

Hvorfor er den offentlige sektor for stor?

- en boganmeldelse

Hans Keiding, professor, Økonomisk Institut, Københavns Universitet.

Det turde være overflødigt at nævne, at der er en betydelig opmærksomhed på den offentlige sektor for tiden. Der går næppe en dag, uden at den ene eller anden af de nyliberale fundamentalister kræver besparelser og afvikling. Der synes ikke at være meget modspil; alle er tilsyneladende enige om, at den offentlige sektor er for stor, selvom der ikke rigtig er nogen, der ved hvorfor eller på hvad måde. "Den offentlige sektor" er dermed føjet i rækken af fagudtryk hentet fra den økonomiske videnskab, som er blevet en del af dagligvaresproget, og som der i den offentlige sektor kan jongleres med på en måde, der får os andre til at blive gule af misundelse. Vi er blevet koblet af i farten.

Det er derfor med stor interesse, at man tager fat på en teoretisk begrundelse for det, som politikere og medierne ved så godt, og vi andre ikke rigtig forstår. En sådan er til rådighed i form af Ole P. Kristensens bog "Væksten i den offentlige sektor" med undertitlen "Institutioner og politik", udgivet af Jurist- og Økonomforbundets Forlag (1987). Det fremgår af bogens forord, at den er resultatet af et forskningsprojekt, der har strakt sig over en del år; det er måske endda påbegyndt i en tid, hvor udtrykket "den offentlige sektor" havde en mindre odiøs klang end i dag. Hvorom alting er, her har fagfolk en mulighed for at få forklaret tingene, og den bør de jo benytte sig af.

Umiddelbart kan bogen godt virke lidt svært tilgængelig. Den læser, der ikke er indstillet på selv at yde en indsats, vil lade sig forvirre af, at der ikke er nogen helt klar afgrænsning mellem kapitlernes emner; mange af pointerne dukker op flere steder uden at sammenhængen med resten er helt klar. Men det kan man jo tage som en service fra forfatterens side overfor en læser, der eventuelt var ved at glemme budskabet, en service, som læseren efterhånden lærer at skønne på.

Det er ikke let læsning. Der arbejdes ret meget - faktisk udelukkende - med abstrakte, aggregerede begreber. Udtrykket "institution", der har en høj stjerne, får en eventuelt uvidende læser ikke forklaret. Der tænkes nok ikke på dagcentre og plejehjem, begrebet er - ihvertfald nogle steder, man føler sig aldrig helt sikker - brugt i en bredere betydning, men lige netop hvad det dækker, må nok være noget af det, som skulle være medbragt hjemmefra.

Nu kan det tænkes, at læseren mangler den rette politologiske baggrund, og det bekræftes af det såkaldte "politologiske efterskrift" (ss.199-200), som er forfattet i klartekst. Her står at læse, at "den offentlige sektors karakter indebærer, at en politologisk tilgang grundlæggende er mere frugtbar" (s. 200). Det skal nok passe; som nævnt er meget af det, som er gangbar mønt i debatten,

ikke sådan umiddelbart til at få mening i ved hjælp af f.eks. den økonomiske videnskab.

Det er nu ikke sådan at ryste de gamle vaner af sig; tro mod sin "mindre frugtbare" baggrund vil læseren gerne vide, hvad den offentlige sektor er for noget, og specielt, hvad det er for noget med "den offentlige sektors karakter". Men lad os nu ikke være for utålmodige; det er jo det, bogen handler om. At der må politologer til, ses jo iøvrigt også klart at "alle beslutninger vedrørende den offentlige sektor træffes eksplicit i det politiske og/eller administrative beslutningssystem" (s. 25). Fik i den?

Første kapitel giver os et bud på, hvad den offentlige sektor er for noget, og der er ihvertfald ikke noget her, som får en økonom til at falde ned af stolen, for der bruges den samme afgrænsning som i Nationalregnskabet. Nu er udtrykket "bruges" måske ikke helt rigtigt, for afgrænsningen bruges ikke til noget udover at give nogle tabeller hentet fra diverse landes nationalregnskabsstatistik. Men det er jo også betryggende; vi mærker fra starten, at det hele er funderet på solide data.

Kapitel 2 er en opvarmning til det efterfølgende; der listes lidt politologisk terminologi ind (politik er en "mellemkommende variabel", der kan man bare se) uden at den ikke indviede dog føler sig altfor sikker på sin forståelse, og der er visse tilløb til det teoritunge Kapitel 3. Vi får at vide, at "den manglende måling af resultater er en institutionel egenskab med mulige konsekvenser for udviklingen i de offentlige udgifter" (s. 39), og det er utvivlsomt rigtigt. Blot er det ikke helt let at se, hvad der egentlig siges?

Det teoretiske fundament udvikles i Kapitel 3. Beslutningerne i den offentlige sektor er assymetriske i den forstand, at få har meget at vinde, mange lidt at tabe ved en given of-

fentlig aktivitet. De potentielle vindere udfolder derfor en væsentligt mere energisk aktivitet end de potentielle tabere - og bingo, så har vi nok en offentlig aktivitet.

Her har vi fat i et interessant træk ved samfundets funktion, som endda passer godt med vor intuition og opfattelse af dagligdagen. Det er jo velkendt, at folk, som er tilpas fixerede på noget, ofte kommer af sted med at få det gennemført, og bliver man ikke tilpas opsat, når der er meget at vinde?

Med vore nye indsigt i sammenhængene er der mange ting, som lader sig forklare. Tag f.eks. arbejdsmarkedet: Lønmodtagerne har hver især kun en begrænset indtægtsforbedring at håbe på ved overenskomstfornyelsen, mens arbejdsgiverne, som der jo er færre af, hver især har meget mere i klemme - og derfor scorer de hele gevinsten. Eller hvad med markedsmekanismen: Når vi køber tomater eller sko (et par konkrete eksempler fra bogen, jeg er ikke sikker på, at der er andre), betaler vi alt for meget, fordi sko- og tomat sælgeren er mere fixeret på sin gevinst end vi er, vi har jo kun en beskeden gevinst at vinde ved at gå til en anden butik, mens sælgeren skal leve af det!

Jeg har en fornemmelse af, at disse eksempler ikke er helt "efter bogen". Det kan måske også være svært at bruge metoden på fritidspædagoger, hjemmehjælpere, sundhedsplejersker, portører og postbude. Så et eller andet sted må der være nogle betingelser for, at de asymmetriske udgiftsbeslutninger går i gang. Hvor?

Dette er et lidt vel konkret problem; der tænkes, så vidt det kan ses, på det offentlige bureaukrati. Selvom bogen ellers er ordrig nok, kommer vi aldrig rigtig tæt på netop de personer, som - med egen vinding i baghovedet - er fixerede på at drive de offentlige udgifter i vejret. Ærgeligt nok, for netop her skulle

man tro, at politologen havde komparative fordele.

Nærmest kommer vi med indførelsen af et såkaldt "professionelt-bureaukratisk-kompleks", der desværre heller ikke karakteriseres nærmere. Det forbliver svævende over vandene i resten af bogen, et slags modsvar til marxisternes "storkapitalen", noget stort, magtfuldt og negativt, men noget som det unægtelig er lidt svært at få hold på.

Hvis man føler sig en smule brødflov efter de teoretiske "tørre jyder", kan man trøste sig med, at der er empiri, endda i flere kapitler. Politologien er en videnskab helt efter lærebogen.

Ved nærmere eftersyn viser empirien sig at være en spørgeskemaundersøgelse blandt embedsmænd og politikere om, hvad de mener om aktiviteten i deres eget udsnit af den offentlige sektor. Resultaterne er ikke særlig klare; undersøgelsen, der er fra 1980, synes at have haft som sin mission at fylde et antal sider i en doktordisputats.

En tilsvarende empirisk eksercits, hvor et tal-materiale behandles grundigt og kompetent, hvorefter der - korrekt - konkluderes, at det ikke rigtig kan bruges til noget, er at finde i Kapitel 5, hvor der scores endnu en snes sider.

Umiddelbart ville man måske tro, at det var svært at komme videre herfra. Sådan er det ikke: Præcis hvordan det sker, er vanskeligt at afgøre, men forfatteren kan på grundlag af sin teori og empiri nu konkludere, at den offentlige sektor er for stor. Det må være denne effektive analysemetode, der hentydes til i efterskriftet, når det siges, at der skal politologer til, og sandt er det, at den profane læser ikke er med.

Da diagnosen nu er klaret, kan vi gå over til

behandlingen. Helt så hurtigt går det nu ikke, så var det blevet en knap så tyk ("boglang" ville forfatteren have sagt) disputats. Derfor er der et par kapitler (6 & 7) ind imellem. Her støder vi på en definition af, hvad en stat er for noget (hvad man så end kan stille op med den), nemlig en institution (?), der kan opkræve penge uden at yde noget til gengæld. På dette sted fristes læseren til uvedkommende overvejelser, om bogen mon er udgivet af en stat?

Løvrigt varmes der op til kuren - reformforslagene - ved en diskussion af, hvilke offentlige aktiviteter, der er brug for. Det viser sig ikke at være særlig mange. Fra lærebøgerne i økonomisk teori har man tre klassiske tilfælde af markedssvigt, nemlig eksternalister, offentlige goder og voksende skalaafkast. Her kan markedet ikke allokere effektivt, og det synes forfatteren at være villig til at acceptere. Men alt, hvad der ligger udover dette, bør overlades til markedet.

Her kunne man måske indvende, at de tre nævnte tilfælde af markedssvigt kun er dem, der har været kendt længe nok til at være beskrevet i alle lærebøger, selv dem, der bruges i Oklahoma og Montana. Men der også andre tilfælde - et af de prominente er allokering over tid - hvor markedet ikke dur, og hvad med dem? Men vi bør ikke være smålige, for disse tilfælde kommer jo også i lærebøgerne en skønne dag. Mere dunkelt er det, at forfatteren synes at opfatte sagen således, at alt hvad der ikke er et rent kollektivt (eller offentligt, som det normalt kaldes) gode, er privat og kan allokere over markedet. Det får konsekvenser for, hvad der med fordel kan privatiseres. Tag f.eks. uddannelsesvæsenet - uddannelse er et stykke af vejen et privat gode, personen stryger selv gevinsten af sin uddannelse. Om samfundet har interesse i, at borgerne har et vist uddannelsesniveau, er ifølge forfatteren noget, der "kan diskuteres længe" (s. 147 - forfatteren er en ubestri-

delig autoritet). Under alle omstændigheder vil den kunne "tilgodeses ved hjælp af en offentlig regulering, der påbød et vist minimalt uddannelsesniveau". Her vil læseren måske tro, at man skal have en slags paragraf 33-eftersyn, hvor folk stoppes på gaden og bliver hørt i kongerækken og den lille tabel, men det viser sig bare at betyde, at der skal være undervisningspligt. Resten skal så nok komme af sig selv.

Der er lignende fart over afviklingen af sundhedsvæsenet, hvor der gælder "tilsvarende betragtninger". Den enkeltes sygdom er jo også den enkeltes private affære, sådan da. "Det, der er tilbage af kollektive problemer i sundhedssektoren, kunne under alle omstændigheder klares på en simplere måde end ved at oprette et altomfattende offentligt "sundhedssystem"(s.147). Nu er den sidste sætning jo ikke altfor skrigende konkret, men det skal vel - sammen med første citat - forstås sådan, at der indføres et ... påbud om en vis minimal sundhedstilstand. Danmark kan blive et foregangsland, det første som indfører almindelig sundhedspligt.

Diskussionen af offentlig og privat andel i den offentlige sektors ydelser var kun en indledning til reformerne, der kommer i bogens sidste kapitler. Der er lagt op til en kraftig afvikling - omend forfatterens hjerte brænder varmt for pensionisterne; omfordeling af indkomsterne er det eneste område, hvor der sker for lidt!

Løsningen er derfor ligetil - og radikal. Afskaf skurken, det professionelt-bureaukratiske kompleks (hvis vi ellers kan finde det), lad folk stemme om en fordeling af indkomsterne, og lad dem derefter købe sig til de ydelser, de vil ha'.

Dette er, som man ser, klippekortstankegangen i sin yderste konsekvens, og den er oppe i tiden. Så lad os se lidt nærmere på procedu-

ren, hvad stemmer man om? Det er så vidt det kan ses ikke noget problem. I bogens figur 7.1 er der vist, hvordan borgerne rangerer "omfordeling" langs en akse. Borger C (forfatteren ville vistnok have kaldt hende "aktør" C) mener at den skal være 10, B holder op 80, og A mener 100. Stemmer man om det, bliver den $190/3 = 63$.

Udmærket, indkomstfordelingen skal være 63. Hvad betyder det for mig? Hvor mange kroner eller klippekort skal jeg have? Det melder historien ikke noget om, og læseren uden politologisk baggrund kan ikke rigtig komme igennem her. Hvorfor er det ikke meget nemmere en gang for alle at stemme om en lykke-fordeling på en skala fra 0 til 100? Så kunne man måske afskaffe ikke bare den offentlige, men sandelig også den private sektor?

Den jordnære læser går i stå på problemet omkring at udtrykke noget så komplekst som indkomstfordelingen på en skala fra 0 til 100. Men lad os skyde smålig tvivl til side og antage, at det kan lade sig gøre. Så render vi ind i det fundamentale problem, at når folk bruger deres klippekort, ændres indkomstfordelingen. Man kan ikke bestemme indkomstfordelingen først og økonomisk aktivitet bagefter - medmindre man har realiseret det endelige kommunistiske samfund, og jeg har en fornemmelse af, at det ikke lige er det, som forfatteren har i tankerne.

Iøvrigt skal det i forbifarten nævnes, at den økonomiske teori også giver stof til en vis skepsis overfor klippekortsiden. Der, hvor det sædvanlige marked ikke fungerer, snyder man ikke virkeligheden ved at kalde det noget andet. Man er nødt til at komme med noget, som er ægte anderledes.

Efter en første gennemlæsning af bogen, hvor man har fulgt forfatteren fra påvisningen af ondet over diskussion af det til indsats

mod det, er der måske alligevel et par tvivls-spørgsmål tilbage. Dels naturligvis alle dem, der har at gøre med "reform-forslagene", som ikke virker helt overbevisende. Men også nogle mere generelle: Hvis konkusionen er, at den offentlige sektor er for stor og derfor skal afvikles, så har vi godt nok hørt den før, men vi savner stadig et argument.

Hvis man således føler sig mindre sikker på bogens konklusioner, kan man trøste sig med, at forfatteren vist heller ikke tager dem rigtigt alvorligt. Der er ihvertfald rundt om i bogen flere forskellige bud på, hvad konklusionen egentlig er. Inde midt i (s. 132) har vi f.eks. denne: "Det har været en hovedtese..., at de institutionelle strukturer ikke neutralt formidler økonomiske processer og politiske præferencer i forbindelse med fastlæggelsen af størrelsen på de offentlige udgifter." Hvad der end siges her (og det er jeg lidt i tvivl om), så er det da ihvertfald ikke identisk med det, vi så ovenfor. Der er ikke meget fundamentalisme tilbage, det er kommet til at se helt akademisk ud.

Er det så forfatterens budskab? Måske og måske ikke. Der er nok en forsvarslinie: I det allerede omtalte "politologiske efterskrift" finder vi (s. 199) følgende: "Hovedkonklusionen ... i denne bog ... er, at udviklingen i den offentlige sektor er bestemt af politik, og at ingen tænkelige reformer, som ikke gør vold på det politiske systems karakter af et demokratisk og pluralistisk system, grundlæggende vil kunne ændre dette".

Udviklingen er altså bestemt af politik... Det var altså det, der stod i bogen? Vi burde vel have set det før, men nu ved vi det altså. Udviklingen er og vil vedblive at være bestemt af politik (medmindre Carlos blander sig, er det sådan, det skal forstås?). Det havde vi vel egentlig ikke været i tvivl om, eller hvordan?

Det ses således, at bogen har flere niveauer -

og den er overraskende på dem alle. Som ved et kunstværk er det op til læseren, hvordan den skal fortolkes. Derfor vil jeg ikke påtvinge nogen min mening om den sag. God fornøjelse!