



Public choice

DRS. B.C.J. VAN VELTHOVEN*

Inleiding

Voor de beoefenaren van en geïnteresseerden in de economie van de publieke sector wordt jaarlijks in de periode eind augustus/begin september door het „International Institute for Public Finance” (IIPF) een congres georganiseerd. Elke conferentie wordt gekenmerkt door één centraal thema. Handelde het 40e congres vorig jaar in Innsbruck bij voorbeeld over „public finance and public debt”, dit jaar luidde het thema „the relevance of public finance for policy making”. Het is een goede gewoonte geworden dat van deze IIPF-bijeenkomsten verslag wordt gedaan in een of meer Nederlandse economische periodieken, met name *Openbare Uitgaven en/of ESB 1*).

Naast het IIPF met zijn inmiddels aanzienlijke staat van dienst, is ook een tweede organisatie op het terrein van de economie van de publieke sector – maar met een geheel eigen invalshoek – bezig een congress-traditie te vestigen. Al weer 15 jaar namelijk organiseert de „Public Choice Society” in de VS in de periode rond Pasen haar jaarlijkse congres. Daarnaast verzorgt de „European Public Choice Society” omstreeks dezelfde periode afzonderlijke bijeenkomsten in Europa. Na o.a. West-Duitsland (München, 1984) en Spanje (Alcalá de Henares, 1985) zal komend jaar Nederland aan de beurt zijn om als gastland op te treden.

Ruim tien jaar geleden gestart als een klein clubje, is de European Public Choice Society flink gegroeid. Het laatste congres werd bijgewoond door ruim 90 personen, terwijl de lijst van leden/sympathisanten zo'n 200 namen telt, waaronder een tiental Nederlandse. Gezien de groeiende bekendheid met en belangstelling voor de „public choice”-benadering in ons land 2), en gelet op het belang ervan voor een goed begrip van het functioneren van de publieke sector, lijkt het zinvol om in de Nederlandse economische tijdschriften behalve van de IIPF-congressen ook verslag uit te brengen van de public-choice-conferenties.

Opzet van de congressen

Public choice wordt ook wel aangeduid als de economische theorie van de collectieve beslissingsprocessen, de economische theorie van politieke besluitvorming en

nieuwe politieke economie. Doel is te komen tot positieve theorievorming met betrekking tot collectieve besluitvorming. Uitgangspunt vormt de neoklassieke denkwijze in de economische theorie, gekenmerkt door een methodologisch individualisme en door de veronderstelling dat mensen rationeel handelen en hun eigen belangen nastreven, tot uiting komend in de maximalisatie van nut of welvaart. Met name wordt onderzocht op welke wijze het overheidsbeleid feitelijk tot stand komt. Veel belangstelling is er daarbij voor institutionele aspecten; nagegaan wordt in hoeverre de allocatie van schaarse middelen wordt beïnvloed door de methode van besluitvorming. Onderwerpen die uitgebreid aandacht hebben gekregen en krijgen zijn de (on)mogelijkheden van aggregatie van preferenties, de logica van collectieve actie, de eigenschappen van een constitutie, het gedrag van kiezers, van politici en politieke partijen, en van ambtenaren. De laatste jaren valt een duidelijke toename te constateren van empirisch onderzoek, terwijl voorts pogingen in het werk worden gesteld om volledige, geïntegreerde politiek-economische modellen te ontwikkelen 3). Hoewel ter verontschuldiging kan worden aangevoerd dat de discipline tamelijk jong is, moet wel worden geconstateerd dat men (nog) „niet in staat is gebleken een zodanige algemene coherente theorie op te bouwen, dat het gedrag van de overheidsorganisatie – in de eigen neoklassieke termen – als onderdeel van het totale economische proces op een bevredigende wijze bestudeerd kan worden” 4).

Gezien de „state of the art” en het aantal deelnemers zijn tot nog toe geen pogingen ondernomen om de congressen van de European Public Choice Society rondom één bepaald thema te organiseren. Public choice zelf is steeds het thema. Bovendien werd (vrijwel) iedereen die verslag wilde doen van zijn onderzoeksbevindingen, daartoe in de gelegenheid gesteld. Het zal duidelijk zijn dat een en ander wel eens leidde tot een inhoudelijk en kwalitatief niet altijd even evenwichtige opbouw van het programma. Aangezien het aanbod van sprekers en onderzoeksrapporten sterk groeiende is, zal het vanaf komend jaar behalve wenselijk ook mogelijk en zelfs noodzakelijk zijn tot selectie van de papers over te gaan.

Zoals boven al werd aangestipt, werd het congres dit jaar georganiseerd door de

Spaanse afdeling, in het „Instituto Nacional de Administración Pública” te Alcalá de Henares, van 10 tot en met 13 april. Het programma bestond uit een aantal plenaire sessies met lezingen door Bernholz, Blankart, Forte, Schwarz en Tullock, en een aantal parallel lopende reeksen werkgroepbijeenkomsten, waarbij in totaal 43 onderzoeksrapporten aan de orde kwamen. Uit de veelheid van aangesneden onderwerpen en papers heb ik er een aantal gekozen om u een indruk te geven van het gebodene.

Groei van de overheid

Bezorgdheid over de grote en groeiende omvang van de overheidssector speelt bij heel wat public-choice-studies een rol op de achtergrond. Afgezien daarvan is de groei van de overheid als zodanig al vele jaren onderwerp van onderzoek, met overigens bepaald niet altijd even overtuigende resultaten 5). Op de conferentie werd een tweetal papers gepresenteerd waarin speciale aandacht wordt gevraagd voor de rol van politiek-institutionele veranderingen.

Domingo en Montoro constateren dat Spanje gedurende het autoritaire regime van Franco met een lage participatiegraad van de burgers in de collectieve besluitvorming in verhouding tot andere Westerse

* Verbonden aan het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Publieke Sector. Hij bedankt Frans van Winden voor diens commentaar.

1) Zie bij voorbeeld m.b.t. het congres van vorig jaar het verslag van J.C. Koning en N.P. Mol in *Openbare Uitgaven*, jg. 16, 1984, blz. 381-389 en de impressie van M.P. van der Hoek in *ESB*, 17 oktober 1984, blz. 977-979. Voor het congres van dit jaar, zie M.P. van der Hoek, *Openbare financiën en politiek*. Een impressie van het 41e congres van het IIPF, *ESB*, 9 oktober 1985.

2) Vgl. J. van den Doel, *Demokratie en welvaartstheorie*, 2e druk, Samsom, Alphen a/d Rijn, 1978; L. Koopmans en A.H.E.M. Wellink, *Overheidsfinanciën*, 5e druk, Stenfert Kroese, Leiden/Antwerpen, 1983, m.n. hoofdstuk 6; F.A.A.M. van Winden, *Economie van het overheidsgedrag en de relatie tussen centrale en lagere overheid*, *Bestuurswetenschappen*, jg. 37, 1983, blz. 407-422; F.A.A.M. van Winden, *De mens in de collectieve sector*, oratie uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar Openbare Financiën aan de UvA, 13 mei 1985, Stenfert Kroese, Leiden/Antwerpen.

3) Voor een recent overzicht en een beoordeling van de stand van zaken m.b.t. public choice in Europa kan worden verwezen naar: Bruno S. Frey, *State and prospect of public choice: a European view*, *Public Choice*, vol. 46, 1985, blz. 141-161. Het blad *Public Choice* is het lijfblad van de „Public Choice Society”. Daarnaast verschijnt specifiek op dit terrein gericht sinds (zeer) kort de *European Journal of Political Economy*. Dit laatste blad wil overigens iets breder van opzet zijn; behalve aan public choice wordt ook aandacht besteed aan klassieke en neoklassieke politieke economie, aan „law and economics” en aan economische geschiedenis.

4) Van Winden, oratie, op. cit., blz. 5.

5) Zie het overzicht en de evaluatie in D. Lowery en W.D. Berry, *The growth of government in the US. An empirical assessment of competing explanations*, *American Journal of Political Research*, jg. 27, 1983, blz. 665-694.

landen een geringe omvang van de overheidssector en een scheve personele inkomensverdeling kende. Na de overgang naar de democratie treedt echter, als gevolg van het gevecht om de stemmen op de politieke markt, een inhaalbeweging op. De overheidsuitgaven vertonen een sterke groei en er doet zich een proces van inkomensherverdeling voor. De overgang naar de democratie verklaren zij uit het ontstaan en het groeiende gewicht (als gevolg van de economische ontwikkelingen in de jaren zestig en zeventig) van bepaalde sociale klassen die in het algemeen weinig op hadden met Franco's beleid. Ze noemen in dat verband de stedelijke industriële bourgeoisie, de industrie-arbeiders en de studenten.

Brosio en Marchese bekijken de ontwikkelingen in Italië over een wat langere tijdspanne (1866-1980) waarin drie duidelijk verschillende periodes kunnen worden onderscheiden: de periode 1866-1914 met censuskiesrecht, de periode tussen de twee wereldoorlogen met een fascistische dictatuur, en de periode na 1945 met een parlementaire democratie. De relatieve omvang van de overheidssector (uitgaven in verhouding tot bbp) schommelt in de eerste periode tussen 15 en 20%, loopt in de tweede helft van de dictatuur op tot bijna 40%, keert na de tweede wereldoorlog eerst terug tot het oorspronkelijke niveau van 20%, om dan vervolgens gestaag te stijgen tot zo'n 65% nu. Opvallend is het ontbreken van zogenaamde „displacement effects” na beide wereldoorlogen. Een nadere analyse leert dat de uitbreidingen van het aantal kiesgerechtigden onder het censuskiesrecht (van ca. 2% van de bevolking vanaf 1861, via ca. 7% vanaf 1892, tot ca. 23% in 1913) geen effect hebben gehad op de groei van de overheid, waarbij overigens wel moet worden aangetekend dat de tweede uitbreiding in 1913 daartoe ook weinig gelegenheid heeft gekregen. De overheid lijkt in de eerste periode in dienst te hebben gestaan van een herverdeling van arm naar rijk (de elite), in plaats van omgekeerd. Wat betreft de analyse van dictaturen is geen algemeen model beschikbaar. Wel geldt dat een dictatuur voor haar overleving aangewezen is op een zekere steun vanuit de bevolking. Uit dien hoofde is het begrijpelijk dat, zeker in eerste instantie, de beleidslijnen van de elite van voor de oorlog werden doorgetrokken. Later werd dat in het kader van een verbreding van de maatschappelijke basis aangevuld met uitgavenprogramma's gericht op het „nationale belang”, terwijl voorts de centralisatie van de financiële middelen en de institutionalisering van de contacten met de belangengroepen in het corporatieve systeem hebben bijgedragen aan de groei van de overheidsuitgaven.

(Hyper)inflatie en politieke instabiliteit in Latijns-Amerika

Voor een tweede thema waarbij de interactie tussen politiek en economie centraal staat gaan we nog wat verder van huis.

Bernholz beschrijft de verschillende fasen van het proces dat uitmondt in gevor-

derde inflatie en hyperinflatie, waarbij hij het oog met name gericht heeft op de situatie in Argentinië en Brazilië. Waar in de eerste fase van een inflatoir proces nog politieke voordelen optreden doordat aan specifieke maatschappelijke groeperingen betrekkelijk eenvoudig en onopgemerkt specifieke voordelen kunnen worden toegeschoven, overheersen in een latere fase, als de inflatie uit de hand is gelopen, de nadelen (werkloosheid, inefficiency, begrotingstekorten enz.). *Bernholz* constateert dat onder die laatste omstandigheden het IMF nog wel eens ten tonele verschijnt om o.a. het probleem van de buitenlandse schuldenlast te helpen oplossen. *Economisch* gezien mogen de door het IMF voorgestelde programma's consistent en uitvoerbaar zijn, en kunnen de groei van de geldhoeveelheid, de overheidstekorten en de inflatieverwachtingen heel wel geleidelijk worden teruggedrongen. *Politiek* gezien is er echter weinig hoop dat de (eventuele) democratische regimes in zulke landen voldoende sterk zullen zijn om een langdurig en moeizaam aanpassingsbeleid door te voeren, ook gelet op het algemene gebrek aan vertrouwen in de overheid en de centrale bank van de door ervaring wijs geworden bevolking. En als het aanpassingsbeleid mislukt, betekent dat een verdere versterking van de inflatieverwachtingen, een verdere stap naar hyperinflatie, en een in gevaar brengen van het voortbestaan van de democratie. Voor landen met gevorderde hyperinflatie ziet *Bernholz* als beste oplossing een munthervorming die voldoet aan een reeks stringente voorwaarden ten einde het vertrouwen te kunnen herwinnen. Hij beseft ook dat de betrokken landen daarvoor politiek rijp moeten zijn. Daarom acht hij het van des te meer belang dat het IMF zijn huidige politiek van aanpassing verlaat, en zijn gewicht inzet voor het tot stand brengen van effectieve monetaire hervormingen.

Paldam vult het betoeg van *Bernholz* aan, doordat hij voor acht Latijns-amerikaanse landen voor de periode 1946-1983 empirisch onderzoek heeft verricht naar het verband tussen inflatie en politieke instabiliteit. De mate van politieke (in)stabiliteit is afgemeten aan het aantal regeringswisselingen en aan het aantal overgangen van een burgerlijk naar een militair bewind en omgekeerd. *Paldam* concludeert dat er inderdaad een sterk verband bestaat, en dat de causaliteit in twee richtingen werkt. Aan de ene kant, hoe hoger het inflatiepeil, des te hoger de frequentie waarmee militaire regimes optreden. Waarbij overigens geldt dat de militaire regimes minder stabiel zijn dan de burgerregeringen; de gemiddelde regeringsduur in geval van militairen is slechts 2/3 jaar. Verder zijn er nagenoeg geen regeringen die een hyperinflatie overleven. Aan de andere kant blijkt dat onder burgerregeringen de inflatie in het algemeen toeneemt, terwijl zij onder militair bewind terugloopt. Aan de geconstateerde interacties verbindt *Paldam* de sombere conclusie dat een duurzame politiek-economische crisis zeer wel tot de mogelijkheden behoort. Ruw geschetst: onder een burgerregering

neemt de inflatie toe; hoe hoger de inflatie, hoe groter de kans op een militaire coup; onder militair bewind neemt de inflatie weer af, maar daar staat tegenover dat het militaire regime instabiel van aard is enz.

Politiek-economische modellen

In politiek-economische modellen wordt getracht de wisselwerking tussen politieke en economische ontwikkelingen analytisch hanteerbaar en cijfermatig onderbouwd in kaart te brengen. Onder deze modellen neemt dat van *Frey* en *Schneider* een voor-aanstaande plaats in 6). Het neemt twee groepen besluitvormers expliciet in beschouwing, te weten kiezers en gekozen politici. Het model bestaat uit twee soorten vergelijkingen. De populariteitsfunctie geeft weer hoe de populariteit van de zittende regering, zoals waargenomen met opiniepeilingen, afhangt van economische ontwikkelingen, met name de inflatie, de werkloosheid en de groei van het reëel beschikbaar inkomen. De beleids- of reactiefuncties beschrijven de besluitvorming over het door de regering te voeren beleid, met name de hoogte van de overheidsbestedingen. Centraal staat de veronderstelling dat de regerende politici herkozen willen worden. Als de populariteit te kort schiet met het oog op herverkiezing, zal de regering dan ook proberen de populariteit te verhogen. Vanwege de bij de schatting van de populariteitsfunctie gevonden resultaten (werkloosheid krijgt een groter gewicht dan inflatie), gaan *Frey* en *Schneider* er van uit dat in dat geval de regering de bestedingen zal opvoeren, rekening houdend met bepaalde restricties zoals de stand van de betalingsbalans. Is de populariteit daarentegen voldoende hoog, dan zal de regering zich vrij voelen haar eigen ideologie te volgen in termen van een bepaald aandeel van de overheidsbestedingen in het nationaal inkomen. Daarbij wordt verwacht dat linkse regeringen een hoger aandeel nastreven dan rechtse.

Renaud en Van Winden hebben onderzocht in hoeverre het *Frey-Schneider*-model toepasbaar is op Nederland voor de periode 1970-1981. Aangezien het Nederlandse politieke bestel meer dan twee partijen telt, introduceren zij voor de verklaring van het kiezersgedrag eerst een multinominaal logit-model, en schatten daaruit afgeleide populariteitsfuncties voor de drie grote partijen VVD, CDA en PvdA. Bij een gewone lineaire specificatie zijn de resultaten weinig bevredigend. Wanneer echter wordt verondersteld dat de kiezers rekening houden met een interactie tussen werkloosheid en inflatie (de Phillipscurve) en een interactieterm aan de vergelijking wordt toegevoegd, blijken de functies een goede verklarende waarde te hebben. De

6) Zie b.v. B.S. Frey en F. Schneider, *Politico-economic models in competition with alternative models; which predict better?*, *European Journal of Political Research*, jg. 10, 1982, blz. 241-254.

functies van de drie partijen hebben significant verschillende coëfficiënten, waarmee bevestigd wordt dat een coalitieregering geen homogene eenheid vormt die als zodanig tegenover de oppositie staat. Bij het schatten van de reactiefuncties blijkt de veronderstelling van Frey en Schneider dat regeringen in het geval van tekortschieten-de populariteit hun beleid aanpassen om de populariteit op te krikken, niet waarheid te worden, integendeel zelfs. Evenmin lijkt er een significante invloed van de ideologische kleur van de regering op het economisch beleid uit te gaan.

Lafay c.s. nemen het Frey-Schneider-model als uitgangspunt voor het ontwikkelen van een volledig politiek-economisch model voor Frankrijk (schattingsperiode 1966-1982). Hun model bestaat uit 60 vergelijkingen, verdeeld over drie „blokken”. Blok A bevat de beleidsfuncties die het gedrag van de publieke sector beschrijven. Enkele bijzonderheden zijn dat een aanzienlijke mate van desaggregatie wordt betracht m.b.t. de soorten publieke inkomsten en uitgaven, en dat m.b.t. de invloed van de populariteit van de regering (i.c. het staatshoofd) geen dichotoom onderscheid wordt gemaakt tussen tekort- en overschotsituaties maar een continue index wordt gehanteerd. Met behulp van deze index wordt tot uiting gebracht dat de reactie van de overheid op economische ontwikkelingen, b.v. in het kader van haar stabilisatiebeleid, mede bepaald wordt door het politieke klimaat. Blok B van het model beschrijft de particuliere sector. Lafay c.s. wijzen er op dat in het geval dat verwachtingen (redelijk) rationeel worden gevormd, politieke ontwikkelingen direct van invloed kunnen zijn op het economische gedrag van de particuliere sector. Ze vinden dat met name terug bij de investeringen, die negatief worden beïnvloed in periodes voorafgaand aan verkiezingen, als gevolg van onzekerheid over het toekomstige economische beleid. Blok C ten slotte bevat een functie voor de populariteit van het staatshoofd, die onder andere afhankelijk blijkt te zijn van de wisselkoersontwikkeling. Lafay c.s. concluderen dat de totstandkoming van het economisch beleid op een systematische wijze verklaard kan worden, dat politieke factoren daarbij een significante rol spelen, en dat de schattingsresultaten voor de publieke sector nagenoeg even goed zijn als bij de verklaring van het gedrag van de particuliere sector.

Na deze papers met een algemeen, macro-karakter, wil ik nu aandacht besteden aan enkele studies die bepaalde aspecten van de collectieve besluitvorming belichten.

Bureaucratietheorieën

De standaard bureaucratietheorie gaat er van uit dat bureaucraten budgetmaximalisatie nastreven (Niskanen) – dan wel een afweging maken tussen b.v. de hoogte van het budget en de discretionaire ruimte binnen het budget – rekening houdend met het bedrag dat politici maximaal voor be-

paalde voorzieningenniveaus willen fourneren. Als de bureaucraten beschikken over een informatiemonopolie m.b.t. het verloop van de kosten, zal een budget- en voorzieningenniveau resulteren dat hoger ligt dan het politieke optimum.

Le Pen onderneemt een op zich loffelijke poging deze „parkinsoniaanse” theorie empirisch te toetsen. Daartoe onderzoekt hij of er in Frankrijk in de publieke sector sprake is van een „bias”, in de zin van een hogere arbeidsinzet, een snellere groei van het aantal werknemers, en een hoger beloningsniveau, ceteris paribus, dan in de particuliere sector. Vergelijking van de werkgelegenheidssituatie in het publieke en het particuliere deel van de gezondheidszorg levert geen aanwijzingen op voor een systematisch verschil. De groei van de werkgelegenheid in de publieke sector vertoont in de tijd een grote regelmaat, zonder „displacement effects”, met een inkomenselasticiteit kleiner dan één. Van de beloningsverschillen (de gemiddelde beloning in de publieke sector is in 1981 13% hoger dan in de particuliere sector) blijft na correctie voor een aantal karakteristieke van de werknemers (opleiding en ervaring, leeftijd, geslacht) niets over. Wel zijn er zekere verschillen tussen de beloningsprofielen; in de publieke sector is er een meer uitgesproken carrièrepatroon, maar zijn de verschillen naar geslacht en geografische lokatie weer geringer. Hoewel geen duidelijke bias te constateren valt, lijkt *Le Pen*’s stelling dat met bovenstaande vergelijkingen de parkinsoniaanse theorie verworpen zou zijn, misplaatst; van een reële toets is geen sprake 7).

Moene beperkt zich tot de theorie. Hij vraagt zich af in hoeverre het voor de interactie tussen bureaucratie en politici uitmaakt wie over wat en in welke volgorde beslist, en wie over welke informatie beschikt. Daartoe ontwikkelt hij een taxonomie van oplossingen. De stelling dat overheidsinstellingen te groot zouden zijn, blijkt geen algemene geldigheid te bezitten. Ook een te laag voorzieningenniveau is denkbaar. Zoiets kan zich voordoen als het informatiemonopolie van de bureaucratie maar beperkt is – zeg dat de politici wel de vaste kosten kennen (b.v. het huidige uitgavenniveau) maar niet de juiste variabele kosten –, of als de politici volledig geïnformeerd zijn over de kosten maar volstaan met het toewijzen van een budget en de nadere invulling van het voorzieningenniveau overlaten aan de bureaucratie. Moene’s taxonomie leidt tot interessante beschouwingen over de pyramidestructuur van het overheidsapparaat. Aangenomen dat topbureaucraten een informatievoorsprong hebben op politici en anderzijds b.v. uit eigen ervaring een goed inzicht hebben in de kostenstructuur van de lagere echelons, voorspelt de theorie dat de top van de bureaucratie te zwaar bemand zou zijn. In dezelfde lijn is een situatie denkbaar waarin een overbemand Ministerie van Financiën aandringt op bezuinigingen bij andere ministeries.

Forte ten slotte is geïnteresseerd in de fiscale bureaucratie. Hij vertrekt bij de *Laffer-curve* en stelt vast dat niet zozeer de

bruto als wel de netto opbrengst relevant is, d.w.z. na aftrek van inningskosten. Als de inningskosten toenemen met de hoogte van de tarieven (en de complexiteit van het belastingstelsel), dan ligt het punt waar de netto opbrengst maximaal is links van het bruto maximum. Nu zijn gezien vanuit het standpunt van de fiscale bureaucratie de inningskosten geen kosten maar opbrengsten (werkgelegenheid, inkomen e.d.), zodat de politici en de belastingambtenaren hier tegengestelde belangen kunnen hebben. Forte onderscheidt drie mogelijke typen fiscale bureaucratie: de „managerial tax bureaucracy”, die maximalisatie van de bruto opbrengst nastreeft onder de restrictie dat de kosten binnen redelijke grenzen blijven; de „Weberiaanse bureaucratie” die, risico-avers als ze is, zich richt op correcte toepassing van de wetten en regels; en de „Niskanen-Peacock-bureaucratie” die het budget, i.c. de inningskosten, tracht op te voeren. Het hoeft niet te verbazen, zegt Forte, als de laatste twee zich – zij het om verschillende redenen – verzetten tegen initiatieven van politici om de belastingtarieven te verlagen en reekens argumenten aanvoeren om de grote mate van onzekerheid respectievelijk de onjuistheid van de verwachte stijging van de belastingopbrengst aan te tonen.

(De)reguleringsvraagstukken

Hanneson neemt het visserijbeleid van Noorwegen onder de loep en sluit daartoe aan bij de reguleringstheorieën van de Chicago-school (Stigler, Posner, Peltzman, Becker). Politici zullen de neiging hebben aan speciale verzoeken van belangengroepen tegemoet te komen, mits zij door aan de direct betrokkenen aanwijsbare voordelen toe te kennen meer politieke steun (stemmen) verwerven dan verloren gaat bij het grote publiek dat – slecht geïnformeerd en myopisch als het is – de vaak nauwelijks merkbare, want gespreide lasten draagt. In het geval van de visserij is vanuit het oogpunt van efficiency enig overheidsingrijpen wel op zijn plaats om overbevissing en uitputting van de visstand te voorkomen. Echter, onder invloed van de belangengroepen uit de visserijwereld hebben overwegingen van gelijkheid en rechtvaardigheid meer gewicht gekregen dan de efficiency. Het beleid bestaat uit twee onderdelen: inkomensondersteuning en vangstquota. Het resultaat is volgens Hanneson een aanzienlijke economische inefficiency op lange en korte termijn omdat er sprake is van een flinke overcapaciteit en van een op inefficiënte wijze inzetten van de bestaande vloot.

Knieps, die de deregulering van de telecommunicatie in de VS onderzoekt, is minder gecharmeerd van de Chicago-regule-

7) Zie ook Van den Doel, op. cit., blz. 180.

ringstheorie. Deze is volgens hem te algemeen. Er wordt geen volledige theorie over het ontstaan van politiek effectieve coalities gepresenteerd, zodat niet verklaard wordt waarom sommige reguleringen wel en andere niet tot stand komen. En dan kan ook niet worden aangegeven onder welke voorwaarden bestaande vormen van regulering zullen verdwijnen. Knieps kiest in zijn studie voor een meer specifieke benadering, door de institutionele vormgeving van de regulering van de telecommunicatiesector in Europa en de VS te vergelijken. Waar in Europa in het algemeen sprake is van een sterke centralisatie in de nationale PTT-bedrijven, kent de VS een federatieve structuur. Iedere staat heeft een eigen zogenaamde „public utility commission” (PUC) voor regulering van de lokale en interlokale telecommunicatie *binnen* de staat. Het interlokale verkeer *tussen* de staten valt onder de „Federal Communications Commission” (FCC). De regelingen van de FCC gaan boven die van de PUC's. In het verleden is de FCC akkoord gegaan met regulering van de telecommunicatiesector en met forse interne subsidiëring van het lokale verkeer. Het oogmerk was het versneld tot stand (doen) brengen van de lokale netten, die immers de noodzakelijke input voor het interlokale verkeer waren. Nu echter het net voltooid is en bovendien in snel tempo de technische mogelijkheden toenemen om telecommunicatie op lange afstand buiten het openbare net om te doen plaatsvinden, was er voor de FCC alle reden om voor haar „clientèle” (met name de grote ondernemingen en instellingen) de gebruiksmogelijkheden van het openbare net te vergroten en de tarieven te verlagen. Dat betekende dus deregulering en een verschuiving van financiële lasten naar de lokale gebruikers. Dat een en ander wel door de FCC is doorgevoerd en (nog) niet in Europa komt volgens Knieps doordat in het laatste geval de regulerende instanties zowel de winnaars als de verliezers vertegenwoordigen, terwijl de FCC alleen met winnaars te maken had en de nadelen kon afschuiven naar andere instanties en andere groepen.

Bongaerts en Heinrichs zijn meer geïnteresseerd in de effecten van regulering, i.c. milieuwetgeving, en analyseren via een cross-sectiestudie (data voor 1981) de milieu-investeringen door het bedrijfsleven in West-Duitsland. Zij concluderen dat de milieuwetgeving inderdaad enig effect heeft op de investeringen, en dan met name de regulering van de luchtverontreiniging. Voor bestrijding van bodem- en waterverontreiniging beschikken bedrijven blijkbaar over alternatieven, zoals het uitbesteden van de afvalverwerking. Behalve van de wetgeving hangen de milieu-investeringen ook af van economische grootheden. Naast de internationale concurrentiepositie (het aandeel van de export in de totale omzet van een bedrijfstak heeft een negatief effect op de milieu-investeringen) speelt vooral de cash-flow een belangrijke rol. De auteurs suggereren dan ook een „policy-mix” voor het milieubeleid, waarbij de regulering wordt aangevuld met financiële tegemoetkomingen.

Epiloog

Met de laatste studie zijn we de grens tussen de onderzoeksgebieden „public choice” en „law and economics” gepasseerd. Ook „public finance” en „public choice” hebben raakvlakken en overlappen elkaar ten dele, zoals o.a. moge blijken uit het feit dat enkele papers van het IIPF-congres te Innsbruck met het thema overheidsschuld tevens (in herziene versie) op het programma van het public-choice-congres te Alcalá voorkwamen 8). Het is een vanzelfsprekende zaak dat men van elkaar probeert te leren, wanneer en waar dat mogelijk is. Wat dat betreft was het onderwerp van het laatste IIPF-congres, handelend over „the relevance of public finance for policy-making”, goed gekozen. Immers, public choice leert dat beleidsadviezen alleen dan effect zullen hebben als de geadviseerde deze op enigerlei wijze kan inpassen bij de bevordering van de door hem gerepresenteerde belangen. Anders gezegd, wil de adviseur dat zijn adviezen doorklinken in het beleid, dan zal hij zich bij voorbaat rekenschap moeten geven van de betrokken belangentegenstellingen en de politieke representatie van de verschillende belangen 9). Het verslag van het IIPF-congres geeft er een aardige indicatie van in hoeverre deze public-choice-ideeën bij de naaste collega's zijn doorgedrongen.

Ben van Velthoven

Aankondiging

Zoals in de inleiding al werd vermeld zal het komende congres van de European Public Choice Society in Nederland worden gehouden, en wel in congrescentrum Leeuwenhorst te Noordwijkerhout, van 2 tot en met 5 april 1986. De opening van het congres vindt plaats op woensdag 2 april, 18.00 uur; het vertrek van de deelnemers is gepland op zaterdag 5 april na de lunch.

Deelnemers die verslag willen doen van hun onderzoeksresultaten, dienen een onderzoeksrapport voorzien van een korte samenvatting uiterlijk 24 december 1985 in drievoud toe te zenden aan prof. dr. F.A.A.M. van Winden, Universiteit van Amsterdam, Faculteit der Economische Wetenschappen, Vakgroep Micro-economie, Jodenbreestraat 23, 1011 NH Amsterdam 10). Degenen die als co-referent willen optreden of die als toehoorder de conferentie bij willen wonen, kunnen zich voor nadere informatie richten tot prof. Van Winden of tot de auteur van dit artikel, gaarne vóór 1 januari 1986.

8) Zie hiervoor het verslag van Koning en Mol, op. cit., blz. 384-385.

9) Zie voor deze opvatting b.v. F.A.A.M. van Winden, *On the interaction between state and private sector*, North-Holland, Amsterdam, 1983, hoofdstuk 8.

10) Het ligt in de bedoeling voor het aantal bijdragen aan het congres een limiet van (ongeveer) dertig aan te houden. Indien geen volledig onderzoeksrapport beschikbaar is, kan eventueel ook alleen een samenvatting worden ingediend. Deze programmavoorstellen zullen op stand-by-basis worden behandeld.

Appendix

Papers, gepresenteerd tijdens het laatste congres van de European Public Choice Society te Alcalá de Henares (10-13 april 1985):

1. J.A. Aguirre, *Public deficit-viewpoint based on the theory of public choice. The issue of currency.*
2. S. Berg, *A note on plurality distortion in large committees.*
3. P. Bernholz, *Advanced inflation in Latin America and currency reform: economic and political problems.*
4. Ch.B. Blankart, *How far are we in the economic theory of constitutions?*
5. J. Bongaerts en D. Heinrichs, *Environmental protection legislation and environmental protection investments by West German manufacturing industry.*
6. G. Brosio en C. Marchese, *The growth of government under different political regimes: the case of Italy 1866-1980.*
7. J. Casas en J.F. Gainzos, *Confiscatory possibilities of the tax system and constitutional limits to taxation.*
8. A. Castells, *Democratic public expenditure.*
9. J. Corona, *Limits to taxation.*
10. E. Domingo en C. Montoro, *Political change, public expenditure and redistribution. A case study for Spain.*
11. F. Dominguez del Brio en J. Canals, *The progressivity of the income tax from the perspectives of public choice and the theory of optimal income taxation: analogies and differences.*
12. J. Espi, *Public deficit in a public choice perspective. The public debt.*
13. F. Foders, *Public policy and resource use: the case of offshore oil.*
14. F. Forte, *The Laffer curve and the theory of fiscal bureaucracy.*
15. O. Gandenberger, *On public debt and public choice.*
16. M. Gärtner, *Central bank intervention under floating exchange rates.*
17. B. Gustafsson, *Welfare generosity – causes and consequences.*
18. W. Güth, *An equilibrium selection approach to majority voting with cyclical majorities.*
19. R. Hanneson, *Inefficiency through government regulation: the case of Norway's fishery policy.*
20. M.J. Holler, *Paradox-proof decision rules in weighted voting.*
21. A. Jaarsma, A. Schram en F. van Winden, *An empirical analysis of voter turnout in the Netherlands.*
22. G. Knieps, *A comparative institutional model on telecommunications regulation: US versus Western European countries.*
23. J.D. Lafay, J.P. Berdot, Ch. Aubin en D. Goyeau, *A complete politico-economic model of the French economy (1966-1982).*
24. K.O. Moene, *Types of bureaucratic interaction.*

25. K.D. Opp, *Conventional and unconventional political participation.*
 26. K. Palda, *Technological intensity as a criterion for R&D subsidies.*
 27. M. Paldam, *Inflation and political change in eight Latin American countries 1946-1983.*
 28. C. Le Pen, *Theorie économique de la bureaucratie et emploi public.*
 29. R. Pethig, *Competitive lobbying for group-specific public goods.*
 30. P. Renaud en F. van Winden, *On the importance of elections and ideology for government policy in a multi-party system.*
 31. A.E. Risa, *On the impossibility of an optimal pay-as-you-go social security system.*
 32. G. Ruiz, *Public choice environment. A case study for Spain.*
 33. K.E. Schenk, *Public and/or institutional choice.*
 34. F. Schneider en W. Pommerehne, *The decline of productivity growth and the rise of the shadow economy in the United States.*
 35. P. Schwarz, *Hume's razor and public choice: can one use facts to discuss values?*
 36. A. Storcken, *Social welfare functions and incomplete information.*
 37. G. Tullock, *More impossibility.*
 38. J.A. Vanneste en W. Moesen, *Public choice, local budgets and municipalities as open or closed economies.*
 39. R. Vaubel, *A public choice approach to international organization.*
 40. B. van Velthoven en F. van Winden, *Towards a behavioural-theoretical explanation of budget deficits.*
 41. H. Verbon en F. van Winden, *On collective decision-making and unemployment insurance.*
 42. E. Weede, *Rent-seeking, military participation and economic performance in LDC's.*
 43. B. Wickström, *Optimal majorities for decisions of varying importance.*
-