

Översikter och meddelanden

Ideerne bag public choice teorien eksemplificeret ved alderdomssikringsystemet*

Indledning

Den traditionelle finansvidenskab vedrører beskatning og offentlige udgifter, hvis størrelse og struktur *ikke* bestemmes af individerne som privatpersoner. Herved adskiller den sig fra de fleste andre økonomiske discipliner, der netop koncentrerer om privatpersoners adfærd, når de handler som forbrugere, producenter, virksomhedsledere, opsparende, investorer, arbejdsudbydere etc.

Et andet karakteristisk træk ved finansvidenskabens er dens væsentlige islet af normativ analyse. Den økonomiske teori om den offentlige sektor tager i vidt omfang udgangspunkt i forekomsten af *markedsimperfektioner* som nødvendig og tilstrækkelig betingelse for offentlig indgriben. F.eks. fastslår Musgrave i sin nu klassiske finansvidenskab fra 1959 (p. 6), at prismekanismen under visse betingelser sikrer en optimal allokering, men hvis disse betingelser ikke er opfyldt, står man overfor problemet om gennem offentlig indgriben at sikre en mere effektiv ressourceallokering. Opfattes begrebet "markedsimperfektion" bredt, dækker dette udsagn både det allokative-, det fordelingsmæssige – og det stabiliseringspolitiske problem. Musgrave taler da også direkte om en normativ teori, som omhandler bestemmelse af en optimal budgetplan på grundlag af et sæt af definerede betingelser og bedømmelse af, hvordan den kan realiseres.

En anden analytisk infaldsvinkel ville være at undersøge, hvad der bestemmer den faktiske politik. Dette kalder Musgrave "a sociology of fiscal politics." Et tilsvarende udsagn finder man hos Samuelson (1954): "To explore further the problem raised by public expenditure would take us into the mathematical domain of "sociology" or "welfare politics" which Arrow, Duncan Black and others have just begun to investigate." Disse

* Artiklen er manuskript til en gæsteforelæsning afholdt på institutterne for statsvetenskap og sosialøkonomi, Oslo Universitet, d. 4. september 1985.

henvisninger til "sociologien" forklarer, hvorfor økonomer – med enkelte skandinaviske og kontinentaleuropæiske undtagelser – kun i ringe grad har interesseret sig for denne anden infaldsvinkel. Man har i den angelsaksiske litteratur været mere optaget f.eks. af spørgsmålet om, hvordan skatterne *burde* pålægges end af spørgsmålet om, hvordan skatterne *bliver* pålagt i et demokrati; men teorier om optimal beskatning er især af betydning, når man ved, hvordan politiske beslutninger faktisk fremkommer.

Traditionen finder også udtryk i Musgrave's udsagn: "Since these problems cannot be solved by the mechanism of the *market*, we *must* turn to a process of political decision-making." (1959, p. 116). Denne begrundelse er imidlertid kun acceptabel, hvis man har sammenholdt "the process of political decision-making" med den samme ideelle referencestandard som markedssystemet, og hvis sammenligningen har vist, at politisk regulering kan realisere den effektivitet, markedet er ude af stand til; men netop disse to præmisser har finansvidenskabens henvist til "the sociology of fiscal politics."

En konsistent teori forudsætter, at der knyttes en relation mellem individers adfærd i markedet og i politiske processer. Den grundlæggende ide i *public choice teorien* er den simple, at det er de samme individer, der handler i begge beslutningssystemer motiveret i samme forhold. Derfor må analysen af individets markedsadfærd udvides med en analyse af samme individs adfærd som vælger, interessegruppemedlem, politiker, bureaukrat etc. Ellers tvinges man, som traditionel finansvidenskab implicit gør, til at operere med en heroisk antagelse om eksistens af en benevolent, Paretiansk diktator. For at komme ud over denne metodisk uacceptable antagelse inddrager *public choice teorien* den politiske beslutningstagen i analysen, men anvender de samme redskaber og den samme metode som økonomien iøvrigt.

Konsekvensen af dette er en udvidelse af genstandsområdet for den *positive* finansvidenskab. Det vil i det følgende blive illustreret ved eksempler vedrørende al-

derspensioneringen. Fremstillingen falder i tre afsnit, som hver omfatter et bestemt problemfelt. Som afslutning drøftes den *normative* analyses placering i public choice teorien.

1. Fiskale institutioners virkninger på personer og gruppers adfærd i den private økonomi, dvs i private valg

I den traditionelle finansvidenskab behandles kollektive valg som eksterne i forhold til det enkelte individs eget valgsystem. Den enkelte vælger kun i det private marked. Skatterater, indkomstoverførsler, offentlige udgifter mv opfattes som *udefra givet*. Det er forhold, som den enkelte reagerer på eller tilpasser sin adfærd til. Valgadfærd er kun central i analysen af det individuelt, private valg blandt markedets alternativer. De fiskale institutioner er derimod exogene i forhold til den enkelte valgssystem og indgår kun som *restriktioner* på de foreliggende markedsalternativer.

Et eksempel på dette finder man i den omfattende forskning vedrørende spørgsmålene om, hvorvidt alderdomssikringen i almindelighed og dens konkrete udformning i særdeleshed har påvirket opsparingen hhv arbejdsudbudet. Problemet er, om en i analytisk forstand *udefra pålagt fiskal institution* med en bestemt finansiering, en given bestemmelse af ydelserne, et bestemt sæt af tildelingsbetingelser, et givet finansielt system etc påvirker individernes adfærd i kapital- og arbejdsmarkedet, dvs deres *private valg i private markeder*.

Uden at gå i detaljer kan det om opsparevirkningen siges, at i et pay-as-you-go system, hvor årets udgifter finansieres af årets indtægter, og hvor betalerne *ikke* opfatter deres bidrag eller skat som opsparing, vil effekten afhænge af de marginale opsparevirkninger hos de erhvervsaktive og hos pensionisterne.

Hvid betalerne derimod opfatter deres *bidrag som betaling* for en fremtidig pension, vil deres opsparevirkningssvækkes. En sådan situation vil være mere sandsynlig, hvis der anvendes øremærket, end hvis der anvendes generel beskatning. De reducerer da deres private opsparevirkning og opfatter det som en substitution fra privat til offentlig opsparevirkning. Da pay-as-you-go systemet (i modsætning til et fondsfinansieret system) betinger, at årets indbetalinger finansierer årets pensioner, er der imidlertid ingen offentlig opsparevirkning, som kompenserer faldet i den private. Derfor reduceres den samfundsmæssige kapitaldannelse. Denne effekt kan dog tænkes modvirket, hvis alderdomssikringssystemet stimulerer til tidligere tilbagetrækning. Den enkelte har da en kortere erhvervsaktiv periode til at tilvejebringe forudsætninger for sit underhold i en længere pensionisttilværelse, hvilket vil stimulere opsparevirkningen. Der er derfor to

modgående effekter virksomme, hvis nettovirkning kun kan afklares gennem empirisk analyse.

Også virkningerne på arbejdsudbudet har været analyseret. Hvis finansieringen af alderspensionerne f.eks hviler på en lønafgift, vil denne drive den velkendte kile ind imellem brutto- og nettoindkomsten, og hvis bidragsbetalerne *ikke* ser en sammenhæng med de fremtidige ydelser, vil den have samme virkning på arbejdsudbudet som enhver ændring af samme størrelse i nettolønnen. Hvis omvendt bidragsbetalerne *knytter betalingen sammen* med en forventning om fremtidige ydelser, vil denne virkning blive afsvækket. Opfattes værdien af de fremtidige ydelser således ækvivalent med skatten, har denne karakter af *en pris*, der ikke i sig selv forvrider arbejdsudbudet. Hertil kommer virkningerne af mulige ændringer i de fremtidige ydelser. En vurdering af disse forudsætter, at der til den faktiske udbetaling knyttes en sandsynlighed, og at der foretages en tilbagediskontering med en tidspræferencerate, som bl.a bestemmes af de kreditrestriktioner, den enkelte står overfor. For individer tæt på pensionsalderen kommer til disse forhold desuden de mulige virkninger af en eventuel pensionsreduktion, hvis vedkommende har en arbejdsindtægt, og virkningerne af en eventuel forøget pension, hvis tilbagetrækningen og dermed pensionsudbetalingen udsættes. Igen står man overfor modgående effekter, hvis nettovirkning kun kan bestemmes empirisk.

Både opsparevirknings- og arbejdsudbudsanalysen kompliceres yderligere af uklarhed om, hvor lang individernes planlægningshorisont er og hvor megen information, de inddrager i deres økonomiske beslutninger. Hyppigt anvendes en livscyklusmodel, mens andre antager, at individernes planlægningshorisont er meget kort, og atter andre forudsætter en udbygget livscyklusmodel med "overlappende generationer." Endelig er det uklart, hvorvidt en enkelt teori på tilfredsstillende måde kan beskrive adfærden hos individer på forskellige trin af livsløbet, med forskellige økonomiske forudsætninger og forskellig uddannelsesmæssig og kulturel baggrund.

Det kan derfor ikke undre, at selv en kursorisk gennemgang af den teoretiske og empiriske litteratur vil vise, at man kan finde respektable argumenter for næsten enhver hvilken som helst opfattelse af, hvordan en alderspensionering vil virke på opsparevirkning og arbejdsudbud.

Det er imidlertid ikke min pointe i denne sammenhæng. Jeg har kun villet illustrere den traditionelle finansvidenskabelige analyses vægt på den individuelle adfærdsændring som følge af en *udefra pålagt fiskal institution*, her et alderdomssikringssystem. Public choice teorien har ikke i denne henseende noget nyt at bidrage med. Dens interesse er her sammenfaldende med den traditionelle analyses. Derimod har den understreget, at den kun er en blandt flere relevante problemkredse. Det

vil fremgå, når vi vender os til det andet problemfelt vedrørende

2. Fiskale institutioners virkninger på personer og grupperes adfærd i den offentlige økonomi, dvs i kollektive valg

I et demokratisk beslutningssystem deltager den enkelte også i valg vedrørende mængden af kollektive goder, omfanget af fordelingen af beskatningen samt overførselsindkomsternes størrelse. Valgene er derfor ikke indskrænket til dem, der foretages i det private marked. Det nye er, at man ikke blot analyserer den fiskale institutions adfærdspåvirkning som restriktion i private markeder, men også dens adfærdspåvirkning i "de kollektive". De heraf følgende spørgsmål kan alle føres tilbage til godernes og overførslernes kollektive karakter. Der betales *ikke* en pris for "den enkelte enhed" men en skat som tvangsmæssigt pålægges gennem den politiske proces begrundet i den "free-rider-tilskyndelse", der er knyttet til kollektive handlinger. Spørgsmålet er, hvad det betyder for det omfang af goder og overførsler, individerne vil efterspørge og tilsvarende hvilken finansiering, de vil søge gennemført, når de handler i kollektive beslutningsprocesser som vælgere, interessegruppemedlemmer, offentligt ansatte, politikere, o s v. Svaret herpå afhænger i høj grad af relationen mellem beslutningernes benefit- og beskatningskomponent, som er forskellig under forskellige fiskale institutioner. Hertil kommer, at individernes *fiskale perceptioner* vil spille en selvstændig rolle.

Også disse betragtninger kan illustreres med eksempler vedrørende alderdomssikringen, idet vi i første omgang koncentrerer opmærksomheden om vælgeradfærd, dvs problemets efterspørgselside. Som fiskale institutioner betragtes dels et rent fondsfinansieret og dels et rent pay-as-you-go finansieret alderdomssikrings-system uden nærmere beskrivelse af deres konkrete udformning.

I et rent *fondsfinansieret system* med *individuel aktuarisk ækvivalens* bestemmes den enkeltes årlige bidrag således, at vedkommende godskrives en dækningskapital, som aktuarisk er tilstrækkelig til at indfri den i året oparbejdede pensionsfordring. Ordningen er i princippet uafhængig af de offentlige budgetter, er aktuarisk selv bærende, finansieres ved øremærkede bidrag, som henlægges til en fond, der senere afholder pensionsudgifterne. Den enkeltes indbetaling begrundes en pensionsret svarende til kapitalværdien af de foretagne indbetalinger. Forsikrede med samme livsindkomstprofil og samme tilbagetrækningsalder vil derfor være berettigede til identiske pensioner.

Af denne systembeskrivelse følger, at en højere fremtidig pensionsydelse er betinget af en forudgående forø-

gelse af præmier eller bidrag, og kun individer, som har betalt den forøgede præmie i hele deres erhvervsaktive periode, vil være berettigede til den højere pension i fuld udstrækning.

Det er således karakteristisk for det rene fondsfinansierede system, at

1. Den tid, der hengår fra ordningen påbegyndes til den er i ligevægt, er meget lang.

2. De, der allerede er gamle på gennemførelsestidspunktet, får ikke pension, og de noget ældre kan kun oparbejde ret til mindre pensioner.

3. Den fulde pension opnås først efter en periode svarende til forskellen mellem pensions- og tilgangsalder.

4. Ordningens indtægter falder i tid før dens udgifter, så der oparbejdes en fond, som er voksende indtil det tidspunkt, hvor ordningen kommer i ligevægt.

5. Hvis befolkningen og indtægterne er stationære, vil de årligt udbetalte pensioner i ligevægt modsvare årets bidrag fra de erhvervsaktive (svarende til forholdene i et pay-as-you-go system).

6. Afkastraten er lig med realrenten.

Hvad betyder nu det for vælgeradfærd i et samfund, hvor en sådan alderdomssikringsordning er medlemmerne *udefra pålagt*? For det første er vælgerne ikke i stand til gennem den politiske proces at påvirke afkastraten på deres pensionsopsparing, fordi denne entydigt bestemmes af realrenten. De kan gennem politiske beslutninger kun påvirke opsparingsraten i opad- eller nedadgående retning. Heraf følger for det andet, at omfordeling mellem generationerne ikke er mulig, fordi en forøgelse af de fremtidige ydelser fordrer en forudgående stigning i bidragsraten. Ydelserne kan således ikke forøges ved at overvælte en bidragsbyrde på fremtidige generationer. (Det udelukker dog ikke, at ydelserne – under antagelse af faldende fertilitet – kan vokse relativt til de disponible faktorindkomster.) For det tredje har den enkelte en rimelig sikker information om både ydelsers og bidrags størrelse samt deres indbyrdes sammenhæng, dvs den *fiskale illusion* er begrænset. For det fjerde vil omfordeling indenfor den enkelte generation kun være mulig, hvis kravet om individuel, aktuarisk ækvivalens opgives og erstattes af et krav om gennemsnitlig aktuarisk ækvivalens.

Ser man bort fra den sidste mulighed, følger det, at der ikke vil være mekanismer, som i sig selv betinger et politisk pres for højere ydelser, når individerne handler som vælgere. Kravene om individuel ækvivalens og fuld fondsfinansiering lægger derfor grænser på systemets ekspansion, og en fiskal institution af denne karakter kan således opfattes som en i overført betydning *konstitutionel begrænsning* på de mulige udfald af den kollektive beslutningsproces.

I den anden fiskale institution, *pay-as-you-go systemet*, finansieres den enkelte periodes pensioner umiddelbart gennem den samme periodes beskatning uden fondsdannelse. Der er derfor ikke en nødvendig sammenhæng mellem den enkeltes pension og vedkommendes tidligere finansielle bidrag. Ydelsesbestemmelsen og finansieringen kan i princippet fastlægges ud fra selvstændige kriterier. På den anden side er der intet til hinder for, at man vælger at indrette ordningen, så der faktisk er en sammenhæng mellem f.eks. en tidligere betalt øremærket skat og den senere ydelses størrelse.

Selv om *pay-as-you-go* finansieringen i princippet er udtryk for en ren *tværsnitbetragtning*, hvor interessen knyttes til den enkelte periode, kan den dog sammenknyttes med tidsdimensionen til en dynamisk socialsikringsmodel gennem ideen om *den implicitte sociale kontrakt* mellem generationerne. Ideen i denne er, at de erhvervsaktive generationer i en given periode overfører forbrugsmuligheder til periodens børne- og ungdomsgeneration og til den generation, som har trukket sig tilbage fra erhvervsaktivitet. Gennem overførslen til børne- og ungdomsgenerationen oparbejder de erhvervsaktive en fordring på denne til indfrielse i en senere periode. Samtidig er overførslen fra de aktive til pensionisterne udtryk for, at de erhvervsaktive tilbagebetaler "en gæld" til de samtidige ældre, fordi disse i den forudgående periode oparbejdede en fordring på de nu erhvervsaktive. De erhvervsaktive finansierer således de nu

ældres pensioner i forventning om, at fremtidige perioders erhvervsaktive på tilsvarende måde vil tilsikre de nu erhvervsaktive deres pensioner. Derfor taler man om en implicit kontrakt mellem generationerne med staten som den organiserende faktor.

Tilsvarende kan man tale om en *implicit afkastrate*. Hvis den enkelte erhvervsaktive opfatter sine bidrag eller sin skatteandel som en pris for det implicitte tilsagn om en fremtidig pensionsydelse, kan sammenhængen mellem indbetalingerne og den udbetalte pension beskrives som en investeringskalkule. Den implicitte afkastrate er dennes interne rentefod. Det belyses af det simple taleksempel, der er gengivet i tabel 1. Eksemplet bygger på, at der i periode 0 indføres et *pay-as-you-go* finansieret pensionssystem, som indrettes, så der opkræves enskat på 10 pct af al faktorindkomst. Pensionen bestemmes residualt, idet den i hver periode er lig med "pensionsskatteprovenuet" divideret med antallet af pensionister. Befolkningen har forud for periode 0 udviklet sig stationært med konstant størrelse og konstant aldersfordeling. Fra periode 0 antages det, at både indkomsten og ungdomsgenerationen fordobles fra periode til periode. Det betyder, at mens der i periode 0 var 2 aktive til at forsørge en pensionist, vil der i periode 1 være 3 og fra og med periode 2 vil der være 6. Da vi kender de enkelte individers skat i perioderne og deres pension, er der enkelt at bestemme de implicitte afkastrater.

Tabel 1. Et taleksempel

Periode:			0	1	2	
Faktorindkomst pr. aktiv			20000	40000	80000	
	Gen.	Antal	Totalindk.	Gen.	Antal	Totalindk.
	G_{-2}	20	-	G_{-1}	20	-
	M_{-1}	20	400000	M_0	20	800000
	U_0	20	400000	U_{+1}	40	1600000
	G_0	20	-			
	M_{+1}	40	3200000			
	U_{+2}	80	6400000			
Skatteprovenu:			80000	240000	960000	
Pension:			4000	12000	48000	
Individuel skat i perioden:			2000	4000	8000	

Medlemmer af generationen -2 opnår i periode 0 en pension på 4 000 kr uden overhovedet at have ydet pensionsbidrag. Deres afkastrate går mod uendelig. Man taler om en *initialgeneration*. Også generationen -1 er initialgeneration, fordi den kun har bidraget til finansieringen i en del af sin aktive livsfase. Dens implicitte afkastrate r bestemmes ved $2\,000(1+r) = 12\,000$, dvs $r = 500$ pct.

Derimod er generation 0 en *ligevægtsgeneration*, fordi den har bidraget til ordningen gennem hele sit liv, og fordi den har levet i en periode med stabil vækst i indkomster og befolkning. For denne generation bestemmes r ved $2\,000(1+r)^2 + 4\,000(1+r) = 48\,000$, dvs $r = 300$ pct. Det er ingen tilfældighed. For et pay-as-you-go system gælder det generelt, at den implicitte afkastrate $r = h+g+hg$, hvor h er indkomstens og g befolkningens vækstrate. For små værdier af h og g er afkastraten således omtrentlig lig med summen af befolkningens og indkomsternes vækstrate, fordi denne sum modsvarer af skattegrundlagets vækstrate.

Taleksemplet viser, at initialgenerationer opnår en højere afkastrate end ligevægtsgenerationernes. Det er vigtigt, fordi det samtidig er let at indse, at der indenfor systemets rammer kan opstå nye initialgenerationer. Dette kan ske enten ved at skatteraten forøges, hvilket vil give de allerede gamle og de midaldrende en fordel, eller det kan, hvis ordningen fra begyndelsen var forbeholdt en del af befolkningen, ske gennem inddragelse af ikke dækkede befolkningsgrupper, hvorved antallet af bidragydere umiddelbart forøges.

Heraf følger umiddelbart, at den enkeltes præferencer for skatteratens (pensionens) størrelse er en funktion af vedkommendes alder. Tænker man sig skatteraten øget i periode 1, vil det for de helt unge betyde en reduceret disponibel indkomst i periode 1 og 2 og en højere pension i periode 3, men afkastraten vil være uændret. Antages det, at skatteraten i periode nul svarede til den opsparingsrate, de unge frivilligt ville have valgt givet fuld forudseenhed, sikkerhed og rationalitet, vil en stigning i skatteraten medføre en forvridding i forhold til en optimal fordeling af indkomsten over livsløbet. Samme effekter vil gøre sig gældende for de øvrige aktive, men med den væsentlige forskel at afkastraten øges i forhold til ligevægtsværdien, idet forøgelsen er en voksende funktion af alderen. For dem, der er over pensionsalderen i periode 1, vil en stigende skatterate medføre rene "windfall-gains". De allerede gamle vil derfor være interesseret i en så høj skatterate (pension) som mulig kun modificeret af hensynet til de afledede virkninger på faktorindkomsterne og mulige interdependenshensyn.

Tilsvarende virkninger følger ved en udvidelse af personkredsen, fordi det muliggør stigende pensioner uden skatteratetigning. Herved forøges afkastraten. Det er

den mekanisme, man i stor udstrækning har gjort brug af, f.eks. i USA, men det er klart, at det er en mekanisme, hvis potentiel gradvis udtømmes. Det er det, der ligger bag den i amerikansk litteratur hyppigt anvendte frase "no more easy money for social security."

Indenfor en ren efterspørgselsmodel indtager det såkaldte *medianvælgerteorem* en central placering. Det siger, at hvis præferencerne er entoppe, vil udfaldet af en majoritetsafstemning være identisk med præferencerne hos den person, hvis præferencer indtager medianplaceringen i hele gruppen. Aldersfordelingen vil derfor spille en stor rolle, idet en stigende gennemsnitsalder vil tendere at øge medianvælgerens alder, som er væsentlig for hans præferencer med hensyn til pensionsstørrelsen.

Det kan konkluderes, at de fiskale institutioners udformning spiller en rolle for den politiske adfærd, og at der i pay-as-you-go systemet (i modsætning til et fondssystem) er indbygget mekanismer af ekspansiv karakter. Dette må også have konsekvenser for valget af den fiskale institution, jf. afsnit 4.

De hidtidige ræsonnementer har vedrørt efterspørgselsadfærd under rationel beslutningstagen og fuld sikkerhed. Det er imidlertid sjældent, at beslutninger af kollektiv karakter træffes indenfor en sådan beslutningsmodel. Det leder opmærksomheden hen på det tredje problemfelt, som interesserer public choice teorien, nemlig analysen af

3. Politiske beslutningsinstitutioners virkninger på individer og gruppers adfærd i den offentlige økonomi, dvs i kollektive valg

Dette problemområde er knyttet til, men dog forskelligt fra det ovenfor drøftede problemfelt. Det indtager i en vis forstand en nok så central placering i public choice teorien, idet man her interesserer sig for egenskaberne ved beslutningsinstitutionerne selv og de deraf afledede konsekvenser for beskatning og udgifter. Det drejer sig om positiv analyse af de politiske institutioner, der sætter rammerne for vælgernes, skatteydernes, ydelsesmodtagernes, regeringens, oppositionens og interessegruppernes adfærd. I sagens natur kan det følgende kun blive en præsentation i grove træk af en række af de forhold, som indgår i analyser af denne karakter.

Det er en central hypotese bag public choice teorien, at en regerings adfærd i et repræsentativt demokrati, hvor der afholdes parlamentsvalg med større eller mindre hyppighed og ofte på tidspunkter, som regeringen fastlægger, i det mindste over den enkelte valgperiode kan opfattes analogt til en monopolists adfærd. Sammenlignet med oppositionen har ikke mindst en flertalsregering mulighed for *forud for et valg* at påvirke det økonomiske forløb, at omfordele indkomst til specielle modtagergrupper, at foretage lovændringer til fordel for

særlige interessegrupper etc. Umiddelbart *efter et valg* vil en regering have mulighed for at gennemføre større eller mindre dele af sit mere ideologisk prægede program, mens den op mod et valg vil forsøge at tilrettelægge en politik, der øger dens genvalgssandsynlighed. Argumenterne i regeringens præferencefunktion vægtes således forskelligt over valgcyklus.

Denne hypotese må ses i sammenhæng med to supplerende hypoteser. For det første antages vælgerne at have en kort hukommelse og et begrænset kendskab til det økonomiske systems funktion, og for det andet antages vælgerne at have en begrænset tilskyndelse til at opnå sikker information om virkningerne af regeringens hidtidige politik og om dens intentioner. Dette skyldes beslutningsprocessens kollektive karakter sammenholdt med omkostningerne ved at opnå information. Forud for et valg vil en regering derfor være tilskyndet til at gennemføre en "populær" politik, som øger dens genvalgssandsynlighed, mens den i perioden umiddelbart efter et valg er mere frit stillet.

Netop alderspensioneringen forekommer at være et egnet instrument for en genvalgssøgende regering, fordi en pensionsforøgelse virker attraktiv for store dele af vælgerkorpsen. Dem, der allerede er pensionister, vil opnå en øget pension, uden at blive belastet med pensionskatteratens forøgelse. De midaldrende vil opleve en stigende implicit afkastrate, fordi de opnår den højere pension mod kun at betale den forøgede pensionskat i en del af deres livsløb. De yngre vil have sympati for en bedring af forældregenerationens vilkår og vil måske undervurdere den øgede skattebyrde. Hermed tangeres den mulige forekomst af *fiskal illusion*, som kan tænkes frembragt på flere måder.

For det første slører den hyppige anvendelse af termen *socialforsikring* systemets reale funktion. Forsikringsanalogien medvirker til at skjule systemets reale benefits og omkostninger. Hvis den enkelte fejlagtigt tror, at hans skattebetaling akkumuleres til sikring af hans egne fremtidige pensionsydelser, vil han være mindre modvillig overfor en forøget skatterate.

For det andet kan det spille en rolle, at finansieringen ofte hviler på såkaldte arbejdsgiverafgifter, f.eks. ved en opdeling af en lønkat i en komponent, som udredes af arbejdsgiveren og en komponent, der udredes af den ansatte. Hvis den enkelte ikke er opmærksom på den mulige nedvæltning, eller overhovedet ikke kender til arbejdsgiverandelen, vil vedkommende undervurdere den sande skattebyrde og vil derfor tendere at have præference for højere ydelser.

For det tredje kan uklarhed om den faktiske pensionsbestemmelse forstærket af uklarhed om skatternes incidens gøre det vanskeligt for den enkelte at vurdere den faktiske afkastrate. Sker vurderingen på grundlag af

fortidens erfaringer, vil afkastraten, fordi den er præget af initialgenerationernes "overafkast", fremtræde mere gunstig end afkastraten i et system i ligevægt. Hvis omkostningerne undervurderes og ydelserne overvurderes, vil afkastraten blive opfattet som favorabel sammenlignet med afkastet på privat opsparing. Dette så meget mere, fordi individerne vil være tilbøjelige til at foretage sammenligningen med afkastet i en privat ordning efter skat.

For det fjerde vil der være asymmetriske informationsomkostninger. De allerede gamle og dem, der er tæt på pensionsalderen, har nogenlunde sikker information om de ydelser, der vil følge af en evt. ændret lovgivning, mens de yngre skal foretage en sammenligning mellem usikre fremtidige ydelser og beskatning omregnet til nutidsværdier. Informationsomkostningerne varierer derfor omvendt med alderen.

For det femte kan en kompliceret pensionsformel med indbyggede omfordelingseffekter vanskeliggøre konsekvensvurderinger af en lovændring, især hvis finansieringen hviler på generel beskatning. Til gengæld kan den generelle beskatning betyde, at den fiskale illusion kan virke begge veje, d.v.s. tendere mod såvel en oversom en undervurdering af omkostningerne.

Mange andre forhold kunne nævnes. De nævnte skulle imidlertid være tilstrækkelige til at begrunde det synspunkt, at *den fiskale perception* spiller en væsentlig rolle, og at omfanget af den mulige fiskale illusion bl.a. er en funktion af den fiskale institutions egen udformning, her fondsfinansiering *ctr pay-as-you-go* metoden.

Jo mere udpræget den fiskale illusion er, jo større manøvremlighed får en siddende regering. Regeringers faktiske brug af denne manørefrihed til at øge deres genvalgssandsynlighed er et veldokumenteret forhold, og i talrige analyser til belysning af determinanter for en regerings popularitet indgår øgede indkomstoversførsler som en significant popularitetsforøgende faktor.

På et meget generelt niveau kan det konkluderes, at regeringer har mulighed for til egen fordel at udnytte det forhold, at ydelserne er let synlige og koncentrerede i bestemte modtagergrupper, mens omkostningerne i højere grad er skjult og spredt over en heterogen befolkning. På den anden side har man i en række lande i de senere år, ikke mindst som følge af den afsvækkede økonomiske vækst, måttet konstatere en øget bevidsthed i befolkningen om den stigende skattebyrde, men da løber man af samme årsag ind i problemet om *irreversibiliteten*, idet en nedskæring af ydelser vanskeliggøres, fordi omkostningerne nu er let synlige og koncentrerede, mens fordelene er skjulte og spredte. Heraf følger igen to hypoteser, nemlig for det første at nedskæringer næppe vil ramme klart identificerbare og store modtagergrupper og for det andet, at regeringerne vil føle sig fristet til i

förste omgång at søge problemet omgået ved at frembringe en mindre koncentreret skattestruktur for derved at øge den fiskale illusion.

Mens det yderligere i et repræsentativt beslutningssystem gælder, at der er tale om "full-line supply", hvilket giver regeringen en forstærket monopolsituation, gælder det i et direkte demokrati, at enkeltforslag kan gøres til genstand for folkeafstemning. Der er i de senere år, baseret først og fremmest på schweiziske data, fremkommet et sæt af hypoteser og empiriske undersøgelser vedrørende adfærd i et referendumssystem. Sammen med studier over valg- og popularitetsfunktioner i repræsentative demokratier giver disse arbejder et bidrag til forståelsen af, hvordan de politiske beslutningssystemer i sig selv øver indflydelse på individernes adfærd og dermed på de kollektive udfald.

Mens de hidtidige overvejelser har taget udgangspunkt i eksistensen af udefra pålagte fiskale institutioner og disses virkninger på adfærd, vedrører det sidste problemfelt

4. Individuel adfærd i valget mellem alternative fiskale institutioner

Udgangspunktet for ræsonnementer af denne type er, at individerne i et demokratisk, politisk system i sidste instans også er medvirkende i valget af de fiskale institutioner, som sætter rammerne for de efterfølgende konkrete valg.

Som eksempel på dette kan det konstateres, at et fondsfinansieret alderdomssikringssystem ikke forekommer attraktivt hverken fra efterspørgsels- eller udbudssiden. Da systemets afkastrate er udefra givet og lig med realrenten, da ikke-enhvervsaktive i princippet ikke kan dækkes, da de allerede gamle ikke kan blive omfattet, og da de på et evt gennemførelsestidspunkt noget ældre kun kan dækkes til meget høje præmier eller opnå relativt lave pensioner, kan det næppe ventes, at der fra efterspørgersiden vil udgå et stærkt krav om en sådan ordning. Da systemet yderligere forudsætter, at omkostningerne i tid falder før afkastet, og at mulighederne for omfordeling mellem generationerne og i den enkelte generation, dvs forhold som kunne give en politisk manøvfrihed, er små, vil der næppe heller fra udbydersiden (politikere) i et repræsentativt system være stærke ønsker om en pensionsordning efter denne model. Og selv om et pensionssystem af denne type måtte være blevet etableret, må det forventes, at der hurtigt vil opstå et pres for højere ydelser og bredere dækning, idet både vælgere og politikere vil påberåbe sig de finansielle muligheder, som foreligger på grund af fondsdannelsen i opbygningsfasen. I et repræsentativt system vil et sådant pres blive imødekommet, og et fondssystem vil helt eller delvis blive tilpasset i retning af

et pay-as-you-go system. Dette er da også, hvad der i stor udstrækning er sket. Samtidig sker der en ændring bort fra den aktuariske ækvivalens mod mere eller mindre diskretionære tilpasninger i pensionsbestemmelsesreglerne. Men netop i den sammenhæng kan der opstå en inkonsistens mellem de kort- og de langsigtede virkninger.

Det kan her være illustrerende at erindre diskussionerne forud for vedtagelsen af den nye tyske "renteforformel" i 1957. LDet var et væsentligt ønske, at pensionsbestemmelsen blev løsrevet fra den løbende politiske beslutningstagen. Derfor skulle pensionsformlen udtrykke en på langt sigt gældende fordelingspolitisk norm for forholdet mellem pensionisterne og de aktive. Omend der ikke gennemførtes en fuldt ud automatisk ordning var der dog tilløb til en sådan. Forenklet betød renteforformlen, at pensionisterne skulle have del i samfundets produktivitetstigninger. Herved opfangedes imidlertid kun en del af det fordelingspolitiske problem, fordi fordelingen mellem generationerne i et pay-as-you-go system i høj grad også er bestemt af den demografiske udvikling.

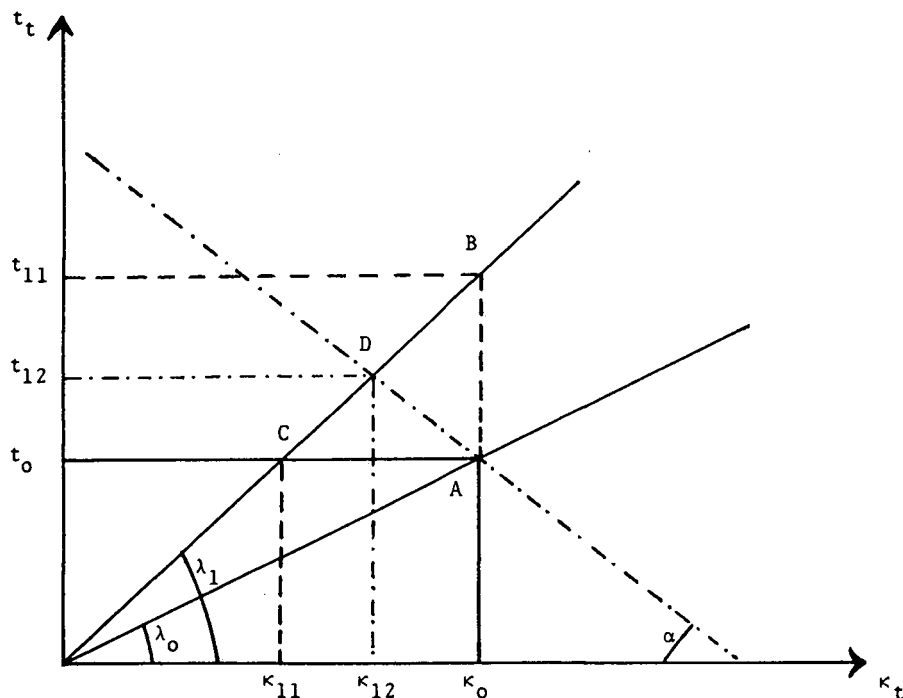
Dette kan illustreres med udgangspunkt i den velkendte pay-as-you-go identitet:

$$t_t Y_t A_t = \pi_t P_t,$$

hvor t er skatteraten, Y den gennemsnitlige indkomst blandt de erhvervsaktive, A antallet af aktive, π den gennemsnitlige pension og P antallet af pensionister, idet alle størrelser vedrører periode t . En let omformning af denne identitet viser, at

$$t_t = \frac{\pi_t}{Y_t} \cdot \frac{P_t}{A_t} = \kappa_t \cdot \lambda_t$$

som siger, at pensionskatteraten er lig med produktet af kompensationsfaktoren κ_t og pensionistkvoten λ_t . I periode 0 vil samfundet have en bestemt pensionistkvote λ_0 . Denne kan i et diagram med pensionskatteraten afsat på den lodrette akse og kompensationsfaktoren på den vandrette illustreres ved en stråle gennem nulpunktet med hældningen λ_0 . (Se figur 1.) Hvis enten skatteraten t_0 eller kompensationsfaktoren κ_0 er fastlagt, har man entydigt defineret punktet A på strålen. Hvis kompensationsfaktoren er fastlagt, så pensionen følger indkomstutviklingen, vil også skatteraten forblive uændret givet λ_0 .

Figur 1. Sammenhængen mellem pensionistkvoten (λ), skatteraten (t) og kompensationsfaktoren (κ).

Nu ved vi imidlertid, at den demografiske udvikling vil medføre en stærk stigning i antallet af ældre efter årtusindskiftet i praktisk talt alle "rige" lande. Pensionistkvoten i periode 1 vil derfor være større og vil være så meget større, hvis der udover den demografiske effekt tillige gennemføres en reduceret pensionsalder fremkaldt af aktuelle arbejdsmarkedspolitiske overvejelser.

Denne nye pensionistkvote afbildes ved strålen gennem nulpunktet med hældning λ_1 . Herved illustreres et fordelingsproblem mellem generationerne, hvor mange løsninger i princippet er mulige.

Tænker man sig kompensationsfaktoren fastholdt på κ_0 , vil samfundets nye situation være B, hvortil svarer en pensionsskatterate t_{11} . Denne løsning betyder, at omkostningerne ved den demografiske udvikling ensidigt bæres af de erhvervsaktive. Den anden yderløsning er C, som er udtryk for en fastholdt skatterate, mens kompensationsfaktoren tilpasses nedad til κ_{11} . Denne løsning indebærer, at omkostningerne ved den demografiske udvikling ensidigt bæres af pensionisterne. Mellem punkterne B og C ligger mange andre løsningsmuligheder. En af dem er antydnet ved punktet D, som implicerer en skatterate t_{12} og en kompensationsfaktor κ_{12} . D er bestemt ved skæringen mellem strålen fra nulpunktet gennem B og C og en ret linje gennem A med hældning

gen α , α 's størrelse er udtryk for en fordelingspolitisk norm, der evt kan indbygges i en pensionsformel til fastlæggelse af fordelingen mellem aktive og pensionister, når pensionistkvoten ændres.

Knyttes denne problematik sammen med den tidligere drøftelse af beslutningsprocesserne i et repræsentativt demokrati, som bl a karakteriseredes ved deres kortsigtede tidshorisont, ligger det nær at antage, at der fra udbudssiden vil udgå tendenser til en sløring af belastningsvirkningerne af fordelingspolitiske beslutninger, som på det kortere sigt måske ikke har så indgribende virkninger, men som på længere sigt kan skabe problemer i forholdet mellem generationerne. I perioden efter årtusindskiftet vil antallet af pensionister og personer tæt på pensionsalderen stige relativt til den øvrige befolkning. Med de tilskyndelser til en bestemt politisk adfærd, der tidligere er berørt, er der hermed lagt op til konfliktfyldte løbende beslutninger, hvor de ældre vil have deres interesser og de yngre deres. Det er derfor et spørgsmål, om det ikke kunne være hensigtsmæssigt at indrette pensionsformlen, så den automatisk fordelte de omkostninger, den vigende fertilitet vil påføre samfundet. Da dette ville være en ændring af pensionssystemet som fiskal institution, er man med denne problemstilling

inde på den fjerde for public choice teorien centrale problemstilling: valget mellem alternative fiskale institutioner. I relation til figur 1 drejer problemet sig om, hvorvidt fastlæggelsen af løsningen mellem punkterne B og C i periode 1 skal være diskretionær eller, om man vil give en beslutning om α en konstitutionel eller quasi-konstitutionel forankring, så den kun kan ændres gennem en kvalificeret majoritetsbeslutning. Mens et offentligt pensionssystem i sig selv er udtryk for, at den offentlige sektor eller staten udøver en paternalisme i forholdet til borgerne, vedrører problemstillingen her spørgsmålet, om man også burde gennemføre en sådan fiskal institution, der kunne udøve en vis paternalisme i forhold til politikerne, fordi den vil frigøre en fundamental fordelingspolitisk beslutning fra den løbende politik.

Denne tankegang udspringer af, at der til beslutninger i sig selv er knyttet omkostninger. Hvis der i en kompleks og konfliktfyldt situation løbende skal tilvejebringes enighed om et kollektivt slutresultat, kan disse omkostninger være meget høje. Netop i sådanne situationer kunne det tænkes at være rationelt for individerne at anskue valget mellem mulige fiskale institutioner uafhængigt af de valg, som skal udøves indenfor disse institutioners rammer. Heri ligger en begrebsmæssig adskillelse mellem "konstitutionelle" beslutninger og "operationelle" beslutninger. For at reducere de løbende forhandlingsomkostninger og de omkostninger i bred forstand, der knytter sig til det mulige udfald af forhandlingene, kan man kollektivt enes om en beslutning, som på det konstitutionelle plan fastlægger et regelsæt, hvorved komplicerede og konfliktskabende forhandlingsprocesser fjernes fra den løbende politiske dagsorden. Det i denne sammenhæng afgørende er, at den enkelte ikke på det tidspunkt, hvor beslutningen om den fiskale institutions udformning træffes ved hvilket specifikt regelsæt, der vil være mest fordelagtigt for vedkommende på et fremtidigt tidspunkt.

Denne usikkerhed i det institutionelle valg kan gøre opnåelse af enighed i kollektivet mere sandsynlig, fordi den enkelte vil være motiveret til at vælge en institution, som vil blive opfattet som "fair", uanset den enkeltes senere specifikke situation. Den enkeltes nyttemaximerende adfærd vil således under disse antagelser stimulere til kollektiv enighed om institutioner, der vil være effektive for kollektivet som helhed. Heri ligger, at det vil være rationelt for det enkelte individ at vælge en fiskal institution, der vil give acceptable resultater under alle tænkelige omstændigheder. Den ud fra en nyttemaximeringsantagelse "effektive" institution vil samtidig være "fair", "acceptabel" og "retfærdig", fordi den enkelte ikke med sikkerhed kender sin egen fremtidige position. Derfor vil der være tilskyndelse til at vælge en institutionel udformning, der er "fair" og "retfærdig" uanset den fremtidige placering.

Den fundamentale betydning heraf følger, hvis man med Nell-Breuning (1980, p 369–70) om aldersforsørgelsen konstaterer:

"Umso nachdrücklicher sei hier betont, dass für die Versorgung des nichtproduktiven Teiles der Bevölkerung, hier also für Massnahmen der Altersversorgung in Gestalt der sozialen Rentenversicherung, die nicht ein einmaliger Akt, sondern eine auf Jahrzehnte, ja auf eine nicht endende Abfolge von Generationen abzielende Einrichtung sein will, nicht die *derseitige*, sondern die *jeweilige* Altersstruktur des Volkkörpers massgeblich ist. Ein Einrichtung, die sich ein solches Ziel setzt, muss so angelegt sein, dass sie bei jeder Altersstruktur des Volkkörpers, die eintreten kann *funktionsfähig* ist und auch auf die Dauer *funktionsfähig* bleibt."

Det ligger udenfor rammerne af denne forelæsning at analysere de mulige konkrete udformninger af en sådan fiskal institution, som både inddrager en hensyntagen til fordelingen af frembragte produktivitetsevinster og en hensyntagen til en fordeling af de omkostninger, der vil være en følge af en for pay-as-you-go systemets funktion ugunstig demografisk udvikling. Sigtet har her været det mere begrænsede at eksemplificere også et normativt præget analytisk problemfelt som en integreret bestanddel af den udvidelse af den traditionelle finansvidenskabs genstandsområde, der er en følge af public choice teorien.

Jørn Henrik Petersen

Anvendt litteratur

- Buchanan, J M, (1967), *Public Finance in Democratic Process*, Chapel Hill.
- Buchanan, J M (1979), *Public Choice and Public Finance*, i J M Buchanan, *What Should Economists Do?*, Indianapolis, p 183–200.
- Musgrave, R A, 1959, *The Theory of Public Finance*, New York.
- Pedersen, K M og J H Petersen, (1979), Den offentlige sektor og velfærdsøkonomien, *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, p 61–80.
- Pedersen, K M og J H Petersen, (1980), *Hvorfor kan den offentlige sektor ikke styres?*, København.
- Pedersen, K M og J H Petersen, (1980), Økonomiens Politik Politikens økonomi, *Økonomi og Politik*, p 231–51.
- Petersen, J H, (1979), Financing Social Security by Means of Taxation, i *Methods of Financing Social Security*, International Social Security Association, Studies and Research, no 15, p 25–60.
- Petersen, J H, (1980), *Alderspensionering og økonomisk Teori*, Rapporter og Dokumentation, no 7, Institut for Samfundsvidenskab, Odense Universitet.

- Petersen, JH (1981), Paternalisme for hvem? Om et offentlig pensionssystems prinsipielle egenskaber, *Økonomi og Politik*, p 345–63.
- Petersen, JH, (1982), Økonomisk Teori og offentlig sektor, *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, p 1–16.
- Petersen, JH, (1982), *The Problem of Financing Social Security*, European Institute for Social Security, Yearbook 1980–81, Part II, Deventer, Boston, p 55–78.
- Petersen, JH, (1983), *A Theoretical and Institutional Analysis of the Issues of Indexing Social Security Benefits*, Occasional Papers from the Department of Public Finance and Politics, Odense University, no 4/1983.
- Petersen, JH (1984), The Political Economy of Financing Old-Age Pensions, *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, p 430–47.
- Petersen, JH (1985), Alderspensionering, befolkningsudvikling og omfordeling mellem generationerne, under publicering i *Nationaløkonomisk Tidsskrift*.
- Samuelson, P A, 1954, The Pure Theory of Public Expenditures, *Review of Economics and Statistics*, 36, p 387–89.

Organisasjonsteori og handlingsrasjonalitet*

1. Innledning

Begrepet *formell organisasjon* står sentralt i sosiologisk og statsvitenskapelig forskning. Siden Max Weber formulerte idealtypen om byråkratiet har dette begrepet vært fokusert i empirisk forskning og som grunnlag for teoridannelse. Ja, så sentralt er dette begrepet at mange har sett det som kjennetegnet på moderne samfunn overhodet, til forskjell fra før-industrielle og tradisjonelle samfunn.

På bakgrunn av den store interesse og forskningsaktivitet det har vært på dette fenomenet, kan det synes litt bemerkelsesverdig at det er oppnådd så liten enighet om hva som skal menes med formell organisasjon, og hvilke begreper som skal anvendes i beskrivelse av organisasjonsatferd.

I analyse av formell organisasjon er det vanlig å skille mellom to hovedposisjoner: Den ene retningen ser organisasjon som et *system* av formalisert gruppeaktivitet (feks Parsons, 1960). Den andre retningen ser organisasjon som et resultat av enkeltaktørens *individuelle handlinger* (feks Silverman, 1978). Debatten har altså stått mellom hvor mye vekt en skal legge på selve organisasjonsstrukturen i forklaring av organisasjonsatferd, eller hva de sosiale prosessene i organisasjonen og aktørens egne motiver og holdninger betyr (jfr Hall, 1974).

En av de organisasjonsteoretiske retningene som har fått mest gjennomslagskraft, er den såkalte Carnegieskolen med Herbert Simon som grunnlegger. Denne

retninga har søkt å overkomme motsetningen mellom organisasjon forstått som et strukturelt system og organisasjon forstått som handlingsaggregat. Det analytiske fokuset for retninga har vært valg – eller *beslutningsenheten* i vedtaksprosessen i organisasjonen. Hvilke strukturelle forhold og sosiale prosesser påvirker beslutningsutfall?

Det er lansert et sett av antakelser ("propositions") om organisasjonsatferd under varierende betingelser, og hvilke *rasjonalitetsbegrensninger* som vil være involvert m h t å fatte rasjonelle beslutninger.

Spørsmålet i denne artikkelen er todelt:

- På hvilke områder representerer dette knippet av teorielementer og begreper et framskritt i forhold til tradisjonell beslutningsteori?
- Er det utviklet kvalitativt nye rasjonalitetsoppfatninger i analysen av organisasjonsatferd?

Artikkelen vil først ta opp de mest sentrale teoretiske nyvinningene innenfor denne skoleretninga, for deretter å stille spørsmål om hvor adekvat dette perspektivet er. Er de klassiske problemene med begrepet formell organisasjon løst? Jeg vil til slutt peke på en alternativ begrepsstrategi for analyse av organisasjon og rasjonalitet, som er inspirert av Jürgen Habermas' (1981, I og II) analyseramme.

2. Kritikken av *economic-man*

Utgangspunktet for Carnegieskolan¹ er kritikken av den *lukket organisasjonsmodellen* slik den kommer til uttrykk i Max Webers idealtypen om byråkratiet. Carnegieskolen forstår seg selv som en post-weberiansk retning, og sentralt i modifiseringa av Webers idealtypemodell, står kritikken av de klassiske forutsetningene om aktørers rasjonalitet.

2.1 Rasjonalitetsforutsetningene

Grunlaget for kritikken er den såkalte *economic-man*-tankegangen i administrativ teori. Ved å bygge på Parsons (1968:37) gjendrivelse av utilitarismen, oppsummerer H. Simon (1976:45) denne beslutningstankegangen som følger:

1. Alle valgalternativene er klarlagt på forhånd
2. Konsekvensene av hvert alternativ er kjent
3. Beslutningstakeren har ordnet preferansene sine slik at han kan rangere valgalternativene etter nyttefunksjoner på dimensjonen mest/minst attraktiv
4. Det alternativ av alle som gir best resultat velges.

Det blir antatt at beslutningstakeren har kunnskap om alle de relevante aspektene ved omgivelsene, eller *full-*