

Decentralisering i den offentlige sektor

Jørn Henrik Petersen

Institut for Samfundsvidenskab, Odense Universitet

SUMMARY: *The paper discusses the efficiency of collective decision-making and decentralization. It is demonstrated that efficiency depends on the number of participants involved. Decentralization is argued on the basis of the theory of perfect mapping. Scale economies through consolidation may be offset by monopoly effects. Welfare losses may result from public supply of divisible goods unless provision is made through a combination of collective and market processes. Finally, the paper presents arguments in favor of benefit taxation given an acceptable distribution of incomes.*

1. Indledning

Formålet med denne artikel er at diskutere de hensyn, der må inddrages ved fastlæggelsen af opgavefordelingen i den offentlige sektor med særligt henblik på mulighederne for at tillægge den individuelle efterspørgsel en central rolle.

Artiklens normative udgangspunkt kan med Wiseman (1980) formuleres således: »If we begin from the prescriptions of methodological individualism, then the optimal social organisation for a community would be one whose decision rules and procedures (property and contract laws etc.), and rules for changing those rules (constitutional, etc., arrangements, laws affecting the behavior of groups) generate the most efficient reflection of individual preferences.«

Omend Wiseman behandler et ganske andet problem, kan det også i henseende til drøftelsen af den »optimale« decentraliseringsgrad være relevant at spørge: »What can we say about the 'efficiency' of the *processes* by which decisions are taken, and can we distinguish *process* efficiency (the competence of the 'machine' in delivering whatever it delivers) and *outcome* efficiency (the competence of the system in delivering the 'right things')?«

I. Om institutionelle rammer og bytte i private hhv. kollektive goder

Personers, organisationers og offentlige myndigheders muligheder for at »påtvinge« en eller flere andre en beslutning afhænger af den potentielt »tvungnes«

Decentralisering i den offentlige sektor

Jørn Henrik Petersen

Institut for Samfundsvidenskab, Odense Universitet

SUMMARY: *The paper discusses the efficiency of collective decision-making and decentralization. It is demonstrated that efficiency depends on the number of participants involved. Decentralization is argued on the basis of the theory of perfect mapping. Scale economies through consolidation may be offset by monopoly effects. Welfare losses may result from public supply of divisible goods unless provision is made through a combination of collective and market processes. Finally, the paper presents arguments in favor of benefit taxation given an acceptable distribution of incomes.*

1. Indledning

Formålet med denne artikel er at diskutere de hensyn, der må inddrages ved fastlæggelsen af opgavefordelingen i den offentlige sektor med særligt henblik på mulighederne for at tillægge den individuelle efterspørgsel en central rolle.

Artiklens normative udgangspunkt kan med Wiseman (1980) formuleres således: »If we begin from the prescriptions of methodological individualism, then the optimal social organisation for a community would be one whose decision rules and procedures (property and contract laws etc.), and rules for changing those rules (constitutional, etc., arrangements, laws affecting the behavior of groups) generate the most efficient reflection of individual preferences.«

Omend Wiseman behandler et ganske andet problem, kan det også i henseende til drøftelsen af den »optimale« decentraliseringsgrad være relevant at spørge: »What can we say about the 'efficiency' of the *processes* by which decisions are taken, and can we distinguish *process* efficiency (the competence of the 'machine' in delivering whatever it delivers) and *outcome* efficiency (the competence of the system in delivering the 'right things')?«

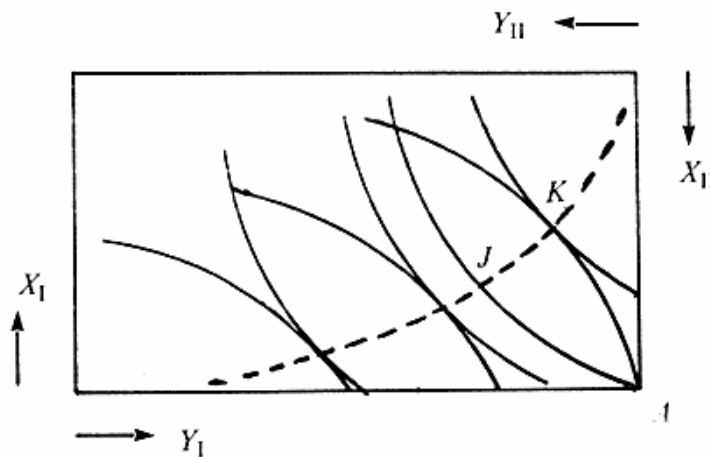
I. Om institutionelle rammer og bytte i private hhv. kollektive goder

Personers, organisationers og offentlige myndigheders muligheder for at »påtvunge« en eller flere andre en beslutning afhænger af den potentielt »tvungnes«

mulighedsområde. Indeholder dette et omfattende sæt af muligheder, der giver omtrentlig samme nytte, vil ingen kunne påtvinge vedkommende sin beslutning. De institutionelle rammer er derfor centrale for menneskelig adfærd.

Bytte i private goder

Betragt handel mellem to individer, der hver har noget at tilbyde, som den anden part ønsker. Lad f.eks. de to individer have initialmængder af to private goder, X og Y , svarende til punktet A i Edgeworth kassen i figur 1.



Figur 1.

Den institutionelle struktur er da et *isoleret bytte*. Bytteforholdet er indetermineret og bestemt af parternes indbyrdes styrke. Accepterer begge parter hinandens ejendomsret til initialmængderne, eller garanterer en tredjepart ejendomsretten, er bytteforholdet indetermineret, men kun over JK . Det er *konkurrence*, der afgørende svækker den »stærkes« magt. Øges antallet af deltagere i bytteprocessen ændres denne til en »*competitive forhandlingsproces*«, der yderligere indsnævrer intervallet for det mulige bytteforhold. Bliver antallet af personer i byttet så stort, at alle tilpasser sig parametriske til givne priser (»*competitive exchange*«), er bytteforholdet entydigt, og ingen har »magt«.

Byttet beror på »*gains from trade*«. Med stadig flere deltagere reduceres konflikten om den mulige velfærdsgevinsts fordeling.

Bytte i kollektive goder

Lad os betragte et tilsvarende simpelt eksempel med to personer og et kollektivt gode. Godet kan f.eks. være belysning på en vej, der fører til to huse, d.v.s. godet er kollektivt over de to husenes ejere. Antag, at de begge tillægger godet en værdi på

1000 kr. (deres marginale betalingsvilje), mens etableringsomkostningen er 1500 kr. De har begge to handlingsmuligheder: at medvirke til tilvejebringelsen eller at undlade dette. Tabellen illustrerer de mulige udfald:

		<i>B's handlingsmuligheder:</i>	
		medvirke til tilvejebringelse	ikke medvirke til tilvejebringelse
<i>A's handlingsmuligheder:</i>	medvirke til tilvejebringelse	(I) $A + 250 \quad B + 250$	(III) $A - 500 \quad B + 1000$
	ikke medvirke til tilvejebringelse	(II) $A + 1000 \quad B - 500$	(IV) $A \quad 0 \quad B \quad 0$

Udfaldet i celle I svarer til, at de to parter deler omkostningerne lige. Begge realiserer et »gains from trade«. For både *A* (celle II) og *B* (celle III) gælder det imidlertid, at »samarbejdsstrategien« er domineret af »ikke-samarbejdsstrategien«, fordi godets karakter muliggør »gratist-adfærd«. Følger begge den dominante strategi, bliver resultatet, at de positive »gains from trade« ikke realiseres, (celle IV).

Dette problem kan let overvindes i to-persontilfældet, hvis parterne forhandler og accepterer, at indgåede aftaler skal overholdes. Øges den involverede persongrupper størrelse, vil for det første *koordinations- og informationsomkostningerne* stige. For det andet vil den enkelte opfatte sit eget bidrag som ubetydeligt i forhold til de samlede omkostninger, og for det tredje vil sandsynligheden for at blive opdaget som »gratist« være mindre. En forhandlingsløsning er derfor ikke realistisk. Den erstattes af beslutninger i repræsentative forsamlinger, som *påtvinges* borgerne.

Adfærd og institutionel struktur

Vi ser m.a.o. vidt forskellige implikationer i henseende til realisering af »gains from trade« ved det rene private og det rene kollektive gode, når antallet af involverede parter øges. Gruppetørrelsen har implikationer for den individuelle adfærd. Mens det er simpelt at bestemme de formelle betingelser for efficient tilvejebringelse af et kollektivt gode, eksisterer der ikke en *institutionel adressat*, d.v.s. det er ikke muligt at bestemme en beslutningsstruktur, der i sig selv frembringer et optimalt resultat med udgangspunkt i den traditionelle teori om kollektive goder.

Om muligheden for individuel mængdetilpasning

Den gruppe over hvilken en repræsentativ forsamling træffer bindende, politiske beslutninger er derfor en central størrelse, fordi en politisk beslutning i sig selv har

det kollektive godes karakter. Når den er truffet, har den gyldighed for alle. Dette kan, hvis godet faktisk er kollektivt over pågældende gruppe indebære en løsning af det skitserede problem. (Om et optimum realiseres afhænger af finansieringen); men det kan også give anledning til *velfærdstab*, hvis godet faktisk kunne tilvejebringes i forskellig mængde for forskellige forbrugere. Hvor det private bytte giver mulighed for *individuel mængdetilpasning* svarende til præferencefordelingen, er dette umuligt ved »politisk« tilvejebringelse.

Kollektive goders rumlige dimension

Teorien om kollektive goder udsiger, som nævnt, intet om den institutionelle beslutningsstruktur. Man kan imidlertid tage udgangspunkt i, at den til et gode knyttede kollektivitetsegenskab kun udstrækker sig over en vis gruppestørrelse, der kan være større eller mindre, jf. Breton (1965) og Olson (1969). Der er således til kollektivitetsegenskaben knyttet en rumlig dimension, så fordelene for den enkelte forbruger aftager med afstanden fra udbudsstedet. Ethvert gode vil da i sine effekter vedrøre en større eller mindre afgrænset gruppe.

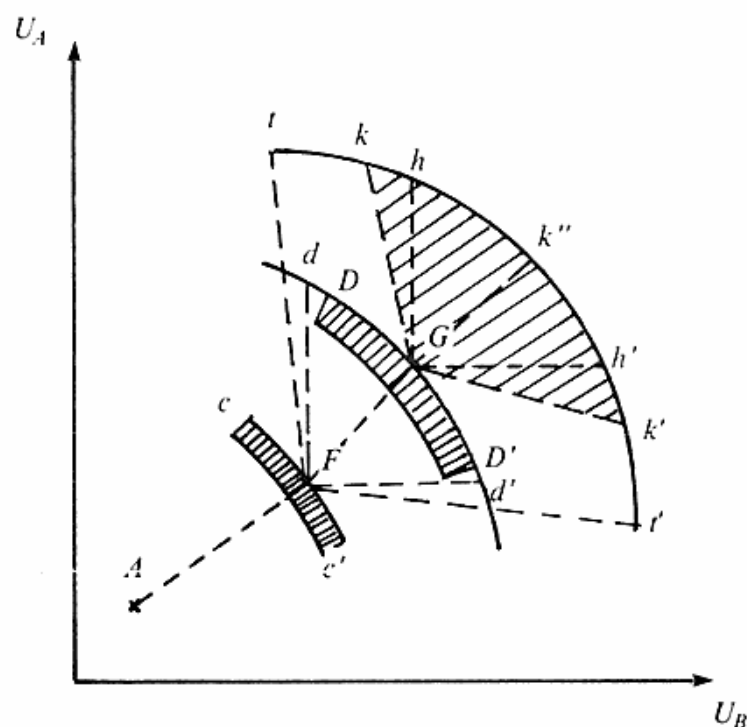
Dette er udgangspunktet for Buchanan's (1974) grafiske fremstilling af de muligt opnåelige »gains from trade« i forskellige godekategorier. Problemet illustreres ved hjælp af en nyttemulighedskurve for to personer, hvor »den anden« skal opfattes som »alle andre«, hvis adfærd den enkelte ikke kan påvirke.

Den grafiske illustration

Den initiale situation, *A*, i figur 2, svarer til *A* i Edgeworth kassen. Uden accepterede ejendomsrettigheder og bytteprocedurer vil de to personer være i *A*. Muliggøres markedsbytte, opstår en nyttemulighedskurve, der ligger »længere ude«. Afhængigt af de institutionelle strukturer vil et bytte føre til en ny placering i området *cc'*. Fuldkommen konkurrence vil føre til *F*. Når mulighedsområdet er så »lille« som illustreret, skyldes det, at den enkelte deltager i byttet har flere muligheder. I grænsetilfældet, *F*, er der tale om parametrisk tilpasning til givne priser.

Introduceres goder, der er kollektive over et *lokalsamfund*, opstår nye muligheder for »gains from trade« svarende til området *Fdd'*. Området for mulige fordelinger af denne velfærdsgevinst er igen relativt snævert svarende til det skraverede areal mellem *D* og *D'*. Dette skyldes eksistensen af alternativer opnåelige gennem *mobilitet*. Mobiliteten hindrer, at lokalsamfundet kan tilegne sig det fiskale overskud. Dette kan kun ske, hvis *mobilitetsomkostningerne* er prohibitive, jf. nedenfor. Lad os gå ud fra en slutplacering i *G*.

Antag nu nye muligheder for »gains from trade« ved introduktion af goder, der er *nationalt kollektive*. Fordi fordelene tilflyder alle, vil intet lokalsamfund tilveje-



Figur 2.

bringe sådanne goder i optimalt omfang. Igen forskydes nyttemulighedskurven mod nordøst; men det er nu væsentligt mere usikkert, hvordan opnåelige »gains from trade« vil blive fordelt. Der er *ingen konkurrerende udbydere*, d.v.s. ingen restriktioner på fordelingen af gevinsten - med mindre man inddrager mobilitet over grænserne. Intet hindrer en fordeling, der falder udenfor det Pareto-optimale område Ghh' . Dog hindrer de konstitutionelle regler om ikke arbitrær, diskriminatorisk beskatning, at man bevæger sig udenfor f.eks. kk' .

Figuren antyder desuden et andet problem. Mens de skraverede mulighedsområder ved private og lokale goder ligger relativt tæt på nyttemulighedskurven, er det skraverede mulighedsområde Gkk' væsentligt større. Dette illustrerer, at der *ikke* er samme *incitament til effektivitet* som i de to første tilfælde. På grund af fraværet af alternativer, kan den enkelte blive »påtvunget« en kollektiv beslutning, selv om den måtte stille vedkommende ringere end uden denne beslutning.

Endelig viser figuren et tredje problem, nemlig konsekvenserne af, at man centralt måtte udbyde »lokale« goder, eller lokalt gennem kollektive beslutninger udbyde private goder. Intervallet for mulige udfald øges da til Fu' . Herved åbnes

mulighed for en velfærdsforringelse for en af parterne sammenlignet med situationerne *G* hhv. *F*, ligesom der åbnes mulighed for velfærdstab, fordi incitamentet til effektivitet reduceres. Disse to problemer vil blive nærmere belyst i det følgende.

II. Decentralisering som instrument for præferenceafdækning

Med mindre alle borgere i en nationalstat har identiske præferencer og indkomster, vil graden af overensstemmelse mellem de faktiske kollektive valg og de individuelle præferencer variere fra borger til borger. En mulighed for at reducere afvigelserne er anvendelse af decentraliserede fiskale systemer.

Hovedformålet med delegering af beslutningskompetance til lokalsamfund må være at mindske afvigelserne mellem det for det enkelte individ mest ønskværdige og det af de kollektive beslutningsprocesser flydende slutresultat. Tanken hviler således på, at befolkningens homogenitetsgrad øges med aftagende gruppestørrelse, hvorfor mindre og mere homogene beslutningsenheder vil reducere den nævnte afvigelse. På den anden side modificeres dette argument af forekomsten af *stordriftsfordele*, *eksternaliteter*, *skatteovervæltningmuligheder*, *omfordelingsønsker* o.s.v., der alle implicerer større og mere heterogene samfund. Der er således *substitutionsrelationer* mellem de forskellige hensyn. Substituerbarheden og dens konsekvenser er genstand for de følgende overvejelser.

Perfekt korrespondens

Den rumlige udstrækning af kollektivitetsegenskaben varierer fra gode til gode. Teoretisk kan man forestille sig, at der for hver godekategori etableres en beslutningsenhed, så alle nytteeffekter udtømmes indenfor denne enhed. Denne *perfekte korrespondens* fordrer et stort antal beslutningsenheder. Der er derfor en afvejning mellem beslutnings- og administrationsomkostninger, der øges med antallet af beslutningsenheder, på den ene side og fordelene ved, at alle effekter udtømmes inden for beslutningsenheden på den anden side. Det kan da vises, jf. Barzel (1969), at det for goder, hvis effekter udtømmes over et geografisk område, og hvis produktionsomkostninger er de samme centralt og decentralt, altid vil være lige så efficient at lade decentrale beslutningsenheder frembringe godet, som det vil være, at lade et centralt beslutningsorgan tilvejebringe et for alle ensartet omfang.

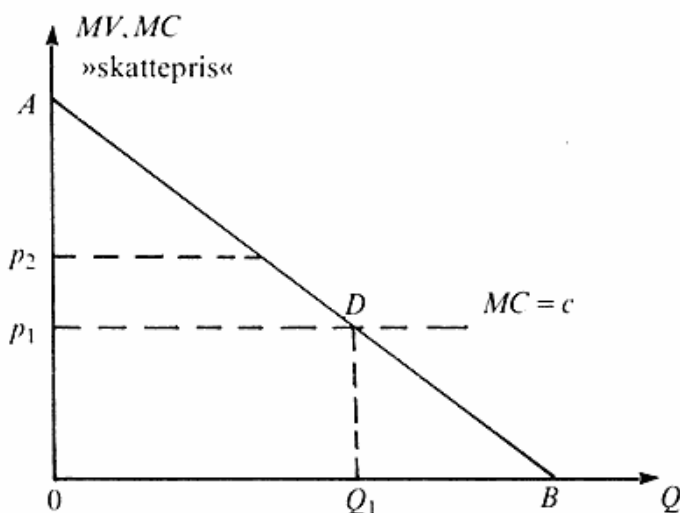
Imperfektioner

Hvis elterspørgernes mulighedsområder reduceres, vil den enkelte udbyder i stigende grad være i en monopolsituation. Dette sker, hvis antallet af selvstændige beslutningsenheder indskrænkes, hvilket i grænsetilfældet fører til centralt udbud. Konsekvensen er, at der kan sættes et spørgsmålstejn ved »*bæredygtighedsargumen-*

tet« for etablering af større enheder, også selv om disse medfører lavere produktionsomkostninger pr. enhed. Denne *skalafordel* kan nemlig blive »opspist« på grund af *monopoleffekten* enten i form af »et for stort« udbud, jf. Niskanen (1968, 1971) eller i form af *teknisk inefficiens*, jf. Migue og Belanger (1974), eller i form af en kombination af disse muligheder. Begrundelsen for disse effekter ligger i antagelser om politiker/burekrat adfærd, herunder antagelser om politikernes evne til/mulighed for/interesse i at understøtte hhv. hæmme bureaukратиernes udnyttelse af deres monopolsituation.

»Et for stort« udbud

Lad os antage budgetmaximerende adfærd, der er identisk med outputmaximerende adfærd. Antag at et repræsentativt individs marginalværdikurve for et offentligt udbudt gode er $MV = a - bQ$, mens godet produceres til konstante marginalomkostninger, $MC = c$, jf. figur 3.



Figur 3.

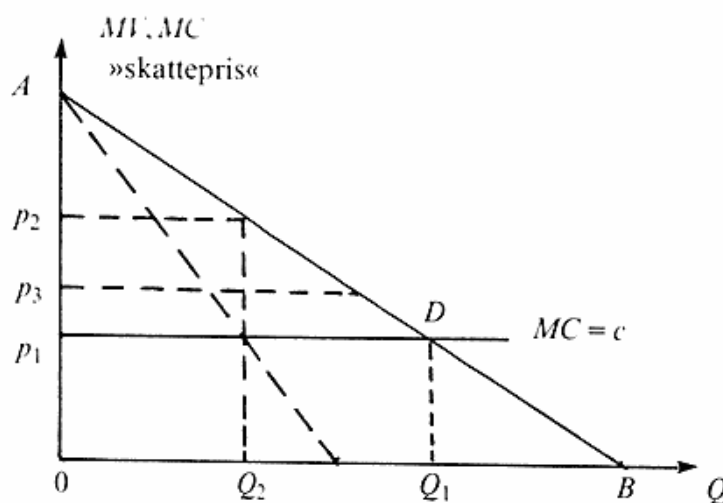
Til en skattepris $p_1 = c$ efterspørges Q_1 . I praksis foreligger imidlertid ingen skattepris, fordi der udbydes et totaloutput for et totalbudget. Under outputmaximerende adfærd vil der blive udbydt $0B$, der medfører et nytтетab for forbrugerne svarende til Q_1DB eller $c^2/2b$. Konsumentoverskuddet reduceres gennem en stigende »skattepris«. Ved tilpasning til præferencerne vil konsumentoverskuddet være p_1AD , men fordi det bureaukratisk/politiske system har et diskretionært spillerum, reduceres dette overskud med Q_1DB . Dette svarer til en skattepris p_2 , idet $p_2 - p_1 = (a - c) + \sqrt{a(a - 2c)}$, d.v.s. »merprisen« vokser med a og reduceres med c . For $a \leq 2c$ »opluges« hele forbrugeroverskuddet i »et for stort udbud«.

Hvis individets mobilitetsomkostninger øges ved sammenlægninger af beslutningsenheder, så de overstiger $p_2 - p_1$, er der ingen »gains from trade« i tilvejebringelse af godet til den lavest mulige omkostning. Det ville være fordelagtigt for dette individ at leve i et mindre lokalsamfund udsat for større konkurrence fra andre lokalsamfund, d.v.s. »ofre« en opnåelig skalaeffekt for at undgå monopoliseringstabet.

Denne model modsvarer en situation med prisdiskrimination af første grad, mens den anden betragtningsmåde tager udgangspunkt i det gængse monopoltilfælde.

»Øget teknisk inefficiens«

Tankegangen er den samme, nemlig at bureaukrater/politikere i højere grad har et diskretionært spillerum, når beslutningsenhedens monopolgrad øges, hvilket sker ved sammenlægning af beslutningsenheder - med central tilvejebringelse som grænsetilfælde. Større beslutningsenheder øger informationsomkostningerne såvel internt som i henseende til »konkurrenternes prispolitik«. Mobilitetsomkostningerne øges, og efterspørgselselasticiteten tenderer at reduceres, d.v.s. der foreligger standardkarakteristika for monopoladfærd.



Figur 4.

Optimalsituationen er i figur 4 et udbud $Q_1 = (a - c)/b$ til en skattepris p_1 . Monopolprofitten er imidlertid størst for $Q_2 = (a - c)/2b$ til skatteprisen p_2 . Denne »profit« kan bureaukrater/politikere kun tilegne sig i ikke-pekuniær form, d.v.s. ved en forskydning i opadgående retning af marginalomkostningskurven. Igen er det antallet af foreliggende alternativer, der sætter en grænse på »opspisningen« af for-

brugeroverskuddet. Hvis f.eks. mobilitetsomkostningerne svarer til $p_3 - p_1$, vil en skattepris større end p_3 føre til mobilitet, d.v.s. marginalomkostningerne kan maksimalt forøges svarende til mobilitetsomkostningerne. Med mange, nærliggende alternativer er der således snævre grænser på monopol-adfærden. Foretages sammenlægninger af jurisdiktioner eller overlades en opgave til central beslutningstagen øges monopolgraden og tilpasningen til præferencerne svækkes.

Foreløbig konklusion

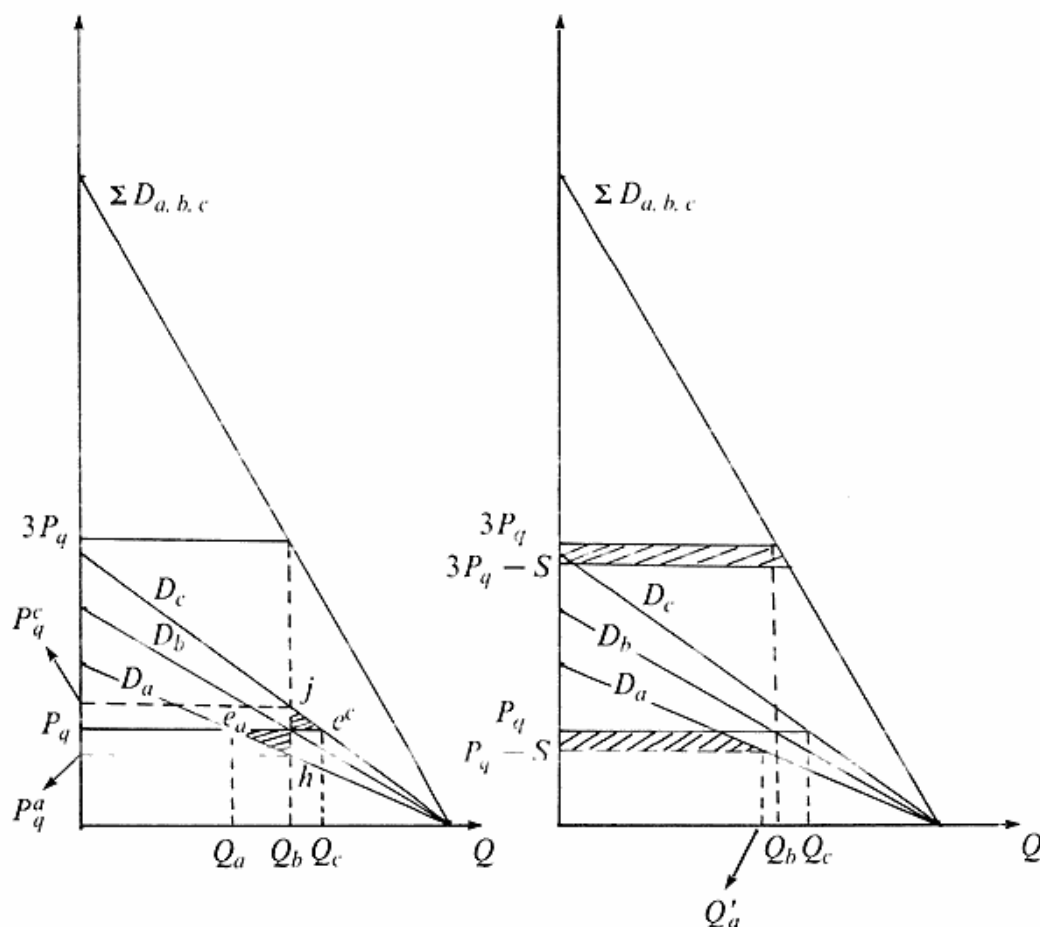
Konklusionen af de hidtidige ræsonnementer er, at beslutningsprocessen skal decentraliseres til de mindste enheder konsistente med udstrækningen af det pågældende godes geografiske effekter. Denne konklusion bygger på den antagelse, at det faktisk drejer sig om et gode, der er kollektivt over en vis gruppe; men ofte vil den politiske proces også omfatte udbud af goder, der er delelige. Der opstår da en ny form for substitutionsrelation, nemlig mellem tilvejebringelse i fælles omfang og den principielle mulighed for individuel mængdetilpasning. Der er da mulighed for en imperfektion, der skyldes den restriktion, at godet tilvejebringes i fælles omfang.

Om kollektiv beslutningstagen ved delelige goder

Lad os betragte en model til belysning af kollektivt forbrug af delelige goder, jf. Spann (1974). Vi tænker os tre individer med efterspørgselskurver D_a , D_b og D_c , jf. figur 5. De står overfor prisen P_q . Til denne pris efterspørges hhv. Q_a , Q_b og Q_c .

Lad tilvejebringelsesprocessen blive kollektiviseret. Det »kollektive« gode må da opfattes som et »tre-komponent gode«, der indeholder tre enheder af det delelige gode Q , der fordeles med en enhed til hvert individ. Omkostningerne vil være $3P_q$. Hvor summationen af de individuelle efterspørgselskurver skærer $3P_q$ bestemmes det fælles tilvejebringelsesomfang, der iøvrigt modsvarer medianvælgerens efterspørgsel, Q_b . *Velfærdstab*, der er illustreret skraveret, modsvarer a og c 's tab som følge af det fælles tilvejebringelsesomfang. Optimumsbetingelsen for det kollektive gode er opfyldt, men der er dødvægtstab i systemet. Antag at priserne differentieres, idet efterspørgselskurverne antages at afspejle forskelle i indkomst. Skattepriserne vil da være P_q^c og P_q^a for c og a og P_q for b . Summationen af priserne svarer til $3P_q$, der også modsvarer af de summerede marginalværdier. På trods heraf er situationen ikke optimal; men der har fundet en omfordeling sted, a har vundet $P_q e_a h P_q^a$, mens c har tabt $P_q P_q^c j e^c$. Omfordelingen resulterer i et nettotab lig det skraverede område, uanset at der anvendes differentieret beskatning. Tabet skyldes det fælles forbrugsomfang.

Skal en kollektivisering derfor være efficient, må der nødvendigvis være knyttet omkostningsreducerende faktorer til den fælles tilvejebringelse. Dette kan illustre-



Figur 5.

res som vist i den højre del af figur 5, hvor det antages, at fælles tilvejebringelse medfører en lavere omkostning f.eks. $3P_q - S$. Herved opnås en vækst i samlet forbrugeroverskud svarende til det skraverede trapezformede areal. Er dette større end de skraverede trekantarealer i figurens venstre del, er det samfundsmæssigt ønskværdigt, at de opnåelige fordele ved fælles forbrug realiseres gennem kollektivisering. Lader man imidlertid *a* oppebære hele gevinsten og lader det kollektivt tilvejebragte, fælles forbrug svare til Q'_a , der er *a*'s efterspørgsel til den lavere »skattepris«, mens *b* og *c* fremdeles betaler P_q , vil der ikke længere være tab som følge af det fælles forbrug. Q'_a modsvarende *a*'s ønsker til den lavere pris, mens *b* og *c* yderligere kan købe enheder i markedet til prisen P_q og derved bringe sig i deres respektive ligevægtssituationer Q_b og Q_c .

Ved at lade godet udbyde kollektivt op til et omfang, der modsvarende efterspørgs-

len hos det individ, der tillægger godet den laveste marginalværdi, idet dette individ oppebærer de fulde fordele af den lavere omkostning, er efterspørgselsdispositionerne løsgjort fra den spændetrøje, der er en følge af det fælles forbrug.

Endnu en konklusion

Hermed er decentraliseringsargumentet ført over på det individuelle plan. Når goderne er delelige, men enhedsomkostningerne er mindre ved fælles tilvejebringelse, implicerer betragtningerne, at beslutningsprocessen skal lokaliseres svarende til den geografiske udstrækning af fællesforbrugets fordele men med mulighed for individuel mængdetilpasning udover et vist niveau.

III. Decentralisering og indkomstfordeling

Selv om mange vil acceptere ønsket om tilpasning til de individuelle præferencers intensitet, vil mange givetvis være skeptiske overfor en så vidtgående decentralisering som antydnet. Argumentet vil være, at efterspørgsel både er betinget af præferenceintensitet og af *indkomstfordelingen*. Spørgsmålet er, om dette er en relevant betragtning.

I den sammenhæng kan det være rimeligt at fremhæve, at indkomstfordelingen i sig selv har karakter af et kollektivt gode af national karakter, hvorfor det må være centralregeringens opgave at tilvejebringe den ønskede indkomstfordeling, mens lokalsamfundene konkurrerer på deres allokeringsmæssige beslutninger givet den fastlagte fordeling.

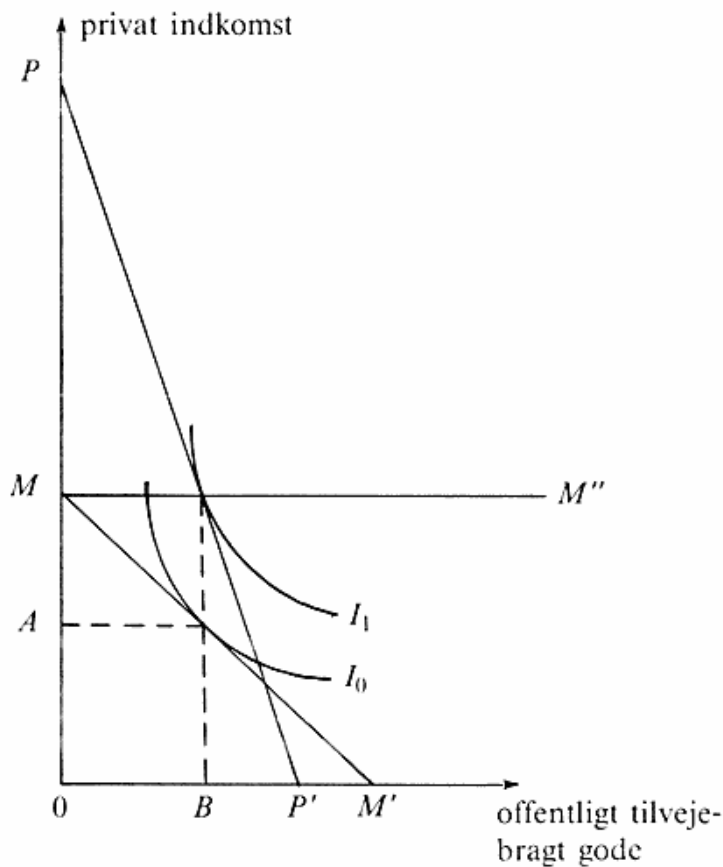
Dette ville yderligere indebære den fordel, at indkomstfordelingsspørgsmålet refererede til den personelle fordeling. (En indkomstfordeling mellem beslutningsenhederne med det sigte at lade disses aktiviteter indgå i omfordelingspolitikken vil uvægerligt medføre en række ejendommeligheder i henseende til den personelle fordeling).

Overfor dette synspunkt hævdes det undertiden, at selv om staten måtte have etableret en på en eller anden måde defineret ønskværdig eller acceptabel indkomstfordeling, ville der alligevel være behov for en udligning mellem lokalsamfundene, fordi disse skal differentiere deres ydelser mellem forskellige befolkningsgrupper. Dette forudsætter imidlertid, at lokalsamfundene fremdeles skal finansieres over de traditionelle skatteformer; men dette behøver ikke være tilfældet, hvis de personlige indkomstforskelle er udlignet i den ønskede grad. Man kunne i så fald forestille sig anvendelse af en form for benefit-beskatning, idet de fordelingsmæssige modargumenter mod denne beskatningstype da ikke længere ville gøre sig gældende. Man vil derfor kunne udforme den lokale finansiering ud fra allokeringsmæssige synspunkter.

Om virkningerne af benefit beskatning

Bag ideen om en statslig omfordelingspolitik og varetagelse af de egentligt nationalt kollektive goder ligger ønsket om en klarere adskillelse mellem budgettets fordelingsmæssige og allokativ funktioner. I princippet er omfordelende transfereringers niveau og retning et spørgsmål, der ikke berører finansieringen og allokeringen af offentligt tilvejebragte goder. Der er ingen grund til, at omfordeling skal finde sted gennem et omfattende sæt af ofte modsætningsfyldte enkeltforanstaltninger. Dette svækker nemlig den offentlige sektors efficiens, fordi enkeltindividernes præferencer og deres samspil med en realistisk opfattelse af skattepriserne ikke kan slå igennem i form af klare signaler om borgernes efterspørgsel efter offentligt udbudte goder.

Goder, der i princippet er delelige, og som stilles »gratis« til rådighed, vil øge den efterspørgsel, der kanaliseres gennem de politiske processer. Lad os illustrere dette i en simpel model, jf. Browning (1976).



Figur 6.

Indkomstrestruktionen for det betragtede individ i figur 6 er MM' . Hældningen viser den »skattepris«, vedkommende skal betale for det offentligt tilvejebragte gode. Efterspørgslen vil da være OB og velfærdsniveauet I_0 . Af fordelingsmæssige grunde ønskes dette individ »løftet« til det højere velfærdsniveau I_1 . Sker dette ved at ændre prisen til nul, vil den oplevede budgetrestriktion være MM'' , hvorfor vedkommende vil ønske sig mere af det pågældende gode og markere dette i den politiske proces. Alternativt kunne man have givet vedkommende en kontant transferering f.eks. MP og stillet ham overfor en pris svarende til hældningen på PP' . Hans efterspørgsel ville da uændret være OB . Han vil oppebære et tilskud MP og betale MP for godet. I begge tilfælde er den gennemsnitlige skattepris nul, men den marginale skattepris er forskellig. Der er derfor forskellig adfærd i de kollektive beslutningsprocesser.

De, der opnår et gode til en marginal skattepris på nul, vil efterspørge mere. Politikerne vil gerne indfri denne efterspørgsel, og udbyderne af godet er interesserede i udbudsorganisationens vækst. Herved opstår et efficiensproblem.

En decentralisering af efterspørgslen efter sådanne goder til individerne på grundlag af en acceptabel indkomstfordeling vil da have som formål at forbedre ressourceallokeringen i økonomien.

Problemet ved denne løsning er, at det synes politisk lettere at »komme igennem« med prisreduktioner på såkaldte »væsentlige« goder, end det er at gennemføre en egentlig indkomstfordeling; men konsekvensen heraf er en omfattende fiskal illusion, der fører til øget efterspørgsel. Dermed frembringes et pres for yderligere udbud, der forstærker problemet. »Allokeringsbudgettet« bliver set fra et allokeringssynspunkt for stort. Dette medfører dels, at omfordelingen af denne vej er større end den egentlig er, og dels, at man herigennem begrænser den skattekapacitet, der er til rådighed for egentlig omfordeling. Heraf fremgår også, at problemet populært sagt »bider sig selv i halen«, hvorfor det er vanskeligt at forestille sig en sådan ændring gennemført, selv om den ville kunne bedre såvel den allokative efficiens som skabe en mere ligelig fordeling. Det skal imidlertid ikke udelukke, at en sådan mulighed præsenteres til nærmere overvejelse.

Litteratur

- Barzel, Y. 1969. Two Propositions on the Optimum Level of Producing Collective Goods. *Public Choice*. 6: 31-37.
- Breton, A. 1965. A Theory of Government Grants. *Canadian Journal of Economics and Political Science*. 31: 175-87.

Indkomstrestruktionen for det betragtede individ i figur 6 er MM' . Hældningen viser den »skattepris«, vedkommende skal betale for det offentligt tilvejebragte gode. Efterspørgslen vil da være OB og velfærdsniveauet I_0 . Af fordelingsmæssige grunde ønskes dette individ »løftet« til det højere velfærdsniveau I_1 . Sker dette ved at ændre prisen til nul, vil den oplevede budgetrestriktion være MM'' , hvorfor vedkommende vil ønske sig mere af det pågældende gode og markere dette i den politiske proces. Alternativt kunne man have givet vedkommende en kontant transferering f.eks. MP og stillet ham overfor en pris svarende til hældningen på PP' . Hans efterspørgsel ville da uændret være OB . Han vil oppebære et tilskud MP og betale MP for godet. I begge tilfælde er den gennemsnitlige skattepris nul, men den marginale skattepris er forskellig. Der er derfor forskellig adfærd i de kollektive beslutningsprocesser.

De, der opnår et gode til en marginal skattepris på nul, vil efterspørge mere. Politikerne vil gerne indfri denne efterspørgsel, og udbyderne af godet er interesserede i udbudsorganisationens vækst. Herved opstår et efficiensproblem.

En decentralisering af efterspørgslen efter sådanne goder til individerne på grundlag af en acceptabel indkomstfordeling vil da have som formål at forbedre ressourceallokeringen i økonomien.

Problemet ved denne løsning er, at det synes politisk lettere at »komme igennem« med prisreduktioner på såkaldte »væsentlige« goder, end det er at gennemføre en egentlig indkomstfordeling; men konsekvensen heraf er en omfattende fiskal illusion, der fører til øget efterspørgsel. Dermed frembringes et pres for yderligere udbud, der forstærker problemet. »Allokeringsbudgettet« bliver set fra et allokeringssynspunkt for stort. Dette medfører dels, at omfordelingen af denne vej er større end den egentlig er, og dels, at man herigennem begrænser den skattekapacitet, der er til rådighed for egentlig omfordeling. Heraf fremgår også, at problemet populært sagt »bider sig selv i halen«, hvorfor det er vanskeligt at forestille sig en sådan ændring gennemført, selv om den ville kunne bedre såvel den allokative efficiens som skabe en mere ligelig fordeling. Det skal imidlertid ikke udelukke, at en sådan mulighed præsenteres til nærmere overvejelse.

Litteratur

- Barzel, Y. 1969. Two Propositions on the Optimum Level of Producing Collective Goods. *Public Choice*. 6: 31-37.
- Breton, A. 1965. A Theory of Government Grants. *Canadian Journal of Economics and Political Science*. 31: 175-87.

- Browning, E. K. 1976. Tax Reductions Versus Transfers in a Public Choice Model. *Public Finance Quarterly*, 31: 77-87.
- Buchanan J. M. 1974. Who Should Distribute What in a Federal System. I *Redistribution Through Public Choice*, eds. H. M. Hochman & G. E. Peterson, New York 1974, p. 22-42.
- Migue J. L. & G. Belanger. 1974. Toward a General Theory of Managerial Discretion. *Public Choice*, 17: 27-43.
- Niskanen, W. A. 1968. Non-market Decision Making: The Peculiar Economics of Bureaucracy. *American Economic Review*, Papers and Proceedings, vol. 58, p. 293-305.
- Niskanen, W. A. 1971. *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago.
- Olson, M. 1969. The Principle of Fiscal Equivalence: The Division of Responsibilities Among Different Levels of Government. *American Economic Review*, Papers and Proceedings, vol. 59, p. 479-87.
- Spann, R. M. 1974. Collective Consumption of Private Goods. *Public Choice*, 20: 63-81.
- Wiseman, J. 1980. The Choice of Optimal Social Expenditures. I *Public Choice and Public Finance*, ed. K. W. Roskamp, Paris, p. 249-61.