

Forholdet mellem stat og virksomheder

Niels Christian Nielsen

Institut for Finansiering, Handelshøjskolen i København

SUMMARY: The purpose is to discuss aspects of the choice between market and non-market allocation of resources. In connection with market failures, transaction costs, thin markets, and imperfect information are emphasized as fundamental problems. Further, the relevance of corrective Pigou taxes in the case of negative technological externalities are discussed.

1. Valget

Det følgende beskæftiger sig med forskellige aspekter af valget af samfundsmæssig ressourceallokeringsmekanisme. Formålet er ikke at bidrage med ny erkendelse, og den, der søger dette, vil lede forgæves i det følgende. Derimod er det formålet at søge at lokalisere nogle væsentlige problemområder i samspillet mellem de offentlige myndigheder og virksomhederne samt at påpege sammenhænge, hvor resultater fra den økonomiske forskning med fordel kan udnyttes i øget omfang i praksis.

Forenklet udtrykt kan ressourceallokeringen ske ved hjælp af markedsmekanismer eller ved hjælp af bureaukrati.¹ Hvis udgangspunkt tages i en umodificeret markedsmekanisme, kan det være hensigtsmæssigt at sondre mellem tre ressourceallokeringsmetoder:

1. Umodificeret markedsmekanisme
2. Modificeret markedsmekanisme
3. Bureaukrati

Jeg vil gerne rette en tak til medarbejdere ved Institut for Finansiering, Handelshøjskolen i København, for nyttige kommentarer til en tidligere version af det foreliggende arbejde.

1. »Bureaukrati« er her anvendt i en helt værdineutral betydning for allokering af ressourcer ved hjælp af en organisationsopbygning og administrative processer. Det kan tilføjes, at ressourceallokeringen også kan ske ved hjælp af prismekanismer, der ikke direkte kan betegnes som markedsmekanismer.

Forholdet mellem stat og virksomheder

Niels Christian Nielsen

Institut for Finansiering, Handelshøjskolen i København

SUMMARY: The purpose is to discuss aspects of the choice between market and non-market allocation of resources. In connection with market failures, transaction costs, thin markets, and imperfect information are emphasized as fundamental problems. Further, the relevance of corrective Pigou taxes in the case of negative technological externalities are discussed.

1. Valget

Det følgende beskæftiger sig med forskellige aspekter af valget af samfundsmæssig ressourceallokeringsmekanisme. Formålet er ikke at bidrage med ny erkendelse, og den, der søger dette, vil lede forgæves i det følgende. Derimod er det formålet at søge at lokalisere nogle væsentlige problemområder i samspillet mellem de offentlige myndigheder og virksomhederne samt at påpege sammenhænge, hvor resultater fra den økonomiske forskning med fordel kan udnyttes i øget omfang i praksis.

Forenklet udtrykt kan ressourceallokeringen ske ved hjælp af markedsmekanismer eller ved hjælp af bureaukrati.¹ Hvis udgangspunkt tages i en umodificeret markedsmekanisme, kan det være hensigtsmæssigt at sondre mellem tre ressourceallokeringsmetoder:

1. Umodificeret markedsmekanisme
2. Modificeret markedsmekanisme
3. Bureaukrati

Jeg vil gerne rette en tak til medarbejdere ved Institut for Finansiering, Handelshøjskolen i København, for nyttige kommentarer til en tidligere version af det foreliggende arbejde.

1. »Bureaukrati« er her anvendt i en helt værdineutral betydning for allokering af ressourcer ved hjælp af en organisationsopbygning og administrative processer. Det kan tilføjes, at ressourceallokeringen også kan ske ved hjælp af prismekanismer, der ikke direkte kan betegnes som markedsmekanismer.

Dette er den måde, ressourceallokeringsproblemet ofte opfattes på. Udgangspunktet er den umodificerede markedsmechanisme. Fungerer denne ikke tilstrækkelig godt, overvejes den modificerede markedsmechanisme, dvs. at supplere den umodificerede markedsmechanisme med skatter, afgifter, subsidier, restriktioner o.lign. Er dette ikke tilstrækkelig til en hensigtsmæssig løsning, overvejes bureaukrati og administrative processer som allokeringssinstrument. Mindre hyppigt ser man samfundsøkonomiske argumenter, der går den modsatte vej: Bureaukratiet fungerer ikke eller er for dyrt, hvorfor prismekanismer og markedsmechanismer bør overvejes. Dette er i modsætning til tendenserne på virksomhedsniveau, hvor interne afregningspriser, divisionalisering, selvstændige profitcentre og lignende foreteelser spiller en stigende rolle. Det er også i modsætning til tendenserne i Sovjet og østeuropa, hvor decentraliserede incitamentsystemer synes at spille en stigende rolle.

Selv om der er mange kombinationsmuligheder, er det væsentligt at erkende, at det fundamentale valg er mellem markedsmechanisme eller bureaukrati. Man kan derfor vanskeligt kritisere markedsmechanismen alt for kraftigt uden samtidigt at holde lidt af bureaukratiet. Dette er et af de fundamentale dilemmaer for mange socialistiske økonomer, at de kritiserer markedsmechanismen, men samtidig ikke holder af bureaukratiet (jf. Marx' vision om at staten visner bort). Men på en eller anden måde skal de knappe ressourcer fordeles mellem forskellige anvendelser og de knappe varer fordeles mellem forbrugere under hensyntagen til præferencer. Og denne ressourceallokering skal ske under ufuldkommen information.

Valget mellem markedsmechanisme eller bureaukrati er naturligvis ikke et enten-eller. Afhængig af problemstillingen eller områdets natur kan det ene eller det andet (eller en kombination) være at foretrække. Spørgsmålet er derfor ikke, om man skal vælge markedsmechanisme eller bureaukrati, men hvornår markedsmechanismen er mest hensigtsmæssig, og hvornår bureaukratiets allokeringsmetoder er mest hensigtsmæssige. Problemet er derfor at indkredse nogle af de fundamentale faktorer, der har betydning for dette valg, og dette er et af formålene med den følgende fremstilling.

2. Markedsmechanismen og dens mangler

Et ofte fremført argument for markedsmechanismen er konkretiseringen af Adam Smith's usynlige hånd i velfærdsteoriens to hovedteoremer. Disse to teoremer, som gælder under en række nærmere præciserede forudsætninger, siger populært udtrykt, at

1. en fuldkommen konkurrence markedsallokering er paretooptimal,

2. enhver paretooptimal allokering kan ved en passende omfordeling af ressourcer opnås som resultatet af en fuldkommen konkurrence markedsallokering.

Sådanne resultater er ikke i sig selv et argument for markedsmekanismen. Mindst lige så vel kunne de anvendes som et argument mod markedsmekanismen, eftersom det er forholdsvis let at påpege, at de nødvendige forudsætninger for resultaterne stort set aldrig er opfyldt i praksis. Sådanne teoremer siger derfor i sig selv intet om den faktiske verden, men derimod først og fremmest noget om den indre struktur i den samlede økonomiske teori, som forsøges anvendt dels til at udlede udsagn, som det forhåbentligt er muligt at få bekræftet af den faktiske verden, og dels til at udlede hensigtsmæssige foranstaltninger til opnåelse af bestemte mål i den faktiske verden.

Kritikken mod markedsmekanismens anvendelse som instrument for den samfundsmæssige resourceallokering fremføres på mange forskellige niveauer:

1. Selv om forudsætningerne for velfærdsteoriens to hovedresultater i tilstrækkelig grad måtte være opfyldt i praksis, er de fordelingsmæssige konsekvenser uacceptable, og det er ikke muligt at opnå en acceptabel omfordeling af ressourcer uden indgreb i markedsmekanismen.
2. Verden er ikke overvejende karakteriseret ved fuldkommen konkurrence, men ved ufuldkommen konkurrence og stordriftsfordele. Teoriens smukke resultater holder derfor ikke i praksis.
3. Præferencer er ikke eksogene variable, men endogene variable, der delvis er bestemt af det samlede økonomiske system og den måde, det fungerer på.
4. Der er teknologiske eksternaliteter i produktion og forbrug.
5. Mange væsentlige goder, f.eks. inden for kommunikationsindustrien, er kollektive goder, hvor den enes forbrug ikke reducerer andres forbrugsmuligheder.
6. Usikkerhed og fremtid. Der eksisterer ikke markeder for alle mulige varer, i alle mulige kvaliteter, leveret på alle mulige tidspunkter og under alle mulige tilstandsmuligheder (states of the world).

Andre indvendinger mod markedsmekanismen, f.eks. problemer i forbindelse med »moral hazard« og »adverse selection« under usikkerhed, kunne nævnes, men de her fremførte er antagelig nogle af de væsentligste og hyppigst fremførte. Ses der bort fra punkt 3., som er en indvending mod den separation af præferencer og produktionsbeslutninger, som hele den økonomiske teori bygger på², kan

2. At præferencer er endogene bør ikke sammenblandes med eksternaliteter i forbrug (punkt 5). Ved eksternaliteter i forbrug indgår som parameter i præferencefunktionen andres produktions- og/eller forbrugsbeslutninger. Derimod er selve præferencefunktionen eksogent givet.

det med nogen rimelighed argumenteres, at de skitserede indvendinger mod markedsmekanismen i højere grad end at betragtes som de egentlige problemer bør betragtes som symptomer på de egentlige problemer. På det mere fundamentale plan skyldes de skitserede problemer ved markedsmekanismeløsningen først og fremmest:

- a. Transaktionsomkostninger
- b. Få købere og sælgere
- c. Ufuldkommen information

Dertil kunne nævnes to yderligere væsentlige problemer:

- d. Manglende eksklusionsmuligheder
- e. Manglende konveksitet

Der synes dog at være nogen rimelighed i at lægge størst vægt på transaktionsomkostninger, antallet af købere og sælgere, og ufuldkommen information som de mere fundamentale problemer. Manglende konveksitet og vanskelighed ved at ekskludere ikke-forbrugere skyldes ofte transaktionsomkostninger, dvs. omkostninger ved at etablere et marked og ved at operere på dette marked. Når der ikke eksisterer et marked, må forhåndsformodningen være, at det er fordi omkostningerne ved at etablere det pågældende marked er »for høje«.

Når der ikke eksisterer et marked for mange eksterne effekter, skyldes det ud over transaktionsomkostninger ofte, at der kun er få købere og sælgere. Som ved ufuldkommen konkurrence i almindelighed kommer man ind i en spilteoretisk situation, og selv om der er argumenteret for løsninger på sådanne situationer (f.eks. Zeuthen 1930), er der alt i alt tale om en forholdsvis uafklaret situation. Coase (1960) har med nogen overbevisning argumenteret, at »den usynlige hånd« via forhandlinger også vil løse dette problem. Muligvis er dette tilfældet ved helt få købere og sælgere,³ men er der lidt flere købere og sælgere, kan de praktiske vanskeligheder meget vel være for store, og man kommer ud i en spilteoretisk situation uden entydig løsning. Resultatet heraf vil næppe være en samfundsmæssig effektiv ressourceudnyttelse. Hvis der ikke er mange købere og sælgere, er det omvendt også svært at fastlægge hensigtsmæssige indgreb i ressourceallokeringen.

Det er ikke altid let at afgøre, hvad der i en given situation er hovedårsagen til, at markedsmekanismen ikke fungerer. Et af standardeksemplerne vedrører drift af fyrvæsenet, og det sædvanlige argument er, at et fyrs lyssignal er et kollektivt gode, hvor eksklusion er umulig. Andre har hævdet, at det væsentlige problem udgøres af transaktionsomkostninger, dvs. omkostninger til opkrævning og kontrol (så man bl.a. kan slukke fyret for dem, der ikke vil betale). Atter andre⁴ har

3. Jnf. Cheung's (1973) bekendte bieksempel.

4. F.eks. Arrow (1969).

hævded, at det væsentlige problem er de få involverede, hvorfor der er tale om en spilteoretisk situation uden ligevægtspriser.

Det bør betones, at en væsentlig fordel ved at diskutere markedsmekanismens gode og mindre gode egenskaber ud fra de fundamentale problemer (a-e) fremfor udfra symptomerne (1-6) er, at punkterne (a-e) relaterer til tilsvarende problemer ved bureaukratiet som allokeringensinstrument. En komparativ drøftelse af markedsmekanismen i forhold til alternative allokeringemetoder forekommer at være den mest frugtbare problemformulering. Punkterne (1-6) vedrører derimod mere isoleret markedsmekanismen som sådan.

Vi skal ikke her gå dybere ind i de skitserede problemstillinger. Hovedformålet har været at antyde nogle af de fundamentale problemer, bl.a. som baggrund for den følgende drøftelse af nogle mere konkrete problemområder. Først skal standardargumentet for beskatning ved negative eksternaliteter af kollektivt »gode« typen præsenteres. Dernæst drøftes to eksternalitetsbeslægtede områder, nemlig samspillet mellem økonomi og jura, og samspillet mellem information og økonomi.

3. Flere skatter?

Det eksempel, som kort skal diskuteres i det følgende, er såkaldte negative eksternaliteter, dvs. det tilfælde, hvor den enkeltes handlinger har uheldige konsekvenser for andre, og hvor den pågældende ikke har noget økonomisk incitament til at tage hensyn til disse uheldige konsekvenser, da de jo ikke rammer den pågældende selv. Markedsmekanismen vil derfor ikke fungere hensigtsmæssigt. Standardeksempler er fabrikker, der forurener luft og vand, fabrikker med betydelig risiko for forskellige former for uheld, der vil skade omgivelserne, flyvemaskiner, der larmer ved start og landing, bygninger, der mishandles eller forfalder til skade for omgivelserne, anvendelse af benzin, der spyer bly og andre former for forurening ud i luften, samt mange andre lignende foreteelser.

Det skal argumenteres i det følgende, at en hensigtsmæssig måde at løse sådanne problemer på ofte vil være ved højere skatter og afgifter.⁵ Herved får man både en bedre samfundsmæssig ressourceudnyttelse og øger det offentlige indtægter (hvorved det evt. bliver muligt at reducere skatter og afgifter på andre områder, hvor de har særligt uheldige konsekvenser⁶). For så vidt er der i den økonomiske teori en vis opbakning af, at skatter og afgifter, ofte kaldet Pigou-skatter,

5. I samme åndedrag bør det tilføjes, at der findes andre områder (positive eksternaliteter), hvor offentlige subsidier forekommer velbegrundede.

6. Se f.eks. Nielsen (1980) for eksempler på områder, hvor beskatningen synes at have væsentlige uheldige konsekvenser.

vil være et godt instrument til at løse den slags problemer. Samtidig er der dog også en vis skepsis, som er baseret på to forskellige typer af argumentation, en teoretisk argumentation og en praktisk argumentation.

Den teoretiske argumentation hæfter sig ved, at problemet må anskues i en second-best sammenhæng. Den samfundsmæssige ressourceudnyttelse er under alle omstændigheder ikke »optimal«, eftersom stort set alle former for eksisterende skatter og afgifter i forvejen forvrider den samfundsmæssige ressourceudnyttelse, eftersom der er naturlige monopoler, eftersom en række transaktioner finder sted uden om markedet, etc. På den baggrund kan man ikke være sikker på, at Pigou-skatter vil forbedre den samfundsmæssige ressourceudnyttelse. De kan være direkte skadelige, hvis det er en monopolist, der producerer de eksterne effekter (Buchanan 1969), hvis der er mulighed for forhandling, og der ikke er tale om en eksternalitet af kollektivt »gode« typen (Coase 1960) m.m. Desuden er manglende konvekset af produktionsmulighederne ikke blot en mulighed, men antagelig snarere reglen ved eksternaliteter (Starrett 1972). De skatter og afgifter, der skulle forbedre den samfundsmæssige ressourceudnyttelse, kan derfor i stedet være skadevirkende, og det »optimum«, man måtte finde frem til, kan være et lokalt optimum og ikke et globalt optimum.

Den praktiske argumentation hæfter sig særlig ved, at det i praksis ofte vil være svært at finde egnede kriterier at udmåle afgifter efter, således at de ud fra en samfundsmæssig synsvinkel fungerer hensigtsmæssigt. Det er velkendt, at en række former for produktion mere end andre nedslider arbejdskraften, og at dette er en samfundsmæssig omkostning, selv om det ikke i samme grad er en privatøkonomisk omkostning.⁷ Men hvordan udmåler man et sæt af skatter og afgifter, således at de pågældende virksomheder, dvs. den pågældende form for produktion, også kommer til at betale de samfundsmæssige omkostninger, som den selv har forvoldt?

Når der i de følgende argumenteres for en større anvendelse af Pigou-skatter, er det en relativ pragmatisk synsvinkel, der anlægges, og de ovenfor nævnte indvendinger bør have i baghovedet. Så længe det drejer sig om eksternaliteter af kollektivt »gode« typen, synes den praktiske konklusion dog stadig at være, at Pigou-skatter er det bedst egnede middel, omend det i en second-best verden er svært at sige præcist, hvor store sådanne skatter skal være. Hvad angår de praktisk betonedede indvendinger, er der intet andet svar end, at man i konkrete til-

7. I et vist omfang overvælttes den samfundsmæssige omkostning naturligvis på løn og produktionsomkostninger, hvad der ofte negligeres i den offentlige debat om disse problemer.

fælde må vurdere, om det er muligt at formulere et hensigtsmæssigt virkende skatte- og afgiftssystem.

Det offentlige har adskillige instrumenter til rådighed, hvis det ønsker at dæmpe produktionen af negative eksternaliteter. Man kan henstille til virksomhederne at opføre sig bedre og i højere grad tage samfundsmæssige hensyn, eller man kan foretage offentlige investeringer, som delvis råder bod på privat-producerede eksternaliteter, f.eks. bygge rensningsanlæg, som delvis fjerner den privat producerede forurening. Hovedvalget står dog mellem *restriktioner* og *afgifter*. Man kan stille krav om, at produktionen af eksternaliteter begrænses til ikke at overstige visse godkendte normer. Eller man kan belægge produktionen af eksternaliteter med skatter og afgifter.

Blandt fordelene ved at anvende afgifter er, ud over den forøgelse der sker af det offentliges indtægter, at der skabes et økonomisk incitament til at handle i samfundets interesse, og at de er mere selvregulerende end restriktioner, som kræver et bureaukrati til at sikre, at restriktionskravene overholdes. Afgifter kræver alene, at man kender produktionen af det afgiftsbelagte »output«. Antagelig er det også lettere at foretage en benefit-cost afvejning ved et afgiftssystem. Målet vil jo normalt ikke være at fjerne den negative eksternalitet totalt, men at sikre, at de ulemper, eksternaliteten forvolder, står i et rimeligt forhold til de gavnlige konsekvenser, de betragtede former for handlinger i øvrigt har. Den største fordel er måske, at virksomhederne stadig har et forudsigeligt system af priser, de kan disponere efter, og at de frit kan disponere så hensigtsmæssigt som muligt inden for dette prissystemets rammer. F.eks. kan nye virksomheder vælge at reducere forureningen meget, da dette kan gøres forholdsvis billigt, medens ældre virksomheder, for hvem det er dyrt at begrænse forureningen, vil begrænse forureningen mindre og til gengæld betale mere i afgifter til det offentlige. Samfundsmæssigt set er dette en hensigtsmæssig differentiering. Hvis det offentlige i stedet fastsætter et maksimalt forureningsniveau, ville alle virksomheder skulle sænke deres forureningsniveau hertil, uanset om det var billigt eller dyrt at gøre dette. Dette ville samfundsmæssigt være uøkonomisk, selv om det samlede forureningsniveau måtte være det samme som det, der blev resultatet af afgifter. Givet dette samlede forureningsniveau, ville det være samfundsmæssigt ønskværdigt, at nogle virksomheder reducerede deres forureningsniveau til et lavere niveau end den officielle norm, og at andre forurenede mere end svarende til den officielle norm.

4. Jura og økonomi

En problemstilling, der minder meget om eksternaliteter og lignende former for markedssvigt, er samspillet mellem juridiske hensyn og økonomiske hensyn. Når

de to hensyn konfronteres, dominerer det juridiske hensyn normalt totalt, antagelig fordi det deri indeholdte »retfærdighedshensyn« er hævet over pengenes lave målestok.

Problemstillingen skal illustreres med et enkelt eksempel. Ofte sker det, at kostbare bygninger af den ene eller den anden grund opføres i strid med naturfredningsregler eller lignende forordninger. Det juridiske synspunkt er da, at dette er ulovligt, og at bygningerne hurtigst muligt skal fjernes. Ud fra et økonomisk synspunkt eksisterer der imidlertid kostbare bygningsanlæg, som allerede er opført, og som derfor er til rådighed for samfundet som produktionsanlæg. Det skal være et ganske rigt samfund, som konsekvent kan kræve den slags anlæg fjernet. Samfundsøkonomiske overvejelser tilsiger tværtimod, at *naturfredningen nu skal vurderes under den forudsætning, at bygningerne allerede eksisterer*, dvs. som om der skulle ydes erstatning for bygningernes fjernelse. Bygningerne eksisterer jo rent faktisk.

På den anden side er det også klart, at den, der har foretaget den ulovlige handling, ikke bør have en økonomisk fordel af sin handling, og at der ikke bør være et økonomisk incitament til at foretage ulovlige handlinger. Tværtimod skal der være en form for straf. Dette sikres i almindelighed samfundsøkonomisk bedst ved at den pågældende betaler en økonomisk erstatning, som tilfalder samfundet, og dermed os alle, som kompensation for den ringere naturskønhed, vi nu må leve med.

5. Information og økonomi

Økonomer finder det ofte skuffende, at deres forskningsresultater anvendes lidet i praksis, og er tilbøjelige til at skyde skylden herfor på praktikernes manglende indsigt i forskningsresultaterne. En væsentlig årsag hertil er imidlertid formentlig, at de økonomiske forskningsresultater kun i meget begrænset omfang tager højde for det forhold, at beslutninger i praksis stort set altid træffes under ufuldkommen information.

Bortset fra enkeltstående pionerarbejder er det først inden for det sidste 10-år, at informationsproblemet har været genstand for en bredere interesse fra økonomers side. Det har også været karakteristisk, at medens tidligere resultater var ganske optimistiske, f.eks. når Arrow (1964) og Debreu (1959) generaliserer ligevægtsresultater fra sikkerhed til usikkerhed, og når von Hayek (1945) argumenterer for prissystemets fortræffelighed til at håndtere decentraliseret information, så er mange af de nyere resultater ganske nedslående ved at påvise, at en række gode egenskaber ved økonomiske modeller, som mere eller mindre er blevet

betragtet som selvfølgelige, ikke nødvendigvis gælder, når usikkerhed og informationsproblemer indføres i modellerne.

I et pionerarbejde antyder Akerlof (1970) ligevægtsproblemer, som opstår, når der er kvalitetsforskelle, og når prisen fungerer som informationssignal mellem de bedre informerede og de mindre godt informerede. En slags Gresham's kvalitetslov kan medføre markedssammenbrud. Rothschild og Stiglitz (1976) og Leland (1979) har yderligere uddybet, hvorledes selve eksistensen af en ligevægtssituation kan være tvivlsom, og andre har påvist tilsvarende problemer på arbejdsmarkedet. Arrow påpeger mange steder, hvorledes manglen på risikomarkeder (betingede fremtidsfordringer) medfører en ineffektiv ressourceudnyttelse. Desuden medfører ufuldkommen information naturligt manglende konveksitet, f.eks. fordi værdien af en given teknikændring (en given information) er større for en stor virksomhed end for en lille virksomhed. Det kan derfor bedre betale sig for den store virksomhed at ofre penge på øget information.

Standardargumentet vedrørende information er, at information er et kollektivt gode, som ikke forbruges ved at bruges. Hvis information produceres privat, vil der derfor være en tendens til samfundsmæssig underproduktion heraf, hvis eksklusion ikke er mulig. Som ved eksternaliteter tager den enkelte producent ikke hensyn til, at andre også kan have gavn af den information, han producerer. I praksis er eksklusion næsten altid umulig, dels fordi det er vanskeligt at forhindre videresalg af information, dels fordi det forhold, at de »informerede« reagerer på informationen, påvirker priserne, hvorved priserne og disses ændringer kommer til at fungere som et informationssignal til de mindre godt informerede. Problemerne m.h.t. at opnå den ønskede produktion af information, opstår altså på grund af ufuldkomne ejendomsrettigheder til information og manglende muligheder for at tilegne sig informationens samfundsmæssige værdi.

Hirshleifer (1971) har dog fremført et vægtigt argument for, at også den modsatte sammenhæng kan tænkes, nemlig at informationens privatøkonomiske værdi overstiger den samfundsøkonomiske værdi, i hvilket tilfælde konsekvensen vil være en tendens til privat overproduktion af information. Som eksempel kan nævnes information om fremtidige prisændringer, som har ingen eller ringe samfundsmæssig værdi (hvis informationen ikke medfører ændringer i reale dispositioner), men som derfor godt kan have stor privatøkonomisk værdi. Ofte foretrækker virksomheder at bevare nye opfindelser som produktionshemmeligheder fremfor at tage patent på dem, idet der herved ville opstå en adgang til efterligninger og lignende udnyttelse af informationens offentlighørelse. Selv om den direkte anvendelsesværdi af en information er lille, og det, fordi information er et kollektivt gode, ikke er muligt at få større udbytte ud af at sælge informationen, er der dog

andre måder at tilegne sig informationens værdi på. De, som gør opfindelser med samfundsmæssige og prisstrukturelle ændringer til følge, har bedre end andre mulighed for at forudsige disse ændringer og kan derfor også bedre end andre økonomisk udnytte sådanne forventelige prisændringer (pekuniære eksternaliteter), f.eks. i forbindelse med fremkomsten af en ny teknik.⁸ I praksis begrænses mulighederne for at udnytte pekuniære eksternaliteter naturligvis af ufuldkomne kapitalmarkeder. På den anden side kan der også være mulighed for at opnå økonomiske gevinster af information, som er helt ude af proportion med informationens samfundsmæssige værdi, og derfor også overstiger et samfundsmæssigt rimeligt incitament til produktion af information. Hvilke tendenser, der er stærkest, er svært at sige a priori. Mange opfindere er døde fattige. Andre er døde rige, og langt fra altid fordi patentrettigheder ø.lign. har givet dem mulighed for direkte at tilegne sig den økonomiske værdi af deres opfindelser.

Det har været et hovedformål med dette afsnit at søge at lokalisere nogle centrale problemstillinger i sammenhængen mellem information og økonomi. Hvis der afslutningsvis skal forsøges skitseret nogle tentative konklusioner, kan det være hensigtsmæssigt at sondre mellem erkendelsesinformation og forudsigelsesinformation. Ved øget *erkendelsesinformation* forstås en bedre viden om eksisterende sammenhænge, som f.eks.: Hvilke faktorer er bestemmende for kornhøstens størrelse? Hvad er årsagerne til kræft? Hvordan får man store æbler på sit æbletræ? *Forudsigelsesinformation* vedrører, hvad det fremtidige udfald bliver: bliver det plat eller krone næste gang? Bliver sommeren i 1981 våd eller tør? Går aktiekurserne op eller ned? etc. Distinktionen mellem de to former for information er naturligvis ikke skarp, men forhåbentlig skarp nok til nogle tentative overvejelser.

Ved erkendelsesinformation synes aspektet af information som kollektivt gode ofte at være det dominerende. Manglende private tilegnelsesmuligheder for informationens værdi begrundes i så fald en aktiv offentlig informationspolitik, enten ved at det offentlige selv producerer informationen, eller ved subsidier til privat produktion af information.

Hvad angår forudsigelsesinformation, er tendensen måske snarere den modsatte, nemlig en tendens til privat overproduktion af information. Overforbruget af ressourcer til informationsproduktion skyldes dels, at flere producerer den samme information, og dels at den samfundsmæssige værdi ofte er væsentligt mindre end den (sammenlagte) privatøkonomiske værdi. F.eks. argumenteres det både af von

8. Jordpriser stiger, når jernbaneplaner offentliggøres. Prisen på bomuldsmarker stiger, når der kommer en ny høstteknik. Prisen på sølv falder, hvis der opfindes fototeknik uden sølvanvendelse, og i stedet stiger priserne på erstatningsprodukterne. Etc.

Hayek, og i nyere teorier om effektive kapitalmarkeder, at priserne aggregerer den eksisterende information. Dette forhindrer imidlertid ikke, at masser af mennesker beskæftiger sig med at finde ud af, om priserne på f.eks. finansielle aktiver er for høje eller for lave. Og der er efterhånden opstået en veritabel industri af personer i tilknytning til virksomheder, interesseorganisationer o.lign., som laver alle mulige prognoser om fremtiden. Om meget af denne aktivitet kan det antagelig hævdes, dels at der finder en masse duplikering sted, dels at værdien af den information, der produceres, ofte ikke væsentligt overstiger den information, der er indeholdt i de eksisterende priser, og endelig, at den informationsværdi, der måtte være, ville være mindre, hvis det offentlige selv producerede og offentliggjorde mere information for herved at reducere det privatøkonomiske incitament til informationsproduktion.

Både hvad angår erkendelsesinformation, og hvad angår forudsigelsesinformation synes konklusionen derfor at være, at der bør lægges væsentlig vægt på offentlig informationsproduktion. I det første tilfælde for at supplere et utilstrækkeligt privatøkonomisk incitament til informationsproduktion. I det andet tilfælde for at reducere et for stort privatøkonomisk incitament til informationsproduktion.

6. Konkluderende overvejelser

For at forstå hvordan ressourceallokeringen ved hjælp af markedsmekanismen rent faktisk foregår, må det først og fremmest observeres, at det er en ressourceallokering under *ufuldkommen information* og med *transaktionsomkostninger*, samt at det *privatøkonomiske incitament* ofte afviger fra det samfundsmæssigt ønskelige incitament.

Hvis markedsmekanismen erstattes af bureaukrati, fås i stedet for transaktionsomkostninger bureaukratiets omkostninger til beslutnings- og kontrolsystemer. Hvad angår det privatøkonomiske incitament, så er det en udbredt opfattelse, at dette ved hjælp af afgifter og subsidier kan bringes i overensstemmelse med det samfundsmæssigt ønskelige incitament. Uden lump-sum skatter er dette dog næppe tilfældet, da det offentlige i alle tilfælde har et finansieringsbehov, som skal dækkes, og som ikke kan dækkes uden forvridende skatter og afgifter. Også ved et bureaukrati er der imidlertid et finansieringsbehov, der skal dækkes, og en »first-best« løsnings virker derfor ikke nærmere det realisable ved et bureaukrati end ved en markedsmekanisme. Hvad angår informationsproblemet, så er det formentlig et vægtigt argument von Hayek (1945) fremfører, når han skriver at »the knowledge of the circumstances of which we must make use never exists in concentrated or integrated form but solely as the dispersed bits of incomplete and frequently contradictory knowledge which all the separate individuals possess.

The economic problem of society is thus not merely a problem of how to allocate 'given' resources – if 'given' is taken to mean given to a single mind which deliberately solves the problem set by these 'data'. It is rather a problem of how to secure the best use of resources known to any of the members of society, for ends whose relative importance only these individuals know. Or, to put it briefly, it is a problem of the utilization of knowledge which is not given to anyone in its totality«.

Ved at betone prisernes betydning som informationssignaler og den begrænsede rationalitet i beslutningssituationer lægger Hayek videre op til i hvert fald to moderne informationsbegreber, »effektive markeder« og »bounded rationality«. Undertiden, især i dele af organisationslitteraturen, opfattes »bounded rationality« som en kritik af den rationalitet, der udgør grundlaget for økonomiske modeller (og som en kritik af »the economic man«). Det er dog mere naturligt at opfatte begrebet som rationalitet på et højere plan, hvor der tages hensyn til menneskehjernens begrænsede kapacitet til informationsbehandling, omkostninger til informationsfremskaffelse, »learning by doing«, og lignende former for transaktionsomkostninger. Herved fremhæves det, at der er tale om fundamentale problemer, som skal løses både ved markedsmekanismer og ved bureaukrati. Det er ikke problemstillinger, som er særegne for rendyrkede økonomiske modeller, eller som gør disse irrelevante. Tværtimod udgør de en udfordring til økonomiske modeller.⁹

Det kan tilføjes, at rationel adfærd ikke alene, som ved »bounded rationality«, kan begrænse den information, der anvendes (fordi det koster tid og penge og fordi informationsbehandlingskapaciteten er begrænset). Rationel adfærd kan også forårsage en udvidelse af informationsmængden, f.eks. fordi det kan være optimalt at udsende »falske« informationssignaler. Dette gælder både information til offentligheden, f.eks. regnskabsinformation, og information til det offentlige, f.eks. i forbindelse med priskontrol eller eksternalitetskontrol. For at »styre« virksomhederne må man derfor (både ved bureaukrati og ved markedsmekanismer) være opmærksom på ikke alene, at man som beslutningsgrundlag kun har ufuldkommen information, men også at de beslutninger, man træffer, og den måde informationen udnyttes på, har indflydelse på hvilken information, som er til rådighed. Den information, der produceres, er ikke en eksogen variabel, men en endogen variabel, der bestemmes af det økonomiske system sammen med alle andre variable.

9. Udover af Herbert A. Simon er denne udfordring bl.a. taget op i banebrydende arbejder af Alchian og Demsetz (1972) og Williamson (1975).

Megen kritik af virksomhedernes adfærd munder ud i kravet om øget »offentlig styring og indsyn« og i kravet om større »samfundsmæssig hensyntagen« i virksomhedsdispositioner. Det forudgående har været et forsøg på at formulere områder, hvor sådanne krav kan være berettigede ud fra mere konkrete hensyn. I den almindelige debat omkring disse problemer synes »øget offentlig indsyn og indflydelse« ofte at have udviklet sig til at blive mål i sig selv. Det er derfor naturligt mere konkret at spørge: Hvad er det for samfundsmæssige hensyn, der skal tilgodeses? Hvilke mål er det, der skal tilgodeses ved øget offentlig indflydelse og indsyn? Hvad der det, bankerne, forsikringsselskaberne og B&W burde have disponeret anderledes, når der realistisk tages hensyn til, at beslutninger altid må træffes under ufuldkommen information og under hensyntagen til de øvrige begrænsninger, der er antydnet i det forudgående? På baggrund af svar herpå kan man så diskutere, om øget offentlig indsyn¹⁰ og indflydelse er det bedst egnede middel til opnåelse af disse mål, eller om der findes andre egnede midler.¹¹

I den forbindelse bør det ikke i kritikken af de eksisterende forhold forglemmes, at markedsmekanismen til løsning af i hvert fald mange allokeringssopgaver er et både billigt og fintfølende instrument. Priserne er ikke alene skyggepriser, der reflekterer den relative knaphed af forskellige varer og produktionsfaktorer, men spiller en særdeles væsentlig rolle ved at aggregere og kommunikere ufuldkommen og decentraliseret information. For at udnytte markedsmekanismen hensigtsmæssigt er det måske mere væsentligt at forstå, hvad den ikke kan, end at forstå, hvad den kan. En hensigtsmæssigt fungerende markedsmekanisme kræver mange og nuancerede indgreb til løsning af en række af de problemer, der er blevet skitseret i det forudgående.

Problemstillingen kompliceres yderligere af, at markedsmekanismen ikke fungerer i et sociologisk tomrum. Alle er vi i vor adfærd underkastet en række sociale normer. På den ene side løser disse sociale normer en række problemer for det økonomiske system. F.eks. er tillid afgørende for at det sæt transaktioner, som det økonomiske system er baseret på, fungerer så gnidningsfrit, som det gør. Når vi ikke snyder hinanden mere, end vi gør, er det måske i nok så høj grad på grund af sociale normer, som det er fordi, det ikke betaler sig? På den anden side er de sociale normer ofte i strid med den adfærd, der fremmer den økonomiske effektivitet. Dette hæmmer naturligt nok den arbitrageproces, som det økonomiske

10. I stedet for øget offentlig indsyn kunne meget måske nås ved at tvinge virksomhederne til forbedret informationsgivning til offentligheden.

11. Jf. hvor uklar rolledefinitionen er for det offentliges repræsentanter i bankernes bestyrelser.

system er baseret på. Ganske vist vil der tit være betydelige økonomiske fordele at opnå for dem, som bryder normerne, men meget tyder på, at de største fordele i det lange løb tilfalder dem, som lever i overensstemmelse med de sociale normer.¹²

Litteratur

- Akerlof, George. 1970. The Market for »Lemons«: Quality Uncertainty and the Market Mechanism. *Quarterly Journal of Economics*, 488-500.
- Akerlof, George. 1976. The Economics of Caste and of the Rat Race and Other Woeful Tales. *Quarterly Journal of Economics*, 599-617.
- Arrow, K. J. 1964. The Role of Securities in the Optimal Allocation of Risk Bearing. *Review of Economic Studies*, 91-96.
- Arrow, K. J. 1969. The Organization of Economic Activity. *The Analysis and Evaluation of Public Expenditure: The PPB System*. Joint Economic Committee, 91 st. Cong., 1st Sess.
- Alchian, A. A. and H. Demsetz. 1972. Production, Information Costs, and Economic Organization. *American Economic Review*, December, 777-795.
- Baumol, W. J. 1972. On Taxation and the Control of Externalities. *American Economic Review* 62, 307-322.
- Buchanan, J. M. 1969. External Diseconomies, Corrective Taxes, and Market Structure. *American Economic Review* 59, 174-177.
- Cheung, Steven N. S. 1973. The Fable of the Bees: An Economic Investigation. *The Journal of Law and Economics*, April.
- Coase, R. H. 1937. The Nature of the Firm. *Economica*, 386-405.
- Coase, R. H. 1960. The Problem of the Social Cost. *Journal of Law and Economics* 3, 1-44.
- Debreu, G. 1959. *Theory of Value*. New York.
- Hayek, F. A. 1945. The Use of Knowledge in Society. *American Economic Review*, September, 519-30.
- Hirshleifer, J. 1971. The Private and Social Value of Information and the Reward to Inventive Activity. *American Economic Review* 61, 562-74.
- Leland, Hayne. 1979. Quacks, lemons and Licensing: A Theory of Minimum Quality Standards. *Journal of Political Economy*.
- Nielsen, Niels Christian. 1980. *Opsparing, velfærd og samfundsøkonomi*. København.
- Pigou, A. C. 1920. *The Economics of Welfare*. London.
- Rothschild, M. and J. Stiglitz. 1976. Equilibrium in Competitive Insurance Markets. *Quarterly Journal of Economics*, 629-649.
- Sandmo, Agnar. 1975. Optimal Taxation in the Presence of Externalities. *Swedish Journal of Economics*, 86-98.
- Starret, David A. 1972. Fundamental Non-

12. Se Akerlof (1976) for en illustrativ diskussion af denne problematik.

system er baseret på. Ganske vist vil der tit være betydelige økonomiske fordele at opnå for dem, som bryder normerne, men meget tyder på, at de største fordele i det lange løb tilfalder dem, som lever i overensstemmelse med de sociale normer.¹²

Litteratur

- Akerlof, George. 1970. The Market for »Lemons«: Quality Uncertainty and the Market Mechanism. *Quarterly Journal of Economics*, 488-500.
- Akerlof, George. 1976. The Economics of Caste and of the Rat Race and Other Woeful Tales. *Quarterly Journal of Economics*, 599-617.
- Arrow, K. J. 1964. The Role of Securities in the Optimal Allocation of Risk Bearing. *Review of Economic Studies*, 91-96.
- Arrow, K. J. 1969. The Organization of Economic Activity. *The Analysis and Evaluation of Public Expenditure: The PPB System*. Joint Economic Committee, 91 st. Cong., 1st Sess.
- Alchian, A. A. and H. Demsetz. 1972. Production, Information Costs, and Economic Organization. *American Economic Review*, December, 777-795.
- Baumol, W. J. 1972. On Taxation and the Control of Externalities. *American Economic Review* 62, 307-322.
- Buchanan, J. M. 1969. External Diseconomies, Corrective Taxes, and Market Structure. *American Economic Review* 59, 174-177.
- Cheung, Steven N. S. 1973. The Fable of the Bees: An Economic Investigation. *The Journal of Law and Economics*, April.
- Coase, R. H. 1937. The Nature of the Firm. *Economica*, 386-405.
- Coase, R. H. 1960. The Problem of the Social Cost. *Journal of Law and Economics* 3, 1-44.
- Debreu, G. 1959. *Theory of Value*. New York.
- Hayek, F. A. 1945. The Use of Knowledge in Society. *American Economic Review*, September, 519-30.
- Hirshleifer, J. 1971. The Private and Social Value of Information and the Reward to Inventive Activity. *American Economic Review* 61, 562-74.
- Leland, Hayne. 1979. Quacks, lemons and Licensing: A Theory of Minimum Quality Standards. *Journal of Political Economy*.
- Nielsen, Niels Christian. 1980. *Opsparing, velfærd og samfundsøkonomi*. København.
- Pigou, A. C. 1920. *The Economics of Welfare*. London.
- Rothschild, M. and J. Stiglitz. 1976. Equilibrium in Competitive Insurance Markets. *Quarterly Journal of Economics*, 629-649.
- Sandmo, Agnar. 1975. Optimal Taxation in the Presence of Externalities. *Swedish Journal of Economics*, 86-98.
- Starret, David A. 1972. Fundamental Non-

12. Se Akerlof (1976) for en illustrativ diskussion af denne problematik.

- convexities in the Theory of Externalities. *Journal of Economic Theory*, 180-199.
- Stiglitz, J. E. 1975. Information and Economic Analysis. Technical Report nr. 155, Institute for Mathematical Studies in the Social Sciences, Stanford University.
- Williamson, O. E. 1975. *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*. New York.
- Zeuthen, F. 1930. *Problems of Monopoly and Economic Warfare*. London.