

Översikter och meddelanden

Væksten i den offentlige sektor.

Hösten 1987 lade Ole P Kristensen, professor i statskundskab i Århus, fram sin doktorsavhandling med titeln *Væksten i den offentlige sektor. Institutioner og politik*. Statsvetenskaplig Tidskrift publicerar här två anmälningar av avhandlingen. Den ena är skriven av Jørn Henrik Petersen, professor i Odense, och bygger på hans opposition vid disputationstillfället. I den andra, som är skriven av Jan-Erik Lane och Svante Ersson, presenteras en test av Kristensens teori på svenskt empiriskt material.

Redaktionen har tagit initiativ till en replikomgång. Ole P Kristensen kommenterar de två anmälningarna, och författarna har sedan korta avslutande svar.

Væksten i den offentlige sektor – Institutioner og Politik

Indledning

Den 18 september 1987 forsvarede professor Ole P Kristensen ved Århus Universitet en afhandling ledsaget af fire tidligere offentliggjorte artikler¹ for doktorgraden i statskundskab.²

Genstanden for hans forskning er "den vækst i de offentlige sektorer, som er et fællestræk ved de industrialiserede lande med demokratiske, pluralistiske systemer", (1987, p 11).

I hovedafhandlingens kapitel 2 opdeles vækstforklaringerne i tre kategorier. Den første referer til det samfundsmæssige system eller "de samfundsstrukturelle determinanter". Den betegnes også den økonomiske forklaring, fordi der lægges vægt på den generelle økonomiske og demografiske udvikling. Den anden referer til det politiske system eller "konkurrencen mellem de politiske partier og ideologier", mens den tredje vedrører regeringssystemet eller "de organisatoriske omgivelser". Den betegnes også "den institutionelle forklaring".

Tydeligvis er disse forklaringer ikke gensidigt udelukkende, hvilket også fremgår af kapitlets afsluttende

bemærkninger (p 48). Uden tvivl ligger der en yderst kompleks, mangedimensional proces til grund for den observerede vækst i de offentlige udgifter.

Efter en kort drøftelse af forholdet mellem de samfundsstrukturelle og de politiske forklaringer fremhæves hovedpointen, nemlig at de samfundsstrukturelle faktorer ikke på nogen direkte måde kan påvirke den offentlige sektors udvikling, men må formidles via det politiske og administrative system (p 24), en pointe, der også stærkt understreges i artiklen fra 1980 (p 369).

Hermed er opmærksomheden tydeligt henledt på "den institutionelle forklaring". Det er da også afhandlingens ene hovedformål, at belyse betydningen af aspekter af den vækstårsag, der benævnes institutionelle faktorer, mens det andet hovedformål er at undersøge nogle konsekvenser af denne vækstårsags betydning for den offentlige sektors rolle i samfundet, (p 16).³

Som afslutning på kapitel 2 knyttes de fundamentale institutionelle faktorer til tre "systemer", der hver har sine grundlæggende træk: *Beslutningssystemet* er fundamentalt præget af, at det vedrører beslutninger med kollektiv gyldighed. *Finansieringssystemet* karakteriseres fundamentalt ved, at der ikke er nogen direkte sammenhæng mellem aktiviteterne og deres finansiering. Endelig er det grundlæggende træk ved *produktions- og implementeringssystemet*, at resultaterne som hovedregel ikke gøres op på nogen præcis måde. Til disse fundamentalt træk kommer naturligvis et stort antal specifikke institutionelle faktorer.

Selvsagt er det ikke muligt i en enkelt afhandling at drøfte samtlige institutionelle faktorer, fiskale og konstitutionelle, fundamentale og specifikke. Afhandlingens indskrænker sig da også til at ville belyse "aspekter af den vækstårsag, der benævnes institutionelle faktorer", idet "aspekter" referer til "det syndrom af institutionelle vækstfaktorer", som i 1980 artiklen betegnes "den asymmetriske udgiftspolitiske beslutningsproces", (p 17). Afhandlingen vedrører derfor først og fremmest sammenhængen mellem de offentlige sektors vækst og den postuleret asymmetriske beslutningsproces. Den bliver herved et bidrag til, hvad Musgrave

(1981) har kaldt Leviathan litteraturen, eller til "the excessive government explanations", som afhandlingen selv nævner (p 135). Overordnet må den placeres som faldende indenfor public choice paradigmet, selv om den kun ganske kort og utilfredsstillende (p 169 og 175) refererer til dette.

Asymmetrisk beslutningsproces

Overordnet opfattes asymmetrien på den måde, at de kræfter, der støtter øgede offentlige udgifter eller modsætter sig deres reduktion, er systematisk stærkere end de kræfter, der modarbejder vækst i de offentlige udgifter. Mere konkret fremhæves det, at de grundlæggende institutionelle egenskaber indebærer, at de fordele, der er forbundet med offentlige aktiviteter, normalt er mere koncentrerede end omkostningerne, (p 51). Derfor bringes præferencerne ind i beslutningerne med en systematisk skævhed, hvis årsag er institutionel.

Da gevinsten ved *udgiftskontraktion* er kollektiv over alle skatteydere, skal der ganske særlige forhold til, hvis skatteyderne som gruppe skal mobiliseres i den politiske proces. Tilsvarende hviler omkostningen ved en *udgiftsekspansion* kollektivt på alle skatteydere, hvilket igen fordrer specielle omstændigheder, hvis en så stor gruppe skal mobiliseres til handling. Omvendt er det mindre, mere homogene og let identificerbare grupper, der nyder fordel af en udgiftsekspansion hhv. rammes af en udgiftskontraktion. Gevinsten hhv. omkostningerne er derfor af privat, koncentreret form. Asymmetriteoriens grundlag kan derfor fremstilles i en simpel firefeltstabel af dette udseende:

som kollektivt beslutningssystem bedre til at varetage partikularistiske, ikke-kollektive interesser end til at varetage de egentlige kollektive interesser."

Asymmetriteoriens forløbere

Tankegangen er ikke så ny, som man måske skulle tro, når man læser afhandlingen. Den kan føres tilbage til en artikel af Tullock (1959). Artiklen er bygget op omkring et eksempel vedrørende lokale veje, som fører til hovedfærdselsårer. Problemet drejer sig om det kollektivt fastlagte serviceniveau for reparation af de lokale veje. Lad den enkelte vurdere reparationsomkostningerne på sin egen vej ved forskellige serviceniveauer og sammenligne dem med nytten, dvs afveje grænseomkostninger og grænse nytte for på det grundlag at fastsætte det individuelt ønskede nytteniveau. Generaliseres denne beslutning, så vedkommende er villig til at stemme for reparation af enhver lokal vej i det ønskede serviceniveau, vil alle veje blive repareret svarende til medianvælgerens præferencer. Dette betegner Tullock det Kant'ske eller det "korrekte" resultat. Det er den samme norm, afhandlingen i kapitel 7 benytter sig af i forsøget på at bestemme en målestok for en offentlig sektors "korrekte" omfang.

Lader man nu større eller mindre grupper ændre adfærd fra den Kant'ske norm til såkaldt maximerende adfærd, indses det let, at beslutningerne da tenderer mod en situation, hvor alle veje repareres i et niveau, der er højere og dyrere, end rationelt set fra den enkeltes synspunkt. Dermed har vi grundlaget for Leviathan teorien. I sin generalisering formulerer Tullock just asym-

GEVINSTEN/FORDELEN

		kollektiv/ spredt	privat/ koncentretet
TABET/ OMKOSTNINGEN	kollektiv/ spredt		UDGIFTS- EKSPANSION
	privat/ koncentreret	UDGIFTS- KONTRAKTION	

Ideen er i doktorandens version inspireret fra Mancur Olson (1965), der netop beskrev skatteyderne som en stor gruppe med fællesinteresser, men en gruppe som i en væsentlig forstand endnu ikke har opnået repræsentation (1965, p 165). Problemet er, at tilskyndelsen til at påvirke politiske beslutninger er en funktion af de private gevinster eller omkostninger, der er involveret i den enkelte beslutning. Dette finder meget prægnant udtryk i afhandlingen (p 146): "Et politisk demokrati er

metriteorien i samme termer, som afhandlingens konkrete version: "It would appear that any governmental activity which benefits a given group of voters and which is paid for from general taxation could be fitted into our model . . . All that is necessary is that the benefits be significantly more concentrated than the costs. This is a very weak restraint, and a very large number of budgetary patterns would fit it."

Asymmetriteorien i denne form gøres senere til gen-

stand for mere udførlig behandling hos Buchanan og Tullock (1962, kapitlerne 10–12). På grundlag af et numerisk eksempel anfører Buchanan (1975), at da skatter ikke kan reduceres differentielt, eksisterer der en kollektiv-gode barriere, som hindrer et uafhængigt, politisk initiativ med henblik på skattereduktion. Da fordelene ved de offentlige ydelser derimod tilfalder udvalgte delgrupper i samfundet, vil politikerne være motiveret til udnyttelse af de latente efterspørgsmuligheder gennem koalitionsindgåelse. Endelig kan der henvises til Buchanan (1977), hvor han fremhæver, at udgifter tenderer at være koncentrerede ved at sikre enkelte grupper konkrete fordele, mens skatter pålægges alle på generel basis. Derfor vil politiske entreprenører ikke i almindelighed finde det fordelagtigt at appellere til dem, der netto ville nyde fordel af en budgetreduktion.

I et disputatsarbejde må man fordrø, at der også redegøres for andres arbejder indenfor det samme genstandsområde.

Asymmetriens fundamentale grundlag

Med sine formuleringer antyder Buchanan tydeligt en dybere baggrund for forekomst af asymmetri, nemlig *den fiskale asymmetri*, som har karakteriseret de fiskale principper og dermed også de fiskale institutioner.

Finansvidenskaben har været optaget af bestemmelse af såkaldte "beskatningsprincipper", mens man ikke tilsvarende har interesseret sig for principper vedrørende de offentlige finansers udgiftsside. Forklaringen går tilbage til klassikerne, der betragtede de offentlige udgifter som uproduktive. Det var derfor finansvidenskabens opgave at analysere, hvordan det fornødne skatteprovenu kunne tilvejebringes, så den private økonomi påførtes mindst mulig skade. I konsekvens heraf udvikledes normer for skattebyrdens fordeling mellem individer og grupper, mens man ikke interesserede sig for det samlede skattetryks størrelse, eller i alle tilfælde interesserede sig derfor i en mindre grad.

Det mest grundlæggende princip er ideen om, at lige skal behandles lige, og at ulige skal behandles ulige. Omend det velfærdsøkonomisk er vanskeligt at håndtere begreber som "lige" og "ulige", har der udviklet sig bred accept af skattediskrimination på grundlag af indkomst, formue, forbrug af visse goder osv. Denne brede accept af klassifikationskriterier med beskatning for øje hindrer, at bestemte individer udsættes for forskelsbehandling i skattemæssig henseende.

Asymmetrien hænger også – og måske mere dybtgående – sammen med, at beslutninger om skatteinstitutioner har et andet tidsperspektiv, end beslutninger om budgetstørrelse og -sammensætning. Budgetter udformes indenfor de restriktioner, der sættes af ek-

sterende skatteinstitutioner, mens skatteandelsbeslutninger ikke træffes på grundlag af eksisterende budgetter. Skatteandelsbeslutninger har derfor en mere permanent karakter, i det skattestrukturen i princippet skal kunne bringes i anvendelse til finansiering af budgetter på alle niveauer og med alle udgiftssammensætninger. Da individerne set over tiden vil være mere usikre med hensyn til deres fremtidige økonomiske forhold og deres ønsker i henseende til specifikke udgiftsprogrammer, vil de have en tendens til at foretrække generelle, bredt accepterede skatteordninger. Det nul-sums aspekt, der knytter sig til beskatningen i den enkelte periode, er derfor ikke til stede.

Såvel den finansvidenskabelige tradition som vælgertilskyndelser vil derfor trække i retning af en relativ generel beskatning på entydige kriterier, mens den samme tendens af de samme årsager ikke gør sig gældende på udgiftssiden.

Asymmetri og individuel efterspørgsel

I en afhandling fra 1977 understreger Buchanan, helt i overensstemmelse med den foreliggende afhandlings synspunkter, at det er en vigtig forskningsopgave at forklare de institutionelle og politiske processer, der frembringer de resultater, man kan observere: "Forskningen må koncentrerer om mulige sammenbrud i transmissionen af individuel efterspørgsel i den politisk-fiskale proces, herunder muligheden for, at transmissionsinstitutionerne bevidst forvrides af politikere og bureaukrater, der søger at isolere sig selv fra valgsprocessens disciplin."

Vel er det sandt, at den enkelte vælger sjældent, om nogensinde, gives lejlighed til at tilkendegive sine præferencer i henseende til specifikke skatte- eller udgiftsforslag; men det hindrer ikke den analytiske værdi af at skære igennem alle komplikationerne og søge den enkeltes omkostnings/nytte kalkule belyst, som om vedkommende deltog i specifikke valg. Selv om man er sig helt bevidst, at politisk beslutningstagen er en kompleks og indviklet proces, som er langt mere kompliceret end den ikke-politiske beslutningstagen under markedsinstitutioner, og selv om man ved, at de regler og institutioner, der begrænser de individuelle valg i de to situationer, er grundlæggende forskellige og i politisk beslutningstagen hindrer en simpel korrespondens mellem private omkostninger og fordele, forekommer det mig, at afhandlingen i alt for høj grad kaster vrang på efterspørgselsbetingede analyser.

Der skydes i afhandlingen (p 26) og i 1984-artiklen med skarpt imod "efterspørgselsbegrebet", der beskrives som et nyttigt analytisk instrument i forbindelse med markedsstyrede processer, mens det er tæt på at være menings- og værdiløst ved analyser af den offent-

lige sektor på grund af dens særlige institutionelle egenskaber.

Når man opererer med en teori om asymmetrisk beslutningstagen og endog kombinerer den med teorierne om fiskal illusion, er det netop udtryk for, at den individuelle efterspørgsel er et kærnebegreb. Asymmetrien og illusionen er elementer, der skaber sammenbrud i transmissionen af den individuelle efterspørgsel. Spillede efterspørgslen ingen rolle i sidste instans, ville teorierne om asymmetri og fiskal illusion være tæt på at være menings- og værdiløse. Der er ikke i afhandlingen argumenteret for, at vælgernes efterspørgsel ikke spiller en rolle, men nok for at de institutionelle rammer får en selvstændig og afgørende betydning i henseende til, hvordan forholdet mellem præferencer og beslutningsindhold bliver, og for, hvordan beslutninger bliver omsat til handlinger.

Når det i afhandlingen (p 170) fremhæves, at betoningen af de institutionelle faktorerers betydning implicit indebærer en påstand om, at størrelsen af de offentlige udgifter afviger fra, hvad de burde være, at de forvrider i forhold til "det korrekte", ligger der heri en erkendelse af dette synspunkt; men i så fald skydes der med en alt for stor kanon mod analyser af efterspørgselsbetinget karakter, uden at afhandlingen klart markerer forskellen mellem positiv og normativ analyse.

Asymmetri og illusion lader sig med andre ord kun meningsfyldt forstå indenfor en i normativ henseende efterspørgselsbetinget analyse. Når afhandlingen forholder sig så bastant afvisende til efterspørgselsbegrebet, ligger forklaringen nok i den stråmand, hvis synspunkter fremgår p25. Det hævdes her, at "efter en økonomisk opfattelse formidles sammenhængen mellem den økonomiske udvikling, efterspørgslen og den faktiske udvikling i den offentlige sektor af anonyme og automatisk virkende kræfter, der, hvis de overhovedet styres, styres af "den usynlige hånd", som man kender det fra de anonyme og ustyrede kræfter, der virker på markedet." Nok har megen økonomisk analyse af den offentlige sektors virkemåde været præget af naivitet, men jeg tror næppe, man i den finansvidenskabelige litteratur kan finde eksempler, der blot tangerer denne beskrivelse af "en økonomisk opfattelse". Hvis hele kanonaden imidlertid blot skal resultere i den konklusion (p26), at politiske beslutninger ikke kan ses som umiddelbare afspejlinger af anonyme, "objektiverede" og automatisk virkende efterspørgselsmekanismer, er der næppe mange, der vil være uenige.

Selv de af afhandlingen forkætrede "samfundsstrukturelle determinanter" har vel deres funktion. Det kan være særdeles nyttigt at søge den offentlige sektors vækst beskrevet mere eller mindre som funktion af indkomst- og befolkningsudvikling, ændrede relative pri-

ser, industrialisering, urbanisering, ændringer i arbejdsstyrkens sammensætning osv. Et godt eksempel herpå er Borcherdings analyse af de amerikanske offentlige udgifter fra 1870 til 1970 (1977). Efter at have omtalt Borcherdings resultater kan Buchanan (1977) således konstatere, at der står et stort "uforklaret gab" tilbage, når man i sin forklaring har udtømt de elementer, som udtrykker en direkte efterspørgsel i dens snævrere forstand. Dette gab er jo netop det, som muligvis kan forklares institutionelt. Derved bliver gabet også netop området for de potentielle korrektioner, dvs for de reformmuligheder, der afslutter afhandlingens drøftelser.

Den økonomiske statsteori

Der kan også være grund til at stille spørgsmål ved afhandlingens påstand om, at de økonomiske forklarings typer modsvares af en bestemt forståelse af den offentlige sektor, (p26-27). Der henvises i den sammenhæng til Samuelsons "The Pure Theory of Public Expenditures" (1954). Ifølge denne teori, hævder afhandlingen, varetager den offentlige sektor alene produktionen af det, der i økonomisk terminologi betegnes kollektive goder, en påstand, der senere gentages (p138). Læser man imidlertid Samuelson, er han helt på det rene med, at det ikke er en teori om offentlige udgifter, selv om overskriften kunne forlede til denne tanke. Han understreger, at det alene er en teori om kollektive konsumgoder og er sig bevidst, at teorien ikke har noget institutionelt modstykke. Flere, bl.a Margolis (1955) pegede da også med det samme på, at den offentlige sektor tilvejebragte mange andre former for ydelser, end det populære gode Samuelson havde behandlet. Selvsagt var Samuelson ganske enig. I diagramversionen af sin teori (1955) tiltrådte han helt uden reservationer, at der var omfattende offentlige udgiftskategorier, der ikke var omfattet af hans teori, men han understregede dog samtidig, at der er elementer af "publicness" knyttet til de fleste af de offentligt udbudte goder, hvilket netop følger af de institutionelle forhold.

Kritikken af asymmetrienes

Det institutionelle argument i almindelighed og asymmetrihypotesen i særdeleshed står ikke uanfægtet. En ikke uvæsentlig kritiker som Musgrave (1981) siger f. eks.: "Government failure teorien, der er indeholdt i Leviathan litteraturen, har ikke fundament i den sociale struktur, men afleder sine konklusioner af adfærdsantagelser for hovedaktørerne, dvs vælgerne, bureaukraterne, og politikerne, som alle agerer indenfor givne institutionelle rammer. Selv om det hævdes, at det er en positiv teori, afspejler litteraturen konsekvenserne af en forud formuleret adfærdsmodel, der er udformet, så

den ikke kan resultere i andet end påvisning af "government failures". Mange af de argumenter, der lægges til grund for påvisningen af for store udgifter, kan, med en let ændring af de grundlæggende antagelser, også anvendes til at forudsige et for ringe serviceniveau. Det er derfor en opgave for omhyggeligt empirisk arbejde at teste de alternative hypoteser, og at undersøge graden og retningen af en evt. bias. Omend en sådan testning er vanskelig, er den nødvendig, hvis modellerne skal have videnskabelig status."

Det er en klar mangel ved afhandlingen, at den ikke gengiver også de alternative forklaringer og de antagelser, der ville føre til prediktioner om "et for ringe serviceniveau". Her kunne Musgraves kritiske essay have været en inspirationskilde; men når det er sagt, er det væsentligt, at afhandlingen, på trods af de vanskeligheder for empirisk analyse Musgrave omtaler, søger en empirisk belysning af asymmetrienes. Den fremhæver netop (p 55), at det ikke, selv om det gøres nok så overbevisende, er tilstrækkeligt at argumentere teoretisk for eksistensen af en asymmetri. Argumentationen bør underkastes empirisk afprøvning.

Den empiriske afprøvning

Asymmetripåstanden søges empirisk belyst på grundlag af aktørholdninger og perceptioner i afhandlingens kapitel 3, på grundlag af den faktiske udgiftsudvikling i kapitel 4 og i relation til den finansielle struktur i kapitel 5.

Aktørholdningen belyses på grundlag af en spørgeskemaanalyse foretaget blandt folketingsmedlemmer, embedsmænd i centraladministrationen samt tillidsmænd og ansatte i interesseorganisationerne. Omend det i flere henseender er et svagt materiale, og selv om man savner en drøftelse af konsekvenserne af en mulig strategisk skemabesvarelse, får doktoranden ganske meget ud af materialet til belysning af asymmetrien, og det konkluderes (p 64) forsigtigt, men rimeligt, at de fremkomne resultater ikke er i modstrid med asymmetripåstanden.

Kapitel 4 belyser asymmetrienes i lyset af den faktiske udvikling i de offentlige udgifter. De indledende ræsonnementer forekommer mig at være cirkulære. Forfatteren har hæftet sig ved den betydelige vækst i de offentlige sektorer og har på det grundlag formuleret en hypotese om, at væksten skyldes en asymmetri i beslutningsprocessen; men i så fald er der vel næppe noget overraskende i konstateringen af (p 80), at den faktiske udvikling i de offentlige udgifter ikke er i modstrid med tesen? Det kan den vel logisk set ikke være, når tesen er formuleret til forklaring af just den empiriske udvikling.

Dette problem er måske mindre, når asymmetriens

virksomheder drøftes på et mere diaggregeret niveau. Ses der bort fra økonomiske og politiske konjunktursvingninger, der påvirker omkostningshensynets relative styrke må, siger de specificerede hypoteser, asymmetrien gøre sig stærkere gældende for kollektivt konsum end for transferingerne, for lønutgifterne end for udgifterne til køb af varer og tjenesteydelser, og for kollektivt konsum end for udgifterne til faste nyanlæg.

Disse antagelser søges belyst på grundlag af først og fremmest den danske udvikling over perioden 1970 til 1983, mens data fra andre lande inddrages som illustration. Begrundelsen for valget af denne periode er data-problemer. Med al respekt for disse forekommer det dog mig, at det ville have været muligt også at inddrage den forudgående danske udvikling. Selv om der sker et brud i data i 1970, ville det ikke hindre, at de anførte antagelser i alle tilfælde delvis kunne have været konfronteret med den danske udvikling fra 1960 til 1970. Ligeledes må det undre, at afhandlingen kun præsenterer forfatterens egne analyseresultater. Der findes stribevis af bidrag på internationale data til belysning af den disaggregerede udgiftsudvikling, hvad enten der anvendes OECD materiale eller U. N. data. Hvorfor er der ikke sammenlignet med disse analyser? Tilsvarende findes der mange analyser på nationale data, som ej heller udnyttes, selv om de kunne være lige så relevante for problemet som præsentationen af danske nationale data.

Der savnes også en argumenteret stillingtagen til spørgsmålet om anvendelse af løbende eller faste priser. Afhandlingen bygger på anvendelse af løbende priser, som for så vidt er et rimeligt grundlag for afhandlingens primære problemstilling. Det kan være rigtigt, som anført (p 90), at det for asymmetriens gennemslagskraft er ligegyldigt, om en hurtig vækst i de løbende udgifter skyldes en betydelig real vækst i konsumet eller en langsom, ja måske endda en negativ produktivitetsudvikling. Når det alligevel havde været rimeligt at gennemføre en mere dybtgående diskussion af deflateringsproblemet, hænger det sammen med, at det i afhandlingens kapitel 1 anføres, at balancen mellem på den ene side offentlig politisk kontrol og på den anden side markedsstyring er blevet forrykket til fordel for den første. I ud-sagn vedrørende ressourceallokeringen forekommer det reale perspektiv nok så hensigtsmæssigt.

At transferingerne skulle være vokset hurtigere end det kollektive konsum betegnes "konventionel visdom". Den konventionelle visdom er ikke begrundet i deflateringsproblemer, idet den også bekræftes ved analyser i løbende priser. Derimod peges der med rette på, at rentebetalingen indgår i statistikken som transferering. De har imidlertid en ganske anden karakter, fordi de udgør en reel omkostning ved finansiering af de

offentlige aktiviteter. Det er jeg enig i, thi rentebetalingerne er det offentlige kontraktmæssige betalinger til dem, der tidligere frivilligt gennem obligationskøb måske har muliggjort en ekspanderende offentlig sektor. Herved er omkostningerne i tid blevet forskudt, men de skal senere afholdes gennem beskatning til finansiering af renter og evt. indfrielse. Det kan derfor være rimeligt at bortse fra renterne.

Ser man derfor bort fra rentebetalinger og koncentrerer sig om transfereringer til husholdningerne, står tesen ikke overvældende stærkt. Fra 1960/61 til 1969/70 var transfereringernes årlige vækstrate i Danmark 15.9 pct., mens den var 15.4 pct. for kollektivt konsum. De tilsvarende tal var for perioden 1970/71 til 1981 16.6 og 15.1 pct.

Det kommer forfatteren udenom ved en "alt-andet-lige" argumentation, der fører frem til afhandlingens tabel 4.2 (p 92), hvor indkomstoverførsler til husholdningerne betragtes som procent af det kollektive konsum til sociale formål. Dette mål giver derastiske ændringer i den forventede retning. Selv om man accepterer argumentationen for "alt-andet-lige"-fremgangsmåden, giver tabellen anledning til i hvert tilfælde to kommentarer.

I 1970/71 opgør tabellen overførslerne til at udgøre 383 pct. af det kollektive konsum til sociale formål faldende til 311 i 1981. Med udelukkelse af arbejdsløshedsdagpenge og efterløn er tallene 369 og 222, hvilket omtales som en støtte til hypotesen af helt dramatisk omfang. Det havde været interessant, om det var overvejet, hvad der har bestemt udgangspunktet på de 383 pct. Har asymmetrien tidligere gjort sig gældende i svagere grad? Her mangler man helt øjensynligt et forsøg på at præsentere 70'erne som en del af et tidsmæssigt udgiftsforløb, eller i alle tilfælde en sammenligning flere perioder imellem.

Det andet, der må undre, er, at der ikke knyttes kommentarer til det forhold, at der er et tydeligt brud i talserierne i 1974/75. Det, der (p 92) karakteriseres som en særdeles kraftig udvikling over en 11-års periode, er i virkeligheden en særdeles kraftig udvikling fra 1970/71 til 1974/75. Fra 1974/75 til 1981 er der praktisk talt tale om en konstant ratio, når der måles på samtlige overførsler, og ekskluderes arbejdsløshedsdagpengene en moderat reduktion fra 257 til 243 pct.

Der er to umiddelbart iøjnefaldende forhold, der burde være drøftet, når man iøvrigt vil hænge argumentationen op på en "alt-andet-lige"-antagelse. For det første skete overgangen til kildeskat i 1970. For det andet gennemførtes en omfattende kommunalreform ledsaget af en opgaveomfordeling. At dette forcerede institutionsudbygninger, er der næppe tvivl om. Det er just i årene umiddelbart efter, tallene udvikler sig dramatisk.

Mon ikke denne tabel er fortolket alt for håndfast? Den dækker over mangt og meget andet end asymmetri, hvilket vel kunne have givet anledning til et ræsonnement eller to.

I kapitel 5 vendes interessen mod den mulige sammenhæng mellem finansieringsstrukturen og størrelsen af de offentlige udgifter. Med udgangspunkt i den italiensk inspirerede illusionsteori behandles virkningerne af skatternes synlighed samt den aggregerede og disaggregerede skatteelasticitet. De to forhold har den analytisk ubehagelige egenskab, at de virker hver sin vej.

Når man tager aggregeringsniveauet og kompleksiteten i betragtning, er det ikke overraskende, at der kun findes en svag sammenhæng mellem de offentlige udgifters størrelse og finansieringsstrukturen.

De fundne resultater med hensyn til sammenhængen mellem den offentlige sektors størrelse, skatteelasticiteten og usynliggørelsen som konjunkturbestemt sammenhæng er interessante. Der er ikke tvivl om, at afhandlingen på dette felt er kommet længere, end de fleste andre der har beskæftiget sig med emnet.

De normative kapitler

Med kapitlerne 6-8 skifter focus fra hypotesebelysning til overvejelser over, hvad væksten i de offentlige udgifter har betydet for den offentlige sektors karakter og rolle, over negative konsekvenser af en stor offentlig sektor til forslag til reformmuligheder. Da afhandlingen mener at have sandsynliggjort, at de institutionelle faktorer medfører en offentlig sektor, der er større end "det korrekte", må det gælde om at bestemme sådanne ændringer, der kan reducere asymmetrien og illusionen. Det er væsentligt, at Ole P Kristensen på denne måde søger at drage konsekvenser af sin forskning. Som Buchanan (1979) udtrykte det: "Put bluntly, I think that we must become more normative in our efforts; we should use the results of our positive analysis in the discussion of public policy reform. We must use the "is" to implement the "ought" which the "is" suggests, regardless of the methodological impropriety of this relationship . . . In a sense, public choice analysts can take on a normative role in advocating some matching of policy proposals with the institutional realities of modern politics."

Ser man på de restriktioner, kollektiv beslutningstagen er stillet overfor, er mange af de mål, individerne ønsker realiseret gennem den offentlige sektor, i virkeligheden ikke realiserable. Herved placeres sådanne problemer i en positiv kontekst. Spørgsmålet er, om realiseringen af et givet mål overhovedet befinder sig i mulighedsområdet. Mange policy spørgsmål, der fremtræder normative, er vel i virkeligheden positive spørgsmål

vedrørende det mulighedsområde, samfundet i sine valg er stillet overfor. Det er i dette lys og ikke som bidrag til en forkvaklet ideologisk debat, man skal se af handlingens tre sidste kapitler.

Selv om man i flere henseender kan have reservationer overfor enkeltheder i afhandlingen og de ledsagende artikler, er der ikke tvivl om, at arbejderne under et har præciseret og udvidet det allerede kendte asymmetriteorem, så det teoretisk fremstår mere afklaret end tidligere. De har ydet et bidrag til forklaringen af spændingen mellem ønsker vedrørende enkeltudgifter og samlede udgifter, og de har givet asymmetritesen om ikke et fast, så dog et begyndende empirisk fundament.

Jørn Henrik Petersen

Noter

- ¹ Ole P Kristensen:
The Logic of Political-Bureaucratic Decision-Making as a Cause of Governmental Growth, *European Journal of Political Research*, 8, 1980, p 249-64;
Voter Attitudes and Public Spending: Is There a Relationship, *European Journal of Political Research*, 10, 1982, p 35-52;
Privat eller offentlig produktion af offentlige servicedydelser: Dansk brandvæsen som eksempel, *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 1982, p 219-47;
On the Futility of the 'Demand Approach' to Public-sector Growth, *European Journal of Political Research*, 12, 1984, p 309-24;
Væksten i den offentlige sektor - Institutioner og politik, København, 1987.
- ² Denne note er en stærkt forkortet version af min opposition ved disputatsforsvaret.
- ³ Denne note omhandler især det førstnævnte formål, mens det sidstnævnte under forsvaret især behandles af 2. opponent, professor, dr. scient. pol. Erik Damgaard, Århus Universitet.

Litteraturreferencer:

- Borcherding, T E (1977), One Hundred Years of Public Spending, 1870-1970, pp 19-70, i T E Borcherding, (ed), *Budgets and Bureaucrats: The Sources of Government Growth*, Durham, N.C.
- Buchanan, J M (1975), *The Limits of Liberty, Between Anarchy and Leviathan*, Chicago.
- Buchanan, J M (1977), Why Does Government Grow? i T E Borcherding, (ed), *Budgets and Bureaucrats: The Sources of Government Growth*, Durham, N.C.
- Buchanan, J M og G Tullock (1962), *The Calculus of Consent, Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor, 1962.
- Margolis, J (1955), *A Comment on the Pure Theory of Public Expenditures*, *Review of Economics and Statistics*, 37, pp 347-49.
- Musgrave, R A (1981), *Leviathan cometh - or Does He?* i H Ladd og N Tideman, (eds.), *Tax and Expenditure Limits*, Washington D.C.

Olson, M (1965), *The Logic of Collective Action*, Cambridge Mass.

Samuelson, P A (1954), The Pure Theory of Public Expenditures, *Review of Economics and Statistics*, 36, pp 387-89.

Samuelson, P A (1955), Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditures, *Review of Economics and Statistics*, 37, pp 350-56.

Tullock, G (1959), Problems of Majority Voting, *Journal of Political Economy*, 67, pp 571-79.

Review of Ole P Kristensen: Væksten i den offentlige sektor. Institutioner og politik. København.

Concentrate the advantages - Dilute the disadvantages

Ole P Kristensen is professor at the political science department at Aarhus university in Denmark. He has specialized in the field of political economy, in particular the interpretation of public resource allocation and redistribution in so-called mixed economies. O. P. K. writes with an original style making his articles easily identifiable because of the basic economic man approach. This volume on the growth of the public sector: institutions and politics brings together in the peculiar Danish dissertation form his best publications over the last decade. Since the book is eminently worth reading we will convey its message in English as the volume should really have been published in a less obscure language. The literature on public sector expansion in rich countries is now so large that it could be designated a field of research in itself (Larkey, Stolp & Winer, 1981). The approaches range from qualitative interpretation (Rose, 1984) to advanced statistical modelling (Lybeck, 1986). O. P. K. belongs to the former group but his style is analytic. O. P. K. is no doubt the leading Scandinavian scholar in this field besides Daniel Tarschys. What is the message?

The Asymmetry Theory

How do we explain that the public sector has driven out the private sector in countries where ownership is basically private and the political system democratic to a considerable extent? Explanations may be of different kinds. Some adduce a number of factors that would push up expenditures: social, economic, political and demographic ones. Others argue that there is one single fundamental factor that is behind the explanandum. The structure of the explanation may differ between the deductive type and a pattern like type. The first kind begins from some basic proposition(s) from which fol-

low a number of implications about public sector growth. The second kind presents a background that is presumably conducive to public sector expenditure expansion – a context that makes sense in terms of a number of implicit assumptions. According to the now classical Tarschys 1975 paper public sector growth explanation looks multi-causative and pattern like (Tarschys, 1975). How could we ever hope to explain such a complex phenomenon as the public sector with hierarchical mono-causation?

O. P. K. goes against the stream and takes such a risky approach. O. P. K. claims that the so-called asymmetry theory offers an explanation of public sector growth: the forces that have an interest in and promote public sector expansion are stronger than the forces that have an interest in and wish to strengthen the private sector. The fundamental asymmetry operates at three levels of the public sector: decision-making, production and financing. The *decision asymmetry* refers to the lack of a balance between collective decisions that are valid for the whole population and the benefits from collective action that are private in the sense that they are better for some special interest groups than for the general interests of citizens. The *production asymmetry* occurs in public resource allocation proper due to the absence of efficiency criteria guiding the interaction between the interests of various producer groups like bureaucrats or professionals on the one hand and consumer groups on the other. Those that supply public programmes may always state that so and so much more resources would very much improve vital services whereas those that demand those services look in vain for some criterion on effectiveness or productivity. Finally, the *financial asymmetry* stands for the gulf between the consumption of goods and services in the public sector and the actual pay for this consumption. Whereas consumption of particular goods and services is mostly free of virtually any charges the overall level of supply of the public sector is paid for by means of general taxes and charges. This fosters the asymmetry between those that benefit from the public sector as well as those that produce its goods and services on the one hand and those that pay on the other.

Is this theory about public sector growth true? Theories are claims to truth, but we can only have so and so much evidence in favour of the theory. Whereas theories may be falsified when confronted with data, they can never be conclusively verified. Theories may receive support from other theories – theoretical underpinning by showing that they follow from or fit in with other hypotheses. Empirical support means some degree of evidential confirmation. Thus, we must evaluate O. P. K. by looking for the theoretical support of the

asymmetry theory as well as its corroboration in data. O. P. K.'s theory has nice model properties: simplicity, deductive power and coherence, but how about its realism and confrontation with data?

Symmetry or Asymmetry?

The public sector is basically a collective household mobilizing resources and transforming these into an output of goods, services and money. The basic mechanism for operating the system is the *budget*, a national one supplemented by regional or local government budgets. These public budgets are collective for a group of people living within a geographical area. The distinctive properties of the budget mechanism for allocating resources and redistributing money marks the public sector off from market mechanism allocation. Public budgets have a supply side as well as a demand side. According to the O. P. K. argument the interaction between supply and demand in public budget-making is basically asymmetric in favour of the supply side. The budget is too large in the sense of quantity supplied (effectiveness), but it is also too expensive given a certain level of provision in the sense of productivity.

When making decisions about budget allocation and budget redistribution narrow interests in the supply of various budgetary programmes that benefit some at the expense of others have an edge over the interests of broad citizens groups in the supply of goods and services that benefit all. The dividends from several budget items are vital to special interest groups whereas general interests tend to be diffuse and face a difficulty in motivating people as they will not benefit differentially.

When producing goods and services in the public sector the budget only recognizes the costs as there exists no procedure by which demand could be effectively identified. Who could tell where the marginal value of a quantity or quality of a budgetary item equals its marginal cost? This means that producers may always claim that enough is not enough and that more resources will mean much in terms of effectiveness meaning that requests will always chase appropriations whatever the level of budgetary expenditures. Since the goods and services produced in the public sector are often imponderables – who would not want better health care when ill, who would deny the cultural value of improved academic institutions and who would deny that more of redistribution towards the poor, the sick or those general in need is not of marginal value. This implies that there is no natural way to evaluate costs in the public sector.

Paying for the consumption of budgetary programmes is based on the formula that the total budget must somehow cover its costs whatever financial instrument is used. Since each and every program costs

very little in terms of its percentage of the total there will be an excess demand for each budgetary item. However, as the overall cost for the total budget is shared by so many, there is little incentive for each and everyone to combat budgeting expansion. The incentive to look for the supply of special goods, services and money is stronger than the general interest in holding down the overall budget. This is the O. P. K. elaboration of the asymmetry theory – one theoretical hypothesis with three different budgetary implications for public decision-making, production and financing.

Theoretical support

The first attempts to account for the exceptional public sector growth in rich countries were *demand* theories suggesting that socio-economic development implies public resource allocation (Wagner's law), that increasing affluence implies larger budgets (Wilensky's first law), that the dominance of the left in society or government would mean budget expansion replacing market mechanisms (Castle's law), that collectivist ideologies would promote public sector expansion (Wilensky's second law), that sudden social shocks necessitated budgetary shift-points towards much higher levels of public funding (Peacock's and Wiseman's law), that technological development pushes industrial societies towards more of the public sector to balance the private sector (Galbraith's law), that welfare spending by the neighbourhood state implied a demand for welfare programs at home (Tarschky's law), that the increasing openness of the rich economies of the world created a demand for budgetary stabilization of the erratic fluctuations of markets (Cameron's law) and that all political systems whether capitalist or socialist face the very same policy demands for public programmes (Pryor's law) – see the excellent overview by Wildavsky (1985).

O. P. K. states that these various hypotheses may be classified as either economic or political and that they are generally speaking not true. Either they lack substantial empirical confirmation or they model the relationship between determinants of public sector growth and budgetary decision-making inadequately. O. P. K. draws on the theoretically important paper by Anckar and Ståhlberg where they show that demand models lack one crucial variable, the institutional context for budget-making (Anckar & Ståhlberg, 1980). O. P. K. claims that some kind of supply theory of public sector expansion is more adequate – he calls his asymmetry hypothesis an "institutional" framework.

The second stage in the debate about public sector growth was *supply* oriented. Here we find the hypothesis that budget-making must mean oversupply (Niska-

nen's law), that public spending involves bureaucratic waste (Tullock's law), that public sector growth is a function of bureau size maximization (Downs' law), that public sector productivity is negative claiming more resources every year for the same output (Baumol's law), that budget-making rests upon fiscal illusions about the relation between cost and benefit (Buchanan's law), that an invisible tax structure and high tax elasticities promote big spending (Oates' law). To these hypotheses we may add the O. P. K. law that the basic structure of the public sector implies asymmetrical budget-making favouring the supply of goods, services and money at the expense of the genuine demand for these entities. O. P. K. named his theory an "institutional one" – suddenly each and every political scientist worthy of any reputation is an institutionalist whatever their true brand may be. It is nothing highly institutional about the O. P. K. theory, particularly as he states that theories about the variation in institutional structures as the explanans of public sector growth do not work.

O. P. K.'s theory is about the logic of the interests that are to be found on the demand and supply side of the public household. It shares with the typical supply side hypotheses the notion that the public sector is too large to be rational and productive. It shares with Mancur Olson's law about distributional coalitions a distrust in the role of interest organizations in budgetary contexts; it agrees with Breton's law that public officials whether bureaucrats or professional are motivated by a private interest function related to budget size, and it shares with Wicksell's law the idea that efficiency in budget-making presupposes that cost and benefit be closely tied in with each other somehow (Olson, 1982; Mueller, 1979).

If O. P. K. is true, how come then that public sector growth has been halted? How, moreover, do we account for the differential growth rates in the USA, the UK, the FRG, the Netherlands and Sweden? The third stage of public sector growth theory has seen the re-emergence of *demand* hypotheses. O. P. K.'s basic point is that the modern state rests upon a fundamental confusion of the two basic functions of budgeting: resource allocation and redistribution. The welfare state and its programmes have no basis whatsoever in the rationales for the use of the budget instrument, i. e. provision of public goods proper and the shaping up of market failures. The welfare state is big government, because it attempts redistribution in *kind*, not in terms of *money*. Choice is to be government choice so that each and everyone gets the same service for the same price – categorical equality. The reason for this is the strong position of producer groups, states O. P. K. However, the analysis may be correct but the explanation wrong.

There is a strong demand argument for comprehensive public resource allocation in stead of redistribution in terms of transfer payments – Wildavsky's law about *equality* as the cultural context of modern budget-making (Wildavsky, 1987).

Empirical support

When there are alternative hypotheses to choose from or contrary theories that compete for our allegiance, then the only way out is the resort to empirical information. How does O. P. K.'s theory, so elegant from a theoretical point of view, fare when test implications are derived and confronted with data? From the asymmetry theory follows:

- (1) that public consumption will outgrow investments and transfer payments
- (2) that public income will grow as a function of GDP growth
- (3) that revenue from invisible taxes will grow faster than revenue from visible ones
- (4) that deficit spending will be resorted to in periods of economic stagnation
- (5) that spending for narrow interests will outgrow spending for general interests
- (6) that bureaucratic programmes will grow faster than other public programmes.

Sweden is the jewel in the international political economy crown as the most advanced capitalist nation with

the most extensive public sector expansion of all the OECD-countries. It is envied by all those who look upon the budget as the superior mechanism for resource allocation as well as for redistribution aiming at social justice. Thus, we would expect to find strong empirical evidence for the O. P. K. test implications in data about the Swedish public sector – once an OECD policy model for other countries to learn from.

Between 1970 and 1986 total public expenditure rose from 64 billion to 573 billion in current prices. If it is true that producer groups are stronger than consumer groups as the asymmetry theory states, then we may derive the implication that programs where producer groups have a major interest will grow more rapidly than programs where general consumer interests are at stake. Is this as a matter of fact true? Table 1 has the answer.

The interests of strong producer groups are coupled with government consumption in particular. However, we find that the overall level of government consumption has declined relatively speaking. Transfer payments which are made up to a considerable extent of broad redistribution programmes to the general public have increased. This means we have to probe deeper.

Secondly, the O. P. K. theory if true implies that public sector growth will be more rapid than private sector growth, because in the first part of the economy we have asymmetry whereas in the second we have symm-

Table 1. General government: consumption, investment and transfer payments 1970–1985 (in percentages of total expenditures)

Year	Final consumption expenditure	Gross fixed capital	Interests	Social security and transfers to households
1970	57.8	16.7	5.0	27.4
1971	56.9	14.3	5.0	28.7
1972	56.0	13.8	4.7	29.4
1973	56.9	12.3	4.6	28.9
1974	53.5	10.5	4.7	31.8
1975	53.1	9.4	4.8	30.7
1976	52.1	8.5	4.3	30.8
1977	51.7	8.3	4.7	30.8
1978	50.9	7.8	4.8	31.2
1979	50.2	7.3	5.4	30.5
1980	50.2	7.2	7.1	30.4
1981	48.4	6.6	8.8	30.2
1982	46.5	6.0	10.9	29.1
1983	45.6	5.8	11.4	29.2
1984	46.0	5.6	12.6	28.9
1985	44.7	5.1	13.6	29.3
1986	45.0	4.8	12.2	30.1

Source: SCB (1986) Nationalräkenskaper 1970–1985. Årsrapport. (Statistiska meddelanden 8601): pp 54–55.

etry. According to the logic of collective action more is to be gained from acting in the budget section of the economy than in the market sector. Is this true? Table 2 indicates a partial confirmation.

If one suggests that asymmetry explains the exceptional public sector expansion, then how does one account for the fact that suddenly the private sector grows more rapidly than the public sector as there is no reason why the assumed asymmetry would not hold any longer?

Thirdly, for the input side of the public household the supply oriented theories imply that revenues from invisible taxes will grow at a faster pace than revenue from visible tax sources – the fiscal illusion theory. Table 3 indicates that we have here a corroboration of one of the hypotheses implied in the O. P. K.-theme.

Fourthly, with regard to the income side there is the further hypothesis that deficit spending will go up as the rate of growth in the economy goes down, because the budget sector of the economy is inflexible on the output side whereas the input side rapidly reflects the state of the market sector due to the income elasticity impact. Again, this implication appears to be confirmed in the Swedish data according to Table 4.

The test of the asymmetry is thus far somewhat inconclusive. Let us try some specific implications involving the prediction that special interest groups will be far stronger than general interest groups. Thus, fifthly, let us look at the budgetary support for business – investment subsidies, deficit subventions, R&D payments – versus general transfer payments to pensions, housing, education and unemployment. Table 5 has the data.

There seems to be a problem concerning the empirical truth in the claims of the asymmetry hypothesis. Transfer payments to broad collective interests are down for some but not all years. How come the support to special interest groups goes down after 1983?

Sixthly, let us look at government consumption and investment – public resource allocation proper – and focus in particular on the share of resources allocated to administration as against the part allocated to services. The asymmetry hypothesis would imply that the cost for administration would develop at least as rapidly as the rate of expansion in the costs for services, because the administrators would constitute a narrow interest and producer group whereas the interests tied to the service programmes would tend to be larger and thus weaker. Table 6 gives an indication.

Table 2. Average growth in general government consumption, private final consumption and in GDP growth 1971–1985 (percentages in 1980's prices) and public sector expenditure as a percentage of GDP

Year	Government final consumption	Private final consumption	GDP in purchasers' value	Public sector expenditure as a percentage of GDP
1971	2.5	-0.1	0.9	39.8
1972	2.6	3.3	2.3	41.0
1973	2.9	2.4	4.0	40.4
1974	2.9	3.5	3.2	43.9
1975	4.5	2.8	2.6	45.3
1976	3.5	4.2	1.1	48.3
1977	3.0	-1.1	1.6	53.7
1978	3.2	-0.7	1.8	55.4
1979	4.8	2.4	3.8	57.0
1980	2.3	-0.9	1.7	58.1
1981	2.2	-0.7	0.3	61.2
1982	0.9	1.3	0.8	63.5
1983	0.8	-1.8	2.4	63.3
1984	2.4	1.4	4.0	61.0
1985	1.9	2.7	2.2	62.2
1970–1975	3.1	2.7	2.6	
1975–1980	3.3	0.8	1.3	
1980–1985	1.6	0.6	1.8	

Source: SCB (1986) Nationalräkenskaper 1970–1985. Årsrapport. (Statistiska meddelanden 8601): pp 34–35, 54–55.

Table 3. General government income from visible and invisible taxes 1970–1986 (in percentages of total income)

Year	Indirect taxes	Direct taxes	Employers' contributions
1970	26.8	43.1	16.1
1971	29.7	40.1	16.3
1972	28.3	40.0	17.0
1973	29.9	38.1	17.0
1974	26.9	41.6	16.8
1975	27.0	41.6	16.7
1976	26.0	40.6	20.3
1977	26.0	38.8	22.0
1978	24.0	39.3	23.5
1979	23.5	39.5	23.7
1980	23.7	37.9	24.8
1981	24.8	36.0	25.4
1982	24.5	36.4	23.1
1983	25.2	36.1	22.4
1984	26.5	35.5	21.8
1985	27.4	35.0	20.9
1986	28.1	35.4	21.4

Source: SCB (1986) Nationalräkenskaper 1970–1985. Årsrapport. (Statistiska meddelanden 8601): pp 54–55.

Table 4. Average levels of public deficit spending (as percentage of GDP) and GDP growth 1971–1986

Year	General government deficit spending	Central government deficit spending	Local government deficit spending	GDP growth
1971	10.1	3.7	2.0	0.9
1972	9.1	0.9	3.5	2.3
1973	7.9	0.7	2.8	4.0
1974	5.5	-0.9	2.2	3.2
1975	5.9	0.8	1.1	2.6
1976	7.5	2.3	1.0	1.1
1977	4.9	-0.8	1.6	1.6
1978	2.8	-4.1	3.1	1.8
1979	0.1	-5.8	2.6	3.8
1980	-0.8	-6.1	2.1	1.7
1981	-2.1	-7.5	2.2	0.3
1982	-3.8	-8.9	2.1	0.8
1983	-2.7	-7.2	1.9	2.4
1984	-0.6	-5.1	1.6	4.0
1985	-2.0	-5.5	1.0	2.2
1986	0.8	-2.3	0.6	-

Source: SCB (1986) Nationalräkenskaper 1970–1985. Årsrapport. (Statistiska meddelanden 8601): pp 35, 48–55

Table 5. Transfer payments to various groups 1970–1986 (in percentages)

Year	Households	Business	Abroad	Total	(current prices)
1970	83.4	14.1	2.5	23.8	millions
1971	83.6	14.2	2.5	28.1	"
1972	82.7	14.7	2.6	32.7	"
1973	83.1	14.3	2.6	35.1	"
1974	82.5	14.3	3.1	46.8	"
1975	78.7	17.7	3.6	57.2	"
1976	75.8	20.9	3.3	71.3	"
1977	75.3	21.3	3.4	86.4	"
1978	75.1	21.5	3.4	100.8	"
1979	73.1	23.5	3.5	116.9	"
1980	75.7	21.2	3.2	129.8	"
1981	74.8	22.4	2.8	149.6	"
1982	72.8	24.7	2.6	169.1	"
1983	72.2	25.2	2.5	191.4	"
1984	74.3	23.1	2.5	198.8	"
1985	74.6	22.8	2.6	223.2	"
1986	75.0	22.5	2.5	244.0	"

Sources: SCB (1986) Nationalräkenskaper 1970–1985. Årsrapport. (Statistiska meddelanden 9601): pp 54–55

Table 6. Administrative costs in percentages of total operating costs.

Year	Local government child care	Local government care of elderly
1968	8	4
1971	7	6
1974	7	6
1977	6	6
1980	6	6
1983	6	6

Source: SCB (1985) Offentliga sektorn: utveckling och nuläge. Stockholm: SCB, pp 161–162

The corroboration of this final test implication is partial, the share of administrative costs increasing in elderly care when the programs grew from 1 591 million Swedish crowns to 13 583 million crowns whereas the corresponding part declines relatively speaking when the child care grew from 639 million Swedish crowns to 15 835 million crowns – all in current prices.

Conclusion

The O. P. K. asymmetry theory adds to the nowadays large literature on public expenditure determinants yet another supply side hypothesis referring to the fundamental inequality between those interests that benefit specifically from public budget-making and those that have to pay for public programmes and only benefit in a general fashion. The argument is strong on the theoret-

ical side but the empirical evidence is not conclusively on the side of the asymmetry hypothesis. Maybe the forces that wish to contain public sector growth as well as demand that general interests be looked after are not that weak after all?

Jan-Erik Lane Svante Ersson

References:

- Anckar, D & Ståhlberg, K (1980) "Assessing the impact of politics: A typology and beyond." *Scandinavian Political Studies*, 2, 3, 191–208.
- Larkey, P D, Stolp, C & Winer, M (1981) "Theorizing about the growth of government: A research assessment." *Journal of Public Policy*, 1, 2, 157–220.
- Lybeck, J A (1986) *The Growth of Government in Developed Economies*. London: Gower.
- Mueller, D (1979) *Public Choice*. Cambridge: Cambridge U.P.
- Olson, M (1982) *The Rise and Decline of Nations*. New Haven: Yale U.P.
- Rose, R (1984) *Understanding Big Government: The Programme Approach*. London: Sage.
- Tarschys, D (1975) "The growth of public expenditures: nine modes of explanation." *Scandinavian Political Studies*, 10, 9–32.
- Wildavsky, A (1985) "The logic of public sector growth" in Lane, J E (ed) *State and Market*. London: Sage, 231–270.
- Wildavsky, A (1987) "Choosing preferences by constructing institutions: A cultural theory of preference formation." *American Political Science Review*, 81, 1, 3–21.

Væksten i den offentlige sektor: Replik til to anmeldelser.

Redaktøren af Statsvetenskapelig Tidsskrift har bedt mig skrive en kommentar til Jørn Henrik Petersens, Jan-Erik Lanes og Svante Erssons anmeldelser af de afhandlinger, jeg sidste år fik antaget til forsvar for doktorgraden i statskundskab. Denne anmodning imødekommer jeg med glæde. Jeg har ingen ambitioner om at kommentere alt i anmeldelserne, men koncentrerer mig om de punkter, som jeg selv finder væsentligst at diskutere.

Asymmetri-tesens åndelige fædre.

Al forskning står på skulderen af tidligere forskning. Selv den mest originale forskning er inspireret af og har som forudsætning forskning, der tidligere er lavet inden for samme område. Det er meget få ideer, om overhovedet nogen, som er helt originale i den forstand, at de ikke har været tænkt tidligere. Det bedste, en forsker normalt kan håbe på, er at indsætte "gamle" ideer i en ny kontekst, anvende dem på en ny måde eller marginalt videreudvikle disse ideer.

Det gælder naturligvis også min egen forskning. Jeg vil ikke lægge skjul på, at en af mine væsentligste inspirationskilder er det, Jørn Henrik Petersen kalder public choice paradigmet. Det gennemsyrrer da også alle afhandlingerne og deres litteraturlister, selv om selve termen "public choice" ganske rigtigt kun anvendes ganske få gange.

Nu gemmer der sig et ganske bredt felt af problemstillinger, analysetyper og forfattere under den fælles betegnelse "public choice". Det kan ikke overraske læsere af de pågældende afhandlinger, at jeg står i betydelig større taknemmelighedsgæld til forfattere som Mancur Olson, Albert O. Hirschman og Dan Usher end til forfattere som James M. Buchanan, Gordon Tullock eller for den sags skyld William A. Niskanen, der alle i en eller anden forstand kan henregnes til public choice traditionen. I denne konstatering ligger ikke nogen vurdering af de respektive forfatters arbejder. Den betyder bare, at for den type analyser af den offentlige sektors vækst, jeg har arbejdet med, har nogle forfattere været mere inspirerende og relevante end andre.

Asymmetrien i de offentlige udgiftsbeslutninger er nemlig ikke bare et spørgsmål om, at fordelene ved offentlige aktiviteter er koncentrerede, mens omkostningerne er spredte. Det ville ikke i sig selv være nok til at medføre en asymmetri. Hvis f. eks. beslutningerne blev truffet ved almindelige flertalsafgørelser, ville den nævnte egenskab ved omkostninger og fordele næppe føre til en asymmetri. Baggrunden for asymmetrien er en "prisoner's dilemma" situation, som har flere forud-

sætninger end den skæve fordeling af fordele og omkostninger. Hirschman og Olson kommer ind i billedet, når det skal forklares.

Det første led i ræsonnementet vedrører de forskellige signal- og indflydelsesmekanismer, der gør sig gældende i demokratiske politiske systemer. De to vigtigste er dem, Hirschman har benævnt "exit" og "voice" (Hirschman, 1970). Exit-mekanismen i politik finder vi i relation til enhver form for afstemning, hvad enten der er tale om afstemning om et specifikt forslag, eller der er tale om at vælge en repræsentativ politisk forsamling. Det er den mekanisme, mange public choice teoretikere alene beskæftiger sig med. Det gælder eksempelvis forfattere som Buchanan og Tullock. Det er en af årsagerne til, at deres modeller ofte af politologer opfattes som noget virkelighedsfjerne i forhold til de politiske realiteter.

Exit-mekanismen i politik svarer i øvrigt ganske nøje til en tilsvarende signalmekanisme på markedet. Det er måske derfor, at økonomer, der analyserer politiske forhold, så ofte fokuserer netop på denne mekanisme. Hirschman ironiserer lidt over, at man i disse analyser overser voice mekanismen. Voice består i, at synspunkter udtrykkes gennem formulering og verbalisering i modsætning til exit-mekanismen, som er en anonym og upersonlig proces, hvor synspunkter signaleres ved skift mellem f. eks. politiske partier eller varemærker.

Hirschman's pointe er, at voice er karakteristisk for det politiske system, mens det spiller en beskedent rolle i det økonomiske. Derfor er en analyse af politiske fænomener, der ignorerer voice altid ufuldstændig. Hirschmans ironi går især ud over Anthony Downs (1957) og hans medianvælgerteori, men den har også relevans for alle andre teorier om politik, som kun tager hensyn til exit/afstemningsmekanismen.

I repræsentative demokratier har voice mekanismen betydning på i hvert fald to måder. Den har det internt i de politiske partier, som ikke kun påvirkes af vælgernes "dom", men også af partiaktivister og andre, der bruger voice internt i partiet. De to påvirkninger vil normalt ikke trække i samme retning (se f. eks. Damgaard & Kristensen, 1982).

Voice har også en selvstændig betydning uden for den numeriske kanal bl. a. i den korporative kanal, som eksisterer ved siden af den mere exit-dominerede numeriske kanal. De politiske beslutninger bestemmes som bekendt ikke alene af den numeriske, men også i høj grad af den korporative kanal. Hele den offentlige debat er også i følge sagens natur præget af voice. Alt i alt har voice en væsentlig selvstændig indflydelse på politiske beslutninger ved siden af afstemnings-exit.

Forudsætningen for effektiv anvendelse af voice, hvad enten det er internt i partierne, i den korporative kanal

eller andre steder, er "frivillig" kollektiv organisering og mobilisering af personer med et bestemt synspunkt eller en bestemt interesse. Her dukker Mancur Olson's "Logic of Collective Action" op (Olson, 1965 og Olson, 1982), fordi denne "logik" kan bruges til at beskrive og forklare, hvilke interesser og synspunkter, der effektivt bliver formuleret i form af voice, og hvilke interesser og synspunkter, der i denne henseende er mindre privilegerede.

Hvis man kombinerer Hirschman og Olson og bruger dem på offentlig-udgiftspolitik, er resultatet teorien om asymmetri i de offentlige udgiftsbeslutninger. Denne teori er således noget mere kompleks end ræsonnementer, der inden for en exit-ramme alene er baseret på fordeling af fordele og omkostninger ved offentlig aktivitet.

Så meget om bekendelser af inspirationskilder til min forskning. Tullock og Buchanan har spillet en beskeden rolle, og det skyldes ikke, at jeg ikke kendte dem. Deres centrale værker er faktisk refereret i de fem afhandlinger, der var antaget til forsvar for doktorgraden.

Jeg vil forsøge at illustrere forskellen ved hjælp af Tullock's "vejeksempel", som Jørn Henrik Petersen referer til. Jeg kendte ganske vist ikke eksemplet fra den originale tidsskriftversion (Tullock, 1959), men kun fra den version, der er optrykt som kapitel 10 i "The Calculus of Consent" (Buchanan & Tullock, 1962).

Tullock's model er en ren afstemningsmodel (jvf. titlen til den oprindelige tidsskriftartikel: "Some Problems of Majority Voting"), oven i købet inden for rammerne af et direkte demokrati. For Tullock er det ikke noget stort problem, for resultaterne under direkte demokrati kan ret let generaliseres til et indirekte demokrati, så længe afstemnings- eller exitmekanismen er den eneste, man tager i betragtning. Det forholder sig noget anderledes, hvis man også tager hensyn til voice-mekanismen, så bliver forskellen mellem direkte og indirekte demokrati straks af et noget større omfang.

Når Tullock i en ren afstemningsmodel kan nå et resultat, hvor reparationsniveauet for de lokale veje bliver højere end det "korrekte" resultat, forudsætter det et antal afstemningsaftaler. I hver enkelt afstemningsaftale sammenkædes en række forslag, der tilsammen er til gavn for mindst 51 % af vælgerne i en form for "logrolling", som dette fænomen kaldes på amerikansk. Den slags foregår formentlig i praktisk politik, og det kan bidrage til "excessive government" teorierne. "Logrolling" baseret på "lokale" interesser er i øvrigt nok et fænomen, der er mere karakteristisk for amerikansk politik på forbunds niveau, præget som den er af svage partier, magtdeling og kongresmedlemmer, der først og fremmest repræsenterer deres lokalområde, end for de fleste andre landes politik. Så ud over en

økonom-bias i form af betoning af exit-mekanismer, er der nok også et element af amerikansk bias i eksemplet.

Men Tullock's logrolling-forklaring er en helt anden end asymmetri-forklaringen. Det kan illustreres med, at asymmetriforklaringen ikke forudsætter en sammenkædning af et antal forslag, der tilsammen gavner et flertal. Tværtimod kunne man næsten sige. Desto snævrere et udgiftsforslag er, desto færre vælgere, det vedrører, desto mindre de samlede økonomiske konsekvenser er, desto stærkere vil asymmetrien alt andet lige være, når forslaget behandles isoleret. En sammenkædning af en række enkeltforslag i en form for logrolling vil alt andet lige svække asymmetrien. Pointen ved asymmetrien er, at i den enkelte sag behandlet helt isoleret vil fordele og omkostninger ikke blive repræsenteret og vurderet på lige vilkår. Det er den Hirschmanske voice, der er ansvarlig for det, ikke exit-mekanismen. Da Tullock kun opererer med exit, taler han slet ikke om den ulige repræsentation af fordele og omkostninger i beslutningsprocessen.

Asymmetriresultatet er uforståeligt i en model, der alene opererer med exit-mekanismen. Det er også uforståeligt i en model baseret på et direkte demokrati. Asymmetrien forudsætter et indirekte demokrati, hvor voice har langt større spillerum end i et direkte demokrati. Den forvriddning, voice kan medføre i forhold til det "korrekte" resultat, skyldes i langt højere grad Olson's logik end Tullocks logrolling, hvad enten det er voice, der udspiller sig internt i de politiske partier, i bureaukratiet, i den korporative kanal eller i den offentlige debat. Ingen af de netop nævnte institutioner og mekanismer indgår i Tullocks model.

At sondringen mellem direkte og indirekte demokrati ikke er af mindre betydning, som Tullock mener, er der empirisk belæg for. Der findes tilfældigvis en berømt undersøgelse, der i relation til offentlig udgiftspolitik viser betydningen af denne sondring (Pommerehne & Schneider, 1978). Resultaterne fra denne undersøgelse er med til at understrege, at der er meget mere i "excessive government" end Tullock's logrolling, som sagten kan udspille sig også i et direkte demokrati.

Efterspørgselsbegrebet i analyser af offentlige udgifter.

Artiklen fra 1984 (Kristensen, 1984) skyder nok med skarpt mod efterspørgselsbegrebet, men kun som instrument til at forstå og forklare den faktiske udvikling i den offentlige sektor. Derimod stilles der bestemt ikke spørgsmålstegn ved, at efterspørgselsbegrebet kan benyttes normativt til at fastlægge den offentlige sektors korrekte størrelse. Det anvendes på den måde i afhandlingen fra 1987 (Kristensen, 1987: kapitel 7).

Bestemmelsen i 1987-afhandlingen af den offentlige

sektors "korrekte" størrelse eller den Kant'ske løsning, som Tullock benævner den, svarer kun til Tullock's, for så vidt angår egentligt kollektive goder. Bestemmelsen afviger for alle de offentlige ydelser, og det er de fleste, som ikke har karakter af egentlige kollektive goder. Bestemmelsen af den "korrekte" størrelse i 1987-afhandlingen afviger desuden derved, at den ikke bare refererer til den mængdemæssigt "korrekte" størrelse, men også til det "korrekte" omkostningsniveau ved frembringelsen af en bestemt mængde af offentlige ydelser.

Jeg er stadig ikke overbevist om, at efterspørgsmødelen som forklaringsmodel for den faktiske udvikling er en "stråmand", som der ikke er grund til yderligere at afleve. Denne forklaringsmodel overlever i bedste velgående i den offentlige debat om den offentlige sektor, men det gør den også i den videnskabelige litteratur. Hele den omfattende litteraturtradition, som både økonomer og politologer har bidraget til, der forsøger at "modellere" udviklingen i den offentlige sektor alene med udgangspunkt i socio-økonomiske baggrundsvariable, er im- eller eksplicit baseret på en efterspørgselsmodel (et markant nyere eksempel herpå er Lybeck, 1986). Forestillingen om, at medianvælgeren bestemmer udviklingen i den offentlige sektor, er også baseret på en efterspørgselsmodel.

Den økonomiske statsteori.

Betegnelsen "The Pure Theory of Public Expenditures" er nok taget fra titlen til Paul A. Samuelsons klassiske tidsskriftartikel (1954). Men Samuelson tillægges nu ikke paterniteten til denne teori. Formuleringen bruges som i visse lærebøger (f. eks. Burkhead & Miner, 1971) blot til at betegne en "teori", der udelukkende opfatter og forklarer offentlige aktiviteter som produktion af kollektive goder.

Denne "teori" eller denne opfattelse har vitterligt givet anledning til en del forvirring, fordi, som også Samuelson påpegede, der er en vis "publicness" forbundet med alle offentligt udbudte goder. Det er der, fordi finansieringen og beslutningsprocessen så er "public". Men der er mange gode grunde til ikke at forveksle den form for "publicness" med den, der karakteriserer goder, der er kollektive i den økonomisk-tekniske forstand. Den sondring er ikke altid blevet gjort tilstrækkeligt klart.

Empirisk er det helt sikkert, at de offentligt udbudte ydelser kun sjældent er kollektive i den tekniske forstand af begrebet. Det er på det seneste blevet dokumenteret af Danmarks Statistik, der har beregnet, at 64 % af det danske offentlige konsum forbruges individuelt (Statistiske Efterretninger, 1987: tabel IV).

D. v. s. højst 36 % af det offentlige konsum vedrører produktion af egentlige kollektive goder.

Asymmetri-tesen som enfaktorforklaring.

Jeg er ked af, at Lane of Ersson tilsyneladende har læst "Væksten i den offentlige sektor" på den måde, at asymmetrien skulle være den eneste forklaring på væksten i den offentlige sektor. Det er ikke tilfældet. Den opstilles side om side med en række andre forklaringer af økonomisk, politisk og institutionel art, der tilsammen kan forklare både det universelle og det unikke ved udviklingen i de offentlige udgifter i forskellige lande (se især kapitel 2).

Men det er rigtigt, at det påstås, at asymmetrien altid gør sig gældende. Denne påstand modificeres dog ved, at det også påstås, at asymmetrien styrke afhænger af en række forskellige faktorer (se f. eks. siderne 53-55, samt de empiriske efterprøvnings, der alle er baseret på teser om varierende styrke i asymmetrien).

Asymmetri-tesen er institutionel i den forstand, at asymmetrien er betinget af den institutionelle indretning af den offentlige sektor, og variation i institutionsindretningen medfører variationer i asymmetriens styrke. Det gives der eksempler på i forbindelse med beslutnings-, finansierings- og produktionssystemet.

Derfor kan asymmetri-tesen godt i visse tilfælde bidrage til at forklare en differentiell udvikling i forskellige lande, hvis der i disse lande er forskelle i de relevante institutionelle indretninger. Tilsvarende kan tesen i visse tilfælde bidrage til at forklare en differentiell udvikling i udgifter til forskellige formål i det enkelte land. Men jeg vil gerne igen understrege, at andre faktorer af politisk og økonomisk karakter i de fleste tilfælde også skal inddrages for at forklare sådanne forskelle.

Til gengæld vil asymmetri-tesen naturligvis overhovedet ikke kunne bidrage til at forklare, at den offentlige sektors vækst er blevet standset. Det forekommer mig nu også noget prematurt at fastslå, at denne vækst er blevet standset. I Danmark har vi nu i fem og et halvt år haft en borgerlig regering med den målsætning. Det har ikke kunnet hindre, at de offentlige udgifter og de offentlige personaletal har været i fortsat vækst.

Den empiriske afprøvning.

I forbindelse med analysen af udviklingen i henholdsvis konsum og transfereringer argumenteres der rent faktisk for, at der benyttes løbende i stedet for faste priser. Tesen om, at det offentlige konsum vokser hurtigere end indkomstoverførslerne "står ikke stærkt", når man ser på den offentlige sektor under et. Det kommer jeg ikke "udenom" ved en alt andet lige betragtning. Det er helt urimeligt, og grænser til det meningsløse, at

sammenligne de to størrelser under et. Det er det, fordi det offentlige varetager mange forskellige funktioner, som af en række grunde, der ikke alene har noget med de institutionelle faktorer at gøre, udvikler sig forskelligt. Eksempelvis er det sociale område i de fleste lande i en årrække blevet opprioriteret, mens det militære forsvaret er blevet nedprioriteret. Da disse funktionsområder samtidig har en meget forskellig fordeling mellem konsum og overførsler, forsværet er fattigt på overførsler, mens det sociale område er rigt på overførsler, så er man nødt til at kontrollere for funktion, hvis man vil have en meningsfuld sammenligning af konsum og overførsler.

Tabel 4.2 på side 92 (Kristensen, 1987) viser ganske rigtigt et brud i talserien for de samlede overførsler i 74/75. Det skyldes nu ikke de forhold Jørn Henrik Petersen peger på. Det skyldes derimod primært den stigning i arbejdsløsheden, der satte ind i Danmark på det tidspunkt. Det er en forstyrrende faktor, der må kontrolleres for, hvis effekter fra de institutionelle faktorer skal efterspores. Hvis arbejdsløshedsunderstøttelsen og efterlønnen trækkes ud af overførslerne, er forholdet mellem overførsler og konsum nok stabilt i et par år efter 74/75, men udviklingen fortsætter. Rationen falder fra 257 i 74/75 til 222 i 1981.

Men det er rigtigt, at disse talserier er meget aggregerede, og derfor kan dække over andet end asymmetri. Det er derfor, analysen er suppleret med en mere detaljeret analyse på ældre- og børneområdet (Kristensen, 1987: p 96). Her genfindes det forventede mønster.

Afslutningsvis vil jeg gerne understrege, at den offentlige sektor er et særdeles komplekst emne med mange facetter. Derfor findes der ingen "enkle" sandheder om den offentlige sektor og dens udvikling. Det er naturligvis befremdende for en diskussion, men ikke nødvendigvis for en afklaring.

Ole P. Kristensen

Referencer:

- James M Buchanan & Gordon Tullock (1962), *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Jesse Burkhead & Jerry Miner (1971), *Public Expenditure*. London: MacMillan.
- Erik Damgaard & Ole P Kristensen (1982), "Party Government Under Pressure", pp 33-56 i Dag Anckar, Erik Damgaard & Henry Valen (eds.), *Partier, ideologier, vælgere*. Åbo: Åbo Akademi.
- Anthony Downs (1957), *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Row.
- Albert O Hirschman (1970), *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in firms, Organizations, and States*. Cambridge: Harvard University Press.
- Ole P Kristensen (1984), "On the Futility of the "Demand Approach" to Public-sector Growth". *European Journal of Political Research*, 12, pp 309-324.
- Ole P Kristensen (1987), *Væksten i den offentlige sektor: Institutioner og politik*. København: Jurist- og økonomforbundets Forlag.
- Johan A Lybeck (1986), *The Growth of Government in Developed Economies*. Aldershot: Gower.
- Mancur Olson (1965), *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge: Harvard University Press.
- Mancur Olson (1982), *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*. New Haven: Yale University Press.
- Werner W Pommerehne & Friedrich Schneider (1978), "Fiscal Illusion, Political Institutions, and Local Public Spending". *Kyklos*, 31, pp 381-408.
- Paul A Samuelson (1954), "The Pure Theory of Public Expenditures". *Review of Economics and Statistics*, 36, pp 387-89.
- Statistiske Efterretninger (1987), *Statistiske Efterretninger: Nationalregnskab, offentlige finanser og betalningsbalance*, nr 9.
- Gordon Tullock (1959), "Some Problems of Majority Voting". *Journal of Political Economy*, LXVII, pp 571-79.

En afsluttende kommentar til Ole P Kristensen

Ole P Kristensens replik glæder mig, da han her anfører betragtninger af den type, som burde have indledt disputatsen. Han knytter sin fremstilling til Olson, Hirschman, Usher traditionen med dens understregning af sondringen mellem exit- og voice dimensionerne, mens han har følt Buchanan-Tullock traditionen mindre inspirerende. Just den explicite kontrastering af de teorirammer, som hermed antydes, var det, jeg efterlyste.

Det er muligt, man kan læse Tullock og Buchanan som alene exitorienterede. Jeg har dog svært ved at se, hvordan afstemningsaftaler kan beskrives som anonyme og upersonlige processer, og hvordan man kan drøfte politiske entreprenørers appeller til dem, der netto ville nyde fordel af en budgetreduktion, uden at inddrage voice-elementet; men lad ikke dette blive en gold fortolkningsstrid. Det forekommer mig ubetinget korrekt, at Buchanan og Tullock mere direkte end Olson og Hirschman har beskæftiget sig netop med væksten i den offentlige sektor, og jeg tillader mig fremdeles at opfatte Ole P Kristensens arbejde snarere som et forsøg på integration af de to teoridannelser.

Derfor beskrev også jeg i min anmeldelse den asymmetriske beslutningsproces som Olson-inspireret, hvorefter jeg gik over til en drøftelse af asymmetriteoriens forløbere for så endelig at fremhæve asymmetriens fundamentale grundlag. Hvad enten

man lægger vægten på voice eller exit, ligger den fundamentale institutionelle årsag i den fiskale asymmetri.

Jeg erkender også gerne, at Ole P Kristensen har ret i, at asymmetriforklaringen ikke forudsætter en sammenkædning af et antal forslag, idet den alt andet lige vil slå stærkere igennem, jo snævrere et udgiftsforslag er; men mon vi dog ikke skulle holde fast ved, at afhandlingens hovedgenstand er væksten i den offentlige sektor? Den er vel næppe at forstå, med mindre man anskuer forslagene i deres sammenhæng. Netop derfor er det den fundamentale fiskale asymmetri, der er central. Thi just den forklarer, hvorfor der ved uafhængig beslutningstagen på trods af rationel adfærd kan gennemføres udgiftsvedtagelser, som samlet stiller den enkelte ringere, end hvis ingen udgifter var vedtaget overhovedet. Derfor er det også korrekt, at asymmetrien har en relation til tankegangen bag "prisoner's dilemma."

Kort sagt savner jeg i disputatsen en drøftelse af de mere basale teoriansatser.

Må jeg om den empiriske afprøvning kun sige, at min kommentar til tabellen p 92 står ukommenteret efter Ole P Kristensens replik. Uanset om man iagttager tabellens 1. eller 2. række, er der en afgørende forskel mellem perioden 1970/71-1975/76 og perioden 1976 til 1981. Indkomstoverførslerne opgjort som procentdel af det kollektive konsum til sociale formål excl. arbejdsløshedsdagpenge og efterløn aftager i den første periode med 8.65 pct. pr. år og i den anden med 2 pct. Det er ikke tilfredsstillende blot at sige, at udviklingen fortsætter.

Jeg må også sige, at jeg finder det en flot bemærkning at hævde, at de p 96 præsenterede data skulle udgøre en detaljeret analyse. Der er ikke tvivl om, at den konstaterede tendens vedr. børne- og ungdomsgenerationen er en korrekt gengivelse af virkeligheden; men hvad angår ældresektoren føler jeg mig langt fra overbevist om udsagnskraften i Ole Kristensens tal.

For det første har vækstraten for institutionsudgifterne været permanent faldende fra femårsperiode till femårsperiode. Vækstraten udgør som årsgennemsnit for tre femårsperioder 27.5, 13.4, 10.5.

For det andet er der forhold, som henstår ganske udiskuterede. Ser man på de kontante ydelser, har væksten været mere stabil, hvis man bortser fra introduktionen af efterlønnen i 1979. Men selv om efterlønnen blev lanceret som arbejdsmarkedspolitisk foranstaltning kunne den de facto være substitueret med en fleksibel aldersgrænse for folkepensionen. Man kan vel ej heller bare se væk fra, at pensionsreformen i 1984 indebar introduktion af en førtidspension uden

invaliditetsbeløb for de 60-67 årige. Inddrages disse forhold vil vækstraterne for de tre perioder udgøre 12.9, 17.5, 12.3. Måler man tilsvarende de kontante udgifter som procent af udgifterne til drift af institutioner får man for 1973/74 309 (som Ole P Kristensen), 1980 309, og 1984 330 (Ole P Kristensen: 229).

Betragter man de samlede offentlige udgifter med alderdom for øje, udgjorde de naturale ydelser i 1973/74 25.1 pct., mens de i 1985 udgjorde 24.7 pct.

Pointen i disse bemærkninger er alene, som fremhævet i anmeldelsen, at det forekommer mig, at der tages alt for håndfast og unuanceret på denne del af analysen.

Jeg tror fremdeles, at asymmetriforklaringen er vigtig; men skal den valideres, mangler der endnu mange detailanalyser af konkrete udgiftsforløb. Det er for enkelt blot at se på de aggregerede talrækker ud fra et synspunkt. Asymmetritesen er en del af en forklaring, men kun en del.

Efterskrift

I min opposition førte jeg asymmetritesen tilbage til Tullocks 1959-artikel. Jeg er senere blevet opmærksom på, at allerede Pareto i sin *Cours D'Economie Politique* fra 1896 præsenterede problemet, jf. G. J. Stigler og C. Friedland, *The Years of Economists*, Chicago 1980. Problemkredsen er yderligere drøftet hos G. Tullock i kapitel 3 i hans *Economics of Income Redistribution*, Boston 1983, hvor der yderligere knyttes tråde til den nyere teori om rent-seeking.

Jørn Henrik Petersen

Reply to Kristensen:

I once read *The Logic of Scientific Discovery*. It is the book of this century. It argues that what matters in the conduct of inquiry is originality in conjecturing about reality, not the ambition to try to validate one's beliefs. The price to be paid for boldness is rejectability. Whoever dares to offer a new idea takes a risk. And the scientific community can take no other attitude than that of criticism. But a critique that fails to recognize the novelty of an argument serves no positive purpose. And a criticism that involves no severe test in terms of the confrontation of the idea with data fails to take the argument one step further. The O. P. K. asymmetry hypothesis is a model that deserves to be taken seriously meaning to be put to the most severe test we can figure out.

Jan-Erik Lane

Den sönderdelte stat

Om interesseorganisationernes integration i den offentlige forvaltning og effekterne heraf

Formål

Ligesom i mange andre vest- og nordeuropæiske lande skete der i perioden 1945–85 i Danmark en omfattende integration af interesseorganisationer i den offentlige forvaltning.

I dag er det muligt at fastslå, at organisationernes integration er både betydelig, omfangsrig og stabil.

Formålet med denne artikel er at vise, at der med integrationen er sket ændringer i forvaltningens formelle opbygning og grænser.

Artiklen beskriver hvilke organisationer, der i hvilket omfang er blevet inddraget i hvilke typer af institutioner indenfor den offentlige forvaltnings grænser. Den beskriver også, hvilke former for integration der er sket. Den beskriver endelig, hvilke effekter disse integrationsformer har haft på forvaltningens opbygning og grænser.

Artiklen postulerer at kunne skelne mellem tre integrationsformer: inddragelse (ko-optering), segmentering (sektorisering), og netværksdannelse.

Den beskriver derfor ikke forholdet mellem organisationer og stat i dets helhed. For eksempel beskriver den ikke organisationernes indflydelse på lovgivningsprocessen gennem påvirkning af partier og enkelt-politikere; hverken gennem medlemskab af eller indflydelse på partier, eller gennem lobbying eller henvendelser til folketingsudvalg m.v. (se Damgaard, E og Eliassen, K A 1978, 1979, 1980; Damgaard, E, 1977). Den beskriver heller ikke organisationernes integration gennem uformelle kontakter og relationer (se feks Sidenius, N C, 1984).

Hovedpointen er denne:

– at det retsstatslige ideal for den offentlige forvaltnings opbygning og funktion – metaforisk sagt – er blevet udvandet. Udviklingen har betydet en forfladigelse af – men ikke et egentligt brud med – idealets forestillinger om den offentlige forvaltnings opbygning og placering i den politiske orden.

Indledning

Den tyske politolog Franz Lehner (1979) har beskrevet de politiske systemer i højtindustrialiserede demokratiske lande som differentierede og funktionelt komplekse. Beskrivelsen dækker også den politiske orden i Danmark.

Tre gensidigt sammenhængende udviklingstendenser har sat sig igennem i efterkrigstiden:

1. Antallet af særlige forvaltningsorganer (Christensen, B, 1958, 24–26; Basse, E M, 1987, 47–51) udenfor

ministerens og dermed parlamentets direkte indflydelse er stigende både i antal og betydning.

2. Private interesseorganisationer er i stigende omfang blevet repræsenteret i sådanne organer og er her blevet udstyret med større eller mindre offentligretlig myndighed.

3. Ved enkeltsagsafgørelser i forvaltningen lægges der som konsekvens heraf stadig mindre vægt på direkte lovmæssig hjemmel. Hjemmelskæden er blevet udstrakt.

Der er således dannet en lang række forvaltningsorganer, der er mere eller mindre uafhængige af ministeren. Den politiske orden er blevet multi-centreret og forvaltningens opbygning mindre hierarkisk. Ligeså søger forvaltningen hjemmel i en stadig længere – mere indirekte – hjemmelskæde.

Ingen enkelt metafor kan i ét billede indfange et sådant systems faktiske opbygning og funktion. Ej heller kan nogen enkelt fagdisciplin eller teori. Det politiske systems mangeartede og sammensatte natur tvinger os til at anvende forskellige billeder, flere fagdiscipliner og mange teorier.

Det er i statsforfatningsretten og i forvaltningsretten, vi finder den formelt-legale beskrivelse af de rettlige idealer og af gældende ret for den offentlige forvaltning. Det er i den politiske videnskab, at administrationens organisation, dens beslutningsprocesser og rolle i det politiske system beskrives. Ligeså er det i organisations-teorien, at institutionernes interne og eksterne, men uformelle meningssammenhænge og adfærdsrelationer beskrives.

De tre beskrivelser er komplementære. Fra hver deres teoretiske og metodiske udgangspunkt beskriver de aspekter ved forvaltningen, det politiske system og dets institutioner. Komplementariteten angår det forhold, at ingen af de tre beskrivelser er tilstrækkelige. De supplerer hinanden samtidig med, at de udelukker hinanden.

Det er ikke nok at sige om den offentlige forvaltning, at den er formelt-legalt opbygget og afgrænset. Det er heller ikke nok at sige om det politiske system, at det er segmenteret og samordnet gennem planlægning og mere uformelle beslutningsprocesser. Ej heller er det tilstrækkeligt at sige om de mange og mangeartede institutioner, at de holdes sammen ved kulturelle normer og stabile adfærdsmønstre. Vi har brug for alle tre discipliner, men kan ikke bruge dem samtidig.

Vi kan ikke samtidig beskrive forvaltningens legale opbygning og grænser og dens institutionsstruktur og meningssammenhænge. Og mer end det: jo mere præcist vi beskriver det ene aspekt, jo mindre præcist får vi indsigt i det andet.

Vi har altså ikke nogen enkelt disciplin eller teori, der svarer til forvaltningens mangesidede og sammen-

satte natur. Vi har heller ikke noget enkelt begreb til at betegne vor(e) genstand(e) med.

Vi må derfor anvende flere begreber for forskellige genstande. Vi må anvende det juridiske begreb "den offentlige forvaltning" for den formelt afgrænsede genstand; det politologiske begreb "administrationen" for den strukturelt og funktionelt afgrænsede genstand; og det organisationsteoretiske begreb "institution" for den menings- og adfærdsafgrænsede genstand.

Det var netop organisationernes integration i den offentlige forvaltning og det politiske systems tiltagende differentiering, der lagde grunden til, at såvel den politiske videnskab som organisationsteorien udskilte sig fra retsvidenskaben. Det skete allerede ved århundredeskiftet og medførte tillige den realistiske retsteoris gennembrud inden for retsvidenskaben. (Ross, A, 1971, kapt 1)

I dag begrunder politologer almindeligvis berettigelsen af deres analyser i statsmyten. (Rasmussen, E, 1971, b 1, 53 ff; Damgaard, E, 1981, 396, 399; Grønnegaard Christensen, J, 1980, 239-244) Det samme gør organisationsteoretikere. (Olsen, JP, 1978, 10-14, 44-45) Det bliver her postuleret, at den juridiske fremstilling giver et ideelt og ikke faktisk billede af de politiske institutioners opbygning og virke.

Den politiske videnskab har produceret en lang række teorier om forholdet mellem stat og organisationer. Med en vis portion forenkling kan disse opdeles i to overordnede traditioner: den pluralistiske og den korporatistiske. (Rasmussen, E, ibid, 143-187; Buksti, J, 1980, 10-14; Ibsen, F og Jørgensen, H, 1979, b 1, 192-197)

Mellem de to er der foregået en udvikling. Udviklingen er gået fra at studere politiske grupper som stående uden for, men søgende indflydelse på den politiske proces, til at studere organisationer som stabilt, evt institutionelt, er integreret i processen. (Heisler, MO og Kvavik, RB, 1974, 38 ff)

Den såkaldte gruppe-teori er en hovedkilde til forståelse af den pluralistiske tradition. (Dahl, RA, 1961, 1971, 1972; McConnel, G, 1953; Lowi, T J, 1969; gruppe-teoriens historie er beskrevet Greenstone, JD, 1975, vol 2, 243-318) Teorien fastholder tesen om de politiske gruppers relative autonomi i forhold til de politiske institutioner.

Mange - særligt nordamerikanske - forfattere har advokeret for denne autonomi som en forudsætning for et liberalt demokrati. Den pluralistiske demokrati-opfattelse er vel særligt udviklet af Robert A Dahl. (1967, 1971, 1972, 1982)

I takt med de private organisationers integration i den offentlige forvaltning har pluralister talt om en magtforskydning fra det folkevalgte parlament til rege-

ringen eller den udøvende magt. (Se "decline of legislatures" litteraturen, Grosser, A, 1963; Lowenberg, G, 1971; Bracher, KD, 1963; se om lovgivningsmagten Polsby, NW, 1975, vol 5, 257-319)

I opposition til pluralismens analytiske såvel som preskriptive beskrivelse af de europæiske og nordamerikanske demokratier, stillede Philippe Schmitter 1974 det berømte spørgsmål: "Still the Century of Corporatism?"

Artiklen startede den neo-korporatistiske debat. Schmitter var dog langt fra den første, der forsøgte at beskrive tætte, mere stabile og evt. institutionaliserede relationer mellem stat og organisationer.

Skandinavisk set findes en række bidrag hertil før den neo-korporatistiske debat vandt udbredelse. (Hecksher, G, 1946; Foyer, L, 1961; Miller, KE, 1968; Elvander, N, 1969; Rokkan, S, 1969; Berntson, L, 1970a, 1970b; Svensson, J, 1974)

Den neo-korporatistiske debat har været omfangsrig og mangesidet. Det er aldrig lykkedes at skabe en almindeligt udbredt definition af korporatisme eller overhovedet at blive enige om, hvilke samfundsmæssige fænomener at studere under betegnelsen. Der er dog gjort forskellige forsøg på systematisk at gennemgå de forskellige teorier og at beskrive en udviklingslinje i disse. (Heisler, MO, 1979; Kastendiek, H, 1980, 1981; Jørgensen, H, 1981; Hjortdahl, H, 1983; Windmüller, J, 1983)

Hjortdahl (ibid, 157 ff) skelner mellem tre typer korporatisteteorier:

- Ideal-typiske bestemmelser, hvor korporatisme er et aktuelt eller potentielt system. Schmitter (1974, 1977, 1979, 1982) og Winkler (Winkler, J, 1976) er de mest kendte repræsentanter. De generaliserer træk i hele samfundsudviklingen og ophøjer dem til at gælde i hele systemer - det økonomiske, politiske eller hele samfundssystemer.

- Funktionsbestemmelser, hvor korporatisme forstås som en samfundsmæssig funktion til underordning eller harmonisering af klasser under den borgerlige stat. Her kan fremhæves Jørn Svensson (1974), Finn Valentin (1978) og vel også Claus Offe og H Wiesenthal (1980). De ser korporatisme som en statslig strategi eller et strukturelt forhold ved kapitalistiske samfundsordner.

- Institutionelt orienterede bestemmelser, hvor korporatisme forstås som konkrete, partielle og specielle institutionelle strukturer. Leo Panitch (1979, 1980) og Hans Kastendiek (1980, 1981) skal nævnes. De ser korporatisme som en definitorisk fastlagt speciel del af et samfundsorganisering af den politiske proces.

Den institutionelt orienterede opfattelse har vundet mest genklang i Nordeuropa. Det samme har den ny-institutionelle organisationsteori. (March, JG og Ol-