

## Om den offentlige sektors rette størrelse – en kommentar

### 1. Indledning

Hans Keiding havde nyligt i dette tidsskrift en artikel om den offentlige sektors størrelse (Keiding, 1988). Artiklen giver anledning til flere kommentarer. Den første og vigtigste af dem er, at det er forkert når Keiding hævder, at der findes metoder, der kan afsløre borgernes sande præferencer for kollektive goder<sup>1</sup>, og at det dermed er muligt at undgå »free-rider« problemet. Metoden fungerer kun i små kollektiver. I kollektiver af en størrelse, der svarer til selv de mindst politiske enheder, virker metoden ikke. For det andet må det på den givne foranledning endnu engang understreges, at teorien om markedssvigt ikke er nogen frugtbar tilgang til forståelsen af den offentlige sektors størrelse og karakter. For det tredje vender Keiding de faktiske institutionelle forhold i den offentlige sektor på hovedet, når han skal forklare hvorfor borgerne mener, at den offentlige sektor er for stor.

### 2. Afsløring af borgernes sande præferencer for kollektive goder

Keiding refererer en metode hentet hos Groves og Ledyard (1977). Kernen i metoden er en særlig betalingsregel, der skulle fremkalde borgernes sande præferencer.

1. Jeg bruger termen kollektive goder i stedet for termen offentlige goder om goder, hvor der ikke er eksklusivitet i forbruget, og hvor det ikke er muligt at ekskludere ikke-betalere. Det gør jeg for at undgå en udbredt forveksling af disse goder med goder, der produceres og finansieres i offentligt regi.

Det bevises ved hjælp af lidt gymnasie-matematik, at det tilsyneladende forholder sig sådan.

Lad os rekapitulere: Vi har et enkelt kollektivt gode  $y$  og et enkelt private gode  $x$ . Der er i alt  $m$  borgere, som hver især skal foreslå et tal  $b_i$ , fortolket som den enkeltes bidrag til produktionen af det kollektive gode. Vi har så:

$$y = \sum_{i=1}^m b_i$$

Hvert individ betaler:

$$t_i = \frac{1}{m} \sum_{j=1}^m b_j + \left[ \frac{m-1}{m} (b_i - \mu_i)^2 - \sigma_i^2 \right]$$

hvor 
$$\mu_i = \frac{1}{m-1} \sum_{j \neq i} b_j$$

og 
$$\sigma_i^2 = \frac{1}{m-2} \sum_{j \neq i} (b_j - \mu_i)^2$$

Nu kan man uden brug af matematik uden videre indse følgende: hvis  $m$  er stor (f.eks. fem millioner svarende til indbyggertallet i Danmark, der som bekendt er en af verdens mindre nationer), så er den enkeltes bidrag til  $y$  i praksis helt uden betydning for størrelsen af  $y$ . Derfor kan individet koncentrere sig om at minimere sit eget bidrag under hensyntagen til betalingsreglen. Ved at se på definitionen på den enkeltes bidrag  $t_i$ , kan man med et halvt øje se, at det er fordelagtigt at vælge  $b_i = \mu_i$ . D.v.s. man skal søge at gætte hvad de andre i gennemsnit vil give af besked for at minimere sin betaling. Den visdom vil hurtigt brede sig i befolkningen, så alle efter forløbet af et par finansår, evt. med assistance af de politiske partier som jeg formoder Keiding vil bevare, finder ud af at opgive et  $b_i$ , der svarer til

## Om den offentlige sektors rette størrelse – en kommentar

### 1. Indledning

Hans Keiding havde nyligt i dette tidsskrift en artikel om den offentlige sektors størrelse (Keiding, 1988). Artiklen giver anledning til flere kommentarer. Den første og vigtigste af dem er, at det er forkert når Keiding hævder, at der findes metoder, der kan afsløre borgernes sande præferencer for kollektive goder<sup>1</sup>, og at det dermed er muligt at undgå »free-rider« problemet. Metoden fungerer kun i små kollektiver. I kollektiver af en størrelse, der svarer til selv de mindst politiske enheder, virker metoden ikke. For det andet må det på den givne foranledning endnu engang understreges, at teorien om markedssvigt ikke er nogen frugtbar tilgang til forståelsen af den offentlige sektors størrelse og karakter. For det tredje vender Keiding de faktiske institutionelle forhold i den offentlige sektor på hovedet, når han skal forklare hvorfor borgerne mener, at den offentlige sektor er for stor.

### 2. Afsløring af borgernes sande præferencer for kollektive goder

Keiding refererer en metode hentet hos Groves og Ledyard (1977). Kernen i metoden er en særlig betalingsregel, der skulle fremkalde borgernes sande præferencer.

1. Jeg bruger termen kollektive goder i stedet for termen offentlige goder om goder, hvor der ikke er eksklusivitet i forbruget, og hvor det ikke er muligt at ekskludere ikke-betalere. Det gør jeg for at undgå en udbredt forveksling af disse goder med goder, der produceres og finansieres i offentligt regi.

Det bevises ved hjælp af lidt gymnasie-matematik, at det tilsyneladende forholder sig sådan.

Lad os rekapitulere: Vi har et enkelt kollektivt gode  $y$  og et enkelt private gode  $x$ . Der er i alt  $m$  borgere, som hver især skal foreslå et tal  $b_i$ , fortolket som den enkeltes bidrag til produktionen af det kollektive gode. Vi har så:

$$y = \sum_{i=1}^m b_i$$

Hvert individ betaler:

$$t_i = \frac{1}{m} \sum_{j=1}^m b_j + \left[ \frac{m-1}{m} (b_i - \mu_i)^2 - \sigma_i^2 \right]$$

hvor 
$$\mu_i = \frac{1}{m-1} \sum_{j \neq i} b_j$$

og 
$$\sigma_i^2 = \frac{1}{m-2} \sum_{j \neq i} (b_j - \mu_i)^2$$

Nu kan man uden brug af matematik uden videre indse følgende: hvis  $m$  er stor (f.eks. fem millioner svarende til indbyggertallet i Danmark, der som bekendt er en af verdens mindre nationer), så er den enkeltes bidrag til  $y$  i praksis helt uden betydning for størrelsen af  $y$ . Derfor kan individet koncentrere sig om at minimere sit eget bidrag under hensyntagen til betalingsreglen. Ved at se på definitionen på den enkeltes bidrag  $t_i$ , kan man med et halvt øje se, at det er fordelagtigt at vælge  $b_i = \mu_i$ . D.v.s. man skal søge at gætte hvad de andre i gennemsnit vil give af besked for at minimere sin betaling. Den visdom vil hurtigt brede sig i befolkningen, så alle efter forløbet af et par finansår, evt. med assistance af de politiske partier som jeg formoder Keiding vil bevare, finder ud af at opgive et  $b_i$ , der svarer til

det niveau for  $y$  man plejer at have divideret med  $m$ .

Så bliver  $t_i = \frac{1}{m} y$  for alle  $i$ , idet  $\sigma_i$  bliver nul. D.v.s. vi får ikke afsløret den sande betalingsvilje, og det kollektive gode bliver nu finansieret med en kopskat<sup>2</sup>. Det er de færreste, der synes, at en kopskat er en god skat. Det er i hvert fald en skatteform, der rent politisk ikke har nogen stor fremtid. Det kan man bl.a. overbevise sig om ved at studere Margaret Thatchers formentlig forgæves forsøg på at indføre en kopskat i de britiske kommuner.

I visse tilfælde vil den foreslåede skat virke helt perverst. Tag forsvaret som eksempel på et kollektivt gode. Vi kan tænke os, at overbeviste pacifister nægter at optræde taktisk, når de skal tilkendegive deres betalingsvilje i relation til forsvaret. De vil derfor opgive et  $b_i = 0$ . Hvis de er få, vil det ikke påvirke  $y$ , som i dette tilfælde er identisk med forsvarsbudgettet, men de vil komme til at bidrage til forsvaret med  $\frac{1}{m} y + (\mu_i)^2$ , mens alle forsvarsvennerne, der intet taber ved at optræde taktisk, kun bidrager med  $\frac{1}{m} y$ .

Det er også muligt ad matematisk vej at nå frem til den konklusion, at når  $m$  bliver stor, så virker det af Keiding formidlede forslag ikke. Udgangspunktet er individ  $i$ 's nyttefunktion  $u_i(x_i, y)$ , der er en funktion af den mængde borger  $i$  har til rådighed af det private og det kollektive gode. Det enkelte individ skal nu vælge et  $b_i$  så nytten maksi-

meres. I udgangspunktet uden offentlig sektor råder den enkelte over  $\omega_i$  af det private gode  $x$ . Bidraget  $t_i$  til den offentlige sektor går fra det private gode, så individets samlede nytte er

$$u_i(\omega_i - t_i(b_i), y(b_i))$$

Det gælder nu om at vælge  $b_i$ , så  $u_i$  maksimeres. Så må vi finde ud af hvornår den første afledede er nul:

$$\frac{\partial u_i}{\partial b_i} = -u_{i1} \frac{\partial t_i}{\partial b_i} + u_{i2} \frac{\partial y}{\partial b_i} = 0$$

Påstanden om, at den enkelte borger kan ignorere sit eget bidrags betydning for forsyningen med det kollektive gode, er i matematisk formulering ensbetydende med, at andet led i summen:  $u_{i2} \frac{\partial y}{\partial b_i}$  er nul eller næsten nul. Det kan det blive på to måder. Enten fordi  $u_{i2}$  er nul eller fordi  $\frac{\partial y}{\partial b_i}$  er nul.

Ifølge den verbale argumentation forbliver  $y$  i realiteten konstant når det enkelte  $b_i$  varierer, hvis  $m$  er tilstrækkelig stor. Matematisk formuleret skulle det betyde, at  $\frac{\partial y}{\partial b_i} \rightarrow 0$  når  $m \rightarrow \infty$ . Det gør  $\frac{\partial y}{\partial b_i}$  tydeligvis ikke, fordi  $\frac{\partial y}{\partial b_i} = 1$ . Denne besynderlighed

skyldes et skalaproblem. Selv den mindste differentialkvotient bliver stor, hvis vi vælger de rigtige måleskalaer.  $b_i$  og  $y$  måles i samme enheder, selv om det befinder sig på helt forskelligt størrelsesniveau. Niveaulet for  $y$  er præcist  $m$  gange større end niveaulet for det gennemsnitlige  $b_i$ . Det gør en betydelig forskel selv i en lille nation med kun 5 millioner indbyggere.

2. Ordet kopskat kommer af det tyske ord Kopf, d.v.s. en hovedskat, hvor alle betaler samme skat uafhængigt af indkomst.

En naturlig målestok for  $b_i$  vil være den gennemsnitlige personlige indkomst. Lad os derfor måle  $b_i$  i hundrededele af den gennemsnitlige personlige indkomst. Tilsvarende er nationalindkomsten (til dette formål defineret som summen af individuelle indkomster) et naturligt udgangspunkt for en målestok for  $y$ , der jo er et kollektivt gode for hele nationen. Lad os derfor måle  $y$  i hundrededele af nationalindkomsten. Med de to nye måleenheder og den simple definition på nationalindkomsten fås så:

$$y = \frac{1}{m} \sum_{i=1}^m b_i$$

og

$$\frac{\partial y}{\partial b_i} = \frac{1}{m}$$

Det afspejler bedre det reelle forhold mellem  $b_i$  og  $y$ . Vi ser så, at  $\frac{\partial y}{\partial b_i}$  konvergerer mod 0 når  $m \rightarrow \infty$ . D.v.s. vores optimeringsproblem for store  $m$  reduceres til at  $-u_{i1} \frac{\partial t_i}{\partial b_i} = -u_{i1} \left( \frac{1}{m} + 2 \frac{m-1}{m} [b_i - \mu_i] \right)$  skal være lig nul, d.v.s.,  $b_i = \mu_i$ , når  $m$  er stor. Så er vi fremme ved vores kopskat igen.

Nu skulle matematiske ræsonnementer ikke være følsomme over for valg af måleenheder, så vi må også kunne komme igennem med ræsonnementet, selv om Keidings uhensigtsmæssige valg af måleenheder fastholdes. Med samme måleenhed for  $b_i$  og  $y$ , sker der nemlig det, at  $u_{i2}$ , den partielt afledede af  $u_i$  m.h.t.  $y$ , konvergerer mod 0, når  $m$  konvergerer mod  $\infty$ . Det sker ikke fordi, den marginale nytte af det kollektive gode er eller bliver lille (selv om det naturligvis også er en mulighed, som dog er irrelevant for det generelle ræsonnement). Det sker

igen alene p.g.a. målestoksforhold. Vi har valgt en målestok for  $y$ , der for store  $m$  er så lille i forhold til niveauet for  $y$ , at den afledede af  $u_i$  m.h.t.  $y$  bliver lille for store  $m$ .

Det kan ses på følgende måde:

$$u_i(x_i, y) = u_i(x_i, b_i) + \int_{b_i}^y u_{i2}(x_i, y) dy$$

Hvis vi antager, at den anden afledede af  $u_i$  m.h.t.  $y$ :  $u_{i22} \leq 0$ , d.v.s. hvis vi antager, at grænsenyttens af  $y$  er konstant eller faldende når  $y$  vokser (ikke nogen urimelig antagelse) så er

$$u_i(x_i, y) \geq u_i(x_i, b_i) + u_{i2}(x_i, y) \cdot (y - b_i) = u_i(x_i, b_i) + u_{i2}(x_i, y) \cdot (m-1) \mu_i$$

Heraf følger at

$$u_{i2}(x_i, y) \leq \frac{u_i(x_i, y) - u_i(x_i, b_i)}{\mu_i} \cdot \frac{1}{m-1}$$

Vi har nu to tilfælde. det første og formentlig mest almindelige er, at  $\mu_i$  ikke konvergerer mod nul, når  $m \rightarrow \infty$ . Det svarer til, at den samlede efterspørgsel efter  $y$  vokser i takt med indbyggertallet. Det er der mange empiriske eksempler på. Der er ingen tendens til at udgifterne pr. indbygger til militært forsvar, retsvæsen o.s.v. er faldende med stigende indbyggertal, snarere tværtimod. I dette tilfælde ses let, at  $u_{i2}$  konvergerer mod nul når  $m \rightarrow \infty$ . Det må igen understreges, at det alene skyldes den valgte måleenhed, der svarer til at man måler Alpernes højde i tiendedele millimeter. Så risikerer man at komme til at hæfte sig ved ujævnhederne i en alpehyttes gulvbrædder, når man egentlig er på jagt efter det højeste punkt i bjergkæden.

I det andet tilfælde konvergerer  $\mu_i$  mod nul, når  $m \rightarrow \infty$ . Det svarer til, at der findes

et øvre loft for efterspørgslen efter det kollektive gode, som er uafhængigt af indbyggertallet. Det er lidt svært at forestille sig et sådant i praksis, men det kan ikke udelukkes, at der findes eksempler på det. Men det betyder, at der findes et niveau for  $y$ ,  $y_0$ , som er ens for alle nationer, hvor den marginale nytte af  $y$  er nul og forbliver nul uafhængigt af indbyggertallet. I dette tilfælde gælder, at det gennemsnitlige individuelle bidrag  $\mu = \frac{1}{m} y_0$ . Det betyder, at  $y$  når den størrelse, hvor den marginale nytte af  $y$  er 0, for et vilkårligt lille  $\mu$  når blot  $m$  er tilstrækkelig stor.

I begge de nævnte tilfælde bliver  $u_{i2}$  nul eller konvergerer mod nul når  $m \rightarrow \infty$ . I det første tilfælde skyldes det et skalaproblem, i det andet skyldes det, at vi står over for et gode, hvor den marginale nytte relativt hurtigt bliver nul.

Pointen er i begge tilfælde, at  $u_{i2}$  konvergerer mod nul, når  $m \rightarrow \infty$ . D.v.s. når  $m$  bliver tilstrækkeligt stort består optimeringsproblemet i at  $-u_{i1} \cdot \frac{\partial t_i}{\partial b_i}$  skal være lig nul, d.v.s.  $b_i = \mu_i$ , og kopskatten kommer til syne for tredje gang.

Det eneste spørgsmål, der er tilbage at få afklaret er, hvor stor  $m$  skal være, før borgerne i praksis kan ignorere deres eget bidrags betydning for forsyningen med det kollektive gode. Det afhænger bl.a., af hvor stor spredning, der er i de individuelle bidrag til det kollektive gode. Ved stor spredning skal  $m$  være større end ved lille spredning. Det kritiske punkt ligger i praksis formentlig før  $m$  bliver 1000. I et kollektiv med 1000 medlemmer, vil selv en borger, der bidrager med ti gange så meget som gennemsnitsborgeren til det kollektive gode, kun re-

ducere mængden af det kollektive gode med 1%, selv om han helt fjerner sit bidrag. Gennemsnitsborgeren vil kun kunne påvirke med 0.1%. Så allerede i et samfund på 1000 indbyggere, vil den enkelte i praksis kunne ignorere sit eget bidrags betydning for forsyningen med det kollektive gode.

De mindste danske kommuner har omkring 5000 indbyggere, og det er mere end tvivlsomt om kommunerne har eneansvaret for forsyningen med noget kollektivt gode. Danmark, der er en lille nation, har som bekendt 5 mill. indbyggere. Konklusionen er, at det af Keiding formidlede forslag er irrelevant for de faktisk forekommende politiske enheder.

Hele Keidings problemstilling er i det hele taget underlig verdensfjern. Forudsætningen for, at man via særlige betalingsregler skulle kunne afsløre de sande præferencer, er, at man politisk er villig til at lade befolkningens skattebetaling bestemme af den nytte borgerne har af de offentlige ydelser. Det er helt urealistisk. En af de helt vigtige politiske pointer med den offentlige sektor er netop, at der *ikke* skal være en sådan sammenhæng.

### 3. Den offentlige sektor og teorierne om markedssvigt

En klassisk og sejlivet opfattelse af den offentlige sektor antager, at den offentlige sektor især tager sig af de opgaver markedet ikke kan klare p.g.a. forskellige former for markedssvigt (se f.eks. Kristensen, 1987: kapitel 6). Keiding tilslutter sig tilsyneladende denne opfattelse (Keiding, 1988: 6), og han nævner (i en fodnote), de tre klassiske årsager til markedssvigt: eksternaliteter, kollektive goder og naturlige monopoler. Der er

mindst to problemer med denne opfattelse.

For det første er det kun en beskedent del af de moderne velfærdsstaters aktiviteter, der selv med den bedste vilje kan siges at være begrundet med markedssvigt (se Kristensen, 1987 og utallige andre publikationer). Denne konklusion ændres ikke af, at man evt. broderer lidt videre på Keidings tre klassiske årsager til markedssvigt.

Danmarks Statistik har på det seneste leveret et empirisk bidrag til støtte for denne konklusion. I den traditionelle opfattelse dækker nationalregnskabets offentlige konsum (som tidligere blev kaldt kollektive konsum, men offentligt konsum er en langt mere rammende betegnelse) samfundets forsyning med kollektive goder. Opfattelsen var muligvis rimelig i tidligere tiders »natvægterstat«, men den er helt urimelig i den moderne velfærdsstat. I konsekvens heraf er Danmarks Statistik begyndt at opdele det offentlige konsum i det, der forbruges individuelt, og det der forbruges kollektivt. Det individuelle offentlige konsum vedrører ifølge sagens natur ikke kollektive men private goder. Dette forbrug er offentligt fordi det offentlige finansierer og arrangerer forbruget, men det er ikke spor kollektivt. Pointen er nu, at hele 64% af det offentlige konsum forbruges individuelt (Statistiske Efterretninger: Nationalregnskab, offentlige finanser og betalingsbalance, no. 9, 1987).

Derfor er det højst 36% af det offentlige konsum, som vedrører kollektive goder. Det er sandsynligvis mindre, fordi Danmarks Statistiks definition på kollektivt forbrugt offentligt konsum dækker bredere end det økonomiske begreb kollektive goder. Det il-

lustrerer, at selv om Keidings metode til afsløring af de sande præferencer vedrørende kollektive goder havde virket efter hensigten, så ville metoden kun have været af begrænset praktisk betydning. Det er kun en beskedent del af de offentlige udgifter, der vedrører kollektive goder.

Dertil kommer, at ingen kollektive goder i praksis er rene kollektive goder. Ved tilvejebringelsen af kollektive goder skal der bruges produktionsfaktorer, som er af helt privat karakter. Det kan illustreres med et eksempel, som alle formentlig kan forstå. Militært forsvar sigter mod at frembringe et kollektiv gode, nemlig sikkerhed for nationen. Det er omstridt, om militært forsvar faktisk bidrager positivt til det kollektive gode, men det er uvæsentligt for ræsonnementet. Lad os antage, at militæret bidrager positivt. For at tilvejebringe det kollektive gode, skal der bruges militært isenkram og mandskab, som har karakter af helt private goder.

Når det militært-industrielle kompleks altid går ind for større forsvarsbevillinger, så er det ikke kun fordi, det sætter stor pris på nationens sikkerhed. Så er det også fordi, det har nogle helt private interesser i klemme. Et sådant privat aspekt kan altid identificeres ved tilvejebringelsen af kollektive goder, og i den forstand, er der ingen goder, som er rent kollektive (Kristensen, 1984).

For det andet: selv i de tilfælde, hvor offentlig aktivitet er begrundet med markedssvigt, så hjælper markedssvigtteorien os ikke til at forstå og forklare formerne for den offentlige indgriben. I de fleste tilfælde vil man ud fra en teknisk betragtning kunne

vælge mellem offentlig regulering, anvendelse af offentlige tilskud og afgifter eller offentlig produktion når et problem forårsaget af markedssvigt skal løses. Hvis man vælger offentlig produktion er der utallige muligheder for dens organisering og tilrettelæggelse (for en oversigt over nogle af mulighederne se Kristensen, 1987: 184). Alle disse valg er i praksis politiske, og markedssvigtteorien fører os ingen steder hen når valgene skal forstås og forklares.

Det sidste kan illustreres med den måde man har valgt at organisere brandvæsenet i Danmark. Brandvæsenet vil de fleste opfatte som en klar offentlig opgave, selv om det ud fra en markedssvigtssynsvinkel i virkeligheden er lidt uklart hvorfor, mens det ud fra andre mere politiske synsvinkler er let at forstå, at brandvæsenet er offentligt.

Det »slukkende« brandvæsen producerer næppe et kollektivt gode. Rent teknisk kan det lade sig gøre at ekskludere ikke-betalere, det gjorde man faktisk visse steder i USA i det 19. århundrede (Savas, 1987: 42). Det er også tvivlsomt om brandslukning er præget af ikke-eksklusivitet i forbruget. I gamle dages tætte og stråtækte bebyggelser var der nogle oplagte eksternaliteter forbundet med brand. Brand i et enkelt hus kunne være ensbetydende med, at hele byen brændte. Moderne byggeskik og brandforebyggende foranstaltninger, som er påbudt via offentlig regulering, har stort set elimineret denne eksternalitet. Tilbage er, at inden for et givet geografisk område, som inden for en rimelig tid kan nås fra brandstationen, er brandvæsenet muligvis et naturligt monopol.

Men selv om man fastholder brandvæsenet som en offentlige opgave, så kan opga-

ven løses på forskellige måder. Bl.a. kan den af det offentlige overlades til en private entreprenør (Kristensen, 1983). En endnu mere »privat« ordning, hvor opgaven var overgivet til et koncessioneret selskab, der blev finansieret med »brugerbetaling« i form af betaling fra husejerne, var også en praktisk mulighed.

Pointen i forbindelse med markedssvigt som forklaring på offentlig aktivitet er, at markedssvigt kun i beskedent omfang kan forklare omfanget af de offentlige aktiviteter, og at markedssvigt praktisk taget aldrig kan forklare de former, de offentlige aktiviteter antager. Både omfanget og karakteren af de offentlige aktiviteter kan i sidste ende kun forklares politisk, i hvert fald når vi taler om politiske demokratier.

#### *4. Hvorfor borgerne synes, at den offentlige sektor er for stor?*

Det giver Keiding også svar på ved at henviser til et  $\frac{1}{m}$  problem. Pointen er, at hvis et enkelt individs skattebetaling reduceres, mens alle andre betaler den samme skat, så påvirkes forsyningen med offentligt finansierede goder i praksis ikke. Det er således »gratis« for den enkelte at få en skattelettelse. Det fører i følge Keiding enten til, at den offentlige sektor bliver alt for lille, eller at borgerne synes, at den er for stor.

Problemet med dette ræsonnement er, at det vender de faktiske institutionelle forhold i den offentlige sektor på hovedet. Den offentlige sektor finansieres af generelle skatter, som pr. grundfæstet tradition og politisk tilbøjelighed netop er generelle, og derfor ikke kan differentieres mellem for-

skellige individer<sup>3</sup>. Derfor tænker ingen individer eller grupper i de af Keiding skitserede baner i relation til den politiske beslutningsproces, fordi de ved, at en selektiv skattenedsættelse er politisk ret umulig. Skattesnyd og skattefusk kan derimod forstås under denne synsvinkel. Det er på mere privat basis muligt at opnå selektive »skattelettelser«.

Derimod er der i praksis ubegrænsede muligheder for selektivitet på udgiftssiden. Så individer og grupper, der handler politisk, satser overvejende på udgiftssiden ikke på skattesiden, når de skal maksimere i forhold til den offentlige sektor. Når det kombineres med viden om de demokratiske politiske systemers funktionsmåde, så har man begyndelsen til en teori om, hvorfor den offentlige sektor tenderer til at blive alt for stor i forhold til de præferencer, borgerne har. Netop borgernes præferencer må i et politisk demokrati danne udgangspunktet for enhver rimelig fastlæggelse af den offentlige sektors rette størrelse. Det vil føre alt for vidt her i detaljer at redegøre for denne teori. Jeg skal nøjes med at henvise til tidligere publikationer (f.eks. Kristensen, 1980, 1982 og 1987).

Det blev ovenfor i en note nævnt, at der er mulighed for selektivitet i skattebetalingen i form af særligt indrettede fradragsregler. I praksis er grænserne for den form for selektivitet meget snævrere end for selektiviteten på udgiftssiden. Men det interessante er, at

»fradragspolitik« minder meget mere om udgiftspolitik end om generel skattepolitik. Det gælder både m.h.t. de typer aktører, der deltager i de forskellige politikområder og det gælder også m.h.t. de former, hvorunder de politiske beslutninger tages. Skattepolitik i almindelighed, d.v.s. politik vedrørende finansieringen af den offentlige sektor afviger karakteristisk nok i næsten alle henseender fra andre slags politik. En af de bedre analyser af skattepolitikens særlige karakter er foretaget af Susan B. Hansen (1983).

Ligheden mellem »fradragspolitik« og udgiftspolitik er så slående, at man i forbindelse med de særlige fradragsordninger taler om »tax expenditures« (Wildavsky, 1985). Men når grupper eller individer via politisk indsats vil maksimere i forhold til den offentlige sektor er den rigtige udgiftspolitik alligevel en bedre mulighed end særlige fradragsregler. Det er den bl.a. fordi der er mulighed for større selektivitet i udgiftspolitikken end i fradragspolitikken, og fordi fradragsvejen har sine klare kvantitative grænser, hvad udgiftspolitikken har vist sig ikke at have. Men det er præcis den samme type politiske mekanismer, der gør det vanskeligt at begrænse væksten i de offentlige udgifter, og som gør det vanskeligt at sanere fradragsjunglen i skattesystemet.

Konklusionen er, at Keidings  $\frac{1}{m}$  problem ikke, sådan som de institutionelle indretninger i den offentlige sektor er udformet, kan bruges til at forklare, at vælgerne synes, at den offentlige sektor er for stor. Derimod kan  $\frac{1}{m}$  problemet kombineret med den offentlige sektors og det politiske

3. Det er en enkelt men vigtig afvigelse fra denne hovedregel. Skatterne er nok generelle, men der kan i skattesystemerne etableres særlige fradragsregler, der medfører en vis differentiering. Det vender jeg tilbage til nedenfor.



systems faktiske institutionelle indretning danne udgangspunkt for en teori om, hvorfor den offentlige sektor bliver for stor i forhold til *borgernes præferencer*.

#### 5. Afsluttende bemærkninger

Jeg har ved tidligere lejligheder kritiseret visse typer økonomiske analyser af den offentlige sektor, bl.a. fordi analyserne i empirisk henseende er henrivende irrelevante. Keidings artikel har i høj grad bidraget til at styrke mine, sandsynligvis fordomsfyldte, forestillinger om økonomiske analyser af den offentlige sektor.

*Ole P. Kristensen  
Institut for Statskundskab,  
Aarhus Universitet*

#### Litteratur

- Groves, T. & Ledyard, J. 1977. Optimal Allocation of Public Goods: A Solution to the »Free Rider« Problem. *Econometrica*, 45, 783-809.
- Hansen, S. B. 1983. *The Politics of Taxation: Revenue without Representation*. New York.
- Keiding, H. 1988. Er den offentlige sektor for stor? *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 126, 1-12.
- Kristensen, O. P. 1980. The Logic of Political Bureaucratic Decision-Making as a Cause of Governmental Growth. *European Journal of Political Research*, 8, 249-264.
- Kristensen, O. P. 1982. Voter Attitudes and Public Spending: Is there a Relationship? *European Journal of Political Research*, 10, 35-52.
- Kristensen, O. P. 1983. Public Versus Private Provision of Governmental Services: The Case of Danish Fire Protection Services. *Urban Studies*, 20, 1-9.
- Kristensen, O. P. 1984. On the Futility of the Demand Approach to Public Sector Growth. *European Journal of Political Research*, 12, 309-324.
- Kristensen, O. P. 1987. *Væksten i den offentlige sektor: Institutioner og politik*. København.
- Savas, E. S. 1987. *Privatization: The Key to Better Government*. Catham, N. J.
- Wildavsky, A. 1985. Keeping Kosher: The Epistemology of Tax Expenditures. *Journal of Public Policy*, 5, 413-431.

#### Svar

På den givne foranledning skal jeg ganske kort kommentere et par punkter:

Afsnit 2 i O.P. Kristensens artikel drejer sig om Groves-Ledyard mekanismen, som er en metode til at undgå det såkaldte free-rider problem. Dette problem består i, at borgerne har et incitament til at fejloplyse om deres ønsker om forsyning med offentlige goder for derved at påvirke deres egen betaling.

O.P. Kristensen lader antallet  $m$  af borgere gå mod uendelig, hvorved hovedresultatet – at mekanismen sikrer optimal forsyning – efter sigende skulle blive forkert. Beklager meget: Resultatet gælder for alle  $m$ . Det er kun helt ude i grænsen, når  $m$  virkelig er uendelig stor, at der sker noget. Men da er der heller ikke noget free-rider problem mere: I en indsamling af information fra en uendelig population vil man ikke kunne se forskel, selvom en enkelt borger ændrer sin oplysning. Teknisk svarer dette til, at sandsynligheden for et punkt er nul i en kontinuert sandsynlighedsfordeling; den enkelte er blevet forsvindende lille i relation til helheden. Med andre ord, free-rider problemet er kun interessant når  $m$  *ikke* er uendelig stor.

Så vidt den formelle model; der resterer naturligvis et spørgsmål – det »eneste

systems faktiske institutionelle indretning danne udgangspunkt for en teori om, hvorfor den offentlige sektor bliver for stor i forhold til *borgernes præferencer*.

#### 5. Afsluttende bemærkninger

Jeg har ved tidligere lejligheder kritiseret visse typer økonomiske analyser af den offentlige sektor, bl.a. fordi analyserne i empirisk henseende er henrivende irrelevante. Keidings artikel har i høj grad bidraget til at styrke mine, sandsynligvis fordomsfyldte, forestillinger om økonomiske analyser af den offentlige sektor.

*Ole P. Kristensen  
Institut for Statskundskab,  
Aarhus Universitet*

#### Litteratur

- Groves, T. & Ledyard, J. 1977. Optimal Allocation of Public Goods: A Solution to the »Free Rider« Problem. *Econometrica*, 45, 783-809.
- Hansen, S. B. 1983. *The Politics of Taxation: Revenue without Representation*. New York.
- Keiding, H. 1988. Er den offentlige sektor for stor? *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 126, 1-12.
- Kristensen, O. P. 1980. The Logic of Political Bureaucratic Decision-Making as a Cause of Governmental Growth. *European Journal of Political Research*, 8, 249-264.
- Kristensen, O. P. 1982. Voter Attitudes and Public Spending: Is there a Relationship? *European Journal of Political Research*, 10, 35-52.
- Kristensen, O. P. 1983. Public Versus Private Provision of Governmental Services: The Case of Danish Fire Protection Services. *Urban Studies*, 20, 1-9.
- Kristensen, O. P. 1984. On the Futility of the Demand Approach to Public Sector Growth. *European Journal of Political Research*, 12, 309-324.
- Kristensen, O. P. 1987. *Væksten i den offentlige sektor: Institutioner og politik*. København.
- Savas, E. S. 1987. *Privatization: The Key to Better Government*. Catham, N. J.
- Wildavsky, A. 1985. Keeping Kosher: The Epistemology of Tax Expenditures. *Journal of Public Policy*, 5, 413-431.

#### Svar

På den givne foranledning skal jeg ganske kort kommentere et par punkter:

Afsnit 2 i O.P. Kristensens artikel drejer sig om Groves-Ledyard mekanismen, som er en metode til at undgå det såkaldte free-rider problem. Dette problem består i, at borgerne har et incitament til at fejloplyse om deres ønsker om forsyning med offentlige goder for derved at påvirke deres egen betaling.

O.P. Kristensen lader antallet  $m$  af borgere gå mod uendelig, hvorved hovedresultatet – at mekanismen sikrer optimal forsyning – efter sigende skulle blive forkert. Beklager meget: Resultatet gælder for alle  $m$ . Det er kun helt ude i grænsen, når  $m$  virkelig er uendelig stor, at der sker noget. Men da er der heller ikke noget free-rider problem mere: I en indsamling af information fra en uendelig population vil man ikke kunne se forskel, selvom en enkelt borger ændrer sin oplysning. Teknisk svarer dette til, at sandsynligheden for et punkt er nul i en kontinuert sandsynlighedsfordeling; den enkelte er blevet forsvindende lille i relation til helheden. Med andre ord, free-rider problemet er kun interessant når  $m$  *ikke* er uendelig stor.

Så vidt den formelle model; der resterer naturligvis et spørgsmål – det »eneste