutera budsjettssalderinga. Systemendringar kjem særleg til uttrykk i Sentraladministrasjonen gjennom auka vekt på budsjettoppfølging, gjennom budsjettrevisjonar og rekneskapsprognosar.

I den djupare studien av budsjettprosessen 1988 er det tydeleg at rekneskapsminnet har fått størst gjennomslag hjå rådmannen og representantane frå økonomiavdelinga. Dei sistnemnde diskuterer for eksempel pårekna vekst i 1987 i høve til rekneskapen 1986. Hjå kommunaldirektørane dominerer budsjettminnet, der særleg referansane til langtidsbudsjetttrammene er påfallande. Ein av kommunaldirektørane har likevel oppdaga at budsjettminnet har for stort gjennomslag i budsjettprosessen og seier mellom anna at "vi må bruke mindre tid på budsjettet og mer tid på

oppfølging."

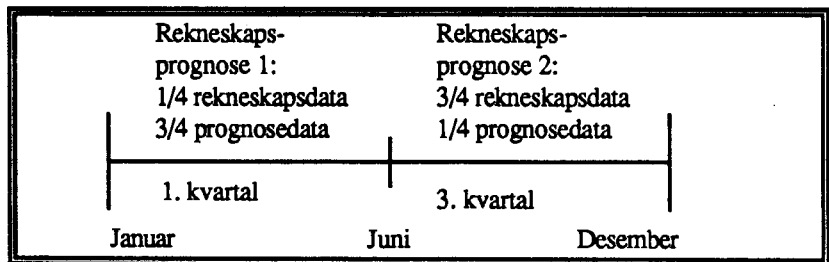
*Årsrapporten har ulik vekt i byrjinga og i slutten av prosessen*

#### *Budsjettprosessen*

I budsjetteringsfasen er det om å gjera å oppnå balanse mellom inntekter og utgifter. Dette er lettast å oppnå for aktørane ved å auka inntektene. Difor er utspel mot staten, auka avgifter og overføringar frå særbedrifter som går med overskot, lettast å gripa til. Det er og i mange tilfelle føremålstenleg å halda overslagsutgiftene kunstig låge under dei spelereglane som gjeld i budsjettsalderingssamanheng (jf. kravet i Kommunelova om balanse i budsjettet). I denne fasen er det elles viktig for aktørane å legitimera seg overfor omverda. Dette gjer dei best ved at dei prøver så godt dei kan å få mest mogeleg pengar til kommunen frå staten. Då er budsjettminnet betre eigna enn rekneskapsminnet, fordi det går på framtida og har med finansiering å gjera. Realitetane må trengjast tilbake i budsjettprosessen, fordi ein sterk konsentrasjon om rekneskapsminnet vil avsløra ein vedvarande vekst i brutto utgifter og inntekter i organisasjonen for 7-års perioden 1983-89 (jf. figur 6.4). Eit slikt bilete av organisasjonen er det ikkje føremålstenleg å presentera i forhandlingane med staten. Kravet om meir pengar vil då få mindre gjennomslagskraft.

#### *Oppfølgjingsprosessen*

I oppfølgjingsprosessen er aktørane opptekne av forbruket i høvet til det som er budsjettert, altså spør ein seg om korleis dei faktiske handlingane er i høve til dei tenkte. Det er naturleg at dette blir ein rekneskapsorientert prosess, fordi ein må få greie på det som har hendt både når det gjeld utgifter og inntekter. Dette forholdet har eg illustrert ved hjelp av følgjande figur:



**Figur 7.3:** Rekneskapsminnet har større vekt i oppfølgjingsprosessen

Det er interessant å leggja merke til at oppfølgjinga av driftsutgiftene har betra seg i den perioden eg har data frå. Særleg i 1985 og 1986 gjorde administrasjonen store feilvurderingar når det gjeld utviklinga i driftsutgiftene. Betinga i prognoseutarbeidinga er tydeleg frå og med 1988 (jf. den empiriske delen).

Dei innarbeidde prosedyrane gir signal om kva ein skal gjera.

Dette fører til at aktørane koplar inn budsjettminnet når det passsar å hugsa på det og koplar det i frå når det passsar å utelata det. Eigentleg er det det same som skjer på til dømes eit sjukehus når straumforsyninga over elektrisitetsnettet sviktar. Då blir eit dieselaggregat kopla inn, men det blir kopla frå igjen så snart den ordinære straumtilførsla er i orden att. Det som skjer, er forståeleg i begge eksempla. På sjukehuset er det økonomi og sunn fornuft som avgjer inn- og utkopling av aggregatet, medan det i kommunen er spelereglane, og for så vidt sunn fornuft, som avgjer inn- og utkoplinga av budsjettminnet.

Det forholdet at det er lett å tapa oversyn når så mykje skjer samtidig under økonomistyringsprosessen i år (X), er ei mogleg forklaring på denne "av- og påskruinga". Aktørane skal handtera fire ulike prosedyrar som går for seg meir eller mindre samtidig. Det er for det første rekneskapen for år (X-1), som blir rapportert i årsrapporten, for det andre oppfølgjinga av budsjettet i år (X) gjennom rekneskapsprognosar og budsjettrevisjon, for det tredje utarbeidinga og vedtaket av budsjettet for år (X+1) og for det fjerde utarbeidinga og vedtaket av langtidsbudsjettet for perioden (X+1) til og med (X+4). Mangel på kunnskap treng såleis ikkje vera årsaka til at organisasjonen ikkje brukar rekneskapsdata i særleg grad under budsjettprosessen. Konsentrasjonen om andre ting, for eksempel års- og langtidsbudsjettet, hindrar kunnskapen om rekneskapsdata i å bli kalla fram i aktørane sitt minne.

Etheredge & Short (1983) kom til ein liknande konklusjon etter ein gjennomgang av tre situasjonsstudiar ("cases") i den amerikanske statsadministrasjonen. Tenestemennene hadde vanskar med å læra; ikkje på grunn av mangel på intelligens, men fordi dei ikkje lukkast med å kjenna att og bruka eksisterande kunnskap.

Denne "av- og påskruinga", som er illustrert i figuren nedanfor, har og ein del med legitimering å gjera. Aktørane må midt i året visa overfor innbyggjarar og massemedia at dei gjer kva dei kan for å halda orden på økonomien i kommunen. Då høver det godt å kopla årsrapporten med ein budsjettrevisjon midt i året. Rekneskapsminnet blir då sentralt. Dette tener no til å få problema fram i dagen, altså til å avsløra problem. På denne måten tener årsrapporten som problemavslørar. Dette vil eg koma nærare inn på under det neste hovudpunktet.



Aktørane "hugsar" problemavsløringa i ÅR: - Budsjettrevisjonen - Rekneskapsprognosar - Langtidsbudsjettet blir utsett	Aktørane "gløymer" problemavsløringa i ÅR: - Kritikk av staten - Alle blir forkjemparar - Årsbudsjettet - Langtidsbudsjettet	
Jan.	Juni	Des.

**Figur 7.4:** Bruken av årsrapporten (ÅR) som problemavslørar varierer med situasjon og tidspunkt på året

Årsrapportens funksjon som problemavslørar avtek altså mot slutten av året. Aktørane, det vil seia rådmannen og hans stab, "hugsar" og "gløymer". Tidleg på året oppfattar aktørane avdelingane som motpart. Mot slutten av året oppfattar dei same aktørane staten som motpart. Aktørane innser at dei til slutt må løysa problemet. Dei forstår at dei ikkje kan gjera dette ved hjelp av årsrapporten, og difor "kuttar dei han ut" i slutfasen. Dette er eit teikn på at kvart system har sitt minne: budsjettprosessen har budsjettminnet medan oppfølgjingsprosessen har rekneskapsminnet.

## 7.7 Årsrapporten som problemavslørar

### *Kunnskapen om fortida blir allemannseige*

Som nemnt tidlegare, blir kunnskapen om verksemda allemannseige takka vera årsrapporten. Det står i årsrapporten 1986 og 1987, til dømes, at "budsjettet for et gitt år allerede er overskredet når man vedtar det." Gjennom ei slik informasjonsformidling kan vi seia at årsrapporten verkar som problemavslørar.

Årsrapporten viser at beslutning, som kjem til uttrykk gjennom budsjettet, ikkje alltid er det same som å velja. I staden blir ein del av pratet i organisasjonen, saman med avgjerda eller beslutninga, eit symbol på handlinga. Ved å gjennomføra noko anna enn vedtaket oppnår organisasjonen å få akseptert handlingane sine hjå det store fleirtalet av innbyggjarane (jf. overskriding av lønsutgiftene, overskriding av sosialhjelpsutgiftene, overforbruk innanfor eldreomsorg og barnevern). Aktørane (både administrative og politiske) i organisasjonen må prata om og eksperimentera med økonomistyring. Men det tek tid å finna fram til passande rutinar. I gjennomføringsfasen utfører difor aktørane på handlingsnivået det som er politisk gangbart og gir minst støy. Ofte fører dette til at ein fjernar seg frå idealet om balanse i drifta og påfører seg i staden underskot (jf. Bergen kommune i 1980-åra).

Denne situasjonen liknar på den retorikken Edelman (1977) observerte på føderalt nivå i USA. Her prata både administrasjonen og politikarane om kor viktig det var å få

kontroll over inflasjonen, reduksjon i forsvarsutgiftene, vern for innbyggjarane mot kriminalitet, arbeidsløyse og urimelege vareprisar. Trass i at gjennomføringa av politikken mislukkast år etter år, heldt den same politikken fram med berre små justeringar. Dette samsvarar ganske bra med det som skjedde i Bergen kommune i perioden 1984-87. I denne perioden har beslutningane hatt meir med ansvar og legitimitet å gjera enn med val og styring av aktivitetar. Frå og med 1988 viser mitt erfaringsmateriale ei tettare kopling mellom beslutning og handling, slik at den observerte utviklinga no kan seiast å vera langt på veg den motsette av den retorikken Edelman skildrar ovanfor.

Ei mogleg forklaring på avstanden mellom beslutning og handling er denne: I budsjettet er aktørane opptekne av å oppnå balanse i drifta. Dette er rasjonelt ut frå spelereglane (jf. § 54 i Kommunelova). I handlingsfasen er aktørane opptekne av å dekkja behovet for innbyggjarane på best mogleg måte innanfor ramma for dei gjevne prosedyrane. Dette er rasjonelt ut frå dei spelereglane som no gjeld (jf. innbyggjarane sine rettar, for eksempel retten til utdanning og retten til ein fullverdig alderdom).

Ved at kommunen skiljer prat og beslutning om kva som skal gjerast frå gjennomføringa av handlingane, har det lett for å bli eit sprik mellom tanke og handling. Det har lett for å bli slik når dei som har ansvaret for å ta avgjerder ikkje er dei same som har ansvaret for å omsetja avgjerdene i handling. Utanforståande vil då oppfatta kommunen som ein organisasjon som ikkje held ord. På godt norsk har vi fått ei skinheilag eller tilgjord framferd; det som Brunsson (1989) kallar for hykleri. Går vi til årsrapporten og ser på utviklinga i driftsutgiftene i Bergen kommune for perioden 1984-87, får vi eit bilete av ein organisasjon som står overfor eit finansielt problem og som ikkje gjer slik det blir sagt i budsjettet. Vi har altså eit tydeleg eksempel på hykleri.

Det som framstår som hykleri treng ikkje vera gjort i den meining, fordi dei som tek beslutningane (politikarane) kan ha eit anna mål med å ta beslutningar enn det å gjera val. Dei kan til dømes gjennom beslutningane ynskja å mobilisera støtte for eit visst synspunkt, vidare kan dei ynskja å visa at dei tek på seg ansvar og dei kan ynskja å visa overfor omgjevnadene at dei er opptekne av viktige spørsmål. Dette siste kan vi tolka som ei form for legitimering. Dei som skal gjennomføra handlingane (administrasjonen) vil oppfatta beslutningane som val som skal omsetjast i handling, fordi det er nettopp dette dei er tilsette for å gjera. Dersom administrasjonen ikkje gjennomfører politikarane sine vedtak, vil dei bli oppfatta som "sakstrenerarar", særleg av omgjevnadene, og det er ei nemning dei færraste tenestemenn vil ha på seg.

Ut frå diskusjonen ovafor kan vi seia at det vi som observatørar opplever som hykleri, har med inndelinga av organisasjonen i ein beslutningsdel og ein gjennomføringsdel å gjera. Hykleriet skriv seg med andre ord frå organisasjonsstrukturen og kan ikkje seiast å vera innført med intensjon eller vilje. Eigentleg blir ikkje hykleri akseptert i vår kultur. I staden er det viktig å visa at

organisasjonen har høg moral, slik at resten av verda skal forstå at organisasjonen har gode intensjonar (Brunsson, 1989).

### *Årsrapporten skapar endra haldningar og behov for å handla*

Årsrapporten skapar eit bilete eller ein røyndom ("reality") av organisasjonen. Denne røyndomen treng ikkje vera sann. Kanskje er alt berre idéar som vi kastar fram og som vi lever med som sanningar i ein avgrensa tidsperiode? Same kva sanningsinnhald det er i den røyndomen som årsrapporten skapar, må aktørane forholde seg til denne røyndomen. På denne måten kan vi seia at årsrapporten tvingar fram ei endra haldning til rekneskapsinformasjon.

Hines (1988) hevdar at historia skapar fortidsrøyndomen for oss, og at fortida alltid blir tolka om etter som tida går. Historiebøkene, til dømes, vert alltid skrivne om etter ein del år. Hines hevdar at vi som gjennomsnittsmenneske eller som fagfolk skapar røyndomen omkring oss, men på ulik måte:

As ordinary people, we arbitrarily combine, and define, and add, and subtract things from our picture of reality. As professional people, we arbitrarily combine, and define, and add, and subtract things, in a different way to the everyday way: that is what differentiates us. (Hines, 1988: 254)

Data frå årsrapporten viser at hypotesen om budsjettstyring ikkje held. Budsjettet er dårleg eigna til å styra driftsutgiftene. Datamaterialet i punkta 6.3-6.5 viser at beslutningar om framtidige handlingar har liten innverknad på utføringa av desse handlingane.

På grunn av avsløringane i årsrapporten kjem rekneskapsminnet sterkt i fokus, og administrasjonen må føreta seg noko. Dei blir urolege, og denne uroa forsterkar seg etter kvart som det går opp for dei at budsjettet ikkje styrer handlingane. Politikarane, derimot, blir ikkje urolege. Dei set pris på meir fakta og slik sett kjem årsrapporten som ei hjelp for dei. Politikarane har no fått eit dokument som avspeglar handlingar. Tidlegare hadde dei berre standardrapporten, men denne var det, som vi såg i kapittel 4, vanskeleg å tileigna seg rekneskapsinformasjon frå. Årsrapporten har altså gjort historia klarare, slik at det blir mindre behov for å tolka det som har hendt.

Det var ikkje administrasjonen i kommunen sitt eige val at årsrapporten kom i stand som ein naturleg del av informasjonssystemet. Omgjevnadene, representert ved forskargruppa, påverka administrasjonen i starten. Politikarane helsa den første rapporten – 1984-rapporten – velkommen. Dette var ein viktig grunn til at det vart utarbeidd fleire årsrapportar. I førstninga kan vi seia at administrasjonen hadde ei passiv haldning til årsrapporten. Seinare handla dei på grunnlag av årsrapporten (jf. 1986-rapporten som vart brukt i budsjettrevisjonsarbeidet 1987).

Av dei 14 respondentane (8 interne og 6 eksterne) som eg intervjuar om 1984-rapporten, rapportert i Høgheim (1987), var

det ingen som tok opp underskotet i Bergen kommune i 1984, sjølv om dette året hadde langt det største underskotet (217 mill. kroner) til no i kommunens historie. Denne mangelen på kognitiv reaksjon (fornuftsreaksjon) tyder på at respondentane ikkje heilt forstår at det er realitetane i kommunen sin finansielle situasjon som årsrapporten tek opp. Respondentane veit ikkje heilt kva dei les. Difor reagerer dei affektivt på innhaldet i årsrapporten i startfasen, altså med ein kjenslereaksjon. Etter at årsrapporten blir institusjonalisert, det vil seia at utarbeidinga av han blir formalisert gjennom reglar for presentasjonsmåte, utgjevingstidspunkt og behandling i kommunale organ, reagerer dei same respondentane kognitivt, altså med ein fornuftsreaksjon. Dette er eit eksempel på at årsrapporten har skapt ein røyndom som aktørane må forholde seg til.

## 7.8 Årsrapporten utløyer eksperimentering

### *Eksperimentering med prosedyrar*

Våren 1987 skjedde det eit brot i mønstret ved at den første prognosen for driftsutgiftene vart publisert den 30. april. Ved å referera til denne prognosen og årsrapporten, fekk rådmannen bystyret med på å vedta ein reduksjon i 1987-budsjettet for å redusera forbruket. Dette viser at rekneskapsminnet byrjar å få større gjennomslag. Det var likevel to problem knytte til denne tilnærminga. For det første styrde ikkje budsjettbeslutninga handlingane. Dette kjem til uttrykk ved at driftsutgiftene vart overskridne med 241 mill. kroner, eller 9,5% (jf. årsrapporten 1987:9). Organisasjonen hadde følgeleg lita erfaring med å omforma beslutning til handling. Likevel vart beslutninga teken. For det andre vart det låge utgiftsnivået i budsjettet endå lægre. Dette skjedde ved at det vart gjort vedtak om å skjera ned dei budsjetterte driftsutgiftene med 15,1 mill. kroner (jf. tabell 6.7). Den same prosedyren gjentok seg på om lag same tidspunkt i 1988. Då godkjende bystyret meirutgifter på 73 mill. kroner, som vart motverka av budsjettendringar som til saman forbetra budsjettbalansen med 56 mill. kroner (jf. punkt 6.8.3). Dette året vart driftsutgiftene overskridne med 176 mill. kroner (jf. årsrapporten 1988: 11). Hendingane midt i budsjettåret 1987 og 1988 fortel at aktørane reagerte på informasjonen som vart presentert i årsrapporten, men fordi dei mangla erfaring i å omforma beslutningar til handling, var dei berre i liten grad i stand til å gjennomføra denne omforminga trass i betre informasjon.

Det er likevel viktig å framheva at politikarane i bystyret har teke til med å diskutera det styringsproblemet dei står overfor. Dette styringsproblemet har vorte meir synleg og offentleg gjennom årsrapporten. Det er difor mogeleg å augna eit sterkare samband mellom handlingsverda (årsrapporteringa) og beslutningsverda (budsjettrevisjonen), og på same tid ein større diskusjon om styreprosessen. Ut frå datamaterialet vårt kan vi no hevda at koplinga mellom beslutning og handling har vorte gradvis tettare i kommunen. Årsrapporten har medverka til å uroa beslutnings- og handlingsverda, slik at aktørane har vorte tvinga til å skaffa seg ei haldning til problemet med at beslutningane i budsjettet samsvarar dårleg med handlingane, eller som det står i

årsrapportane for 1986 og 1987: "Budsjettet for et gitt år er allerede overskredet når man vedtar det." Takka vera årsrapporten, har organisasjonen no fått ein reiskap som avspeglar handlingar. Tidlegare hadde organisasjonen også ein slik reiskap – standardrapporten – men denne rekneskapen verka ikkje etter føresetnadene (jf. Olsen, 1987).

Den nye plan- og budsjettinstruksen, som blir vedteken av formannskapet i mai 1989, legg større vekt på rekneskap enn noko anna rundskriv som eg har kome over i den perioden eg har studert dokument i kommunen (1984-89). Vi kan seia at denne instruksen legg opp til å kopla informasjon og beslutning tettare enn før på det aggregerte nivået i kommunen. Dette er eit prov på at årsrapporten har påverka både prosedyren og kjernen (substansen) i økonomistyringsprosessen.

Utarbeidinga av den nye instruksen spring ut frå at rådmannen og hans næraste stab har lært av erfaring. Ei viktig prosedyreendring, som blir gjennomført frå og med 1990-budsjettet, er å presentera årsbudsjettet og langtidsbudsjettet samtidig. Årsbudsjettdokumentet heiter no "Budsjett 1990. Perspektiver for 1991-1992." Denne prosedyreendringa kjem ikkje tilfeldig, men har si årsak i eksperimentering med langtidsbudsjett heilt frå starten i 1974. År etter år har det vist seg at prosedyren med å leggja opp til at langtidsbudsjettet skal styra årsbudsjettprosessen ikkje held. Likevel held budsjettaktørane på like til budsjettprosessen 1990 før dei innser at ei radikal endring må til. Kvifor tek eksperimentet så lang tid, og kvifor skjer brotet med tidlegare praksis akkurat i 1989? Det er nærliggjande å hevda at årsrapporten og større vekt på rekneskapsprognosar i samband med budsjettrevisjonane i 1987 og 1988 har hatt avgjerande innverknad her.

Den kjensgjerninga at eksperimenteringa er omfattande, medfører at heile gjennomførings- og utføringsfasen tek tid. Bergen kommune er sjølve laboratoriet. Dette utelukkar simultane eksperiment. Konteksten – eller samanhengen – er slik at aktørane berre kan gjera eitt eksperiment om gongen, altså ein årsrapport og eitt budsjett for året. Deretter må reaksjonar innhentast før endringar kan innarbeidast i neste årsrapport eller budsjettdokument. Den nye røyndomen som årsrapporten skapar, tvingar budsjettaktørane i kommunen til å eksperimentera med nye budsjettprosedyrar gjennom prøving og feiling. Som eit resultat av denne eksperimenteringa endrar dei sine normative syn på budsjettprosedyren, som endar med ei radikal endring av budsjettprosessen 1990 (jf. ovafor).

Informasjonen i årsrapporten er lagra på ein slik måte at det blir mogeleg å finna att denne informasjonen, dersom han skal brukast. Eit minnesystem ("memory system") er utan verknad dersom informasjonen er lagra på ein slik måte at det blir nærast umogeleg å finna han att (jf. Wilson, 1980: 254). Standardrapporten er eit døme på det sistnemnde minnesystemet.

Årsrapporten har gjort toppadministrasjonen til betre sendarar av rekneskapsinformasjon. Sjølve utforminga av årsrapporten er eit uttrykk for nettopp det. "Rådmannen og hans menn" har vorte

flinkare til å forstå kva som er gangbart i det politiske miljøet. Gjennomføringa av budsjettrevisjonen i 1987 og 1988 underbygger ein slik påstand.

Administrasjonen og politikarane har gjennom årsrapporten fått ei betre forståing for det finansielle problemet i kommunen (jf. avsnittet finansiell vurdering i årsrapporten). Samtidig har dei gjennom avdelingsavsnittet fått klarare forståing for kven som har ansvaret for kva i kommunen. Ansvarsomgrepet, som er så viktig i rekneskap, har altså fått auka gjennomslag i kommunen takka vera årsrapporten. Gjennom at ansvaret for kvar "skoen trykkjer hardest" kjem betre fram enn tidlegare, får så vel administrasjon som politikarar betre kunnskap om kommunen sin økonomi. Det kjem klart fram på fleire stader i årsrapportane, til dømes under rådmannens kommentar, på kva område overskridingane har vore størst.

Sjølv om ansvaret kjem klarare fram, er det ingen person som ber ansvaret. Trass i dei store overskridingane har ingen einskild person eller inga einskild gruppe vorte stilt til ansvar. Det er systema som ber ansvaret, og det er også systema som blir reviderte. I følge dei kommunale rekneskapsnormene skal overskot/underskot i rekneskapa for eit bestemt år – år(X-1) – takast inn igjen i budsjettet for år (X+1), altså to år seinare. På denne måten hoppar ein over det året ein er inne i, år (X). Ein annan konsekvens av denne framgangsmåten er at ingen aktør, institusjon eller avdeling har høve til å spare i eit bestemt år – år (X-1) – for i neste budsjettår – år (X) – å bruka innsparinga. Ingen aktør, institusjon eller avdeling har heller plikt til å dekkja ei overskriding som skriv seg frå eit bestemt år, for eksempel år (X-1), i år (X) eller seinare år (sjå også Olson, 1983 og Brorström & Olson, 1985).

På denne måten har dei gjeldande rekneskapsnormene sytt for at den kommunale organisasjonen unngår rekneskapsoppfølging, og dermed ansvarsutkrevjing. Olson (1987) utdjupar følgjene av dette:

Hvem er det da som er ansvarlig for de gjennomførte handlingene; for økonomien? Ettersom de enkelte aktørene ikke har dette ansvaret, er det framtiden og selve prosedyren som får bære byrden. I klartekst innebærer dette at enda mer raffinerte prosedyrer for planlegging og budsjettering utvikles.  
(Olson, 1987: 84)

Dei kommunale rekneskapsnormene må altså ta ein del av skulda for at rekneskap har fått lita merksemd i kommunane medan budsjettering og planlegging har vorte sett i høgsetet.

### *Eksperimentering med handlingar*

Prosjektet "Bedre bruk av sosialhjelpsmidlene" vart sett i gang i 1988 for å redusera den kraftige veksten i sosialhjelpsutgiftene. Tiltaka gjekk ut på å auka bemanninga på tre sosialkontor for å yta betre hjelp til klientane, særleg klientgruppa mellom 18-39 år. Meininga er å hjelpa flest mogeleg av desse personane til eit betre liv ved å få dei over i arbeid, eller annan stimulerande

aktivitet. Prosjektet ser ut til å ha lukkast, for i 1989 hadde kommunen for første gong i 80-åra ein nedgang i sosialhjelpsutgiftene, målt i faste prisar (Kjelde: Årsrapporten 1989). No er det sjølvsagt fleire årsaker til denne nedgangen, men i følgje årsrapporten 1989 er det nemnde prosjektet som vart sett i gang, ein viktig årsaksfaktor.

Kvifor kom så prosjektet i gang? Har årsrapporten verka inn her? Sjøvsagt er det også her fleire grunnar, men det er nærliggjande å hevda at årsrapporten har hatt innverknad. Dette heng saman med at utviklinga i sosialhjelpsutgiftene vart omtala både i tekst og tal i den første årsrapporten (1984) og seinare også presentert tydeleg i grafisk form frå og med årsrapporten 1985. Framstillinga dette året viste utviklinga i faste prisar for brutto sosialhjelpsutgifter i perioden 1980-85. Seinare rapportar har skildra utviklinga i faste prisar for den siste 5-års perioden. På denne måten kan vi seia at utviklinga i sosialhjelpsutgiftene har vorte sett i brennpunktet takka vera årsrapporten.

Det som i Wilson (1980) blir kalla for det bevisste minnet (jf. forklaringa til figur 7.2) har nok verka til å gjera både tenestemennene og politikarane meir observante på utviklinga i sosialhjelpsutgiftene enn det dei kunne bli ved hjelp av informasjonen i standardrapporten. I aktørane sitt minne har det finansielle problemet i kommunen vorte kopla mot veksten i sosialhjelpsutgiftene ut frå følgjande resonnement: Ein betre kontroll med sosialhjelpa vil samtidig vera med og dempa det finansielle problemet for kommunen samla.

## ÅRSRAPPORTENS FUNKSJONAR

### 7.9 Problemaavlørarfunksjonen

Eit eksempel på at aktørane har lært noko av årsrapporten, er den kjensgjerninga at dei ikkje brukar han i alle samanhengar, det vil seia at dei ikkje brukar rapporten i "tide og utide". Aktørane har altså skjont at årsrapporten ikkje kan brukast som problemløysar.

I sluttfasen av årsbudsjettprosessen "gløymer" dei fleste aktørane årsrapporten. Dette er også fornuftig, fordi det i sluttfasen handlar om å få budsjettet i balanse. Ein sterk konsentrasjon om årsrapporten i denne fasen vil uroa aktørane, og dermed gjera det vanskeleg å få budsjettet i balanse. Dersom aktørane brukar årsrapporten i ein vanskeleg salderingssituasjon, må dei samtidig gjera framlegg om nedskjeringar. Dette er meir arbeidskrevjande enn å be om meir pengar frå staten. Dei vel den siste løysinga, særleg fordi dei då får stilt staten til ansvar samtidig. Det er òg lett å gjera dette av ein annan grunn: Alle aktørane i den kommunale toppleiinga, både tenestemenn og politikarar, står utspelet mot staten. Dei opptrer altså samla mot staten, held konfliktpå avstand og oppfører seg dermed som ein handlande organisasjon.

Nettopp fordi aktørane har skjont at årsrapporten ikkje kan nyttast som problemløysar, søker dei ei løysing ved å endra prosedyrar, beslutningar og system (jf. til dømes

langtidsbudsjettbehandlninga samtidig med årsbudsjettet, budsjettrevisjonar midt i året og prognoseutarbeiding). Stadige endringar i beslutningar og system fører gjerne til at det blir vanskeleg å læra. Det er då lett å utvikla såkalla overtruisk læring ("superstitious learning") (jf. Levitt & March, 1988). Aktørane trur dei lærer ved å endra rutinar, men læringa fører gale av stad.

### 7.10 Haldnings- og handlingsfunksjonen

Årsrapporten hjelper til med å gje og formidla historisk informasjon. Denne funksjonen er i sin natur slik at uvissa i organisasjonen blir redusert. Hovudgrunnen til det er at tvitydnaden, eller det uklare, om fortida minkar etter kvart som meir og meir fakta kjem på bordet. Som ei følgje av dette vil den organisatoriske læringa få betre kår ved at læreprosessen blir forbetra (sjå March & Olsen, 1976: 67).

Årsrapporten avslørar problem som endrar haldningar og i sin tur utløyser handling. I dette ligg det spenning med omsyn til utfallet. Det er dette som den engelske nemninga "action" til vanleg dekkjer. Spenninga i Bergen kommune sitt tilfelle er for eksempel knytt til budsjettekspérimenta og kva for utfall og verknad desse får. Sameleis er det knytt spenning til budsjettrevisjonane. Som vi såg under omtalen av erfaringsmaterialet frå kommunen, har eksperimenta utløyst felles haldningar til den økonomiske situasjonen både i rådmannsstaben og hjå politikarane, særleg i den politiske toppleinga. Dette har ført til endra rutinar for års- og langtidsbudsjettarbeidet og til større vekt på oppfølging av kvart enkelt årsbudsjett. Den observerte haldningsendringa har alt påverka framtidige handlingar ved at budsjettavviket for driftsutgiftene er redusert frå 10% i 1983 til 3,5% i 1989 (jf. figur 6.5 i kapittel 6).

Det er tida som gir grunnlag for påstandane i avsnittet ovafor. Særleg det som har hendt frå og med budsjettrevisjonen i 1987 gir grunnlag for å seia at det har skjedd ei haldningsendring i kommunen med påfølgjande handling. Dette viser at tida er viktig for å kunna seia noko om konkrete verknader av eit aksjonsforskningsprosjekt.

### 7.11 Minnefunksjonen

Ved at årsrapporten er ei informasjonssamling om økonomien, både for siste rekneskapsåret og dei siste fem åra, har aktørane eit godt utgangspunkt for å læra om kommunen sin økonomi. Rapporten er tilgjengeleg til eikvar tid, slik at høvet til å læra ikkje forsvinn. Minnefunksjonen er ein nødvendig føresetnad for å kunna læra, og skapar samtidig grunnlag for debatt. Dette kan i sin tur gjera aktørane i stand til å stilla nye spørsmål, som igjen gir grunnlag for vidare læring.

Årsrapporten gir assosiasjonar om det som har hendt og set i gang tankeprosessar hjå aktørane. Dette fører til større medvit om historia. Det er og slik at assosiativ kunnskap kan framkalla



annan kunnskap (jf. Wilson, 1980: 113).

Kva garanti har vi så for at aktørane hugsar innhaldet i årsrapporten på lengre sikt? I psykologisk litteratur blir det hevda at semantiske strukturar er langt meir avgjerande for om setningar skal bli verande i ein person sitt langsiktige minne enn syntaktiske strukturar (jf. Wilson, 1980: 137). Dette kravet blir ivareteke i årsrapporten gjennom definisjonar på dei rekneskapsomgrepa som blir brukte i den finansielle analysen og forklaringar til utrekningsmåten for hovudtala.

Det er ikkje akseptert å gjera radikale saker i kommunen. Administrasjonen brukar årsrapporten for å visa kva dei i fysisk forstand har gjennomført. Gjennom årsrapporten avspeglar kommunen handlingane på ein mest mogeleg objektiv måte. Når dette fører til at rammene blir overskridne, kjem dette fram som negative avvik innanfor kvart ansvarsområde. På eit overordna nivå kjem dette fram i finansieringsanalysen som ei negativ utvikling av arbeidskapitalen. Budsjettminnet er ikkje særleg godt eigna for å avspegla handlingane i kommunen, fordi dette minnet konsentrerer seg om å hugsa gamle planar og beslutningar om kva kommunen har tenkt å gjera.

Ut frå erfaringsmaterialet i denne avhandlinga ser det ut til at rekneskap får lita merksemd i det offentlege. Datamaterialet frå begge dei to organisasjonane som eg har med i denne avhandlinga, stadfester det. Men – når rekneskapsinformasjonen blir gjort klarare gjennom ein årsrapport – skjer ei interessant endring: Då blir rekneskapen som minne til eit viktig poeng. Mykje tyder på at det nettopp er minnefunksjonen av rekneskapen som verkar sterkast når økonomistyringsprosessen byrjar å bli opna opp i Bergen kommune, særleg frå og med budsjettrevisjonen i 1987. Denne minnefunksjonen verkar hjå administrasjonen gjennom referanse til årsrapporten i budsjettrevisjonssakene. Hjå politikarane verkar minnefunksjonen ved at dei stiller spørsmål til tenestemennene ut frå årsrapporten (jf. omtalen av årsrapporten på bystyremøte 26.6.89).

## 7.12 Legitimeringsfunksjonen

Administrasjonen i den næraste krinsen rundt rådmannen brukar årsrapporten for å rettferdiggjera sine standpunkt overfor resten av staben (jf. referata frå stabsmøta i kapittel 6). Rådmannen legg og særleg vekt på å dokumentera kommunen sine problem overfor staten og massemedia. Ved sida av budsjettminnet blir også rekneskapsminnet brukt til dette føremålet. Men det er tydeleg at rekneskapsminnet ikkje alltid er godt eigna til å legitimera seg overfor staten, massemedia og innbyggjarane (dvs. ekstern legitimering). Til dette føremålet blir rekneskapsminnet ofte for hardt og kjenslelaust. Budsjettminnet, med si evne til å uttrykkja verdiar og kjensler, er derimot betre eigna til ekstern legitimering. Rekneskapsminnet vil, med si evne til å klarleggja fakta, vera betre eigna til intern legitimering.

## SAMANLIKNING MED TIDLEGARE STUDIAR I "BERGENSPROSJEKTET"

### *Monsen sin studie*

Monsen (1989) gjennomførte si datainnsamling hovudsakleg på grunnlag av 1984- og 1985-rapporten, det vil seia i ein tidleg fase av "Bergensprosjektet". Analysen av respondentane sine reaksjonar på årsrapporten har difor stort sett føregått på pratnivået, det vil seia analyse av prat om synspunkt på og prat om bruk av årsrapporten. Ut frå dette kan vi difor seia at denne studien ligg eit stykke i frå handlingsnivået i organisasjonen når vi med handlingsnivået meiner om årsrapporten faktisk har endra respondentane si åtferd i kommunen. Monsen fann at toppleiinga (politikarar og tenestemenn), som ei følgje av årsrapporten, har endra seg frå å vera mottakarar til å bli sendarar av finansiell informasjon. Toppleiinga har altså gått igjennom ein læreprosess takka vera årsrapporten.

Når det gjeld tenestemennene, stadfestar mitt erfaringsmateriale Monsen sin påstand. Sjølv om eg ikkje har studert politikarane eksplisitt, stadfestar ein del av erfaringsmaterialet mitt også her Monsen sine funn. Under bystyrebehandlinga av 1989-budsjettet er det ein politikar som brukar årsrapportdata for å dokumentera manglande samsvar mellom prat og handling innanfor eldreomsorg. Vidare er det under behandlinga av årsrapporten 1988 i bystyret fleire politikarar som grip tak i informasjonen i årsrapporten og startar sine resonnement ut frå det.

Monsen fann ikkje eksempel på at politikarane har brukt årsrapporten til å stilla administrasjonen til ansvar for handlingane sine. Politikarane har altså ikkje brukt årsrapporten for å kontrollera administrasjonen i samsvar med rekneskapsplikt målsetjinga, som er ei sentral målsetjing i den normative rekneskapslitteraturen.

Min empiri viser heller ikkje klare eksempel på at politikarane brukar årsrapporten for å stilla administrasjonen til ansvar, men dei eksempla som er nemnde ovafor frå to bystyremøte, kan tolkast i den lei at politikarane er ute etter å krevja administrasjonen til ansvar. Vidare kan politikarane si positive haldning til budsjettrevisjonane i 1987 og 1988 tolkast som større vilje til å styra økonomien enn tidlegare, takka vera det minste felles multiplumet for formidling av økonomisk informasjon som årsrapporten representerer. Ut frå dette er det rimeleg å påstå at årsrapporten frå og med 1987 har fått ein viss styringsfunksjon i kommunen.

I Monsen sin studie (1989: 202-203) går det fram at årsrapporten fungerer som eit organisatorisk minne om den historiske utviklinga i Bergen kommune. Dette kjem til uttrykk ved at årsrapporten har fremja erfaringsbasert læring som mellom anna manifesterer seg i nye rutinar for rekneskapsrapportering. Desse rutinane lever vidare trass i skifte av personell.

Minnefunksjonen kjem også tydeleg til uttrykk i min studie.

Dette skjer gjennom det at årsrapporten er tilgjengeleg i organisasjonen til eikvar tid, gjennom dei assosiasjonane det historiske materialet i årsrapporten gir om organisasjonen og ved at årsrapporten avspeglar handlingane i organisasjonen så objektivt som råd er. Støtten for minnefunksjonen finn eg i aktørane sin referanse til årsrapporten i ymse dokument og på bystyremøte.

Monsen (1989: 204-205) fann at årsrapporten også tener til å legitimera organisasjonen overfor omgjevnadene. Dette skjer gjennom prat om kommunen si historiske utvikling, gjennom påverknad av beslutningar i kommunen, for eksempel revisjon av årsbudsjettet og gjennom handlingar, slik som ei gjennomført omorganisering av rekneskapsarbeidet i kommunen.

Mitt erfaringsmateriale viser også at årsrapporten blir brukt som eit legitimeringsinstrument, men helst på eit prate- og beslutningsnivå. I rådmannsstaben la særleg rådmannen og representantane frå økonomi- og finansavdelinga vekt på den stramme økonomiske situasjonen ved å visa til at årsrapporten 1986 fortel om ein årleg realvekst for driftsutgiftene i kommunen på 4-5% i perioden 1982-86. Vi kan seia at rådmannsstaben brukte årsrapporten for å argumentera for sparing internt i organisasjonen, altså bruk av årsrapporten som intern legitimering. Elles vart årsrapporten brukt til å legitimera revisjonen av årsbudsjetta både i 1987 og i 1988.

Hovudbodskapen i Monsen sin studie er at årsrapporten blir mykje brukt under aktivitetar/prosessar som kan karakteriserast ved ein ideologi. Derimot blir årsrapporten lite brukt under aktivitetar/prosessar som har konflikt mellom ulike ideologiar som eit viktig kjenneteikn. Som eksempel på aktivitetar/prosessar av den førstnemnde typen, nemner Monsen budsjettrevisjonen i bystyret, ein låneprosess og foredrag. Den ordinære budsjettprosessen i bystyret er eksempel på aktivitetar/prosessar med konflikt mellom ideologiar. Monsen si tolking er interessant, men treng ikkje gjelda i andre samanhengar enn dei han har studert.

I min studie av budsjettprosessen i rådmannsstaben fann eg eksempel på at årsrapporten var lite brukt, sjølv om aktørane i denne fasen kan karakteriserast som ei gruppe med ein ideologi. (Til vanleg representerer desse aktørane fleire ideologiar ved at dei kjem frå sju ulike etatar og opptrer som forkjemparar internt i kommunen). På stabsmøta opptrådde dei samla i utforminga av strategien mot staten og politikarane. For å få samsvar med Monsen si tolking skulle eg då ha funne at årsrapporten var mykje i bruk hjå den gruppa som eg observerte. Sidan eg observerte at årsrapporten var lite i bruk i denne gruppa, treng ikkje det bety at Monsen si tolking er tvilsam, men viser berre at i visse samanhengar kan andre variablar verka sterkare inn på mykje bruk/lite bruk av årsrapporten enn variabelen "ein ideologi-fleire ideologiar".

Hjå dei aktørane eg observerte i rådmannsstaben, var semja om å krevja meir pengar frå staten så sterk at staben i denne samanhengen kan karakteriserast som ei gruppe med ein ideologi. På den andre sida var det nettopp på grunn av ulike

ideologiar at dei same aktørane i staben ikkje vart einige om å skjera ned på driftsutgiftene.

### *Mellemvik sin studie*

Mellemvik (1989) studerte Bergen kommunes rekneskap i samspelet mellom kommunen og eksterne interessentar (dei finansielle institusjonane som kommunen har samband med). Denne studien omfattar såleis ikkje berre årsrapporten, men også like mykje dei andre rekneskapa i kommunen. Slik sett kan ikkje denne studien direkte samanliknast med Monsen (1989) og min studie. På grunn av at alle dei tre studiane er opptekne av å forstå korleis rekneskap fungerer, og dessutan tek utgangspunkt i ei felles referanseramme, har det likevel mykje for seg å samanlikna desse studiane.

Mellemvik hevdar at det ikkje er tilstrekkeleg å prøva å forstå rekneskapens funksjonar ut frå eit instrumentelt perspektiv; også eit symbolsk perspektiv må til. Med eit instrumentelt perspektiv meiner Mellemvik at rekneskapen får mening ved at rekneskapstala avspeglar ein røyndom som kan observerast fysisk. Det symbolske perspektivet på rekneskapen kjem til uttrykk ved at rekneskapsrapportane som staten mottek frå kommunen er eit bilete eller teikn på at visse ting, som staten har ytt tilskot og lån til, er gjennomførte i kommunen. Denne siste tolkinga frå Mellemvik si side støttar opp om minne- og legitimeringsfunksjonen som eg påviser i min studie. Desse funksjonane har både instrumentelle og symbolske innslag. Det instrumentelle kjem fram ved at aktørane får innblikk i avviksanalyse under avdelingsavsnittet av årsrapporten og i pengestraumane på eit overordna nivå i finansieringsanalysen. Det symbolske innslaget er verre å få auga på, men større vekt på historiske data blir brukt som eit bilete på kva kommunen har gjort, og ligg dermed i aktørane sitt undermedvit ved utarbeiding av dokument og under møtedeltaking.

Mellemvik sin observasjon om at funksjonane er kontekstspesifikke, det vil seia at vi først må sjå på samanhengen eller omgjevnadene som rekneskapen verkar i før vi kan seia noko om rekneskapens funksjonar, blir stadfest av mitt erfaringsmateriale. Sjølv om rådmannsstaben kan karakteriserast som ei gruppe med ein felles ideologi under avslutninga av budsjettprosessen, fann eg at årsrapporten var lite i bruk på dette tidspunktet. Her var det nettopp konteksten, eller samanhengen som årsrapporten verka i, som var det avgjerande. Årsrapporten passar dårleg inn på slutten av ein budsjettprosess, der kampen om meir ressursar til kommunen gjer framtidsdata meir aktuelle enn historiske data.

Mellemvik sin påstand om at konteksten bind funksjonane saman, blir stadfest av mitt erfaringsmateriale. For at rådmannsstaben skal greia å legitimera så vel internt som eksternt at det er nødvendig å gjennomføra ein budsjettrevisjon, må kommunen minnast si nære fortid og i tillegg avsløra dagens problem. Her er alle dei tre funksjonane som eg påviser i mitt erfaringsmateriale – minne, problemavsløring og legitimering – sterkt samankopla.

## SAMANLIKNING MED SOGN OG FJORDANE FYLKESKOMMUNE

I denne organisasjonen gav det ingen særleg status å arbeida i rekneskapsstaben. Arbeidet her vart oppfatta som eit nødvendig rutinearbeid som måtte gjerast på grunn av lovreglar og innarbeidde prosedyrar. Rekneskapsstaben var med når omlegging av interne rutinar og system for rekneskapsføring og lønsutbetalingar skulle diskuterast, men var sjeldan med på diskusjonen av endringar i budsjettssystemet. I sjølve budsjettprosessen deltok ikkje rekneskapsstaben. Heller ikkje i oppfølginga av budsjettet hadde rekneskapsstaben nokon sentral plass.

Det same inntrykket har eg av rekneskapsstaben sin plass i Bergen kommune før "Bergensprosjektet" hadde vore i gang ei tid. Her var òg rekneskapsstaben temmeleg anonym i forhold til økonomi- og finansavdelinga. Etter at årsrapportprosessen starta, vart det sett fortgang i arbeidet med å omorganisera rekneskapsarbeidet i kommunen. Frå 1. september 1986 vart Hovedbokholderiet, som er ansvarleg for rekneskapsarbeidet i Bergen kommune, overført frå Kemneren til økonomi- og finansavdelinga. Det vart dessutan skipa ny stilling som rekneskapsjef med det faglege og administrative ansvaret for rekneskapsarbeidet i kommunen. Ein viktig del av dette ansvaret er å vidareføra årsrapportarbeidet (jf. Monsen, 1989: 193). Dette er eit døme på at "Bergensprosjektet" har skunda på ein omorganiseringsprosess gjennom å uroa aktørane.

I fylkeskommunen var det og slik at aktørane hadde lettare for å koma i hug gamle planar og budsjett enn rekneskap. Rekneskapskapen kom berre inn for å gje svar på "the bottom line". Sjølv om rekneskapskapen gav varsel om at alt ikkje var som det skulle, viste det seg vanskeleg å byta budsjettminnet ut med rekneskapsminnet. Ein avgjerande grunn til dette er den innarbeidde vekt på planar og budsjett i kommunane. Dette har som resultat at det blir lettare for aktørane å samanlikna med "gamle" budsjett når det nye budsjettet skal utarbeidast enn å ta arbeidet med å setja seg grundig inn i det som har hendt i kommunen.

Under spesielt truande omstende, slik som vanskar med å saldera budsjetta, vart det også i fylkeskommunen gjeve inntrykk av dramatisk gjennom å skipa ein budsjettkomité. Samtidig vart dei innarbeidde langtidsbudsjetttrutinane endra. Om lag det same skjedde i Bergen kommune, slik vi såg i førre kapittel. Samtidig med endra rutinar samla aktørane seg om ein felles strategi overfor staten. Alle, både leiande tenestemenn og leiande politikarar vart forkjemparar for meir pengar til fylkeskommunen. Dei oppfatta staten som den eigentlege prinsipalen. Difor vart det sett mykje administrativt og politisk arbeid inn på å få meir pengar frå staten. Også her er det ein slåande likskap med utviklinga i Bergen.

Sjølv om rekneskapskapen var lite synleg i styringa av fylkeskommunen, låg han på ein måte i undermedvitnet hjå aktørane. Kjennskapen til storleiken på overskot/underskot vart brukt som eit instrument for å legitimera utspela eksternt

(overfor staten) om meir pengar og internt (overfor etatar og institusjonar) om å visa moderasjon. Datamaterialet mitt frå Bergen kommune viser ein liknande framgangsmåte her.

Få av tiltaka i den omtala budsjettkomitéen vart gjennomførde i praksis. Dette heng for ein stor del saman med den hemmelege og lukka arbeidsforma, som gjorde at komitéen vart frikopla frå forkjemparmiljøet. Dermed vart det vanskeleg å nå fram til politikarane med innstrammingsforslaga.

Lukka prosessar synest å vera eit dårleg utgangspunkt når målet er å få politikarane til å vera med på vedtak om nedskjeringar. Heller ikkje i Bergen kommune fekk administrasjonen gjennomslag for budsjettrevisjonsframlegga i 1984. Dette førte til at administrasjonen ikkje la fram nye budsjettrevisjonsframlegg i 1985 og i 1986, sjølv om den økonomiske situasjonen eigentleg tilsa at ein burde gjera det. I 1987 og 1988, derimot, har administrasjonen lagt fram og fått gjennomslag for budsjettinnstrammingar. I dette arbeidet har administrasjonen brukt informasjon frå årsrapportane. Dette tyder på at ein meir forståeleg rekneskap er med og opnar opp administrative prosessar.

#### SPESIFIKK BODSKAP

Det er no på sin plass å stilla følgjande spørsmål: Kor godt er hovudformålet med avhandlinga – å utvikla kunnskap om korleis rekneskap blir brukt i organisasjonar – oppfylt? Gjennom heile avhandlinga har dette formålet gått som ein raud tråd. Det startar i kapittel 2 med at eg presenterer hovudinnhaldet i to doktoravhandlingar innanfor "Bergensprosjektet" så langt det gjeld bidraga deira om rekneskapens funksjonar. Vidare held eg i kapittel 3 fram med å seia noko om rekneskapen sin plass i budsjettarbeidet i Sogn og Fjordane fylkeskommune for perioden 1980-83. I kapittel 4 summerer eg opp ein del erfaringar frå "Bergensprosjektet", mellom anna presenterer eg ein del reaksjonar på årsrapportane 1984, 1985 og 1986 på grunnlag av utførte studiar. I kapittel 6, som er ein kronologisk presentasjon av erfaringsmaterialet frå Bergen kommune i perioden 1983-90, viser eg korleis rekneskapsinformasjon blir brukt i økonomistyringsprosessen. Her påviser eg mellom anna at koplinga mellom rekneskap og budsjett blir styrkt i perioden. Til slutt – i kapittel 7 – diskuterer eg erfaringsmaterialet, samtidig som eg forankrar det i teori, mellom anna organisatorisk læring. Denne diskusjonen endar opp med ein spesifikk bodskap i fire punkt (jf. punkta 7.5-7.8), som eg summerer opp igjen nedanfor. Dessutan påviser eg at årsrapporten har fire funksjonar: problemavslørfunksjonen, haldnings- og handlingsfunksjonen, minnefunksjonen og legitimeringsfunksjonen.

Årsrapporten viser at kommunen har eit styringsproblem. Dette kjem til uttrykk gjennom vanskane med å styra prosedyrane, vanskane med å styra handlingane ved hjelp av beslutningane i budsjettet og vanskane med å påverka beslutning med informasjon om fortida. Datamaterialet frå slutten av den perioden eg studerer, viser at det skjer ei forandring med det

resultatet at koplinga melom handlingsverda og beslutningsverda blir sterkare.

Ein annan viktig bodskap er at årsrapporten tener som eit organisatorisk minne. Dette viser seg ved at bruken av rekneskapsminnet aukar med åra og gir samtidig budsjettminnet auka konkurranse. Vidare viser det seg at rekneskapsminnet har størst gjennomslag i byrjinga av året. At årsrapporten tener som eit organisatorisk minne, viser seg også ved at rapporten kan oppfattast som eit lokalt system for toppleiinga.

Ein tredje viktig bodskap er at årsrapporten avslørar problem. Dette blir levandegjort ved at kunnskapen om verksemda, takka vera årsrapporten, blir allemannseige. Vidare skapar årsrapporten endra haldningar og behov for å handla.

Ein fjerde viktig bodskap er at årsrapporten utløyser eksperimentering med prosedyrar. Dette kjem til uttrykk ved at informasjon og beslutning blir tettare kopla, og gjennom større vekt på rekneskapsminnet i rådmannsstabem. Vidare viser det seg at kommunen tek til å eksperimentera med handlingar for å få betre styring med driftsutgiftene (jf. prosjektet "Bedre bruk av sosialhjelpsmidlene").

Erfaringsmaterialet frå dei to kommunane eg har data frå i denne avhandlinga, viser at styring i kommunar bør vera forankra i det som er gjort. Hovudaktørane i Bergen kommune har byrja å innsjå dette, noko som empirien frå perioden 1987-89 viser.

Her kan det vera på sin plass med ein analogi til isbreforskning (glasiologi). For å kunna seia noko om korleis isbreane vil oppføra seg i framtida, baserer forskarane seg på observasjonar om korleis isbreane har oppført seg over tid. I følge forskarane fortel desse studiane av fortida at det ikkje er eit spørsmål om vi får ei ny istid i Skandinavia, men når. Her har vi eit godt døme på at *det fortida fortel er eit minne om i morgon*. God kunnskap om fortida aukar altså sjansane for å kunna seia noko fornuftig om framtida.

Årsrapporten har vorte til som eit resultat av eit aksjonsforskningsprosjekt. Den innverknaden årsrapporten har hatt på utarbeiding av rekneskapsprognosar, budsjettrevisjonar og års- og langtidsbudsjettarbeidet, viser at aksjonsforskning uroar aktørane, slik at dei blir tvinga til å gjennomføra endringar. Årsrapporten får meir og meir gjennomslag i prosedyrar, til dømes kommuneplanen, ny plan- og budsjettinstruks og årsbudsjettet 1990. Det er samtidig ei viktig erfaring av mitt materiale at det tek tid å innarbeida nye prosedyrar i ein så stor organisasjon som Bergen kommune.

Eit anna viktig funn i denne studien er at årsrapporten blir mykje brukt som internrekneskap. Mellemvik (1989) fann i sin studie av "regnskapets funksjoner i samspillet mellom en kommune og dens finansielle institusjoner" at årsrapporten i mindre grad blir brukt til ekstern rekneskap enn internrekneskap. Desse funna tyder på at det ikkje er så klare grenser mellom intern og ekstern rekneskap som vi ofte trur.

No var omsynet til internrekneskapen ein viktig grunn til at årsrapporten vart utarbeidd i og med at tanken bak årsrapporten var at administrasjonen skulle gjera betre greie for seg overfor politikarane. Likevel kan vi også oppfatta årsrapporten som ein ekstern rekneskap, særleg fordi rapporten i grove trekk byggjer på den modellen for årsrapportering som vi finn i større private foretak. Det forholdet at økonomi- og finansavdelinga har delt ut rapporten til forretningssamband, nyttilsette i kommunen og som generell informasjon til interesserte innbyggjarar, underbyggjer påstanden om at årsrapporten også kan oppfattast som ein ekstern rekneskap.

Funna i studien underbyggjer òg det som mellom anna March & Olsen (1976) påviste – at det tek tid å læra seg av med standardprosedyrar. Erfaringane frå økonomi- og finansavdelinga viser at nye personar i organisasjonen lettare adopterer ny informasjon enn dei "gamle". Dei nyttilsette brukar i førstninga årsrapporten til å orientera seg om sin nye arbeidsplass og blir raskt fortrulege med rekneskapsomgrepa i rapporten.

Kor vidt den spesifikke budskapet i denne avhandlinga kan generaliserast til også å gjelda andre organisasjonar, for eksempel statlege og private foretak, tek eg ikkje stilling til her. Eg overlet til vidare studiar å drøfta dette.

#### VIDARE FORSKING

Viktig kunnskap om kostnader for produksjon av varer og tenester er lokalisert lokalt. Denne kunnskapen er for det meste uskriven og kan etter alt å dømma best avdekkjast ved å observera kva som hender på lokalt nivå over tid (Jönsson & Grönlund, 1988). Sjølv om denne utsegna byggjer på erfaringsmateriale frå ei underentreprenørverksemd i næringslivet, er det rimeleg å tru at noko liknande gjeld for kommunale organisasjonar. Ein observasjon som eg gjorde under møtedeltakinga i tilknytning til budsjettprosessen i rådmannsstaben, var nettopp at nokre av aktørane kjenner seg handlingslamme og innser meir og meir at dei sit for langt borte frå "produksjonsstadene" i kommunen (jf. side 117).

Det kan då vera interessant å stilla følgjande spørsmål: Kva hender når vi gjer rekneskapen klarare for ei lokal eining, slik som til dømes ein barneskule, ein sjukeheim eller ein barnehage? Dersom kvar enkelt institusjon i kommunen utarbeider årsrapport, kva for verknader får dette for budsjettering og oppfølgjing på det lokale nivået, avdelingsnivået og for kommunen under eitt? Blir det då ei tettare kopling mellom informasjon, beslutning og handling? Eller er det likegyldig for graden av kopling sentralt om rekneskapsystemet er lokalt eller sentralt utforma?

Svara på desse spørsmåla er ikkje opplagde. Det er heller ikkje gjort i ei hand vending å svara på dei, for det krev tid både å endra eit rekneskapsystem og å vurdera verknadene av det – akkurat som vi har erfart i "Bergensprosjektet". Følgjeleg er det berre vedvarande forskning som vil kunna gje oss svar. Ut frå



mitt erfaringsmateriale bør denne forskinga skje på dei problema som dei tenesteproduserande aktørane står overfor.

## Litteraturliste

- Anthony, R.N., 1980, Making Sense of Nonbusiness Accounting. Harvard Business Review, pp. 83-93.
- Anthony, R.N. and Young, D.W., 1984, Management Control in Nonprofit Organizations. Homewood, Illinois: Irwin, 1984.
- Anthony, R.N., Dearden, J. and Vancil, R., 1972, Management Control Systems. Homewood, Illinois: Irwin.
- Anton, T. J., 1967, Roles and Symbols in the Determination of State Expenditures. Midwestern Journal of Political Science, February, pp. 27-43.
- Belkaoui, A., 1981, Accounting Theory. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Bergevärn, L-E. och Olson, O., 1987, Kommunal redovisning då och nu – längtan efter likformighet, rättvisa och afärsmässighet. Lund: Doxa.
- Bergström, L., 1972, Objektivitet. Vänersborg: Prisma.
- Bird, P., 1973, Accountability: Standards in Financial Reporting. London: Haymarket Publishing Limited.
- Brorström, B., 1982, Planeringspolitik eller resultatpolitik. Lund: Doxa.
- Brorström, B. and Olson, O., 1985, Accounting Models as an Inquiring System in Local Government. Financial Accountability and Management, Vol. 1 No. 2, Winter, pp. 129-143.
- Brunsson, N. och Jönsson, S., 1979, Beslut och handling. Om politikernas inflytande på politiken. Falköping: LiberFörlag.
- Brunsson, N. och Rombach, B., 1982, Går det att spara? Kommunal budgetering under stagnation. Avesta: Doxa.
- Brunsson, N., 1984, Politisk organisation, EFI/ Handelshögskolan i Stockholm, stencil.
- Brunsson, N., 1985, The Irrational Organization. Chichester: John Wiley and Sons Ltd.
- Brunsson, N.(red.), 1986, Politik och ekonomi. Lund: Doxa.
- Brunsson, N., 1989, The Organization of Hypocrisy. Chichester: John Wiley and Sons Ltd.
- Burrell, G. and Morgan, G., 1979, Sociological Paradigms and Organizational Analysis. Heinemann Educational Publishers.
- Crozier, M., 1964, The Bureaucratic Phenomenon. Chicago: The University of Chicago Press.
- Cyert, R.M. and March, J.G., 1963, A Behavioral Theory of the Firm. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc.
- Czarniawska-Joerges, B. and Jacobsson, B., 1989, Budget in a Cold Climate. Accounting, Organizations and Society, Vol. 14, Nos. 1/2, pp. 29-39.
- Danielsson, A., 1977, Företagsekonomi – en översikt. Lund: Studentlitteratur
- Danziger, J.N., 1978, Making Budgets. Beverly Hills: Sage Publications.
- Davis, O., Dempster, M. and Wildavsky, A., 1966, A Theory of the Budgetary Process. American Political Science Review, Vol. 60, pp. 529-547.

- Dopuch, N., Birnberg, J. G. and Demski, J.S., 1982, *Cost Accounting – Accounting Data for Management's Decisions*. New York: Harcourt Brace Jovanovich Inc.
- Edelman, M., 1977, *Political Language – Words That Succeed and Policies That Fail*. New York: Academic Press.
- Engh, A., 1968, *Kommunal forvaltning*, 4. opplag 1974. Oslo: Tiden Norsk Forlag.
- Etheredge, L.S. and Short, J., 1983, Thinking About Government Learning. *Journal of Management Studies*, 20, 1, 1983.
- Feigl, H., *The Scientific Outlook: Naturalism and Humanism*, in Feigl, H. and Brodbeck, M., 1953: *Readings in the Philosophy of Science*. New York.
- Feldman, M.S. and March, J.G., 1981, Information in Organizations as Signal and Symbol. *Administrative Science Quarterly*, 26, pp. 171-186.
- Financial Accounting Standards Board (FASB), 1987, *Statement of Financial Accounting Standards No. 95: Statement of Cash Flows*.
- Gjesdal, F., 1978, *Stewardship Accounting Controlling Informational Externalities*. Ph.D. thesis, Stanford University.
- Gjesdal, F., 1982, *Insitamentsproblemet i økonomisk teori*. Artikkel i *Statsøkonomisk Tidsskrift*, side 23-60.
- Glaser, B.G. and Strauss, A.L., 1967, *The Discovery of Grounded Theory*. New York: Aldine Publishing Company.
- Gunsteren, H. R. van, 1976, *The Quest for Control*. London: John Wiley & Sons, Ltd.
- Habermas, J., 1978, *Theorie und Praxis: sozialphilosophische Studien*. Frankfurt am Main: Suhrkamp. Vorliegende Ausgabe ist identisch mit der vierten durchgesehenen, erweiterten und neu eingeleitete Auflage 1971. Erste Ausgabe 1963, Luchterland Verlag, Berlin.
- Hansen, J. Chr., 1970, i "Bergen i perspektiv, søkelys på byens næringsliv." *Bergens Sosialøkonomiske Forening*. Bergen: J.W. Eides forlag.
- Hayes, D. C., 1983, *Accounting for Accounting: A Story about Managerial Accounting*. *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 8, No. 2/3, pp. 241-249.
- Hellesnes, J. og Tranøy, K.E., 1968, *Filosofi i vår tid*. Oslo: Pax Forlag A/S.
- Hendriksen, E.S., 1977, *Accounting Theory*. Homewood, Illinois: Richard D. Irwin, Inc.
- Herzlinger, R. E. and Sherman, H. D., 1980, Advantages of Fund Accounting in "Nonprofits". *Harvard Business Review*, May-June, pp. 94-105.
- Hines, R. D., 1988, *Financial Accounting: In Communicating Reality, We Construct Reality*. *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 13, No. 3, pp. 251-261.
- Hofstede, G., 1967, *The Game of Budget Control*. Assen, The Netherlands: Van Gorcum & Comp. N.V.
- Hopwood, A.G., 1983a, Editorial. *Accounting, Organizations and Society*, Volume 8, p. 109.
- Hopwood, A.G., 1983b, *On Trying to Study Accounting in the Context in Which It Operates*. *Accounting, Organizations and Society*, Volume 8, pp. 287-305.

- Hunt, S.D., 1983, *Marketing Theory. The Philosophy of Marketing Science*. Illinois: Richard D. Irwin, Inc.
- Høgheim, S., 1984, *Forskrifter for kommunale regnskap i Norge*. Stensil: NHH.
- Høgheim, S., 1987, *Søkelys på årsrapporten. SAF-rapport: SAF/NHH*.
- Høgheim, S., Mellemvik, F., Monsen, N., Olsen, R. H. and Olson, O., 1986, *The First Shot – Three Politicians Face a New Annual Report*. Paper presented at the annual meeting of the European Accounting Association, Stockholm, Sweden, March 24-26.
- Høgheim, S., Monsen, N., Olsen, R. H. and Olson, O., 1988, *Redesigning an Annual Report – Experiences From an Action Research Project*. Paper presented at the annual meeting of the European Accounting Association, Nice, France, April 27-29.
- Høgheim, S., Monsen, N., Olsen, R. H. and Olson, O., 1989, *The Two Worlds of Management Control. Financial Accountability & Management, Volume 5, No. 3, Autumn 1989*.
- Ijri, Y., 1967, *The Foundations of Accounting Measurement: A Mathematical, Economic, and Behavioral Inquiry*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Ijri, Y., 1975, *Theory of Accounting Measurement*. Sarasota: American Accounting Association.
- Jemison, D. B., 1981, *The Contributions of Administrative Behavior to Strategic Management. Academy of Management Review. Vol. 6, No. 4, pp. 633-642*.
- Johansen, L., 1965, *Offentlig økonomikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Johnsen, A., 1980, *Målsettinger for finansregnskapet, i Regnskapet i bruk, NSRF, side 16-27*.
- Jönsson, S., 1982, *A City Administration Facing Stagnation*. Lund: Swedish Council for Building Research.
- Jönsson, S., 1985, *Eliten och normerna*. Lund: Doxa.
- Jönsson, S. and Grönlund A., 1988, *Life with a Sub-contractor: New Technology and Management Accounting. Accounting, Organizations and Society, Vol. 13, No. 5, pp. 512-532*.
- Kaplan, R., 1984, *The Evaluation of Management Accounting. The Accounting Review, pp. 390-418*.
- Kohler, E.L., 1975, *A Dictionary for Accountants*, New Jersey: Englewood Cliffs.
- Kommunal- og arbeidsdepartementet (KAD), 1971, *Forskrifter og veiledning for budsjettoppstilling og regnskapsføring i kommunene*. Oslo: Engers Boktrykkeri.
- Kommunal- og arbeidsdepartementet (KAD), 1988, *Utkast til nye forskrifter for kommunenes og fylkeskommunenes årsbudsjetter og regnskaper, 4 hefter*.
- Kuhn, T.S., 1962, *The Structure of Scientific Revolutions. Second and Revised Edition 1970*. University of Chicago Press.
- Lakatos, I., 1978, *The Methodology of Scientific Research Programmes. Philosophical Papers. Edited by Worrall, J. and Currie, G., Volumes 1 and 2*. Cambridge University Press.
- Levitt, B. and March, J.G., 1988, *Organizational Learning. Annual Review of Sociology, 1988, 14: 319-40*.

- Likierman, A. and Creasy, P., 1985, Objectives and Entitlements to Rights in Governmental Financial Information", *Financial Accountability & Management*, Vol. 1, No.1.
- Lincoln, Y.S. and Guba, E.G., 1985, *Naturalistic Inquiry*. Beverly Hills: Sage Publications.
- Lindblom, C., 1959, The Science of Muddling Through. *Public Administration Review*, Vol. 19, pp. 79-88.
- Lipsey, R.G., 1972, *An Introduction to Positive Economics*. London: Weidenfeld and Nicholson.
- Littleton, A.C., 1961, *Essays on Accountancy*, Urbana: Illinois.
- Lov om styret i fylkeskommuner, 1961, (Fylkeskommuneloven).
- Lov om styret i herreds- og bykommuner, 1954, (Kommuneloven).
- Macmillan Dictionary of Accounting, 1984, (Parker, R.H, editor). London: Macmillan Press.
- March, J.G. and Olsen, J.P., 1976, *Ambiguity and Choice in Organizations*. Bergen: Universitetsforlaget.
- March, J.G. and Olsen, J.P., 1989, *Rediscovering Institutions – The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.
- March, J.G., 1987, *Ambiguity and Accounting: The Elusive Link Between Information and Decision Making*. *Accounting, Organizations, and Society*, Vol. 12, No. 2, pp. 153-168.
- Mellemvik, F., 1987, *Kommunenes lån – et regnskapsmessig problem?* Oslo: Universitetsforlaget.
- Mellemvik, F., 1989, *Kommuneregnskapets rikdom – Om regnskapets funksjoner i samspelet mellom en kommune og dens finansielle institusjoner*. Avhandling for graden dr. oecon., Norges Handelshøyskole.
- Mellemvik, F., Monsen, N. and Olson, O., 1988, *Functions of Accounting: A Literature Review*. *Scandinavian Journal of Management*, Vol. 4, No. 3/4, pp. 101-119.
- Monsen, N., 1987, *Behandling av anleggsmidler og avskrivninger i kommunale regnskaper*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Monsen, N., 1989, *Regnskap i politikken? – Om årsrapportens funksjoner for en kommune og dens toppledelse*. Avhandling for graden dr. oecon., Norges Handelshøyskole.
- Morgan, G., 1986, *Images of Organization*, Beverly Hills: Sage Publications, Inc.
- Mouzelis, N., 1971, *Organization and Bureaucracy: An Analysis of Modern Theories*, Chicago: Aldine.
- Normanton, E.L., 1966, *The Accountability and Audit of Governments*, Manchester.
- Nynorskordboka, 1986, Oslo: Det Norske Samlaget.
- Nystrom, P.C. and Starbuck, W.H, 1984, *To Avoid Organizational Crises, Unlearn*. *Organizational Dynamics*, Periodicals Division, American Management Association.
- Olsen, J. P., 1970, *Local Budgeting, Decision-making or a Ritual Act?*, *Scandinavian Political Studies*, Vol. 8, pp. 85-118.
- Olsen, R., 1987, *Regnskap i "Maktsenteret"*. Oslo: Universitetsforlaget.

- Olson, O., 1983, *Ansvar och ändamål*. Lund: Doxa.
- Olson, O., (red.), 1987, *Kommunal årsrapportering – om utviklingen til nå og et alternativ*. Larvik: Bedriftsøkonomens forlag.
- Olson, O. and Rombach, B., 1988, *Budgeting – Control or Legitimation?* Paper presented at the "Second Interdisciplinary Perspectives on Accounting Conference", University of Manchester, United Kingdom, July, 11-13.
- Plan- og bygningsloven av 14.6.85.
- Popper, K.R., 1959, *The Logic of Scientific Discovery*. New York: Science Editions.
- Rombach, B., 1986, *Rationalisering eller prat*. Lund: Doxa.
- Rosenfield, P., 1974, *Stewardship*. In: *Objectives of Financial Statements, Vol. 2, Selected Papers (AICPA)*, pp. 123-140.
- Samuelson, L.A., 1980, *Responsibility and Contingency Views on Budgeting – A Survey of Theory and Practice*. Research Report R 1980: 1 from the Department of Business Administration, University of Stockholm.
- Schmalenbach, E., 1938, *Dynamische Bilanz*. Leipzig: Gloeckner.
- Seip, H., 1990, *Har vi råd til over 100.000 arbeidsløse på trygd?* Artikkel i *Sparebankbladet*, nr. 2 1990, side 38-39.
- Skinner, R. M., 1972, *Accounting principles: A Canadian Study*. Toronto, Canada: The Canadian Institute of Certified Public Accountants.
- Statistisk Sentralbyrå, 1978, *Historisk statistikk*.
- Statistisk Sentralbyrå, 1989, *Statistisk månedshefte nr. 8*.
- Statistisk årbok 1982 og 1989.
- Stortingsforhandlinger 1936, 1b.
- Stortingsmelding nr. 2 (1988-89), *Revidert nasjonalbudsjett 1989*. Finans- og tolldepartementet.
- Stortingsproposisjon nr. 1, tillegg nr. 2 (1984-85): *Om tiltak for å bistå kommuner og fylkeskommuner med deres økonomi*. Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- Stortingsproposisjon nr. 85 (1980-81): *Om tilleggslyøving til Skattefordelingsfondet 1981 og om fordeling av ekstra skatteutjamningstilskot til fylkeskommunar for 1981*. Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- Troye, S.V., 1983, *Teorikriterier og teorievaluering*. Bergen: NHH.
- Velure, Å., 1987, *Val av rekneskapsrapport i ein norsk storby*. Siviløkonomutgreiing: NHH.
- Welsch, G., 1976, *Budgeting: Profit Planning and Control*. New Jersey: Prentice-Hall.
- Wildavsky, A., 1975, *Budgeting – A Comparative Theory of Budgetary Processes*. Boston: Little, Brown and Company.
- Wilson, K.V., 1980, *From Associations to Structure – The Course of Cognition – Amsterdam, New York, Oxford: North-Holland*.
- Ödman, P.J., 1979, *Tolkning, forståelse, vetande*. Stockholm: Almquist & Wiksell Förlag AB.