

(1976), at »as we have two interacting systems, the political and the economic, we cannot control one with the other, but we must try to redesign them both to improve the stability of each.«

Når man gennem endogeniseringen af det politisk-bureaukratiske system på konsistente adfærdsantagelser opnår uddybet forståelse af det samlede systems virkninger og en større mulighed for prediktion, har man redskaberne i hænde til analyse af de forhold i den institutionelle struktur, der skal undergå ændringer, hvis man f.eks. vil skabe bedre forudsætninger for den makroøkonomiske stabiliseringspolitik.

Herved fremstår den principielle forskel mellem den traditionelle og den nye teori som en forskel vedrørende behandlingen af den institutionelle ramme, der traditionelt anses for given, mens den nye teori gør den til en variabel. Dette medfører naturligvis en ny rolle for rådgiveren, der i højere grad leder opmærksomheden hen på den konstitutionelle kontrakt og dens indhold, jf. Frey (1979b).

I dette perspektiv fremstår 80ernes udfordring til økonomien som et krav om udvikling af nye institutionelle strukturer. »Fruitful social science must be very largely a study of what is not: a construction of hypothetical models of possible worlds which might exist if some of the alterable conditions were made different.« (Hayek, 1973).

Jørn Henrik Petersen
 Institut for Samfundsvidenskab,
 Odense Universitet

Litteratur

- Breton, Albert. 1974. *The Economic Theory of Representative Government*, Chicago.
- Dinkel, Reiner. 1977. *Der Zusammenhang zwischen der ökonomischen und politischen Entwicklung in einer Demokratie*. Berlin.
- Frey, Bruno S. 1977. *Moderne Politische Ökonomie*, München.
- Frey, Bruno S. 1979a. Politometrics of Government Behavior in a Democracy. *Scandinavian Journal of Economics* 81:308-22.
- Frey, Bruno S. 1979b. Economic Policy by Constitutional Contract. *Kyklos* 32:307:19.
- Gørtz, Erik. 1979. Økonomisk-politiske styringsproblemer. *Nationaløkonomisk Tidsskrift* 117:371-80.
- Hayek, F. A. 1973. *Law, Legislation and Liberty*, Vol. I. London.
- Lindbeck Assar. 1976. Stabilization Policy in Open Economies with Endogenous Politicians. *American Economic Review* 66 (May): 1-19.
- Pedersen, Kjeld Møller og Jørn Henrik Petersen. 1979. Den offentlige sektor og velfærdsøkonomien. *Nationaløkonomisk Tidsskrift* 117:35-54.

Svar

Indledning

1. Det er egentlig pudsigt at besvare en kommentar, der ikke beskæftiger sig med det problem, som indlægget drejede sig om, nemlig hvilken »... betydning i forbindelse med udrednings- og rådgivningsvirksomhed«, tankegangen om endogene politikere har, jfr. indlæggets s. 377. Efter at have tilsluttet sig, »... at hvis alt endogeniseres, er der slet ikke noget, som hedder optimalitet mere ...«, siger kommentaren, at dette ikke er vigtigt. Og efter at have accepteret, at »... selve angrebsvink-

(1976), at »as we have two interacting systems, the political and the economic, we cannot control one with the other, but we must try to redesign them both to improve the stability of each.«

Når man gennem endogeniseringen af det politisk-bureaukratiske system på konsistente adfærdsantagelser opnår uddybet forståelse af det samlede systems virkninger og en større mulighed for prediktion, har man redskaberne i hænde til analyse af de forhold i den institutionelle struktur, der skal undergå ændringer, hvis man f.eks. vil skabe bedre forudsætninger for den makroøkonomiske stabiliseringspolitik.

Herved fremstår den principielle forskel mellem den traditionelle og den nye teori som en forskel vedrørende behandlingen af den institutionelle ramme, der traditionelt anses for given, mens den nye teori gør den til en variabel. Dette medfører naturligvis en ny rolle for rådgiveren, der i højere grad leder opmærksomheden hen på den konstitutionelle kontrakt og dens indhold, jf. Frey (1979b).

I dette perspektiv fremstår 80ernes udfordring til økonomien som et krav om udvikling af nye institutionelle strukturer. »Fruitful social science must be very largely a study of what is not: a construction of hypothetical models of possible worlds which might exist if some of the alterable conditions were made different.« (Hayek, 1973).

Jørn Henrik Petersen
Institut for Samfundsvidenskab,
Odense Universitet

Litteratur

- Breton, Albert. 1974. *The Economic Theory of Representative Government*, Chicago.
- Dinkel, Reiner. 1977. *Der Zusammenhang zwischen der ökonomischen und politischen Entwicklung in einer Demokratie*. Berlin.
- Frey, Bruno S. 1977. *Moderne Politische Ökonomie*, München.
- Frey, Bruno S. 1979a. Politometrics of Government Behavior in a Democracy. *Scandinavian Journal of Economics* 81:308-22.
- Frey, Bruno S. 1979b. Economic Policy by Constitutional Contract. *Kyklos* 32:307:19.
- Gørtz, Erik. 1979. Økonomisk-politiske styringsproblemer. *Nationaløkonomisk Tidsskrift* 117:371-80.
- Hayek, F. A. 1973. *Law, Legislation and Liberty*, Vol. I. London.
- Lindbeck Assar. 1976. Stabilization Policy in Open Economies with Endogenous Politicians. *American Economic Review* 66 (May): 1-19.
- Pedersen, Kjeld Møller og Jørn Henrik Petersen. 1979. Den offentlige sektor og velfærdsøkonomien. *Nationaløkonomisk Tidsskrift* 117:35-54.

Svar

Indledning

1. Det er egentlig pudsigt at besvare en kommentar, der ikke beskæftiger sig med det problem, som indlægget drejede sig om, nemlig hvilken »... betydning i forbindelse med udrednings- og rådgivningsvirksomhed«, tankegangen om endogene politikere har, jfr. indlæggets s. 377. Efter at have tilsluttet sig, »... at hvis alt endogeniseres, er der slet ikke noget, som hedder optimalitet mere ...«, siger kommentaren, at dette ikke er vigtigt. Og efter at have accepteret, at »... selve angrebsvink-

len kan føre til accept af hvad som helst ...» og herom blot bemærker »... at analytikerne »nicht gegen, sondern *mit* den wirtschaftlichen und politischen Entscheidungsträgern handelt« ...«, siges det, at dette er »... en mindre interessant problemstilling ...«. Indlægget handlede således om problemets normative aspekter, som kommentaren altså ikke vil komme ind på. Denne drejer sig i det væsentlige om den deskriptive side af sagen, i og med at der lægges stor vægt på muligheden for prediktion. Dette behandles ikke i indlægget, som herom siger: »Her tænkes altså ikke på den forholdsvis rene disciplin, hvor man deskriptivt forklarer de økonomisk-politiske processer ...«. På trods af, at kommentaren således taler forbi indlægget, kan det alligevel være nyttigt at vende problemet endnu en gang i luften for derved at stimulere til yderligere overvejelser af indlæggets hovedproblem, nemlig »... at få den økonomisk-politiske beslutningsproces forbedret ...«, og her tror jeg, at det er vigtigt at sondre klart mellem deskriptiv og normativ teori, hvorfor jeg denne gang vil sige et par ord også om førstnævnte.

Deskriptiv teori

2. Først og fremmest ønsker jeg at gentage fra indlægget, at »Hvis man således holder sig på det rent deskriptive plan, er der ingen grundlæggende problemer ...«. Tværtimod er det normalt både interessante og, hvilket måske er endnu vigtigere, meget morsomme fremstillinger, der præsenteres, når man beskriver, hvorledes den samlede samfundsudvikling, herunder de institutionelle forandringer, er resultatet bl.a. af politiske, evt. valgmæssige overvejelser. Til og med kan det meget vel

tænkes, at de moderne og de gammeldags på dette område kan befrugte hinanden derved, at sidstnævnte forklarer, hvordan udviklingen kunne have været, hvis dette eller hint var blevet gennemført, og førstnævnte deskriptivt analyserer, hvorledes den faktiske udvikling beror på bl.a. imperfektioner i det politisk-bureaukratiske system. Det kan da meget vel tænkes, at der opstår utilfredshed med den faktiske udvikling, og at der er forhold i den politisk-bureaukratiske proces, som ønskes ændret. Det er vel i virkeligheden også det, der tænkes på, når kommentaren afslutningsvis kommer ind på at ændre den institutionelle ramme, selv om de moderne – som normalt når der diskuteres noget nyt – ikke er meget præcise i deres formuleringer, men taler f.eks. om »... den konstitutionelle kontrakt og dens indhold, jfr. Frey (1979b)«. Set i dette lys bliver der således ikke væsentlig forskel på forsøg på at fjerne »governmental failures« og »market failures«, som f.eks. en restriktiv monopolpolitik er udtryk for.

I alt dette er der imidlertid ikke noget principielt nyt. Således formuleret er der ikke ret mange økonomer af gammeldags type, som ikke på et eller andet tidspunkt har lavet noget, som minder om moderne analyser. Disse har såmænd til tider haft lige så god prediktionskraft som analyser udført af folk, som eksplicit tilslutter sig den moderne skole. Der er givetvis ikke mange, som er i tvivl om, at der er levnet politikere/bureaukrater et betydeligt spillerum ved politiske beslutninger, og at dette til tider benyttes til at undertrykke mere ideale mål til fordel for personlig nyttesatisfikation. Økonomisk-historiske fremstillinger, kronikker (f.eks. om den danske

økonomiske situation), og scribevis af analyser af traditionel anvendt økonomisk tilsnit indeholder forklaringer på den faktiske udvikling enten som et direkte resultat af personlig nyttesatisfaktion eller af andres reaktion herpå. Det vil derfor nok ved nøjere eftertanke vise sig oplagt urimeligt på det generelle plan at hævde, at der eksisterer en grøft mellem ortodoks deskriptiv teori og moderne politisk økonomi.

3. Det skal imidlertid fremhæves, at det er svært eksplicit at inddrage den politiske dimension i deskriptiv økonomi, idet mange bl.a. også kvalitative variable må medtages, hvorved relationerne let får blanketligningens karakter. Og i estimationsfasen er der en risiko for at ende i vulgærøkonometriens vildnis, hvor der rigtig kommer gang i dummy-variable m.v. for at fange f.eks. sådanne forhold som personlige og andre relationer mellem ministre, partiledere og organisationsfolk, som man har indtryk af spiller en ikke ringe rolle for den aktuelle udvikling. De få empiriske undersøgelser på området finder da også kun svage sammenhænge, som giver dårlig basis for forudsigelser.

Normativ teori

4. Det er på dette område, indlægget drøftede en række betænkeligheder ved den moderne angrebsmåde. For at undgå gentagelser kan det måske virke forfrikkende at se skitseret nogle – blandt flere andre mulige – strategier for økonomiske rådgivere, fremført i en analyse, som stiller sig sympatisk overfor den nye teoretiske ramme, men som alligevel har en sådan distance til det behandlede stof, at også problematiske aspekter diskuteres. I Lindbeck (1973) siges det således:

»(1) One possible strategy is that the economist should base his advice on the expected effects of the advice. Let us call this *the advice-effect strategy* ...: if the adviser notices that every time he suggests that taxes be increased, he finds that the politicians will lower them, the strategy would be to advocate *increased* taxes every time he believes that *lower* taxes would be the adequate policy, and vice versa ...

(2) A second strategy – *a robust strategy* – means that the adviser only suggests very robust policy instruments, i.e. instruments which will do some good even if they are not used in a very skillful way ...

(3) A third strategy is *the menu strategy* ... of *alternative policies* where the expected effect of each alternative is specified in an honest way ... it is questionable whether the economist can realistically assume that the politician can both *understand* the specified conditions and have a *realistic evaluation of his own knowledge and skills*.

... In the real world, a fourth strategy is also often found: *The opportunist strategy*, implying that the economist tells the politician what the former thinks the latter wants to hear ... Whereas the first strategy may be natural for the cynic, the second for the sceptic, and the third for the optimist, the fourth is of course the natural strategy for the opportunist!«

Det var betragtninger af samme art, som blev fremført i indlægget. Det synes således at være overdrevet optimistisk at hævde, at analytikerne i den nye teori blot handler *med* og ikke mod beslutningstagerne, jfr. citatet fra Frey ovenfor. Det synes endvidere rimeligt at antage, at i jo større omfang rådgiveren udpeger strate-

gier med udgangspunkt i magthaverens nyttefunktion, i desto højere grad går han partisekretærens ærinde. Da politikere/bureaukratens nyttefunktion ikke kendes eksplicit, men i mange tilfælde kun afsløres i grove træk, er risikoen betydelig for at rådgiveren får spytlikkerens funktion. »Governmental failures« trives jo netop bedst, når offentligheden holdes hen i uvidenhedens mørkeland.

5. Nu er der naturligvis altid risiko for, at mindre heldige typer, f.eks. magtsyge kynikere, bliver trykket til rådgivnings- og udredningsarbejde og anlægger mindre sympatiske strategier. Risikoen herfor forekommer imidlertid at blive forøget, jo mere der gøres en dyd ud af at inddrage personlig/politisk nyttesatisfaktion i proceduren. Det er egentlig mærkeligt at tænke på, at man ikke skal ret langt tilbage, før det var god latin at overveje, hvad man kunne sige om fordelagtigheden af dette eller hint uden at måtte basere sig på politiske vurderinger. Dette blev der udviklet kriterier og teknikker for at behandle. Nu forherliges det modsatte i flere fremstillinger. Tiderne skifter og vi med dem.

6. I lyset af ovennævnte teknikker og kriterier skal man se optimalitetskriteriet. Dette har imidlertid ikke noget at gøre med, hvad »... politikeren faktisk skulle være i stand til at gennemføre ...« eller forudsætte »... eksistensen af en Paretiensk diktator ...« At noget er optimalt betyder at det er bedst muligt set i lyset af begrænsede muligheder – budgetbegrænsninger, produktionsmuligheder m.v. – og dels af en eller anden form for rangordning af mulige udfald. Og det siger ikke noget om, hvad man faktisk gør, jævnfør at faktiske valg kan betyde afvigelser fra optimal-

situationer. At blande faktisk adfærd ind i problemstillingen medfører præcis at optimalitetsbegreb (og inoptimalitet) trænges i baggrunden. Derfor er det ikke blot »... muligvis rigtigt ...«, men næsten tautologisk givet, at »... hvis alt endogeniseres, er der slet ikke noget, som hedder optimalitet mere ...« Dette er selvfølgelig mest generende for de økonomiske discipliner, der handler om forbrugs- og investeringsvalg i privat og offentligt regi, og hvor man har gjort mest ud af at diskutere optimalitetskriterier m.v. Overfor dette står den nye retnings ønske om at endogenisere politikdimensionen i meget høj grad, hvilket i sin yderste konsekvens giver fremstillingen en stærkt deterministisk karakter og i sidste ende beskriver beslutningstagerne som viljeløse brikker i et samlet samfundsmæssigt samspil. Der er derfor klare sammenhænge mellem den moderne retning og den materialistiske historieopfattelse.

7. Nu har det formentlig altid gjaldt og vil antagelig altid gælde, at der er forskel på, i hvilken grad politikeres nyttesatisfaktion faktisk må indgå i beslutningsgrundlaget for konkrete afgørelser. Der er jo slet ikke noget at bebrejde partisekretærer, hvis sådanne forhold spiller en stor rolle for deres anvisninger. Det er vel også forståeligt, at administratorer i nogen grad skeler til personlige/politiske forhold i forbindelse med rekommendationer, selv om politikerne nok før eller siden bliver trætte af teknikere, som blot snakker dem efter munden eller forfølger andre motiver. Her er der altså tale om et mellemtilfælde, og det er vel det almindelige indtryk, at selv gammeldags administratorer løser deres opgave ganske godt. Drejer det sig derimod om

teknikere, hvis job det direkte er at være uafhængige, er det betænkeligt, hvis rådgivningsvirksomheden på mere eller mindre uklar måde baseres på et eller andet politisk grundlag. Meget afhænger derfor af, hvilken placering teknikeren har.

Parallelt hermed er betænelighederne betydelige, når politiske præmisser incorporeres i undervisningssituationer på området, med mindre det drejer sig om deciderede partisekretærskoler. Selv i administratorskoler opstår der komplikationer med at gøre et evt. politisk forudsætningsgrundlag så generelt, at det kan dække et tilstrækkeligt bredt spektrum af politiske forudsætninger til at hindre, at man skoles i at udarbejde specielle partsindlæg. Det behandlede stof skulle jo gerne være temmelig generelt anvendeligt.

Dette være sagt om det normative område, selv om det sikkert kun er få steder eller få præsumptivt uafhængige teknikere, der er gået så vidt som ovenfor omtalt. Men stærke anbefalinger af at inddrage den politiske dimension på det normative område bærer kimen i sig til en udvikling som skitseret, og der er vel ikke noget at sige til, at dette kan gøre gammeldags teoretikere en smule nervøse.

Konklusion

8. På grundlag af ovennævnte betragtninger synes det snublende nær at konkludere, at på det område – det deskriptive – hvor moderne økonomi ikke giver anledning til bekymringer, er der ikke noget principielt nyt i det, der siges. Hvor der siges noget nyt – nemlig på det normative område – kan man ikke helt ryste sig fri af en række betæneligheder. *Erik Gørtz*

*Institut for Samfundsvidenskab,
Odense Universitet*

Litteratur

Lindbeck, Assar. 1973. *Endogenous Politicians and the Theory of Economic Policy*. Seminar Paper no. 35, Institute of International Economic Studies, University of Stockholm, samt litteratur angivet i kommentaren.

Gensvar

Hvor det iflg. Gørtz replik for Lindbeck lykkes at lægge distance til det behandlede stof, lykkes det for Gørtz at dokumentere åbenbar uvidenhed om det metodologiske grundlag for den såkaldte »moderne retning«, der imidlertid ikke er mere »moderne«, end at den vedkender sig Wicksell som sin åndelige fader. Det mest markante udtryk for det manglende kendskab til »public choice« teorien er påstanden om sammenhængen mellem den »moderne retning« og den materialistiske historieopfattelse (sic!).

Jeg skal imidlertid hverken kommentere dette eller »partisekretærovervejelserne«, men koncentrere min duplik som advocatus for »public choice« teorien om optimalitetsbegrebet, dets relation til økonomens funktion og dets sammenhæng med konstitutionelle ændringer.

Det gængse økonomiske optimalitetsbegreb hviler på Pareto kriteriet, der selv er et etisk udsagn, omend baseret på få præmisser. En anvendelse heraf forudsætter en definition af termerne »bedre« hhv. »ringere« stillet. I den gængse metodologi identificeres »bedre stillet« med dette at være i en frivilligt valgt position. Som følge heraf er økonomien principielt uvidende om individets faktiske rangordning af foreliggende muligheder, indtil denne rangordning afdækkes gennem individets faktiske valghandlinger. Der kan derfor ej heller

teknikere, hvis job det direkte er at være uafhængige, er det betænkeligt, hvis rådgivningsvirksomheden på mere eller mindre uklar måde baseres på et eller andet politisk grundlag. Meget afhænger derfor af, hvilken placering teknikeren har.

Parallelt hermed er betænelighederne betydelige, når politiske præmisser incorporeres i undervisningssituationer på området, med mindre det drejer sig om deciderede partisekretærskoler. Selv i administratorskoler opstår der komplikationer med at gøre et evt. politisk forudsætningsgrundlag så generelt, at det kan dække et tilstrækkeligt bredt spektrum af politiske forudsætninger til at hindre, at man skoles i at udarbejde specielle partsindlæg. Det behandlede stof skulle jo gerne være temmelig generelt anvendeligt.

Dette være sagt om det normative område, selv om det sikkert kun er få steder eller få præsumptivt uafhængige teknikere, der er gået så vidt som ovenfor omtalt. Men stærke anbefalinger af at inddrage den politiske dimension på det normative område bærer kimen i sig til en udvikling som skitseret, og der er vel ikke noget at sige til, at dette kan gøre gammeldags teoretikere en smule nervøse.

Konklusion

8. På grundlag af ovennævnte betragtninger synes det snublende nær at konkludere, at på det område – det deskriptive – hvor moderne økonomi ikke giver anledning til bekymringer, er der ikke noget principielt nyt i det, der siges. Hvor der siges noget nyt – nemlig på det normative område – kan man ikke helt ryste sig fri af en række betæneligheder. *Erik Gørtz*

*Institut for Samfundsvidenskab,
Odense Universitet*

Litteratur

Lindbeck, Assar. 1973. *Endogenous Politicians and the Theory of Economic Policy*. Seminar Paper no. 35, Institute of International Economic Studies, University of Stockholm, samt litteratur angivet i kommentaren.

Gensvar

Hvor det iflg. Gørtz replik for Lindbeck lykkes at lægge distance til det behandlede stof, lykkes det for Gørtz at dokumentere åbenbar uvidenhed om det metodologiske grundlag for den såkaldte »moderne retning«, der imidlertid ikke er mere »moderne«, end at den vedkender sig Wicksell som sin åndelige fader. Det mest markante udtryk for det manglende kendskab til »public choice« teorien er påstanden om sammenhængen mellem den »moderne retning« og den materialistiske historieopfattelse (sic!).

Jeg skal imidlertid hverken kommentere dette eller »partisekretærovervejelserne«, men koncentrere min duplik som advocatus for »public choice« teorien om optimalitetsbegrebet, dets relation til økonomens funktion og dets sammenhæng med konstitutionelle ændringer.

Det gængse økonomiske optimalitetsbegreb hviler på Pareto kriteriet, der selv er et etisk udsagn, omend baseret på få præmisser. En anvendelse heraf forudsætter en definition af termerne »bedre« hhv. »ringere« stillet. I den gængse metodologi identificeres »bedre stillet« med dette at være i en frivilligt valgt position. Som følge heraf er økonomien principielt uvidende om individets faktiske rangordning af foreliggende muligheder, indtil denne rangordning afdækkes gennem individets faktiske valghandlinger. Der kan derfor ej heller