

Økonomisk teori og offentlig sektor

Jørn Henrik Petersen

Institut for Samfundsvidenskab, Odense Universitet

SUMMARY: The paper discusses the methodological basis of the economic theory of the public sector. It is maintained that traditional public finance has emphasized the so-called optimality theory of the public sector and expelled the positive analysis to sociology or political science. The public choice approach is introduced as a possible link between the two aspects. Basically, the maximization paradigm is compared to the exchange paradigm as an introduction to the discussion of the institutional choice. Hayek's and Buchanan's points of view are compared and related to Rawls' theories.

Indledning

Når jeg er inviteret til i aften at tale om økonomisk teori og offentlig sektor, skyldes det antagelig, at jeg i de senere år har været en del optaget af de såkaldte »public choice«-teorier, der har været og er under hastig udvikling i udlandet, hvorimod de kun i mindre grad har interesseret danske økonomer. Da jeg i forskellige artikler har skrevet om anvendelsen af den økonomiske metode på politisk og bureaukratisk adfærd, vil jeg stort set lade dette ligge ved denne lejlighed. I stedet vil jeg koncentrere mig om det metodiske grundlag for »public choice«-teoriene og herigennem om det metodiske grundlag overhovedet for den økonomiske videnskabs teori om den offentlige sektor.

Den konventionelle økonomiske teori om den offentlige sektor

Den økonomiske teori om den offentlige sektor beror såvel i finansvidenskaben som i velfærdsøkonomien på forekomsten af markedsimperfektioner som nødvendig og tilstrækkelig betingelse for kollektiv intervention. F.eks. fastslår Musgrave (1959 p. 6), at markedets prismekanisme sikrer en optimal ressourceallokering givet at visse betingelser er opfyldt. Der er dog, siger han, i mange sammenhænge forhold, der bevirker, at markedet ikke garanterer optimale resultater. »Here we are faced with the problem of how public policy can intervene to secure a more efficient resource allocation.« Med en udvidet opfattelse af begrebet »mar-

Økonomisk teori og offentlig sektor

Jørn Henrik Petersen

Institut for Samfundsvidenskab, Odense Universitet

SUMMARY: The paper discusses the methodological basis of the economic theory of the public sector. It is maintained that traditional public finance has emphasized the so-called optimality theory of the public sector and expelled the positive analysis to sociology or political science. The public choice approach is introduced as a possible link between the two aspects. Basically, the maximization paradigm is compared to the exchange paradigm as an introduction to the discussion of the institutional choice. Hayek's and Buchanan's points of view are compared and related to Rawls' theories.

Indledning

Når jeg er inviteret til i aften at tale om økonomisk teori og offentlig sektor, skyldes det antagelig, at jeg i de senere år har været en del optaget af de såkaldte »public choice«-teorier, der har været og er under hastig udvikling i udlandet, hvorimod de kun i mindre grad har interesseret danske økonomer. Da jeg i forskellige artikler har skrevet om anvendelsen af den økonomiske metode på politisk og bureaukratisk adfærd, vil jeg stort set lade dette ligge ved denne lejlighed. I stedet vil jeg koncentrere mig om det metodiske grundlag for »public choice«-teoriene og herigennem om det metodiske grundlag overhovedet for den økonomiske videnskabs teori om den offentlige sektor.

Den konventionelle økonomiske teori om den offentlige sektor

Den økonomiske teori om den offentlige sektor beror såvel i finansvidenskaben som i velfærdsøkonomien på forekomsten af markedsimperfektioner som nødvendig og tilstrækkelig betingelse for kollektiv intervention. F.eks. fastslår Musgrave (1959 p. 6), at markedets prismekanisme sikrer en optimal ressourceallokering givet at visse betingelser er opfyldt. Der er dog, siger han, i mange sammenhænge forhold, der bevirker, at markedet ikke garanterer optimale resultater. »Here we are faced with the problem of how public policy can intervene to secure a more efficient resource allocation.« Med en udvidet opfattelse af begrebet »mar-

kedsimperfektioner« dækker denne formulering både det allokativ-, det fordelingsmæssige – og det stabiliseringspolitiske problem.

Med dette udgangspunkt søger Musgrave – og med ham de fleste andre – at udvikle en teori om den offentlige sektor. En sådan teori, siger han, (Musgrave, 1959, p. 4), kan man tilnærme sig på to måder. For det første kan man søge at bestemme de regler og principper, der sikrer en efficient ledelse af den offentlige sektor. M.a.o. bestemmes en optimal budgetplan på grundlag af initialt definerede betingelser, og det bestemmes, hvordan den kan realiseres. Musgrave refererer til denne fremgangsmåde som den normative eller optimale teori om den offentlige sektor.

I den anden tilnærmelsesmetode søges udvikling af en teori, der forklarer, hvorfor eksisterende »politikker« søges gennemført, og forudsiger hvilke »politikker«, der vil blive søgt gennemført i fremtiden. En sådan budget politik teori kan betragtes som »a sociology of fiscal politics«. Tilsvarende udsagn finder man hos Samuelson (1954): »To explore further the problem raised by public expenditure would take us into the mathematical domain of »sociology« or »welfare politics«, which Arrow, Duncan Black and others have just begun to investigate.«

I sådanne formuleringer, der henviser et genstandsområde til den deskriptive sociologi, ligger en del af forklaringen på, at den økonomiske videnskab kun i ringe grad har interesseret sig for »den anden indfaldsvinkel«, der næsten altid tildeles en stedmoderlig behandling.

Musgrave's (1959) kapitel 6 er karakteristisk. Det indledes med en konstatering af, at »Since these problems cannot be solved by the mechanism of the market, we must turn to a process of political decision making.« Hovedvægten lægges derefter på en rudimentær drøftelse af afstemningsmekanismen, hvor fremstillingen i et vist omfang følger Duncan Black's analyser. Det er imidlertid ingen tilfældighed, at Black taler om »gruppens beslutningstagen« (Black, 1948) og om »komiteer og valg« (Black, 1958), mens han ikke behandler de overordnede valgprocesser.

Simple beslutningsregler for et tilpas lille antal personer, der vælger mellem et tilpas lille antal diskrete alternativer er Black's genstandsområde. Det er imidlertid problematisk at overføre denne analyse på den komplekse, politiske virkelighed hvor få diskrete alternativer erstattes af mange »issues«, hvor »issues« præsenteres i form af partiers platforme, hvor antallet af vælgere løber op i millioner, og hvor der kan være ringe korrespondens mellem de simple valg, den enkelte stilles overfor, og de slutresultater, der frembringes.

Kritikken af den konventionelle teori

Med den offentlige sektors vækst – såvel i ressourceforbrugende som i regulerende sammenhæng – forekommer en primært efterspørgselsorienteret opfat-

telse af den offentlige sektor i stigende grad utilfredsstillende. Hvis imidlertid ideen om en passiv udbyder, der tilpasser sig medianvælgerens præferencer, opgives, svækkes grundlaget for den gængse økonomiske teori om den offentlige sektor.

Dette er udgangspunktet for »public choice«-teoriene. Såvel i analysen af afstemningsregler som i analysen af transmissionerne i den offentlige sektors organisatoriske struktur bliver bestemmelsen af »imperfektioner« af central betydning. Denne formulering skal forstås helt analog til den teoretiske velfærdsøkonomis bestemmelse af markedsimperfektioner. Disse fremstår som imperfektioner sammenlignet med et perfekt markeds funktion. På samme måde fremstår imperfektioner i den offentlige sektor, når virkeligheden sammenholdes med en »Wilson-Weber'sk' opfattelse (se Ostrom og Ostrom, 1971) af adfærden i non-profit organisationer og en »public interest« opfattelse af den politiske beslutningsstruktur. I velfærdsøkonomien vurderes imperfektioner i markedet ikke relativt til den offentlige sektors funktionsmåde, og i »public choice«-teoriene vurderes imperfektioner i den offentlige sektor ikke relativt til markedets funktionsmåde. Begge sæt af imperfektioner bestemmes relativt til givne, men forskellige reference-systemer.

Denne konstatering kan synes banal, men indebærer dog væsentlige implikationer. Lad mig erindre om Musgrave's formulering: »Da disse problemer ikke kan løses (underforstået efficient) gennem markedet, »we must turn to a process of political decision making.«« Denne konstatering kan kun være acceptabel, hvis det er påvist, at den politiske beslutningsproces kan realisere den efficiens, markedet ikke kan.

Netop derfor er den anden indfaldsvinkel, som jeg ikke vil kalde »the sociology of fiscal politics« men »public choice« eller den økonomiske teori om politik af væsentlig betydning. Udviklingen af en »optimality theory« for den offentlige sektor forekommer af mindre interesse, hvis den ikke ledsages af en teori om og forståelse af, hvordan den politiske struktur frembringer sine fiskale slutresultater.

Finansvidenskabens analyse af de private valg

Hovedvægten i den traditionelle finansvidenskab har ligget på eksisterende og potentielle fiskale institutioners effekter på personer og grupper adfærd i den private økonomi. Centrale emner har været og er overvæltnings- og incidens analyser i partiel og generel ligevægt og i lukkede og åbne økonomier. Stort set antages de restriktioner på markedsadfærden, der analyseres, at være exogent givne. I det omfang, de forbliver exogene faktorer, er analysen i den sammenhæng problemfri.

Problemer opstår imidlertid, hvis man med udgangspunkt i konstaterede afvigelser i visse aktiviteter mellem de private og sociale omkostninger og/eller »benefits« bestemmer en markedsimperfektion og på dette grundlag konkluderer, at disse aktiviteter må overgå til »the process of political decision-making«. I så fald er de implicit ønskede restriktioner på markedsadfærden ikke længere exogene. Den konklusion, at en markedsimperfektion er korrigerbar gennem offentlig regulering og kontrol, følger kun, hvis man har sammenholdt »the process of political decision-making« med den samme referencestandard som det eksisterende marked, og hvis denne sammenligning har vist, at den kollektive kontrol eller regulering kan realisere den efficiens, markedet ikke kan; men netop disse to præmisser har de fleste økonomer henvist til »the sociology of fiscal politics«.

En konsistent teori må forudsætte, at der knyttes en relation mellem personers adfærd, når de agerer i markedet, og når de agerer i politiske processer. Den grundlæggende ide i »public choice«-teoriene er den simple, at det er de samme individer, der agerer i begge systemer, hvorfor analysen må udvides til at dække deres adfærd, når de handler i forskellig kapacitet.

Om valg i henseende til kollektivt tilvejebragte goder

Hvis de individuelle aktører i markedet antages at være uden indflydelse på den beslutningsstruktur, der definerer restriktionerne på deres adfærd, kan det være legitimt for »herskerne« at undersøge individernes reaktioner på ændrede restriktioner. Derimod er det uacceptabelt, hvis inefficiens vurderet på individuelle værdier i den private økonomi antages at implicere, at efficiens vil kunne reableres ved en ændret adfærd hos de individer, der exogent fastlægger de bindende restriktioner på individernes adfærd i deres private kapacitet.

Når den elitære opfattelse af den politiske beslutningsproces opgives, åbnes for et nyt analyseområde, nemlig eksisterende og potentielle fiskale institutioners effekter på personer og grupperes adfærd i den offentlige økonomi, d.v.s. i kollektive valg. Der er her tale om studiet af individuel adfærd, når individerne deltager i frembringelsen af kollektive valg, d.v.s. valg mellem hinanden udelukkende restriktioner, der, når valget har fundet sted, gælder for alle samfundets medlemmer. Individet er deltager i en beslutningsproces, hvis resultater påvirker andre end vedkommende selv. Dette træk adskiller det kollektive valg fundamentalt fra det private valg, hvor den enkelte ikke oplever, at den individuelle adfærd påvirker andres situation.

Den politiske beslutningstagen er en kompleks proces, der i mange henseender er mere kompliceret end den ikke politiske beslutningstagen i markedet. Restriktionerne på de individuelle valg er i sagens natur forskellige, og på grund af denne

forskel eksisterer den simple korrespondens mellem private omkostninger og værdier, som kendes fra markedet, ikke i politisk beslutningstagen. På trods heraf må det enkelte individ alligevel i en eller anden forstand »vælge«, hvordan vedkommendes ressourcer skal fordeles på kollektiv og privat anvendelse. Vedkommende må beslutte sig for det ønskelige offentlige budget og dets sammensætning. Problemet vedrører da den individuelle fastlæggelse af »det ønskelige«, transmissionen af »det ønskelige« og de regler, hvorigennem aggregeringen af de individuelle ønsker finder sted.

Det kollektive slutresultat fremstår da i en interaktion mellem mange individers nyttemaximerende adfærd, når de handler i egenskab af vælger, organisationsmedlem, deltager i pressionsgrupper, ansatte i den offentlige sektor, opinionsdanner, opinionsformidler etc.

Uanset de mange transmissionskanaler, har den enkelte af mange årsager kun i ringe grad mulighed for specifik præferencetilkendegivelse. Ikke desto mindre kan det være et nyttigt analytisk udgangspunkt at antage, at den enkelte kan »skære igennem« den institutionelle kompleksitet, d.v.s. at valgkalkulen analyseres *som om* den enkelte kunne foretage specifikke valg.

Spørgsmålet bliver da, hvordan de private omkostninger, der indgår i afvejningen kan indentificeres, og hvordan de private fordele kan bestemmes. Afgørende at mærke sig i denne sammenhæng er, at selve de institutionelle instrumenter, hvorigennem den enkelte præsenteres for fordele og omkostninger, kan øve indflydelse på beslutningen. Hvis kollektivt tilvejebragte goder finansieres ved f.eks. ejendomsbeskatning, vil individerne da i deres »efterspørgsel« efterspørge det samme, som hvis finansieringen fandt sted over en merværdiafgift eller en indkomstskat? Hvis det teoretiske og empiriske svar på dette spørgsmål er benægtende, er det ensbetydende med en kritik af den ofte anvendte fremgangsmåde i skatteanalysen, at de offentlige udgifters niveau og sammensætning forbliver invariant under forskellige skattestrukturer.

Et centralt punkt, der herved er antydnet, er, at begrebet en »skattepris« har perceptionens karakter. Hvor i markedet marginalværdien af et gode umiddelbart kan sammenlignes med en given pris, gælder det for kollektivt finansierede goder, at den enkelte må foretage en mental oversættelse fra et totalt skattebeløb til en implicit »pris«. Denne perciperede »pris« må da sammenlignes med en perciperet marginalværdi:

Hvordan knytter den enkelte tråden mellem værdisiden og omkostningssiden? Hvilken rolle spiller de fiskale instrumenters udformning i denne sammenhæng? Hvad betyder en asymmetri mellem udgifters og skatters fordeling over en befolkning? Vil koncentration eller spredning i brugen af skattekloderne påvirke borgerens overvejelser?

Dette er blot enkelte eksempler på spørgsmål vedrørende borgernes afvejninger i forbindelse med bestemmelsen af det individuelt ønskværdige resultat, når vedkommende deltager i kollektive valg.

Disse spørgsmål vedrører efterspørgselssiden, og på efterspørgselssiden alene det enkelte individs private kalkule. Efterspørgselssiden må tillige inddrage en hensyntagen til andre aktører i form af organisationer, gruppedannelser, partier etc. Dette er udtryk for, at de moderne vestlige samfund har karakter af multisektorale forhandlingsøkonomier. Erkendelsen heraf kræver som analytisk mindstemål:

1. at man søger at eksplicitere aktørerne i det samlede system,
2. at man søger at bestemme hver enkelt aktørs og hver aktørgruppes handlingsrum,
3. At man søger at specificere den gensidige interdependens mellem aktører og aktørgrupper, så resultatet af den enkelte aktør og gruppes beslutninger fremstår som afhængig af andre enkeltaktører og aktørgruppers beslutninger og handlinger,
4. at man søger at behandle ethvert individ som et bevidst individ med egne præferencer,
5. at man erkender, at hvert individ som bevidst individ også er bevidst om det forhold, at andre aktører og grupper er bevidste og erkender interdependensen.

At der også er aktører på udbudssiden siger sig selv. Også disses adfærd må inddrages. For politikernes vedkommende kan inddragelsen ske med udgangspunkt i Downs' (1957) oprindelige antagelse om, at en regering ønsker at blive genvalgt, d.v.s. maximere længden af sit politiske liv. Man kan således operere med en »vote-getting function, which is maximized subject to the constraints defined by the trade-off possibilities between the various vote-creating variables.« (Lindbeck, 1976) eller med en præferencefunktion, der inddrager både stemmetiltrækkende og mere ideelle argumenter, idet den vægt, der tillægges de to argumenttyper, varierer over valgperioden. (Breton, 1974).

Tilsvarende må adfærden hos de ansatte i de offentlige institutioner inddrages. F.eks. siger McKean (1964) herom: »For some reason we have tended to neglect the intermediate possibilities: government officials who are ordinary utility maximizers, with many items in their utility functions, with substitution possibilities existing among these items, and with negatively-sloped demand curves for each of the items.«

Med dette udgangspunkt kan man analysere de offentligt ansattes adfærd med hensyn til konsekvenser for institutionernes produktionsomfang, produktions-efficiens, påvirkningsmuligheder i henseende til politikerne, påvirkningsmulighe-

der i henseende til konsumenterne og tilsvarende politikeres og konsumenters påvirkningsmuligheder den anden vej.

De hidtil opnåede resultater ved analyser af denne karakter, hvor gængs økonomisk metode anvendes på nye og i mange henseender mere komplicerede fænomener, antyder i høj grad, at den konventionelle økonomiske teori om den offentlige sektor har tilsidesat væsentlige forhold, fordi den har koncentreret sig om Musgrave's normative eller optimale teori og negligeret »the sociology of fiscal politics« eller rettere den på økonomisk metodologi hvilende »public choice«-teori.

Om dette siger f.eks. Ingemar Ståhl (1978): »Den benevolente paretooptimalitetsdiktator, der med en stor stab af kvalificerede økonomer korrigerer alle marginale substitutions- og transformationsrater, har aldrig eksisteret i anden forstand end som en forhåbning om at udvide arbejdsmarkedet for velfærdsteoretisk skolede økonomer. Noget af den samme naive indstilling til den gode stat findes i den stabiliseringspolitiske analyse. Staten antages at have en præferencefunktion over variable som inflationstakt, vækstrate, handelsbalance, arbejdsløshed og indkomstfordeling. Først for nylig og kun i undtagelsestilfælde er et mere realistisk syn på den økonomiske politikens vilkår begyndt at trænge frem, hvor man betragter politikernes handlinger som delvist endogent bestemt, og hvor man udnytter hypoteser fra den nye »public choice« litteratur om stemmemaximerende adfærd. Fejlen i den økonomiske analyse er helt enkelt, at vi er standset på halvvejen og i en slags underdanighed ofte har betragtet alt, som staten gør, som korrekt og dygtigt. I visse tilfælde er der bare behov for endnu mere og bedre rådgivning. Økonomerne har ikke taget skridtet fuldt ud og analyseret den politiske ledelse og bureaukratiets beslutningsprocesser på samme måde og med samme paradigmer og analysemetoder, der med så stor succes er blevet anvendt i den traditionelle markedsanalyse. Ligesom vi taler om »market failures«, vil vi komme til at opdage »government failures« og »bureaucracy failures«.

I forlængelse heraf er der imidlertid grund til at knytte et par bemærkninger til Ståhl's udsagn om »samme paradigmer og analysemetoder, der er blevet anvendt i den traditionelle markedsanalyse«. Hans udsagn forudsætter i det mindste en præcisering af det omtalte paradigme.

Om økonomisk metode¹

Samuelson (1964) definerer i sin introduktionsbog økonomi som »the study of how men and society choose, with or without the use of money, to employ scarce

1. Dette afsnit er stærkt påvirket af Buchanan (1964 og 1969).

resources to produce various commodities over time and distribute them for consumption, now and in the future, among various people and groups in society«. Tilsvarende siger Nicholson (1978): »Economics is most often defined as the study of the allocation of scarce resources among competing ends«, mens Layard og Walters (1978) siger: »Economics . . . is about choice subject to constraints . . . whichever problem we consider, the formal approach is the same: optimisation subject to constraint.«

Tyngdepunktet i afgrænsningen af genstandsområdet er således teorien om ressourceallokeringen. Problemet er et allokeringsproblem forårsaget af knaphed, der nødvendiggør valg. Dette tyngdepunkt går tilbage til Lionel Robbins (1935): »... economic analysis turns out to be ... the elucidation of the implications of the necessity of choice in various assumed circumstances. In pure Mechanics we explore the implication of the existence of certain given properties of bodies. In pure Economics we examine the implication of the existence of scarce means with alternative uses.«

Anvendelsen af optimeringsparadigmet har i mange henseender været frugtbar, men har også haft sine omkostninger ikke mindst i henseende til forståelsen af de institutionelle rammers betydning, d.v.s. økonomiens organisation. Det ligger i denne tilgangsvej, at genstandsområdet er *et problem*, det økonomiske problem. For igen at citere Samuelson (1964): »Any society, whether it consists of a totally collectivized communistic state, a tribe of South Sea Islanders, a capitalistic industrial nation, a Swiss family, a Robinson Crusoe – or, one might also add, a colony of bees – must somehow confront three fundamental and interdependent *economic Problems*.« Hvilke konsekvenser flyder heraf?

For det første antyder anvendelsen af termen »et økonomisk problem«, at der faktisk eksisterer en løsning. For det andet er tyngdepunktet i bestemmelsen af genstandsområdet lagt på et sæt af fundamentale og interdependente problemer og ikke på en særlig menneskelig aktivitetsform. For det tredje tillægges maximeringsparadigmet og dermed differentialkalkulen en central plads i metoden, der får den anvendte matematiks karakter. For det fjerde betyder bestræbelsen på generalitet, at bestemmelsen af den enhed, for hvilken det økonomiske problem eksisterer, er uklar.

Lad der være givet en handlingsvektor A og en outcome vektor O . Disse er knyttet sammen via en outcome-funktion f , der afspejler en subjektiv kausalopfattelse. Et valg forudsætter yderligere en præferencerelation R , der knytter outcome-vektoren til de finale mål. Givet f og R kan da bestemmes en imputeret præferencefunktion eller en valgfunktion R_+ , der knytter handlingsvektoren til de finale mål. Bestemmelsen af disse relationer rejser ingen metodiske problemer, så

længe man forbliver på det individuelle niveau med handlingsrestriktioner på den individuelle adfærd, der er exogene i forhold til den individuelle beslutningstager; men generalitetsbestræbelsen betyder, at betragtningen udvides til det samfundsmæssige niveau, d.v.s. paradigmet overføres fra den individuelle beslutningsenhed til et socialt aggregat oftest uden nærmere refleksion. I nyere teori sker denne transcendens via begrebet »en social velfærdsfunktion«. Skal det metodiske problem sættes på spidsen, kan det påstås, at det stadig er rigtigt for dagens økonomiske videnskab, hvad Wicksell sagde i 1896 (Wicksell, 1896 p. 102): »Sogar die modernsten Handbücher der Finanzwissenschaft machen häufig - wenigstens auf den Schreiber dieses - etwa den Eindruck einer Philosophie des aufgeklärten und wohlwollenden Alleinherrschtums, eines fortlaufenden Kommentars der berühmten Weisheitsregel: »Alles für, nicht durch das Volk« - höchstens mit dem zaghaft angesprochenen Zusatze: »vielleicht doch ein klein wenig durch das Volk.««

Problemet ligger i den transcendent overførelse af optimeringsparadigmet fra en anvendelse på den enkelte beslutningstager til et samfund forstået som en gruppe af individer, der har organiseret sig selv med det sigte at realisere potentielle, men uudnyttede velfærdsgevinster. Både markedet og staten tillægges implicit en organisk eksistens. Markedet beskrives som instrumentelt i forhold til varetagelsen af de økonomiske funktioner, som en mekanisme og som en computer. Den offentlige sektor beskrives som en alternativ eller komplementær mekanisme til varetagelse af samme funktioner. Det, der imidlertid fremstår i den sociale interaktion, er ikke udtryk for løsningen på et maximeringsproblem på trods af eksistensen af knappe ressourcer og konkurrerende mål. Det, der fremstår, er det, der fremstår.

Lad mig her forlade optimeringsparadigmet som tyngdepunkt og knytte en række kommentarer til andre dele af det økonomiske paradigme, nemlig de dele, der til en vis grad er blevet henvist til en mere tilbagetrukket rolle.

I sin diskussion af arbejdsdelingen siger Adam Smith (1776 kap. 2): »This division of labour, from which so many advantages are derived, is not originally the effect of any human wisdom, which foresees and intends that general opulence to which it gives occasion. It is the necessary, though very slow and gradual consequence of a certain propensity in human nature which has in view no such extensive utility; the propensity to truck, barter and exchange one thing for another« ... »without the disposition to truck, barter and exchange, every man must have procured to himself every necessary and conveniency of life which he wanted.«

Pointen er den stærke understregning af den menneskelige aktivitet sigtende på

et indbyrdes samarbejde, selv om de individuelle interesser og mål er forskellige. Det er påvisningen af muligheden for realisering af velfærdsgevinster for alle gennem social interaktion, der er økonomiens fundamentale resultat. Den anden pointe er understregningen af, at »the necessary« fremkommer som »a slow and gradual consequence of a certain propensity in human nature.« De institutionelle rammer, der muliggør velfærdsgevinsterne realisering er frembragt gennem en ikke bevidst proces. Som Hayek (1973) p. 9 udtrykker det: »... that that orderliness of society which greatly increased the effectiveness of individual action was not due solely to institutions and practices which had been invented or designed for that purpose, but was largely due to a process described at first as »growth« and later as »evolution«, a process in which practices which had first been adopted for other reasons, or even purely accidentally, were preserved because they enabled the group in which they had arisen to prevail over others.«

Dette er et ganske andet perspektiv end det »konstruktivistiske«, hvor institutionerne fremtræder med en funktion og en målrettethed mod efficiens, hvor markedet beskrives analogt til en computer, der »løser« et problem. »Løsningen« på det »økonomiske problem«, hvis en sådan eksisterer, fremstår som et resultat af en udvikling baseret på »the propensity to truck, barter and exchange.« På ethvert trin i udviklingen mod en »løsning« er der potentielle velfærdsgevinster, der kan realiseres ved nye tilpasninger i den sociale interaktion. Markedsorganisationen eller den offentlige sektor er ikke midler til realisering af noget som helst, men er den institutionelle fremtrædelsesform for det til ethvert tidspunkt i udviklingen svarende resultat af de bytteprocesser, hvori individerne indgår i forskellig kapacitet.

En mulig forklaring på at tyngdepunktet er blevet flyttet i den grundlæggende økonomiske teori kan være, at det »ikke konstruktivistiske« approach tilsyneladende udelukker optimalitets- eller efficiensbegrebet, hvilket kan virke generende på udøverne af en videnskab, der gerne vil nyttiggøre sig i en rekommenderende virksomhed. Til dette formål er maximeringsparadigmet overført på det sociale aggregat hensigtsmæssigt; men det kan ikke nytte at bortse fra visse fundamentale vanskeligheder i denne sammenhæng: »By direct implication, the ultimate object of our study is not itself of choosing, maximizing entity. »The Economy« does not maximize, and we may substitute »the polity« here without change in emphasis. No one could quarrel with these simplistic statements. The inference must be, however, that there exists no one person, no single chooser, who maximize for the economy, for the polity. To impose a maximizing construction on the models that are designed to be helpful in policy is to insure sterility in results.« (Buchanan 1975a).

Evolutionsaspektet er imidlertid ikke uden et efficiensaspekt. Smith talte om processen som »a consequence of a certain propensity in human nature«, og denne »propensity« er netop ønsket om efficiens realisering forstået som individuelle bevægelser fra mindre til mere foretrukne positioner under gensidigt accepterede vilkår. En på dette kriterium inefficent institution kan kun overleve, hvis forekomsten af alternative institutionelle former tvangsmæssigt er udelukket.

Her kan vi forlade de metodiske overvejelser, der har tjent til at føre os frem til det andet hovedområde, der er af interesse i »public choice«-teoriene, nemlig selve det institutionelle valg.

Om det institutionelle valg

Indenfor denne kategori er det centrale analytiske område effekterne af eksisterende og potentielle politiske eller kollektive valg institutioner på personer og grupperes adfærd i den offentlige økonomi, d.v.s. i kollektive valg.

Dette analytiske område har både et positivt og et normativt aspekt. Med hensyn til det positive aspekt lægges vægten på sammenhængen mellem de individuelle præferencer og »den kollektive beslutning«, idet sammenhængen etableres ved hjælp af en beslutningsregel. En kollektiv beslutning fremstår som konsekvensen af interaktionen mellem individuelle beslutningstagere indenfor en kontekst, der sættes af en specifik beslutnings- eller aggregeringsregel.

Hvad er f.eks. forskellen på virkningerne af en beslutningsregel bestående i majoritetsafstemning med generel beskatning, hvor skatter og udgiftsstruktur fastlægges separat, og en beslutningsregel bestående i majoritetsafstemning med øremærket beskatning, hvor skatter og udgifter bestemmes simultant? (Browning, 1975). Man kan forestille sig utallige problemstillinger af denne type; men jeg vil her foretrække en uddybning af det normative aspekt, d.v.s. spørgsmålet om institutionernes efficiens i sig selv.

Vender vi os igen til Hayek (1973 p. 11), siger han om institutionerne: »Many of the institutions of society which are indispensable conditions for the successful pursuit of our conscious aims are in fact the results of customs, habits or practices which have been neither invented nor are observed with any such purpose in view,« idet han kritiserer det rationalistiske »approach«: »It produced a renewed propensity to ascribe the origin of all institutions of culture to invention or design. Morals, religion and law, language and writing, money and the market, were thought of as having been deliberately constructed by somebody, or at least owing whatever perfection they possessed to such design.«

Med et sådant udgangspunkt, som i positiv historisk forstand kan være rimeligt, kunne det synes umuligt at fælde vurderinger over institutioners ønskelighed og

efficiens. Hvordan skulle man kunne tillægge en institution inefficiens, når dens eksistens fremstår i en »invisible-hand«-forklaring? De observerbare institutionelle former betragtes frembragt af individernes specifikke tilpasning til forskellige situationer, de har været stillet overfor. Heraf slutes implicit, at resultaterne af den evolutionære proces er efficiente, om ikke i statisk forstand, så i den forstand, at der er tale om en gradvis bevægelse mod mere efficiente institutionelle former.

Spørgsmålet er da, om der er en mellemvej mellem implicit at tillægge enhver institution, der har overlevet »the survival of the fittest«, efficiens og på den anden side anvendelsen af en kollektiv rationalitet.

»Public choice«-teoriernes svar herpå er, at ethvert element i en eksisterende institutionel struktur kan evalueres i termer af dets mulige konsistens med »that which might emerge from a genuine »social contract« among all persons who are involved in the interaction«, (Buchanan 1975a og 1977a). Evalueringen sker m.a.o. på et *as if* kontraktmæssigt kriterium, hvilket kan resultere i hypoteser om forekomst af »institutional failures«. Testningen på hypotesens rigtighed må da bero på efterfølgende enighed om ændringen.

I politisk-filosofisk forstand har denne konstruktion sin oprindelse hos Thomas Hobbes (1651). Hos Hobbes og den tradition, der udvikles i forlængelse af hans arbejder, »the philosophical question, »what is the rationality of the institution of government?« had been transposed into: »given a collection of men without government, *how might we imagine* that they would rationally have decided to construct such a thing?« (Minogue 1973 p. xii).

Tankegangen ligger den økonomiske tankegang snublende nær, når det erindres, at efficiens foreligger, når der påviseligt i enighed ikke kan gennemføres ændringer. Dette svarer i den traditionelle Edgeworth-analyse til bestemmelse af punkterne på kontraktkurven. En afgrænsning af en kontraktkurve og et normativt ønske om placering på denne er udtryk for restriktioner på den menneskelige aktivitet, d.v.s. restriktioner i form af gensidigt accepterede regler.

Når vi i det økonomiske paradigme fortolker social interaktion i termer af »exchange«, er pointen, at alle parter kan opnå gevinster i henseende til deres egne præferencer. Når to personer iagttageligt foretager et frivilligt bytte, tøver vi ikke med at betegne resultatet som efficient og bytteprocessen som efficiensforøgende. Der anvendes m.a.o. netop et forklarende-evaluerende kontraktspadigme. Tilsvarende beskriver vi en situation som »inefficient«, hvis vi mener at kunne påvise veje til en ændring, om hvilken de involverede parter vil kunne opnå enighed. Påstanden herom har hypotesens karakter, og verifikationen beror på enighedens opnåelse.

En evaluering af den offentlige sektors institutioner adskiller sig ikke i prin-

cippet fra en vurdering af de traditionelt økonomiske institutioner, omend den kan forekomme mere vanskelig. Problemet er, at vi på dette område ikke direkte kan observere bytteprocesser. Vi kan kun se en fordeling af rettigheder og fordringer indenfor en legal institutionel struktur, der fastlægger reglerne for det *spil* i hvilket yderligere bytteprocesser kan påvirke fordelingen. Skal der anlægges efficientsbetragtninger på denne komplekse struktur, må de vedrøre »the constraints that the group chooses to impose upon itself. They constitute, so to speak, the »rules of the game« within which individuals of the group make decisions and organize activity«. (Buchanan 1962).

Netop en *as if* kontraktteori kan knytte relationen mellem »those who are governed and the possible or potential legitimacy of the entity that purports to exercise powers of governance«. (Buchanan 1977b). Her knyttes tråden til John Rawls meget omtalte arbejde fra 1972 (Rawls 1972) i hvilket et centralt begreb er »the veil of ignorance«:

The idea of the original position is to set up a fair procedure so that any principles agreed to will be just. The aim is to use the notion of pure procedural justice as a basis of theory. Somehow we must nullify the effects of specific contingencies which put men at odds and tempt them to exploit social and natural circumstances to their own advantage. Now in order to do this I assume that the parties are situated behind a veil of ignorance. They do not know how the various alternatives will affect their own particular case and they are obliged to evaluate principles solely on the basis of general considerations. [Rawls, 1972 p. 136-37].

Det normative spørgsmål bliver derfor, hvorvidt de faktisk observerbare »outcomes« af den komplekse interaktionsproces, kunne tænkes frembragt gennem et regelsæt, som der kunne være opnået enighed om på det konstitutionelle beslutningstrin »behind the veil of ignorance«. Det er værd at understrege, at dette intet har at gøre med et faktisk historisk forløb til forklaring af eksisterende institutioner. En sådan forklaring har kun en indirekte betydning, mens evalueringen ikke er knyttet til deres historiske oprindelse. Der er m.a.o. tale om en metode til komparativ institutionel analyse og evaluering, idet faktisk eksisterende institutioner sammenlignes med en kontraktmæssig standard. Den normative evaluering refererer til processerne og ikke til resultaterne.

Der sondres således mellem konstitutionelle og andre valg, idet konstitutionelle valg vedrører fastlæggelsen af de regler og restriktioner, der skal være gældende for efterfølgende valg. »Ultimately, at some »constitutional« stage of decision, they (d.v.s. individerne) must also select or choose the structural framework for choice itself; they must choose the institutions under which both day-to-day market choices and ordinary political choices are implemented.« (Buchanan 1967 p. 214).

I dag-til-dag valgene vil mange specielle grupper kunne opnå særlige fordele for sig selv. Der er ingen grund til at kritisere sådanne specielle grupper for at understøtte lovgivning, der giver dem specielle privilegier. De følger det private handlingsmaxime indenfor gældende institutionelle regler.

Man kan da formulere den hypotese, at

Yet in the end the society has a greatly expanded public sector with very high costs and considerable inefficiencies. It seems very likely to me that these disadvantages are so great that nearly everybody is worse off than if the public sector expansion had never taken place. It might be supposed, therefore, that everybody will have a motive to agree to forego public sector benefits and indeed they do. But an agreement for a grand coalition for abstinence seems well-nigh nonenforceable. Everyone has a motive to desert the grand coalition in the hope of getting some public sector benefit before others do so. [Riker 1978, se også Tullock 1959 og 1971].

Hermed er antydnet, at samarbejde mellem individer om realisering af potentielle velfærdsgevinster har karakter af et »prisoners' dilemma«. Omgåelsesmulighederne har at gøre netop med udformningen af den institutionelle struktur, d.v.s. med det konstitutionelle valg. Dette er indholdet i Tullock's første grundantagelse i hans bog om Lovens Logik:

My first general assumption is that you are not in a position to assure yourself of special legal treatment. That is, if I argue that you should favor a law against theft, one of the basic assumptions is that you do not have a real opportunity to have a law enacted that prohibits theft by everyone else but leaves you free to steal. I am prepared to agree that such a law, with its special privilege for you, would be more to your advantage than general prohibition of theft. My argument applies only if you are in a position wherein you have no real chance of securing such a special privilege. [Tullock, 1971 p. 11].

Men dette er det samme som at sige, at fastlæggelsen af et universelt handlingsmaxime kun kan finde sted i begrebsmæssig forstand »behind a veil of ignorance«. Da individerne ikke kender deres sociale placering, vil de kunne opnå enighed om et universelt handlingsmaxime eller bestemmelse af den »moralsk rigtige« adfærd; men dette er ikke tilstrækkeligt. Når nemlig valg skal træffes efterfølgende, vil de sociale betingelser gradvis blive afdækket, hvorved man er tilbage i »prisoners' dilemma.«

Hvis den institutionelle organisation er uforanderlig, er den eneste relevante variabel den individuelle adfærd; men selv om det er samfundsmæssigt ønskeligt, at alle følger det universelle handlingsmaxime, vil det være individuelt rationelt at følge det private maxime (jf. Buchanan, 1965 og 1978). Det er netop denne erkendelse, der karakteriserer de klassiske økonomer og politiske filosoffer. F.eks. siger David Hume: »In constraining any system of government, and fixing the several checks and controls of the constitution, every man ought to be supposed a knave,

and to have no other end, in all his actions, than private interest« (Hume, 1963 udg. p. 117-18).

Det er dette synspunkt, der ligger til grund for den normative betragtning af markedsorganisationen, hvor individerne i det store og hele antages at søge deres egne interesser. Det betyder ikke, at enhver deltager i markedsinteraktion nødvendigvis søger at opnå maximal korttidsgevinst; men det betyder, at filosofien bag markedsorganisationen erkender en sådan adfærd som en mulighed, og at de organisatoriske normer baseres på det synspunkt, at en sådan adfærd kan kanaliseres i en sådan retning, at den bliver til fordel for alle samfundsmedlemmer. Markedsorganisationen beror på den empiriske realitet, at ikke alle renoncerer på egen interessen, hvorfor det afgørende er, at egen interessen institutionelt kanaliseres ind i en socialt ønskelig proces. Det, der er ønskeligt i etisk forstand i henseende til individuel adfærd, er et forhold, der er uafhængigt af de ønskelige karakteristika ved den institutionelle struktur.

»Public choice« teoriernes pointe er, at man kan undersøge mulighederne for en ganske tilsvarende betragtningsmåde på den politiske organisation. Et skift fra markedsorganisation til politisk organisation eliminerer ikke i sig selv personer og gruppers muligheder for at påføre andre eksterne omkostninger.

Lad mig afslutte denne præsentation af »public choice«-teoriernes grundlag med et citat fra Buchanan og Tullock:

Our approach is based on the idea that, in so far as this pursuit of self-interest does take place, it should be taken into account in the organization of the political constitution. Only in this way can the institutional setting for collective decision-making be constructed so as to confine the exploitation of man by man within acceptable limits. We are convinced that man can organize his political society better by putting checkreins on his behavior in advance, checkreins which effectively restrain the behavior of the deviant from the »moral way« - behavior that may be observed only occasionally and temporarily but which may also be quiet characteristic of real-world human beings. [Buchanan og Tullock, 1962 p. 305].

Litteratur

- Black, D. 1948. On the Rationale of Group Decision Making *Journal of Political Economy*, (56), p. 23-34.
- Black D. 1958. *The Theory of Committees and Elections*. Cambridge.
- Breton, A. 1974. *The Economic Theory of Representative Government*. Chicago.
- Browning, E. K. 1975. Collective Choice and General Fund Financing. *Journal of Political Economy*, (83), p. 377-90.
- Buchanan, J. M. 1962. The Relevance of Pareto-Optimality. *Journal of Conflict Resolution*, (6), p. 341-54.
- Buchanan, J. M. 1964. What Should Econo-

and to have no other end, in all his actions, than private interest« (Hume, 1963 udg. p. 117-18).

Det er dette synspunkt, der ligger til grund for den normative betragtning af markedsorganisationen, hvor individerne i det store og hele antages at søge deres egne interesser. Det betyder ikke, at enhver deltager i markedsinteraktion nødvendigvis søger at opnå maximal korttidsgevinst; men det betyder, at filosofien bag markedsorganisationen erkender en sådan adfærd som en mulighed, og at de organisatoriske normer baseres på det synspunkt, at en sådan adfærd kan kanaliseres i en sådan retning, at den bliver til fordel for alle samfundsmedlemmer. Markedsorganisationen beror på den empiriske realitet, at ikke alle renoncerer på egen interessen, hvorfor det afgørende er, at egen interessen institutionelt kanaliseres ind i en socialt ønskelig proces. Det, der er ønskeligt i etisk forstand i henseende til individuel adfærd, er et forhold, der er uafhængigt af de ønskelige karakteristika ved den institutionelle struktur.

»Public choice« teoriernes pointe er, at man kan undersøge mulighederne for en ganske tilsvarende betragtningsmåde på den politiske organisation. Et skift fra markedsorganisation til politisk organisation eliminerer ikke i sig selv personer og grupper muligheder for at påføre andre eksterne omkostninger.

Lad mig afslutte denne præsentation af »public choice«-teoriernes grundlag med et citat fra Buchanan og Tullock:

Our approach is based on the idea that, in so far as this pursuit of self-interest does take place, it should be taken into account in the organization of the political constitution. Only in this way can the institutional setting for collective decision-making be constructed so as to confine the exploitation of man by man within acceptable limits. We are convinced that man can organize his political society better by putting checkreins on his behavior in advance, checkreins which effectively restrain the behavior of the deviant from the »moral way« - behavior that may be observed only occasionally and temporarily but which may also be quiet characteristic of real-world human beings. [Buchanan og Tullock, 1962 p. 305].

Litteratur

- Black, D. 1948. On the Rationale of Group Decision Making *Journal of Political Economy*, (56), p. 23-34.
- Black D. 1958. *The Theory of Committees and Elections*. Cambridge.
- Breton, A. 1974. *The Economic Theory of Representative Government*. Chicago.
- Browning, E. K. 1975. Collective Choice and General Fund Financing. *Journal of Political Economy*, (83), p. 377-90.
- Buchanan, J. M. 1962. The Relevance of Pareto-Optimality. *Journal of Conflict Resolution*, (6), p. 341-54.
- Buchanan, J. M. 1964. What Should Econo-

- mists Do? *Southern Economic Journal* (30) p. 213-22.
- Buchanan, J. M. 1965 Ethical Rules, Expected Values and Large Numbers. *Ethics* (76), p. 1-13.
- Buchanan, J. M. 1967. *Public Finance in Democratic Process*. Chapel Hill.
- Buchanan, J. M. 1969. Is Economics the Science of Choice? I E. Streissler, ed. *Roads to Freedom: Essays in Honor of F. A. Hayek*, London.
- Buchanan, J. M. 1975. a. A Contractarian Paradigm for Applying Economic Theory. *American Economic Review*, Papers and Proceedings, (65) p. 225-30.
- Buchanan, J. M. 1975 b. *The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan*. Chicago.
- Buchanan, J. M. 1977 a. Law and the Invisible Hand. I B. Siegan, ed., *The Economics of the Interaction of Law*. Massachusetts.
- Buchanan, J. M. 1977 b. Notes on Justice in Contract. Optrykt i *Freedom in Constitutional Contract*, p. 123-34. College Station and London.
- Buchanan, J. M. 1978. Markets, States and the Extent of Morals. *American Economic Review*, Papers and Proceedings, (68), p. 364-68.
- Buchanan, J. M. og G. Tullock. 1962. *The Calculus of Consent*. Ann Arbor.
- Downs, A. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York.
- Hayek, F. A. 1973. *Law, Legislation and Liberty*. London.
- Hobbes, T. 1651 (1973). *Leviathan*. Everyman's Library edition 1973. London.
- Hume, D. (1963). Of the Independency of Parliament. I *Essays, Moral, Political and Literary*, (T. H. Green og T. H. Grose, eds.). London.
- Layard P. R. G. og A. A. Walters. 1978. *Microeconomic Theory*. New York.
- Lindbeck, A. 1976. Stabilization Policy in Open Economies with Endogeneous Politicians. *American Economic Review*, Papers and Proceedings, (66) p. 1-19.
- McKean, R. W. 1964. Divergences between Individual and total Costs Within Government. *American Economic Review* (64), p. 243-49.
- Minogue, K. R. Introduction. I Hobbes, se ovenfor.
- Musgrave, R. A. 1959. *The Theory of Public Finance*. New York.
- Nicholson, W. 1978. *Microeconomic Theory*. Hinsdale.
- Ostrom, V. og E. Ostrom. 1971. Public Choice: A Different Approach to the Study of Public Administration. *Public Administration Review*, (31), p. 203-16.
- Rawls, J. 1972. *A Theory of Justice*. London.
- Riker, W. H. 1978. *The Cause of Public Growth*. University of Rochester.
- Robbins, L. 1935. *An Essay on the Nature and Significance of Economic Science*. London.
- Samuelson, P. A. 1954. The Pure Theory of Public Expenditures. *Review of Economics and Statistics*, (36), p. 387-89.
- Samuelson, P. A. 1964. *Economics. An Introductory Analysis*. New York.
- Smith, A. 1776 (1964). *An Inquiry into the Nature and the Causes of the Wealth of Nations*. Everyman's Library Edition 1964. London.
- Ståhl, I. 1978. *Økonomisk Teori för Blandekonomin*. Särtryck no. 10, Nationalekonomiske Institutionen vid Lunds Universitet.
- Tullock, G. 1959. Some Problems of Majority Voting. *Journal of Political Economy*, (67) p. 571-79.
- Tullock, G. 1971. *The Logic of Law*. New York.
- Wicksell, K. 1896. *Finanztheoretische Untersuchungen*. Jena..