

Replik til Hans Keiding

Ole P. Kristensen, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet

Keiding kan tydeligvis ikke lide, hvad han har læst i "Væksten i den offentlige sektor". Hvorfor, han ikke kan lide det, forbliver imidlertid noget uklart. Derfor er det lidt vanskeligt at skrive en replik. Keiding er faktisk blevet så vred under læsningen, at det tilsyneladende er gået lidt ud over evnen til at læse indenad. Det vil jeg give nogle eksempler på.

F.eks. hedder det: "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 er ingenlunde tilfældet. Bogen indeholder en diskussion af kriterier for den offentlige sektors rette størrelse. Udgangspunktet for disse kriterier er befolkningens holdninger, fordi det nu engang er politiske demokratier, bogen beskæftiger sig med. Det diskuteres dernæst, hvordan befolkningens holdninger kan operationaliseres. Så konkluderes der, at i relation til de fastlagte kriterier er de offentlige udgifter **sandsynligvis** for store, fordi beslutningsinstitutionerne er indrettet på en måde, så beslutningsindholdet må formodes at afvige fra de fastlagte kriterier.

Bogen giver både teoretisk og empirisk belæg for, at de offentlige udgifter afviger fra befolkningens holdninger. Konklusionen påvirkes ikke af, at Erhard Jacobsen og Hans Keiding ikke kan lide den. Som bekendt har Erhard Jacobsen i foråret beriget landets aviser med en række indlæg, hvor han postulerer, at den offentlige sektor er en simpel afspjeling af de folkelige ønsker.

Konklusionen gælder dog ikke for alle typer offentlige udgifter. Analysen medfører faktisk, at i forhold til befolkningens holdninger bruges der nok for få offentlige midler på omfordeling og visse andre gedigent kollektive formål.

Det er gået helt galt med læseevnen i forbindelse med bogens figur 7.1 og den ledsagende tekst. Figuren viser, hvordan forskellige beslutningsprocedurer fører til forskellige udgiftspolitiske beslutninger. Borgerne rangerer ikke omfordeling langs en akse. Tallene viser, hvor meget vælgerne vil bevilge til forskellige formål. Så "noget så komplekst som indkomstfordelingen" udtrykkes ikke på en skala fra 0 til 100.

Figuren og den ledsagende tekst illustrerer en af de gennemgående pointer: Med en given præferencefordeling i befolkningen vil beslutningsindholdet afhænge af beslutningsinstitutionernes indretning. Det er for det første lidt problematisk set ud fra en demokratisk synsvinkel, og det er for det andet én blandt flere måder at illustrere for vrangvillige læsere, at institutionelle egenskaber ved den offentlige sektor og det politiske system øver en selvstændig indflydelse på udgiftspolitikken. Meningen med det sidste udsagn skulle vel være rimeligt klar, selv om Keiding erklærer, at han ikke forstår den.

Citatfusk er der også eksempler på. En statsdefinition gengives på følgende måde: "en institution (?), der kan opkræve penge uden at yde noget til gengæld." Korrekt gengivet

lyder den: "...kan opkræve penge uden at give specielt dertil svarende modydelser." (p. 151), og det er jo en noget anden sag.

Traditionelle statsdefinitioner har bygget på den opfattelse, at staten gør noget, som andre samfundsinstitutioner (selv om Keiding ikke kan lide ordet institution, bruger jeg det nu alligevel) ikke kan. Det er helt oplagt ikke tilfældet i de moderne velfærdsstater, hvor de fleste statsaktiviteter (fleste målt efter budgetstørrelse) kan udføres af, og i et vist omfang faktisk udføres af ikke-statslige institutioner. Pointen ved den gengivne statsdefinition er, at det, der adskiller statsaktiviteter fra andre aktiviteter, ikke primært er aktiviteterens karakter. Det er finansieringsmåden, der udgør den væsentlige forskel. Af hensyn til Keiding må jeg hellere understrege, at ordet stat her ikke bruges i betydningen staten kontra f.eks. kommunerne, men i den klassiske betydning.

Keiding refererer ikke just loyalt. Et enkelt sted i anmeldelsen siges der dog noget positivt: "..., hvor et talmateriale behandles grundigt og kompetent,...", men så hugges der til: "hvorefter der - korrekt - konkluderes, at det ikke rigtigt kan bruges til noget". Det er ikke korrekt refereret. Der konkluderes, at i lande med store offentlige udgifter anvendes der finansieringsformer, der er mere fremmede for fiskal illusion end de finansieringsformer, der anvendes i lande med små offentlige udgifter. Det er i sig selv en rimeligt interessant konklusion, og den underbygger smukt bogens tese om asymmetri.

Bogen diskuterer ikke, som Keiding skriver, hvilke offentlige aktiviteter, der er brug for. Det er en politisk afgørelse, hvor mit personlige bidrag stort set indskrænker sig til min stemmeafgivning ved folketingsvalg. Derimod er den en diskussion af, hvilke typer opgaver det offentlige rent faktisk tager sig af og med hvilke begrundelser. I den forbindel-

se er der en kritik af det, der kunne kaldes "markedssvigtteorien", dvs. en teori om, at offentlige aktiviteter udelukkende er begrundet i markedssvigt. Selv om teorien er åbenlyst utilstrækkelig set i lyset af de faktiske offentlige aktiviteter, så lever den faktisk videre, om ikke i bedste velgående så dog i livsduelig form.

Diskussionen af undervisnings- og sundhedsvæsenet skal ses i det lys. Der argumenteres ikke for, at disse udmærkede væsener skal privatiseres. Der argumenteres blot for, at begrundelsen for, at de er organiseret, som de er, ikke kan være, at de kollektive goder (jeg fastholder betegnelsen kollektiv for goder med særlige egenskaber for ikke at risikere forveksling mellem disse goder og de goder, der produceres og finansieres i offentligt regi).

Hvis der er kollektive egenskaber ved uddannelse (det "kan diskuteres længe", men er uvæsentligt i sammenhængen), så kunne de hermed forbundne problemer løses ved at dekretere undervisningspligt. Når man har valgt at etablere en offentlig og "gratis" folkeskole (det står faktisk i grundloven, at vi skal have sådan én), så må det altså have andre årsager. Det var hele pointen, som desværre er gået hen over Keidings hoved. "Tilsvarende betragtninger" kan gøres for sundhedsvæsenets vedkommende, hvor det tilsvarende går på begrundelserne for at organisere sundhedsvæsenet, som man har valgt at organisere det, og ikke på noget som helst andet.

Når manglende evne til at allokere over tid ikke er medtaget i listen over markedssvigt, så skyldes det ikke, at budskabet om de seneste økonomiske forskningsresultater endnu ikke er nået ud på heden (in casu Århus, Oklahoma og Montana). Det må være en speciel københavnsk variant, at markedet ikke skulle være i stand til at allokere over tid.

Det kan markedet godt. Jeg formoder, at Keiding kender det gode økonomiske begreb "diskonteringsfaktor", som det vist nok hedder.

Politisk hersker der sommetider bekymring over den "diskonteringsfaktor", borgerne bruger, når de skal vælge mellem nutidige og fremtidige glæder. Men det drejer sig mere om mistillid til folks dømmekraft end om markedssvigt. Mistillid til folks dømmekraft er imidlertid meget tit grundlag for offentlig aktivitet, som det også fremgår af bogen. Her har vi lidt af et paradoks. Hvis man ikke har tillid til folks dømmekraft, når de agerer i markedet, hvordan kan man så have tillid til deres dømmekraft, når de agerer i det politiske demokrati?

Det er svært at spå, især om fremtiden. Sagt på en anden måde: der knytter sig elementer af usikkerhed til fremtiden. "Usikkerheder" er et af de emner, der er blevet diskuteret i forbindelse med markedssvigt. Det er måske det, Keiding har i tankerne, når han skriver, at markedet ikke kan allokere over tid? Konklusionen på diskussionen som usikkerheder og markedssvigt er imidlertid, at usikkerhed ikke nødvendigvis giver anledning til markedssvigt. Der er masser af usikkerheder, der kan klares af markedet. Jeg vil gætte på, at selv Keiding har købt en forsikring eller to i et helt privat forsikringsselskab.

Hvis der er usikkerhedsproblemer, som markedet ikke kan klare, konkluderer litteraturen, at problemerne ikke fjernes ved en flytning fra markedsinstitutionen til andre institutionelle arrangementer (der var den igen, den med institutioner. Keiding kunne dog prøve at slå ordet institution op i en ordbog, det ville nok løse problemet). Der er ikke noget belæg for, at den offentlige sektor skulle være bedre til at håndtere usikkerheder end markedet.

Afslutningsvis gør Keiding sig lystig over følgende konklusion: "...udviklingen i den offentlige sektor er bestemt af politik.". Før munterheden breder sig yderligere, er det måske på sin plads at citere lidt mere fra det "politologiske efterskrift": "For politologer og andre politisk interesserede er det en relativt banal konklusion. Den er imidlertid ikke trivial i den forstand, at den er indholdsløs eller ubestridt. Den står i modsætning til f.eks. de meget økonomisk prægede opfattelser af den offentlige sektor og andre opfattelser, der vil "objektivisere" drivkrakterne bag den offentlige sektors udvikling." (p.200).

Jeg tror jeg vil lade det være med det. Keiding har ikke just lagt op til en åben og fordomsfri dialog, så der er formentlig snævre grænser for, hvad der kan opnås i form af afklaring gennem en meningsudveksling. De sagesløse læsere, hvis der er nogen tilbage, vil jeg anbefale selv at læse bogen. De kan evt. låne den for ikke at risikere at betale penge for noget, der ikke indeholder en til betalingen svarende modydelse. Så kan de selv dømme, både om bogen og anmeldelsen.