

Økonomiens politik — politikens økonomi

Kjeld Møller Pedersen og Jørn Henrik Petersen

Indledning

Den danske økonomi er i dag karakteriseret ved, at de tjenesteydelseproducerende erhverv er større end de vareproducerende. Den offentlige sektor og non-profit sektoren spiller i denne sammenhæng en stor rolle. Vil man studere de økonomiske og politiske aspekter af en sådan blandingsøkonomi, må man forlade en snæver traditionel økonomisk og politologisk analyseform. Den hidtidige arbejdsdeling, hvor økonomer studerer markedets funktion under stadig mere sofistikerede antagelser, hvor organisationsteoretikere og sociologer koncentrerer sig om organisations- og forvaltningssystemer, og hvor politologer studerer dele af den kollektive beslutningsmekanisme, kan ikke opretholdes.

Med en så omfattende offentlig sektor kommer politikken i stigende grad til at dreje sig om økonomiske emner både vedrørende spørgsmål om ressourceanvendelse og styring indenfor den offentlige sektor, spørgsmål om tilvejebringelse af indtægter (skattepolitik), stabiliseringspolitiske spørgsmål, hvoraf skattepolitikken kan være en del, og fordelingspolitiske spørgsmål. På den anden side bliver de økonomiske (private) beslutningsenheder i stigende grad politiske handlingsenheder forstået på den måde, at en række af deres handlingsmuligheder påvirkes af regulerende politiske myndigheder, der imidlertid selv er genstand for påvirkning af de private beslutningsenheder enten direkte eller gennem organisationsrepræsentation. En sådan udvikling må have konsekvenser for de traditionelt anvendte analysemetoder.

Forfatterne til denne artikel søger i en nylig udkommet bog, »Hvorfor kan den offentlige sektor ikke styres?« (17) at anvende en sådan bredere analysemetode. I udlandet går denne fremgangsmåde under betegnelsen »public choice« eller »the economics of politics«. Dette afspejles i bogens undertitel: »økonomiens politik – politikens økonomi«.

Bogens hovedtitel kunne forlede til den opfattelse, at de samfundsmæssige styringsproblemer primært har deres oprindelse i og er særegne for den offentlige sektor. Dette er naturligvis ikke vores opfattelse. Tværtimod er bogens ud-

gangspunkt en erkendelse af, at den institutionelle ramme, indenfor hvilken den økonomiske og politiske virksomhed i almindelighed udspiller sig, har ændret sig væsentligt. Specielt er forholdet mellem økonomi og politik undergået væsentlige ændringer.

Markedet og dermed den »private« sektor kan opfattes som et af samfundets styringssystemer, der styrer produktion og allokering med hensyn til en stor del af de goder og tjenesteydelser, der forbruges; men markedet er kun et blandt flere styringssystemer. Forvaltningsapparatet eller bureaukratiet er et andet styringssystem, afstemningsmekanismer og repræsentative valg er et tredje og beslutninger i og mellem interesseorganisationer er et fjerde. En af bogens hovedpointer er netop, at det er i samspillet mellem disse fire styringssystemer eller beslutningssystemer, de endelige resultater fremkommer. På grund af samspillet og den glidende overgang mellem de forskellige systemer fremtræder alle institutioner som økonomiske, politiske og bureaukratiske på en og samme tid.

Formålet med denne artikel er at antyde hovedelementerne i den måde, hvorpå vi anskuer styringsproblematikken. Som allerede nævnt er disse overvejelser inspireret af den metode, der betegner »public choice« teori. Det centrale heri er, at den analytisk skarpe adskillelse mellem »politik« og »økonomi« søges nedbrudt, idet begge fænomener analyseres under anvendelse af samme sæt af begreber og metoder.

I det følgende skal vi (a) beskrive baggrunden for »public choice« teorien, (b) skitsere udgangspunktet for den økonomiske teori om den offentlige sektor, (c) i forlængelse heraf diskutere begrebet det kollektive gode, (d) fremstille den konventionelle økonomiske teori om politik, (e) illustrere vanskelighederne ved politisk beslutningstagning, (f) skitsere en anden betragtningsmåde i relation til økonomisk politik for afslutningsvis (g) at diskutere, hvorfor det forekommer så vanskeligt at opnå »styring« i en blandingsøkonomi.

Baggrund

»Public choice« teorien eller »den nye politiske økonomi« kan ud fra en økonoms synsvinkel opfattes som en udvidelse af anvendelsesområdet for økonomisk metodologi til at omfatte også politiske fænomener knyttet til kollektive beslutningsprocesser. Dette er bl. a. en følge af udviklingen af teorien om kollektive goder, jf. (20), (21) og (22), der vil blive diskuteret i det følgende afsnit. Netop denne teori fungerer som et vigtigt bindeled, når økonomer skal forklare relationen mellem en privat og en offentlig sektor i økonomien. En anden inspirationskilde er Arrow's påvisning af de problemer, der knytter sig til konstruktion af en *social velfærdsfunktion* baseret på de enkelte borgers præferencer. Under visse antagelser viser Arrow, at det ikke er muligt at konstruere en sådan velfærdsfunktion beroende på individuelle præferencer. Man taler om Arrow's umulighedsteorem, jf. (1). Duncan Black's (3) arbejder fra 50'erne om afstem-

ningsregler, herunder analyse af forskellige udformninger af flertalsreglen og betydningen af den »midterste« vælger (medianvælgerteoremet), har været en tredje inspirationskilde.

Man ser således, at »den nye politiske økonomi« hviler på det traditionelle økonomiske udgangspunkt nemlig det enkelte, rationelt handlende individ. Ligeledes ser man, at selv om der har været tidligere forskere, der har været inde på analoge problemstillinger, er det først i 50'erne, at de centrale elementer i teorien, teorien om kollektive goder, umulighedsteoremet og medianvælgerteoremet, udkrystalliserer sig.

Omend foregrebet af Schumpeter (23) må Down's bog fra 1957 (6) »An Economic Theory of Democracy« betragtes som det første forsøg på systematisk analyse af politiske fænomener ved hjælp af økonomisk metodologi.

Den nye politiske økonomi er imidlertid også blevet udviklet og benyttet af en række politologer, der opfatter politik og analysen deraf på følgende måde:

»To summarize, we believe that politics at least include the selection, enforcement, realization (or production), and evaluation of social choice. The science of politics thus explains the mystery of how social choice evolves out of individual preferences.« (19 p. 6).

Dette fører naturligt til, at politik anskues ud fra en rationalitetssynsvinkel, d. v. s. stemmeafgivning, politisk deltagelse m. v. opfattes som rationelle handlinger, jf. titlen på en af de senest udkomne bøger »Politics as Rational Action« (11). Denne skole indenfor politologien har overtaget og benytter den økonomiske analysemetode, men gør dog i væsentligt større udstrækning brug af *spilteori* som analyseredskab. Ligeså har disse politologer i højere grad end økonomer indenfor den nye politiske økonomi beskæftiget sig med koalitionsdannelse, deltagelse i politik, politisk konkurrence o. s. v. Det klassiske værk indenfor den politologiske forskning i denne tradition er Riker og Ordeshook's bog (19) fra 1973, der systematisk advokerer for den opfattelse af politik, der er beskrevet i citatet ovenfor. Der kan ligeledes være grund til at nævne Riker's bog (18) fra 1962 om politiske koalitioner. Heri sættes spørgsmålstejn ved Down's antagelse om stemmemaximering som adfærdsantagelse for politikere, idet der i stedet argumenteredes for, at partierne ville søge at opnå netop et tilstrækkeligt antal stemmer til sikring af en minimalt vindende koalition.

Det er naturligvis ikke muligt at yde fuld retfærdighed indenfor en artikels rammer og ej heller at give en udtømmende teoriehistorisk redegørelse, men de væsentligste »byggeklodser« i den nye politiske økonomi er dog antydnet, ligesom det individualistiske rationalitetspostulat er fremhævet.

Omend betydningen af »rationalitet«, som det anvendes i økonomisk teori, gennemgås grundigt selv i indledende universitetskurser, giver det ofte anledning til misforståelser. Vi vil imidlertid ikke i denne sammenhæng tage dette problem op til drøftelse, men henvise til kapitel 2 i (19), herunder specielt

klargøringen af indholdet i Simon's satisfieringsmodel, der ofte har været (mis)-brugt som argument mod rationalitetsmodeller. Vi er enige i, at

»unless we ask decision makers to play God, maximizing and satisficing are the same thing«. (19 p. 23).

Udgangspunktet for den økonomiske teori om den offentlige sektor

I den udstrækning traditionel økonomisk teori indeholder en statsteori eller begrundelse for eksistens af en offentlig sektor, beror den på påpegning af, at »det frie marked« i visse henseender ikke fungerer tilfredsstillende. Man taler i så fald om markedets utilstrækkelighed eller markedsimperfektioner (market failure).

En sådan imperfektion eksisterer typisk i tilfælde med *kollektive goder* (eller kollektive onder). Som eksempler på kollektive goder kan nævnes forsvar, gadebelysning, fyrårne, færdselsregler, mens f. eks. forurening vil være et eksempel på et kollektivt onde.

Det kan være nyttigt nærmere at se på de betingelser, hvorunder »det frie marked« fungerer tilfredsstillende forstået på den måde, at det resulterer i *Pareto optimalitet*, d. v. s. en situation, hvor intet individs velfærd kan forøges, uden at et andet individs velfærd forringes. Under forudsætning af fuld delighed af goderne (d. v. s. private goder), at ingen forbrugere eller producenter er så store, at de kan påvirke priserne, at forbrugere og producenter har fuldkommen information om priser, alternativer m. v., at det står forbrugere og virksomheder frit for at deltage i markedsaktivitet (frivillighed), at forbrugere og virksomheder er hhv. nytte- og profitmaximerende samt en række andre forudsætninger følger det af »idealmodellen« for det »frie marked«:

- 1) at forbrugerne har et incitament til at tilfredsstille deres ønsker i videst muligt omfang,
- 2) at forbrugerne individuelt kan tilegne sig en sådan mængde af det enkelte gode, at det modsvarer den enkelte forbrugers præferencer,
- 3) at der er en direkte relation mellem forbrugere og producenter,
- 4) at producenterne har et incitament til at tilpasse sig forbrugernes ønsker samt at gennemføre omkostningsminimering, fordi de under konkurrence producerer med størst muli ggevinst som mål,
- 5) at prismekanismen er et ubevidst motivations-, informations- og koordineringssystem,
- 6) at denne ubevidste markedsordination (»den usynlige hånd«) medfører en situation, hvor intet individs velfærd kan forøges, uden at et andet individs velfærd forringes, d. v. s. en Pareto-optimal situation.

Dette udgør den klassiske begrundelse for det »frie markeds« ønskværdighed. På et marked for private goder med fuldkommen konkurrence fremkommer

en ressourceallokering, der er ønskelig i den forstand, at den er *Pareto optimal*.

Lad os betragte den Pareto optimale situation lidt nærmere. For det første må det da understreges, at der er mange mulige Pareto optimale situationer, der hver modsvarer af en indkomstfordeling. Er denne ud fra et eller andet synspunkt ikke acceptabel, kan der argumenteres for en kollektiv intervention af fordelingspolitisk karakter. For det andet må det fremhæves, at andre institutionelle arrangementer end en markedsøkonomi under fuldkommen konkurrence *kan* resultere i en Pareto optimal situation. For det tredje er det vigtigt at mærke sig, at den ovenfor beskrevne Pareto optimale situation implicit forudsætter, at der eksisterer et sæt af »spilleregler«. Dette rejser et krav om kollektiv enighed om disse spilleregler og kollektiv enighed om sanktioner, hvis reglerne brydes. Der tænkes her på de love og regler, der udgør rammerne om individernes markedstransaktioner. Dette må indebære eksistens eller etablering af et kollektivt organ, der kan fungere som »opmand« eller regelhåndhæver. I det omfang overholdelsesregler ikke nyder tilstrækkelig bred accept i befolkningen eller ikke er tilstrækkeligt udviklede under hensyn til markedstransaktionernes form og indhold, må det kollektive organ tillige opfylde en regelgivende funktion.

Markedssystemet i dets ideale form har således i sig selv karakter af et kollektivt gode. Det vil derfor være i den enkelte aktørs interesse at søge denne ramme opretholdt som ramme om andre aktørers beslutninger, mens vedkommende selv søger at opnå en højere grad af beslutningsautonomi, som det kendes f. eks. fra forekomsten af monopoler. Staten kan derfor tillægges den funktion at sikre opretholdelsen af markedet og konkurrencen som institutionel ramme, d. v. s. udøve en regulerende funktion.

Bevæger man sig nu bort fra idealmodellen og antager, at der forekommer *kollektive goder* eller *onder* i den ovenfor definerede forstand, er markedet opfattet som et beslutnings-allokeringsystem ikke i stand til at sikre tilvejebringelse af godet i et sådant omfang, at der bliver tale om en Pareto optimal situation. Dette har i den konventionelle velfærdsøkonomi været opfattet som en både nødvendig og tilstrækkelig betingelse ikke blot for offentlig intervention men også for kollektiv produktion. Det antages implicit, at den kollektive intervention og produktion vil sikre tilvejebringelse af godet i det optimale omfang. Dette har vi (17 p. 41) betegnet den velfærdsøkonomiske naivisme, idet ræsonnementet totalt negligerer en institutionel beskrivelse af den offentlige sektor svarende til den institutionelle beskrivelse af markedet, d. v. s. der specificeres ikke politiske og bureaukratiske strukturer. I stedet antages det, igen implicit, at den offentlige sektor kan opfattes som en »Paretiansk diktator«, der som eneste mål har varetagelsen af almenvellet forstået som tilvejebringelse af en Pareto optimal situation eller i det mindste som værende i stand til at gennemføre en Pareto-forbedring.

Dette er et centralt udgangspunkt for den nye økonomiske teori om politik,

idet man i modsætning til den konventionelle velfærdsøkonomi vil argumentere: »Javel, der foreligger en situation med forhold, der betinger markedets utilstrækkelighed, men kan man modsætningsvis antage, at en kollektiv instans vil fungere ufejlbarligt forstået på den måde, at denne instans vil løse problemet »bedre« end markedet.« Med denne formulering har man konstateret, at forekomst af markeds imperfektioner i bedste fald kan være en nødvendig men ikke en tilstrækkelig betingelse for at argumentere for kollektiv intervention. Snarere er situationen den, at man i analytisk forstand må sammenligne to ufuldkomne beslutnings- og koordinationssystemer, markedet og den offentlige sektor. Man kan ikke på forhånd afgøre, hvilket system der er at foretrække.

Betydningen af eksistensen af kollektive gode

Betragtes en situation med forekomst af et kollektivt gode ud fra de ovennævnte antagelser 1)–6), vil man let kunne indse det problem, der rejses af sådanne godes eksistens. Med udgangspunkt i et simpelt *spilteoretisk* ræsonnement vil man se, at det enkelte individs incitament/adfærd ikke fører til en Pareto optimal situation. Lad os her erindre om, at det kollektive gode er karakteriseret ved, at det står til rådighed for alle, og at ingen kan udelukkes fra at nyde gavn af godet. Den enkelte vil derfor ræsonnere på den måde, at såfremt godet tilvejebringes, vil jeg få gavn af det, selv om jeg ikke betaler for det, fordi andre, der ønsker at drage nytte af godet, utvivlsomt vil betale for det. Det siger sig selv, at hvis alle ræsonnerer på denne måde, vil godet ikke blive produceret. I spilteorien kendes denne situation under betegnelsen *fangernes dilemma*.

Lad os betragte den simplest mulige situation. Vi forestiller os et »samfund« bestående af to personer (eller grupper), som hver for sig ville drage fordel af det kollektive gode svarende til en pengeenhed (f. eks. 1000 kr.), mens produktionsomkostningerne er halvanden pengeenhed (1500 kr.). Hver person står da overfor to muligheder, nemlig at støtte produktion af det pågældende gode hhv. ikke at støtte produktion af dette gode. Situationen er illustreret i firefeltstabellen.

		Person eller gruppe B's handlemuligheder			
		støtte produktion af det kollektive gode		undlade støtte af produktion af det kollektive gode	
Person eller gruppe A's handlemulig- heder	støtte produktion af det kollektive gode	A $\frac{1}{4}$	B $\frac{1}{4}$	A $-\frac{1}{2}$	B 1
	undlade støtte af produktion af det kollektive gode	A 1	B $-\frac{1}{2}$	A 0	B 0

I tabellens felter er opgjort nettofordelene ved de to handlemuligheder. Så-

fremt parterne kollektivt beslutter sig for produktion, jf. det øverste felt, koster det $1\frac{1}{2}$ pengeenhed at producere godet. Deles denne omkostning ligeligt, vil hver skulle betale $\frac{3}{4}$ pengeenhed. Da godet er kollektivt får begge en gevinst på en pengeenhed, d. v. s. nettogevinsten bliver $\frac{1}{4}$ for begge. Betragtes det modsatte tilfælde i nederste højre felt, er resultatet, at godet ikke tilvejebringes, hvorfor der ikke er nettofordel for nogen af parterne. Det er denne situation, der svarer til markedsløsningen, idet den enkelte ikke har noget incitament til at tilvejebringe godet, selv om begge i virkeligheden ville have fordel deraf. »Dilemmaet« består netop i, at når begge parter handler rationelt og har information om det kollektive godes karakter, vil de ræsonnere, som ovenfor beskrevet.

A vil sige: Hvis B tilvejebringer godet, vil jeg nyde godt af det uden at betale (nederste venstre felt), mens B vil sige: Hvis A tilvejebringer godet, vil jeg nyde godt af det uden at betale (øverste højre felt). Følger begge denne strategi, vil slutresultatet modsvare nederste højre felt.

Den grundlæggende årsag er naturligvis godets karakter, der medfører, at både A og B søger at opnå status som »gratist« (free-rider).

Det ses af tabellen, at den Pareto optimale situation er øverste venstre felt, som imidlertid ikke kan virkeliggøres af markedet. Lidt provokerende kan man sige, at individuel rationel handlemåde ikke fører til Pareto optimalitet.

Spørgsmålet er da, om der findes en form for »kollektiv rationalitet«, der løser vort dilemma, d. v. s. om der findes beslutningsmekanismer, der vil resultere i en situation som beskrevet i øverste venstre felt? Formuleringen af dette spørgsmål kræver, at man begynder at overveje fælles og accepterede regler, d. v. s. spilleregler for fælles beslutninger.

En mulighed ville være, at de to parter enedes om, at indgåede aftaler skal overholdes og tillige accepterer en tredjepart, der i givet fald ville kunne gennemføre sanktioner, hvis aftalen skulle blive brudt. Hvis vi antager dette, består der en mulighed for at gennemføre *forhandlinger* mellem de to parter, og det er da muligt at vise, at en sådan forhandling under de i fællesskab vedtagne regler kan føre til den Pareto optimale situation.

Man kunne derfor tro, at forhandling mellem de berørte parter ville kunne løse markedets utilstrækkelighed. Der er imidlertid flere årsager til, at dette ikke er tilfældet. For det første har vi kun betragtet en situation med to parter. I de fleste praktiske situationer vil der være mange individer involveret i spørgsmålet om tilvejebringelse af kollektive goder. I sådanne situationer vil forhandlinger tydeligvis være en upraktisk løsning. Forhandling kræver koordination og information, og jo større den involverede gruppe bliver des større og des mere resourcekrævende vil koordinations- og informationsproblemerne være. For det andet kan der være problemer i henseende til en forhandlingsløsnings stabilitet. I spilteorien siger man, at den Pareto optimale løsning er udtryk for en samarbejdsstrategi (cooperative game), men den fører ikke til en ligevægts-

løsning, idet den dominerende, og stadig potentielt mulige strategi, er en ikke-samarbejds (non-cooperative game) strategi, hvorfor der vil være et stadigt incitament for den enkelte til at bringe sig selv i den mest fordelagtige situation, d. v. s. unddrage sig betalingsforpligtelsen. Denne tendens vil være stadig mere fremherskende, når antallet af involverede parter øges, fordi den enkelte da regner med, at de andre ikke opdager »gratist adfærden«, og at vedkommendes bidrag under alle omstændigheder er lille i sammenligning med de samlede omkostninger.

Den skitserede problematik viser tydeligt, at den traditionelle paretianske opfattelse af den offentlige sektor ikke er tilfredsstillende. Samtidigt antyder overvejelserne en række af de problemkredse, der behandles indenfor den nye politiske økonomi: (a) Undersøgelse af beslutningsregler og deres hensigtsmæssighed vurderet i forhold til Pareto kriteriet, herunder analyse af forskellige afstemningsregler, (b) Undersøgelse af en række politiske fænomener med udgangspunkt i teorien om kollektive goder, herunder forhold som participation, interessegrupper, decentralisering m. v., jf. (8) og (15). (c) Undersøgelse af implementeringsstrukturen, d. v. s. forvaltningsapparatet eller bureaukratiets adfærd. Disse forhold vil blive belyst i efterfølgende afsnit.

Om blandingsgoder og konsekvenserne af deres forekomst

Hidtil er drøftet to yderpunkter på et kontinuum, nemlig det rent private og det rent kollektive gode. Imellem disse to extremer befinder sig en lang række blandingsgoder, der både besidder private og kollektive karakteristika. Drejer det sig om goder, som f. eks. uddannelse, der ud over at give fordele for godets umiddelbare forbruger tillige gavner andre, vil tilvejebringelsesomfanget gennem markedet være for lille. Markedet vil ikke resultere i en Pareto optimal situation. Omvendt kan der være tilfælde, hvor tilvejebringelsen af et gode ledsages af omkostninger for andre end producenten af godet. Disse omkostninger for andre indgår ikke i producentens overvejelser, hvorfor tilvejebringelsesomfanget vil tendere at være for stort, hvis det fastlægges gennem markedstransaktioner.

I praksis er det kun få goder, der er rene kollektive goder. Analysen af blandingsgoderne er derfor vigtig. Dette betyder bl. a., at argumenterne for offentlig intervention og/eller produktion må underkaste nøje analyse under hensyntagen til en eksplicit bureaukratisk og politisk struktur. Kun herved er det muligt at vurdere de hidtil omtalte beslutnings- og allokeringssystemers, markedet og den offentlige sektor, hensigtsmæssighed. Tanken er m. a. o. den, at forekomsten af en markedsimperfektion kun er nødvendig, men ikke en tilstrækkelig betingelse for at overføre et aktivitetsområde til offentlig beslutning end sige produktion.

Følges Musgrave (14) i hans opdeling af den offentlige sektors aktiviteter i

tre kategorier: allokerings-, fordelings- og stabiliseringspolitiske opgaver, har vægten i det hidtil anførte ligget på de to førstnævnte. Den stabiliseringspolitiske opgaver vedrører primært den makroøkonomiske styring gennem bl. a. finans- og pengepolitiske indgreb. Resultaterne af de makroøkonomiske indgreb kan også i princippet opfattes som kollektive goder, idet f. eks. en stabilisering af priserne, opretholdelse af fuld beskæftigelse m. v. er goder, der i lige grad står til alles disposition. I det følgende afsnit skal vi belyse den konventionelle teori om økonomisk politik med henblik på dens antagelser i henseende til regeringsadfærden.

Den konventionelle teori om økonomisk politik

Formålet med økonomisk teori er at forklare, hvordan dele af eller hele økonomien fungerer og undertiden at fremsætte forslag til, hvordan regeringen kan gribe ind med det sigte at realisere visse specificerede mål. For at vurdere mulighederne for og konsekvenserne af at realisere de opstillede mål, er det nødvendigt at udforme økonomiske decisionsmodeller, hvis variable er kvantificerbare. Implicit ligger i denne fremgangsmåde ideen om sammenligning af to tilstande, hvoraf den ene beskriver et forventet udviklingsforløb under antagelse af en »passiv« offentlig sektor. I bestemmelsen af dette udviklingsforløb antages således de parametre i modellen, der »kontrolleres« af regeringen, for givne. Den anden beskriver den situation, der vil indtræde, hvis regeringen gennem sine beslutninger ændrer på en eller flere parametre, f. eks. foretager en ændring af udgiftspolitikken med det sigte at påvirke inflationsraten.

Den konventionelle teori om økonomisk politik er i princippet meget simpel. Regeringen (ledelsen) behandles, som man i økonomisk analyse behandler en husholdning eller virksomhed. Regeringen, som ikke identificeres nærmere, antages udstyret med en »velfærdsfunktion«, hvis argumenter er kvantificerbare målvariable som f.eks. vækstrate, inflationsrate, beskæftigelse, betalingsbalance-situation o. s. v. Denne funktion maximeres under hensyn til de restriktioner, der udtrykker den økonomiske struktur og adfærden hos de økonomiske beslutningstagere i denne struktur:

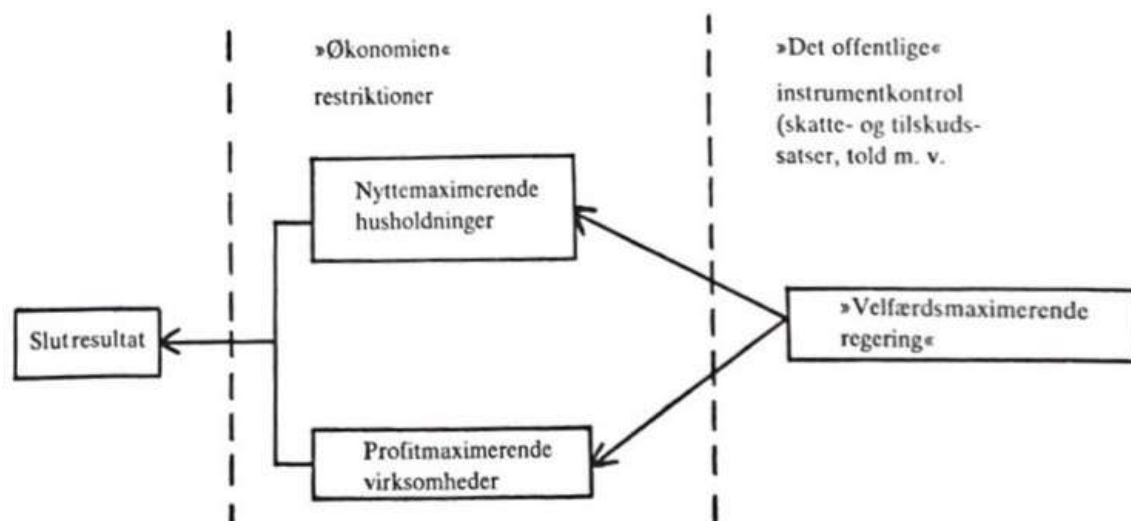
»Ved at maximere velfærdsfunktionen under bibetingelserne får man da under et bestemt både de optimale værdier af målsætningsvariablerne og de værdier af instrumentvariablerne, som vil realisere denne målsætning . . . eller om man vil, den absolutte målsætning finder nu udtryk i kravet om størst mulig værdi af velfærdsfunktionen som optimalitetskriterium.« (5)

I modeller af denne karakter er der tre grupper af beslutningstagere, nemlig husholdninger, virksomheder og »regeringen«. Som led i optimeringen vil

»regeringen« ændre værdien af de instrumentvariable, der kontrolleres af de øvrige grupper.

En stærkt stiliseret illustration af den konventionelle teori er givet i figur 1.

figur 1



Modellen bygger således på eksistens af to typer beslutningsmekanismer. På den ene side har man beslutninger, der træffes af individuelle aktører, der tilpasser sig forskellige foreliggende markedssituationer, idet den foreliggende markedssituation fremtræder som udefra givet og upåvirkelig. På den anden side har man autonome beslutninger truffet af en regering med større eller mindre aktionsspillerum og mere eller mindre omfattende intervention i det økonomiske system. Regeringen betragtes som en autoritet, der træffer autonome beslutninger i henseende til forskellige instrumenter, der antages at påvirke det økonomiske systems adfærd, mens markedsmekanismen tjener til at koordinere decentraliserede beslutninger.

Den konventionelle teoris karakteristika

Man kan således for det første konstatere, at modellen antager en beslutningsenhed, »regeringen«, der antages udstyret med en »velfærdsfunktion«, der antages at være stabil over den periode over hvilken, den søges maximeret. Denne beslutningsenhed er *autonom* i den forstand, at den kontrollerer »den offentlige sektor« såvel vertikalt som horisontalt.

For det andet antages det, at regeringen *dominerer* den private sektors beslutningstagere, således at den ved passende ændringer i de instrumentvariable

kan påvirke de økonomiske beslutningstageres adfærd i en sådan retning, at »velfærdsfunktionen« optimeres.

For det tredje antages det ofte, at »velfærdsfunktionen« er en afspejling af »samfundets velfærdsfunktion«. Der gøres ikke noget forsøg på at afdække en egentlig adfærdsfunktion for regeringen, hvilket vil sige, at den politiske mekanisme/den offentlige sektor er ufuldstændigt beskrevet.

Dette svarer i virkeligheden til en antagelse om eksistens af den tidligere omtalte velfærdsmaximerende diktator.

Alternativt til denne opfattelse kunne man indføre tankegangen om det perfekte demokrati, der afspejler vælgernes ønsker, ligesom det fuldkomne marked afspejler forbrugernes ønsker. Indenfor denne tankegang antages det, at den enkeltes stemmeafgivning og evt. deltagelse i andre former for politisk aktivitet beror på vedkommendes »politisk-økonomiske kalkule«. Den enkelte afvejer således den totale beskatning og dennes fordeling på de enkelte borgere mod sine ønsker om godeudbud fra den offentlige sektor samt sin holdning til fordelings- og stabiliseringspolitiske foranstaltninger.

Analogt til det perfekte marked beskrives da det perfekte demokrati som en beslutningsstruktur, hvis resultater fremkommer gennem de politiske partiers konkurrence om vælgernes gunst. Antages det forenkende, at der eksisterer to partier, der har fuld information om vælgernes ønsker, om ønskernes intensitet og om virkningerne af de foranstaltninger, der bringes i forslag, og antages det yderligere, at vælgerne har fuld information om partiernes forslag, konsekvenserne af disse og om partiernes hidtidige aktiviteter, kan det vises, at politikernes beslutninger vil tilfredsstille vælgernes ønsker, hvis disse er ens. Er ønskerne forskellige, men kan de rangordnes langs en skala, kan det vises, at det politiske slutresultat befinder sig i eller meget nær »midterpositionen«. I en ligevægtssituation har politikerne således ingen magt. Uanset deres ønsker må de på grund af konkurrencen tilpasse sig den »midterste« vælgers præferencer (medianvælgerteoremet).

Efter denne digression, der viser, at teorien om økonomisk politik er baseret på en lige så intetsigende teori om den offentlige sektor som den traditionelle velfærdsøkonomi, kan vi som en fjerde karakteristisk ting ved modellen fremhæve dens negligering af forvaltningsapparatet. Dette fremkommer ikke som selvstændig beslutningstager i modellen, hvilket er konsistent med den traditionelle opfattelse af et forvaltningsapparat:

»... tended to assume unconsciously for the most part, that public officials are public-interest maximizers. In other words, we have assumed that government personnel pursue one type of gain and avoid one type of cost – those felt by the general public – and ignore other variables that would normally be in utility functions. To be sure, we have recognized the existence of outright graft and corruption, attributing this to government personnel of another extreme variety – selfish-interest maxi-

mizers whose utility functions include a number of evil aims and little else. These evil men seem to be regarded as the exceptions that prove the general rule of public interest maximizing.« (13)

Der opereres således med tanken om et perfekt bureaukrati, der rationelt, effektivt og uden friktioner implementerer de politiske beslutninger, d. v. s. de af »regeringen« truffne beslutninger.

For det femte tildeler modellen den økonomiske profession en klar rolle. Økonomen bliver specialist i bestemmelse af »rationel eller optimal« politik, d. v. s. en politik konsistent med de mål, der er indeholdt i »velfærdsfunktionen«.

For det sjette fremtræder de enkelte komponenter i det samlede styringssystem som *funktionelt uafhængige*, idet der ikke er interaktion eller »feed-back« mellem den »private« og den »offentlige« sektor. F. eks. reagerer borgerne ikke negativt på en ført økonomisk politik, og hvis de skulle gøre det, ville det ikke give anledning til konsekvenser.

Den konventionelle teori om økonomisk politik beror således på tre grundlæggende idealmodeller for samfundets funktion i forskellige institutionelle områder: det perfekte marked, den »velfærdsmaximerende« regering og det passive bureaukrati. Opfattelsen implicerer en klar skillelinje mellem økonomi, politik og forvaltning.

Økonomisk politik og »politik«

Som nævnt implicerer den konventionelle teori om økonomisk politik en veldefineret rolle for den økonomiske profession. Det vækker ofte undren blandt både økonomer og andre, at de af økonomer fremsatte forslag sjældent nyder fremme. Dette »forklarer« man på forskellig måde. Nogle hævder, at man må udbygge rådgivningsfunktionen, fordi politikerne øjensynlig ikke har fået nok vejledning. Andre hævder, at politikerne ikke forstår rådene. Atter andre konstaterer med foragt, at det er, fordi der »politiseres« – underforstået at det politiske element er noget irrationelt.

Det skulle være unødvendigt at understrege, at dette er baseret på en misforstået opfattelse af begrebet »rationalitet« eller i bedste fald en manglende forståelse af, at rationalitetsbegrebet kan have forskelligt indhold afhængigt af, om man betragter den private eller den offentlige sektor. Vi skal ikke her forfølge rationalitetsbegrebet nøjere, men i stedet vise, at en simpel analyse af den politiske beslutningsproces, hvori makroøkonomiske spørgsmål kan indgå, ofte vil være nyttig for forståelse af, hvorfor økonomernes »fagligt korrekte« forslag ikke altid nyder fremme. Samtidigt vil samspillet mellem økonomi og politik herigennem komme til at fremtræde i klarere belysning.

I det hollandske parlament blev der i 1973 stemt om en afgiftsforhøjelse på benzin, jr. (24). Afgiftsforhøjelsen blev ikke gennemført. Eksemplet vil, når det

analyseres, vise, at selv om de politiske partier reagerer rationelt, er der ikke nogen nødvendighed for, at dette medfører kollektiv rationalitet. Det paradoksale i eksemplet er nemlig, at der faktisk var et (potentielt) flertal for en afgiftsforhøjelse, men den anvendte flertalsregel kombineret med reglerne for afstemningsprocedure medførte, at afgiftsforhøjelsen ikke gennemførtes. Eksemplet er en praktisk illustration af Arrow's umulighedsteorem og Black's undersøgelse af de tilstrækkelige betingelser for flertalsreglens funktionsdygtighed.

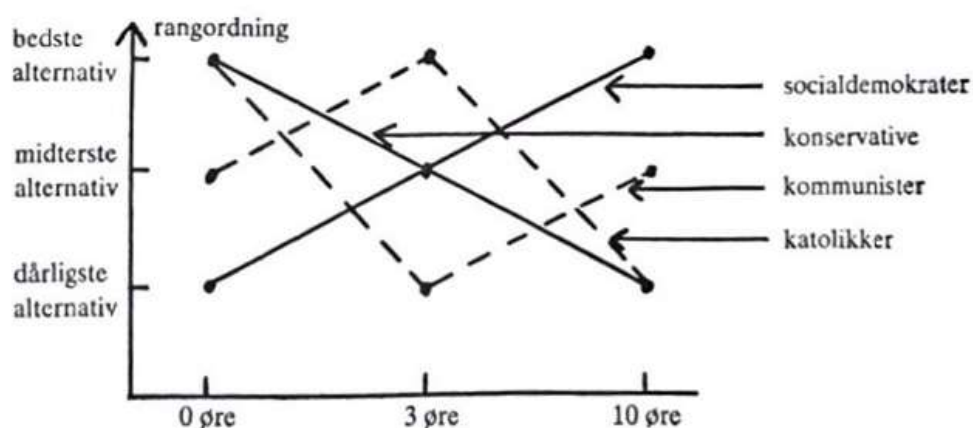
Man diskuterede tre alternative forslag: (a) en forhøjelse af afgiften med 10 øre pr. liter, (b) en forhøjelse med 3 øre pr. liter og (c) ingen forhøjelse. Parlamentet var sammensat af fire politiske grupperinger: a) socialdemokrater m. fl., b) katolikker, c) konservative og d) kommunister.

Af debatten fremgik, at de fire grupper havde klare præferencer med hensyn til de tre alternativer. I nedenstående tabel er partiernes præferencer illustreret:

	Bedste alternativ	Midterste alternativ	Dårligste alternativ	Antal mandater
Socialdemokrater m.fl.	10 øre	3 øre	0 øre	63
Katolikker	3 øre	0 øre	10 øre	24
Konservative	0 øre	3 øre	10 øre	42
Kommunister	0 øre	10 øre	3 øre	7

Ud fra denne belysning af præferencerne skulle man umiddelbart mene, at det ville være muligt at vedtage en afgiftsforhøjelse på et sted mellem 3 og 10 øre pr. liter, men en nærmere betragtning af de forskellige gruppers rangordning af alternativerne vil vise, at betingelsen for fremkomsten af et stabilt flertal ikke er til stede. Dette ser man lettest ved at præsentere præferencerne i et diagram, som vist i figur 2.

figur 2



Betragtes f. eks. de konservative ses det, at den kurve, der forbinder alternativerne kun har en top, nemlig øverst til venstre. Det samme gælder socialdemokraterne og katolikkerne, idet toppen for socialdemokraterne ligger i øverste højre hjørne og for katolikkerne ved alternativet 3 øre. Havde kun disse tre grupper deltaget i afstemningen ville en simpel flertalsafgørelse have resulteret i vedtagelsen af en afgiftsforhøjelse på 3 øre. Dette skyldes netop, at disse tre grupper har *en-toppede præferencer*.

Problemerne opstår imidlertid, når der er *to-toppede præferencer*, hvilket karakteriserer kurven for kommunisternes præferencer. Når der eksisterer to-toppede præferencer, kan der opstå cykliske flertal, d. v. s. ustabile flertalskoalitioner. Dette sker netop i forbindelse med dette forslag. Først dannedes et flertal bestående af socialdemokrater og kommunister mod et ændringsforslag om en forhøjelse på 3 øre. Da dette var forkastet, fremstod et nyt flertal bestående af kommunister, konservative og katolikker, der nedstemte regeringens forslag om en afgift på 10 øre pr. liter. Resultatet blev derfor, at der ikke gennemførtes nogen ændring af benzinafgiften.

Dette udfald er forudsigeligt. Det endelige resultat skyldes, at man i Holland ifølge procedurereglerne først skal stemme om ændringsforslagene. Der kan ikke stemmes om allerede forkastede forslag.

Der er intet irrationelt ved dette udfald. Det er en forudsigelig konsekvens af den måde, hvorpå man har udformet beslutningssystemet. Sådanne eksempler kan have uvirkelighedens skær over sig, når de fremstilles på denne måde, men de er en realitet i repræsentative demokratier med flerpartisystemer.

Når traditionelle spørgsmål om økonomisk politik indplaceres i en politisk institutionel ramme, hvori de deltagende aktører handler rationelt, vil man se, at de konventionelle decisionsmodeller er utilstrækkelige i den forstand, at de overvejelser, der ligger bag indførelsen og anvendelsen af »velfærdsfunktionen« ikke er fuldstændige.

Dette betyder naturligvis ikke, at de bagved liggende antagelser om økonomiske sammenhænge behøver at være forkerte. Det ændrer heller ikke det forhold, at sådanne modeller kan benyttes til generering af mulige alternativer, der kan indgå i debatten, som økonomernes »bedste bud« på en hensigtsmæssig løsning, men at de »optimale« forslag ikke bliver gennemført i praksis, er der ikke grund til at undre sig over.

Udvides den politiske dimension omkring gennemførelsen og vedtagelsen af konkrete økonomiske indgreb vil det være naturligt, at det sker ud fra en antagelse om, at de politiske partier tager stilling til forslagene under hensyn til omkostning og gevinst vurderet ud fra forslagens virkninger på vælgertilslutningen. Denne betragtningsmåde har dannet udgangspunkt for mange empiriske undersøgelser i de senere år, jf. (27).

Efter at have betragtet den traditionelle »statsopfattelse« i den Paretianske velfærdsøkonomi og i de økonomiske decisionsmodeller og efter at have anty-

det forskellige udvidelser, der tager hensyn til den offentlige sektors karakteristika, skal nu skitseres en mere helhedsorienteret opfattelse af forholdet mellem økonomi og politik.

Den nye politiske økonomis betragtningsmåde

En mere dækkende betragtningsmåde fordrer, at man opgiver tanken om »den offentlige sektor« som automatisk korrektør på markedets imperfektioner. Skal man opfange de væsentlige træk ved den institutionelle struktur indenfor hvilken økonomisk politik og ressourceallokering implementeres, forekommer det mere rimeligt at operere med en *multisektoral forhandlingsmodel* som udgangspunkt, jf. (10). I forsøget på at operationalisere dette udgangspunkt må man som minimumskrav

- (a) eksplicitere aktørerne i det samlede system,
- (b) bestemme hver enkelt aktørs og hver aktørgruppes handlingsrum,
- (c) specificere den gensidige interdependens mellem enkeltaktører og aktørgrupper, så resultatet af den enkelte aktørs eller aktørgruppes beslutninger fremstår som afhængig af andre enkeltaktørers og aktørgruppers beslutninger og handlinger,
- (d) behandle hvert individ som et bevidst individ med egne præferencer,
- (e) erkende, at hvert individ som bevidst individ også er bevidst om det forhold, at andre aktører og aktørgrupper er bevidst og erkender interdependensen.

Den konventionelle teori er i bedste fald uklart formuleret i henseende til (a) og (b). Den erkender i vidt omfang (c) og (d), mens den på trods heraf i vidt omfang negligerer (e).

Lad os i lyset heraf anføre en række tentative betragtninger til udbygning af det hidtil anførte.

Økonomisk politik omfattende både allokerings-, fordelings- og stabiliseringspolitik kan opfattes som den kollektive beslutningsmekanismes output, jf. (4). Regeringen og andre »kollektive beslutningsorganer« er derfor at opfatte som organisationer, der pr. tidsperiode producerer en strøm af økonomiske »politikker«, hvorfor man ikke alene kan betragte produktionen af »politik« som et parlamentarisk problem.

Den rene parlamentariske løsning i et repræsentativt demokrati er karakteriseret ved, at *kollektive beslutninger*, d. v. s. beslutninger med gyldighed for alle, træffes under anvendelse af præcist *definerede regler*, således at man indenfor en given tidsperiode kan træffe en beslutning, selv om der ikke måtte være enighed mellem de involverede parter.

Er den parlamentariske proces nu et udtryk for den måde, hvorpå samfundsmæssige problemer håndteres? I det følgende vil vi vise, at dette ikke er tilfældet, fordi stadig flere områder unddrages kollektiv beslutning efter definerede

regler og i stedet gøres til genstand for *forhandlinger uden a prioriske regler*. Vi skal prøve at vise hvorfor, det er sådan.

For det første har selve væksten i den offentlige sektor og dennes intervention betydet, at den offentlige sektors aktører og deres beslutninger berører stadig flere individer og grupper af individer på en stadig mere indgribende måde. Hvor man måske år tilbage accepterede politiske beslutninger og deres implementering gennem forvaltningsapparatet som en given restriktion på den individuelle adfærd, vil borgerne nu søge at påvirke sådanne handlinger enten individuelt eller gennem gruppeorganiseret aktivitet. Virksomheder og husholdninger optræder ikke som passive »tilpassere« til ændringer i deres mulighedsområde påtvunget dem gennem politisk/forvaltningsmæssige beslutninger. De vil søge de ubehagelige effekter minimeret og vil indgå i forhandling med regeringen under anvendelse af trusler om obstruktion og forsøg på at fjerne regeringen. Der er m. a. o. tale om en feed-back, der ikke er inddraget i den konventionelle teori. Det er ej heller usædvanligt at initiativer til påvirkning vil udgå fra den private sektor selv.

For det andet har forvaltningsapparatet og medarbejderne i de offentlige producerende enheder en selvstændig funktion på grund af disse enheders karakteristika. I 1964 anførte McKean (13) om den økonomiske teoris behandling af denne aktørgruppe:

»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 these items. (Or, alternatively, government officials who are assumed for analytical purposes to have a smaller number of specific, though not wicked, aspirations.)«

Tankegangen om, at bureaukraterne skulle være udstyret med selvstændige præferencefunktioner med argumenter, der ikke nødvendigvis er i den offentlige interesse, er ikke blot noget karakteristisk for bureaukratier i den offentlige sektor. De findes også i de modificerede teorier om den neoklassiske virksomhed (jf. 25), hvilket også må opfattes som en form for markedsimperfektion. Den udvidede neoklassiske virksomhedsmodel har de træk fælles med den producerende enhed i den offentlige sektor.

- a) at ejendoms- og ledelsesfunktionen er adskilt,
- b) at incitamentet til omkostningsminimering er reduceret,
- c) at udbyderinduceret efterspørgsel er mulig,
- d) men disse træk holdes dog i denne virksomhedsmodel til en vis grad under kontrol på grund af den potentielle konkurrence.

Den producerende enhed i den offentlige sektor er karakteriseret ved

- a) at den får sine indtægter gennem et totalbudget,
- b) at den ofte har et reelt monopol,
- c) at den ikke er underkastet direkte brugervurdering,
- d) at den har et diskretionært spillerum,
- e) at den kun i mindre grad har incitament til omkostningsminimering,
- f) at den derfor producerer for meget og/eller for dyrt,
- g) idet den tilegner sig konsumentoverskudet.

For det tredje er regeringen ikke en autonom, monolitisk enhed, men består af enkeltmedlemmer, der også hver har en præferencefunktion med argumenter, der må afvejes indbyrdes. Medlemmerne af regeringen er alle individer, der er optaget af deres nutidige og fremtidige status i regeringen og i det parti, hvoraf den er udgået.

Deres syn på politiske mål og afvejningen mellem disse afhænger ikke blot af deres opfattelse af, hvad der vil øge partiets genvalgs-sandsynlighed som regering, men også af deres opfattelse af, hvad der bedst fremmer deres egne interesser. Den enkelte ønsker et omdømme ifølge hvilket vedkommende har evne til at »styre« sit forvaltningsområde og ekspandere sit domæne på en effektiv måde. Den enkelte ønsker derfor selv at opnå kontrol med centrale instrumentvariable for derved at placere sig blandt regeringens ledende medlemmer. Dette i sammenhæng med det forhold, at der anvendes et stadig mere omfattende sæt af økonomisk-politiske virkemidler, har afgørende ændret de enkelte ministeriers rolle i relation til finansministeriet, så en række enkeltministerier har en ret udstrakt instrumentkontrol.

Det er således ikke rimeligt at betragte regeringen som en stabil enhed. Man må tværtimod være åben for muligheden af, at den kan bestå af rivaliserende grupper/personer uden dominerende kærne.

Regeringens og dens enkelte medlemmers mulighed for at forfølge egne interesser er en følge af af, at man på ganske samme måde, som man påpeger afvigelserne fra det perfekte marked, kan påvise afvigelser fra det perfekte demokrati. På kort formel kan de vigtigste årsager til politiske imperfektioner sammenfattes således:

- a) den politiske konkurrence svækkes gennem eksistensen af tilgangsbarrierer,
- b) tilpasningen til vælgerønskerne svækkes ved forekomst af partiloyale vælgere,
- c) den enkelte vælger kan ikke forholde sig til konkrete dele af de af partierne fermlagte forslag. Disse udbydes i samlede pakker af udgifter og en dertil hørende fordeling af beskatningen,
- d) mens indkomsten er delelig, er »stemmen« udelelig, hvorfor præferenceintensiteten ikke kan afdækkes,

- e) mens markedet åbner mulighed for individuel kvantitetstilpasning, har resultatet af en kollektiv beslutning gyldighed for alle,
- f) konsekvenserne i det private forbrugsvalg fremkaldes af og hviler på den enkelte, hvorimod den enkelte kun er en blandt mange i den kollektive beslutning,
- g) i konsekvens af e) og f) er den enkeltes incitament til at være vel informeret om politiske fænomener ringe.

Den nyere økonomiske teori om politiske processer har i vidt omfang været en laborering af Downs (6) oprindelige antagelse om, at en regering ønsker at blive genvalgt, d. v. s. maximere længden af sit politiske liv. Man har således opereret med en

»vote-getting function, which is maximized subject to the constraints defined by the trade-off possibilities between the various vote-creating variables.« (12)

Andre har anvendt en præferencefunktion, der inddrager såvel stemmetiltrækkende som mere ideelle argumenter, idet den vægt, der tillægges de to argumenttyper, varierer over valgperioden, jf. (4).

Når tanken om den monolitiske regering opgives, er selv dette en stærk forenkling af virkeligheden.

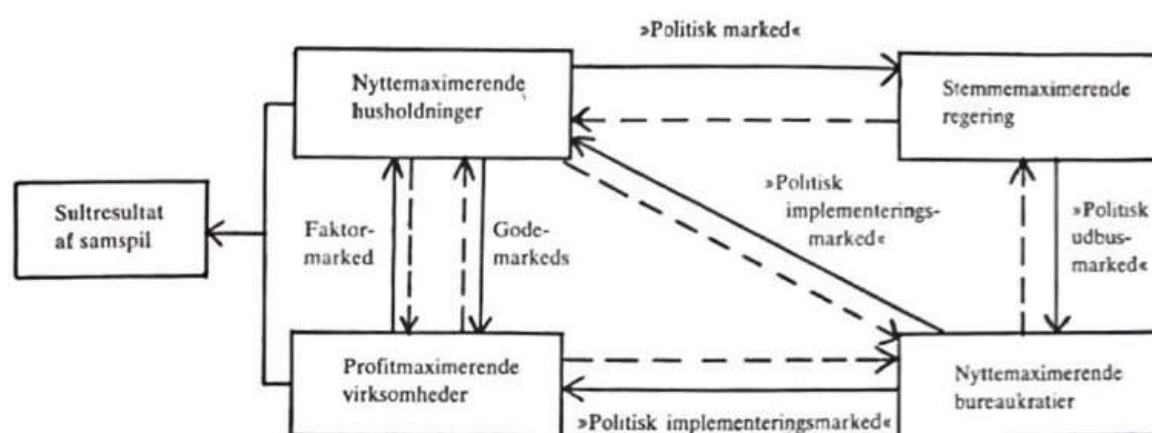
I stedet for den konventionelle models monolitiske beslutningstager (regeringen) og parametrisk tilpassende aktører, må man operere med minimalt fire selvstændigt handlende grupper af beslutningstagere: virksomheder, husholdninger, regeringen og forvaltningsapparatet.

Påpegningen af markedsimperfektioner, politiske imperfektioner og bureaukratiske imperfektioner set i lyset af idealmodellerne implicerer, at producenterne, politikerne og bureaukraterne bliver selvstændige aktører, ligesom feedback mekanismerne introducerer organisationerne som selvstændigt handlende enheder.

En samlet økonomisk-politisk model

Som et første skridt i retning af en model af samspillet mellem aktører og aktørgrupper kan det antages, at hver af disse fire grupper søger at maximere en velfærdsfunktion under hensyntagen til de restriktioner, der sættes af de øvrige gruppers handlinger. Udover faktor- og godemarkeder vil der være et »politisk marked«, hvor konkurrerende politiske partier udveksler »politikker« for »stemmer«. Der vil være et politisk »udbudsmarked«, hvor bureaukraterne tilbyder forskellige »administrative pakker« til fremme af politikernes mål. Der vil være et »politisk implementeringsmarked«, hvor virksomheder og husholdninger tilbyder »samarbejde« med bureaukratierne til gengæld for modydelser af forskellig art. Et stærkt forenklet billede af denne struktur er givet i figur 3.

figur 3



I virkeligheden er der tale om et yderst differentieret adfærdsmønster indenfor hver af de fire hovedaktørgrupper, der er identificeret. Konsekvensen er, at der sker en *glidning i beslutningssystemet*, så kollektive beslutninger under anvendelse af definerede regler, glider over i *forhandlingsprocesser*, der kan involvere mange aktører. Sådanne forhandlinger foregår *ikke* efter a priori givne regler, og skal en beslutning forekomme, forudsætter det om ikke enighed, så i alle tilfælde *accept* hos de involverede parter.

I den udstrækning, det er empirisk konstaterbart, at sådanne forhandlingsprocesser spiller en stadig større rolle i samfundet i henseende til økonomisk-politiske beslutninger, bliver slutresultatet vanskeligt forudsigeligt. En forhandlingssituation implicerer per definition, at hver aktørgruppe har en *potentiel magt*, som det er fristende at bringe i anvendelse.

Beslutningerne på de forskellige trin af en sådan forhandlingsproces træffes af individer. Disse individer kan være rationelle, men der er i processen ingen beslutningstager, der er ansvarlig for »den kollektive rationalitet«. På samme måde, som vi ikke a priori forudsætter Pareto optimalitet, når vi analyserer markedssystemet, kan vi ikke a priori antage »kollektiv rationalitet«, når vi studerer, hvordan faktiske forhandlingsprocesser forløber. Skulle kollektiv rationalitet karakterisere disse forhandlingsprocesser, da måtte dette fremstå som et resultat af mere grundlæggende forudsætninger hos de enkelte forhandlingsdeltagere, informationsstrukturen, de institutionelle arrangementer o. s. v.

Når dette perspektiv anlægges på den samlede beslutningsstruktur, fremtræder den konventionelle teoris idé om den offentlige sektor som korrigerende for markedsimperfektioner i et tvivlsomt lys. Specifikke markedsimperfektioner tilvejebringer kun en nødvendig men på ingen måde tilstrækkelig betingelse for offentlig intervention.

Sammenlignet med den konventionelle teori for økonomisk politik, medfører det multisektorale forhandlingsperspektiv følgende ændringer:

For det første er der indført en skelnen mellem »regering« og forvaltnings-

apparat. For det andet er antagelserne om de politiske beslutningstageres adfærd ændret. For det tredje er den traditionelle Weber'ske antagelse om et passivt bureaukrati ophævet. For det fjerde er der indført »feed-back« mekanismer fra den private til den offentlige sektor. For det femte er betragtningen af styringssystemer som funktionelt uafhængige blevet erstattet af en interdependensopfattelse.

Disse ændringer implicerer alle en revision af det grundlag, hvorpå den økonomiske teori om politiske fænomener beror. Den konventionelle models anvendelse af en målfunktion er udtryk for en analogislutning, hvor maximeringsparadigmet overføres fra en relevant anvendelse på enkelte beslutningstagere til en social organisation. Institutionelt er der imidlertid ikke nogen beslutningstager, hvorpå dette paradigme kan anvendes. De slutresultater, der fremstår af interaktionen, er ikke udtryk for løsning af noget maximeringsproblem. Det traditionelle maximeringsparadigme er derfor ikke noget hensigtsmæssigt udgangspunkt for forståelsen af interaktive systemer, og på det normative plan kan det meget vel føre til yderligere imperfektioner. En alternativ mulighed vil være mere systematisk anvendelse af spilteori og forskellige deraf afledte forhandlingsmodeller.

Afslutning

Lad os afslutte denne oversigtsartikel vedrørende relationen mellem økonomi og politik med et citat fra Leif Johansen (10):

»... I think the considerations which I have presented raise an important issue about institutional arrangements... we may observe that non-cooperative games played in markets under certain conditions tend to produce good results; the same might be said about well structured collective decision procedures, and perhaps about some cooperative games which have many participants so that a well determined balance or equilibrium emerges in which the special characteristics of bargaining tend to vanish. On the other hand, bargaining seems to be beset with many sorts of difficulties and inefficiencies... bargaining has an inherent tendency to eliminate the potential gain which is the object of the bargaining. (It may in fact eliminate more than the potential game, since costs already incurred in the process are sunk costs without necessarily having brought the bargaining parties nearer to a solution). If I am right in the diagnosis that bargaining is taking a more and more prominent place in the overall system of decision-making in our economies, then this does indeed raise a serious problem concerning the way in which our societies and institutions are organized.«

Litteraturhenvisninger

- (1) Arrow, K., *Social Choice and Individual Values*, New Haven, Conn., 1951, 1961.
- (2) Barry, B., *Sociologists, Economists and Democracy*, Chicago, 1970, 1978.
- (3) Black, D., *The Theory of Committees and Elections*, Cambridge, 1958.
- (4) Breton, A., *The Economic Theory of Representative Government*, Chicago, 1974.
- (5) Danø, S., *Den økonomiske politik teori*, i *Udviklingslinjer i makroøkonomisk teori*, København, 1969.
- (6) Downs, A., *An Economic Theory of Democracy*, New York, 1957.
- (7) Frey, B. S., *Modern Political Economy*, London, 1978.
- (8) Hanson, R. A., *Toward an Understanding of Politics Through Public Goods Theory*, i W. Loehr og T. Sandler (eds.), *Public Goods and Public Policy*, Beverly Hills/London, 1978.
- (9) Hernes G., *Makt, Blandingsøkonomi og Blandingsadministration samt Mot en Institusjonell Økonomi*, i G. Hernes (ed.), *Forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon*, Oslo 1978.
- (10) Johansen, L., *The Bargaining Society and The Inefficiency of Bargaining*, *Kyklos*, vol. 32, 1979 p. 497-522.
- (11) Lewin L. og E. Vedung (eds.), *Politics as Rational Action - Essays in Public Choice and Policy Analysis*, Dordrecht, 1980.
- (12) Lindbeck, A., *Stabilization Policy in Open Economies With Endogeneous Politicians*, *American Economic Review, Papers and Proceedings*, vol. 66, 1976, p. 1-19.
- (13) McKean, R. N., *Divergences between Individual and Total Costs Within Government*, *American Economic Review, Papers and Proceedings*, vol. LIV, 1964, p. 243-49.
- (14) Musgrave, R. A., *The Theory of Public Finance*, New York 1959.
- (15) Olson, M., *The Logic of Collective Action*, (2. udg.), Cambridge, Mass., 1971.
- (16) Peacock, A. T., *The Economic Analysis of Government and Related Themes*, Oxford, 1979.
- (17) Pedersen, K. M. og J. H. Petersen, *Hvorfor kan den offentlige sektor ikke styres*, Berlingske Leksikonbibliotek, 1980.
- (18) Riker W. H., *The Theory of Political Coalitions*, New Haven, Conn., 1962.
- (19) Riker W. H. og P. C. Ordeshook, *An Introduction to Positive Political Theory. A Synthesis and Exposition of Current Trends in Descriptive Political Theory Based on Axiomatic and Deductive Reasoning*, Englewood Cliffs, N.J., 1973.
- (20) Samuelson, P. A., *The Pure Theory of Public Expenditures*, *Review of Economics and Statistics*, 1954, p. 387-89.
- (21) Samuelson, P. A., *Diagrammatical Exposition of a Theory of Public Expenditures*, *Review of Economics and Statistics*, 1955, p. 350-56.
- (22) Samuelson, P. A., *Aspects of Public Expenditure Theories*, *Review of Economics and Statistics*, 1958, p. 332-38.
- (23) Schumpeter, J. A., *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie*, (4. udg.), München, 1975, oprindeligt udg. på engelsk i 1942.
- (24) Van den Doel, H., *Democracy and Welfare Economics*, Cambridge, 1979.
- (25) Williamson, O., *The Economics of Discretionary Behavior: Managerial Objectives in a Theory of the Firm*, Englewood Cliffs, N.J., 1964.