

Budgetrammebestemmelsen indenfor den offentlige sektor

Af Stig Evan Ree*)

1. Problemstilling

Problemet i det følgende er at bestemme en generel metode til brug ved opstillingen af normative modeller for budgetrammefastsættelsen indenfor det offentlige. Dette skal ske via en sammenligning af væsentlige karakteristika vedrørende traditionel benefit-cost analyse med resultaterne af nyere kvantitativt prægede empiriske undersøgelser af offentlig beslutningstagning.

2. Kort beskrivelse af den traditionelle benefit-cost analyse

2.1. Den traditionelle benefit-cost analyse opererer ofte med et eller flere af følgende mål: Effektiviteten skal være maksimal. Der skal være en bestemt indkomstfordeling, en bestemt egnsudvikling og minimal forurening. De sidste 2 mål, en bestemt egnsudvikling og minimal forurening, er de mål, der senest er kommet til.

2.2. Effektivitetsmålet anvendes i de fleste tilfælde som eneste målsætning. Hvad går dette mål nu nærmere ud på? Via effektivitetsmålet forsøger man at komme i en paretooptimal situation, dvs. en situation, hvor man, hvis man skal forøge nogle borgeres velfærd, nødvendigvis må formindske andre borgeres velfærd eller ihvertfald een borgers velfærd. Som udgangspunkt benytter man her den traditionelle nytte-teori. Nyttebegrebet som sådant er dog højst inoperationelt, hvorfor man i cost-benefit analysen har forsøgt at relatere nytten til et begreb, som man kalder villigheden til at betale, dvs. den villighed, som forbrugerne kan have, til at betale for de ydelser, der bliver leveret, og den uvillighed, som skatteyderne kan have mod at betale for projektet. – Argumentet for anvendelsen af dette begreb har været, at hvis den marginale nytte af indkomst var konstant, ville den villighed, som det enkelte individ havde til at betale for de enkelte produkter fra projek-

*) cand. polit., kandidatstipendiat, Metodeforskningsgruppen, Handelshøjskolen i København. Modtaget april 1973.

tet, afspejle den nytte, som det pågældende individ havde af ydelserne fra projektet. Normalt må to forudsætninger være opfyldt, for at den marginale nytte af indkomst kan betragtes som værende konstant: 1) Der er ingen afhængighed i forbruget mellem ydelser fra det pågældende projekt, 2) Værdien af ydelserne fra projektet må ikke udgøre for stor en del af budgettet for de enkelte individer.

Det decisionskriterium, man normalt har anvendt i cost-benefit analyser, er derfor følgende: Maksimering af villigheden til at betale for det pågældende projekts ydelser. – Er følgende tre forudsætninger opfyldte: 1) Der findes ingen eksterne effekter vedr. det pågældende projekt. 2) Priserne i den pågældende økonomi er approximativt lig med grænseomkostningerne og 3) De relative priser er uændrede for såvidt angår projektets gennemførelse, vil optimalsituationen være karakteriseret ved, at det marginale benefit-cost forhold skal være lig med 1. Analysen resulterer altså i, at man kan anvende et udtryk, det marginale benefit-cost forhold, som et udtryk for projektets relative godhed. Kun dette ene tal skal tilvejebringes til politikerne.

Ofte beregnes ikke det marginale benefit-cost forhold, men det totale benefit-cost forhold. Herved forringes politikernes informationssituation yderligere. Det relevante begreb er, dersom en effektivitetsmålsætning benyttes, det marginale benefit-cost forhold, idet villigheden til at betale for ydelserne er maksimal, når dette forhold er lig med 1. Optimalsituationen kan omformuleres således, at hensyntagen til, at forudsætningerne 1), 2) og 3) ikke er opfyldte, tildels kan tages.

2.3. Den rentefod, man anvender i cost-benefit analyser, udtrykker den marginale sociale rente, dvs. det marginale substitutionsforhold mellem nutidig og fremtidig indkomst.

Desuden opereres med et begreb kaldet alternativomkostningerne pr. kroners kapitalværdi. Dette begreb dækker følgende forhold: På grund af at kapitalmarkedet ikke fungerer fuldkomment, vil private projekter, der socialt set er gunstige, dvs. projekter der vurderet med den marginale sociale rentefod er gunstige, kunne blive udskudt på grund af gennemførelse af et offentligt projekt. Alternativomkostningen pr. kroners kapitalværdi måler det privatforbrug, der herved tabes.

Både den sociale marginale rentefod og alternativomkostningen pr. kroners kapitalværdi er naturligvis begreber, der er uhyre svære at estimere i praksis.

2.4. *Konklusion* for såvidt angår afsnit 2: Den traditionelle benefit-cost analyse lader sig derfor karakterisere på følgende vis:

a) Man benytter overvejende en effektivitetsmålsætning, dvs. det forudsættes, at man ønsker at komme i en paretooptimal situation. Dette indebærer, at der ønskes et investeringsniveau for de offentlige investeringer, således at det totale investeringsniveau i den pågældende

økonomi får en størrelsesorden, der bevirker, at den marginale produktivitet af investering bliver lig med den marginale sociale rentefod, dvs. bliver lig med det ønskede substitutionsforhold mellem nutidigt og fremtidigt forbrug. At det er en optimal bestemmelse af det totale investeringsniveau, man ønsker via cost-benefit analysen, fremgår klart af den måde, vi ovenfor definerede rentefoden og alternativomkostningerne på. Vi skal senere se, at netop dette forhold er urealistisk, da det ikke svarer til den måde, politikerne rent faktisk handler på.

b) Operationaliseringen af den traditionelle cost-benefit analyse sker i form af anvendelsen af begrebet villigheden til at betale.

c) Et enkelt tal benyttes som vejledning for politikerne, nemlig det marginale benefit-cost forhold, evt. det totale benefit-cost forhold.

d) Der findes ingen eksplicit søge-lære proces indbygget i den traditionelle cost-benefit metode. Kommunikationen med politikerne er derfor ofte ikke særlig god.

3. Kort beskrivelse af de gængse deskriptive teorier

3.1. Først skal nævnes nogle af de såkaldte »naive« modeller. Der skal skelnes mellem to typer:

i) En model, hvori det antages, at hver afdeling indenfor den pågældende administrative enhed har en konstant andel af det totale budget på ethvert tidspunkt.

ii) En model, hvor hver afdeling har en bestemt andel af budgettilvæksten. – Disse modellers forklaringsværdi har ved empiriske undersøgelser været relativt høj, jvf. John P. Crecine: *Governmental Problemsolving, A Computer Simulation of Municipal Budgeting*, Chicago, 1969.

3.2. Større forklaringsværdi har dog de »mere komplicerede« modeller.

3.2.1. En sådan deskriptiv model er opstillet af *O. A. Davis, M. A. A. Dempster og A. Wildawsky* i »*A theory of the budgetary process*«, *The American Political Science Review*, september 1966. Her antages deltagerne i budgetlægningen at have bestemte roller eller ihvertfald at opfatte sig selv som havende bestemte roller. Der opereres med følgende kategorier af budgetlægningsfolk: a) budgetlæggerne i departementerne, b) embedsmændene i budgetdepartementet og c) folketingsmændene (medlemmerne af kongressen).

Antages rollerne at være stabile over tiden, og antages det desuden, at deltagerne i budgetlægningsprocessen tænker og vurderer i procenter, vil det være rimeligt at anse de kausale sammenhænge i systemet for lineære.

Davis, Dempster og Wildawsky benytter følgende kausale relationer:

- a) Sammenhænge, der forklarer størrelsen af bevillingsansøgningerne fra de enkelte afdelinger til kongressen. Sådanne ansøgninger antages at kunne afhænge af følgende forhold: i) Forrige års bevillingsansøgning fra den pågældende afdeling. ii) Det den pågældende afdeling fik bevilget det foregående år. iii) Den forskel, der var det foregående år mellem det, man søgte bevilget, og det, man fik bevilget.
- b) Kausale relationer vedrørende kongressens bevillingsbeslutninger. En række forhold antages at kunne have betydning for den endelige bevilling i kongressen til en afdeling: i) Kongressens kendskab til den pågældende afdelings handlingsmønster. ii) Størrelsen af bevillingsansøgningen fra den pågældende afdeling det pågældende år. iii) Forskellen mellem det, afdelingen ansøgte om, og det, den fik bevilget det foregående år.

Forfatterne undersøgte dernæst, hvilke kombinationer af disse relationer, der bedst beskrev den føderale budgetlægningsproces i perioden 1947–1963. I alt 55 departementer blev medtaget i analysen. Det viste sig, at det overvejende var de simple relationer, der beskrev de enkelte afdelingers handlemåde bedst.

Benefit-cost analyser var blevet foretaget så sjældent i den pågældende periode, at anvendelsen af disse analyseformer kunne opfattes som exogene chok til systemet.

3.2.2. På kommunalt niveau har *John P. Crecine* i sin doktordisputats, »*Governmental Problemsolving: A Computer Simulation of Municipal Budgeting*«, *Chicago, 1969*, opstillet en adfærdsteoretisk model i datalogisk terminologi for budgetlægningsprocessen i tre byer i U.S.A.: Detroit, Chicago og Pittsburgh. Crecine opererer med tre niveauer for budgetlægningsprocessen og opstiller en model for hver af disse: i) Adfærdsteoretisk model for kommunalbestyrelsens eller byrådets handlingsmønster. ii) Adfærdsteoretisk model for den enkelte afdeling i den enkelte kommune, dvs. man formaliserer de adfærdsnormer, der gælder for beslutningstagerne i de enkelte afdelinger. iii) Adfærdsteoretisk model beskrivende handlingsmønsteret i borgmesterkontoret. Disse modeller har en betydelig mere kompliceret natur end de »naive« modeller, der blev nævnt ovenfor, og beskriver budgetlægningsprocessen bedre end disse ihvertfald i de tre nævnte byer.

Det essentielle resultat af Crecine's analyse er analogt med 3.2.1., at deltagerne i den kommunale budgetlægningsproces opfatter sig selv som havende bestemte roller i denne proces, og at man, iogmed man kender disse roller, kan konstruere en model, der beskriver budgetlægningen relativt godt. Desuden er det af betydning, at de relationer, der indgår i den pågældende model, har en *simpel lineær* karakter, hvad der som nævnt ovenfor bl. a. skyldes, at budgetlægningsfolkene ofte tænker og handler i procentvise ændringer.

3.3. *Konklusion* forsåvidt angår afsnit 3: De deskriptive modeller kan karakteriseres ved:

- a) Deltagerne i budgetlægningsprocessen opfatter sig selv som spillende bestemte roller, hvorved komplicerede beslutninger simplificeres. Man kan ikke overskue de vidtrækkende beslutninger, der ofte er tale om, og forsøger derfor at forenkle beslutningsprocessen ved at iagttage ganske bestemte adfærdsnormer.
- b) Rollemønstret og dermed handlingsstrukturen kan ofte opfattes som værende stabilt over længere tidsperioder.
- c) Deltagerne i budgetlægningsprocessen tænker i procenter, således at lineære sammenhænge kan beskrive handlingsmønstret.

4. Sammenligning af konklusionerne under 2. og 3.

4.1. Ved at sammenligne konklusionerne under 2. og 3. ses, at der er en ret betydelig forskel mellem de adfærdsmønstre, som budgetlægningsfolkene rent faktisk følger, og de handlingsmønstre, som forudsættes i den traditionelle cost-benefit analyse. Det er derfor ikke mærkeligt, at cost-benefit analyseformen ofte møder relativ stor modstand blandt embedsmænd og de valgte beslutningstagere, når den skal forsøges anvendt på deres respektive områder. – Anvendelse af traditionel cost-benefit analyse forudsætter simpelthen ofte, at deltagerne i budgetlægningsprocessen bryder radikalt med deres nuværende handlingsmønstre.

I de seneste forsøg på at opstille normative modeller vedrørende offentlige beslutningstagen har man da også forsøgt at tilføre den traditionelle cost-benefit analyse en mere praktisk anvendelig form. Med udgangspunkt i de under 3. nævnte beskrivende teorier opbygges modeller, der kan hjælpe politikerne i deres beslutningsproces.

I de deskriptive analyser er man ofte kommet til det resultat, at politikerne handler »på marginalen«, dvs. den politiske beslutningsproces drejer sig om det ekstra, der er at fordele i det pågældende år, og ikke om fordelingen af det totale budget. En del af de modeller, der er blevet udarbejdet i den seneste tid, har derfor taget udgangspunkt i dette forhold.

4.2. To modeller af denne type skal nævnes:

4.2.1. *Ake Andersson, En ny metod för kommunal planering*, indlæg på den skandinaviske operationsanalysekonference i Göteborg, 1972. Her er opstillet en model for den kommunale budgetlægningsproces. En model, der skal kunne anvendes normativt i Stockholms kommunale planlægning. Rent teknisk er der tale om en kvadratisk programmeringsmodel, hvor vægtene i modellen er de relative vægte, som politikerne tildeler de enkelte områder, f. eks. det sociale område, under-

visningsområdet o.s.v. Den kvadratiske programmeringsform er anvendt, idet man da kommer frem til en modeldannelse, hvor den marginale nytte af totaludgiften på de enkelte områder er faldende. Som begrænsninger i analysen anvendes de ressourcer, der er til rådighed for Stockholms kommune i den betragtede periode, f. eks. ressourcer af arbejdskraft og kapital.

Afgørende er det, at man fordeler tilvæksten, der bliver til rådighed i den pågældende periode, og ikke prøver på at revidere det totale budget.

4.2.2. Et andet forsøg på revidering af traditionel cost-benefit teori, således at den bliver mere praktisk orienteret, er foretaget af *Robert Dorfman* og *Henry D. Jacoby* i »*A model of public decisions illustrated by a water pollution policy problem*«, et afsnit i *Joint Economic Committee: The Analysis and Evaluation of Public Expenditures: The PPB System, Washington, D.C., 1969*. Den her benyttede analyse har mere tilfælles med traditionel cost-benefit teori end analysen nævnt ovenfor, idet begreberne villigheden til at betale og paretooptimalitet anvendes i en noget modificeret form. I analysen betragtes en kommission, der skal behandle et forureningsproblem, og paretooptimalitet karakteriserer her en situation, hvor nogle beslutningstagere (deltagere i kommissionen) ikke kan få det bedre, uden at mindst een af de andre får det ringere. Vurderingen af, hvorvidt *et enkelt kommissionsmedlem* får det værre eller bedre, sker ved hjælp af begrebet villigheden til at betale.

Som følge heraf kommer den føderale repræsentant i kommissionen frem til en konklusion, der svarer til resultatet af en traditionel cost-benefit analyse.

Resultatet af analysen er en model, hvor de enkelte deltageres præferencer spiller sammen, og hvor der ikke sker noget diktat fra de overordnede myndigheder m.h.t. bestemte målsætninger, der skal benyttes ved projektvurderingen. Kan der på forhånd findes »vægte« repræsenterende de enkelte deltageres indflydelse, vil det herudfra være muligt at finde frem til løsninger, der er brugbare for det pågældende udvalg.

5. Oversigt over strukturen i de nævnte modeller:

Nedenfor er givet en systematisk oversigt over de ovenfor nævnte forfatteres modeller og den struktur, der er i deres analyseform; det være sig hvorvidt analysen er overvejende deskriptiv eller normativ eller eventuelt begge dele, hvorvidt der anvendes ét mål eller flere mål, hvorvidt relateringen sker til den almindelige økonomiske velfærdsteori, og endelig hvorvidt der er tale om en total eller marginal budgetbetragtning i den pågældende analyse.

Karakteristika: Forfatter:	St. A. Marglin	K. Arrow og M. Kurz	A. Wil-dawsky	John P. Crecine	Ake An-dersson	R. Dorf-man og H. Jacoby
Deskriptiv teori			x	x	x	x
Normativ teori	x	x			x	(x)
Ét mål	x	x				
Flere mål	x		x	x	x	x
Relatering til alm. velfærdsteori	x	x				(x)
Total bud-getbetragt-ning	x	x				x
Marginal betragtning budget-			x	x	x	

6 Generel metode til brug ved opstillingen af normative modeller for budgettrammefastsættelsen indenfor det offentlige

Vi skal nu med udgangspunkt i litteraturgennemgangen ovenfor søge at komme frem til en generel metode, der eksplicit tager hensyn til den måde, politikerne rent faktisk handler på, således at deres aktuelle handlingsmønster bliver udgangspunkt for analysen. Følgende metode foreslås anvendt:

A. Først gives en detaljeret *systembeskrivelse* af det betragtede offentlige administrative system, f. eks. via anvendelse af interviewmetoden. Man skal specielt søge at få afsløret de målsætninger og begrænsninger, der reelt anvendes på de forskellige niveauer indenfor den pågældende administrative enhed og eventuelle uoverensstemmelser mellem disse.

B. Efter at den betragtede offentlige administrative enhed således er blevet indgående beskrevet, forsøges opstillet en *simulationsmodel* af det pågældende system. Det vil sige, der opbygges datalogiske programmer, der beskriver den adfærd, dvs. de roller, deltagerne i budgetlægningsprocessen kan antages at have. – Kan den således opstillede simulationsmodel ikke forkastes via anvendelse af gængse statistiske tests, foretages dernæst en sensitivitetsanalyse med modellen. Man forsøger at eksperimentere med systemet og derved få frem, hvorledes det reagerer under alternative forudsætninger.

Herved fås et indblik i adfærdsmønstret for den pågældende administrative enhed, der kan danne udgangspunkt for opstilling af en normativ model, hvormed beslutningstagerne kan hjælpes i den aktuelle budgetlægningsproces.

C. Opbygning af en *normativ model* for den betragtede administrative enhed. Denne model vil sikkert ofte have en anden struktur end den traditionelle cost-benefit analysemodel, jvf. diskussionen ovenfor. Ved opbygningen af en sådan normativ model bør beslutningstagerne i højere grad inddrages i søge/lære processen end under B, især hvis de af dem specificerede overordnede mål umiddelbart synes inoperationelle. Dette kan bl. a. ske ved, at de konfronteres med resultaterne af sensitivitetsanalysen.

D. Har den pågældende model en karakter, der gør det muligt, kan man herefter forsøge at nedlægge den i *manualer* for den pågældende administrative enhed.

Det er mit håb, at en sådan metode, når den benyttes, vil resultere i skabelsen af normative modeller for budgetlægningsprocessen indenfor det offentlige, der vil blive benyttet i betydelig højere grad end de nuværende traditionelle cost-benefit analysemodeller, og at disse modeller vil blive virkelige hjælpemidler for beslutningstagerne.