

Finanser og Økonomistyring i norske storbyer, 1983–1997

Av TERJE P. HAGEN

The article presents an analysis of finances and financial control in the four Norwegian big cities of Oslo, Bergen, Trondheim and Stavanger during the period of 1983–1997. The economic situation in these cities was undergoing a significant deterioration during this time, before gradually improving, as seven meagre years were followed by seven prosperous ones.

External financial shocks such as variation in taxation revenues and, in part, rising interest charges and deduction obligations, are central reasons for the varied success of the four municipalities' adaptation to the economic situation. However, the main point of the analysis has been the study of effects of institutional and political conditions. The results show that the most important factor in the explanation of variation in financial control is political "strength" measured as the support of the chairperson, coalition and municipal commissioner. The municipality of Oslo introduced a parliamentary control model during the period of analysis, and the study shows that the effects of such an introduction of parliamentarism as well as other amendments of the budget processes are limited.

Innledning

Det er en politisk utfordring å hindre underskuddsoppbygging i kommunene fordi det reduserer framtidig økonomisk handlefrihet. Tross i at underskuddsoppbygging ikke er ønskelig, har kommuner og fylkeskommuner over hele

Norden i perioder slitt med store underskudd og tilhørende lav handlefrihet. Dette gjaldt også Oslo og de andre norske storbyene, Bergen, Trondheim og Stavanger, i en periode før og etter 1990.¹ I denne artikkelen gjennomføres en analyse av årsaker til variasjoner i storby-

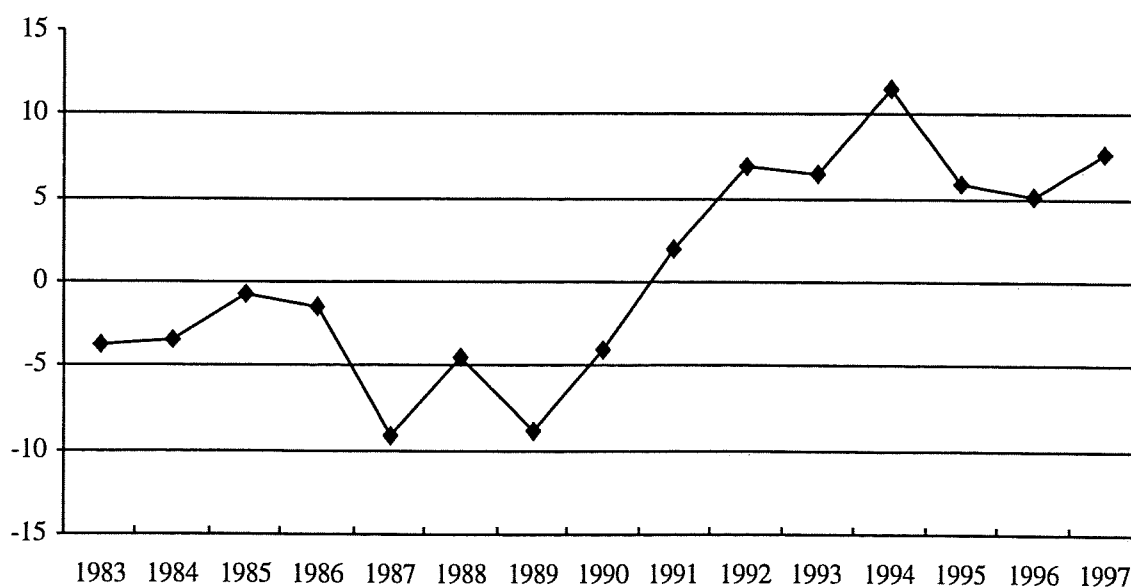
enes økonomistyring i perioden 1983–1997, i første rekke målt ved netto driftsresultat. Netto driftsresultat er gitt ved summen av brutto driftsinntekter minus summen av brutto driftsutgifter minus netto rente- og avdragsutgifter.²

Vi antar at variasjoner i kommunenes netto driftsresultat kan forklares av flere forhold. Variabler som beskriver forhold i kommunenes omgivelser som arbeidsledighet og statlige overføringer påvirker kommunenes inntektsforhold og vil antagelig være av sentral betydning. Her legges det i tillegg opp til en bred analyse av effekter av politiske og institusjonelle forhold. Av spesiell interesse er det å analysere effektene av Oslo

kommunes overgang fra den tradisjonelle norske formannskapsmodellen til en parlamentarisk styringsmodell. Et annet forhold av interesse er "styrken" i koalisjonen bak ordførere (under formannskapsmodellen) og byrådet (i den parlamentariske styringsmodellen). Er det om disse aktørene er i flertall eller i mindretall i bystyret som er den viktige forklaringen på variasjoner i økonomistyring?

Figur 1 viser netto driftsresultat som andel av brutto driftsinntekter for Oslo kommune i perioden fra 1983 til 1997. Alle tall som presenteres i rapporten og som ligger til grunn for analysene, er i 1995-kroner.

Figur 1 Netto driftsresultat som andel av brutto driftsinntekter, Oslo
1983–1997

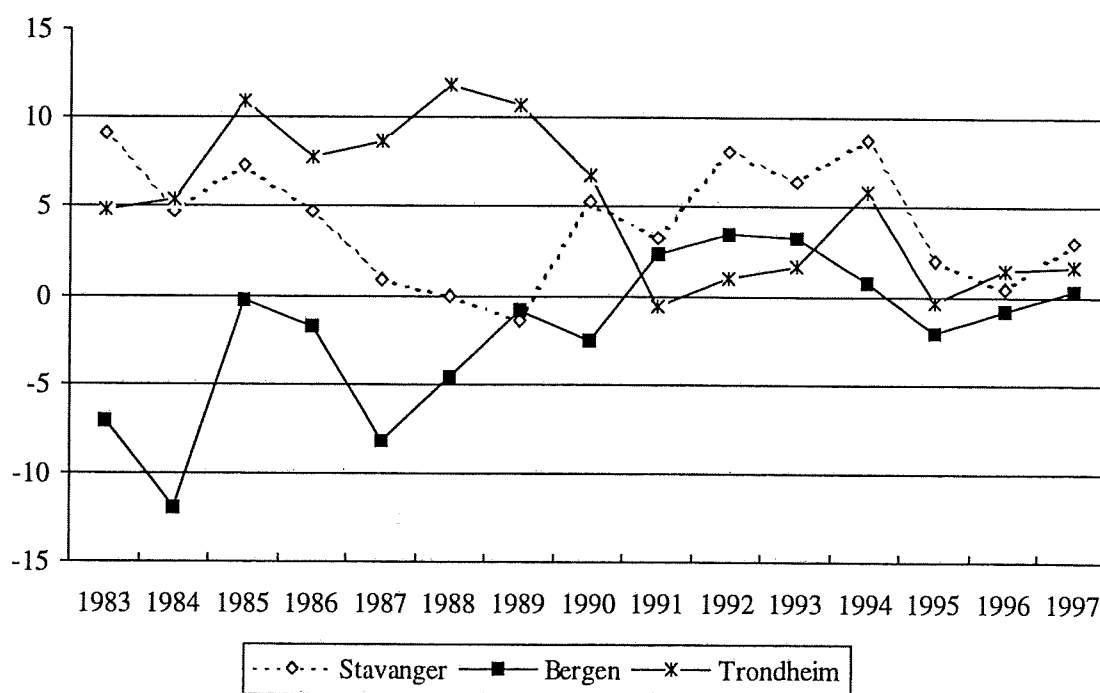


Vi ser at Oslo kommune går inn i en dramatisk periode med betydelige, negative netto driftsresultat fra om lag 1986. Paradoksalt nok skjedde dette like etter innføringen av parlamentarisme i februar 1986. I 1987 er netto driftsresultat som andel av brutto driftsutgifter -9,1 prosent, i 1988 -4,5 prosent og i 1989 -8,8 prosent. Først i 1991 oppnår kommunen positivt netto driftsresultat.

Dette tyder ikke på enkle sammenhenger mellom valg av politisk styringsmodell og kommunens evne til økonomistyring. Men som vi skal komme tilbake til, skyldes problemene i perioden 1986-1989 i hovedsak et betydelig fall i inntekter.

Tilsvarende data om netto driftsresultat for de andre byene som er med i analysen, er gitt i figur 2.

Figur 2 Netto driftsresultat som andel av brutto driftsinntekter, Stavanger, Bergen og Trondheim, 1983-1997



Bergen har i hele perioden hatt relativt presset økonomi og slet med negative netto driftsresultat på hele 80-tallet. Situasjonen for Stavanger og Trondheim har vært bedre. Stavanger hadde store netto driftsoverskudd både tidlig i 80-årene og tidlig i 90-årene. Trondheim

hadde store overskudd i 80-årene, mindre netto overskudd i 90-årene. Det skjer en betydelig forverring i Trondheim kommunes økonomi i perioden fra 1988 til 1991.

For de fire byene samlet er det en klar tendens til at driftsresultatene er

bedre i 1990-årene enn i 1980-årene. Våre data dekker en 14-årsperiode. I denne perioden er sju magre år etterfulgt av sju feite.

Hva er det så som påvirker storbyenes økonomistyring? Som vi antydde innledningsvis, er det grunn til å anta at faktorer som kommunene ikke har direkte kontroll over som arbeidsledighet, endringer i skatteinntekter og overføringer fra staten, spiller en viktig rolle for byenes finanser. Variasjoner i kommunenes inntekter kan forstås som eksterne "sjokk" som kommunene må tilpasse seg. Vi gir en analyse av hvordan eksterne faktorer påvirker kommunenes økonomi i del 2. Hva er det så som bestemmer om og hvordan kommunene klarer å tilpasse seg? I del 3 konsentrerer vi diskusjonen om to sett av faktorer: For det første "styrken" i de politiske koalisjonene. Internasjonal litteratur er særlig konsentrert om effekter av flertalls- og mindretallsstyre. For det andre, organisatoriske forhold som innføring av parlamentarisme og andre endringer som direkte eller indirekte påvirker kommunenes budsjett- og rapporteringsrutiner. I del 4 testes effektene av de ulike variablene i en statistisk modell. Resultatene indikerer at variasjoner i kommunale inntekter og ordførers og byrådets politiske "styrke" i bystyrene er viktige forklaringer på variasjoner i netto driftsresultat, mens organisatoriske virkemidler har svake effekter. På grunn av utvalgets størrelse og utvelgingsprosedyren kan funnene ikke generaliseres til universet av norske kommuner.

Artikkelen er en del av et større prosjekt der målet er å evaluere effekt-

ene av styringssystemene i de fire norske storbyene, Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger, med særlig vekt på effektene av den parlamentariske styringsmodellen i Oslo. I tillegg til evalueringen av økonomistyringen som presenteres her, omfattes evalueringsprosjektet analyser av maktfordeling og konfliktnivå i de politiske organene (Myrvold og Østtveiten, 1999), forholdet mellom politiske og administrative organer (Opedal og Stigen, 1999) og kommunenes forhold til innbyggerne (Opedal og Østtveiten, 1999). Hovedfunnene i evalueringsprosjektet er oppsummert av Hagen, m fl (1999). Baldersheim og Strand (1988) er en tidlig analyse av effektene av innføringen av den parlamentariske styringsmodellen i Oslo.

Økonomisk turbulens

En årsak til underskuddsoppbygging i kommunesektoren kan være uforutsette reduksjoner i skatteinntekter som følge av at konjunktursvingninger i privat sektor reduserer kommunenes samlede inntekter. I Norge som i de andre nordiske landene, vil imidlertid staten forsøke å hindre at redusert skatteinngang skaper ustabilitet i tjenestetilbudet gjennom overføringssystemet mellom stat og kommune (Borge og Rattsø 1998, Hagen og Sørensen 1997, Söderström 1998). I Norge vil kommuner med høye skatteinntekter i mindre grad bli skjermet mot fall i skatteinntektene enn de med lavere. En annen årsak til underskuddsoppbygging kan være at staten kan velge å benytte kommunesektoren i sin stabiliseringspolitikk. Dette kan i

perioder med lav arbeidsledighet lede til reduserte netto overføringer fra staten og i perioder med høy arbeidsledighet motivere høyere overføringer. Borge og Rattsø (1999) dokumenterer hvordan den norske kommunesektoren er benyttet i stabiliseringspolitikken i perioden 1880-1990.

Sammenlignet med resten av etterkrigsperioden har 1980- og 90-årene vært preget av økonomisk ustabilitet. Arbeidsledigheten i Norge var relativt høy i en periode tidlig på 1980-tallet. Deretter fulgte en økonomisk "boom" som kulminerte i 1986-87. Nasjonen gjennomlevde en ny periode med betydelig arbeidsledighet fra 1990-1995. Figur 3 viser sammenhenger mellom lokale konjunktursvingninger og storbyenes skatteinntang, her illustrert

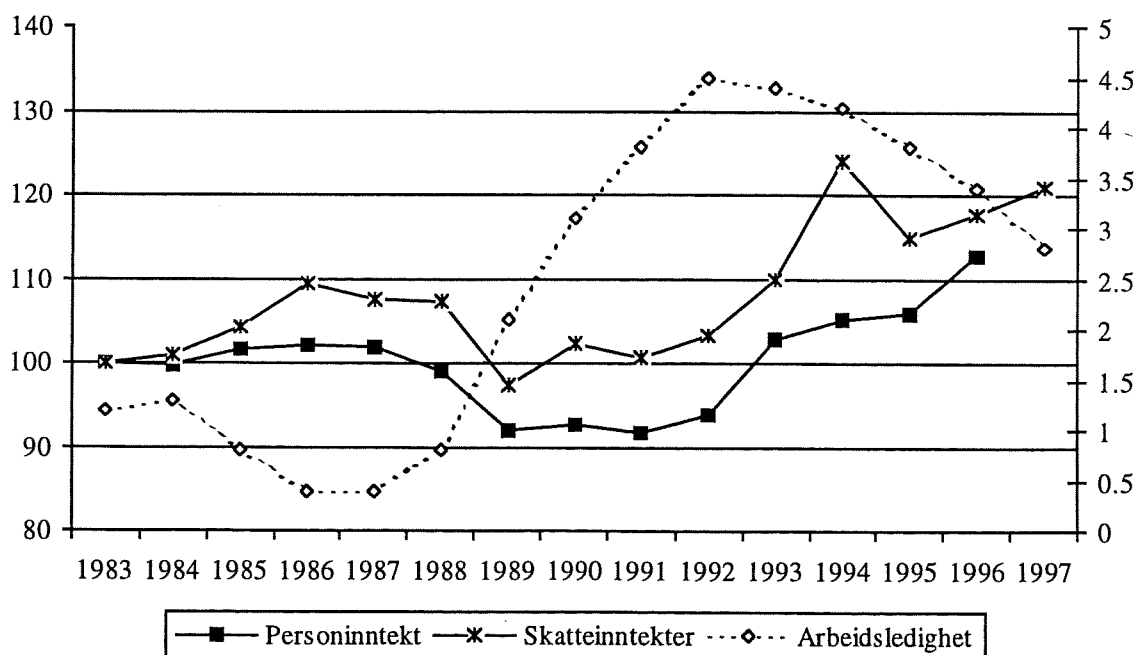
ved Oslo. Følgende forhold beskrives:

- Arbeidsledighet definert som antall ledige i prosentandeler av arbeidsstyrken (16-66 år). Arbeidsledigheten leses av på den høyre y-aksen.

- Personinntekt definert som gjennomsnittlig netto inntekt eller alminnelig inntekt per skatteyter. Figuren viser prosentvise endringer i personinntekt i faste priser i forhold til 1983 (1983=100).³ Endringer i personinntekt leses av på venstre y-akse.

- Kommunale skatteinntekter er definert som samlede netto skatteinntekter per innbygger. Figuren viser prosentvise endringer i skatteinntekter i faste priser i forhold til 1983 (1983=100). Endringer i skatteinntekter leses av på venstre y-akse.

Figur 3 Endring i arbeidsledighet, gjennomsnittlig personinntekt, og skatteinntekter per innbygger, Oslo kommune



Figuren indikerer nære sammenhenger mellom arbeidsledighet, gjennomsnittlig personinntekt og skatteinntekter i Oslo kommune. Økningen i arbeidsledigheten fra 1987 til 1989 gir et fall i gjennomsnittlig personinntekt og skatteinntekter per innbygger. Skatteinntektene faller med om lag 10 prosent fra 1987–1989 etter en økning på om lag 10 prosent de foregående 3–4 år. Fra 1989 fortsetter ledigheten å stige, men uten at dette har samme effekter på personinntekt og skatteinntekt som i årene før. Gjennomsnittlig personinntekt er stabil i perioden 1989–1992, mens skatteinntektene øker svakt. Det siste har sammenheng med et bredere skattegrunnlag og visse økninger i eiendomsskatten. Fra 1992 faller igjen ledigheten. Dette har som effekt at både gjennomsnittlig personinntekt og skatteinntekter per innbygger øker betydelig. Vi ser det er et nytt fall i skatteinntekter fra 1994 til 1995. Dette faller sammen med at staten reduserer det såkalte "skattøret" og dermed reduserer den del av skatteinntektene som direkte tilfaller kommunene. Utviklingen i Bergen og Trondheim følger omtrent det samme forløpet som Oslo, mens Stavanger har en noe annen utvikling.⁴ I Stavanger er arbeidsledigheten lav helt fram til 1988, mens fallet i personinntekt og skatteinntekt kommer før ledigheten øker. Det er mulig dette kan relateres til det forhold at Stavanger har et svært petroleumsavhengig næringsliv. Fallet i oljeprisen i 1986 og tilhørende endringer i lønnsnivå i oljerelevante næringer kan derfor ha slått inn i kommunens økonomi før det tilsvarende sjokket slo inn i de andre byene. Stavanger har også en lavere vekst i

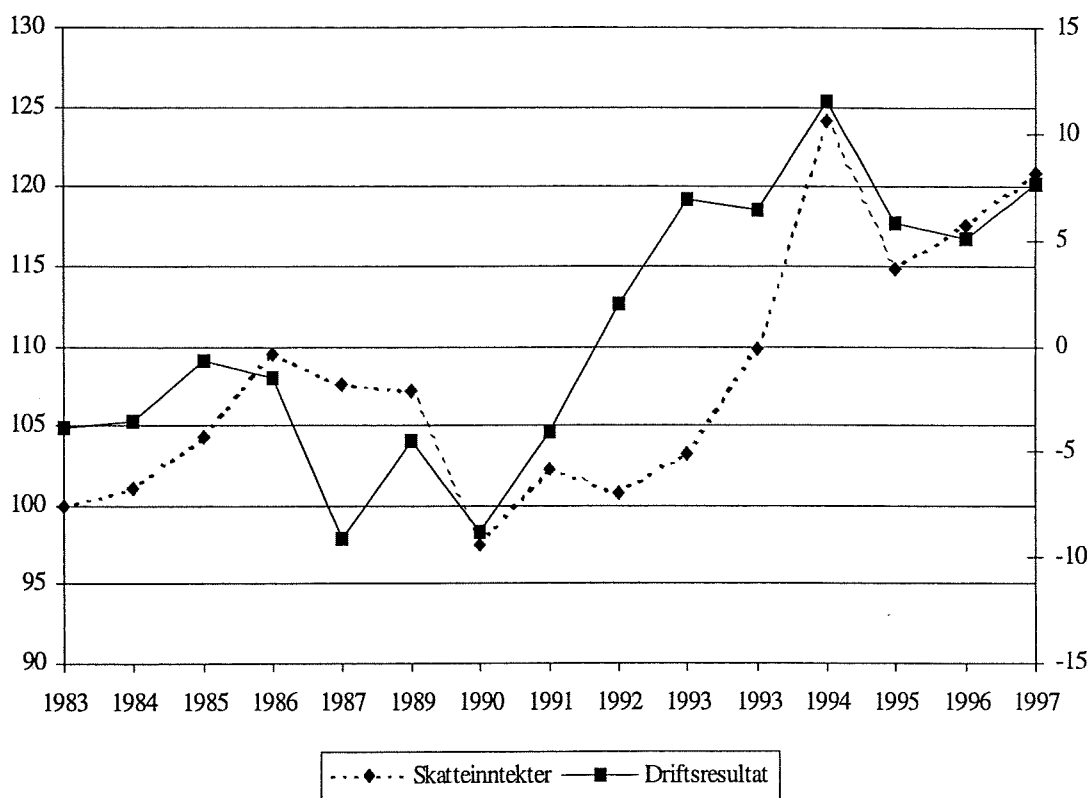
skatteinntektene over perioden som helhet enn de andre byene.

Skatt på inntekt og eiendom utgjør bare to av kommunenes inntektskilder. Statlige overføringer av ulike typer, brukerbetaling og gebyrer samt renteinntekter og overføringer fra andre kommuner og fylkeskommuner, er de andre inntektskildene. Spesielt sammenhengene mellom skatteinntekter og statlige overføringer er av interesse siden staten i varierende grad kompenserer kommunene på basis av endringer i skatteinntekter. Brukerbetalingen har også økt betydelig i den perioden som studeres.

Spesielt Oslo kommunes økonomi er svært skatteavhengig ved at skatteinntektene utgjør vel 50 prosent av de samlede inntekter. Nedgangen i skatteinntekter fra 1987–1990 reflekteres også direkte i kommunens brutto driftsinntekter. Tilsvarende fører økningen i skatteinntekter fra 1991 til 1994 til økning i kommunens samlede inntekter. Overføringene fra staten er relativt stabile i perioden etter 1986, men med visse mindre svingninger og en svakt nedadgående tendens. På grunn av Oslos høye skatteinntekter vil ikke eksterne økonomiske sjokk i form av reduserte skatteinntekter lede til kompensasjon i form av økte statlige overføringer. Dette gjelder også for Stavanger og Bergen. Eksterne sjokk vil slå direkte inn i kommunenes økonomi.

Hvor mye betyr så eksterne "sjokk" for kommunenes driftsresultat? I figur 4 vises Oslo kommunes netto driftsresultat som andel av brutto driftsinntekter på høyre y-akse, mens venstre y-akse viser variasjon i skatteinntekter i

Figur 4 Skatteinntekter og netto driftsresultat (som andel av brutto driftsinntekter), Oslo kommune, 1983–1997



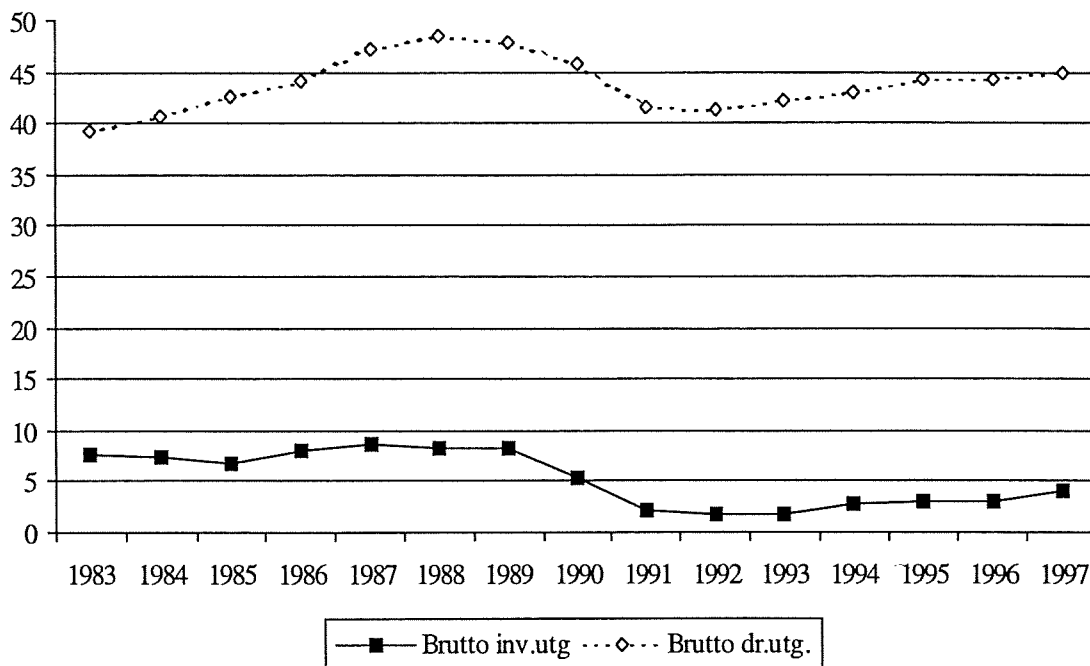
Ikke overraskende forverres driftsresultatet når skatteinntektene går ned, og det forbedres når skatteinntektene går opp. Det som kanskje er overraskende, er en så pass klar samvariasjon som figuren indikerer. Bare i en kortere periode fra 1990–1992 ser det ut til å være visse avvik mellom endringer i skatteinntekter og endringer i netto driftsresultat. Vi skal komme tilbake til dette forholdet i del 4 (analysen).

Selv om hovedfokus i artikkelen er storbyenes økonomistyring målt ved endringer i nettodriftsresultat, kan det

også være av interesse å se på hva som skjer når inntektene reduseres, slik tilfellet var i slutten av 1980-årene. Kommunene benytter i utgangspunktet inntekter til drifts- og investeringsutgifter. Investeringene finansieres dels ved oppspart kapital, dels ved lån. Den følgende figuren viser:

- brutto driftsutgifter per innbygger, og
- brutto investeringsutgifter (kjøp av tomt og grunn, utgifter til nybygg og anlegg og kjøp av eksisterende bygg og anlegg) per innbygger.

Figur 5 Brutto driftsutgifter og brutto investeringsutgifter per innbygger i Oslo kommune. Tall i 1000 kroner per innbygger. Faste priser (1995=100)



Oslo kommunes brutto driftsutgifter per innbygger har økt i perioden sett under ett, men de svinger betydelig. Brutto driftsutgiftene reduseres med om lag 7200 kroner per innbygger i perioden 1988-1992. Dette tilsvarer en reduksjon på om lag 15 prosent. Innstrammingen skjer i etterkant av det kraftige inntektsfallet i perioden 1987-1989. Når det gjelder brutto investeringsutgiftene er det et betydelig fall i perioden. Reduksjonen skjer i perioden fra 1987 til 1992 da investeringsutgiftene reduseres fra kr 8600 per innbygger til kr 1600 kroner per innbygger. Det er en viss økning i investeringsutgiftene fra 1992 til 1997.

Liknende data for Stavanger viser omtrent den samme utviklingen, men med mindre dramatiske utslag. Bergen

foretar ikke større innstramminger når det gjelder driftsutgifter på slutten av 1980-årene. Dette har sammenheng med at inntektsfallet er mindre i Bergen enn i de to andre byene. Derimot finner vi et betydelig fall i investeringsutgiftene også i Bergen. Innstrammingene kommer litt senere enn i de andre byene.⁵

Koalisjonsdannelser og institusjonelle forhold

Figurene indikerer at eksterne økonomiske "sjokk" er en vesentlig forklaring på variasjoner i storbyenes økonomiske utvikling både målt ved driftsresultat og ved det generelle nivået

på drifts- og investeringsutgifter. Det neste spørsmålet er hva som gjør at storbyene i varierende grad klarer å tilpasse seg inntektsbortfall. Internasjonal litteratur har konsentrert seg om to forhold, den politiske "styrken" i de rådende koalisjonene og de rutiner som er etablert for å etablere, vedta og vedlikeholde budsjettene.

Politisk "styrke"

Innenfor politisk økonomi har en særlig interessert seg for den politiske "styrken" til regjeringene i analyser av økonomistyring på nasjonsnivå. Det argumenteres blant annet med at koalisjonsregjeringer kan ha problemer med å implementere nødvendige "kutt" i budsjettene fordi det ofte vil føre til at ett parti kommer dårligere ut enn de andre (Alesina and Perotti 1995, Roubino and Sachs 1989). Internasjonale studier av budsjettunderskudd har analysert effekter av regjeringenes styrke, men ikke kommet til entydige resultater. Nyere studier av norske kommuner gir imidlertid resultater med større stabilitet. I en studie av administrasjonsutgifter i norske kommuner har Kalseth og Rattsø (1997) benyttet en indeks som beskriver politisk styrke bak ordfører og varaordfører.⁶ Analysen viser at økt styrke bak ordfører og varaordfører bidrar til å holde administrasjonsutgiftene nede. Borge (1996) benytter den samme indeksen og finner at styrke bak ordfører/varaordfører bidrar til å holde underskuddet i kommunene nede.

Intuisjonen bak resultatene er som følger: Til svakere ordføreren og

varaordføreren står, til flere partier i kommunestyret må det forhandles med for å få flertall for budsjettet. Dersom partiene enkeltvis har særlige preferanser for ett bestemt område, vil økning i partier det må forhandles med lede til økninger i budsjettets utgiftsside og eventuelt til at en skyver skatteanslagene oppover. Dette kan i neste runde både lede til reduserte overskudd/økte underskudd og til budsjettoverskridelser fordi skatteanslagene ikke holder.

Som nevnt innledningsvis, benyttes det to typer av styringsmodeller i de kommunene vi her studerer. I den tradisjonelle norske kommunale styringsmodellen, formannskapsmodellen, er kommunestyret eller bystyret kommunens høyeste organ. Det løpende politiske styringen foretas imidlertid av formannskapet som er valgt av kommunestyret ved forholdstallsvalg. Formannskapet sitter i en valgperiode (4 år) og kan ikke kastes av politiske årsaker. Ordføreren er kommunens øverste politiske leder og leder forhandlingene i formannskapet og kommunestyret. Ordføreren kan få tildelt avgrenset beslutningsmyndighet etter Kommunelovens § 9. Kommuneadministrasjonen ledes av en rådmann eller administrasjonssjef. Studiene som er referert over, er alle basert på data fra kommuner med formannskapsmodeller.

Oslo kommune innførte med bakgrunn i en egen lov en parlamentarisk styringsmodell fra februar 1986. I den parlamentariske styringsmodellen utgår et kommuneråd eller byråd fra flertallet i kommunestyret/bystyret. Byrådet har den løpende ledelse av administra-

sjonen og innstillende myndighet overfor bystyret. Byrådet kan be om tillitsvotum i og kan bli utsatt for mistillitsforslag fra bystyret. Fra 1993 er det mulig for norske kommuner og fylkeskommuner både å benytte formannskapsmodellen og den parlamentariske styringsmodellen. I analyseperioden er det kun Oslo som har hatt en parlamentarisk styringsmodell, mens enkelte andre kommuner og fylkeskommuner vil

innføre parlamentarisme fra og med 2000.

Tabell 1 gir oversikt over hvilke partier som har ordfører og varaordfører i de fire byene som er med i analysen for perioden 1983–1997, samt den andel av bystyrenes representanter som tilhører partiene som ordfører og varaordfører er gått ut fra. For Oslo etter 1986 vises hvilke partier som sitter i byrådet og den andel representanter disse partiene har i bystyret.

Tabell 1 *Ordfører og varaordfører sin partitilknytning, andel representanter bak ordfører/varaordfører – koalisjon, 1983–1997. For Oslo: Byrådspartier og byrådspartiernes andel av representantene fra 1986*

	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97
Oslo															
Ordf. /byråd	H	H	H	H	H	H	H	H/K/F	H/K/FA/S	A/S	A/S	A/S	A	H	
Varaordfører/-	K	H	H	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Andel repr	0,49	0,39	0,39	0,39	0,39	0,34	0,34	0,56	0,56	0,47	0,47	0,47	0,47	0,34	0,30
Stavanger															
Ordfører	H	H	H	H	H	K	K	K	A	A	A	K	K	H	H
Varaordfører	K	K	K	K	K	A	A	A	K	K	K	A	A	K	K
Andel repr	0,51	0,40	0,40	0,40	0,40	0,40	0,40	0,40	0,40	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35
Bergen															
Ordfører	H	K	K	H	H	K	K	A	A	A	A	A	A	K	K
Varaordfører	K	H	H	K	K	A	A	K	K	K	K	K	K	A	A
Andel repr	0,52	0,41	0,41	0,41	0,41	0,42	0,42	0,42	0,42	0,43	0,43	0,43	0,43	0,39	0,39
Trondheim															
Ordfører	A	A	A	A	A	A	A	H	H	H	H	H	H	H	H
Varaordfører	H	H	H	A	A	SV	SV	K	K	K	K	K	K	K	K
Andel repr	0,78	0,94	0,94	0,61	0,61	0,42	0,42	0,29	0,29	0,39	0,39	0,39	0,39	0,47	0,47

A = Arbeiderpartiet, F = Fremskrittspartiet, H = Høyre, K = Kristelig Folkeparti, S = Sosialistisk Venstreparti

I gjennomsnitt har ordførerkoalisjonen støtte fra om lag 45 prosent av representantene. Flertallsstyre i betydning at ordførerkoalisjonens partier utgjør mer enn halvparten av representantene eller at byrådspartiene utgjør mer enn halvparten av representantene i bystyret, har vi i to tilfeller:⁷ 1) i Trondheim i perioden 1983–1987, og 2) i Oslo i 1990–1991.⁸

Institusjonelle forhold

Det er heller ikke etablert enighet i internasjonal litteratur om hvilke effekter variasjoner i institusjonelle forhold har for økonomistyringen og mulighetene for tilpasninger til eksterne økonomiske "sjokk". Spesielt den tyske økonomen Jürgen von Hagen (1992) har tatt til orde for at endringer i budsjettprosessen kan bidra til økt finansiell disiplin i det politiske systemet. Hans utgangspunkt er at EU-landene sto overfor relativt like økonomiske utfordringer i 1970- og 1980-årene, men at reaksjonene på de økonomiske utfordringene har variert mye fra land til land. Spesielt var utviklingen i offentlige utgifter, budsjettunderskudd og gjeld svært forskjellig, og von Hagen mener at dette har sammenheng med landenes organisering av budsjettprosessen.

Det skilles mellom tre ulike faser av budsjettprosessen: 1) budsjettarbeidet i regjeringen, 2) parlamentets behandling av regjeringens budsjettforslag og 3) regjeringens implementering av det vedtatte budsjettet. To aspekter ved budsjettarbeidet i regjeringen vektlegges. Det er for det første i hvilken grad det fastsettes rammer for offentlige utgifter, skatter og budsjettunderskudd

tidlig i budsjettprosessen, og hvordan disse bindingene vedtas. Det antas at regjeringens finansielle disiplin blir større jo mer bindende og jo mer omfattende rammene er, og jo sterkere innflytelse stats- og finansminister har i fastsettelse av rammene. Det andre aspektet er de interne forhandlingene i regjeringen i løpet av budsjettprosessen, og det antas at bilaterale forhandlinger mellom finansministeren og de enkelte fagstatsrådene styrker den finansielle disiplinen. Det blir vanskeligere for fagstatsrådene å etablere politiske pakker hvor alle tilgodeses.

Empiriske analyser med utgangspunkt i denne tilnærmingen har gitt varierende resultater. von Hagen (1992) finner f.eks. at reformer i parlamentets budsjettbehandling kan styrke den finansielle disiplinen og redusere underskuddene. Forslag om å starte budsjettbehandling med bindende vedtak over samlede inntekter og utgifter har stått sentralt. Helland (1998) bryter opp indeksen til von Hagen og analyserer effektene av delindekser. Det framgår at det først og fremst er budsjettprosessen internt i regjeringen og informasjonsinnholdet i budsjettokumentene som påvirker underskuddet. Budsjettprosessen i parlamentet og fagstatsrådenes handlefrihet synes å ha mindre betydning. Det viser seg imidlertid at effekten av reglene for budsjettbehandling i parlamentet avhenger av den partipolitiske sammensetningen. Restriksjoner på parlamentets budsjettbehandling synes å redusere underskuddet hvis det er konservativt flertall i parlamentet, men har liten eller ingen effekt hvis det er sosialistisk flertall.⁹

Hva så med norske storbyer? Tradisjonelt har norske kommuner vært fragmenterte organisasjoner. Det har vært knyttet politiske utvalg til administrative organer på sektornivå. En sak som skal fram for bystyret har da gått fra etat til et politisk utvalg, videre til finansrådmann, så igjen til et politisk utvalg (finansutvalg eller formannskap) før den havner i bystyret. Som vist av Baldersheim (1986) hadde finansrådmannen i Oslo som følge av denne strukturen en svak stilling. I en periode tidlig i 1980-årene hadde finansrådmannen bare 15 % sjanse til å vinne fram overfor formannskapet dersom han var uenig med fagrådmannen (etatssjefen) om tilleggsbevilgninger. I høy grad samsvarer Baldersheims resultater med resultater fra en nærmest klassisk kommunaløkonomisk analyse gjennomført av Hansen, Cowart og Brofoss (1979) på et datasett for perioden 1951–1972. I denne tidlige analysen viser forskerne at etatenes første utspill i budsjettprosessen i relativt høy grad bestemmer sluttresultatet. Ekspansiv budsjettering premieres.

Budsjettprosessene slik de var før innføringen av parlamentarisme i Oslo, har fellestrekk med det som kalles "fragmenterte budsjettprosesser" (Hagen and Sørensen 1996, Gravidahl og Hagen 1997). Problemet med den fragmenterte budsjettprosessen er at utgiftsadvokatene (etatene og politikerne i hovedutvalgene) enkeltvis legger opp til høyere utgifter enn det som er kollektivt optimalt. Årsaken er tredelt: For det første vil økte utgifter på ett av kommunens ansvarsområder ha få eller ingen kostnader for de som er mottakere

av tjenestene på dette området. Eventuelle økte skatter (eiendomsskatt) vil bli fordelt på alle skattebetalere slik at effekten for den enkelte blir marginal. Betales utgiftsveksten med underskuddsoppbygging vil også kostnadene spres over flere sektorer eller år. For det andre forventes det at rådmannen skjærer ned på etatenes utgiftsforslag. Forventningen om nedskjæringer leder til høyere utgiftsønsker enn det som er nødvendig for å oppnå et utgiftsnivå som er kollektivt ønskelig. For det tredje er det en tendens til at politikerne som sitter i sektor- eller hovedutvalgene, "tar med seg" sine standpunkter fra utvalgene til budsjettbehandlingen på høyere nivåer i styringssystemet (formannskap eller kommunestyre). Forslag som da er fjernet av rådmannen, vil kunne bli fremmet på nytt. Det grunnleggende problemet er det første. At utgiftsforslag utover det som er kollektivt ønskelig går på bekostning av den enkelte eller framtiden, kan forstås som en variant av "allmenningens" tragedie.

Innføring av parlamentarisme er ett svar på disse problemene. En fjerner de direkte koplingene mellom etatene og bystyrepolitikerne ved at alle politiske utvalg flyttes over til bystyret samtidig med at byrådet får et hovedansvar for å koordinere det forberedende arbeid med budsjettet. Ny kommunelov (lov av 25. september 1992) kan også forstås som et virkemiddel for å rydde opp i disse forholdene (se også lovforarbeidet i NOU 1990:13). Innenfor formannskapsmodellen etableres det et klart skille mellom politikk og administrasjon ved at de faste politiske utvalgene eller komiteene blir aktivisert etter at admi-

nistrasjonssjefen har avgitt sin innstilling. I kommuner med formannskapsmodell innebærer omleggingen at rådmannen samordner etatenes budsjettforslag før politisk behandling. Det presenteres så et samlet budsjett for hovedutvalgene og formannskapet. En har gått fra en *fragmentert* til det vi kan kalle en *sentralisert* budsjettprosess (Gravdahl og Hagen 1997). Delegasjon til rådmannen er rasjonelt i kommuner med betydelige finansielle styringsproblemer. Gjennom en sentralisert budsjettprosess får rådmannen dagsordenmakt. Slike ordninger er innført i alle de tre byene med formannskapsmodeller. Som dokumentert av Hagen (1999), innførte Stavanger en sentralisert budsjettprosedyre i 1990, Bergen i 1991, mens Trondheim har hatt sentralisert prosedyre på administrativ side i hele perioden og innførte sentralisert budsjettprosedyre på politisk side i 1991. Det siste innebærer at formannskapet får en mer sentral rolle i budsjettprosessen.

Et annet forhold som er nært relatert til innføring av parlamentarisme og et klarere skille mellom administrative og politiske prosesser, er økt delegasjon og sterkere vekt på tilbakeføring av informasjon gjennom formaliserte tilbakeføringsrutiner.

Statistisk analyse

Vi har vist figurer som antyder at forhold i kommunenes omgivelser i høy grad påvirker kommunenes økonomiske utvikling og tilpasning. Eksterne økonomiske "sjokk" i form av variasjoner i kommunenes inntekter har sterke

effekter på storbyenes driftsresultat. Betyr så variasjoner i politisk "styrke" og institusjonelle forhold noe for hvordan storbyene klarer å tilpasse seg de eksterne "sjokkene"?

For å svare på spørsmålene gjennomføres en statistisk analyse der variasjoner i netto driftsresultat (DRURES) forklares med to grupper av variable: 1) økonomiske og demografiske forhold, og 2) institusjonelle og politiske forhold. Økonomiske og demografiske forhold beskrives av tre variabler. Kommunene tar inn skatter (SKATT) på inntekter og eiendom. Skatteinntektene vil som vi har vært inne på, variere med lokale konjunktursvingninger. Vi lar videre overføringer fra staten (OFSTAT) omfatte både skatteutjevningmidler (som eksisterte tidlig i analyseperioden), rammeoverføringer og øremerkede overføringer. SKATT og OFSTAT vil utgjøre brorparten av kommunenes totale inntekter og fungere som en restriksjon som kommunale utgifter i utgangspunktet skal holde seg innenfor. Som vi har vist innledningsvis, har vi indikasjoner på at driftsresultatet varierer med endringer i inntektene. Økning i inntektene øker kommunens driftsresultat. Kommunene har i deler av perioden hatt betydelig lånegjeld. Vi lar rente- og avdragsbelastning (REAVD) beskrives av summen av netto renteutgifter og netto avdragsutgifter og antar at det er negativ sammenheng mellom REAVD og netto driftsresultat slik at økning i rente- og avdragsbelastningen vil redusere driftsresultatet. Vi lar videre folketall målt i 1000 innbyggere (FOLK) beskrive etterspørselsforhold i

kommunene. I innledende analyser er det også benyttet befolkningsandeler i aldersgruppen 0-19 og over 67 år for å beskrive etterspørselsforhold. På endrings form er det imidlertid sterk korrelasjon mellom ulike demografiske variable i analysen. Disse utelates derfor. Alle økonomiske variabler er i 1995-priser og standardisert per innbygger. De økonomiske og demografiske variablene er nærmere dokumentert i vedlegget.

De politiske og institusjonelle variablene er som følger: Fragmentert/sentralisert budsjettprosedyre beskrives av en dummyvariabel, BUDPRO. BUDPRO tar verdien 1 dersom kommunen benytter sentralisert budsjettprosedyre (parlamentarisme inkludert), 0 ellers. Sentralisert budsjettprosedyre innebærer som nevnt at administrasjonssjefen under formannskapsmodellen eller byrådet under en parlamentarisk styringsmodell samordner budsjettforslagene før de legges fram for politiske utvalg, formannskapet eller bystyret. Andel representanter bak ordfører – varaordfører – koalisjonen eller byrådet beskrives ved variabelen STYRAND. Dummyvariabelen PARL tar verdien 1 de år Oslo har parlamentarisme, 0 ellers. FLTOSL og FLTRRH tar verdien 1 i perioder med flertallskonstellasjoner bak henholdsvis byrådet i Oslo og ordfører – varaordfører – koalisjonen i Trondheim, 0 ellers. Variablene som beskriver politiske og institusjonelle forhold er samlet sett sterkt korrelert, og vil, for å unngå multikollinearitet, inngå i de statistiske analysene enkeltvis eller i grupper.

Vi er primært interessert i å avklare

hvilke effekter endringer i organisasjon og institusjonelle rutiner har etter at endringene er gjort. Dette kan best gjøres ved en tidsserieanalyse. Her har vi valgt en såkalt "feilkorrigeringsmodell" (error correction model) der avhengig variabel (DRURES) er på endrings form (DD). Modellen gir muligheter for å skille mellom korttids- og langtidseffekter. Vi forutsetter at økonomiske variable i utgangspunktet er ikke-stasjonære, men stasjonære (I(0)) på endrings form. Politiske, institusjonelle og demografiske variable er forutsatt stasjonære. Modellen som estimeres er:

$$DDDRURES = aa_0 + aa_1 DRURES_{t-1} + aa_2 DDOECON + aa_3 OECON_{t-1} + aa_4 POLINST_{t-1}$$

der DRURES som nevnt beskriver netto driftsresultat, OECON er en vektor som beskriver de økonomiske og demografiske variable og POLINST er en vektor som beskriver de politiske og institusjonelle variable. Det ville vært ønskelig å inkludere interaksjonsledd av variabler som beskriver inntektsendringer og variabler som beskriver styringsmodeller. Dette forutsetter imidlertid et større datamateriale enn det vi har tilgang til her. Korttidseffekten av de økonomiske og demografiske variablene finnes direkte ved estimatet for variablene på endrings form (DD). Langtidseffekten av en variabel finnes ved: minus estimatet for den aktuelle laggede variabelen over estimatet for den laggede avhengige variabelen ($-aa_3/aa_1$).

OLS gir skjeve estimater når lagget

avhengig variabel inngår. Dette håndteres ved hjelp av en "maksimum likelihood" -prosedyre i program-pakken SAS (PROC MIXED). Det er inkludert dummyvariabler for kommune for å korrigere for kommune-

spesifikke forhold (f eks at Oslo både har kommunale og fylkeskommunale oppgaver) og for år for å kontrollere for tidsspesifikke forhold. Dette gir såkalte "fixed effect" -analyser. Data dekker 60 observasjoner, 4 kommuner i 15 år. Tabell 2 viser resultatene av analysene.

Tabell 2 Endring i netto driftsresultat, 1983-1997. Estimater med standardavvik i parentes. Maksimum likelihood.

	Endring i netto driftsresultat		
	Modell 1	Modell 2	Modell 3
Konstant	-13,03 (5,29)**	-1,32 (7,06)	-7,17 (6,05)
NETDRES _{t-1}	-0,53 (0,13)***	-0,33 (0,12)***	-0,45 (0,10)***
OFSTAT _{t-1}	-0,30 (0,19)	-0,63 (0,27)**	-0,54 (0,23)**
$\Delta\Delta$ OFSTAT	-0,03 (0,16)	0,03 (0,16)	-0,05 (0,13)
SKATT _{t-1}	-0,14 (0,31)	-0,16 (0,31)	0,25 (0,26)
$\Delta\Delta$ SKATT	0,37 (0,37)	0,38 (0,29)	0,82 (0,24)***
REAVD _{t-1}	0,13 (0,28)	0,61 (0,28)**	0,35 (0,23)
$\Delta\Delta$ REAVD	-0,60 (0,21)***	-0,53 (0,21)**	-0,47 (0,17)***
FOLK _{t-1}	0,10 (0,00)***	0,00 (0,00)	0,04 (0,04)
BUDPRO _{t-1}	-0,02 (0,54)	-	-
STYRAND _{t-1}	3,42 (1,50)**	-	-
PARL _{t-1}	-	3,21 (1,63)*	1,55 (1,43)
FLTTRH _{t-1}	-	-	1,63 (0,45)***
FLTOSL _{t-1}	-	-	2,02 (0,69)***
-2 Log L	93,58	90,30	62,71

*** = sig. på 1%-nivå, ** = sig. på 5%-nivå, * = sig. på 10%-nivå

Betrakt først korttidseffektene av de økonomiske variablene. Vi ser at endringer i utgifter til rente- og avdrag har stabile effekter på endringer i netto driftsresultat. Korttidseffekten er negativ, dvs at økte utgifter til renter og avdrag reduserer kommunenes netto driftsresultat, alt annet likt. Effekten av endringer i skatteinntekter er positiv, men kun signifikant i modell 3. Økte

skatteinntekter gir forbedringer i driftsresultatet. Korttidseffekten av endringer i statlige overføringer er ikke signifikant.

Langtidseffektene av de økonomiske variablene er gjennomgående svake og ikke stabile. Driftsresultatet på lang sikt er med andre ord ikke påvirket av disse forholdene. Unntaket er effekten av statlige overføringer. Vi ser at langtidseffekten av statlige overføringer er ne-

gativ (ikke signifikant i en av kjøringene). Dette kan indikere at statlige overføringer på grunn av øremerkede tilskudd, binder opp lokal handlefrihet slik at tilpasningen av økonomien reduseres.

De politiske og institusjonelle faktorene gir klare resultater. Innføring av sentraliserte budsjettprosesser har ingen effekt på endring i netto driftsresultat. Styrken bak ordfører/varaordfører - koalisjonen og byrådet (STYRAND) slår derimot positivt ut (modell 1). Til større oppslutning byrådet og ordførerkoalisjonen har i bystyret, til høyere er driftsresultatet. I modell 2 og 3 er institusjonelle forhold modellert mer presist. Vi ser at det er flertallskoalisjonen i Trondheim midt på 1980-tallet og flertallsbyrådet i Oslo rundt 1990 som gir positive effekter på driftsresultatet. Den positive effekten av parlamentarisme (modell 2) faller bort når det kontrolleres for styrke bak byrådet (modell 3). Vi ser for øvrig at modell 3 gir høyest forklaringskraft (lavest log likelihood).

Hovedkonklusjonen er med andre ord at det er byrådets og ordfører - varaordfører - koalisjons styrke i bystyrene som er den mest sentrale av de politisk-institusjonelle faktorene for å forklare variasjoner i finansiell styring i de fire storbyene i periode 1983-97. Dette er et resultat som er i tråd med resultater fra andre norske studier av budsjettering, i første rekke Borge (1996). Om en har en parlamentarisk modell eller en formannskapsmodell ser i den sammenheng det her er studert i, ikke ut til å være av signifikant betydning.

I evalueringsprosjektet som ligger til grunn for denne artikkelen er det også

gjennomført informantsamtaler med politikere og administratorer i Oslo som har vært aktive over det meste av den perioden vi studerer. Gjennom samtalene finner vi klar støtte for at den økonomiske styringen har blitt bedre over tid – slik det også går fram av figur 1. Derimot er det ikke full enighet om hvilke mekanismer som forklarer endringene. En av de mest sentrale politiske aktørene sier f.eks. at det "mest positive med parlamentarismen er at vi har fått et politisk helhetsansvar for budsjettprosessen i kommunen. Budsjettkontrollen er blitt bra, fordi parlamentarismen plasserer ansvaret et bestemt sted, nemlig i byrådet." En annen av de mest sentrale politiske aktørene i perioden mener derimot at det er "himmelvid" forskjell på "et mindretalls- og et flertallsbyråd. Det første er i langt større grad en refleks av bystyret - likt mindretallsbyrådet i dag (1998, vår merk.). Skal det strammes inn er det nesten en forutsetning at det er et flertallsbyråd. Da er ansvaret klart, og alle vil vite hvem som har skylda om det går til helvete."

Oppsummering

Artikkelen har presentert en analyse av finanser og finansiell styring i de fire norske storbyene, Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger, i perioden 1983-1997. I perioden har byenes økonomiske stilling først gått gjennom en betydelig forverring, deretter en gradvis forbedring. Sju magre år er etterfulgt av sju feite.

Som forventet, er eksterne økonomiske "sjokk" som variasjoner i variab-

ler som beskriver skatteinntekter og til en viss grad rente- og avdragsbelasting sentrale for å forklare variasjoner i kommunenes tilpasning. Dette er de viktigste faktorene for å forklare variasjoner i driftsresultat. Hovedpoenget med analysen har imidlertid vært å studere effekter av institusjonelle og politiske forhold. Resultatene viser at det i første rekke er politisk "styrke" målt ved oppslutningen til partiene bak ordfører - varaordfører - koalisjonene eller byrådet som er den viktigste faktoren for å forklare variasjoner i økonomistyring. Effektene av innføring av parlamentarisme og andre endringer i budsjettprosessene er begrensede.

La oss til slutt nevne noen innvendinger mot analysen.

For det første, kan det hevdes at det er svært mange faktorer som bidrar til å forklare variasjoner i kommuners økonomistyring og at denne kompleksiteten kan være vanskelig å fange opp i statistiske modeller på et så begrenset materiale som vi her har hatt tilgang til. Dette vil nok være et riktig moment, men vi vil likevel argumentere for at de variablene vi har studert effekten av utgjør de mest sentrale slik vi finner det i internasjonal faglitteratur.

For det andre kan en hevde at det er den stramme statlige styringen av kommunesektoren i Norge, med krav om balanserte budsjetter, som gjør at storbykommunene har gjenfunnet handlefriheten i løpet av 1990-årene.¹⁰ Til dette er det å si at balansekravet nok er viktig for å disiplinere kommunesektoren, men at denne analysen har vist at politiske forhold i tillegg spiller en selvstendig rolle.

For det tredje kan det hevdes at det etter en periode med betydelige underskudd, alltid er behov for å rydde opp og at dette behovet skaper holdningsendringer blant både politikere og velgere. Også dette kan være et viktig moment, men erfaringene fra de fire storbyene tyder ikke på automatiske sammenhenger. Iallfall to av byene har i lange perioder kjørt med betydelige underskudd.

For det fjerde må det påpekes at å ha store netto overskudd ikke er et mål i seg selv. Når en for eksempel i Oslo utover i 1990-årene gradvis har gjenfunnet den økonomiske handlefriheten, er det ikke nødvendigvis et mål å øke overskuddene ytterligere for dermed å kunne øke avsetningene til framtidige investeringer eller drift. Avveiningene her må reflektere flere forhold, både behovet for å øke driftsutgiftene i dag, behovet for framtidig drift og investeringer og ikke minst hvor stabile en antar inntektene vil være i årene som kommer.

Artikkelen har sitt utspring i en evaluering av styringssystemene i de fire norske storbyene, Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger, gjennomført av Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) i perioden 1997-1999. Evalueringen ble finansiert av Oslo kommune og Program for storbyrettet forskning under Kommunenes Sentralforbund, Norge. Jeg takker de fire andre forskerne i evalueringsteamet, Trine M. Myrvold, Ståle Opedal, Inger M. Stigen og Helge S. Østtveiten, for innspill og kommentarer til denne analysen og for godt samarbeid. En tidlig versjon av artikkelen ble presentert på Nordisk kommunalforskerkonferanse i Odense, 27-29. November 1998. Takk til seminar deltakerne, spesielt discussent Kurt Houlberg, for innsiktsfulle kommentarer.

Referenser

Alesina, Alberto och Roberto Perotti, 1995

"Fiscal Expansions and Adjustments in OECD Countries". *Economic Policy*, oktober:207-248

Baldersheim, Harald, 1986

"Men har dei noko val? Styrings- og leiingsproblem i storbykommunar". Oslo: Universitetsforlaget

Baldersheim, Harald och Torodd Strand, 1988

"Byregjering i Oslo kommune." NIBR-rapport 1988:19. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning

Borge, Lars-Erik, 1996

"The political economy of budget deficits: A study of Norwegian local governments." Mimeo. Trondheim: Department of Economics, Norwegian University of Science and Technology

Borge, Lars-Erik and Jørn Rattsø, 1998

"Reforming a Centralized System of Local Public Finance: Norway." I Jørn Rattsø (red) "Fiscal Federalism and State-Local Finance. The Scandinavian Perspective". Cheltenham: Edward Elgar

Borge, Lars-Erik and Jørn Rattsø, 1999

"Local public sector spending growth in Norway 1880-1990: Tradeoff between political strength and ideology." Mimeo. Trondheim: Department of Economics, Norwegian University of Science and Technology

Gravdahl, Hans Petter och Terje P. Hagen, 1997

"Ny kommunelov, ny organisering? Organisasjon og arbeidsformer i kommuner og fylkeskommuner i 1996". NIBR-notat 1997:108. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning

Hagen, Terje P., 1999

"Storbyenes finanser 1983-1997. Evaluering av det parlamentariske styringssystemet i Oslo." NIBR-notat 1999:105. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning

Hagen, Terje P. och Rune J. Sørensen, 1996

"Bargaining Strength in Budgetary Processes: The Impact of Institutional Procedures." *Journal of Theoretical Politics*, 8(1):41-63

Hallerberg, M. och Jurgen von Hagen

"Electoral Institutions, Cabinet Negotiations, and Budget Deficits in the European Union." Paper. Bonn: Zentrum für Europäische Integrationsforschung, University of Bonn

Hagen, Terje P., Trine Monika Myrvold, Ståle Opedal, Inger Marie Stigen och Helge Strand Østtveiten, 1999

"Parlamentarisme eller formannskapsmodell?" NIBR Pluss 3/99. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning

Helland, Leif, 1998

"Agreeing on deficit targets: National budget procedures and credible promises." Notat. Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo

Hansen, Tore, Andrew T. Cowart och Karl Erik Brofoss, 1979

"Studying budgeting historically: Decision rule analysis." I Andrew T. Cowart and Karl Erik Brofoss (red) "Decisions, Politics and Change. A Study of Norwegian Urban Budgeting. Oslo: Universitetsforlaget

Inman, Robert P., 1996

"Do balanced budget rules work? U.S. experience and possible lessons for the EMU". Working Paper 5838. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research

Kalseth, Jorid och Jørn Rattsø, 1997

"Political Control of Administrative Spending : The Case of Local Governments in Norway". Economics and Politics, 10:63-83

Myrvold, Trine Monika och Helge Strand Østtveiten, 1999

"All makt i denne sal? Evaluering av det parlamentariske styringssystemet i Oslo". NIBR-notat 1999:103. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning

Opedal, Ståle och Inger Marie Stigen, 1999

"Hvem er mektigst i byen her? Evaluering av forholdet mellom politikk og administrasjon. Det parlamentariske styringssystemet i Oslo". NIBR-notat 1999:104. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning

Opedal, Ståle och Helge Strand Østtveiten, 1999

"Vitaliseres lokaldemokratiet med parlamentarisme? Evaluering av styringsmodellens betydning for lokalbefolkningen. Det parlamentariske styringssystemet i Oslo." NIBR-notat 1999:110. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning

Ostrom, Elinor, 1990

"Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action". Cambridge: Cambridge University Press

Poterba, James M., 1994

"State Responses to Fiscal Crisis: The Effects of Budgetary Institutions and Politics". Journal of Political Economy, 102 (4): 799-821

Roubino, Nouriel och Jeffrey Sachs, 1989

"Government Spending and Budget Deficits in the Industrial Countries". Economic Policy, 8:100-132

Söderström, Lars, 1998

"Fiscal Federalism: The Nordic Way." I Rattsø, Jørn (red) "Fiscal Federalism and State-Local Finance. The Scandinavian Perspective". Cheltenham: Edward Elgar

Sørensen, Rune J., Lars-Erik Borge och Terje P. Hagen, 1999

"Effektivitet i offentlig tjenesteyting". Bergen: Fagbokforlaget

von Hagen, Jürgen, 1992

"Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities".
Economic Papers 96

1 De norske storbyene er små i nordisk sammenheng. Per 1. januar 1998 hadde Oslo 499693 innbyggere, Bergen 225439 innbyggere, Trondheim 145778 innbyggere og Stavanger hadde 106858 innbyggere.

2 Netto driftsresultat for hele perioden er definert i henhold til budsjett- og regnskapsforskriftene som trådte i kraft i 1991. De fire storbyenes økonomiavdelinger har vært behjelpelig med tallmateriale slik at tallene før og etter omleggingen av regnskapsforskriftene i 1991 er sammenlignbare.

3 Data er tilgjengelig for perioden 1983-1996.

4 For nærmere illustrasjoner, se Hagen (1999).

5 Utviklingen i driftsutgiftene i Trondheim er det vanskelig å uttale seg om, i første rekke på grunn av regnskapstekniske endringer i perioden.

6 Indeksen til Kalseth og Rattsø (1997) skiller mellom kommuner der ordfører og varaordfører kommer fra samme parti og partiet har flertall i kommunestyret, kommuner der ordfører og varaordfører kommer fra samme parti og partiet er i mindretall i kommunestyret, kommuner der ordfører og varaordfører kommer fra ulike partier, men der de to partiene sammen har flertall, og kommuner der ordfører og varaordfører kommer fra ulike partier og de to partiene er i mindretall i kommunestyret.

7 I tillegg ser vi at både Bergen og Stavanger hadde "flertallsregimer" i hele eller deler av perioden 1979-1983, men dette faller utenfor vår analyseperiode.

8 Etableringen av flertallsbyrådet i Oslo skjedde i løpet av 1989, men 1990 er det første hele året med flertallsbyråd. Kodingen her gir ingen effekter for resultatene av de statistiske analysene som presenteres senere i kapitlet.

9 For en oversikt over teori og empiri om budsjettbeslutninger i folkevalgte forsamlinger, se f eks Sørensen m fl (1999).

10 For en bred diskusjon av balansekravet, se f eks Inman (1996).

Vedlegg: Data og variabler

Her vises gjennomsnitt og standardavvik for de økonomiske og demografiske variablene. Tallene er gjennomsnitt for perioden 1983–1997, økonomiske variabler er i 1995-priser og standardisert per innbygger.

	Gjennomsnitt	Standardavvik
Nettodriftsresultat	648	1839
Overføringer fra staten	6159	2890
Skatteinntekter	15003	5158
Renter og avdrag	1957	739
Folketall	230197	1446262