

Erik Damgaard

Offentlige udgifter, politik og demokrati

Indledende bemærkninger

Præses har til offentlig kritik og vurdering fremlagt resultaterne af en ca. 10-årig forskningsindsats. Det fremgår af bogens forord. Dette forord er iøvrigt ret oplysende, til dels også morsomt. Jeg tænker især på to ting. For det første får det samfundsvidenskabelige forskningsråd en ganske velfortjent tak for den hjælp, det har ydet præses. For det andet rummer forordet lidt af en politisk bekendelse, eller måske snarere omvendelseserklæring: præses er forvandlet efter sine studier i den offentlige sektor. Han har haft vanskeligt ved at opretholde en (han har altså haft en sådan) optimistisk tro på, at offentlige aktiviteter og udgifter kan løse alle samfundsproblemer, og på at en stor offentlig sektor er en god offentlig sektor. Det er lige ved, at man kan følge denne holdningsændring i bogen, efterhånden som »dissekeringen« (det er præses' eget udtryk) af den offentlige sektor skrider frem. Præses tolker denne holdningsændring som udtryk for, at den kendte vekselvirkning mellem forsker og forskningsobjekt fører til, at resultaterne påvirker forskerens politiske holdninger.

Det minder mig om nogle interessante bemærkninger, forskningsprofessor og dr. oecon. Martin Paldam fremførte i radioavisen, da han blev interviewet i anledning af, at James Buchanan sidste år fik tildelt nobelprisen i økonomi. Paldam blev spurgt, om James Buchanan ikke var ret konservativ eller højreorienteret, og svarede (citeret efter hukommelsen): »Jo, det kan man vist godt sige. I det hele taget er der en interessant tendens til, at folk der forsker i den offentlige sektor, har det med at blive højreorienterede, medens folk, der forsker i det private marked, har det med at blive venstreorienterede«.

Nu kan valget af forskningsobjekt naturligvis være influeret af værdipræmisser, men alligevel ligger der nok en sandhed i Paldams iagttagelse. En nærliggende følgeslutning kunne være, at forskeren burde interessere sig for såvel det offentlige som markedets velsignelser og begrænsninger. I en vis forstand afspejler præses' forskning selvsagt en interesse for såvel stat som marked, men det er åbenbart, at det offentlige står i centrum for denne interesse. Det kan måske give analysen en vis bias, når den vurderes i et mere overordnet demokratisk perspektiv. Det er der intet odiøst i, men jeg skal dog vende tilbage til spørgsmålet.

Efter disse lidt løsslupne bemærkninger, vil jeg understrege, at præses har udført et stort og vigtigt arbejde, både empirisk og teoretisk betragtet. Store dele af det er også kendt uden for landets grænser. Præses er jo internationalt orienteret, hvilket kun er godt. Arbejdet er som nævnt udført over en periode på en halv snes år under mere eller mindre gunstige forskningsbetingelser. Når man betragter

Erik Damgaard

Offentlige udgifter, politik og demokrati

Indledende bemærkninger

Præses har til offentlig kritik og vurdering fremlagt resultaterne af en ca. 10-årig forskningsindsats. Det fremgår af bogens forord. Dette forord er iøvrigt ret oplysende, til dels også morsomt. Jeg tænker især på to ting. For det første får det samfundsvidenskabelige forskningsråd en ganske velfortjent tak for den hjælp, det har ydet præses. For det andet rummer forordet lidt af en politisk bekendelse, eller måske snarere omvendelseserklæring: præses er forvandlet efter sine studier i den offentlige sektor. Han har haft vanskeligt ved at opretholde en (han har altså haft en sådan) optimistisk tro på, at offentlige aktiviteter og udgifter kan løse alle samfundsproblemer, og på at en stor offentlig sektor er en god offentlig sektor. Det er lige ved, at man kan følge denne holdningsændring i bogen, efterhånden som »dissekeringen« (det er præses' eget udtryk) af den offentlige sektor skrider frem. Præses tolker denne holdningsændring som udtryk for, at den kendte vekselvirkning mellem forsker og forskningsobjekt fører til, at resultaterne påvirker forskerens politiske holdninger.

Det minder mig om nogle interessante bemærkninger, forskningsprofessor og dr. oecon. Martin Paldam fremførte i radioavisen, da han blev interviewet i anledning af, at James Buchanan sidste år fik tildelt nobelprisen i økonomi. Paldam blev spurgt, om James Buchanan ikke var ret konservativ eller højreorienteret, og svarede (citeret efter hukommelsen): »Jo, det kan man vist godt sige. I det hele taget er der en interessant tendens til, at folk der forsker i den offentlige sektor, har det med at blive højreorienterede, medens folk, der forsker i det private marked, har det med at blive venstreorienterede«.

Nu kan valget af forskningsobjekt naturligvis være influeret af værdipræmisser, men alligevel ligger der nok en sandhed i Paldams iagttagelse. En nærliggende følgeslutning kunne være, at forskeren burde interessere sig for såvel det offentlige som markedets velsignelser og begrænsninger. I en vis forstand afspejler præses' forskning selvsagt en interesse for såvel stat som marked, men det er åbenbart, at det offentlige står i centrum for denne interesse. Det kan måske give analysen en vis bias, når den vurderes i et mere overordnet demokratisk perspektiv. Det er der intet odiøst i, men jeg skal dog vende tilbage til spørgsmålet.

Efter disse lidt løsslupne bemærkninger, vil jeg understrege, at præses har udført et stort og vigtigt arbejde, både empirisk og teoretisk betragtet. Store dele af det er også kendt uden for landets grænser. Præses er jo internationalt orienteret, hvilket kun er godt. Arbejdet er som nævnt udført over en periode på en halv snes år under mere eller mindre gunstige forskningsbetingelser. Når man betragter

arbejdets forskellige »arkæologiske lag« – om man så må sige – kan man måske nok spore en vis forskydning i, hvad der har præses' særlige opmærksomhed. Men hovedidéen – den asymmetriske beslutningeprocess – har været med hele tiden. Denne ledende idé binder forskningsindsatsen sammen til en helhed.

Selvom der er tale om et stort og vigtigt arbejde, vedrører det paradoksalt nok – og det må endelig ikke misforstås – kun et hjørne af en mere omfattende problematik. Det gælder vel iøvrigt om alle afhandlinger, selv de allerbedste. Jeg siger dette, fordi det altid er vigtigt at klargøre sig en videnskabelig analyses gyldighedsområde eller -betingelser, når man skal vurdere den. Hvad omfatter analysen, og hvad omfatter den ikke, er vigtige spørgsmål. Dette er i og for sig ganske banalt, men har alligevel i nogen grad været vejledende for den måde, hvorpå jeg har tilrettelagt min opposition.

Med en vis forenkling kan jeg sige, at jeg vil koncentrere mig om tre typer af spørgsmål, inden jeg når frem til de afsluttende bemærkninger:

De første spørgsmål knytter sig til præses' problemstilling. Jeg vil se lidt nærmere på, hvad den overordnede og styrende problemstilling i grunden er. Hvad er tesen, om man vil. Dertil kommer nogle andre spørgsmål vedrørende centrale begreber i analysen, så som »den offentlige sektor« og »staten«.

Den anden gruppe af spørgsmål går på, hvad præses finder frem til i analysen. Det er altså spørgsmål om, hvilke analyseresultater, der opnås i de fremlagte undersøgelser, og hvordan de tolkes.

Det tredje sæt spørgsmål angår de implikationer eller konsekvenser analyseresultaterne har – eller bør have – i én eller flere henseender. Mere konkret: hvilke reformmuligheder er der?

Jeg disponerer altså stort set mine bemærkninger og spørgsmål til præses med de tre stikord: problemstilling, resultater, reformmuligheder. Dertil skal så føjes, at mit generelle udgangspunkt i sammenligning med første-opponentens naturligt nok er mere politologisk end økonomisk.

Problemstilling og centrale begreber

Bogens titel er jo *Væksten i den offentlige sektor* med undertitel *Institutioner og politik*. Det er en forholdsvis klar emneangivelse med antydning af, hvad der lægges særlig vægt på. På side 16 får vi mere at vide. Det hedder her: »Hovedformålet er at udforske betydningen af aspekter af den vækstårsag, der vil blive benævnt institutionelle faktorer, samt at undersøge nogle konsekvenser af denne vækstårsags betydning for den offentlige sektors rolle i samfundet«. Hvorfor stiller præses sig en sådan opgave? Fordi, kan man se af de indledende sider (pp.11-12), den konstaterede vækst i demokratiske politiske systemers offentlige sektorer er langt fra at være et marginalt fænomen: den er udtryk for, at balancen mellem offentlig politisk kontrol og markedsstyring er forrykket til fordel for det offentlige. At den politiske værdifordeling rent kvantitativt har fået større betydning, synes for præses – at dømme efter indledningskapitlet – at være tilstrækkelig begrundelse for at studere den (p.12).

Det er jo et legitimt synspunkt. Men begrundelsen er næppe helt udtømmende som forklaring på, at præses har valgt denne forskningsopgave. Præses viser med

klare tal i det indledende kapitel, at de offentlige sektorer faktisk er vokset i perioden fra 1960 til 1982. Og i en række kapitler og artikler får vi på forskellig måde belæg for, at institutionelle faktorer skaber et pres i retning af øgede offentlige udgifter. Derigennem opnår vi megen ny viden om, og forståelse af, den udgiftspolitiske beslutningsproces. Men afhandlingen bringer os langt videre omkring. Den skifter på en måde karakter undervejs. Det begynder at ske i kapitel 6 (efter at præses har sammenfattet sine resultater pp. 131-135) med en teoretisk drøftelse af den offentlige sektors karakter og sågar et forslag til en ny statsdefinition. I kapitel 7 fokuseres derefter på en række mulige negative økonomiske og politiske konsekvenser af en stor, eller for stor, offentlig sektor. Kapitel 8 diskuterer en række mulige reformer til modvirkning af disse negative konsekvenser. Endelig understreger det såkaldte »politologiske efterskrift«, at udviklingen i den offentlige sektor er bestemt af politik, at den må studeres politologisk, og at vi alle som vælgere i et politisk demokrati er medansvarlige for den offentlige sektors udvikling.

Når man har læst hele bogen forekommer det én, at problemstillingen nok kunne have været præciseret lidt mere, end det er sket i det indledende kapitel. Jeg skal – om et øjeblik – stille præses et forslag til overvejelse. Først vil jeg fremhæve, at udgangspunktet, eller baggrunden, for hele arbejdet dybest set er bekymring. Præses er faktisk bekymret. Han er nemlig bange for, at den offentlige sektor i efterkrigstiden, og ikke mindst i Danmark, har vokset sig så stor, at der i kølvandet er opstået nogle alvorlige økonomiske og politiske problemer, som i værste fald kan true det demokratiske systems eksistens. Hvad gør en bekymret videnskabsmand i en sådan situation? Han prøver at forstå, eller forklare, den omtalte vækst. Han prøver at måle, eller vurdere, vækstens konsekvenser i vigtige henseender. Og han peger – under udnyttelse af den indsigt han har opnået – på foranstaltninger, der kunne eliminere eller dog reducere de negative konsekvenser. Det er da også, så vidt jeg kan se, hvad præses faktisk har gjort i sit arbejde, hvilket han måske kunne have fortalt os lidt tydeligere i det indledende kapitel. Jeg skal derfor spørge præses, hvad han mener om følgende formulering af den overordnede problemstilling eller tese:

Den offentlige sektor er vokset stærkt (ikke mindst på grund af den asymmetri, der følger af visse fundamentale institutionelle egenskaber ved det politiske system og den offentlige sektor), hvilket giver anledning til en række alvorlige problemer, der dog i et vist omfang kan løses via reformer, såfremt der er politisk vilje til at gennemføre sådanne reformer.

Kan præses acceptere denne udlægning?

Et andet spørgsmål, der bør rejses i forbindelse med problemstillingen, knytter sig til begrebet »den offentlige sektor«. Præses diskuterer indledningsvist, hvorledes det kan afgrænses, og hvordan den offentlige sektors størrelse og vækst kan måles. Præses vælger ret hurtigt OECDs afgrænsning og benytter helt overvejende offentlige udgifter som mål på størrelse og vækst. Det er da også den mest almindelige fremgangsmåde inden for dette forskningsfelt. Men præses er selvfølgelig klar over, at afgrænsningen kan foretages på andre måder, og at andre indikatorer kan benyttes (for eksempel offentlige indtægter, antal offentligt ansatte,

omfanget af offentlig regulering). Præses siger selv (p.13), at de offentlige udgifter, hvor væsentlige de end er, ikke kan fortælle den fulde historie om den offentlige sektor: »Den rummer også andre aspekter«. Jeg kunne tænke mig at spørge, om præses har haft bestemte aspekter i tankerne, da man jo i princippet kunne forestille sig, at analyse af andre aspekter ville føre til andre resultater.

Jeg vil gerne opholde mig lidt ved den offentlige sektor opfattet som omfanget af retlig regulering af borgernes adfærdsmuligheder. Jeg vil præsentere et ræsonnement og derefter bede om en kommentar til det fra præses.

Ræsonnementet er foretaget i en nyudkommen bog af Olof Petersson, der er docent i Uppsala og leder af den svenske maktutredning. Bogen hedder *Metaforernas makt*. Olof Petersson betragter – inspireret af den tyske statsretsteoretiker Hans Kelsen – staten som ensbetydende med retlig regulering af menneskelige forhold, en tvangsordning med sanktionsmuligheder, der angiver, hvilke handlinger der ikke er accepterede. Olof Petersson siger herefter (p.87): »For et individ aktualiseres »staten« i det øjeblik, det står i en valgsituation, hvor et eller flere handlingsalternativer er retligt regulerede«. Og videre på samme side: »Statens »omfang« skulle da kunne karakteriseres som summen af de af retsnormer regulerede handlinger«.

Så vidt, så godt. Tankegangen er vist klar nok, og de fleste ville nok umiddelbart mene, at staten i dette perspektiv er vokset på grund af en udvidet regulering af menneskelige handlinger. Men, siger Olof Petersson, den går ikke! Hvis man vil belyse udviklingen over tid, må man benytte relative tal. Vi må have ikke blot en tæller, men også en nævner, akkurat som i præses' udgiftstal. Det er ikke nok at konstatere et stigende antal regler, vi må også vide, hvad der står under brøkstregen, hvilket for Olof Petersson er lig med totalsummen af sociale handlingssituationer, eller »det sammenlagte individuelle handlingsrepertoire«. Det er måske (hvis man da ellers kunne måle det) vokset endnu hurtigere en antallet af regler. Følgelig konkluderer Olof Petersson: »Rent principielt er det derfor fuldt ud tænkeligt, at »den offentlige sektor« (målt i beskæftigelse, skatter eller udgifter) vokser samtidig med, at »staten« bliver mindre« (p.88). Hvad siger præses til et sådant argument?

Jeg erkender vanskelighederne ved at gøre regnestykket op, men finder perspektivet vigtigt. Olof Petersson er iøvrigt ret kritisk over for økonomiske opgørelser: »De af bekvemmelighedsgrunde almindeligvis anvendte indikatorer er, i det politologiske perspektiv, som her er anlagt, ikke blot overfladiske, men kan være direkte vildledende« (p.88).

Vi har talt om problemstillingen og operationaliseringen af den offentlige sektor. Et sidste punkt, jeg vil behandle i denne sammenhæng, er præses' overvejelser over, hvad staten eller den offentlige sektor er. Det er mere konkret afsnittene 2, 3 og 4 i kapitel 6, som jeg har visse vanskeligheder med helt at forstå.

Kapitel 6 hedder »Den offentlige sektors karakter og rolle«. Udgangspunktet for de nævnte overvejelser er, såvidt jeg forstår, de mange delresultater, der sammenlagt viser, at institutionelle faktorer har en selvstændig effekt på de offentlige udgifter. De er ikke neutrale formidlere af præferencer. Tværtimod, de er årsag til,

at udgifterne bliver højere end nødvendigt set fra et neutralt formidlingssynspunkt. Dette hovedresultat må ifølge præses give anledning til et nyt syn på den offentlige sektors karakter og rolle i samfundet. Det vil jeg gå lidt videre med, men først må jeg for en ordens skyld spørge præses, om jeg har læst kapitel 6 rigtigt, når jeg antager, at termerne »karakter« og »rolle« er synonyme? Og tilsvarende, at »den offentlige sektor« og »staten« er synonyme?

Præses' problem er nu i første omgang, hvorledes hans resultater forholder sig til, hvad han fremstiller som en traditionel, økonomisk inspireret statsteori (sammenfattet p.142). Ifølge denne skal staten for det første sikre en retsorden via et monopol på legitim anvendelse af fysisk magt og desuden specielt sikre forudsætningerne for markedets funktion. For det andet skal staten korrigere egentlige markedssvigt. For det tredje skal staten foretage en ønskelig omfordeling af indkomster og formuer, idet markedet har en evne til at producere skævheder i så henseende. Synspunktet er så, at disse begrundelser for statslig aktivitet ikke kan begrunde eller forklare alle de offentlige aktiviteter, der faktisk finder sted, for eksempel ikke den omfattende serviceproduktion i social-, sundheds- og undervisningssektorerne (p.144). Det har præses nok ret i. Vi må altså konkludere, at den traditionelle, økonomisk inspirerede statsteori ikke beskriver eller forklarer virkeligheden.

Vi har således behov for en ny teori. I afsnittet »Revideret syn på den offentlige sektor« (pp.144-150) giver præses nogle bud på, hvad en sådan teori bør indeholde for så vidt angår demokratiske politiske systemer. I sådanne systemer er der ikke blot mulighed for påvirkning via stemmeafgivning, men også rige muligheder ved benyttelse af ytrings- og organisationsfriheden. Sidstnævnte indflydelsesform kaldes uegalitær og eksklusiv (p.145). Den virker nemlig skævt til fordel for partikularistiske særinteresse, som er lettere at mobilisere end kollektive helhedsinteresser. Politiske beslutninger bliver præget af, at partikularistiske interesser fremføres kraftigere end de mere kollektive interesser. Producentinteresser, og især offentlige producenters interesser, vil stå stærkt, medens de egentlige kollektive interesser har det vanskeligt (for eksempel interessen for fuld beskæftigelse, skatteborgerinteresser, miljøinteresser og interessen for ligestilling mellem kønnene).

Hvad præses i realiteten foreslår, forekommer det mig, er, at idéen om asymmetri i de offentlige udgiftsbeslutninger generaliseres til at omfatte hele det demokratiske systems beslutningsproces, jfr. bemærkningen p. 146 om, at asymmetrien i de offentlige udgiftsbeslutninger er et »specialtilfælde«.

Men er der ikke mange beslutninger i et demokrati, for hvilke tankegangen er irrelevant, for eksempel beslutninger vedrørende udenrigs- og sikkerhedspolitik, moralske spørgsmål osv.? Og er der ikke mange tilfælde, hvor partikularistiske interesser tørner direkte mod hinanden, for eksempel når kommuner konkurrerer om placering af institutioner, trafik anlæg og lignende? Og er der ikke tilfælde, hvor særinteresser direkte trynes eller ignoreres (nogle vil for eksempel sige, at det er tilfældet med landbruget i miljøpolitikken)? Hvis disse indvendinger har noget for sig, er der ikke tale om en generel teori vedrørende den offentlige sektor. Opgaven vil derfor være at afgrænse teoriens gyldighedsområde.

Som rosinen i pølseenden giver kapitel 6 os et forslag til en ny statsdefinition. Det er et tilbud fra præses, men jeg er ikke sikker på, at jeg vil købe det, trods den reklame der gøres for det. Begrundelsen for tilbudet er, så vidt jeg kan se, at omkostningerne i forbindelse med varetagelsen af alle de mange specialinteresser dækkes kollektivt via en generel skattefinansiering. Det gør skatterne til noget aldeles centralt for præses. Max Webers ide om monopol på legitim fysisk magtanvendelse inden for et givet territorium udgør, skriver præses (p.151) »ærlig talt« ikke »en særligt rammende karakteristik af en moderne velfærdsstat«. Han foreslår i stedet at definere staten som »en institution, der legitimt og uden frivillig accept fra individet kan opkræve pengeydelse uden at give specielt dertil svarende modydelser« (p.151). Præses tager dog et par forbehold.

For det første er der funktioner, som er »særligt statslige i kraft af en særlig autoritet og legitimitet, men som ikke er afhængig af kollektiv finansiering« (p.151). Skattedefinitionen er altså ikke udtømmende. For det andet er der visse befolkningsgrupper, for hvilke medlemskab af en bestemt organisation i praksis kan være obligatorisk. Organisationskontingentet har da karakter af skat, fordi det – som det elegant udtrykkes p. 152 – normalt ikke »vil modsvares af en specielt til kontingentet modsvarende ydelse«.

Selv bortset fra disse to forbehold forekommer diskussionen af statsbegrebet mig lidt uklar. Jeg har især to indvendinger. For det første vil jeg spørge præses: hvad er mon grunden til, at staten »legitimt og uden frivillig accept« kan opkræve skatter? Det skulle vel ikke være fordi den mere generelt og fundamentalt har monopol på legitim anvendelse af fysisk tvang? Præses nævner jo selv i forbindelse med det første forbehold vedrørende skattedefinitionen, at staten har en særlig autoritet og legitimitet.

Den anden indvending går på, at jeg ikke rigtig kan se, om præses vil definere et fænomen (her staten/den offentlige sektor) eller nærmere beskrive det (for eksempel med hensyn til dets funktioner eller rolle), eller måske begge dele, det være sig bevidst eller ubevidst.

Hovedresultaterne

Jeg vender mig nu til nogle spørgsmål vedrørende de substantielle hovedresultater i analysen. Præses har konstateret vækst i de offentlige udgifter, eftersporet, og fundet, talrige belæg for, at de institutionelle faktorer har en selvstændig effekt. Økonomiske faktorer er dog også af betydning, om end indirekte, og endelig spiller politiske faktorer i betydningen befolkningens holdninger og præferencer en rolle. Men det er umuligt at formulere en præcis og generel forklaringsmodel for offentlige udgifters vækst (p. 135).

Dette kan betragtes som et hovedresultat. Jeg beundrer præses for hans opfindsomhed og kompetence med hensyn til teoretisk og empirisk udforskning af de institutionelle faktoreres virkninger. Det må fastslås, at præses giver nye og originale bidrag til litteraturen. Det er selvfølgelig ærgerligt, at man ikke kan nå frem til mere generelle og præcise forklaringer. Analysen lægger jo op til mange interessante spørgsmål. Lad mig blot nævne et enkelt. Med udgangspunkt i tabel 1.2 p. 15, kunne man for eksempel spørge: Hvorfor ligger Sverige og Danmark i top

pen, og USA i bunden, når det gælder offentlige udgifters andel af bruttonationalproduktet? I hvilket omfang skyldes forskellen institutionelle, respektive politiske faktorer? Afspejler forskellen mellem top og bund måske divergerende politiske traditioner eller politiske kulturer, her specielt med hensyn til dominerende opfattelser af statens rette rolle i forhold til borgere og samfund (jfr. evt. Wildavsky, 1985; Elmore et al., 1986)? Hvis det er tilfældet, kunne man måske sige om hvert af landene, at den offentlige sektor har den størrelse, offentlige sektorer skal have. Nemlig den, som folk vil have.

Hermed kommer vi til det spændende problem om den offentlige sektors aktuelle størrelse – slutresultatet af udviklingen i den periode, præsens beskæftiger sig med (kapitel 7). Spørgsmålet er, kort sagt: er de offentlige udgifter blevet for store? Svaret forudsætter naturligvis en målestok. Har man en sådan? Præsens svarer, synes jeg, både ja og nej. Et nærliggende kriterium ville nemlig være befolkningens holdninger til de offentlige udgifters størrelse. Men en sådan »populistisk« demokratiopfattelse har præsens allerede afvist i kapitel 2 (pp.36-37), fordi et givet sæt individuelle præferencer ikke via afstemninger fører til et entydigt og stabilt resultat. Det sker med henvisning til blandt andre William Riker. Alligevel mener præsens, at man som hovedprincip godt kan bruge medianvælgerens holdning udtrykt i en folkeafstemning som kriterium for de offentlige udgifters rette størrelse.

Er der ikke en modstrid her? Først afvises en populistisk afspejlingsteori som værende uholdbar, dernæst bruges en sådan alligevel som analytisk instrument til fastlæggelse af det »korrekte« niveau for de offentlige udgifter? Ville det ikke være mere logisk at følge Rikers tankegang fuldt ud – som den er antydnet på side 164 vedrørende den såkaldt »liberale« model. Dette ville indebære, at vælgerne i regelmæssigt tilbagevendende valgsituationer kunne belønne eller straffe politikere, hvis de følte, at udgifterne var for store eller for små?

Jeg er naturligvis klar over, at præsens skal bruge medianvælgeren og forskellige andre ræsonnementer i denne forbindelse (pp. 153-159) som grundlag for en argumentation om, at de offentlige udgifter og omkostninger er for høje på grund af de velkendte institutionelle faktorer udgiftspres. Ræsonnementet er interessant, men – som præsens også selv antyder – næppe anvendeligt som praktisk instrument. Nogle ville nok mene, at det i Danmark var nemmere at overlade spørgsmålets besvarelse til Det radikale Venstre.

Så vidt jeg kan se, indebærer tankegangen yderligere lidt af et paradoks, nemlig at de offentlige udgifter altid og overalt vil være for store. Argumentationen er nemlig helt generel, og institutionelle faktorer virker vel altid i et eller andet omfang. Selv de relativt lave offentlige udgifter i USA er altså for høje. Hvis denne betragtning er rigtig, bliver spørgsmålet ikke, om de offentlige udgifter er for store, men snarere: hvor meget for store er de for store offentlige udgifter.

Det naturlige næste spørgsmål er, om det gør noget, at de offentlige udgifter er større, end de burde være i henhold til afhandlingens kriterier. Præsens mener, at det gør noget, såvel økonomisk som politisk.

De økonomiske problemer forbindes især med et højt skattetryk, der kan påvirke opsparing og kapitaldannelse negativt, reducere udbudet af arbejdskraft, fremme sort arbejde osv. Hertil kommer, at offentlige institutioner har lavere produktivitet end private organisationer (hvilket præses selv har bidraget til belysning af med dansk brandvæsen som eksempel). Det betyder alt sammen lavere økonomisk vækst. En række undersøgelser har vist, at der er noget om snakken. Jeg tror, præses står på ret fast grund her (jvf. Ringen, 1987: kapitel 5). Rent økonomisk betaler vi altså en pris for at have en stor offentlig sektor. Præses mener, at denne pris er for høj. Vi – eller i hvert fald skatteyderne under et betragtet – kunne få mere for pengene, hvis vi organiserede os anderledes.

Diskussionen af de politiske problemer er efter min mening mere løs og selektiv end diskussionen af de økonomiske problemer. Den handler om nogle aspekter af de problemstillinger, der i litteraturen normalt behandles under overskrifterne »velfærdsstatens legitimitetsproblemer« og »velfærdsstatens styringsproblemer« eller lignende. Mine hovedindtryk af denne litteratur (jfr. for eksempel Ringen, 1987: kapitel 3 og 4; Rose, 1984) er vedrørende førstnævnte, at velfærdsstaten nok har fået visse problemer med accept eller tilslutning, men at der ikke kan tales om en legitimitetskrise. Og i sidstnævnte henseende, at velfærdsstaten nok har styringsproblemer, men at der ikke kan tales om en styringskrise. Jeg kan ikke rigtig se, at præses har noget afgørende nyt at føje til, i hvert fald ikke empiriske resultater.

Det sidste problem, jeg vil nævne i forbindelse med diskussionen af hovedresultaterne, opstår af, hvad jeg vel har lov at kalde en vis asymmetri i den foreliggende præsentation og tolkning. Når man har et forholdsvis åbent sind, og en vis sans for systematik og symmetri, regner man med – efter kapitel 7, der har titlen »Negative konsekvenser af en stor offentlig sektor« – at finde et kapitel 8 med titlen »Positive konsekvenser af en stor offentlig sektor«. Men et sådant kapitel findes som bekendt ikke. Det kan der være flere grunde til. Måske er der slet ingen positive konsekvenser? Måske har præses ikke interesseret sig for sådanne mulige sider af velfærdsstaten? Måske tager han dem for givne? Man skal i hvert fald lede grundigt for at sammenstykke noget, der ligner et billede af, hvad præses kunne betragte som positive sider af en stor offentlig sektor. Jeg fornemmer, at præses har sympati for den form for omfordeling af formuer og indkomster, der sker via pengeoverførsler, men ikke for offentlig serviceproduktion, der er dyrere end nødvendigt, og iøvrigt ikke altid har den ønskelige fordelingsmæssige virkning. Derudover får man indtryk af, at præses er demokrat – om end næppe socialdemokrat – i hvert fald på det snævert politiske område. Han er optaget af det enkelte menneskers frie udfoldelses- og valgmuligheder, hvilke efter hans opfattelse ofte sikres bedst via et fungerende marked. En stor offentlig sektor kan forringe den enkeltes muligheder for at øve indflydelse på de aktiviteter, der vedrører vedkommende (p.167).

Er der da ingen rigtige fordele eller gode ting ved en stor offentlig sektor? Inden man gør et regnestykke op, bør man vel se på såvel plus som minus, fordele såvel som ulemper. Lad mig nævne nogle spørgsmål. Giver velfærdsstaten ikke men-

nesker en sikkerhed og tryghed i tilfælde af økonomiske trængsler eller sygdom? Giver den ikke sine borgere uddannelsesmuligheder og måske interessant arbejde på universiteter og andre steder? Giver den ikke børn, unge, gamle og alle os andre mange tilbud og oplevelsesmuligheder i fritiden? Giver den ikke, alt i alt, mange mennesker et rigere liv? Vi ved, at velfærdsstaten koster mange penge, men folk er vel ganske tilfredse med dens ydelser, og med velfærdsstaten som sådan? Er det ikke noget positivt? Altså: Er der ikke en del plusser at indføre på regnearket, før de negative konsekvenser trækkes fra? Bør man ikke i symmetriens interesse også hæfte sig lidt ved de mere gunstige eller behagelige sider af en stor offentlig sektor? Eller følger det af præses', grundperspektiv, at der ikke kan være særlige fordele, uanset om folk synes, at der er sådanne?

Analysens implikationer. Reformmuligheder

Tilbage står nu en kort diskussion af de forslag til reformer, der fremføres for at reducere de negative konsekvenser, der ifølge præses følger af en for stor offentlig sektor. Hovedspørgsmålet kunne formuleres som: hvad kan gøres bedre og/eller billigere og hvordan? Det er nemlig hovedtemaet i kapitel 8 om »Reformmuligheder i den offentlige sektor«. Heri trækker præses på den indsigt, han har erhvervet om problemer og sammenhænge. Analysen er systematisk og skarpsindig. Men præses er ikke kun teoretiker, han har også en god forståelse af muligheder i politik, af det politisk mulige. Derfor kan han indledningsvist lidt tilspidset sige, på basis af litteraturen om tidligere erfaringer med administrative reformer: »...de reformer, der kan gennemføres er uden betydning, og de reformer, der kunne få betydning, kan ikke gennemføres« (p.178). Men selv om vi ikke skal være alt for optimistiske, får vi nogle bud på reformer.

Reformerne skal afhjælpe de fire hovedproblemer, der er anført p. 175 i kapitlets indledning:

- den offentlige sektors størrelse afviger fra befolkningens holdninger,
- stivheden i den offentlige sektor forringer mulighederne for individuel indflydelse og tilpasning til individuelle præferencer,
- en meget stor offentlig sektor kan true demokratiske beslutningssystemer,
- manglende overensstemmelse mellem officielle målsætninger og faktiske virkninger

Reformerne diskuteres i de tre kategorier, vi har mødt tidligere: reformer vedrørende beslutningssystemet, reformer vedrørende finansieringssystemet og reformer vedrørende produktions- og implementeringssystemet.

Reformer i beslutningssystemet skal sigte på at svække asymmetri og atomisering ved en centralisering af beslutningsprocessen vedrørende offentlige udgifter. Det lyder logisk og rimeligt, og jeg skal spørge præses, om det ikke netop er, hvad firkloverregeringen har gjort efter 1982?

Reformer i finansieringssystemet må blandt andet sigte på at reducere den fiskale illusion. Igen må jeg sige, at det lyder logisk og rigtigt. Og jeg spørger igen præses: har firkloverregeringen ikke netop afskaffet underskudsfinansieringen?

Størst vægt lægger præses på reformer i produktions- og implementeringssystemet. Vi får først en oversigt over de teoretiske muligheder for organisering af produktion af varer og tjenesteydelser. De spænder fra ren offentlig serviceproduktion til det frie marked. Mellem disse yderpunkter er der seks mellemformer, som det fremgår af figur 8.1., p. 184. De tre indebærer individuel finansiering og er ikke af så stor interesse som de tre, der indebærer kollektiv finansiering. Modellen, eller reformtypen, frit »forbrugervalg mellem offentlige institutioner« er den mindst radikale, fordi kun arrangørrollen er individualiseret. Den vil ifølge præses kun have beskedne virkninger. I »entreprenørmodellen« er producenten en privat organisation. Denne model, der også kan kaldes »udbudsprivatisering«, kunne ifølge præses benyttes meget mere. Den mest radikale løsning er imidlertid »transfereringsmodellen«, som kun kollektiviserer finansieringen, hvorfor det enkelte individ selv kan vælge producent og karakteren af de ydelser, der efterspørges. Denne reformmulighed – altså offentlige indkomstoverførsler i stedet for offentlig produktion af serviceydelser – lægger præses størst vægt på. Den anbefaler han i særlig grad, fordi den kan bidrage til løsning af alle de fire problemer, der nævnes i starten af kapitlet.

Det er jo klar og redelig tale. Spørgsmålet er så, hvorfor vi ikke bare reformerer i overensstemmelse med det gode råd? Præses synes selv at give det svar, at offentlige producenter vil stritte voldsomt mod sådanne forslag (p. 197f.). Det er sikkert rigtigt. Men man kan vel ikke udelukke, at der også i befolkningen iøvrigt kunne være en – måske ideologisk bestemt – modstand mod, eller manglende tilslutning til, forslaget? Under alle omstændigheder er situationen den, at vi ikke står over for et helt frit valg mellem stat og marked: den offentlige sektor er her jo allerede. Den er mere end en potentiel løsning. Den er et resultat af en lang politisk udviklingsproces, der er bestemt af meget andet end ræsonnementer af den type, præses er så god til. Vi kan altså ikke starte fra scratch. Som det fyndigt siges i bogens efterskrift, er den offentlige sektor bestemt af politik. Og politik er jo ikke blot et spørgsmål om økonomi og effektivitet, men også om folkelig tilslutning eller accept. Et effektivt system uden tilslutning er næppe bedre end et knap så effektivt system med tilslutning.

Med de nævnte reformforslag – herunder især udbudsprivatisering og indkomstoverførsler i stedet for offentlig serviceproduktion – er vi tilbage ved udgangspunktet. Det var jo, at balancen mellem offentlig politisk kontrol og markedsstyring er forrykket til fordel for det offentlige (pp. 11-12). Det er umiddelbart indlysende, at udbudsprivatisering og indkomstoverførsler vil give markedet større spillerum og begrænse den offentlige sektor. Præses vil på denne måde genoprette lidt af en tidligere eksisterende balance.

For lidt siden spurgte jeg – i symmetriens interesse – om der dog ikke var nogle positive konsekvenser forbundet med en stor offentlig sektor. Nu bør jeg – ligeledes i symmetriens interesse – spørge præses, om ikke markedet kunne have nogle negative konsekvenser, som burde tages i betragtning, inden vi gennemfører reformer. Jeg er enig med præses i, at et ideelt eller velfungerende marked er noget særdeles positivt. Men kan der ikke i praksis opstå nogle problemer, som vi gerne ville være foruden, hvis vi skal til at finde private løsninger på børnepasning, ple-

jeordninger, sygdom, undervisning, uddannelse osv? Kan vi blot uddele penge og så regne med, at alt går vel og af sig selv?

Hertil kommer en anden betragtning. Markedet er jo ikke blot forbrugere og producenter. Producenter er typisk af to slags i en privat virksomhed, nemlig ejere og ansatte. Ansættelsesforholdene er noget forskellige i den offentlige og den private sektor, hvilket måske bidrager til højere effektivitet i den private sektor på sammenlignelige områder. I den private sektor er der i hvert fald en betydelig asymmetri i indflydelsesrelationerne mellem ejere og ansatte. Præses er flere steder eksplicit (for eksempel pp. 167, 175) og vel hele tiden implicit optaget af individuelle valgmuligheder, præferencer og indflydelsesforhold. Han er jo som sagt demokrat. Men når nu præses med sine reformer vil lægge mere vægt på markedet og private virksomheder, ville det så ikke være rimeligt, om han også interesserede sig for de ansattes »ringe muligheder for at øve indflydelse på de aktiviteter, der vedrører vedkommende« (citater fra p. 167, hvor det indgår i kritikken af en stor offentlig sektor)?

Jeg erkender, at vi nu har nået grænsen for, hvad det er rimeligt at diskutere i forbindelse med afhandlingen og skal derfor slutte med nogle få bemærkninger.

Jeg har jo kendt præses i en årrække, i hvert fald lige så længe han har været ansat på Institut for Statskundskab. Jeg har altid haft respekt for det videnskabelige arbejde, han har udført på flere felter. Knap så stor respekt har jeg for hans evner som korrekturlæser. Man går bestemt ikke forgæves, hvis man vil lede efter trykfejl i afhandlingen. Men lad det nu ligge.

Det væsentlige er jo, at Ole P. Kristensen med sine afhandlinger og forsvaret af dem i dag har demonstreret – som det hedder i bekendtgørelsen om erhvervelsen af doktorgraden – at han, »sidder inde med betydelig videnskabelig indsigt og modenhed og med sin afhandling har bragt videnskaben et væsentligt skridt videre«. Det har han – og såmænd også hans Institut – grund til at være stolt over.

Litteratur

- Elmore, R., G. Gustafsson & E. Hargrove (1986). »Comparing Implementation Processes in Sweden and the United States«, *Scandinavian Political Studies*, vol. 9, no. 3, pp. 209-233.
- Petersson, Olof (1987). *Metaforens makt*, Stockholm: Carlssons.
- Riker, William H. (1982). *Liberalism Against Populism*, San Francisco: W.H. Freeman.
- Ringens, Stein (1987). *The Possibility of Politics. The Political Economy of the Welfare State*, Oxford: Clarendon Press.
- Rose, Richard (1984). *Understanding Big Government*, London: Sage Publications.
- Wildavsky, Aaron (1985). »The Logic of Public Sector Growth«, pp. 231-270 i Jan-Erik Lane, ed., *State and Market. The Politics of the Public and the Private*, London: Sage Publications.

jeordninger, sygdom, undervisning, uddannelse osv? Kan vi blot uddele penge og så regne med, at alt går vel og af sig selv?

Hertil kommer en anden betragtning. Markedet er jo ikke blot forbrugere og producenter. Producenter er typisk af to slags i en privat virksomhed, nemlig ejere og ansatte. Ansættelsesforholdene er noget forskellige i den offentlige og den private sektor, hvilket måske bidrager til højere effektivitet i den private sektor på sammenlignelige områder. I den private sektor er der i hvert fald en betydelig asymmetri i indflydelsesrelationerne mellem ejere og ansatte. Præses er flere steder eksplicit (for eksempel pp. 167, 175) og vel hele tiden implicit optaget af individuelle valgmuligheder, præferencer og indflydelsesforhold. Han er jo som sagt demokrat. Men når nu præses med sine reformer vil lægge mere vægt på markedet og private virksomheder, ville det så ikke være rimeligt, om han også interesserede sig for de ansattes »ringe muligheder for at øve indflydelse på de aktiviteter, der vedrører vedkommende« (citat fra p. 167, hvor det indgår i kritikken af en stor offentlig sektor)?

Jeg erkender, at vi nu har nået grænsen for, hvad det er rimeligt at diskutere i forbindelse med afhandlingen og skal derfor slutte med nogle få bemærkninger.

Jeg har jo kendt præses i en årrække, i hvert fald lige så længe han har været ansat på Institut for Statskundskab. Jeg har altid haft respekt for det videnskabelige arbejde, han har udført på flere felter. Knap så stor respekt har jeg for hans evner som korrekturlæser. Man går bestemt ikke forgæves, hvis man vil lede efter trykfejl i afhandlingen. Men lad det nu ligge.

Det væsentlige er jo, at Ole P. Kristensen med sine afhandlinger og forsvaret af dem i dag har demonstreret – som det hedder i bekendtgørelsen om erhvervelsen af doktorgraden – at han, »sidder inde med betydelig videnskabelig indsigt og modenhed og med sin afhandling har bragt videnskaben et væsentligt skridt videre«. Det har han – og såmænd også hans Institut – grund til at være stolt over.

Litteratur

- Elmore, R., G. Gustafsson & E. Hargrove (1986). »Comparing Implementation Processes in Sweden and the United States«, *Scandinavian Political Studies*, vol. 9, no. 3, pp. 209-233.
- Petersson, Olof (1987). *Metaforenas makt*, Stockholm: Carlssons.
- Riker, William H. (1982). *Liberalism Against Populism*, San Francisco: W.H. Freeman.
- Ringens, Stein (1987). *The Possibility of Politics. The Political Economy of the Welfare State*, Oxford: Clarendon Press.
- Rose, Richard (1984). *Understanding Big Government*, London: Sage Publications.
- Wildavsky, Aaron (1985). »The Logic of Public Sector Growth«, pp. 231-270 i Jan-Erik Lane, ed., *State and Market. The Politics of the Public and the Private*, London: Sage Publications.