



STUDIECENTRUM VOOR ECONOMISCH EN SOCIAAL ONDERZOEK

DE POLITIEKE ECONOMIE
VAN COLLECTIEVE VOORZIENINGEN

E. Van Broekhoven

werknota 7105

mei 1971

Universitaire Faculteiten St.-Ignatius
Prinsstraat 13 - 2000 Antwerpen

D/1971/1169/6

Men stelt vast dat het deel van de totale productie dat door de overheid wordt toegewezen aan de verschillende consumptie- en investeringsaanwendungen in het laatste decennium in België en in Nederland vrij sterk is toegenomen. Deze toename van de overheidsinterventie wordt enerzijds gekenmerkt door een groei van het aantal diensten die sterk gesubsidieerd of ook wel gratis ter beschikking worden gesteld, en anderzijds door een verhoging van de staatsontvangsten via directe en indirecte belastingen. Kortom, in ruil voor het betalen van additionele belastingen (d.w.z. het opgeven van bepaalde goederen) bekomen de consumenten van de overheid het al dan niet exclusieve gebruiksrecht over andere goederen en diensten.

De voorspellingen van het Tiende Congres stellen een verdere toename van het door de overheid gealloceerde deel van de productie in het vooruitzicht. Dit laatste resultaat werd bekomen op basis van een extrapolatie van cijfers uit het verleden. Het is aangewezen om wat meer aandacht te besteden aan sommige welvaartseconomische (1) aspecten van die ontwikkeling.

Politieke Coalitie of Economische Noodzaak ?

Een vraag die hier centraal staat is of men hier een veel-
eer politieke ontwikkeling observeert, ofwel dat men staat voor
een economisch vrijwel onontkoombaar groeiproces. Onder de
eerste hypothese kan men stellen dat de expansie van de over-
heidsallocatie in een democratie enkel mogelijk is wanneer er

(1) Sommige zouden in dit verband "welzijn" schrijven in plaats van "welvaart". Er wordt hier bedoeld reële inkomens gemeten op het relevant preferentieveld, en niet het BNP.

een regeringscoalitie bestaat die deze kan laten stemmen. In een stelsel met representatieve vertegenwoordiging zou dat er op duiden dat er een meerderheid bestaat die een voordeel ziet in die ontwikkeling. Het tot stand komen van zo een coalitie zelf wordt dan bv. verklaard door verliezen die bepaalde bevolkingsgroepen zouden geleden hebben gedurende voorgaande (niet noodzakelijk korte) perioden wanneer een coalitie met een andere samenstelling aan het bewind was, zonder daarom te wijten te zijn aan concrete economische of technische voorwaarden van productie. Onder de tweede hypothese echter zou de ontwikkeling voortvloeien uit een uitbreiding van de vraag, of van de technologie in die productietakken waar private productiemethodes niet aangewezen zijn, ofwel ten gevolge van het strict 'publiek' karakter van het goed, ofwel omwille van andere pervasieve schaalvoordelen in de productie. Onder deze omstandigheden zou de overheid interveniëren teneinde de ongewenste neveneffecten van een privé monopolie in die sectoren te voorkomen voornamelijk (a) op de winstvorming en permanente inkomensverdeling (b) op de tewerkstelling en (c) op de groei, (d) op de aangeboden hoeveelheid en kwaliteit van goederen en diensten.

De twee voorgaande mogelijkheden sluiten andere verklaringen niet uit. Sommigen zien bijvoorbeeld de uitbreiding van de overheidsallocatie als een reactie op ^{de} traagheid van de privé ondernemers om nieuwe diensten ter beschikking te stellen, of nieuwe bedrijven op te richten. Het gebrek aan dynamica in de privé sector zou aldus bijzondere expansiemogelijkheden voor de overheid bieden. Maar dit is een hypothese die niet bijzonder aantrekkelijk is, omdat namelijk de overheid in België in de zestiger jaren vooral actief is geweest door bestaande bedrijvigheden (onderwijs, infrastructuur, medische diensten) te ordenen en te subsidiëren,

en weinig ondernomen heeft op het gebied van ofwel de ordening, ofwel de controle van de autochtone industriële productie. Ook niet in die sectoren waar schaalvoordelen duidelijk kunnen aangewezen worden en die reeds door monopolistische privé concentraties worden beheerst. Blijkbaar heeft men wel trachten te vermijden dat de machtspositie van ^{bepaalde} holdings verder zou versterkt worden door de vorming van een 'countervailing power' van buitenlandse industrieën te bevorderen, onder meer door bijzondere kapitaalsubsidies toe te kennen aan buitenlandse vestigingen. Het ogenschijnlijk gebrek aan dynamisme zou onder die omstandigheden terug te voeren zijn tot de differentiële subsidiëring ter beperking van sommige autochtone (al te geconcentreerde) sectoren. Dit is slechts een bijzonder effect van de "politieke coalitie" hypothese, en zou dan niet op een inherent gebrek aan dynamica van de ondernemers wijzen.

Van de twee gestelde alternatieven moet men daarom vermoedelijk voor de 'politieke coalitie' hypothese kiezen, voornamelijk omdat er geen indicaties bestaan, dat de overheid in België in het recent verleden een bijzondere interesse zou hebben getoond voor de productie van goederen met schaalvoordelen. Het overheidsconglomeraat heeft zich bijvoorbeeld ontwikkeld op het gebied van het onderwijs en van de medische diensten. Maar op deze gebieden bestaan er duidelijke indicaties dat er schaalnadelen bestaan. (Dit is vermoedelijk vrij typisch voor arbeidsintensieve sectoren). Het samenvoegen van de scholen in een enorm onderwijsnet en van de medische diensten in een gezondheidsdienst heeft op zichzelf geleid tot een toename van de administratieve kosten per leerling of per patient, zonder effect op de efficiëntie in de productie van de dienst. Afgezien van het feit dat het niet efficiënt is om dit te doen (men verspilt de middelen van de natie) heeft deze actie als tweede nadelig gevolg dat men een monopolie

vestigt op een plaats waar er natuurlijkerwijze nooit een tot stand zou komen.

Het gaat niet op om in dit verband te wijzen op de stimulerende invloed op de productie die, in een Keynesiaanse interpretatie, zou voortvloeien van overheidsuitgaven. Het is helemaal iets anders wanneer de overheid enerzijds in een depressieperiode nieuwe bedrijvigheid creëert, die in het licht van de dan heersende prijzen door de privé sector nooit zou worden ondernomen, of anderzijds in een periode van full employment een functionerend privé concern afvoert om het op een inefficiënte manier aan de overheidsproductie toe te voegen. In dit tweede geval is de multiplier zonder meer negatief. Onder deze omstandigheden remmen de overheidsuitgaven de toename van de productie en de groei veeleer dan die te stimuleren.

De tweevoudige efficiëntie

Het is nuttig om verder in te gaan op de vereiste tweevoudige efficiëntie bij het verschaffen van collectieve goederen. Vooreerst is efficiëntie vereist bij de keuze van de productie- of organisatiemethoden zelf, voor elk gegeven output niveau dat men wenst te bereiken. Vervolgens is efficiëntie nodig bij de bepaling van dat outputniveau zelf. Dit tweede probleem is niet minder belangrijk dan het eerste, zowel wanneer de overheid zekere goederen gratis ter beschikking stelt, als wanneer ze de productie laat verkopen door een bepaalde dienst met een feitelijk monopolie (al dan niet gesubsidieerd).

Efficiëntie in productie en organisatie

Voor een gegeven output niveau worden de organisatie en de beheersmethoden die gevolgd worden decisief voor de efficiëntie van de geleverde prestaties. Wanneer de overheid in België be-

paalde productieve activiteiten onderneemt ken men grosso modo drie types van beheersmodaliteiten onderscheiden :

(a) de overheid geeft de te verschaffen dienst in aanbesteding : onder die omstandigheden hangt het af van de efficiëncy van de aanbestedingsprocedure of de dienst tegen minimale kost wordt geleverd. (b) de overheid kan de dienst in het kader van een ministerie laten tot stand komen, of het beheer overlaten aan de zorgen van een uiteindelijk door haar gecontroleerde parastatale instelling. Soms krijgt deze parastatale een monopolierecht, soms ook (maar niet zo vaak) ligt ze in concurrentie met bedrijven uit de privé sector. (c) tenslotte kan de overheid het recht om bepaalde diensten te verschaffen toekennen aan zekere onafhankelijke organismen of professionele groepen, die het alleenrecht van uitbating bekomen.

In de meeste gevallen komt men tot een virtueel overheidsmonopolie, wat meestal aanleiding geeft tot een kolossale administratie waarvan men kan vermoeden dat ze de economische optimale grootte ver overschrijdt : dat wil zeggen dat men vermoedelijk met groot nut beslissingsmacht kan decentraliseren. Overigens is dit productieproces vaak onderhevig aan bevorderingsmethoden die geen verband houden met de productieve efficiëntie van de betrokkene personen bij het tot stand brengen van de output van de dienst maar wel met de politieke efficiëntie van die persoon. Dit geeft onvermijdelijk aanleiding tot vele fricties en tot een verlaging van de gemiddelde arbeidsproductiviteit in de sector.

Nu is het niet zonder meer uitgesloten dat de overheid in een bepaalde sector de alleenproductierochten aan zich toe-eigent, maar dat er in het beheer bewust gestreefd wordt naar een prijs en outputvolume zoals dat zou bestaan onder competitieve voorwaarden. De experimenten van Electricité de France wijzen er op dat zulks in principe mogelijk is, alhoewel men er zich wel moet voor

hoeden om deze ervaringen al te snel te veralgemenen voor sectoren waar er essentieel plaats is voor gedifferentieerde producten en diensten. In alle geval bestaat er op dat gebied een uitgebreide en zeer diepgaande literatuur over de beheersmethoden van overheidsdiensten.

Efficiëntie bij het bepalen van het productievolume

Hoe efficiënt men de productie ook opzet, er blijft de vraag in welke mate men de consument uiteindelijk met goederen zal voorzien. Wat waarborgt de belangen van de consument? Bestaan er regelingsmechanismen die er voor zorgen dat de vraag voldaan wordt? Wat zorgt er voor dat de betrokken dienstverleningen tegen normale voorwaarden geschieden? Wat zorgt er voor dat de productie ten gepasten tijde wordt ingekrompen of uitgebreid, wanneer er een tekort of overschot aan vraag bestaat. Kortom, hoe voorkomt men dat lethargie of immobilisme de overheidsproductie kenmerken.

Vanuit het standpunt van de consument worden de door de staat verschaft goederen beschouwd als een tegenprestatie voor de betaalde directe en indirecte belastingen. In ruil voor de betaling van de belastingen ontvangt hij een bundel van producten en diensten die elk voor hem een geldwaarde hebben, alhoewel de consument er onder de beschouwde omstandigheden niet in geld voor dient te betalen. Elk consument zou in principe voor zichzelf een sommetje kunnen maken om te verifiëren of het direct en indirect door hem betaald belastingbedrag zijn (subjectieve) waarde van de beschikbare gestelde goederen overtreft. Hij kan besluiten of hij dus anderen subsidieert, of zij hem. Hij concludeert dat hij een netto transfer betaler of ontvanger is. Wat echter niet bestaat is de toewijsbaarheid van een betaling aan een levering van een specifieke dienst. De directe controle van

de consument op de geproduceerde en ter beschikking gestelde dienst verdwijnt. Van sommige diensten wordt, wat consument X betreft, te véél ter beschikking gesteld, en wat andere producten betreft te weinig, maar hij kan zich geen additionele eenheden aanschaffen door er geld voor uit te geven. Anders gezegd : er kan een overschot van vraag op aanbod van de ter beschikking gestelde dienst bestaan wat elke consument betreft, in een markt die niet door prijzen wordt geregeld, of in een markt die bij beslissing van de monopolist niet bestaat ! En het is een belangrijke vraag om na te gaan, hoe onder deze omstandigheden de aangewezen hoeveelheidscorrecties tot stand dienen te komen.

Ook op wetenschappelijk vlak heeft men hier met een zeer interessante problematiek te maken. Immers in een gewone markt kan de vraagfunctie bestudeerd worden door middel van observaties betreffende de prijzen, de tegen die prijzen verhandelde hoeveelheden, en zekere observaties van exogene variabelen die toelaten de vraag en/of aanbodfunctie te identificeren. Bestaat er onder die omstandigheden een factor die het aanbod beperkt, dan zal de prijs omhoog gestuwd worden, wat opzichzelf tot correctieve actie (import, nieuwe bedrijven) aanleiding geeft.

In een markt van collectieve goederen ontbreekt het vaak aan prijsvorming en kan men uiteraard de inkomens- en prijsgevoeligheid van de vraag niet door middel van dezelfde empirische methodes onderzoeken. Overigens zal men omwille van het ontbreken van een prijsindicator ook geen informatie bekomen over het tekort of overschot van aanbod.

Economische toewijzing in een parlement

Het standaard antwoord op deze moeilijkheid is dat de plaats waar deze aanpassingen van vraag en aanbod worden beslist het parlement is (of op regionaal vlak de gemeenteraad, of provincieraad).

Men verwacht dat een goed functionerend politiek stelsel vrij snel de benodigde informatie ter beschikking zou hebben om de productie en de vraag aan elkaar aan te passen, en de tekorten weg te werken.

De voornaamste vraag die men in dit verband dient te stellen is of het parlement voldoende toegerust is om bij een toename van de interventies in de allocatie van de middelen deze rol van productieve controle op de allocatie te kunnen vervullen.

Men kan zich afvragen of het huidige Belgische parlement, ontworpen in de tijd van de 'Etat Gendarme', deze rol überhaupt wel kan vervullen. Is het Parlement niet overlast? In alle geval ziet men reeds een aantal van de voorspelbare gevolgen die voortvloeien uit de overbelasting en gebrek aan toerusting van om het even welke instelling: (1) beslissingen worden uitgesteld, en de informatie wordt niet geëvalueerd - de inwoners van Antwerpen wachten 5 jaar op een beslissing betreffende een tunnel, (2) de beslissingen worden elders genomen, en het parlement mag post factum een formele goedkeuring geven - men denkt aan budgetten die al lang besteed zijn voor ze ter goedkeuring worden voorgelegd. Nu zijn het precies deze verschijnselen die zich in de laatste jaren in toenemende mate gedemonstreerd hebben, en die erop wijzen dat er een zekere mate van overbelasting bestaat op de markt van toewijzing van collectieve goederen. De vraag is of men aan deze toestand kan verhelpen.

Twee problemen van politieke economie

Er bestaan twee problemen van politieke economie die dienen behandeld te worden. Ten eerste wenst men te onderzoeken of er wetenschappelijke methoden bestaan die toelaten om voor een gegeven collectief goed of dienst aan te wijzen welke

vraag bestaat, en overeenkomstig of er overaanbod is van sommige diensten en onderaanbod van anderen. In tweede instantie dient men na te gaan wie deze informatie dient te verzamelen, te evalueren en te interpreteren ten einde een optimale outputmix tot stand te brengen.

Methoden om de vraag naar publieke goederen te evalueren

Er werd reeds gewezen op het feit dat de gangbare econometrische methodes die worden aangewend om in een ordinaire markt de vraagfunctie te bepalen, bij gebrek aan prijsgegevens niet toepasbaar zijn. Nochtans bestaan er andere methodes die op dit gebied kunnen aangewend worden, en twee proefnemingen zijn vermeldenswaard.

In 1963 publiceerde Mevrouw E. Mueller van het Survey Research Center van de Universiteit van Michigan een rapport van een studie terzake (1). Door middel van interviews bij een steekproef van personen in de Verenigde Staten ging de auteur na welke opvattingen de consumenten er op na houden wat betreft hun vraag naar verschillende soorten staatsvoorzieningen, zoals steun aan gepensioneerden, onderwijs, krottenopruiming, medische diensten, openbare werken, bewapening, snelwegen, parken en publieke voorzieningen, ruimtevaart, landbouwsteun, steun aan ontwikkelingslander. Door middel van een weloverwogen stel vragen werd nagegaan of de representatieve steekproef van consumenten de opinie was toegedaan dat de financiële voorzieningen van bepaalde programma's dienden te worden uitgebreid, of ingekrompen. Enerzijds werd in het bijzonder nagegaan of de opinies van de ondervraagden interne consistentie vertoonden, doch anderzijds werd in het bijzonder de vraag onderzocht in welke mate de betrokken consumenten bereid

(1) E. Mueller Public Attitudes towards fiscal programmes, Quarterly Journal of Economics, May 1962, nr. 2, pp. 210-235

waren om additionele belastingen te betalen teneinde deze additionele voorzieningen te financieren.

Uiteraard kunnen we hier niet ingaan op het detail van de onderzoeksprocedure of op de concrete indicaties door de antwoorden verschaft. In alle geval staat vast dat een groot deel van de ondervraagde personen beslist bereid waren om additionele belastingen te betalen voor concrete additionele publieke voorzieningen. In dit verband kwamen overigens interessante groepsge gedragsverschijnselen aan het licht.

Nu is het evident dat men uit de antwoorden die op dit type van enquêtevragen worden verschaft niet zonder meer kan afleiden dat men op deze manier een geldige informatietechniek betreffende publieke uitgaven heeft bekomen. Inderdaad dient men na te gaan of de consumenten ook in de werkelijkheid tot de betaling van deze bedragen zouden overgaan. In dit verband werd er recent een onderzoek ondernomen door P. Bohm van de Universiteit van Stockholm (1), waarbij een aantal groepen van personen werden ondervraagd naar hun voorkeuren wat betreft verschillende TV programma's. Ze werden vervolgens gevraagd om een geldsom te besteden teneinde het programma in werkelijkheid (op een gesloten TV kringloop) te zien. Bohm toont aan hoe uit de antwoorden relevante informatie voortkomt voor de programmatiebeslissingen.

De resultaten van de twee genoemde onderzoeken tonen aan dat men enerzijds door enquête technieken en anderzijds in experiment-situaties, kan komen tot vrij precieze wetenschappelijke evaluaties van de waarachtige intuities van de consumenten, dat wil zeggen enerzijds van hun vraag naar bepaalde goederen, en anderzijds van hun bereidheid tot betalen.

(1) P. Bohm, Estimating demand for public goods; an experiment, University of Stockholm, mimeo (1970)

Welke instelling dient de vraag te evalueren ?

De lezer zal opwerpen dat er wel een belangrijke hoeveelheid werk vereist is om de vraag naar publieke goederen te schatten, en het aanbod vervolgens continu aan te passen aan de vraag. Uiteraard zullen de kosten verbonden aan een concrete wetenschappelijke evaluatie van de vraag naar gedetailleerde diensten zeer hoog oplopen. En wellicht zal men opmerken dat er een merkwaardig informatiestelsel vervat is in een marktmechanisme dat met prijzen werkt. Dit prijsmechanisme zorgt er ogenschijnlijk zonder kosten voor dat vraag en aanbod met elkaar in lijn komen tegen een bepaalde prijs, dat nieuwe goederen worden gecreëerd, enzovoort. Deze kostenloosheid is slechts schijn want uiteraard werkt ook het prijsmechanisme niet zonder informatieverwerking, advertising, boekhouding, productontwikkeling, marketing, enzovoort waarvan de kosten door de ondernemers en dus door de consumenten worden gedragen. In de kosten van een product zijn trouwens ook verwerkt de kosten van mislukkingen, d.w.z. van nieuwe producten die niet verkochten, patenten die niet tot productie leidden, etc...

Naar analogie met wat er gebeurt in door een prijsstelling geregelde markten vraagt men zich dus af door welke instantie de continue informatietaak dient te worden ondernomen op het gebied van het ter beschikking stellen van collectieve diensten. In een concurrentiële prijsmarkt wordt de prijs niet gesteld door de producent, maar wel door de interactie van vraag en aanbod. De prijs, als informatie mechanisme is niet onder controle van de producent of consument. Tracht een producent een goed of dienst tegen een kunstmatig hoge prijs te verkopen, dan bevoorraadt de geïnformeerde consument zich elders, of betekent de hoge prijs een sein voor nieuwe mededingers om hetzelfde product tegen een lagere prijs op de markt te brengen. Het is aldus dat een correctie intreedt op een concurrentiële markt.

Wat hierbij opvalt is dat de prijsvorming, of het informatiemechanisme onder deze omstandigheden niet afhangt van de producent. Nu zou men in een markt van overheidsdiensten kunnen stellen dat een soortgelijke principe dient nagestreefd, namelijk dat de informatietaak van overaanbod of overvraag dient te worden vervuld door een van de beslissingsmacht (de regering) onafhankelijk instituut (dat dus vermoedelijk direct onder het parlement of de koning dient te ressorteren). Onder die omstandigheden zouden de belangen van de consument, gebruikers van overheidsdiensten worden gewaarborgd.