

Offentlig kontrol

Chr. Hjorth-Andersen

Økonomisk Institut, Københavns Universitet

SUMMARY: Large resources are spent on public control in one form or another. It is argued in this paper that analysis inspired by modern industrial organization theory could and should be applied to investigate whether these resources are spent wisely. From a methodological point of view it is emphasized that the formulation of a model of the error mechanism that characterizes the agents is central to the investigation. In the paper a specific model applied to higher education is presented in order to show that the old tradition of controlling the examination results of the students by means of external evaluation may or may not result in a better overall performance of the system.

1. Indledning

Økonomer har traditionelt beskæftiget sig indgående med nogle aspekter af offentlig virksomhed såsom offentlig planlægningsvirksomhed, men selve den administrative proces synes ikke at have påkaldt sig synderlig opmærksomhed. Fokus skal i denne artikel rettes mod den del af det administrative apparat, der træffer en serie enkeltafgørelser. I alt væsentligt er dette område blevet overladt til andre samfundsvidenskaber, især jura, men delvist også statskundskab. Ikke desto mindre er der formentlig flere beskæftiget med offentlig administration end med f.eks. landbrug, så økonomer burde jo også kunne sige et og andet om denne type af offentlig virksomhed.¹

Der er imidlertid en central forskel mellem den juridiske angrebsvinkel og den (industri-) økonomiske behandling: Den juridiske indfaldsvinkel er det enkelte individ eller

Stud. polit. William Fellows-Jensen og stud. polit. Henrik Louis Petersen har genereret de sandsynlighedsfordelinger, der er gengivet i afsnit 2. Cykelafdelingens medlemmer takkes for kommentarer til et foreløbigt udkast.

1. Den offentlige kontrol beskæftiger langt flere personer end dem, der umiddelbart er ansat i f.eks. forskellige ankestyrelser, men der findes ingen opgørelser af de totale offentlige kontrolomkostninger, da disse er spredt på en lang række offentlige og private virksomheder. Som eksempel kan nævnes, at et af hovedformålene med universiteterne er undervisning, men ikke desto mindre anvendes ved statsvidenskab ca. 20 pct. af de samlede undervisningsressourcer på kontrol af de studerendes præstationer. Begrebet offentlig administration, som det fremgår af den funktionsopdelte oversigt over de offentlige udgifter, afviger fra det her anvendte kontrolbegreb.

Offentlig kontrol

Chr. Hjorth-Andersen

Økonomisk Institut, Københavns Universitet

SUMMARY: Large resources are spent on public control in one form or another. It is argued in this paper that analysis inspired by modern industrial organization theory could and should be applied to investigate whether these resources are spent wisely. From a methodological point of view it is emphasized that the formulation of a model of the error mechanism that characterizes the agents is central to the investigation. In the paper a specific model applied to higher education is presented in order to show that the old tradition of controlling the examination results of the students by means of external evaluation may or may not result in a better overall performance of the system.

1. Indledning

Økonomer har traditionelt beskæftiget sig indgående med nogle aspekter af offentlig virksomhed såsom offentlig planlægningsvirksomhed, men selve den administrative proces synes ikke at have påkaldt sig synderlig opmærksomhed. Fokus skal i denne artikel rettes mod den del af det administrative apparat, der træffer en serie enkeltafgørelser. I alt væsentligt er dette område blevet overladt til andre samfundsvidenskaber, især jura, men delvist også statskundskab. Ikke desto mindre er der formentlig flere beskæftiget med offentlig administration end med f.eks. landbrug, så økonomer burde jo også kunne sige et og andet om denne type af offentlig virksomhed.¹

Der er imidlertid en central forskel mellem den juridiske angrebsvinkel og den (industri-) økonomiske behandling: Den juridiske indfaldsvinkel er det enkelte individ eller

Stud. polit. William Fellows-Jensen og stud. polit. Henrik Louis Petersen har genereret de sandsynlighedsfordelinger, der er gengivet i afsnit 2. Cykelafdelingens medlemmer takkes for kommentarer til et foreløbigt udkast.

1. Den offentlige kontrol beskæftiger langt flere personer end dem, der umiddelbart er ansat i f.eks. forskellige ankestyrelser, men der findes ingen opgørelser af de totale offentlige kontrolomkostninger, da disse er spredt på en lang række offentlige og private virksomheder. Som eksempel kan nævnes, at et af hovedformålene med universiteterne er undervisning, men ikke desto mindre anvendes ved statsvidenskab ca. 20 pct. af de samlede undervisningsressourcer på kontrol af de studerendes præstationer. Begrebet offentlig administration, som det fremgår af den funktionsopdelte oversigt over de offentlige udgifter, afviger fra det her anvendte kontrolbegreb.

den enkelte sag, medens den økonomiske indfaldsvinkel naturligt er det samlede system.² Der er i det danske samfund en sand fryd af retsgarantier og kontrolinstanser, hvis virke imidlertid sjældent har været underkastet nogen mere detaljeret analyse. Virker disse foranstaltninger overhovedet efter hensigten, hvis man undersøger det samlede system snarere end den enkelte sag?³

Der er en afgørende forskel på synspunktet i denne artikel og den normale betragtningsmåde blandt økonomer. Produktiviteten i den offentlige sektor har jo været et vigtigt debattemne; der udregnes direkte produktivetsindeks for den offentlige administration såsom antal afgjorte ankesager pr. ansat, og incitamentstrukturer i form af aflønningssystemer diskuteres flittigt. Men disse betragtningsmåder går efter min mening ikke til bunds i problemet. De forudsætter berettigelsen af det offentlige ankesystem: Givet vi har et ankesystem, hvor meget og hvordan kan og skal medarbejderne så producere. En mere grundlæggende betragtning er: Hvad er overhovedet gevinsten ved ankesystemet.

På det metodiske plan må en tilbundsgående analyse af anke- og kontrolforanstaltninger baseres på en fejlmodel; hvis ikke de underordnede instanser i den daglige administration lavede fejl, systematiske eller tilfældige, ville selve begrundelsen for en anke- eller kontrolinstans bortfalde. Dermed får analyser af offentlige kontrolsystemer en anden karakter end i normale økonomiske modeller. Disse er typisk karakteriseret ved at blive udformet i en deterministisk verden, der oversat til empiri får påklistret et stokastisk led som en skyldig hensyntagen til, at der i praksis er såvel målefejl som andre faktorer end de af teorien studerede, som spiller en rolle. Men dette stokastiske led, med måske debatten om Gibrat's lov som en undtagelse, spiller sjældent en rolle i teorien. I en analyse af offentlige kontrolforanstaltninger må det imidlertid sættes i centrum.

Den offentlige kontrol tager typisk sigte på at forhindre såvel systematiske som tilfældige fejl. Ved systematiske fejl forstås, at samme fejl optræder i en bestemt sagstype mange

2. Se f.eks. den letlæste introduktion til forvaltningsretten af Kirsten Ketcher og Steen Rønsholdt (1987), der indledes med ordene: »Denne bogs emne er den konkrete retsafgørelse«. I den industriøkonomiske litteratur, især i *The Rand Journal of Economics* og *Journal of Law and Economics* er det efterhånden blevet almindeligt at se formelle økonomiske analyser af traditionelle juridiske problemer. Det samme gælder de blandt økonomer mindre udbredte tidsskrifter for retsøkonomi såsom *Journal of Legal Studies*. Der er ligeledes efterhånden udkommet en hel række af introduktioner til »Law and Economics«. De fleste af disse arbejder er imidlertid karakteriseret ved at interessere sig for domstolenes adfærd snarere end det administrative system.

3. Økonomer er vant til at tænke i systemer, så derfor er det naturligt at lægge det samlede systems funktion til grund snarere end den enkelte sag. Men derudover er der formentlig også en anden forskel mellem jura og økonomi, idet økonomi er vant til at postulere, at kun slutresultatet tæller, hvorimod vejen mod slutresultatet er ligegyldig. I spilteoretiske modeller kan agenterne f.eks. stemme strategisk, d.v.s. mod deres umiddelbare interesser, for at fremme det sluttelige resultat. Denne artikel bygger på en tilsvarende opfattelse: En offentlig kontrolforanstaltning fremmer retfærdigheden, hvis slutresultatet (målt i forhold til en bestemt standard) bliver bedre. En alternativ opfattelse ville være at antage, at en offentlig kontrolforanstaltning fremmer retfærdigheden, hvis den *opfattes* som retfærdig; vægten bliver dermed lagt på proceduren snarere end slutresultatet.

gange. Et typisk eksempel vil nok være, at der på et bestemt offentligt kontor aldrig udbetales en bestemt ydelse, som borgeren i henhold til loven er berettiget til. Sådanne systematiske fejl, som bl.a. kan skyldes retsvildfarelser, diskuteres tit og er vel i princippet forholdsvis lette at rette, f.eks. ved udstedelse af et cirkulære. Interessen i denne artikel skal koncentreres om de tilfældige fejl, der så vidt ses ikke er blevet behandlet af danske økonomer, selv om de dog ikke er noget ukendt fænomen.

Det er imidlertid en meget omfattende opgave at opstille en generel model for offentlig kontrolvirksomhed i alle dens afskygninger, selv med den valgte afgrænsning. Derfor er det valgt at præcisere tankerne ved at give et mere konkret eksempel. Ofte giver sådanne konkrete eksempler imidlertid anledning til fremstillingsmæssige vanskeligheder, fordi læseren er forholdsvis ukendt med områdets tekniske karakter. Censurvirksomheden ved højere læreanstalter er imidlertid et område, som de fleste danske økonomer har en erfaring med på den ene eller anden måde og er derfor velegnet til at give en illustration af tankegangen.⁴

2. En fejlmodel for censurvirksomhed

Censorer har officielt to funktioner, dels som garant for uddannelsens kvalitet, dels som retsbeskyttelse af den enkelte student.⁵ Det er den sidste funktion, som skal diskuteres her. Censorerens funktion som retsgaranti ville være meningsløs, hvis ikke lærerens karaktergivning måtte antages at være behæftet med fejl. For at undersøge værdien af censur er det derfor nødvendigt at gøre nogle antagelser om lærernes fejl. Dette må være det centrale i enhver analyse af retsgarantier og kontrolforanstaltninger,

Den forestillede situation i denne artikel er, at der er tale om censur af skriftlige opgaver for et relativt veldefineret »paradigmefast« fag, hvor den samme opgave stilles til en stor mængde studerende. Dette er f.eks. opfyldt af en række fag på jura og statsvidenskab. Jeg vil ydermere gøre følgende antagelser:

(1) *Kvaliteten af de enkelte opgaver kan med mening indplaceres på en endimensionel skala:* Nogle opgaver er bedre end andre. Begrundelsen for denne antagelse kunne være, at kvalitet i henhold til opgaven var et endimensionalt mål, f.eks. antal begåede fejl. Nok så sandsynligt er det imidlertid, at kvaliteten begrebsmæssigt er et flerdimensionalt mål, men at der er enighed mellem lærere og censorer om vægten af de forskellige dimensio-

4. Metodisk er der tale om det, som Fisher (1989) kalder *eksemplificerende teori*. Kernen i denne art teori (og denne artikel) er at påpege, hvad der *kan* ske, i modsætning til generaliserende teori, der under ret generelle antagelser påpeger, hvad der *må* ske. Den generaliserende teori er selvsagt den mest tilfredsstillende, men på den anden side er der netop blevet sat spørgsmålstegn ved megen traditionel teori og vanetænkning ved eksemplificerende teori.

5. Det vil reelt sige, at funktionen som garant for uddannelsens kvalitet indebærer at korrigere for systematiske fejl.

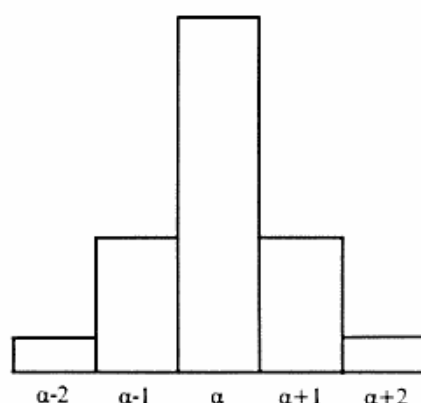


Fig. 1.

ner. Endelig kan det naturligvis tænkes, at godt nok er kvalitet begrebsmæssigt et flerdimensionalt mål, men at den faktiske korrelation mellem de forskellige mål er meget høj.

(2) *Lærer og censor er enige om niveauet*, altså gennemsnittet af de afgivne karakterer.

(3) *Lærer og censor er enige om skalaens anvendelse*, d.v.s. en passende spredning af de afgivne karakterer.

Antagelserne 2 og 3 indebærer, at forskelle i bedømmelse mellem lærer og censor hverken kan relateres til opgavens udformning eller den principielle anvendelse af karaktersystemet. Dette er det konkrete modstykke til, at fokus ikke rettes mod de systematiske fejl, men de tilfældige.⁶

(4) Den enkelte lærer antages at have en *fejlmødel* som illustreret på fig. 1.

Selv om der således findes en sand karakter for opgaven, vil læreren ikke ramme denne karakter hver gang, men vil begå fejl i sin karaktergivning; han kan overse fejl, eller tro, at der var fejl, hvor der ingen var, blive distraheret ved læsningen o.s.v. Med sandsynligheden p_i , $i = -2, -1, 0, 1, 2$ er lærerens karakter $K = \alpha + i$, hvor α er den sande karakter for opgaven.

Det antages ydermere, at $\sum p_i = 1$, altså at læreren aldrig rammer mere end 2 karakterer fra den sande karakter. For at simplificere fremstillingen er det antaget, at fejlene er symmetrisk omkring 0, altså f.eks. $p_{-1} = p_1$. Disse antagelser spiller næppe nogen rolle for de kvalitative resultater.

6. Hvis fokus skulle rettes mod de systematiske »fejl«, ville det konkret indebære, at censor og lærer netop skulle diskutere det korrekte karaktergennemsnit og den korrekte spredning på karaktererne.

Denne fejlmodel antages at gælde uafhængigt af størrelsen af α . Det er oplagt, at modellen må modificeres, hvis α ligger i yderpunkterne af skalaen, da negative karakterer hhv. karakterer over 13 ikke forekommer.

Den sande karakter kendes normalt ikke, og derfor er det vanskeligt at give et kvantitativt skøn over sandsynlighederne, men konkret defineres der 3 forskellige lærertyper:

Den sikre lærer, hvor $p_0 = 0.6, p_1 = 0.20, p_2 = 0$. Den sikre lærer rammer med andre ord aldrig mere end 1 karakter galt.

Den normale lærer, hvor $p_0 = 0.5, p_1 = 0.20, p_2 = 0.05$. Den normale lærer vil med en eksamensstak på 50 opgaver komme til at give en 2-3 opgaver 2 karakterer for lidt og et tilsvarende antal for meget.

Den usikre lærer, hvor $p_0 = 0.4, p_1 = 0.20, p_2 = 0.10$.

De tre betegnelser er selvsagt valgt for nemheds skyld, og de konkrete sandsynligheder bruges primært til at illustrere en række kvalitative forhold.

(5) *Censorer og lærere antages at afgive karakterer uafhængigt af hinanden*. Dette må være censurens idealbillede. En alternativ antagelse i form af konforme eller strategiske lærere og censorer diskuteres i næste afsnit.

(6) *Censorer antages at have de samme fejlfordelinger som lærerne*. Der er med andre ord 3 censortyper svarende til de 3 lærertyper, men det er kun en fremstillingsteknisk lettelse; reelt kunne der defineres andre censortyper end lærertyper. Der er ikke forudsat noget om den empiriske forekomst af de 3 censortyper. Det centrale i ovenstående antagelse er, at kontrolinstansen, her i form af censorer, overhovedet kan tage fejl. Dermed brydes der med mange implicite forestillinger om, at hvis blot den centrale statsmagt er repræsenteret, vil den fulde retfærdighed ske fyldest. Men de samme forstyrrende momenter, der gør sig gældende for lærerne, gør sig gældende for censorer.

(7) *Der antages følgende forhandlingsmodel mellem lærer og censor*:

Lad læreren afgive karakteren $K = \alpha + i$, hvor $i = -2, 1, 0, +1, +2$, med sandsynligheden p_i .

Lad censor afgive karakteren $k = \alpha + j$, hvor $j = -2, -1, 0, +1, +2$, med sandsynligheden p_j .

Resultatet af censuren, den offentliggjorte karakter Q , bliver

$$(a) \quad Q = \alpha + (i+j)/2 \quad \text{for } (i+j)/2 = -2, -1, 0, +1, +2.$$

med sandsynligheden $p_i p_j$

$$(b) \quad Q = \alpha + (i+j)/2 + 0.5 \quad \text{for øvrige } i + j$$

med sandsynligheden $1/2 p_i p_j$

$$(c) \quad Q = \alpha + (i+j)/2 - 0.5 \quad \text{for øvrige } i + j$$

med sandsynligheden $1/2 p_i p_j$

I henhold til *a* vil den offentliggjorte karakter blive gennemsnittet, hvis dette giver en hel karakter, altså karaktererne 6 og 8 giver den offentliggjorte karakter 7. Dette synes forholdsvis ukontroversielt og er vel nærmest forudsat ved censorinstitutionen.

Hvis gennemsnittet ikke giver en hel karakter, vil den offentliggjorte karakter i henhold til *b* og *c* ovenfor i 50 pct. af tilfældene hælde til censors og i de øvrige tilfælde til lærers karakter. Dette er nok ret rimeligt, når der kun er 1 grads afvigelse i karakter. Man kunne dog alternativt have valgt i så tilfælde altid at lade den højeste karakter gælde, men dette vil svare til et niveauløft, jfr. nedenfor.

Forhandlingsmodellen kan synes lidt mere diskutabel i tilfælde med stor afstand mellem karaktererne, f.eks. hvor læreren giver 6 og censor giver 9. Disse tilfælde påkalder sig typisk (for) stor opmærksomhed. Er den anvendte forhandlingsmodel i så tilfælde brugbar? Antagelig ja. Hvis læreren giver 6 og censor 9, må den sande karakter være enten 7 eller 8. Med den anvendte forhandlingsmodel vil den offentliggjorte karakter således være enten identisk med den sande eller kun afvige derfra med en enkelt grad. Læreren har f.eks. ramt 2 grader for lidt og censor 1 for meget. I dette tilfælde har censuren således den ønskede effekt; lærerens tilfældige udsving bliver modvirket af censor. Det er ikke i disse meget omtalte situationer, problemet opstår, men derimod, hvis både lærer og censor har givet f.eks. 1 eller 2 grader for lidt. Den sande karakter var 8, men de kom begge til at give 6. Ved censurmødet konstaterer de enighed om karakteren 6 og vil ikke opdage, at de begge var kommet til at give for lidt. Dette er vigtigt; kontrolforanstaltninger vil typisk reducere fejl, men ikke eliminere dem. Vi lever i en verden af fejl.

3. Resultater.

Med disse antagelser kan censurens resultat angives i tabel 1 for forskellige lærer-censorkombinationer. Udgangspunktet er de 3 lærertyper, tilfældene 1-3, thi hvis der ikke var censorer, ville disse fordelinger blive resultatet. Hver af de 3 lærertyper kan kombineres med de 3 censortyper, i alt 9 muligheder. I tabel 1 er imidlertid kun angivet 6 tilfælde (4-9), da lærer-censorforholdet er helt symmetrisk, hvorfor de sidste 3 kombinationer fås direkte fra tabel 1 ved at ombytte lærer og censor; f.eks. angiver tilfælde 5 også kombinationen censor sikker - lærer normal.

Hvis en sikker lærer kombineres med en sikker censor, vil resultatet blive som i tilfælde 4; gevinsten ved censur kan så fås ved at sammenholde tilfælde 1 og 4. Ud fra tabel 1 synes der med de angivne forudsætninger at kunne drages følgende konklusioner:

Hvis ikke både lærere og censorer er sikre, vil censur normalt reducere, men ikke eliminere karakterer, der afviger fra den sande karakter med 2 point. Indførelse af censur betyder en formindskelse af lærerfejlenes betydning, men indfører til gengæld censor-fejl.

Hvis lærere og censorer er lige kompetente, er gevinsten ved censur forholdsvis

Tabel 1. Karakterfordelinger uden og med censur

Lærer alene			Lærer og censor tilfælde					
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Sikker	Normal	Usikker	Lærer sikker Censor sikker	Lærer sikker Censor normal	Lærer sikker Censor usikker	Begge normale	Lærer normal Censor usikker	Begge usikre
0.00	0.05	0.10	0.00	0.005	0.01	0.0125	0.02	0.03
0.20	0.20	0.20	0.16	0.190	0.22	0.2100	0.23	0.24
0.60	0.50	0.40	0.68	0.610	0.54	0.5550	0.50	0.46
0.20	0.20	0.20	0.16	0.190	0.22	0.2100	0.23	0.24
0.00	0.05	0.10	0.00	0.005	0.01	0.0125	0.02	0.03

beskeden, se tilfælde 1 sammenholdt med tilfælde 4 og tilfælde 7 sammenholdt med tilfælde 2. I mindre udstrækning gælder dette også tilfælde 9 sammenholdt med tilfælde 3.

Hvis læreren er sikker, er indførelsen af censur tvivlsom med en normal censor, jfr. tilfælde 1 sammenholdt med tilfælde 5, medens en usikker censor direkte betyder en forringelse af resultatet, jfr. tilfælde 1 sammenholdt med tilfælde 6.

Den virkelige gevinst ved censur opnås (naturligvis), når læreren er usikker, og censor er sikker.

Resultatet af tabel 1 synes således at kunne sammenfattes i, at *censur muligvis giver en forbedring af retssikkerheden, men ikke nødvendigvis eller automatisk. Afhængig af fordelingen af censorer og lærere på de forskellige typer kan censur såvel forværre som forbedre karaktergivningene*. Dermed fås det resultat, at den blotte formelle indførelse af en kontrolforanstaltning, in casu censur, ikke er tilstrækkeligt til reelt at sikre, at hverken den enkelte sag eller systemet som sådan fungerer mere retfærdigt. Om det er tilfældet eller ej, er et *empirisk* spørgsmål, konkret om den relative forekomst af sikre lærere hhv. censorer.

4. Diskussion af resultaterne

Resultaterne i forrige afsnit er naturligvis i denne som andre modeller stiliserede, så der kan være grund til at knytte nogle uddybende bemærkninger til dem.

Konforme agenter. Det kan naturligvis indvendes mod forhandlingsmodellen, at karaktergivningen ikke foregår fuldt så mekanisk som foreslået. En alternativ mulighed ville være, at en af agenterne, lærer eller censor, handlede konformt. Ved *total konformitet* skal det forstås, at vedkommende altid indretter sig på den anden agents karakter. I så tilfælde er der klart tale om ressourcespild. Ved *relativ konformitet* skal det forstås, at den mindre sikre indretter sig på den mere sikre. Det er her underforstået, at parterne ved, hvem der er den relativt sikrere. Hvis den ene agent er sikker, medens den anden er normal (tilfælde 1 kontra 5 i tabel 1) er konformitet af tvivlsom værdi. Hvis den ene agent er sikker, medens

den anden er usikker, er konformitet godt (tilfælde 1 kontra 6). Hvis den ene agent er normal, og den anden usikker, er konformitet ikke godt (tilfælde 2 kontra 8). Konformitet behøver med andre ord ikke at give et bedre resultat end forhandlingsmodellen, og dette gælder selvsagt også, hvis en af parterne nok er relativt konform, men har en misforstået opfattelse af parternes indbyrdes grad af sikkerhed.

På tilsvarende måde kan også strategisk adfærd behandles. Hvis f.eks. den ene bedømmer afgiver karakterer før den anden, kan den sidstnævnte gennemtvinge sit eget karakterforslag. I så tilfælde er den første bedømmers indsats spild af ressourcer.

Årsprøvesystemet. Ved en række studier er ovenstående model nok realistisk for det enkelte fag, men ikke komplet, fordi der er indført et årsprøvesystem, hvor n enkeltprøver skal bestås under ét. Det synes rimeligt at lægge til grund, at det vigtigste for såvel den enkelte studerende som samfundet ikke er en bestemt karakter i et bestemt fag, men derimod, om den pågældende studerende består årsprøven eller ej.

Lad der være $n = 5$ enkeltprøver, som må antages at være uafhængige af hinanden. Uden censur vil der imidlertid være mange forskellige lærerkombinationer. For simpelt-heds skyld skal det derfor antages, at alle lærere er af den normale type. Den samlede karakter for årsprøven for den enkelte student vil dermed følge en multinomial fordeling med $n = 5$ og sandsynligheder som for den normale lærer som angivet i tabel 1 under tilfælde 2. Med 1 enkeltprøve var sandsynligheden for f.eks. at få mere end 1 karakter for lidt lig med 0.05. Med 5 enkeltprøver kan sandsynligheden for at få mere end 1 point for lidt i gennemsnit til årsprøven beregnes til 0,0029, altså en størrelsesorden mindre. (Med 5 enkeltprøver med udelukkende usikre lærere bliver den tilsvarende sandsynlighed 0,0112; selv om alle 5 lærere er usikre, vil kun godt 1 procent af de studerende få mere end 1 karakter for lidt til årsprøven). Med andre ord har det decentrale system på det nærmeste overflødiggjort den officielle kontrol ved at indføre en alternativ kontrolmekanisme i form af de store tals lov.

Endogen adfærd. I en artikel fra 1986 har Sah og Stiglitz kraftigt understreget, at agenternes adfærd afhænger af det system, de fungerer i.⁷ Oversat til problemet her indebærer dette, at medens der hidtil har været forudsat uændret adfærd med hhv. uden censur, er det meget tænkeligt, at lærerne vil have forskellig adfærd i et system hhv. med og uden censur. Uden censur kan det f.eks. tænkes, at en lærer ikke anvender den fornødne tid på eksamensopgaverne og dermed reelt retter opgaverne svarende til typen usikker. En

7. Den konkrete ramme for deres model var antallet og arten af fejlinvesteringer i en stileret markedsøkonomi kontra en stileret kommandøkonomi. En vigtig pointe i deres artikel er, at sammenligninger mellem økonomiske systemer har været koncentreret om efficiensaspekter ved planlægningen, hvor deres model alternativt fokuserer interessen på fejlinvesteringer. Nærværende artikel er skrevet i samme ånd. Uden at benægte værdien af analyser af produktivitet og incitamentstrukturer er også fejlbeslutninger et interessant aspekt af den offentlige administration.

censor, der passer sit arbejde (svarende til en sikker censor) og som derudover tvinger læreren til at gøre ligeså, vil bevirke en væsentlig gevinst ved censorinstitutionen, idet gevinsten reelt skal måles som forskellen mellem tilfælde 3 og tilfælde 4 i tabel 1. Dette var nok den implicite forestilling om censorers virksomhed. Men det er bestemt ikke den eneste mulighed, da lærerne kan handle strategisk – en mulighed, der i nyere tid er blevet kraftigt understreget i mange andre økonomiske sammenhænge. En sikker lærer kan således antage, at eftersom der siden skal censureres med korrektion af (lærer)fejl til følge, kan den pågældende lærer tillade sig at slappe lidt af og reelt overgå til kategorien af normale lærere. Hvis censor tænker ligesådan, kan slutresultatet af et system med censur meget vel blive ringere end et system uden censur. (Tilfælde 1 i tabel 1 sammenholdt med f.eks. tilfælde 7). Det kan ikke apriori afgøres, om eksistensen af censur vil påvirke lærernes opgaveretning i en positiv eller en negativ retning.

5. Afsluttende bemærkninger

En stor del af den offentlige administration består af ekspedition af enkeltsager. Herved begås der fejl, og der anvendes en ganske betydelig mængde ressourcer på at korrigere disse fejl. En analyse af disse problemer synes at indebære følgende faser:

(a) Definition af, hvad en fejl i den konkrete sammenhæng overhovedet vil sige. Dette skridt er formentlig ofte ganske vanskeligt,

(b) en model for, hvorledes fejl genereres uden anke- eller kontrolinstanser,

(c) en model for, hvorledes fejl genereres efter indførelse af en anke- eller kontrolinstans, og

(d) en sammenligning mellem (b) og (c).

Til disse faser vil der antageligt ofte være behov for en yderligere fase, nemlig empiriske undersøgelser af systemet. I det konkrete tilfælde var det i princippet ikke muligt at afgøre, om censorgevinsten som angivet under d var positiv eller negativ uden at undersøge (1) hvor store målefejlene faktisk er, (2) den relative forekomst af censor- og lærertyper og (3) forekomsten af konforme eller strategiske agenter.

I medfør af (d) fås et mål for, hvor stor gevinsten ved anke- eller kontrolinstansen egentlig er. Denne præsumptivt positive forøgelse af systemretfærdigheden kan så sammenholdes med omkostningerne ved kontrollen.

Tanken kan synes meget simpel, da det blot er at anvende almindelig økonomisk tænkemåde på det foreliggende problem. Ikke desto mindre er den her fremsatte skitse i radikal modstrid med ikke blot officielle tanker om censorinstitutionen, men også det officielle syn på produktiviteten.⁸ Lad mig slutte med en analogi fra et beslægtet område. I

8. Se f.eks. den lidt ældre betænkning om censorinstitutionen fra Rektorkollegiet og forskellige rapporter fra Budgetdepartementet om den offentlige sektor.

mange år var økonomer tilfredse med at påpege imperfektioner i markedssystemet og implicit anbefale offentlig kontrol. Efter public choice skolens indtræden står det klart, at det reelle valg står mellem imperfektioner i det økonomiske og i det politiske system. På tilsvarende måde er det ikke nok blot at konstatere, at der kan begås fejl i den offentlige sagsbehandling og derfor indføre kontrolforanstaltninger. Kontrollen medfører sit eget sæt af fejl og antagelig også en ændret adfærd hos agenterne. Det reelle valg står mellem fejl i et system med hhv. uden offentlig kontrol på den ene side og omkostningerne ved kontrolforanstaltninger på den anden. Det næste spørgsmål er naturligvis, om der ud fra disse tanker kontrolleres for meget i Danmark.

Litteratur

- Fisher, Franklin M. 1989. Games Economists Play: A Noncooperative View. *The Rand Journal of Economics* 20:113-24.
- Hjorth-Andersen, Chr. 1989. Censuren ved statsvidenskab. *Cykelafdelingens memoserie* 102, Københavns Universitets Økonomiske Institut.
- Ketcher, Kirsten og Steen Rønsholdt. 1987. *Retsansvendelse og retssikkerhed - en introduktion*. Gad, København.
- Rektorkollegiet. 1971. *Betænkning om censorinstitutionen*. København.
- Sah, R. K. og J. E. Stiglitz. 1986. The Architecture of Economic Systems. *American Economic Review* 76:716-25.

mange år var økonomer tilfredse med at påpege imperfektioner i markedssystemet og implicit anbefale offentlig kontrol. Efter public choice skolens indtræden står det klart, at det reelle valg står mellem imperfektioner i det økonomiske og i det politiske system. På tilsvarende måde er det ikke nok blot at konstatere, at der kan begås fejl i den offentlige sagsbehandling og derfor indføre kontrolforanstaltninger. Kontrollen medfører sit eget sæt af fejl og antagelig også en ændret adfærd hos agenterne. Det reelle valg står mellem fejl i et system med hhv. uden offentlig kontrol på den ene side og omkostningerne ved kontrolforanstaltninger på den anden. Det næste spørgsmål er naturligvis, om der ud fra disse tanker kontrolleres for meget i Danmark.

Litteratur

- Fisher, Franklin M. 1989. Games Economists Play: A Noncooperative View. *The Rand Journal of Economics* 20:113-24.
- Hjorth-Andersen, Chr. 1989. Censuren ved statsvidenskab. *Cykelafdelingens memoserie* 102, Københavns Universitets Økonomiske Institut.
- Ketcher, Kirsten og Steen Rønsholdt. 1987. *Retsansvendelse og retssikkerhed - en introduktion*. Gad, København.
- Rektorkollegiet. 1971. *Betænkning om censorinstitutionen*. København.
- Sah, R. K. og J. E. Stiglitz. 1986. The Architecture of Economic Systems. *American Economic Review* 76:716-25.