

LIBERTAS

Nr. 10

1990

Når staten ikke kan, hvad den bør

Redaktionen

Public Choice Skolen

Gunnar Jacobsen

**Rent-seeking - en Public Choice teori om politisk
gevinstsøgning**

Finn Ziegler

Ny svensk pris i Nationaløkonomi

Boganmeldelser

Tyler Cowen: The Theory of Market Failure

Kenneth Harris: Thatcher

Frances Kendall & Leon Louw: Let the People Govern

Mancur Olson: The Rise and Decline of Nations

Thomas Sowell: A Conflict of Visions

Fog Olwig og Steven Sampson: Uden regning

»Tidsskriftet Libertas« er et uafhængigt ny-liberalt tidsskrift til fremme af studiet af fri markedsøkonomi og personlig frihed.
ISSN 0107-8046 Udgiver »Tidsskriftet Libertas« udgives af Libertas Selskabet Tidsskriftet udkommer 3-4 gange årligt.

Redaktion

Per Ørum Hansen
Tage Sværke
Jessen Rasmus D. Nielsen
06 1571 51 Århus
Niels E. Borges (ansvh)
Københavnsvej 36 11 th.
4600 Køge
tlf. 03 23 18 85
Michael O. Appel
Ole Kvist
Gunnar Jacobsen
Peter Kurrild Klitgaard

Artikler - signerede og usignerede - udtrykker ikke nødvendigvis redaktionens, udgiverens eller medlemmernes holdninger. For indholdet hæfter alene forfatterne/ redaktionen.

Redaktionen modtager gerne indlæg af enhver art, men påtager sig intet ansvar for materiale, der er tilsendt uopfordret.

© Copyright Tidsskriftet Libertas. Tilladelse til eftertryk gives gerne - dog kun efter forudgående tilladelse fra redaktionen og med tydelig kildeangivelse.

Medlemskab/abonnement koster 200,- kroner og dækker 3-4 numre af tidsskriftet, 4-6 nyhedsbreve. adgang til konferencer, seminarer, møder m.v.

Gironr.: 8 08 05 77

Sekretær og forretningsfører

Libertas, c/o stud. polit. Jarl Kure, Marstalsgade 16 st.. DK-2100 København Ø. Tlf. 01- 42 86 42 (P) & 01- 92 71 42 (A)

Girokonto: 8 08 05 77

Rådgivende Kollegium:

Ærespræsident Nobelpristager Professor Friedrich August von Hayek, Østrig Professor Norman P. Barry, University of Buckingham: Storbritannien, Professor Walter Block, Fraser Institute, Canada, Ing. Hubert Jongen, Libertarisch Centrum, Belgium, Professor Leonard P. Liggio, Institute for Human Studies, USA, og Dr. Madsen Pirie, The Adam Smith Institute, Storbritannien.

Præsidium:

Charlotte Albjerg, go Andersen, Michael O. Appel, Michael Bonde-Nielsen, Niels Erik Borges, Otto Brøns-Petersen, Henrik Carmel, Villy Dall, Flemming Friøse-Jensen, Torben W. Grage, Jens Frederik Hansen, Morten Holm, Gunnar Jacobsen, Arne Steen Jensen, Palle Steen Jensen, Tage Sværke Jessen; Jarl Kure, Peter Kurrild-Klitgaard. Ole Kvist, Kristian Kyndi, Per-Olof Larsson. Jens Løgstrup Madsen, Steen Steensen, Dan Terkildsen, Anette Thomsen og Finn Ziegler.

Indhold

Når staten ikke kan, hvad den bør	3	Ny svensk pris i Nationaløkonomi	42
<i>Redaktionen</i>		Bog anmeldelser	44
Public Choice Skolen	4		
<i>Gunnar Jacobsen</i>			
Rent-seeking - en Public Choice teori om politisk gevinstsøgning	40		
<i>Finn Ziegler</i>			

Når staten ikke kan, hvad den bør

Næsten samtlige politiske ideologier og bevægelser har et arsenal af opgaver, Staten bør løse: Sikre ro og orden, beskyttelse imod fjendtlige invasioner, infrastruktur, omsorg for de syge og svage, »retfærdig« fordeling af goderne, et rent miljø, sikre et »sundt« kulturliv, uddanne de unge, tage hånd om de gamle, skabe fuld beskæftigelse, forhindre inflation og konjunkturudsving...

Men en ting er, hvad staten bør gøre. Noget andet er, hvad den kan. I mange år har statsorienterede ideologier sat lighedstegn mellem bør og kan - og gør det stadig. Men med svigtende overbevisning. Det skyldes fremkomsten af den såkaldte Public Choice skole i politologisk teori gennem de seneste årtier.

Det revolutionerende i Public Choice skolens statsteori er, at den ikke alene tager udgangspunkt i, hvordan staten formelt er organiseret, men også motivationen, ressourcerne, viden og præferencerne hos de enkeltindivider; som handler inden for den formelle organisation. Når »staten« handler, er det ikke den formelle organisation selv, der agerer, men et resultat af, at mange enkeltindivider - vælgere, pressionsgrupper, embedsmænd, politikere osv. - handler.

At man ikke bare frit kan designe en funktionel, formel statsorganisation, lægger store begrænsninger på, hvad staten kan - uanset hvad man så end måtte mene, at den bør. De statsorienterede politiske ideer må derfor også i stigende grad benytte sig af ren mysticisme eller ignorance for at forsvare deres position - hvis den da ikke består af de romantiserede forestillinger om staten, som er en kombination af både mysticisme og ignorance! Her optræder staten stadig som en Vor Herres stedfortræder, der efter den rette politiske, økonomiske eller miljøbiologiske tilrettevisning kan træde til og skabe menneskelig lykke.

Da de klassiske økonomer begyndte at studere markedsøkonomien, blev de ofte forbløffet over at opdage, hvordan markedsagenternes egenyttige handlinger ikke resulterede i kaos og fattigdom - selv om der ikke var nogen overordnet styring - men i stabilitet, større velfærd og indbyrdes koordination. Public Choice teoretikerne står i omtrent den modsatte situation. Kollektive beslutningsprocesser i statsligt regi er uundgåeligt forbundet med ustabilitet, velfærdsforringelser og manglende koordination. For mange Public Choice teoretikere, der oprigtigt ønsker sig en stor og velfungerende stat, har det været en frustrerende oplevelse. Desværre er det et af Public Choice teoriens egne resultater, at dens opdagelser næppe vil få den store indflydelse på den politiske virkelighed i vor del af verden. Politikere, embedsmænd, private virksomheder og interessegrupper har en egenyttig interesse i at opretholde statsfunktioner, selv om de aldrig vil kunne komme til at fungere som i de romantiserede forestillinger. Selv uafhængige institutioner som pressen og Det økonomiske Råds formandskab ser en fremdeles berettigelse i at opdage »problemer«, som det ukritisk forventes, at statsmagten kan løse.

I andre dele af verden er situationen mere opløftende. Vestlige økonomiske eksperter valfarter i disse tider til Østeuropa for at rådgive om privatisering, opbygning af finansielle markeder, management og så videre. Det vil imidlertid kunne vise sig, at den enkeltstående vigtigste »teoretiske eksportartikel«, vestlige intellektuelle kan tilbyde de nye systemer i Østeuropa, er Public Choice teori. Østeuropa har en enestående chance for at tilrettelægge samfundsmæssige strukturer så at sige fra grunden, og dette valg vil mere end noget andet blive afgørende for den fremtidige udvikling.

Der findes dog ikke alene en teoretisk; men også en bemærkelsesværdig historisk inspirationskilde for Østeuropa i denne henseende. I en lignende situation indså de amerikanske revolutionære for 200 år siden, at statsmagten ikke kun var et farligt redskab i hånden på den engelske konge, men også i hånden på dem selv. Derfor måtte dens spillerum på forhånd begrænses: Hvis de østeuropæiske revolutionære på samme måde indser, at det ikke er tilstrækkeligt at erstatte dårlige ledere med gode - Honnecker'ne med Havel'erne - har de en unik mulighed for at undgå at blive fanget i de negativ-sum spil, som de vestlige demokratiet er endt i. I det mindste - som i USA'S tilfælde - i en langvarig periode.

For dele af Østeuropa, der er præget af nationalistiske modsætninger, er der særlig relevant inspiration at hente i Schweiz. Når Schweiz har udviklet sig fra de traditionelle stridigheder i en kulturelt heterogen befolkning med hele fire forskellige sprog til en sådan grad af harmoni, at landet engang imellem endog beskrives som kedeligt, så hænger det i første række sammen med stærke konstitutionelle bindinger på statsmagten; bindinger, der begrænser befolkningsgruppernes muligheder for at anvende statsmagten til at dominere hinanden.

Redaktionen

Public Choice skolen

Da den amerikanske økonom James M. Buchanan i året 1986 blev tildelt Nobelprisen i økonomi, blev en forskningsretning med ét kendt langt ud over den snævre kreds af fagøkonomer, der længe havde været bekendt med og sat stor pris på hans mange arbejder. Buchanan er en af den såkaldte Public Choice teoris grundlæggere. Et andet fremtrædende navn er amerikaneren Gordon Tullock. Begge har de været knyttet til universitetet i Virginia, Virginia Polytechnic Institute, hvorfor man også taler om Virginia-skolen. I England kaldes den måde Public Choice forskerne studerer politiske/økonomiske processer på for politisk økonomi, et begreb, der går tilbage til liberalismens klassikere.

Af Gunnar Jacobsen

Indledning

Men hvad handler Public Choice om? Kort fortalt befatter den pågældende forskningsretning sig med studiet af politiske processer ud fra den økonomiske videnskabs måde at opfatte menneskers adfærd på. Et sådan udgangspunkt hævder ikke, som det ofte er blevet misforstået, at alt, hvad mennesket foretager sig, er styret af penge, men derimod at menneskers adfærd kan analyseres ud fra den antagelse, at dets handlinger sker ud fra fornuftige overvejelser i situationer, hvor der foreligger en række valgmuligheder ligesom det antages, at de til rådighed stående ressourcer er knappe. Udgangspunkt er den metodologiske individualisme, d.v.s. at man for det første opfatter sociale strukturer og processer som resultat af menneskers handlinger samt at der som oftest er foregået en afvejning af omkostninger og nytte forud for handlingen¹. Et sådant udgangspunkt går også under betegnelsen forventnings- eller nytteteori², noget vi skal vende tilbage til i anden del af denne artikel. Det er ikke mindst Public Choice teoretikernes fortjeneste, at den traditionelle politiske videnskabs opfattelse af politikere og embedsmænd som personer, der varetager helhedens eller „almenvællets“ interesser, er trængt i al fald noget i baggrunden til fordel for det mere frugtbare synspunkt, at disse i den politiske proces så centrale aktører i lighed med de fleste andre mennesker i høj grad inddrager egenyttige overvejelser i deres handlinger. Siden den 2. verdenskrig har, som Dennis C. Mueller siger det, udviklingen i socialvidenskaberne været en „*metamorphosis of political man into economic man*“³.

Det er for så vidt ikke så meget nyt i Public Choice teoriens måde at se tingene på, selv om teorien i tidens løb er blevet væsentligt udbygget og underbygget. Public Choice teorien har i virkeligheden rødder langt tilbage i historien. En af dem, som Buchanan ofte nævner som en af sine store inspirationsskilder, er den svenske økonom Knut Wicksell. I sin Nobelforelæsning fortalte Buchanan således om, hvordan han i et bibliotek i Chicago i 1948 ved et tilfælde var stødt på Wicksells doktordisputats: „*Finanztheoretische Untersuchung*“ fra 1896, en bog, der nærmest var blevet glemt. Wicksell er på mange måder påvirket af den såkaldte Østrigske skole, især Eugen von Böhm-Bawerk (1851-1914). Den Østrigske skole for hvis grundlægger Carl Menger (1840-1921) regnes bygger videre på arven efter de klassiske liberale økonomer, især skotten Adam Smith (1723-1790). I parentes bemærket er både

Buchanan og Tullock af skotsk afstamning. Endvidere er Buchanan påvirket af en anden stor forskningstradition, nemlig den, der blev indledt af italieneren Niccolò Machiavelli (1469-1527). Buchanan nævner i den forbindelse navne som de italienske politologer Vilfredo Pareto (1848-1923) og Geatano Mosca (1858-1941) (begge optaget af problemerne omkring herskende eliter) og økonomer som De Marco, A. Puviani⁴ og M. Fasiani som alle på et forbløffende tidligt tidspunkt havde et meget kritisk syn på staten og dens økonomiske-finanspolitiske aktiviteter, idet man i modsætning til engelske økonomer ikke havde nogen tiltro til, at de politiske aktører var optaget af at fremme samfundets interesser. Tværtimod anså man politik for at afspejle skiftende og ustabile grupperes særinteresser.

I det følgende vil vi se lidt nærmere på den historiske baggrund for den liberalistiske og hermed Public Choice skolens opfattelse af forholdet mellem individ og staten.

Lidt om Public Choice skolens historiske baggrund

Middelalderen

Vi skal fire- femhundrede år tilbage i tiden til overgangen mellem middelalderen og renessancen. Her for første gang i historien begynder forestillinger om mennesket som individ at opstå. I middelalderens verdensbillede var mennesket ikke et frit individ med egen autoritet. Hvad mennesket var, var det kun i kraft af sit medlemskab af sin familie, sit landsbyfællesskab, sin korporation, sit lav, sit broderskab⁵. Det var disse kollektiver, der var den aktive helhed, mennesket derimod kun en del af denne helhed uden selvstændig eksistensberettigelse, uden egen autoritet og egne, individuelle krav.

Kun som en integreret del af et over det enkelte individ stående kollektiv havde mennesket ganske bestemte rettigheder og pligter. Med andre ord: ethvert menneske måtte leve i overensstemmelse med sin stand, måtte kun gøre, hvad dets stand foreskrev og kunne kun nyde det, der var passende for standen. Den der gjorde yderligere krav gældende eller afviste pligter, der standsmæssigt var foreskrevet, søgte man i første omgang at omvende, at bringe tilbage til den rette vej. Var dette ikke muligt, blev han straffet for sin egen frelses skyld og for at bevare den af Gud indstiftede ordens integritet. Men ikke kun forventede man, at middelaldermennesket levede standsmæssigt; brød han ud af sin stand, betød det ikke frihed

for ham, men fredløshed. Således blev pilgrimme og omvandrede skolarer ofte mødt med en blanding af hellig respekt og mistro.

Standen foreskrev, hvorledes det enkelte medlem havde at opføre sig over for de andre medlemmer af standen; kun ved at alle underkastede sig en over det enkelte individ stående orden var det muligt for menneskene at leve sammen på fredelig vis. En sådan orden blev ikke betragtet som noget af menneskene selv skabt, som noget man derfor kunne ændre, men som en orden, som Gud i sin nåde og visdom havde skænket mennesket. Da de enkelte mennesker ikke var udstyrede med rettigheder, kunne der heller ikke opstå konflikter mellem menneskene, men kun syndige brud på den af Gud ønskede orden. Hvad der var af konflikter i middelalderen var enten en syndig forseelse mod den af Gud stiftede verdensorden eller en strid om, hvad det var, Gud havde villet, hvordan den af Gud ønskede orden konkret skulle se ud. En strid om dette spørgsmål handlede i sidste ende om, hvem der var rettroende, og hvem der var kætter.

I senmiddelalderens landsbyfællesskaber var spørgsmål om driften af jorden reguleret af sædvaner. Som oftest tilkom det godsejeren at afgøre, hvad sædvaneretten foreskrev. Nærmere enkeltheder angående vekseldrift, koordinering af pløjning, såning og høst, spørgsmål vedrørende brug af overdrev og alminding, vejrettigheder eller regler for indhegning, vedligeholdelse af veje og stier og meget mere blev besluttet kollektivt på et fællesmøde i landsbyen. Der var ingen mulighed for den enkelte til selv at afgøre, hvordan han ville dyrke sine jorder. Livet i byerne havde ligeledes en korporativ karakter. Ethvert erhverv var styret af et lav bestående af købmænd eller håndværkere. Disse havde ofte af regenten fået monopolagtige privilegier mod til gengæld at betale skat til kronen. Adgang til disse privilegier fik kun sådanne borgere, der var villige til at betale til lavene. Alle spørgsmål om løn, arbejdstid, priser, o. l. blev reguleret af lavene.

Udviklingen i England

Men i løbet af det sekstende og syttende århundrede blev konflikten mellem dem, der ønskede traditionerne bevaret og dem, der ønskede forandringer, intensiveret. I England begyndte både landsbyernes og byernes kollektivistiske systemer at bryde sammen omkring 1550. Sammenbruddet på landet skyldtes konflikt mellem dem, der ønskede at bevare jorden under plov og dem, der ville have græsgange til fåreavl. I byerne tvang lavenes restriktioner mange handelsmænd og håndværkere til at slå sig ned i fjerntliggende småbyer, hvor der ingen lav fandtes. Disse forandringer ville nok have fundet sted skridt for skridt, om ikke kronen havde blandet sig i udviklingen. Både monarker fra husene Tudor og Stuart gik i traditionens navn kraftigt imod den gryende individualisme. Som oftest gjorde man det ved at ophøje lokale sædvaner og skikke til lov. Således blev lønspørgsmål reguleret ved lov, ligeledes spørgsmål vedrørende ansættelse og afskedigelse. Eksempelvis blev det ved lov forbudt at afskedige ansatte i forbindelse med den depression, uldhandelen led under i perioden 1620-1624. Ligeledes var det ved lov bestemt, at arbejdsgivere kun måtte ansætte faglært arbejdskraft, hvorved adgangen til mange erhverv blev stærkt beskåret. Loven foreskrev endvidere, hvilke materialer samt hvilke maskiner der måtte anvendes. Priser på vigtige produkter så som klæde, silke, øl, vin, te og især brød og kul blev fastsat og reguleret med jævne mellemrum. En bred vifte af

industrier havde fået tildelt kongelige monopoler; i 1621 fandtes der ca. 700. Men på lidt længere sigt betød rivaliseringen mellem krone og Parlament, mellem kongelige og „common law“ domstole, at producenter, lav og korporationer ikke kunne få opretholdt deres monopolrettigheder. Selv om de af kongen tildelte privilegier blev bekræftet af de kongelige domstole, var der en tilbøjelighed til, at „common law“ domstolene gik imod. I en situation, hvor myndighederne indbyrdes lå i strid, var det ikke lønsomt for producenter og handelsfolk at investere ressourcer i forsøg på at opnå privilegier. Situationen så anderledes ud i Frankrig, idet en stærk stat her formåede at gennemtrumfe de af kronen tildelte særrettigheder. Resultatet var, at engelske handelsfolk og producenter relativt tidligt måtte indstille sig på at konkurrere under markedsvilkår, medens deres kollegaer i Frankrig kunne unddrage sig markedets disciplinerende virkning ved at opnå eller endog købe kongelige privilegier. Her står vi utvivlsomt over for en vigtig årsag til, at det blev England og ikke det folkerigere Frankrig, der tog føringen i den industrielle udvikling.

Imidlertid lod den individualistiske bølge sig ikke standse. For det første var kronens magt selv i det absolutistiske Frankrig aldrig blevet så stærk, at den ikke måtte tilstå sine borgere visse former for frihedsrettigheder, da den i modsat fald måtte se, at de dygtigste blandt undersåtterne udvandrede til mere liberale områder i Europa. For det andet fremstår individet som den øverste autoritet i takt med, at troen på en af Gud stiftet orden ikke længere findes; borgerne accepterer ikke længere en over individet stående autoritet, der sætter en grænse for det enkelte individs krav. Troen på en evig monarksguddommelige ret var blegnet. I modsætning til det middelalderlige stændersamfunds hierarkiske orden præges renæssancens menneskeopfattelse af forestillingen om alle menneskers lige værd. Berøvet sin forestilling om en Gud, ophøjer mennesket det enkelte individ til noget guddommeligt. Nu er det ikke længere en transcendent Gud, der er alttings centrum, men hvert enkelt individ er centrum.

Reformationen

Det er imidlertid ikke kun renæssancemenneskets atheistiske verdensbillede, der fører til krav om individuel selvbestemmelseret. Det religiøse oprør, indledt med Reformationen og videreført af en række religiøse sekter, udløste kræfter, der både indeholdt krav om større frihed og samtidigt virkede som en effektiv bremse på en udbredelse af renæssancens idéer i Nordeuropa.⁶

Ser vi på Tyskland i begyndelsen af det 16. århundrede, så var tiden tydeligt præget af en længsel mod nye tider. I en sådan labil situation kunne renæssancens idéer være blevet den kraft, der ville have omdannet samfundet, hvad der også var en række tilløb til. Men som så ofte før i sådanne apokalyptiske tider gik længselen efter en ny tid sammen med et messiansk råb om en karismatisk fører. Det blev Martin Luther (1483-1546), som opfyldte folkets drøm. Den ydre anledning, som med ét bragte Luther frem i den politiske arenas forreste linie, blev som bekendt striden om afladshandelen i 1517. Den lavineagtige bevægelse, denne provinsielle augustiner munk udløste i Tyskland, var både rettet mod pavekirken og renæssancens ånd, mod det gamle og mod det nye på én og samme tid. Denne tilsyneladende selvmodsigende adfærd genspejler sig også i Luthers politik. Hvor Luther først havde taget parti for de oprørske bønder, skiftede han brat synspunkt

og opfordrede feudalherrerne til at nedkæmpe de „*røveriske og morderiske bonderotte*“ som han djært udtrykte det. Hvor Luther kort forinden havde ment, at det var Gud selv, der havde rejst bøndernes opstand mod deres fyrster, mente han få måneder senere, at det var den skinbare djævel, der havde forblændet dem. Luther's bratte omsving hænger sammen med hans overvejelser i forbindelse med ejendomsretten. Luther kunne i sidste ende ikke acceptere, at bønderne, inspireret af mere yderliggående kræfter, efterstræbte feudalherrernes ejendom ved hjælp af vold. Luther mente ikke, at der i den Hellige Skrift fandtes belæg for kommunistiske idéer, men tværtimod var han af den opfattelse, at privat ejendomsret var påbudt ud fra den menneskelige natur. Mennesket ville efter Luthers opfattelse næppe føle sig tilskyndet til at arbejde under et kommunistisk system, idet det netop er udsigten til privatejendom, der er drivkraften bag menneskets anstrengelser⁸. Efter at Luther derfor havde givet signalet til en blodig nedslagtning af bønderne, blev Luthers budskab entydigt: enhver har pligt til at underkaste sig sine foresatte. På samme måde som den enkelte sjæls frelse var afhængig af Guds nåde, var hver enkelt undersåts skæbne afhængig af fyrstens nåde, som man ikke kunne påvirke, men blot betingelsesløst underkaste sig. Men Luthers lære indeholdt også elementer, der var stærkt medvirkende til det middelalderlige stændersamfunds sammenbrud. Den store tyske sociolog Max Weber (1864-1920) har i sin berømte afhandling „*Die protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus*“ (1905) beskrevet denne sammenhæng. Max Weber betoner betydningen af protestantismens bud om hårdt arbejde kombineret med en fordømmelse af et luksuriøst liv. Herved skabes en vigtig tilskyndelse til kapitalakkumulation, idet de ved hårdt arbejde opnåede profitter følgelig kun kunne bruges til investeringer. Især i England og USA har protestantismens lære om det enkelte individs personlige ansvar over for Gud været kraftigt medvirkende til, at det netop blev de angelsaksiske lande, hvor den industrielle revolution såvel som demokratiske idéer og institutioner først vandt udbredelse⁹. Når det enkelte menneske personligt er ansvarligt over for Gud, når alle er lige over for Gud, så fremmes individuel initiativ og konkurrence samtidigt med, at der rejses krav om indskrænkning af både den verdslige og gejstlige magt¹⁰.

Nedbrydning af fyrstens magt

Reformationen medførte, at der opstod en række protestantiske særkirker, f. eks. den calvinske¹¹. De få steder calvinismen fik magt, indførte den ganske vist et sandt rædselsherredømme, men hvor man ikke kunne opnå en sådan magt, men tværtimod var et truet mindretal, blev calvinismen i lighed med andre særkirker til en modig frihedskæmper mod den enevældige statsmagt. Selv om disse kirkers krav primært handlede om trosfrihed, så blev det dog en væsentlig årsag til de etablerede autoriteters sammenbrud. Det kristne budskab om hvert menneskes egen værdi kombineret med de religiøse sekters lære om, at det enkelte menneske ikke behøvede nogen autoritet som formidler i sit forhold til Gud, medførte, at også de religiøse sekter adopterede et individualistisk moralkodeks, om end i sit indhold på afgørende punkter forskellig fra de mere verdslige individualistiske bevægelses opfattelse.

Rivalisering mellem forskellige protestantiske bevægelser i Nordeuropa såvel som protestantismens generalangreb på den katolske kirke medførte en svækkelse af de religiøse magtthavere til fordel for den verdslige magt. Fjendskabet mellem de

rivaliserende trosretninger medførte ikke kun Trediveårskrigen (1618-1648), men på lidt længere sigt også større tolerance i religiøse spørgsmål, således at filosofi og videnskab kunne udvikle sig relativt frit. Selv om reformationen udløste en katolsk modreformation, der virkede kvælende på renæssancens ånd, så lykkedes det ikke i længden at bekæmpe de kræfter, renæssancen havde sat i gang. Til trods for at både den protestantiske ortodoksi og den katolske modreformation bekæmpede Galileis (1564-1642) heliocentriske lære i et forsøg på at holde liv i det ptolemæiske verdensbillede¹², så medførte den indre strid mellem kirkerne, at man var alt for svækket til i længden at kunne standse udbredelsen af Galileis idéer. Galileis lære bidrog derfor til en yderligere svækkelse af kirkernes autoritet. Den vældige fragmentering af magten i Europa betød, at næsten enhver idé eller verdensanskuelse altid kunne finde et eller andet fristed. Da selv den mindste fyrste ønsker at være absolut fyrste i sit eget territorium, vel at mærke også i religiøse spørgsmål, oplever de protestantiske lande en række landsfaderlige fyrster af et ortodoks teologisk tilsnit, meget fjernt fra renæssancens ånd, men som regel uden magt til at undertrykke de kræfter, der ønskede større frihed til det enkelte menneske. Var en fyrste derfor for egenrådige, risikerede han, at de bedste af hans undersåtter udvandrede til mere liberale lande, hvilket i sidste ende kun kunne skade hans eget riges økonomi og dermed egen magtbasis¹³.

Selv om reformationen fik stor betydning for kapitalismens fremvækst, så bør det dog understreges, at Luther, der helt levede i middelalderteologiens ånd¹⁴, ikke tilsigtede noget sådant, men tværtimod var fjendtligt sindet over for i al fald ét vigtigt element i et kapitalistisk system, nemlig handel. I sit pamflet „*Von Kaufhandlung und Wucher*“ (1524) fordømmer Luther udtrykkeligt enhver form for gevinst, der skyldes knaphed på markedet, idet han samtidigt understreger, at købmanden kun bør tage det for sin vare, hans arbejdsindsats og risiko er værd samt, hvad der gør ham i stand til at leve i overensstemmelse med sin stand. I modsætning til Luther anerkender Calvin købmandens ret til at opnå den bedst mulige pris for sine varer, ligesom han ikke fordømmer de mennesker, der tager en rente for at låne andre deres opsparede midler.

Den udvikling, der hermed var sat i gang, forfærdede mange tænkere. Hvad ville der ske, hvis forestillinger om mennesket som et individ med ubegrænsede rettigheder ikke blev holdt i ave af en religiøs tro? Ville menneskets stræben efter ubegrænset lykke ikke medføre en alles krig mod alle?

Knaphedsproblemet

Set i et mere snævert økonomisk perspektiv: Hvis alle gjorde krav på materielle rigdomme og ressourcer, måtte der nødvendigvis opstå knaphedsproblemer. Sådanne knaphedsproblemer har to aspekter: for det første spørgsmålet om, hvordan man kan sikre, at de knappe produktionsfaktorer bliver udnyttet optimalt. For det andet spørgsmålet om, hvordan vi fordeler de producerede goder. Medens spørgsmålet om en retfærdig distribution siden tidernes morgen i den ene eller anden form har været genstand for den politiske filosofi, er problemerne i forbindelse med en optimal ressourceallokering først blevet genstand for systematisk diskussion i forbindelse med fremvæksten af økonomi som en selvstændig videnskabelig disciplin.

Middelalderens moralopfattelse

Forklaringen på, at man først i nyere tid er begyndt at beskæftige sig med spørgsmålet om, hvordan mennesket burde omgås knappe ressourcer og goder, skal sikkert findes i, at man i middelalderen ikke tillagde jordiske goder større værdi. Afgørende for middelaldermennesket var den transcendentale frelse, som bl.a. var betinget af den pågældendes forhold til sine medmennesker. Gærrighed blev betragtet som en af de syv dødssynder. Den bestod i, at man forsøgte sin frelse til fordel for en overdreven interesse for denne verdens goder. Var gærrighed syndig, så var begær efter rigdom og penge det ikke mindre. I den kristne æras begyndelse havde Augustin (358-430)¹⁵ formuleret den morallære, der skulle komme til at dominere middelalderens tænkemåde mere end noget andet. I hans øjne bestod menneskenes tre hovedsynder netop i menneskenes begærlighed efter jordisk gods, efter berømmelse og efter seksuel tilfredsstillelse. Augustin sondrede ikke meget mellem disse tre drifter eller lidenskaber, men trangen til berømmelse kunne dog efter hans opfattelse betragtes med noget mildere øjne, hvis en sådan trang var forbundet med trang til ære og agtelse. Såfremt sidstnævnte trang udsprang af kærlighed til fædrelandet og samtidig virkede dæmpende på trangen til de andre drifter, anså Augustin det for at være en borgerdyd. Pointen i Augustins betragtninger er, at den ene trang, trangen til berømmelse og ære, tøjler de to andre drifter. Herved har Augustin foregrebet en opfattelse, som siden skulle komme til at spille en stor rolle i de tidlige liberale tænkeres opfattelse af menneske og samfund. Havde Augustin kun i forsigtige vendinger givet udtryk for sine tanker, om den ene last kan kontrollere de to andre, så fandt hans lære sidenhen stor udbredelse i de ridderlige-aristokratiske idealer, som regel uden den specifikke retfærdiggørelse Augustin udtrykkeligt havde givet udtryk for. Stræben efter ære slet og ret var ikke blot i modstrid med Augustins lære, men blev kraftigt fordømt af andre religiøse forfattere lige fra Thomas af Aquinas (1225-1274)¹⁶ frem til Dante (1265-1321).

Renæssancen

Med middelalderens sammenbrud kom tingene til at se anderledes ud. Ikke blot blev renæssancemenneskets stræben efter ære en altdominerende ideologi i takt med, at kirkens indflydelse var i forfald, men denne trang virkede ingeniunde som en dæmper på hverken begær efter rigdom eller seksuel tilfredsstillelse, som Augustin havde håbet. I en verden, hvor goderne er knappe¹⁷, og hvor menneskenes begær ikke længere holdes i ave af hverken ridderlige-aristokratiske idealer eller en transcendent orden, opstod der uvægerlig en skærpet strid om fordelingen af goderne¹⁸. Hvad den ene har tilegnet sig med held, kan den anden ikke længere råde over. En forøgelse af den enes velfærd har en formindskelse af den andens til følge. Samfundet er tilsyneladende et nulsum-spil, idet den ene kun kan vinde, såfremt den anden taber. Følgen bliver, at enhver, der stræber efter lykke i form af jordisk gods, efter bedste evne må søge at styrte den anden i ulykke, ligesom enhver vil bestræbe sig på at undgå at blive et bytte for den andens lykkesstræben. I sidste ende bliver det et spørgsmål om, hvem der er den stærke og hvem den svage; samfundet vil blive behersket af den stærkeres ret. Men det medfører også, at hvert enkelt menneske må bruge flere og flere af sine ressourcer til at forøge sin magt. Herved bliver menneskets stræben efter egen lykke forvandlet til dets stræben efter ubegrænset magt, i sid-

ste ende til alles ubegrænsede ulykke. Renæssancemennesket, befriet for middelalderens snærende bånd, ophøjet til øverste autoritet, afslører sig nu som rovdyr. Det, der begyndte som et nulsum-spil endte som et negativsum-spil, hvor alles kamp mod alle medfører, at de rigdomme, man kæmper om, ødelægges. I en sådan anarkistisk tilstand synes det enkelte menneske kun at have tre muligheder med hensyn til, hvordan det kan anvende sine knappe ressourcer: at røve fra andre, at forsvare sig mod at blive bestjålet af andre eller i en produktiv indsats. Men da muligheden for at beholde resultatet af sin produktive indsats er ganske ringe, vil incitamentet til at frembringe goder være minimal; hverken handel eller produktion, hverken kunst eller videnskab vil trives. Menneskenes liv bliver hæsligt, brutalt og kort. Når alle, uhindret af samfundets normer, med magt søger at gennemtvinge deres krav om andel i de knappe ressourcer, bliver det, man i sidste ende vil opnå, nemlig lykke, umuliggjort. Først når der fremstår en politisk struktur vil situationen med ét ændres. Idet staten får overdraget et monopol på magtanvendelse, således at røveri hindres og ejendomsretten garanteres, vil der være skabt incitament til en øget produktiv indsats. Først senere får man blik for, at staten forstået som magtapparat kan benyttes til en omfordeling af goderne mellem forskellige samfundsgrupper. Netop sidstnævnte problemstilling står som noget helt centralt i Public Chopice forskernes analyse, men herom senere.

Individuel frihed eller fred.

Det var Thomas Hobbes (1588-1679), som i 1651 som den første skildrede faren for anarki i sin berømte bog *Leviathan*. Han skrev i en tid præget af den feudale ordens sammenbrud og de religionskrige, der fulgte i kølvandet heraf. For Hobbes er det enkelte individ ikke blot den højeste autoritet, men tillige den største fare. I modsætning til Rousseau (1712-1778), der mente, at menneskets sande natur var sådan beskaffen, at det ville kunne leve i fredelig harmoni med sine medmennesker i et fællesskab, så Hobbes ingen mulighed for, at man samtidigt kunne realisere både den individuelle frihed og et samfund behersket af fred i landet¹⁹. Hobbes, der i sin af Galilei inspirerede nøgterne analyse af samfundsforholdene havde frigjort sig fra enhver form for utopiske drømme, mente, at mennesket af naturen ikke var noget socialt væsen, men styret af egne behov og derfor vagtsomt over for sine medmennesker, som det opfatter som en trussel mod egen eksistens²⁰. Hovedkræfterne bag menneskers handlinger så Hobbes på den ene side i menneskets stræben efter magt, på den anden side i menneskets frygt for døden. I lighed med en række andre tænkere var den heroiske dyd for Hobbes i virkeligheden ikke andet end ren og skær selvopretholdelse.

Det synes som om de aristokratiske idealer, sådan som Corneilles (1606-1684) endnu priste dem i sine overspændte tragedier, på uforklarlig vis og i løbet af ganske kort tid forsvandt for siden at blive latterliggjorte som i f. eks. Cervantes (1547-1616) berømte roman *Don Quiotte*. Med disse idealers forsvinden var også Augustins håb om, at trangen til berømmelse kunne dæmme op for menneskenes øvrige lidenskaber, gjort til skamme; menneskenes begær efter penge, magt og seksuelle oplevelser syntes på ny at have fået frit løb. Med renæssancen indledes en fornyet interesse for både studiet af menneskets „sande natur“ som for en statsteori, der tager sit udgangspunkt i „tingenes sande væsen“, som Machiavelli udtrykte det. Håbet om, at det ville være muligt at studere både

stat og menneskets natur ved hjælp af videnskabelige metoder, voksede i det følgende århundrede i takt med de fremskridt, naturvidenskaberne kunne opvise. Mange politiske filosoffer blev fascinerede af den tanke, at det ville være muligt at finde de „bevægelseslove“, der styrede menneskenes handlinger²¹. Fortidens utopiske tænkere blev anklaget for at have „fremstillet mennesket ikke som det er, men som de gerne ville have, det skulle være“, som Spinoza (1632-1677) skarp formulerede det i sin *Tractatus politicus*. Ifølge Spinoza burde man hellere studere menneskenes handlinger og drifter på samme lidenskabsløse måde, som man undersøger linier, flader og fysiske genstande. Siden skulle Jean-Jacques Rousseau (1712-1778) i afhandlingen *Contrat social* give udtryk for en lignende tanke, når han indleder værket med at sige, at han ud fra studiet af mennesket som det er og ud fra loven, som siger, hvordan det burde være, vil forsøge at finde et legitimt og tilforladeligt princip på grundlag af hvilket, man kan regere. Det var siden renæssancen blevet den fremherskende overbevisning, at man ikke kunne nære tillid til, at en moraliserende filosofi eller religiøse påbud ville kunne tæmme menneskenes destruktive lidenskaber. Man måtte gå nye veje, hvor det logiske ville være at begynde med en mere videnskabelig forståelse af den menneskelige natur. Men hvis moraliserende formaninger eller trussel om helvedes evige pinsler ikke kunne styre menneskene, hvilke alternativer var der da? I det følgende vil vi se lidt nærmere på de svar, man i tidens løb har givet på dette for menneskenes velfærd så vigtige spørgsmål.

Den løsning, som lå nærmest, er et krav om at anvende tvang og undertrykkelse. Det skulle være statens opgave at hindre de mest destruktive sider af de menneskelige lidenskaber om nødvendigt ved anvendelse af magt. Det var tanker, allerede Augustin havde fremsat, og som med fornyet styrke blev gentaget af Calvin. For sidstnævnte er den uretfærdighed, der måtte eksistere i en etableret social og politisk orden, blot en retfærdig gengældelse for det faldne menneskes synd, som man følgelig burde bære med tålmodighed. De argumenter, Hobbes fremfører i sin bog *Leviathan*, er på mange måder beslægtede med både Augustins og Calvins tanker. Men det afgørende nye hos Hobbes er dennes forestilling om en samfundskontrakt, der i sin ånd fuldstændig repræsenterer et brud med tidligere forestillinger.

Hobbes som den absolutistiske stats filosof

For Hobbes var det vanskeligt at se, hvordan man i en situation, hvor de gamle idealer på ganske kort tid var brudt sammen uden at være blevet erstattet af nye, kunne forene det enkelte menneskes trang til personlig frihed med en fredelig sameksistens mellem borgerne. En indre fred i riget var for Hobbes en forudsætning for, at menneskene kunne leve lykkelige og opnå velstand. Derfor var valget mellem det enkelte individs frihed og et samfund med indre fred ikke vanskeligt for ham: kun en almægtig stat, *Leviathan*, ville være i stand til at sikre den eftertragtede fred. Borgerne måtte give afkald på deres personlige frihed og i stedet underkaste sig en sådan enevældig statsmagt. Imidlertid mente Hobbes ikke, at en sådan almægtig stat opstår som resultat af, at nogen magt tvinger borgerne ind under staten, men ved en frivillig kontrakt eller samfundskontrakt mellem borgerne, der har gennemskuet negativsum-spillet og ønsker at slippe ud af denne ødelæggende situation. Det er denne forestilling om frivillighed, der på afgørende vis bryder med tidlige tiders filosofi om sta-

ten som tvangsapparat. For Hobbes er borgerne beredte til frivilligt at give afkald på deres individuelle frihed for til gengæld at opnå personlig lykke og velfærd. Det vanskelige ved at få greb om Hobbes tanker er, at han samtidigt med at understrege frivilligheden i menneskenes indgåelse af en samfundskontrakt blev den absolutistiske stats filosof, idet han foretrak monarkiet frem for både et demokrati og et aristokrati.

De tilsyneladende modstridende synspunkter hos Hobbes kan kun forstås, hvis man understreger, at en absolutistisk stat ikke betød, at den enevældige monark kunne bruge sin magt efter forgodtbefindende. Tværtimod. For Hobbes vil offentlige (det vil sige borgernes) og private interesser (det vil sige monarkens), nødvendigvis være i bedst mulig harmoni med hinanden, idet ingen monark kan fremme sin rigdom, sin magt og sin ære på anden måde end ved at sørge for, at undersåtternes velstand og anseelse blomstrer. Er monarkens undersætter forarmede eller ligger de i en ødelæggende strid med hinanden, vil de ikke være i stand til at forsvare landet mod ydre fjender. Monarken vil derfor ikke bruge sin magt efter forgodtbefindende, men have en vital interesse i at fremme sine undersåtters lykke og velfærd. Men det betyder rigtignok ikke, at monarken og dermed staten, som er hans tvangsinstrument, i lighed med moderne velfærdsstater selv skal optræde som leverandør af alskens varer og tjenesteydelser. Den enevældige stat skal iflg. Hobbes ikke råde over egne ressourcer af betydning, men indskrænke sin virke til først og fremmest at definere regler for erhvervelse og overdragelse af ejendomsret samt skabe institutioner for løsning af uenighed mellem borgere i ejendomsspørgsmål. Ud over at sørge for lov og orden samt nationalt forsvar har staten et meget begrænset sæt af sociale opgaver at tage vare på.

Den senere udvikling

Imidlertid udviklede de enevældige stater sig på en ganske anden måde, end Hobbes havde ønsket det. Helt imod Hobbes intentioner blev staten som oftest til den enevældige herskers undertrykkelsesinstrument, der ganske mod hensigten krævede endog betydelige ofre af sine undersætter. En sådan udvikling gav i stigende grad anledning til tvivl om den enevældige fyrstes legitimitet, en tvivl, der manifesterede sig i flere og flere kritiske røster. Hvad skulle man stille op, hvis den enevældige hersker ikke kan opfylde sine opgaver på grund af overdreven mildhed, grusomhed eller andre svagheder? Man begyndte at indse, at det ikke var nemmere at få etableret et begrænset repressivt styre end det var at tæmme menneskenes begærlighed ved hjælp af moraliserende filosofers eller kirkefædres formaninger.

Deling af magten.

Kritikken af teorien om den almægtige fyrste og den absolutistiske magt, fyrstens stat i praksis udøvede, udviklede sig i to retninger. Dels søgte man at lægge bånd på den enevældige herskers vilkårlige magtudøvelse gennem en tredeling af statsmagten, i den lovgivende, den udøvende og den dømmende myndighed, dels forsøgte man at få demokratisk medbestemmelsesret. Statsmagten, som man af hensyn til den indre fred i samfundet ikke ønskede at indskrænke, skulle på den måde hindres i at blive forvandlet til en fare for dem, den skulle beskytte. Det blev den franske filosof Montesquieu (1689-1755) der gav en mere teoretisk begrundelse for en tredeling af magten. Montesquieu's opfattelse var ikke præget af den

franske, men af den engelske praksis, omend hans viden om engelske forhold nok var præget af en overdreven forestilling om den faktiske magtdeling i England. Montesquieu var enig med bl. a. Hobbes i dennes opfattelse af den menneskelige natur: „*Menneskets stræben efter magt er naturlig; den er umættelig; den bliver på det nærmeste stimuleret hele tiden og aldrig tilfredsstillet ved besiddelse af magt*“⁴². Hensigten med en deling af magten var tænkt som et forsøg på at hindre magtmisbrug; „*...for at ingen misbrug af magt skal finde sted, er det nødvendigt, at forholdene bliver arrangeret på en sådan måde, at magt bliver indskrænket af magt*“⁴³. Dette skulle ske ved at der blev indbygget forskellige konstitutionelle og institutionelle sikringer i systemet.

Montesquieu's tanker fik stor indflydelse på den amerikanske forfatning, der med sine „checks and balances“ drog vidtgående konsekvenser af hans magttredelighedslære. Men i modsætning til Montesquieu's overvejelser vedrørende spørgsmålet, hvorledes man kunne indskrænke en absolut monarks magtbeføjelser, var de amerikanske forfatningsfædre især optaget af spørgsmålet, hvorledes man bedst kunne sikre den private ejendomsret. Spørgsmålet om magtmisbrug fra de politiske magthavere blev indgående diskuteret af „the Founding Fathers“. Et godt indblik i den del af den amerikanske diskussion får man ved at se på Alexander Hamiltons (1757-1804) argumentation for, at en præsident burde kunne genvælges. Hvad ville der ske, spørger Hamilton, hvis man indfører et forbud mod genvalg af en præsident, hvis embedsperiode er udløbet. „*Skulle det ske*“, siger Hamilton, „*at en grisk mand skulle beklæde embedet, og ifald han kan se frem til det tidspunkt, hvor han definitivt må give afkald på de goder, han nyder, kunne det ske, at han ville kunne mærke de for en sådan mand ikke let afviselige tendenser til at udnytte lejligheden, så længe den varer, på bedst mulige måde og han ville måske ingen skrupler have ved at betjene sig af de mest korrupte midler for at kunne høste et rigere udbytte medens tid er; men den samme mand med en anden fremtid foran sig, ville formentlig kunne nøjes med de regulære indtægter, hans embede giver og måske endda afstå fra at risikere konsekvenserne af det misbrug, han har mulighed for at begå. På den måde kunne hans begærlighed ligefrem blive en beskyttelse mod hans begærlighed. Lad os ydermere gå ud fra, at denne mand er lige så forfængelig og ærgerrig som han er grisk; såfremt han kan forvente, at han kan forøge og forlænge sin anseelse ved god opførsel, vil han måske vige tilbage for at ofre sin higen efter ære til fordel for sin higen efter gevinst. Skulle han derimod ingen anden udsigt have foran sig end at hans stilling uundgåelig nærmer sig sin afslutning, så vil hans griskhed sandsynligvis sejre over hans forsigtighed, hans forfængelighed og hans ærgerrighed*“⁴⁴. „The Founding Fathers“ forestilling om „checks and balances“ må forstås i lyset af ovennævnte citat, der viser, hvorledes man mente, at forskellige lidenskaber kunne bruges til at neutralisere hinanden.

Mindskelse af magten.

Den anden form for kritik ville ikke kun tæmme statsmagten ved en tredeling af magten, men sigtede desuden på at mindske den almægtige stat. Dette var liberalisternes løsning på det problem, Hobbes havde stået overfor²⁵. Men hvorledes mente liberalisterne, at man kunne få mennesker, der nu var blevet befriede fra både moralsk og politisk tvang og der alle stræbte efter egen lykke og velfærd, til at leve fredeligt med hinanden i en verden, hvor ressourcerne var knappe, og hvor statens

ikke havde magt til at holde fred mellem borgerne?

Hvor Hobbes havde forsøgt at vise en vej ud af anarkiets negativsum-spil frem til et nulsum-spil ved ad frivillighedens vej at oprette Leviathan situationen, så gik liberalisterne et skridt længere, idet de mente, at man kunne komme ud af den almægtige stats undertrykkelse uden at nulsum-spillet igen blev til et minussum-spil, men tværtimod førte frem mod et positivsum-spil. Løsningen så de i en fri markedsøkonomi. Markedsøkonomien er naturligvis ikke nogen liberalistisk opfindelse, derimod deres opdagelse. De før-kapitalistiske samfund kendte selvfølgelig markedsprincipperne, men disse principper indtog ikke nogen fremtrædende rolle, men var mere eller mindre underordnet de ovenfor omtalte via fødslen fastlagte sociale, religiøse og kulturelle relationer. Desuden gjaldt, at blev markedsøkonomi ikke direkte fordømt, hvad der oftest var tilfældet, så blev et sådant systems måde at fungere på langt fra forstæet. Det er altså liberalisternes fortjeneste, at de systematisk tog fat på at analysere markedsøkonomien og dens virkninger. Det nye i liberalisternes tanker var, at man ud fra studier af den historiske udvikling, der faktisk havde fundet sted, var i stand til at give en teoretisk underbygget begrundelse for et samfund, hvor den enkelte borgers velfærd ikke blev opnået på andre borgeres bekostning, men tværtimod kun kunne opfyldes, hvis andre menneskers velfærd samtidigt blev forøget. Stedet, noget sådant kunne ske, var en markedsøkonomisk orden, hvor borgerne frivilligt byttede varer og tjenesteydelser med hinanden.

En sådan markedsøkonomisk orden forudsætter imidlertid almenlydige, generelle regler, som ikke kan ændres vilkårligt af nogen magt. John Locke (1632-1704) var den første, der behandlede dette problem indgående. I lighed med Hobbes opererer også Locke med en samfundskontrakt, idet kun en sådan vil kunne hindre, at borgernes frihed på vilkårlig måde blev undertrykt af andres magtanvendelse. Skulle man undgå den af Hobbes frygtede alles kamp mod alle, heri var Locke ligeledes enig med Hobbes, så var det nødvendigt med en stat, der om påkrævet med magt kunne sikre alles frihed. Men hvem skal man betro denne statsmagt, hvem vil være i stand til at regere uvildig? For liberalisten Locke er svaret, at man ikke kan stole på noget menneske, hvorfor intet menneske, men loven skulle regere. Englænderne har rammende betegnet denne idé for „*the rule of law, not of men*“. En sådan lov måtte indeholde almenlydige retsregler, som alle kunne være enige om at acceptere. Disse almene retsregler foreskrev så, hvilken adfærd der var ret og hvilken uret samt, hvad man skulle gøre, om der opstod strid mellem borgerne. Loven skulle være ens for alle. Der skal „*regeres ved hjælp af offentliggjorte og grundfæstede love, som ikke kan ændres i konkrete sager, men som har samme regel for rige og fattige, for hoffets yndling og for bonden bag ploven*“ (Locke: „*Two Treatises of Government*“). Når man har sådanne almenlydige, generelle retsregler, så kan alle vide, hvor de står samt have tillid til, at der i tilfælde af strid vil være fair play i overensstemmelse med disse kendte regler. Det burde være i alles interesse at enes om sådanne regler, hvorimod det vil være ret umuligt at bevare fred mellem borgerne, om de fik den opfattelse, at retten er vilkårlig. Afgørende for Locke var, at statens ret til at give love skulle begrænses. Staten skulle ikke kunne give love efter forgodtbefindende, men kun sådanne, der fremmede alle borgeres vel. For Locke skulle samfundskontrakten derfor ikke være ensbetydende med, at mennesket blev underkastet en despotisk stats vilkårlighed;

skete noget sådant, havde mennesket ret til at yde modstand. Locks synspunkt blev siden udbygget af John Millar (1735-1801), en anden, mindre kendt repræsentant for de skotske liberalister²⁶.

Således blev det tilsyneladende umuliggjort, at statsmagten kunne benyttes til at varetage egne eller bestemte samfundsgruppers særinteresser. Man mente, at man havde lagt sådanne bånd på statens mulighed for at anvende magt, at man ikke risikerede at havne i en situation, der var værre end det af Hobbes frygtede anarki.

Lockes og de klassiske liberalisters svar på Hobbes problem er altså, at man kun kan få mennesker, der alle har frihed til at stræbe efter egen velfærd, til at leve relativt fredeligt sammen, om alle accepterer, at de kun kan udfolde deres personlige frihed inden for rammerne af sådanne generelle retsregler. Håndhævelsen af disse retsregler må overlades til statsmagten, som ikke tildeles magt til at ændre disse regler. Indførelsen af generelle retsregler og statens mulighed for at regulere en eventuel konflikt mellem borgerne er naturligvis ikke ensbetydende med, at al konflikt ophører, eller at enhver dom i en konflikt altid vil finde de involverede personers bifald. Det er vigtigt at bemærke, at disse forudsætninger for et liberalt samfund ikke, sådan som tidligere tiders politiske tænkere som oftest havde gjort det, prætenderer at gøre alle borgere lykkelige endsige skabe den store harmoni mellem menneskene, sådan som man i årtusinder havde drømt om²⁷. Man søger alene at skabe det minimum af fælles retsregler, der muliggør, at menneskene på fredelig vis kan efterstræbe deres egne mål. Om menneskene herved har succes eller ikke, bliver lykkelige eller ikke, kan iflg. liberal opfattelse ikke være statens anliggende, men alene den enkelte borgers.

Et frit marked bestående af et komplekst netværk af frivillige aftaler vil naturligvis kun kunne fungere, såfremt ejendomsretten²⁸ er klart fastlagt og sikret af staten. Ingen personer må kunne bruge andres ejendom herunder arbejdskraft uden disses samtykke. Det er naturligvis nødvendigt, at den enkelte menneskes ret til frit at kunne disponere over sin ejendom ikke på vilkårlig måde bliver indskrænket af statsmagten, hvis markedet skal spille den fremtrædende rolle, liberalisterne ønskede.

Liberalisterne mente hermed at have opdaget en situation, hvor personlig frihed og stræben efter egen velfærd kunne lade sig gøre på fredelig vis, noget der ville have forekommet Hobbes umuligt. Men mere end det; liberalisterne mente tillige, sådan som vi har omtalt det tidligere, at man i et sådant system ville være kommet ud af et nulsum-spil og frem til et positivsum-spil. Men det betyder naturligvis også, at den enkelte menneskes velfærd meget mere end tidligere blev afhængig af egen indsats i markedsprocessen, et forhold, der gav og fortsat giver anledning til megen kritik. Der var med andre ord divergerende opfattelser af det etisk forsvarlige i et samfund præget af mennesker, der alle søgte efter egne fordele. Vi skal i det efterfølgende afsnit se lidt nærmere på datidens etiske debat omkring markedsøkonomien og menneskenes ret til frit at efterstræbe egne mål.

Et af interesser styret samfund

Vi har ovenfor flere gange omtalt, hvorledes forskellige politiske tænkere i tidens løb har argumenteret for, at man burde forsøge at tæmme menneskenes lidenskaber ved at spille de forskellige lidenskaber ud mod hinanden. Spørgsmålet er blot,

hvilke lidenskaber skulle man bruge til at tæmme de lidenskaber, som var de virkelig „vilde“. Kunne man blot sondre mellem de forskellige former for lidenskaber, ville det være muligt at bekæmpe ild med ild, mente det 17. årh.'s filosoffer. Hermed vender man tilbage til tanker, som Augustin i sin tid flygtigt havde antydnet (se ovenfor s. 9).

Svaret på det vigtige spørgsmål om, hvilke lidenskaber der ud fra princippet *divide et impera* skulle bekæmpe hvilke, udeblev ikke: de lidenskaber, som man anså for egnede til at tæmme de virkelig farlige, anså man for at udspringe af den menneskelige fornuft i form af en indsigt i, hvad der tjente den enkeltes interesser bedst. Hermed blev interesser stillet op over for lidenskaber på en sådan måde, at hvis man blot kunne få borgerne til at følge deres egne interesser og ikke give sig deres lidenskaber i vold, ville man ikke blot kunne hindre et minussum-spil, men have skabt noget helt nyt, et plussum-spil til gavn ikke blot for den enkelte, men for hele samfundet, sådan som vi ovenfor kort har omtalt det. Vi skal i det følgende se lidt nærmere på interesser eller for at bruge et andet ord om det samme fænomen, egen nytte.

Men først en lille sproglig afklaring i forbindelse med begrebet interesse. I vor tid kender vi bedst begrebet interesse brugt i forbindelse med „klasseinteresser“ eller „interessegrupper“, men i den sidste halvdel af det 16. årh., hvor begrebet var ganske udbredt i Europa, var dets betydning ingeniunde indskrænket til som i dag kun at betegne de materielle aspekter af den enkeltes velfærd. Begrebet omfattede den enkeltes stræben i hele sin mangfoldighed, herunder også spekulationer over hvordan man bedst når sine mål.

Det er Machiavellis idéer, der også her har virket stimulerende for den retning inden for den politiske filosofi, der søgte en løsning på Hobbes problem ved at spille menneskets interesser ud mod dets lidenskaber. Machiavellis ikke særlig præcist formulerede tanker udviklede sig hos politiske tænkere til den idé, at som fyrsten hersker over sit folk, således hersker interesserne over fyrsten. Interesserne var så at sige tyrannens tyran. Fulgte en fyrste ikke sine interesser, men gav sig sine lidenskaber i vold, ville det føre ham i ulykke. Blot var der den svaghed ved hele filosofien, at lige så lidt som man i sin tid kunne opfylde de moralske krav, etikken stillede til den enkelte, lige så lidt kunne man nu præcist finde frem til, hvad der nu egentlig var den enkeltes interesse. Endvidere var man til at begynde med alt for optaget af at fokusere på fyrstens interesser, ikke på den almindelige borgers. Men især i England skulle interessebegrebet hurtigt blive knyttet til forskellige befolkningsgruppers ve og vel. Hermed slår man ind på en vej, hvor grupper og enkeltpersoners interesser mere og mere bliver ensbetydende med økonomiske krav. Langt senere, i begyndelsen af det 18. årh., definerer Shaftesbury interesse som „fordring på de behageligheder, gennem hvilke vi ernærer og oprettholder os“. Besiddelse af rigdom, siger han, er den lidenskab, der forekommer os særligt interessant²⁹. Men inden da har der været en intens debat omkring begrebet interesse eller egen nytte.

Især Bernard Mandeville (1670-1733), der med sin bog „*Fable of the Bees*“ (1705) forsøgte at vise, at det meget vel var muligt, at en ifølge gængs moral³⁰ forkastelig egenlystig adfærd kunne have konsekvenser, der kom samfundet som helhed til gode, fik en afgørende virkning på den efterfølgende diskussion omkring hele denne problemstilling. Den, der ville det onde, mente Mandeville, kunne meget vel bevirke det gode,

sådan som det også kommer til udtryk i undertitlen på hans bog: „*Private Vices, Public Benefits*“. Egennyttens blev dengang som i dag for det meste betragtet som noget uetisk, idet man mente, at moral og etik måtte have noget med askese og selvovervindelse at gøre. Denne opfattelse af egennytte som noget negativt modsat næstekærlighed var et centralt budskab i den kristne lære. Selv en så stor tænker som Immanuel Kant (1724-1804), der kendte og satte stor pris på Adam Smiths arbejder, hvor lignende synspunkter var blevet fremsat, kunne kun forestille sig handlinger, der blev foretaget af pligtfølelse, som moralsk værdifulde.

Den berømteste af liberalismens tænkere, skotten Adam Smith³¹ (1723-1790), er den første, der ikke opfatter egenyttige handlinger som en last, sådan som Mandeville endnu havde gjort det, men som noget positivt³². Han var med andre ord ikke enig med Mandeville i dennes opfattelse af egennytte som noget moralsk forkasteligt. Egennytte er for Smith ikke en tøjlesløs egoisme, men en naturlig måde for mennesket at sørge for sig og sine. Egennytte handler ingenlunde udelukkende om at øge sin egen materielle velfærd, men også om så forskellige ting som stræben efter magt, forsøg på at opnå andres velvilje og sympati, søgen efter anerkendelse, ære eller taknemmelighed, men først og fremmest om det enkelte menneskes ret til selv at træffe beslutninger, altså om personlig frihed³³. For Smith er det noget positivt, at menneskene forfølger egne interesser, ikke mindst fordi en sådan egennyttig moral ikke blot er omkostningsfri for andre, men oven i købet gavner andre, sådan som også Mandeville mente. Markedsøkonomiens særlige egenskaber består netop i at kunne transformere egennytte, så den kommer til at tjene andre mennesker. Herved harmoniseres den enkeltes vel med medborgernes vel, egennytte med dyd. Smiths opfattelse af, hvad man skulle forstå ved egennytte, adskilte sig derfor ganske meget fra både Hobbes og Mandevilles opfattelse. Forskellen i opfattelse udsprang i sidste ende af forskelle i deres syn på menneskets natur. Hvor Hobbes og Mandeville så mennesket som et egoistisk væsen uden megen sans for sine medmennesker, havde Smith en meget mere nuanceret opfattelse. I sit berømteste værk, „*The Wealth of Nations*“ siger Smith, at „*en forøgelse af rigdom er det middel, ved hjælp af hvilket de fleste mennesker forsøger og ønsker at forbedre deres situation. Det er det almindeligste og mest åbenbare middel...*“³⁴ Negativ var egennytte kun, når den gik ud over sine naturlige grænser, d.v.s. enten blev for stærk eller for svag. For Smith fører for megen egeninteresse til egoisme og dermed tøjlesløs hensynsløshed over for andre, hvorimod for lidt egennytte medfører sløvhed og dovenskab. Både for lidt og for megen egennytte er efter Smiths opfattelse unaturlig og ødelæggende for et samfund. Derfor afviste han også samfund, der enten krævede en absolut frihed, sådan som anarkismen gjorde det, eller kollektivismen, som helt ville undertrykke menneskenes naturlige egennytte. Ej heller havde han tiltro til et samfund, der stillede etiske fordringer om en altruistisk adfærd langt ud over, hvad mennesket havde i form af naturlig medfølelse. Et samfund måtte bygge på mennesket som det var, ikke en anmassende ideologi eller sværmerisk utopi. En naturlig egennytte fremmer også dyder som at bruge sine kræfter og penge til almennyttige og velgørende formål.

Ejendomsretten

For Smith er egeninteressen nøje forbundet med ejendomsretten. Al erfaring viser, at det er ejendomsretten, der er

drivkraften bag egeninteressen. Allerede Aristoteles (384-322) talte om ejendomsrettens „hjemmelighedsfulde kraft“; uden ret til at eje resultatet af sin møje, forsvinder drivkraften bag egeninteressen, forsvinder trangen til at pleje og vedligeholde tingene, forsvinder trangen til personlig selvudfoldelse og ansvarsfølelse. Er ejendomsrettighederne fastlagte, fungerer samfundet mere harmonisk, fordi man ikke behøver at bruge kostbare ressourcer på at kæmpe om, hvem der skal have hvad, sådan som det sker i kollektive systemer i form af komplicerede politiske og bureaukratiske organisationer. Statens opgaver i forbindelse med ejendomsretten består i en sikring af borgernes ret til at råde over deres ejendom, herunder sikre, at ingen med magt frarøver nogen deres retmæssige ejendele. Desuden skal staten etablere et retssystem, der drager den til ansvar, der ikke har overholdt en indgået aftale. En sådan protektiv stat eller minimalstat må med andre ord etablere en legal orden, der primært er baseret på konstitutionelt sikrede individuelle frihedsrettigheder. Adam Smith tager i sin polemik mod Quesnay (1694-1774) afstand fra den tanke, at en markant økonomisk forbedring skulle behøve politisk styring: „*i samfundet er den naturlige anstrengelse, som enhver stedse foretager for at forbedre sin situation, et spørgsmål om selvopretholdelse, der på mange måder er i stand til at afværge og korrigere de økonomiske aktiviteters uheldige virkninger...*“³⁵. Og andetsteds, ligeledes i bogen „*The Wealth of Nations*“, siger Smith: „*Hver enkelts naturlige anstrengelse for at forbedre sin situation er, såfremt den nyder frihed og sikkerhed, et så mægtigt princip, at den alene og uden anden hjælp ikke blot vil være i stand til at føre samfundet frem mod velstand og rigdom, men også i stand til at overvinde de mange hundrede overflødige forhindringer, ved hjælp af hvilke tåbeligheden i de af menneskenes skabte love alt for ofte søger at besværliggøre sådanne anstrengelser*“.

Hvad er en vare værd?

Et problem, der kunne stille sig hindrende i vejen for fremvæksten at en markedsøkonomi var spørgsmålet om en „retfærdig“ pris eller en vares værdi. Også på dette ældgamle strids-spørgsmål mente liberalisterne at have fundet et gyldigt svar³⁴. Prisdannelsen på varer, sådan som den finder sted i markedet, er ifølge liberal opfattelse ledet af det centrale etiske princip, som består i, at ingen vil indgå en handel med en anden, uden at han mener, at han får mere, end han giver. Vil en køber betale mindre end sælger mener, hans vare er værd, står det sælgeren frit at sige nej og forsøge, om han kan finde en anden køber, der vil betale mere, ligesom køberen frit kan søge en sælger, der vil overlade ham det ønskede gode til den pris, han er villig til at betale. Når borgerne på den måde kan udveksle varer og tjenesteydelser frit, vil der være en tendens til, at der for alle de mange former for goder, der omsættes på markedet, vil opstå en markedspris eller „ligevægtspris“, d.v.s. en pris, hvor den udbudte mængde svarer nogenlunde til den efterspurgte mængde. Presses prisen op over denne pris, vil køberne ikke aftage alle de udbudte varer, omvendt, presses prisen ned under ligevægtsprisen, vil sælger ikke udbyde den mængde varer, køber er villig til at aftage. Markedsprisen for de enkelte goder ændrer sig naturligvis i takt med ændrede produktionsmetoder eller ændrede præferencer hos aftagerne. Med hensyn til konsumenternes præferencer har der været rettet megen kritik mod reklamer, idet man bl. a. har hævdet, at man ved reklamens hjælp kan manipulere med forbrugerne.

Et sådant synspunkt beror nok på en række misforståelser, bl. a. med hensyn til markedets karakter, idet man ud fra den traditionelle økonomiske teori er gået ud fra, at markedet befinder sig i ligevægt, idet konsumenterne har fuldstændig viden om de udbudte varer. En mere realistisk opfattelse af markedet opfatter derimod markedet som en dynamisk proces, hvor ingen af aktørerne besidder fuldkommen viden, men hvor informationer tværtimod selv er et knapt gode, der i lighed med alle andre varer vil opstå markedspriser på. Set i det lys er reklame derfor en absolut nødvendighed, hvis markedets aktører skal træffe beslutninger ud fra så gode informationer, man nu engang skønner nødvendigt³⁵.

Med hensyn til en vares værdi, findes der efter liberal opfattelse ingen anden form for „retfærdig pris“ end den, man når frem til i et frit marked. Andre opfattelser af, hvad man skal forstå ved en retfærdig pris, har man ikke kunnet nå til enighed om; som regel har sælger ment, at en retfærdig pris lå over, køber, at den lå under den faktiske markedspris. Hvad et frit marked giver borgerne mulighed for er at sælge hhv. købe til den bedst mulige pris. Omtalte betragtninger gælder naturligvis også for prisdannelse på arbejdsmarkedet, lønnen. Også her vil der, såfremt den enkelte udbyder og den enkelte aftager af arbejdskraft ikke hindres heri, indgå frivillige aftaler, opstå „ligevægtspriser“ for forskellige former for arbejdskraft, således at der hverken er „købere“, der savner arbejdskraft eller „sælgere“, der ikke har et arbejde. Specielt med hensyn til arbejdernes frihed til at søge at opnå den bedst mulige løn brød liberalisterne afgørende med den tidligere opfattelse, hvor man mente, at fik arbejderne en løn, der lå meget over sultegrænsen, så ville de blive arbejdsu villige og dermed ikke bidrage til skabelse af samfundets rigdom. Smith mente i modsætning hertil, at der ingen forskel var mellem den måde kapitalisten og arbejderen reagerer på udsigt til større indkomst: på samme måde som profitmotivet får igangsætterten til at anstrenge sig mest muligt, vil arbejderen lægge sig i selen, hvis han får økonomisk gevinst derved. For begge er udsigten til „belønning“ drivkraften, der øger samfundets velstand, der fører fra en nul-sum situation til et plus-sum spil.

Fra behovs- til præstationsprincip

Hvor middelalderens samfund var baseret på et behovsprincip, hvor enhver kunne gøre sådanne krav gældende, der var passende for hans stand, er en markedsøkonomisk orden karakteriseret ved et præstationsprincip; man kan kun tilfreds-stille sine behov i den udstrækning ens medborgere er villige til at betale for det, man selv har præsteret. Den, der intet præsterer, kan heller intet nyde. I et sådant samfund er det ikke nok at være sulten for at få brød, med mindre nogen er villig til at forære den pågældende brød. Ser vi bort fra sådanne frivillige gaver samt muligheden for at tvinge andre til at afgive noget af det, de har præsteret, så vil ingen kunne tilfredsstillе sine behov uden selv at have præsteret noget. Men at nogen skal præstere tvangsarbejde på grund af andres magtanvendelse, opfatter liberalisterne som moralsk forkastelig. Denne betragtning gjaldt også for tvang udøvet af staten, så kunne indehaverne af de politiske magtpositioner være valgt nok så demokratisk. I et brev til Andrew Jackson siger Thomas Jefferson (1743-1826): *A wise and frugal government, which shall restrain men from injuring one another, which shall leave them otherwise free to regulate their own pursuits of industry and improvements, and shall not take from the mouth of labor the bread it has earned...*

This is the sum of good government.

For liberalisterne findes der ingen moralsk ret hverken til at afkræve andre borgere dele af deres ejendom eller påtvinge dem udgifter for varer og tjenesteydelser, de ikke ønsker. Liberalistens frihedsopfattelse betyder retten til at være fri for, at andre med magt blander sig i hans private anliggender. Hvis f. eks. børnetallet falder i et samfund, så er den tjenesteydelse jordemødre, pædagoger, folkeskolelærere etc. tilbyder, ikke længere efterspurgt i samme udstrækning som før, hvorfor markedsprisen (under forudsætning af, at der er et frit marked for deres tjenesteydelser) for deres ydelser falder. Det er selvfølgelig et vigtigt signal til de pågældende personer om at mindske udbuddet af de pågældende ydelser og i stedet søge at tilbyde noget, der er mere efterspurgt. Det kræver, at de er villige til at omstille sig, men herved sikres en mere optimal udnyttelse af deres arbejdskraft. Lykkes det derimod de pågældende mennesker at få politikerne til at intervenere til deres fordel, er det ensbetydende med en sub-optimal udnyttelse af deres arbejdskraft. Får eksempelvis udbydere af et bestemt gode politisk hjælp til at fastsætte prisen højere, end hvad konkurrencevilkårene betinger, opstår der overproduktion af godet, samtidigt med at ressourcerne trækkes bort fra andre områder. Har omvendt forbrugere held med sig til at opnå en politisk betinget billiggørelse af et eller andet gode, vil følgen blive mangel på godet og derfor sorte markeder. Kun en fri prisdannelse kan skabe balance mellem udbud og efterspørgsel. Det her sagte gælder naturligvis også for prisen på arbejdskraft, lønnen. Presses lønnen op over, hvad udbud og efterspørgsel betinger, vil det medføre arbejdsløshed, bl. a. fordi producenterne er tvunget til at erstatte en for kostbar arbejdskraft med moderne teknologi.

På samme måde som liberalisterne afviser politikernes indblanding i markedets prismekanismer, stiller de sig også afvisende over for såkaldte sociale rettigheder, idet disse for liberalisten er ensbetydende med, at nogle borgere kan blive fri for egen ulykke ved med magt at kunne få andel i andres goder. Det betyder imidlertid ikke, at man ikke har blik for alle de mennesker, der ikke kan arbejde, f. eks. på grund af sygdom, invaliditet, alder eller manglende uddannelse, et emne vi siden vil se på i anden sammenhæng.

Markedet og etiske regler

Blandt liberalister er der ført en intens debat om, hvilke etiske regler, hvis overhoved nogle, der er nødvendige for at få markedet til at fungere på en måde, så egeninteressen bliver holdt inden for sine naturlige grænser og ikke udvikler sig til apatisk ligegyldighed eller hensynsløs egoisme. En barriere mod hensynsløs egoisme eller manglende vilje til at sørge for sig og sine kan naturligvis være, at man i opdragelsen indprenter børnene sådanne etiske grundsynspunkter som ærlighed, ansvarlighed, flid, ordholdenhed, punktlighed, sans for fairness, respekt for andre mennesker og deres ejendom o.s.v. Man kan diskutere, om sansen for sådanne synspunkter er forankret i den menneskelige natur, eller om denne etik er opstået som følge af en kulturel selektionsproces, hvor netop disse egenskaber har vist sig at give et samfund store fordele³⁶. Hvad enten denne etik har sit udspring i den menneskelige natur eller er opstået i en selektionsproces, så betyder en efterlevelse af sådanne regler, at samfundet fungerer bedre end noget kendt alternativ. Efterlever alle borgere sådanne spilleregler, bliver „omkostningerne“ ved at omgås hinanden sænket til et minimum, bl. a.

fordi der opstår en høj grad af forudsigelighed med hensyn til andre menneskers handlinger.

Det er vigtigt at fastholde, at liberalisterne i markedet havde opdaget et system, hvor der har udviklet sig nogle „mekanismer“ (man taler om rammebetingelser og incitament-strukturer), der fungerer næsten uafhængigt af den enkelte deltagers personlige etik. Markedet er altså et system, der kan klare sig med et mindstemål af etik for at kunne fungere, et system, der i vid udstrækning er resistent over for usolidarisk og umoralsk adfærd og som muliggør samhandel mellem mennesker med vidt forskellig overbevisning og kulturel baggrund³⁷.

Men ikke kun omtalte minimale sæt af etiske regler tjener til at kanalisere egennytten ind i baner, der også kommer medborgerne til gavn. Nok så vigtig som kontrolinstrument er konkurrencen³⁸. Da den enkeltes egennytte ustandseligt kolliderer med andres egennytte, opstår der konkurrence mellem de enkelte egeninteresser, hvorved der sættes en effektiv grænse for tendenser til at efterstræbe egoistiske mål. Den der forlanger for meget for sine varer eller betaler sine ansatte for lidt sammenlignet med, hvad vedkommendes konkurrenter gør, må se sin omsætning gå tilbage og sine medarbejdere søge over til bedre betalte job.

Markedet og retsregler

Helt uden retsregler kan markedet formentlig ikke fungere. Hverken moral eller konkurrence kan i praksis helt forhindre, at mennesker tilføjer hinanden forskellige former for skade. Man behøver derfor en stat, der kan straffe de borgere, der overtræder gældende regler, hvad enten disse regler består i sædvaneret, kutymet eller er formuleret i form af love. Da disse love iflg. liberal opfattelse kun skal være et supplement og kun bruges, såfremt konkurrence og moral svigter, er det oplagt, at staten under ingen omstændigheder må begynde at gribe regulerende ind i de på markedet herskende konkurrencevilkår. Begynder politikerne først at intervenere til den ene eller anden særinteresses fordel, vil de indlede en proces, der kan ende med at få katastrofale konsekvenser. Sættes konkurrencen først ud af spillet ét sted, vil der opstå følgevirkninger, der vil få flere og flere grupper til at kræve statens indgriben i markedet snart det ene, snart det andet sted. Denne problemstilling vil vi siden vende tilbage til.

I denne sammenhæng er det vigtigt at forstå, hvorfor liberalisterne lægger afgørende vægt på, at de love, der skal danne rammen for markedet, skal være formulerede som generelle regler. Sådanne regler gavner ikke nogen speciel interesse, f. eks. de velhavende, men alle. Det er i alles interesse, at ingen sætter sig ud over disse generelle regler for på den måde at opnå særlige fordele på andres bekostning. Bringer markedet dårligt nyt i form af mindsket efterspørgsel af visse goder eller tjenesteydelser, så må de pågældende udbydere forsøge at udbyde noget, der er mere efterspurgt. Men fristelsen til at unddrage sig markedets disciplinerende virkning vil være stor, især hvis det er relativt let at få staten til at intervenere til egen fordel. Adam Smith var således ganske klar over, at der her bestod et dilemma: alle grupper ville forsøge at undgå sådanne regler med det resultat, at de til sidst ville ødelægge det samfund, de selv var en del af.

Det er altså statens opgave at opretholde sådanne generelle regler, således at markedet kan fungere. Staten skal derimod ikke bekymre sig om hverken fordelingen af goderne eller fremstilling af goder, i al fald ikke såfremt markedet ville

kunne frembringe de af borgerne ønskede goder. Adam Smith siger om regeringens rolle (*The Wealth of Nations*, 1776, bind 2):... *“first, the duty of protecting the society from the violence and invasion of other independent societies; secondly, the duty of protecting, as far as possible, every member of the society from the injustice or oppression of every other member of it, or the duty of establishing an exact administration of justice; thirdly, the duty of erecting and maintaining certain public works and certain public institutions which it can never be for the interest of any individual, or small number of individuals, to erect and maintain; because the profit could never repay the expense to any individual or small number of individuals, though it may frequently do much more than repay it to a great society.”*

Samme år Adam Smith udgav sit store værk „*The Wealth of Nations*“ fremsatte USA's kongres Uafhængighedserklæringen. Begge dokumenter blev indledningen på en epoke, hvor både USA og England udviklede en relativt fri markedsøkonomi kombineret med en politisk styreform, der stærkt begrænsede politikernes magt til at gribe ind i private anliggender. Det var de amerikanske ledere, der efter frigørelsen fra England bo-rede dybest i spørgsmålet om, hvordan man skulle skabe en forfatning, der satte grænser for statens magt over borgerne. Således pegede James Madison (1751-1836) advarende på faren for, at det repræsentative demokrati langsomt ville kunne udhule den personlige frihed. Madison søgte at forme den amerikanske forfatning på en sådan måde, at man ville undgå faren for, at politiske flertal ville kunne true den personlige frihed. Men som udviklingen siden skulle vise, havde han ikke helt held med sig hertil.

Misbrug af statsmagten

I perioden efter 1780 finder der en vedvarende proces sted, hvorved den amerikanske ret ændrer sig fra at have sikret først og fremmest borgernes liv og ejendom til at blive et instrument, der tjener til realisationen af bestemte politiske mål. Selv domstolene udvikler juridiske doktriner, der skal tjene til at fremme eller legalisere en bestemt social forandring af samfundet. Den klassiske liberalismes forestilling om at staten primært skal beskytte borgernes ejendom mod at blive ødelagt eller frataget af andre, afløses af en ny opfattelse af ejendomsret som retten til at gøre med sin ejendom, hvad man vil uanset de skader, dette måtte medføre for andre mennesker og deres ejendom. Den politiske konsekvens af en sådan ændret opfattelse af ejendomsretten var, at man nu fritog producenter, der f. eks. byggede jernbaner eller fabrikker, for at yde erstatning for skader, som deres aktiviteter påførte udenfor stående parter. Man så alene på den „sociale nytte“, disse fabrikanters aktiviteter tilsyneladende havde, uden smålig ske-len til de mennesker, der fik krænket deres ejendomsret her-ved, noget der ud fra den klassiske liberalismes opfattelse af „rule of law“ ville have været utænkeligt. Men nu blev situationen tværtimod den, at loven gav beskyttelse til den, der havde forvoldt skaden, således at han ikke kunne retsforfølges fra de skadelidendes side³⁹.

Men til trods for denne ændrede retsopfattelse betød kombinationen frit marked og begrænset politisk magt, at England og USA fik både en velstandsstigning og personlig frihed, som aldrig før var set i historien⁴⁰. Senere fulgte andre lande i større eller mindre udstrækning USA's og Englands eksempel. Men balancen mellem et frit marked og et politisk styre med be-grænset magt skulle vise sig at være ustabil. Overalt voksede

statsmagtens indgreb i og regulering af markederne, en proces som ikke mindst de to verdenskrige gav et vældigt skub fremad⁴¹.

Og tilbage igen: fra præstationsprincip til behovsprincip

Statens vækst afspejler en ændret opfattelse af den etik, markedsøkonomien hviler på og i sammenhæng hermed af den opgave, politikere burde påtage sig. Som det anførte Adam Smith citat viser, skal staten ud over at sikre opretholdelsen af en fungerende markedsøkonomi kun tage sig af sådanne projekter, der var til fælles gavn for alle. Men den opfattelse, at sådanne statsindgreb kun måtte forekomme, hvis det virkelig gavnede alle, har siden på dramatisk vis ændret sig. I dag er situationen den, at statens magt kan bruges af forskellige flertal i den lovgivende forsamling til at fremme egne interesser. Resultatet bliver, at sådanne flertal ofte vil træffe beslutninger, der nok er til gavn for nogle grupper, men som nødvendigvis må påføre andre grupper et tilsvarende tab. Det etiske spørgsmål om det rimelige i noget sådant synes ikke at give anledning til megen eftertanke i de vestlige velfærdsdemokratier. Ej heller er der megen debat omkring spørgsmålet, om en sådan omfordeling vil medføre samfundsøkonomiske tab. De svar, liberalisterne gav på spørgsmålet om, hvordan man finder principper for en retfærdig distribution, er ikke længere accepterede. Liberalisternes svar var, som vi ovenfor har set, at distributionen af goderne skulle ske efter præstationsprincippet i et frit marked. Liberalistens svar er blevet erstattet af den opfattelse, at det er statens opgave at fordele goderne ikke ud fra præstationsprincippet, men ud fra den enkeltes behov. Dette behovsprincip var netop karakteristisk for middelaldersamfundet, jfr. det ovenfor sagte. Men i modsætning til middelalderen, hvor den enkeltes behov var begrænset af det, der var passende for hans stand, synes der nu ikke længere at være noget, der lægger bånd på de behov, man gør krav på at få opfyldt. I det øjeblik, staten påtager sig redistributionspolitiske opgaver, vil der dannes organiserede interesser, der søger at få indflydelse på en sådan redistribution af goderne. Den stat, der til at begynde med var en liberal ordensstat, er langsomt blevet omdannet til et instrument, som organiserede interesser kan udnytte til egen fordel. Først nu i vor tid, hvor det ikke er usædvanligt, at offentlige budgetter beslægtet omkring halvdelen af et lands nationalprodukt, er man ved at besinde sig. Men jo mere en sådan proces er skredet frem, desto vanskeligere bliver det, at reetablere en liberal ordensstat. Velfærdsstaten skaber forudsætningerne for sin egen fortsatte vækst: jo mere politikerne interesserer sig for indgreb i markedsmekanismerne, desto mere interesserer deltagerne i markedsøkonomien sig for de politiske beslutninger. Det vil ofte være mere givtigt for forskellige organiserede interesser at øge deres velfærd ved at presse på det politiske system end ved at præstere noget i markedet. Mekanismer bag denne udvikling udgør en central del af Public Choice skolens analyser, hvad vi i det følgende skal se nærmere på.

Public Choiceteoriens centrale elementer⁴²

Indledning

Borgernes opfattelse af staten er ambivalent: på den ene side forventer borgeren, at staten løser en lang række problemer, på den anden side frygter borgeren statens frihedsbegrænsende magt. For den frihedselskende borger er idealsamfundet der-

for en anarkistisk verden, et samfund, hvor alle relationer mellem borgerne er baseret på frivillighed og gensidig enighed. Her findes intet kollektivt beslutningssystem i form af en stat, der om nødvendigt kan anvende tvang for at gennemføre beslutninger, ikke alle er enige i. Imidlertid anser de fleste en sådan idealverden for ikke blot at være umuligt i praksis, men også for at være en teoretisk umulighed. Et anarki vil være det samme som et fuldstændigt frit marked. Men frivillige transaktioner mellem borgerne, sådan som de ville finde sted i et frit marked, forudsætter en minimal orden, hvor individuelle rettigheder og ejendomsforhold er fastlagt og hvor der forefindes regler for anvendelse af sanktioner, således at disse rettigheder kan håndhæves. Men skulle det blive nødvendigt at gennemtvunge de af borgerne frivilligt indgåede aftaler, får man brug for magtanvendelse. Man må derfor skabe en institution, der har den nødvendige magt. Men hermed har man indrømmet nødvendigheden af en minimalstat⁴³. Skabelsen af en sådan minimalstat med tilhørende sanktionssystem betyder imidlertid, at man allerede har fraveget det anarkistiske ideal. Går man derfor realistisk ud fra, at menneskene ikke er engle, må man også indrømme, at en eller anden form for magtapparat er en nødvendighed⁴⁴. Først når der skabes en stabil politisk struktur kan borgerne helt hellige sig en produktiv indsats, idet det ikke længere kan lade sig gøre at leve af rov hhv. ikke længere er nødvendigt at forsvare sin ejendom mod plyndring. Skabelsen af en sådan politisk struktur er derfor ensbetydende med et kvalitativt spring ind i en ny situation. Spørgsmålet er så, hvor meget magt staten have, hvilke opgaver skal den tage sig af og sidst, men ikke mindst, hvordan sikrer man sig, at staten ikke overtræder sine beføjelser? For selv om skabelsen af en minimalstat sikrer borgeren udbyttet af egen indsats, er der den fare, at han kan bruge sin energi til at manipulere med det politiske system. Det kan han gøre ved at udnytte de politiske spilleregler med henblik på at tilrane sig andres ejendom. Sker det - og det gør det helt åbenbart - er vi tilbage i den anarkistiske situation, hvor størstedelen af borgernes ressourcer enten blev brugt til at plyndre andre eller til at forhindre sådanne plyndringer. Jo mere energi borgerne anvender på at føre angrebs- eller forsvarskrig mod hinanden ved udnyttelsen af den demokratiske beslutningsproces, des mere vil samfundet gå fra en plussum-situation mod en nulsum- eller endog negativsum-situation. De ressourcer, der investeres i den politiske proces, hvad enten der er tale om offensive eller defensive formål, vil nemlig ikke øge samfundets velstand, men tværtimod sænke den. Det siger sig selv, at jo større den del af borgerens anstrengelser, staten beslægtet er, des mindre vil incitamentet til en produktiv indsats være⁴⁵. Det raffinerede ved den nye situation er imidlertid, at den tilsløres ideologisk ved hjælp af honørbetegnelsen demokrati. Men man kan imidlertid undersøge politiske strukturer for at se, om de fremmer en sådan udvikling hen imod et negativsum-spil. Det er sådanne problemer, Public Choice teoretikerne har søgt at analysere og forklare, hvad vi nedenfor nærmere skal komme ind på.

Eksternaliteter

Men selv frie markeder⁴⁶, beskyttede af en minimalstat, er efter en blandt økonomer udbredt opfattelse ikke fri for visse problemer, bl. a. knaphed på frie goder (f. eks. rent vand, ny jord, uspolet miljø)⁴⁷ samt en tendens til monopolisering af visse markeder (f. eks. elproduktion eller telefon, såkaldte „na-

turlige“ monopoler). Herved opstår eksterne omkostninger eller negative eksternaliteter.

Eksternaliteter er definerede som virkninger på personer, der ikke direkte indgår i en økonomisk transaktion. Eksternaliteter kan være både positive og negative, i første tilfælde taler man om ekstern gevinst, i andet om ekstern omkostning. Udover problemet med eksternaliteter vil markedet muligvis også have visse vanskeligheder med at producere såkaldte kollektive goder⁴⁸, men spørgsmålet er omstridt. Vi skal i det følgende se lidt nærmere på problemerne omkring kollektive goder⁴⁹.

Kollektive goder

Ifølge teorien om kollektive goder findes der goder, som enten slet ikke eller kun vanskeligt kan frembringes i et frit marked. Grunden hertil er angiveligt, at forsøger en producent at frembringe et sådant gode under markedsvilkår, vil han ikke kunne begrænse forbruget af godet eller tjenesteydelsen til dem, der har betalt herfor. Eksempelvis vil det være ganske let for en maler at begrænse sin tjenesteydelse til dem, der betaler ham herfor, hvorfor forskellige former for malerarbejder effektivt kan foregår gennem markedstransaktioner. Vil man derimod realisere opførelsen af et fyrtårn (for nu at bruge det af økonomer altid brugte eksempel) i markedsregi, vil det ifølge en udbredt opfattelse vise sig at være ret vanskeligt eller endog umuligt, fordi et sådant fyrtårn ikke kun vil komme dem til gode, som har betalt for dets opførelse⁵⁰. Denne opfattelse bygger på en formodning om, at det vil være ret umuligt for den, der ejer fyrtårnet at opkræve betaling af alle de skibe, der har haft nytte af fyrtårnet. Det er derfor ikke særlig sandsynligt, hævdes det, at fyrtårnet vil blive finansieret af private interessenter, idet en sådan investering ikke ville kunne hænge økonomisk sammen⁵¹. Man kunne så forestille sig, at man ad frivillighedens vej gennem forhandlinger mellem dem, der vil få mest glæde af fyrtårnet, kunne finde en fælles løsning, men måske vil nogle af de implicerede parter sige nej til at deltage i projektets finansiering, idet de regner med, at projektet vil blive realiseret også uden deres medvirken, og at de derfor ganske gratis kan nyde godt heraf. Dette fænomen går i den økonomiske litteratur under betegnelsen „gratistproblemet“⁵².

Det er ifølge visse økonomers definition et karakteristisk træk ved et kollektivt gode, at det ikke vil være forbundet med omkostninger, hvis den gruppe, der nyder godt af godet, udvides med yderligere en person, lige så lidt som der vil blive mindre af det pågældende gode til de personer, der allerede nyder godt heraf. Følgelig vil der heller ikke være konkurrence mellem brugerne af godet, det vil sige, der er ikke som på markedet en efterspørgselssituation, hvor prisen bydes op, og brugers „sande“ præference for det pågældende gode bliver afdækket. Brugeren behøver med andre ord ikke afveje købet af det pågældende gode med alternative anvendelsesmuligheder af sine penge. Godet opleves af brugeren som værende gratis, men er det naturligvis ikke. Problemet er, om der virkelig findes sådanne kollektive goder, hvor en øget efterspørgsel ikke påvirker fremstillingsprisen af godet. Et eksempel kunne være TV-udsendelser, idet antallet af tilsluttede seere ikke vil påvirke omkostningerne for den pågældende udsendelse. Men sådanne goder er formentlig sjældne. Undertiden ser man offentlige veje diskuteret som et muligt eksempel på et sådant kollektivt gode, men det er bestemt ikke omkostningsfrit, hvis flere og flere bilister benytter vejene. Omkostningerne viser

sig nemlig ikke blot i form af en større slitage på vejbelægningen, men også i form af mindre nytte for bilisterne, idet fornøjelsen ved at køre på overfyldte veje som bekendt er mindre, end den ville være på veje med kun få biler. For øvrigt kan man diskutere, om udbyttet af at se fjernsyn opleves mindre, nu hvor alle har fået fjernsyn. Det er ikke længere et prestige-symbol at have et TV-apparat, sådan som det engang var det⁵³.

Da der imidlertid næsten ingen kollektive goder findes, hvor der ikke er en sammenhæng mellem den efterspurgte mængde og fremstillingsprisen, kommer man ikke uden om det ovenfor omtalte gratistproblem. Man kan sige, at den der ikke er med til at betale for fremskaffelsen af et kollektivt gode får en ekstra gevinst. Det omtaler økonomer ofte som eksempel på en positiv eksternalitet, eksternalitet netop fordi den pågældende gratist får en gevinst, uden at han har deltaget i den pågældende økonomiske transaktion, d.v.s. uden at han har betalt sin del af omkostningerne. En sådan mulighed for at kunne optræde som gratist giver problemer i forbindelse med at fremstille kollektive goder ad privat vej, d.v.s. uden at staten bruger sin magt til at gennemtvinge betaling af enten en privat eller en offentlig fremstilling af godet. Siger alt for mange i håb om at kunne få sådanne eksterne gevinster nej til planer om fremskaffelse af et kollektivt gode, kan det medføre, at det pågældende projekt ikke vil kunne gennemføres ad frivillighedens vej. Hertil kommer, at forhandlinger, der skal føre til fuld enighed om projektet og dets finansiering, kan blive kostbare i form af anvendt tid. Når man ikke til enighed, og bliver det pågældende gode derfor ikke produceret, taler økonomer om markedssvigt. I en sådan situation har en del økonomer ment, at man bør vælge at overgive opgaven til en kommunal eller statslig myndighed, idet de om nødvendigt vil kunne gennemføre finansieringen med magt. Men det må understreges, at det ikke efter liberal opfattelse er nødvendigt at lade det offentlige tage sig af at løse kollektive opgaver, idet dersom oftest vil kunne findes markedskonforme løsninger. Man kan således finansiere et kollektivt gode ved at kæde det sammen med et privat gode, i ovenstående eksempel med fyrtårnet kunne man få pengene til dets opførelse og drift ved at lade de pågældende fiskere betale et passende beløb for retten til at have deres fiskerbåde i den af fiskerne ejede havn. Endvidere er de historiske erfaringer med opførelsen af fyrtårne fra en søfartsnation som England meget vanskelige at forene med påstanden om, at markedet ikke vil frembringe dette gode. Tværtimod viser historien, at langt de fleste af Englands fyrtårne er af privat oprindelse. Finansieringen skete ved hjælp af afgifter ud fra skibets størrelse, dets last samt hvor ofte det havde sejlet på ruten⁵⁴. Påstanden om at markedet ikke vil kunne frembringe det pågældende gode hviler altså på et meget spinkelt grundlag⁵⁵.

Incitament i det politiske system

Men moderne staters produktive aktiviteter begrænser sig ikke til udelukkende at producere, hvad man med mere eller mindre god ret vil kunne kalde egentlige kollektive goder. En lang række andre opgaver, som tidligere blev frembragt i markedet og som på ingen måde opfylder betingelserne for at kunne anses for at være kollektive goder i økonomisk forstand, fremstilles i dag af det offentlige. Der er tale om varer og tjenesteydelser, som politikerne i tidens løb har besluttet, at staten skal påtage sig ved enten selv at fremstille eller helt eller delvist at finansiere fremstilling af. Hertil kommer, at de moderne

velfærdsstater i stigende grad omfordeler borgernes formuer. Endelig vil statsapparatet også kunne bruges af politiske partier til at gøre forsøg på at gennemtvunge politiske ideologier. Denne udvikling har medført, at det i stigende grad er blevet tvivlsomt, om staten har tilstrækkeligt med ressourcer tilbage til at tage sig effektivt af de klassiske statsfunktioner (indre og ydre sikkerhed) samt produktion af, hvad der eventuelt måtte findes af egentlige kollektive goder. Der kan være flere grunde til, at staten ikke magter at løse sine beskyttende og producerende funktioner. Dels kan det skyldes, at den nødvendige viden mangler, dels at der ikke er de nødvendige incitament til stede. Det er især det sidste problem, Public Choice teoretikeren har helliget sin opmærksomhed. Det centrale udgangspunkt for analysen er, at det er de i det politiske system tilstedeværende incitament, der er afgørende for, om regeringens magt til at beskatte, afholde udgifter og gennemføre reguleringer vil finde sted i overensstemmelse med de politiske intentioner. Public Choice teoretikere forsøger at analysere og forklare den politiske proces, sådan som den faktisk fungerer. De tager det ikke som selvfølgerigt, at de trufne beslutninger altid er til fælles bedste, eller at politiske indgreb i markedet altid er korrekturen af fejl i markedsmekanismernes måde at fungere på, men snarere tværtimod er skyld i at markedet fungerer mindre og mindre godt, idet de selvregulerende kræfter forvrides eller sættes helt ud af funktion. Incitamenterne i det politiske system hænger nøje sammen med de institutionelle arrangementer så som landets forfatningen og valglov, man har vedtaget, hvad vi i det følgende skal se lidt nærmere på.

Institutionelle arrangementer

Forbindelsen mellem institutionelle arrangementer og udfaldet af den politiske proces er central for Public Choice teoretikeren. Institutionelle arrangementer inkluderer sådan noget som forskellige regler for, hvordan beslutninger skal træffes, forskelle i politiske strukturer og forfatningsmæssige begrænsninger. For at kunne analysere disse forhold har Public Choice skolen udviklet en teori, der forklarer det enkelte menneskes adfærd i en kollektiv beslutningsstruktur. De personer, der er deltagere på den politiske arena er vælgere, politikere og bureaukrater. Den politiske proces opfattes som et kompliceret netværk af interaktioner mellem medlemmer af disse tre aktørgrupper. Man kan sammenligne det økonomiske marked med det politiske marked. Som forbrugeren betaler for de varer han køber på markedet, betaler vælgeren for sit ønske om at få bestemte politiske programmer realiseret ved at give støtte til et politisk parti på valgdagen, herudover eventuelt med penge eller ved aktivt at hjælpe partiet. Lige som entreprenøren søger at øge sin fortjeneste bl. a. ved at udvikle nye produkter, søger politikerne at maksimere deres stemmer ved at udforme og realisere politiske programmer. Politiske partier kan derfor betragtes som stemmemaksimerende organisationer på samme måde som private virksomheder er profitmaksimerende foretagender. Endelig, på samme måde som manageren og de ansatte i en virksomhed udformer detaljerne i produktionsprocessen, udfører bureaukraterne deres opgave i den offentlige sektor. Vi skal i det følgende se lidt nærmere på denne teoris centrale elementer.

Postulatet om egen nytten

Som vi kort nævnte det i indledningen, tager Public Choice

teorien i lighed med en stor del af den økonomiske videnskab sit teoretiske udgangspunkt i en metodologisk individualisme, det vil bl. andet sige, at man forudsætter, at menneskets handlinger i markedet i stor udstrækning er præget af forsøg på at opnå egne fordele. Public Choice teoretikeren forsøger ud fra samme antagelse at forstå den politiske proces. Heraf følger, at mennesker, da de vil gøre sig overvejelser ang. handlingers nytte i forhold til deres omkostninger, vil være påvirkelige af forskellige incitament. Såfremt noget bliver mere kostbart, vil man vælge mindre heraf. Hvis noget bliver mere eftertragtet, betyder det, at man vil forsøge at opnå mere heraf. Et menneskes valg afhænger med andre ord af, hvorledes man afvejer den forventede personlige nytte i forhold til omkostningerne. Vi skal i det følgende kort uddybe spørgsmålet nærmere⁵⁶.

Ifølge forventnings- eller nytteteorien afhænger den adfærd, mennesket vælger, af to faktorer:

1. den værdi man tillægger handlingens konsekvenser,
2. den sandsynlighed med hvilken man mener, bestemte konsekvenser kan forventes.

Eller sagt på en anden måde: jo højere man vurderer resultatet af en handling og jo mere man tror på, at handlingen vil få de ønskede konsekvenser, desto mere sandsynligt er det, at man vil udføre den pågældende handling. Det er vigtigt at understrege, at de omtalte to faktorer påvirker hinanden multipliktivt og ikke additivt. Det betyder, at man ikke kan motivere noget menneske ved at øge belønningen af en bestemt handlings konsekvenser, hvis sandsynligheden for at konsekvenserne skal indtræffe er minimale. Det gælder naturligvis også omvendt: selv om en handling med overordentlig stor sandsynlighed eller måske endda fuld sikkerhed får de ønskede konsekvenser, så er motiveringen ringe, såfremt belønningen er minimal. Teorien lader det stå åbent, om man træffer et fuldt bevidst valg eller om afvejningen af de omtalte to forhold foregår mere eller mindre i den zone af tussmørke, der er mellem ubevidsthed og fuld bevidsthed. Det forudsættes heller ikke, at den subjektive sandsynlighed for at en handling vil medføre bestemte konsekvenser er identisk med den objektive sandsynlighed. Teorien siger kun, at mennesker sædvanligvis kan se alternative muligheder for at træffe nogle valg, at de vurderer disse valgmuligheder og deres sandsynlige konsekvenser, og at de vil vælge den mulighed, der efter deres opfattelse giver den største belønning. Almindeligvis omtales en sådan nyttemaksimerende adfærd som rationel adfærd. McKenzie og Tullock siger om en sådan rationel adfærd: „*En person vil altid forlange mere og ikke mindre af det, personen ønsker. Det betyder også, at det vil vælge mindre og ikke mere af det, personen ikke vil*“⁵⁷.

Skal en sådan teori kunne bruges til noget, må man, når man vil forklare en bestemt persons adfærd, formulere mere præcise antagelser om hvilke alternative valgmuligheder den pågældende person opfatter i en konkret situation, lige som man nærmere må angive, hvordan han vurderer sandsynligheden for udfaldet af en handling samt, hvilken værdi han tilskriver resultatet. Faren for tautologiske skinforklaringer er stor. Man kan kun undgå en sådan logisk cirkelforklaring, såfremt man fastslår den pågældende persons motiver uafhængig af den adfærd, de pågældende motiver skal forklare⁵⁸.

Ifølge Public Choice teorien foreligger der ingen grund til at antage, at mennesket handler mindre rationelt, når det træder ind i en valgbox eller deltager i den politiske proces. Tværtimod er der god grund til at gå ud fra, at der er stor lighed mellem den adfærd, mennesker lægger for dagen, når de optræder i markedet henholdsvis det politiske system. Den situation, borgeren befinder sig i, når han på valgdagen skal vælge mellem politiske alternativer, er ikke så forskellig fra hans situation på markedet, når han skal vælge mellem forskellige varer og tjenesteydelser. Derfor er der god grund til at antage, at borgerens valg i begge tilfælde vil indeholde rationelle overvejelser med hensyn til, hvad de alternative muligheder vil give ham af personlig nytte og omkostninger. På samme måde antager Public Choice skolen, at de mennesker, der arbejder i den offentlige sektor, opfører sig ret så lig dem, der arbejder i private virksomheder. Hvis man i den private sektor stræber efter sådanne goder som personlig rigdom, magt og prestige, så foreligger der ingen grund til at tro, at det skulle forholde sig anderledes i den offentlige sektor. Den politiske entreprenør er altså ikke forskellig fra den økonomiske entreprenør, hvormod den incitamentstruktur, de arbejder under, er af helt forskellig natur.

Nu er menneskenes egennyttige natur ikke ensbetydende med, at de bør opfattes som grådige materialister, der kun er optaget af sig selv, et forhold allerede Adam Smith gjorde opmærksom på, sådan som vi tidligere har omtalt det. Af postulatet om egennytte følger, at både den, der forfølger humanitære, altruistiske mål og den, der kun er optaget af sig selv, i en valgsituation vil gøre sig tanker om fordele og ulemper ved de alternative muligheder, valgsituationen byder på. Begge, humanisten såvel som egocentrikeren må formodes at være mere tilbøjelige at støtte en politik, der giver andre grupper i samfundet forskellige former for velfærd, såfremt de personlige omkostninger er små, end hvis de er høje. Ligeledes må man formode, at begge vil udnytte muligheder for at reducere omkostninger des mere, jo større de personlige gevinster herved forventes at blive.

I sammenhæng med ovennævnte diskussion peger Public Choice skolen på, at en handling, motiveret af stræben efter egennytte, ikke nødvendigvis behøver at komme i konflikt med andre borgeres interesser. Her stemmer Public Choice skolen overens med Adam Smiths synspunkt, sådan som vi tidligere har omtalt det. Problematisk bliver den egennyttige adfærd først, når den får lov at udfolde sig i sådanne politiske institutionelle rammer, de fleste vestlige demokratier for mere end hundrede år siden nu engang har vedtaget at arbejde under, hvad vi i det følgende vil se lidt nærmere på.

Den politiske proces

Den politiske leverandør

Udgangspunkt for forståelsen af den måde Public Choice teoretikeren griber analysen af politikerens adfærd an på er, at politikerne er en form for entreprenører, der udnytter de politiske strukturer til egen fordel og ud fra egne interesser. På samme måde som udbydere af vare- og tjenesteydelser i markedet drives af motivet om at opnå så høj en indtægt som muligt, antager Public Choice skolen, at politikerne først og fremmest er motiveret af at opnå netop så mange stemmer, at hans magt, indflydelse og betydning bliver størst mulig. Dette betyder ingenlunde, at han eller hans parti ønsker at få flest

mulige stemmer, idet der ikke er en enkel sammenhæng mellem magt og antal stemmer, hvad vi siden skal vende tilbage til. I forskellig udstrækning har andre motiver så som omsorg for de dårligt stillede også indflydelse på politikernes handlinger. Men uanset politikerens motiver, så er hans muligheder for at føre politik nu engang afhængig af den tilslutning, han kan opnå blandt vælgerne. Derfor må man forvente, at politikerne søger at skabe sig et image eller går ind for tiltag, der øger deres chancer for at blive valgte.

Konkurrencen på det politiske marked tvinger mere eller mindre politikerne til hele tiden at se på, hvorledes deres handlinger påvirker vælgerne tilslutning. Afviser en politiker at levere en politik, der giver stemmer på valgdagen, måske fordi han mener, at den pågældende politik ikke er økonomisk forsvarlig, eller at den er moralsk forkastelig, løber han fare for at blive erstattet med en anden politiker, der er villig til at levere den ønskede politik. Derfor må politikerne altid træffe sine beslutninger ud fra overvejelser om, hvordan reaktionen bliver blandt vælgerne. Både i markedet og i den politiske arena vinder den, der giver borgerne det, de ønsker. Derfor vil politikerne konkurrere med hinanden ved at faldbyde „nye idéer“, der for det meste har omfordelingsmæssige konsekvenser. Det der i virkeligheden sker bliver ideologisk camoufleret, idet man postulerer, at de planlagte programmer (lovforslag) er nødvendige ud fra samfundsøkonomiske eller samfundspolitiske helhedsbetragtninger. At der for det meste i virkeligheden er tale om at tilgodese særinteresser, gennemskuer vælgerne sjældent. Politikernes „kreative“ evner udfolder sig ikke mindst i form af mildt sagt løfterige partiprogrammer; i den politiske konkurrencekamp lover man om ikke paradiset, så dog „guld og grønne skove“, samtidig med at man demonstrerer en forbløffende evne til at overse de mørke sider i tilværelsen. På dette punkt består en afgørende forskel mellem det private og det politiske marked, idet man i den politiske konkurrence kan reklamere med løfter, som i det private marked med stor sandsynlighed ville have medført en retssag⁵⁹. Ligeledes lover man i det politiske marked forskellige goder uden på nogen måde at fortælle noget om den pris, de forskellige samfundsgrupper kommer til at betale; tværtimod gør man alt for at skjule omkostningerne i forbindelse med en given politik eller bruger fraser som „lad de rige betale“.

Som ovenfor nævnt forholder det sig iflg. Public Choice teoretikeren ikke sådan, at politikernes forsøg på at opnå så stor magt som muligt nødvendigvis er ensbetydende med, at politikerne altid vil støtte flertallets syn på en bestemt sag. I visse tilfælde kan en politiker vinde større magt ved at opnå tilslutning blandt en meget aktiv minoritet, der vil stemme på ham udelukkende ud fra hans stillingtagen til dens mærkesag, end han ville kunne opnå hos et uengageret flertal, som formentlig ikke er godt informeret om det pågældende spørgsmål. Da de fleste vælgere ved meget dårligt besked med alle de mange konkrete sager, som står på den politiske agenda, vil en sådan situation for det meste foreligge.

Som et andet vigtigt træk i forholdet mellem politiker og vælgerne, fremhæver Public Choice skolen de politiske partiers behov for økonomisk støtte. Politikerne må derfor stedse overveje, hvorledes deres politik fremmer mulighederne for at opnå en sådan støtte. F. eks er en valgkamp kostbar, hvorfor det kan være afgørende at bibeholde tilslutning fra de grupper, der kan bidrage med økonomisk eller anden form for understøttelse. Det er afgørende for udfaldet af et valg, at politike-

ren får overbevist vigtige vælgergrupper om, at det netop er ham og den politik, hans parti står for, der vil gavne dem mest. Til vælgermøder eller i medierne må en kandidats positive træk fremhæves (så som ærlighed, engagement, effektivitet). Relevante vælgergrupper må bibringes det indtryk, at kandidaten er enig med dem i væsentlige spørgsmål, fremhæver Public Choice skolen.

Vælgeren.

På samme måde som borgerne bruger penge til at købe varer og tjenesteydelser i markedet, „betaler“ vælgerne for den politik, de ønsker med deres kryds på valgdagen, eventuelt yderligere ved at bruge tid på lobby-virksomhed eller ved aktivt at støtte en bestemt politik. Men, siger Public Choice skolen, der er nogle afgørende forskelle mellem de to former for marked, det private og det politiske marked, hvad vi i det følgende skal se lidt nærmere på.

Hvordan afgør en vælger, hvilken kandidat han vil støtte? Mange forhold indgår i hans overvejelser, f. eks. hvordan kandidaterne virker på TV-skærmen, hvorledes man opfatter deres hæderlighed, deres professionelle dygtighed o.l. Såfremt Public Choice skolen har ret i, at alle mennesker først og fremmest handler ud fra, hvad der gavner deres interesser, sådan som vi ovenfor har omtalt, så må man forvente, at vælgerne på samme måde som forbrugerne på markedet vil spørge sig selv: „Hvad kan du gøre for mig, og hvad vil det koste?“ Jo mere en vælger tror, han kan opnå ved at stemme på en bestemt kandidat, jo større er sandsynligheden for, at han vil stemme på ham. Selvfølgelig gælder det omvendte også: Jo større omkostninger vælgeren regner med en kandidats politiske planer vil medføre for ham, jo mindre sandsynligt er det, at vælgeren vil give ham sin stemme.

Med andre ord gør borgeren i sin egenskab af vælger nøjagtigt det samme, som han gør som forbruger, idet han nemlig træffer de valg, han anser for at være de mest givtige. Men situationen på markedet adskiller sig på afgørende punkter fra den politiske arenas valgmuligheder. Forbrugeren kan i markedet vælge mellem næsten uendelig mange udbud af varer og tjenesteydelser, han kan vælge og vrage blandt de mange alternative produkter for på den måde at finde frem til den kombination af varer, han mener bedst vil være i stand til at opfylde hans behov. Situationen omkring et kollektivt valg ser helt anderledes ud. Her kan den enkelte vælger ikke selv vælge blandt de enkelte programpunkter i de forskellige politiske parti-programmer, f. eks. det ene partis socialpolitik, det andet partis forsvarspolitik, det tredje partis uddannelsespolitik, men er nødt til at vælge mellem forskellige „kurve“ med hver sit indhold. Da man i et repræsentativt demokrati nødvendigvis må udbyde politik i sådanne „kurve“, vil vælgernes valgmuligheder på afgørende vis være stærkt begrænsede. Det betyder også, at de kun i meget begrænset omfang kan give udtryk for, hvad det er i de enkelte „kurve“, der har fået dem til at stemme på netop det parti eller den kandidat. I den forbindelse peger Public Choice skolen på det vigtige forhold, at et udbud af politik i „kurve“ vil medføre en større vækst i den offentlige sektor, end hvis vælgerne kunne have nøjes med at plukke de ting ud af „kurvene“, de helst ville have. Det betyder naturligvis også et øget skattetryk. Fænomenet er velkendt fra økonomien: Et monopolforetagende kan „tvinge“ sine kunder til at købe mere, end de egentlig havde tænkt sig, hvis virksomheden gør leverancen af den ønskede vare betinget af, at kun-

derne også køber andre varer, eventuelt fører hele virksomhedens sortiment. Det er indlysende, at noget sådant medfører en større omsætning for monopolvirksomheden. Men netop sådan forholder det sig i det politiske marked: Politiske goder kan kun „købes“ i „kurve“ eller hele sortimenter. Dette er ifølge Public Choice skolen en vigtig del af forklaringen på den offentlige sektors store og stadig voksende omfang.

Man kan åbenbart opfatte den politiske proces som et kompliceret sammenspil mellem vælger og politiker, idet den ene optræder som efterspørger af politiske goder, den anden som producent heraf. Public Choice skolens forklaring på, hvordan det politiske system fungerer, tager sit udgangspunkt i en sammenligning med markedets måde at virke på. På den ene side handler borgeren som forbruger på markedet hhv. som vælger på den politiske arena formentlig ud fra samme motiver nemlig egeninteresse. På den anden side bevirker forskellene i de to situationers „institutionelle arrangementer“, at der er afgørende forskelle med hensyn til den måde, aktørerne opfører sig på. Det er først og fremmest disse forskelle, Public Choice skolen søger at analysere, hvad vi skal se lidt nærmere på i det efterfølgende afsnit.

Vælgerens „fornuftige“ uvidenhed

Public Choice skolen sammenligner den interesse en person har i at opnå viden om et produkt, han overvejer at købe på markedet (f. eks. en ny bil), med den tilskyndelse han har til at sætte sig ind i, hvilke konsekvenser hans politiske valg på valgdagen indebærer. I markedet vil den pågældende være i stand til selv at opnå de fordele, der vil være resultatet af den tid, han eventuelt ofrer på at undersøge markedet. Herfra må han selvfølgelig regne de omkostninger i form af den tid og evt. de penge, det har kostet ham at sondere markedet. Hvis man nu forestiller sig, at den samme beslutning ikke skulle træffes af den pågældende alene, men i fællesskab med andre mennesker, så må den pågældende have flertallet af de andre med sig, før han kan få sit ønske igennem. Derfor vil den pågældende ikke få noget ud af sin ulejlighed med at undersøge markedet, med mindre han kan få overbevist et flertal om, at de bør støtte hans ønsker. Da det imidlertid vil være kostbar (koster tid) at overbevise modstandere om, at de bør støtte den pågældende i sit valg, vil hans nettofordel i tilfælde af, at han opnår et flertal for sit ønske, klart blive mindre sammenlignet med fordelene ved at handle i markedet.

På samme måde forholder det sig i politik. Konkurrerende partier er som konkurrerende forretninger. En forbruger, som undersøger de forskellige forretnings tilbud, kan reagere umiddelbart på resultatet af sine undersøgelser, sådan som vi ovenfor har beskrevet det. Men en vælger, der undersøger de konkurrerende partiers politiske programmer, kan praktisk taget intet stille op med det, han har fundet ud af. Han kan selvfølgelig stemme ud fra sin viden. Men han ved, at hans stemme kun har en nærmest uendelig lille chance for at være afgørende for udfaldet af et valg. Da én stemme ikke afgør, hvem der vælges, hvorfor skulle vor ven så spille sin tid med at sætte sig grundigt ind i forskellige kandidaters alternative politiske programmer. Når alt kommer til alt, vil det ingen forskel gøre, om man stemmer ud fra et grundigt kendskab eller blot nøjes med at vælge ud fra vage indtryk og gængs opfattelse. Ud fra disse betragtninger har vælgerne ikke mange tilskyndelser til at bruge kostbar tid og energi på at sætte sig ind i tingene. Hvis en vælger investerer en mængde tid og arbejde i

at overbevise sine medborgere om, at én politik er mere fornuftig end en anden (f. eks. at politikernes planer om at vel-signe danskerne med et naturgasnet eller et hybridnet ikke er en økonomisk forsvarlig idé), så vil den gavn, den pågældende vælger får af sine anstrengelser, ikke komme ham alene til gode, men derimod det store flertal af hans medborgere. Den økonomiske gevinst i form af mindre skat eller bedre ydelser for den betalte skat vil med andre ord kun kunne mærkes meget lidt af den enkelte, herunder vor energiske ven. Helt anderledes er borgerens situation i markedet: al den tid, han investerer for at samle information om en vares eller tjenesteydelses pris og kvalitet, kommer helt og fuldt den pågældende til gode. Derimod er den investering, vor ven foretager i det „politiske marked“, en form for et kollektivt gode (jfr. ovenfor om kollektive goder), idet alle andre får glæde af hans anstrengelser til trods for, at de ikke har været med til at bære omkostningerne. Med mindre den pågældende er besjælet af en exceptionel portion idealisme eller på anden vis har en ganske særlig interesse i et bestemt politisk spørgsmål, vil det være fornuftigt af ham ikke at investere kostbar tid og vældige anstrengelser i at forsøge det næsten umulige: en ændring af udfaldet af den politiske proces. Det er derfor fornuftigt for vælgerne at forblive uinformeret om de mange politiske spørgsmål, et forhold den amerikanske forsker Anthony Downs har kaldt „rational ignorance“⁶⁰.

Da vælgerne mangler tilskyndelse til at sætte sig grundigt ind i de forskellige partiers programmer og især konsekvenserne af disse programmer, vil de som oftest forlade sig på de informationer, de næsten omkostningsfrit får gennem medierne, fra de politiske kandidater eller gennem samtaler med venner og bekendte. Borgerne kan også vælge at fæste lid til en af de gængse politiske ideologier eller, hvad der kommer ud på næsten det samme, forlade sig på et bestemt politisk parti, idet begge foregiver at kunne give ham vejledning med hensyn til, hvilken politik eller hvilket parti han og den gruppe vælgere, han identificerer sig med, vil have størst gavn af. Da en sådan ideologi kan fås næsten gratis, kan det ikke overraske, at mange borgere vælger en sådan løsning.

Ud fra det ovenfor sagte kan man undre sig over, at den enkelte vælger i det hele taget møder frem på valgdagen, når hans stemme isoleret set hverken gør fra eller til. Man har sammenlignet vælgerens situation med landmandens. For begge er udfaldet af afgørende betydning: ingen anden faktor påvirker landmandens indkomst som vejret, få faktorer påvirker vælgerens hverdag mere end resultatet af politiske beslutninger. Men lige så lidt som en landmand vil ofre tid på at sætte sig ind i de faktorer, der bestemmer vejret, vil vælgeren spille tid på at opnå viden om politiske spørgsmål, idet ingen af dem vil kunne bruge den viden til ret meget. Når vælgerne alligevel normalt møder talstærke frem på valgdagen, er det ikke så lidt af et paradoks, der stiller Public Choice teoretikeren over for ganske store problemer⁶¹. Man har forsøgt sig med forskellige forklaringer, f. eks. at vælgeren deltager i valget for at tilkendegive en holdning. En sådan tilkendegivelse af, hvad man går ind for eller er imod, giver den enkelte vælger en emotionel tilfredsstillelse, hvilket i reglen er drivkraft nok til at få ham op af sofaen og hen i stemmelokalet. Brennan og Buchanan⁶² fremhæver, at vælgerens viden om, hvor ringe effekt hans stemme har på udfaldet af valget, ofte vil få ham til at stemme på en måde, der mere er bestemt af hans ideologiske overbevisninger end af hans interesser. Forvisningen om at have stemt „mo-

ralsk rigtigt“ er i sig selv så stor en „emotionel belønning“, at omkostningerne ved at gå hen og stemme bliver rigeligt opvejet. Hertil kommer, at man kan være nærmest 100% sikker på, at det kryds, man har sat på stemmesedlen, isoleret set ingen konsekvenser får for ens egen økonomiske situation.

Vælgerens manglende interesse i at sætte sig ind i politiske partiprogrammer og deres konsekvenser gælder imidlertid kun for så vidt der er tale om generelle programmer. Helt anderledes ser det ud, hvis der er tale om punkter i et partiprogram, der henvender sig til en lille gruppe af vælgere, der vil få stor nytte af den foreslåede politik, såfremt den bliver vedtaget. I en sådan situation vil der være „overskud“, idet nytten vil overstige omkostningerne ved at sætte sig ind i sagen, støtte partiet etc., jfr. afsnittet nedenfor om asymmetriske informationsomkostninger.

Konsekvensen af vælgerens uvidenhed

De politiske beslutninger, der træffes, påvirkes selvfølgelig på en meget uheldig måde, hvis borgerne er dårligt informerede om, hvordan tingene retteligt hænger sammen. Public Choice skolen nævner som eksempel herpå den blandt mange mennesker udbredte misforståelse, at bliver et land oversvømmet med billige varer fra udlandet, f. eks. tekstilvarer fra det Fjerne Østen, så opstår der arbejdsløshed. Undersøger man imidlertid sagen nærmere, så opdager man, at får markedskræfterne lov at virke uforstyrret, så vil kapital og beskæftigelse blive flyttet fra den del af industrien, der har vanskeligt ved at klare sig, til mere konkurrencedygtige industrier. En sådan omstilling giver alle parter gevinst, men forbrugeren, som først og fremmest ville nyde godt af en sådan situation, vil ikke desto mindre støtte en politik, der skal lukke for import af konkurrencedygtige udenlandske produkter. Det siger næsten sig selv, at de organiserede interesser både på lønmodtager og arbejdsgiverside vil presse på for at slippe for konkurrence. Har de held med sig, taber alle, også lønmodtagerne i det fremmede land. De samme vælgere vil så formentlig støtte en politik, der skænker store beløb til de u-lande, som hindres i at sælge deres varer på de købedygtige markeder.

Da korrekte informationer er kostbare at opnå på det politiske marked, vil vælgerne som ovenfor nævnt nøjes med de informationer, der tilbydes dem næsten gratis. I den udstrækning disse informationer stammer fra medierne, vil den viden, vælgeren kommer i besiddelse af, være stærkt præget af medierne definition af, hvad man skal opfatte som en nyhed. Da medierne i vid udstrækning sælger bedst, såfremt de byder på underholdning i form af sex skandaler blandt kendte personer o.l. snarere end saglige informationer om ofte komplicerede politiske eller økonomiske spørgsmål, vil også den vælger, der ønsker at sætte sig lidt ind i hvad der foregår, have besvær med at finde relevante oplysninger. Helt anderledes forholder det sig som allerede nævnt, når der er tale om en politik, der vil gavne bestemte særinteresser. Vi skal i det efterfølgende afsnit kort se på sammenhæng mellem interesse i politik og indholdet af den førte politik.

Asymmetriske informationsomkostninger

Karl Brunner har opstillet en række punkter angående sammenhæng mellem informationsstruktur og den politiske proces⁶³. Vi skal kort se på fire af disse punkter.

1. Som det første punkt nævner han, at omkostninger og nytte i forbindelse med generelle pro-

grammer (altså love, der gavner en bred del af befolkningen) fordeler nytte og omkostninger mere jævnt end specifikke programmer (d.v.s. love, som kun gavner en ofte meget snæver gruppe, medens omkostningerne bæres af alle).

2. Dernæst gør han opmærksom på, at prisen for at fremskaffe oplysninger om generelle programmers omkostninger og nytte er store i forhold til sådanne programmers nytte. Det var netop den situation, vi omtalte i afsnittet ovenfor om fornuftig uvidenhed.

3. Som tredje punkt påpeger Karl Brunner det meget vigtige forhold, at i forbindelse med specifikke programmer vil de grupper, der har gavn af programmet i regelen også kun have få udgifter i forbindelse med at indhente informationer om de pågældende programmers nytte og omkostninger. Helt modsat alle de mange, der ikke har gavn af sådanne specifikke programmer; her er det forbundet med forholdsvis store omkostninger, hvis man vil vide besked med konsekvensen af de pågældende programmer.

4. Endvidere er omkostningerne meget mindre for etablerede end for potentielle organisationer, eller med andre ord, har en organisation først etableret kanaler til de politiske beslutningscentre, så er omkostningerne i forbindelse med fremskaffelse af nye informationer langt mindre, end hvis en helt ny organisation først skal opbygge informationskanaler.

Karl Brunner gør udtrykkeligt opmærksom på, at vælgerne ikke handler ufornuftigt, hvis de forbliver uvidende om sådanne partiprogrammer, hvor omkostningerne i forbindelse med at skaffe informationer om disse programmer langt overstiger den nytte, man eventuelt kan få af sin viden.

Karl Brunner udleder en række vigtige konsekvenser af denne manglende symetri mellem nytte og omkostninger i forbindelse med viden om partiprogrammer. Han gør således opmærksom på, at politikere ikke vil blive belønnede, såfremt de ophæver allerede eksisterende love, idet en sådan strategi kun vil bringe de vælgere på banen, som ved besked med konsekvensen af, at en eller anden lov ophæves, nemlig netop de vælgere, der nyder godt af den pågældende lov. De øvrige vælgere, og det er langt den største part, er ganske uvidende om den pågældende lov og ville, om loven skulle blive ophævet, næsten ingen gevinst få i form af en skattelettelse. Denne sondring mellem „insiders“ og „outsiders“ viden om eksisterende love er en afgørende årsag til, at man uhyre sjældent oplever, at love, der gavner visse grupper økonomisk, ophæves. „Insiderne“ vil altid mobilisere flere kræfter for at hindre lovens ophævelse end „outsiderne“. Derfor vil politikere blive udsat for et asymmetrisk pres i sådanne sager: modstand mod at ophæve loven, men ingen kræfter, der presser i modsat retning. Som et andet vigtigt punkt fremhæver Karl Brunner, at „outsiderne“ vil kunne bruge deres kræfter meget bedre, hvis de koncentrerer dem på at presse politikere til at vedtage love, der netop gavner deres snævre interesser. Skulle nogle politikere alligevel komme for skade og foreslå fjernelse af kostbare love, vil de omgående få medierne på nakken. Der er derfor ingen, der investerer kræfter på at fjerne allerede eksisterende love, utvivlsomt en vigtig

forklaring på, at skattetrykket kun kan vokse, men aldrig vil falde⁶⁴. Mediernes rolle i den politiske proces understreges af Karl Brunner: medierne foretrækker nye ideer, et nyt sprog, nye indfald frem for nok så gennemtænkte overvejelser i retning af at reducere forældede eller direkte skadelige love. Dette forhold udspringer af, at medierne selv bedst kan „sælge“ nyheder, hvorimod kun meget få, som vi ovenfor har forklaret det, er interesserede i at sætte sig ind i argumenter for at fjerne gamle love. Kun hvis planer om at fjerne gamle love er knyttet sammen med planer om at erstatte dem med nye og „bedre“ (for hvem?) love, d.v.s. sædvanligvis sige mere omfattende love, vil medierne og deres brugere være interesserede. I stedet for at ophæve en lov, hvis virkninger helt tydeligt er negative, vil politikeren derfor foretrække at stille forslag om nye love, der gavner den ene eller den anden særinteresse. Denne systembetingede adfærd vil imidlertid bevirke, at samfundets samlede velfærd reduceres, at vi altså bevæger os mod et nulsumspil, måske endda negativsumspil.

Den asymmetriske fordeling af omkostninger og nytte både med hensyn til en bestemt politiks virkninger og med hensyn til fordelingen af informationsomkostningerne forklarer også, hvorfor specifikke programmer vil dominere over generelle programmer. Hvis organiserede interesser foreslår en generel og ikke differentieret skattelettelse eller udgiftsforøgelse, vil deres gevinst ved en realisering af sådanne programmer være minimale sammenlignet med det, de ville kunne opnå, hvis de anvendte deres kræfter på at få realiseret en politik, der er specifik og højt differentieret. Dette har naturligvis sin forklaring i det forhold, at sådanne programmer koncentrerer nytten på relativt små grupper, der tilmed har relativt små informationsomkostninger, hvorimod omkostningerne i forbindelse med et sådant program på en uigennemskuelig måde spredes ud over „outsiderne“.

Det er endvidere vigtigt at notere sig, at det ikke vil kunne betale sig for medlemmer af „outsider“-gruppen at organisere sig med henblik på at forhindre et planlagt eller måske allerede vedtaget specifikt program. Det vil nemlig kræve store omkostninger at sætte sig ind i de specifikke og ofte meget komplekse emner, programmet omhandler, hvorimod den eventuelle gevinst, man vil kunne opnå ved at hindre programmet, vil være minimal. Disse forhold er endvidere skyld i, at kompleksiteten i et samfunds love er stadig tiltagende. De udviklede skatteregler kan tjene som eksempel. I et så komplekst system vil der altid være „smuthuller“, som de mere opfindsomme kan udnytte. Opdages de, vil politikere score billige point ved en indigneret retorik, medens de behændigt glemmer, at det er dem selv, der har skabt disse smuthuller, fordi de ved udformningen af skatteloven har taget hensyn til alle mulige særinteresser. Ud fra det ovenfor sagte, vil politikere, der ønsker succes, gøre klogt i at koncentrere deres anstrengelser på at finde små grupper med specielle ønsker, et forhold vi siden skal vende tilbage til.

I takt med statens vækst og tiltagende regulerende indgriben i markedet samt stedse voksende rolle som omfordeler vil de organiserede interesser tilsvarende øge deres forventninger med hensyn til at opnå gevinst ved at investere i forsøg på at påvirke den politiske beslutningsproces. Det betyder blandt andet, at flere og flere borgere vil slutte sig sammen i organisationer i håb om at få netop deres særinteresser tilgodeset. Men hermed øges også omfanget af konfliktmuligheder; skal de undgås, må politikere i stedse større omfang reagere på alle

de mange organiserede særinteressers ønsker. Det er indlysende, at en sådan udvikling må føre til en lammelse af samfundets dynamik og dermed til et nulsum-spil. Man kan spørge, hvorfor politikerne ikke har blik for dette langtidsperspektiv, ja om de overhovedet er i stand til at forstå konsekvenserne af deres egne handlinger. Det spørgsmål vil vi se lidt nærmere på i det efterfølgende afsnit.

Regeringers kortsynethed

For Public Choice skolen er Teorien om ejendomsret af central betydning, når man vil forstå, hvordan markeder hhv. politiske processer arbejder med hensyn til at allokere ressourcerne i et længere tidsperspektiv. Betragter man resourceallokeringen i et sådant tidsperspektiv, er det nødvendigt at medregne fremtidige omkostninger og nyttevirkninger, hvis man vil nå frem til en realistisk vurdering af et givet politisk tiltag. Hvis en borger ejer et gode, er han tvunget til at overveje, hvorledes hans handlinger i dag i tiden fremover vil påvirke omkostninger og afkast. Ejer en borger eksempelvis en gård i et bjergigt terræn, så vil vedkommende kunne reducere sine udgifter her og nu ved at undlade at vedligeholde de terrasser, der skal hindre hans jord i at erodere bort. Imidlertid må vedkommende selv bære konsekvensen af sine handlinger. Såfremt han selv i årene fremover beholder jorden, må han affinde sig med, at hans jord vil give ham et mindre udbytte, efterhånden som virkningerne af hans undladelse viser sig. Sælger han jorden, vil den pris han opnår af indlysende grunde blive mindre, end hvis han havde investeret i vedligeholdelse af terrasserne.

Private investorer udvider deres formuer ved at realisere projekter, der skaber fremtidige indkomster, der forventes at blive større end projektets samlede omkostninger. Dette gælder også, såfremt omkostningerne kommer før projektets afkast. Eksempelvis vil en plantageejers afholde udgifter til beplantning af nye træer, selv om fortjenesten først viser sig om 20, 30 eller måske 50 år. Den private ejendomsret vil også virke som tilskyndelse til at bevare ressourcer for fremtiden. Forventes det således, at en stigende efterspørgsel efter en ressource, der er knaphed på, vil få prisen til at stige med en årlig rate, der ligger over markedsrenten, vil det være i ejerens interesse at bevare ressourcen til senere brug. Konklusionen må efter Public Choice skolens opfattelse være, at foreligger der privat ejendomsret til et gode eller en ressource, så vil rentesatsen knytte fremtid og nutid sammen og forsyne ejeren med information og incitament til at vedligeholde og udnytte sin ejendom optimalt.

Næste skridt i Public Choice skolens analyse består i at sammenligne den ovenfor beskrevne adfærd med den måde, hvorpå en politiker ud fra sin situation med overvejende sandsynlighed vil handle. Med andre ord: hvorledes afvejer politikerne de omkostninger og den nytte, der er forbundet med den politiske proces i et langtidsperspektiv? For politikerne er det, der sker før det næste valg, af helt afgørende betydning. „Politikere træffer ikke afgørelser på grundlag af personlig kendskab til en sag. De vurderer ud fra informationer fra interesserede kredse, der kan påvirke deres chance for at blive valgte“⁶⁵. Da spørgsmål om den offentlige politik virkninger især i et langtidsperspektiv er meget komplicerede, vil det være nærmest umuligt for vælgerne at have nogen som helst realistisk forestilling om offentlige tiltags nytte og omkostninger. Som vi ovenfor har set, vil vælgerne mangle tilskyndelse til at sætte sig

ind i tingene. Derfor har vælgerne en udpræget tilbøjelighed til at forlade sig på det, de kan se nu og her. Vælgerne vil derfor nøjes med at vurdere den førte politik omkring valgdagen. Følgelig vil en politik, der ser godt ud omkring valgdagen, øge en regerings muligheder for at blive genvalgt. Dette til trods for at den førte politik vil vise sig at have afgørende negative effekter på et senere tidspunkt efter valget. En politik, der medfører omkostninger før et valg, men hvis nytte først viser sig længe efter, vil ikke øge en politikers chance for genvalg. Resultatet bliver, siger Public Choice skolen, at den politiske proces har en tendens til at blive domineret af kortsigtede politiske tiltag, hvorimod de sagligt nødvendige langsigtede beslutninger ikke har store chancer. Men denne kortsigtede tidshorisont gælder kun forholdet til vælgerne; har en politiker planer om at trække sig ud af politik, vil han meget vel være i stand til at have en mere langsigtet strategi, der skal sikre ham indflydelsesrige positioner efter han har forladt den politiske arena. Derfor vil han forstå betydningen af at „pleje“ vigtige klientgrupper så som fagforeninger, industriforetagender, konsulentvirksomheder etc.

Resultatet af Public Choice skolens sammenligning af politikerens situation med plantageejers henholdsvis landmandens viser, at en langsigtet politik ikke vil give politikerne fordele i form af øget vælgertilslutning, hvorimod han vil kunne få nytte af en politik, der giver „afkast“ inden et valg. Dette helt i modsætning til situationen på markedet, hvor den private ejer får fordele af de investeringer, der først giver afkast mange år senere. Resultatet er selvfølgelig, at politikerne har en tendens til at overdrive den kortfristede politik positive virkninger inden et valg, hvorimod de vil søge at skjule denne politik negative langtidsvirkninger. Det er vigtigt for politikerne at kunne vise positive resultater inden valget, positive virkninger, der først viser sig senere, kan han risikere vil komme en politisk konkurrent til gode. To forskere, Dwight Lee og Richard McKenzie har sammenfattet politikernes nærsynethed som følger (1987): „*Politicians...are in much the same position as the buffalo hunters of the 1870s. Each knew that all would be better off in the long run if everyone reduced his slaughter of the buffalo. But in the absence of private ownership, each also knew that the buffalo he did not shoot today would be shot by someone else tomorrow. Individual buffalo hunters found themselves in the situation in which there was little to gain, but much to lose, from taking a longterm perspective and exercising restraint in the extermination of the buffalo. Political decisionmakers find themselves in a situation in which there is little to gain, but much to lose, by refraining from placing short-term demands on the economy that will, in the long run, exterminate much of our productive capacity.*“

En sådan kortsigtet politik fører ofte til konflikt mellem det, der opfattes som en god politik og det, der giver en sund økonomi. Politikerne kan øge deres valgchancer ved at føre en politik, der giver hurtige resultater, men disse resultater vil for det meste på lang sigt være dyrt betalte. Denne virkning kan især ses på det økonomiske område. Public Choice skolen giver en række eksempler på sådanne kortsigtede politiske tiltag. Således har man i en lang række vestlige lande, herunder Danmark, ført en ekspansiv finanspolitik, der på kort sigt har givet en øget økonomisk aktivitet og dermed bedre beskæftigelse. Men en sådan politik vil på længere sigt medføre inflation og dermed manglende stabilitet og øget usikkerhed. Det er populært blandt politikere at finansiere kortsigtede politi-

ske tiltag, der gavner eftertragtede marginalvælgergrupper, med lånte penge (f. eks. ved salg af statsobligationer), selv om resultatet på lidt længere sigt bliver øget renteniveau, mindre kapitaldannelse og udsigt til øgede skattebyrder⁶⁶. Endvidere er det politisk populært at gribe regulerende ind i boligmarkedet. Resultatet af reguleringer vil nok på kort sigt være en reduceret husleje, men de langsigtede virkninger vil være boligmangel, sorte markeder og forringelse af boligernes kvalitet⁶⁷.

Public Choice skolens analyse af bureaukratiet

Indledning

Public Choice skolen opfatter ikke kun den politiske proces som styret af efterspørgslen. Den anden side af problemet man har interesseret sig for handler om studiet af de mennesker, der leverer offentlige ydelser, altså om udbudssiden. Et vigtigt arbejde omkring denne problemstilling er foretaget af Gordon Tullock⁶⁸. Han har med sine hypoteser udfordret politologernes traditionelle opfattelse af de offentligt ansattes måde at arbejde på. Ifølge en klassiker blandt forskerne på området, Max Weber (1864-1920), udfører offentligt ansatte stort set kun de ordre, politikerne giver dem, uden selv at træffe noget valg. Disse „bureaukrater“ (som de kaldes i fagsproget; betegnelsen må ikke opfattes negativt) opfattes med andre ord som personer, der er neutrale instrumenter, uden egne synspunkter og ønsker. Men med udgangspunkt i den menneskeopfattelse Public Choice skolen har, kan Tullock ikke forestille sig, at personalet i den offentlige forvaltning er en slags „økonomiske eunukker“. Vi skal i det følgende se nærmere på Public Choice skolens opfattelse af, hvordan forvaltninger og offentligt ansatte fungerer.

Det er forvaltningen, der udfører de af politikerne vedtagne love i deres daglige arbejde i den offentlige sektors mange grene. De økonomiske midler til at realisere dette arbejde får forvaltningen periodevis gennem de bevillinger, politikerne vedtager. Her i landet får statsforvaltningen således midlerne via de årligt vedtagne finanslove samt tillægsbevillingslovene. Kun i mindre omfang kommer de økonomiske midler fra salg af varer og tjenesteydelser til borgerne. Prisen på disse ydelser bestemmes som regel af politikerne, således radio- og TV licens, postporto eller priser for togbilletter. Man kan derfor sige, at det er politikerne, der giver forvaltningen et budget med instruks om, hvordan dette budget skal bruges. Forvaltningens funktion er herefter at omsætte instrukserne og budgettet til virkelighed.

Budgetmaksimering

Hvordan vil forvaltningens ledelse og ansatte handle i denne situation? Hvis de mennesker, der er ansat i den offentlige forvaltning, ligner os andre - hverken mere eller mindre uselviske - så mener Public Choice skolen, at man gør klogt i at undersøge dem som personer, der forsøger at maksimere størrelsen af deres budgetter. Et større budget vil øge chancen for at udvide aktiviteterne på alle niveauer. For forvaltningens ledere betyder dette øget magt, prestige, klassifikation i højere lønrammer samt en række andre goder. På mellemniveau og lavere trin vil et større budget betyde større sikkerhed i ansættelsen samt forfremmelsesmuligheder. Større budgetter giver også mulighed for at indrette større og bedre kontorer, foretage tjenesterejser, deltage i kurser o.l. Man må derfor regne med, at næsten alle ansatte i forvaltningen vil få noget ud af

vækst i det pågældende område. Det er følgelig nærliggende at antage, at de mennesker, som er ansatte i en af forvaltningens mange bureauer, vil søge at udvikle en strategi, der kan udvide budgettet.

Det af Tullock indledte arbejde blev bl. a. videreført af Anthony Downs⁶⁹. Hans arbejde om „*Insider Bureaucracy*“ går ud fra den antagelse, at alle bureaukrater i en eller anden udstrækning arbejder til egen fordel. Iflg. Downs har den offentlige forvaltning udover professionalisme i udførelse af deres opgaver en omfattende mængde af målsætninger, herunder stræben efter magt, prestige, sikkerhed, større indkomst samt loyalitet over for visse politiske eller ideologiske forestillinger. De opgaver, forvaltningen får tildelt fra politikerne, indeholder brede rammer, indenfor hvilke forvaltningen selv kan råde. Herudover får forvaltningen ofte mulighed for at udvide sit myndighedsområde, idet den ofte med hjælp udefra, enten fra politikerne, forskellige interessegrupper eller andre bureaukrater, får tildelt nye opgaver og dermed ressourcer. I en situation, hvor forvaltningen er i vækst, udvikles der iflg. Downs en karrieremotivation hos de ansatte, hvilket igen medfører, at den pågældende forvaltningsgren slår ind på en vækststrategi. Ydre faktorer, der fremmer vækst, forstærkes altså af indre kræfter. Skal denne vækststrategi imidlertid bære frugt, må forvaltningens forskellige grene frem for alt formå at sikre sig støtte fra organiserede interesser og politikere. I en situation, hvor dele af forvaltningen oplever stagnation eller endog tilbagegang, vil man udvikle en strategi, hvor man for enhver pris vil forsøge at bevare status quo. Bureaukratier, der har været gennem en mere eller mindre kraftig vækstperiode, vil efterhånden nå frem til en fase, hvor man søger at sikre det, man har opnået. En sådan sikring af det opnåede sker ved en tiltagende formalisering af den indre struktur og de indre processer. Downs behandler i denne forbindelse problemer omkring styring og kontrol af forvaltningen. Til trods for en stærkt formaliseret struktur, især kendetegnet ved forvaltningens hierarkiske opbygning, vil der være ganske store styringsproblemer. Konsekvensen bliver, at en stigende del af forvaltningens ressourcer må bruges til at udøve intern kontrol. Ikke desto mindre lykkes det i stadig mindre grad at kontrollere de ansattes adfærd; jo større bureaukratiet bliver, desto mindre bliver effektiviteten af den interne kontrol. Denne mangel på effektiv kontrol hænger ikke kun sammen med, at en stor og forgrenet forvaltning er vanskelig at overskue, men skyldes også, at ethvert forsøg på at øge kontrollen af de ansatte omgående vil fremprovokere forsøg på at omgå eller udhule sådanne kontrolforanstaltninger. Følgen bliver en aftagende effektivitet i den interne kontrol, hvilket medfører et stadigt voksende behov for yderligere kontrol. Konsekvensen bliver, at en større og større del af et bureaukratis aktiviteter underkastes en formel kontrolprocedure, hvorved stadig flere af de tildelte ressourcer må anvendes til kontrolformål. Herved bliver der naturligvis færre ressourcer til de formål, den pågældende forvaltningsgren egentlig skulle tage sig af. Downs har også undersøgt bureaukraters interne kommunikation. De overordnede instanser vil sjældent kunne regne med at få uforfalskede og tilforladelige informationer fra de underordnede led. Enhver ansat i et bureaukрати leverer som hovedregel selektive informationer til de overordnede led, idet disse informationer udtrykker de interesser, den pågældende søger at varetage. Endvidere tilpasses informationerne ofte synspunkter, man formoder, de overordnede led ønsker at høre. Da informations-

strømmen i et bureaukrati som oftest går gennem flere led, vil hvert trin søge at påvirke informationerne i overensstemmelse med sine interesser og synspunkter. Resultatet bliver, at de informationer, der når hierarkiets top, som regel vil være stærkt forvrængede. Men hertil kommer, at ledelsen har en tendens til at tolke de informationer, de får gennem de formaliserede kanaler, på sin egen måde, ofte modsat afsenderens hensigter. Der er en tendens til at overvurdere de informationer, der er i egne interesser og omvendt bagatellisere informationer, der er mindre gunstige. Dette betyder en yderligere forringelse af disse informationers tilforlidelighed. Da ledelsen ofte har brug for mere pålidelige informationer, end den kan få ad de formaliserede kanaler, søger den disse gennem udvikling af informelle informationskanaler. Der ofres med andre ord megen tid på at skaffe og forarbejde informationer. En anden kendt forsker på området, Kenneth J. Arrow, konkluderer derfor ikke overraskende, at de fleste bureaukrater råder over kraftigt forregnede informationer, hvilket selvsagt forringer deres evne til at handle hensigtsmæssigt.

Hertil kommer, at forvaltningens løsninger på de opgaver, den får tildelt, ofte tenderer hen imod bestemte retninger, hvorimod alternativer ikke kommer i betragtning. Derfor er forvaltningens løsninger som regel lidet præget af trang til innovation. Hertil kommer, som allerede omtalt, at forvaltningen ofte vil være personligt engageret i de opgaver, den er sat til at varetage. De ansatte vil ofte være tilbøjelige til at fremme deres klienters interesser, fordi disse kan have magt til at influere politikerne på en effektiv måde. Det kan derfor ikke undre, at embedsmændene i det politiske systems forskellige sektorer i realiteten ofte udfører en slags lobbyvirksomhed for de interesser, de betjener. Det er velkendt også i Danmark, at f. eks. landbrugsministeriet i al almindelighed er fortalere for landmændenes interesser. Noget lignende kan siges om de fleste andre sektorer, f. eks. sundhedssektoren, undervisningssektoren m.v. Med hensyn til spørgsmålet om budgetter så falder forvaltningens interesser ofte sammen med klienternes, idet begge er stærkt interesserede i at udvide områdets andel af de samlede finanser.

Den offentlige sektors effektivitet

Man kunne nu tro, at konkurrencen mellem de politiske partier tilskyndte politikerne til at gribe regulerende ind i de dele af den offentlige sektor, der ikke var effektive nok. En regering, der søger at øge forvaltningens effektivitet, skulle herved mindske risikoen for at blive udsat for oppositionens kritik. Men iflg. Public Choice skolen er der fire grunde til, at det vil være overordentlig vanskeligt at kontrollere statens finanser og forvaltningens effektivitet. For det første mangler offentlige bureauer i modsætning til private virksomheder objektive mål for, hvor meget de mindst skal „producere“ for at virksomheden kan løbe rundt uden at give underskud. På grund af offentlige ydelsers karakter vil det endvidere være vanskeligt at beregne enhedsomkostninger for de enkelte ydelser. En sådan mangel på et mål for, hvad der skal præsteres, vil give offentlige ledere betydelige muligheder for at tilsløre manglende effektivitet samtidig med, at det vil blive lettere at forfølge personlige interesser.

For det andet kommer størsteparten af informationer om forvaltningen fra forvaltningen selv. Selv om ingen har så stor viden om omkostningerne ved alternative måder at producere de forskellige offentlige ydelser på som forvaltningens chefer,

så har de ofte en stærk tilskyndelse til at tilfredsstille andre mål end en minimering af omkostningerne, sådan som vi så under omtalen af Downs synspunkter. Hospitalsdirektøren ønsker det mest moderne udstyr, universitetets ledelse den mest avancerede computer, brandchefen den flotteste brandbil etc. Derfor vil man kunne forvente, at de forskellige forvaltningschefer vil forsyne politikerne med oplysninger, der viser, at det vil være yderst betænkeligt at nøjes med minimale budgetter til det, der er en yderst værdifuld offentlig aktivitet. Forfærdende forudsigelser om, hvordan det vil gå den pågældende sektors klienter eller måske endda gå hele samfundet, vil blive fremsat, hvis man ikke øger områdets budget. Selvfølgelig er politikerne vidende om, at det er den strategi, forvaltningens chefer benytter sig af. Men da politikerne i reglen mangler solid information, som kan bruges til at imødegå forvaltningens budgetterede omkostninger, så vil det i praksis være overordentlig vanskeligt for politikerne at sætte en bremse på udgiftsstigningerne.

For det tredje vanskeliggøres politikernes kontrol med forvaltningens effektivitet af det forhold, at den del af den offentlige sektor, der ikke udfører sine opgaver effektivt, ikke går fallit sådan som en privat virksomhed ville gøre det. En privat virksomhed kan ikke i ret lang tid overleve, hvis dens udgifter er større end indtægterne. Opfylder en offentlig producent af varer eller tjenesteydelser ikke de normer, man har sat for dens virke, vil man ikke opleve, at den ophører med at eksistere, men som oftest se, at den presser på for at få bevilliget flere ressourcer. Et dansk eksempel vil være sundhedssektorens virke i de sidste mange år.

For det fjerde udgør forvaltningen og dens klienter ofte en magtfuld koalition, der presser på for at få øget sit område. Da både de i forvaltningen ansatte og deres klienter er en stærk afgrænset gruppe mennesker, vil deres interesser sandsynligvis få langt større politisk gennemslagskraft sammenlignet med de mange skatteborgeres interesser, der næppe vil kunne finde sammen for at sige nej. Det spørgsmål vil vi vende tilbage til senere i artiklen. Det er klart, at de klienter, der betjenes af den pågældende forvaltningsgren, må forventes at være i forreste linie, når det drejer sig om at kæmpe for en udvidelse af områdets budgetter, sådan som Downs påpegede det. Det er derfor, man så ofte oplever, at de personer, der producerer en offentlig ydelse, vil gå hånd i hånd med dem, der modtager den i et fælles krav om større ressourcer. Resultatet bliver let en alt for stor produktion af de pågældende ydelser.

Det politiske systems sektoropdeling

Ud over disse fire forklaringer på, hvorfor det er vanskeligt for politikerne at kontrollere forvaltningens effektivitet, så anmelder Public Choice skolen også tvivl med hensyn til, hvor interesseret politikerne i realiteten er i spørgsmålet vedrørende forvaltningens produktivitet. I en ganske stor udstrækning forholder det sig nemlig sådan, at de politikere, der skal kontrollere bestemte områder, er personer, der nyder godt af den pågældende forvaltningsgrens ydelser. I USA har man eksempelvis komitéer bestående af politikere, der skal holde øje med de forskellige grene af forvaltningen. En landbrugskomité vil imidlertid overvejende bestå af politikere for udprægede landbrugsområder, en bankkomité af politikere fra byer med stor koncentration af pengeinstitutter etc. Resultatet bliver, at disse opsynskomitéer med stor sandsynlighed vil anbefale en udvidelse af budgetterne. I Danmark vil man formentlig kunne se

noget lignende med hensyn til den måde, de enkelte folketingsudvalg arbejder på. En række danske undersøgelser taler om en sektoropdeling af vort politiske system, hvor også den politiske del af de forskellige sektorer trækker i samme hammel som resten af sektorens aktører (d.v.s. forvaltningen og klienterne, sidste ofte organiseret i stærke interesseorganisationer)⁷⁰.

Konklusion

Konklusionen er derfor, at en økonomisk analyse af den type Public Choice skolen tager sit udgangspunkt i, viser, at forvaltningen er udsat for incitament, der alle skubber på i samme retning. Resultatet bliver en for stor og ineffektiv offentlig sektor. Det er her meget vigtigt at understrege, at Public Choice skolen ikke mener, at fejlen ligger hos den offentlige sektors ansatte, men alene skal findes i den offentlige sektors struktur. Det fremhæves udtrykkeligt, at der ikke foreligger nogen som helst grund til at antage, at offentligt ansatte er mere dovne, mindre kompetente eller mindre engagerede i deres arbejde end andre mennesker. Men med den incitamentsstruktur de arbejder under, vil ineffektivitet uvægerlig blive resultatet. Eller som en af Public Choice skolens repræsentanter William Niskanen mener, så vil hverken forretningsmanden eller bureaukraten være særligt effektive, fordi ingen af dem har iboende motiver til noget sådant⁷¹. Deres effektivitet vil alene afhænge af de vilkår, de arbejder under. Bureaukrater er som alle andre mennesker, siger Niskanen, dovne, når de kan komme af sted med det, flittige, når de er tvunget til det.

Public Choice skolens analyse af flertalsdemokratiet

Indledning

Hvis en forbruger vil købe en vare på markedet, må han være villig til at betale prisen. Sædvanligvis er den eller de personer, der nyder godt af en vare, også den eller dem, der betaler for godet. Det forholder sig som oftest modsat i den offentlige sektor, idet de personer, der nyder godt af det offentlige tiltag, ikke nødvendigvis også er dem, der betaler herfor.

Går vi tilbage i de liberale demokratiers historie, viser det sig, at der tidligere var meget snævre grænser for, hvor meget politikerne kunne diskriminere mellem befolkningsgrupperne ved hjælp af skatterne, d.v.s. føre en politik, der havde til hensigt at give visse grupper i samfundet særlige fordele på bekostning af deres medborgere. Efter datidens liberalistiske opfattelse ville en sådan diskriminering være i strid med det enkelte menneskes ret til selv at råde over sin ejendom. Denne fremherskende opfattelse kommer også til udtryk i de demokratiske forfatninger, der jo opstod i slutningen af sytten- eller begyndelsen af attenhundretallet. Vi har ovenfor omtalt James Madisons advarsel og forsøg på at formulere den amerikanske forfatning, så den lagde en dæmper på politikernes lyst til at gribe ind i den enkeltes frihed til at råde over egen ejendom. Men i takt med at politikernes skrupler er svundet, har heller ikke den amerikanske forfatning kunnet hindre politikerne i at føre en sådan diskriminerende politik. I dag har den amerikanske regering i lighed med andre vestlige landes regeringer en næsten ubegrænset magt til at beskatte, til at bruge penge, til at stifte gæld og i øvrigt gribe regulerende ind i borgernes aktiviteter⁷².

Det er en af Public Choice teoretikernes fortjenester at have helliget sig studiet af de problemer, der følger af politiske

flertals mulighed for at begunstige nogle befolkningsgrupper på andres bekostning. Vi skal i det følgende se lidt nærmere på, hvad Public Choice skolen har at sige herom.

Regeringsmagten og eksterne omkostninger

Den enkleste form for skattemæssig diskriminering, der muliggør, at nogen vinder på andres bekostning, er, hvis et politisk flertal udnytter regeringsmagten til at berige sine vælgere på det tabende mindretals bekostning. For at forstå hvad der sker, benytter Public Choice skolen den traditionelle mikro-økonomiske analyses teori om eksterne omkostninger. Som det vil fremgå af det efterfølgende, er eksterne omkostninger sådanne omkostninger, der ikke betales af de i en økonomisk transaktion involverede parter, men af tredjepart. Såfremt sådanne eksterne omkostninger er til stede i markedet, vil man ud fra en økonomisk teori forvente, at der vil finde en for stor produktion sted, netop fordi parterne i transaktionen ikke behøver at tage hensyn til de omkostninger, de pådrager andre. Vår parterne nødt til at oppebære disse omkostninger selv (man taler om at internalisere de eksterne omkostninger), så ville det fordyre produktionen, hvorfor den ville blive mindre. Det samme gør sig efter Public Choice skolens opfattelse gældende på den politiske arena, hvis man benytter sig af flertalsafstemninger. Vedtager et flertal nemlig en bestemt politik, så må mindretallet finde sig i den politik, herunder være med til at betale omkostningerne. Den demokratiske proces sætter flertallet i stand til at sende i det mindste en del af regningen til mindretallet. Men såfremt flertallet kan sende en eller anden del af de omkostninger videre til andre befolkningsgrupper end dem, der får del af det pågældende gode, må man også antage, at der vil blive stillet mere af det pågældende gode til rådighed, end det ville være tilfældet i en situation hvor de, der nød godt af godet, var ene om at skulle betale de med frembringelsen af godet forbundne udgifter.

Resultat: negativ-sum spil

Selv om den, der vinder i ét spørgsmål, meget vel kan tabe i en anden sag, hvorved gevinst og tab muligvis balancerer nogenlunde, så mener Public Choice skolen ikke, at det vil have nogen dæmpende virkning på de offentlige budgetters størrelse. Selv om det usandsynlige skulle ske, at indkomsteffekten af politikernes mange beslutninger bliver omtrent nul, så vil de forskellige former for omfordelinger mellem befolkningsgrupperne alligevel medføre både økonomisk spild og et stort offentligt bureaukrati. Situationen svarer altså til den, vi ovenfor har beskrevet som negativ-sum spil, denne gang rigtignok ikke på grund af borgernes direkte krig med hinanden, men på grund af en „krig“ ført mellem skiftende flertalskoalitioner, der nu bekæmper hinanden ved hjælp af det statslige tvangsapparat. Hobbes håb om, at Leviathanen skulle kunne holde fred blandt borgerne, kan åbenbart ikke opretholdes i et demokrati; men Hobbes var som omtalt heller ikke tilhænger af demokrati, men af enevælden⁷³.

Til trods for at resultatet af flertallets aktiviteter altså må siges at være tabsgivende for alle, så mener Public Choice forskerne, at det alligevel vil være rationelt for den enkelte, om han udnytter de muligheder, der byder sig, hvis han tilhører en majoritet. Udnytter han ikke mulighederne, vil det blot komme andre til gode i form af lavere skatter. Den adfærd, man lægger for dagen, er den samme, man kan iagttage i forbindelse med frie goder: hvis jeg ikke tager for mig af retterne, så vil der

komme andre, der gør det. Derfor kan jeg lige så godt selv gøre det. Et eksempel, man ofte bruger, er fiskerne på havet: hvis jeg ikke fanger fiskene, så kommer der andre og gør det. Så i begge tilfælde er konsekvensen som beskrevet i negativ-sum spil: Alle får tab. Public Choice skolen har lavet mange simple eksempler, der illustrerer dette dilemma. Fig. 1 viser et sådant eksempel.

Fig. 1:

Person A's adfærd:		afstår fra at benytte flertal til egen fordel		benytter flertal til egen fordel	
		A's indkomst	B's indkomst	A's indkomst	B's indkomst
Person B's adfærd:					
afstår fra at benytte flertal til egen fordel					
	100	100	120	30	
benytter flertal til egen fordel					
	30	120	50	50	

Figuren viser en situation, hvor A og B begge ville stå sig ved at undlade at benytte sig af at bekriige hinanden via et politisk flertal. Men A's dilemmaet er, at hvis han vælger at afstå fra at udnytte et flertal, så kan han ikke være sikker på, at B vælger samme strategi. Det vil nemlig i så fald være en fordel for B at vælge den anden strategi, nemlig at udnytte flertallet til egen fordel. Det vil give B en fordel på 120, medens A kun får en nytte på 30. For at undgå den situation vælger A samme strategi som B, nemlig at udnytte flertalsmulighederne. Så havner vi i den situation, at begge kun får 50. Havde begge undladt at benytte sig af muligheden for gevinst ved hjælp af flertalskoalitioner, ville de hver især havde fået 100. Og dog havner A og B efter al sandsynlighed i negativ-sum spillet.

Omkostningerne skjules

Public Choice skolen peger også på andre problemer i den politiske proces. En politiker, der søger genvalg, vil være tilbøjelig til at skjule omkostningerne i forbindelse med de tiltag, han har gennemført, medens han vil gøre alt for at vise fordelene ved den førte politik. En sælger i et frit marked vil ligeledes have en tendens til at følge en sådan strategi, men da kun køber og sælger er involveret i en sådan økonomisk transaktion, vil der være grænser for, i hvor stor udstrækning sælger kan overbevise køber om, at der er andre, der er med til at betale regningen. For en politiker vil det derfor være fristende at gå ind for en politik, der viser tilsyneladende klare fordele for bestemte befolkningsgrupper, f. eks. billige huslejer. Men politikeren vil vælge finansieringsmetoder, der tilslører de virkelige omkostninger eller giver det udseendet af, at andre befolkningsgrupper betaler regningen. Der er derfor iflg. Public Choice skolen forudsigeligt, at politikerne vil benytte sig af finansieringsmetoder som stiftelse af offentlig gæld (tilbagebetalingen heraf udskydes til engang i fremtiden), indirekte skatter eller forøgelse af pengemængden. Såfremt et politisk program tydeliggør fordelene, men tilslører omkostningerne,

må vælgerne opfatte disse programmer mere attraktive, end de i realiteten er. Resultatet bliver selvfølgelig vedtagelse af ufornuftige programmer og som konsekvens heraf en alt for stor offentlig sektor og fejlallokering af ressourcer.

Lovgivningsprocessens manglende symmetri.

Centralt i Public Choice skolens analyse af lovgivningsprocessen står antagelsen om den manglende symmetri⁷⁴ mellem på den ene side det pres, politikerne udsættes for fra de gruppers side, der søger at opnå politiske indgreb til egen fordel, på den anden side det forhold, at de, der bærer omkostningerne af eventuelt indgreb, ikke sætter politikerne under et tilsvarende modtryk. Særinteresser søger at påvirke udfaldet af den politiske proces på en sådan måde, at den relativ lille gruppe, særinteresserne udgør, får betydelige fordele, hvis deres ønsker realiseres, medens omkostningerne fordeles på alle vælgerne i form af en nærmest umærkelig omkostningsforøgelse for hver enkelt. Det vil forekomme relativt sjældent, at de, der skal bære omkostningerne, er en så lille gruppe, at det kan betale sig for dem at etablere et modtryk mod dem, der ønsker en bestemt politik gennemført. Normalt vil nogle få personer opnå betydelige fordele, medens de mange kun oplever ubetydelige tab. Et politisk system, hvor flertallet bestemmer, har en tendens til at favorisere særinteresser. Dette er en konsekvens af, at det er langt mere givtigt for politikerne at støtte bestemte gruppers veldefinerede interesser, end det er at støtte de manges diffuse ønsker. For de veldefinerede særinteresser er udfaldet af en sag af stor betydning, hvorfor de også er villige til at gøre en stor indsats for at føre deres krav frem med stor styrke. De mennesker, der efterstræber sådanne særinteresser, afgør ofte udfaldet af deres politiske valg udelukkende ud fra, hvorledes de politiske kandidater stiller sig til det pågældende spørgsmål. De vil derfor ofte finde det lønsomt at støtte sådanne kandidater enten finansielt eller på anden vis.

I modsætning hertil vil den politiske opbakning, en politiker vil kunne opnå ved at støtte en diffus majoritet, være overordentligt ringe. Den almindelige vælger vil kun blive minimalt belastet af de omkostninger, enkelte særinteresser medfører. Man vil derfor ikke kunne forvente, at han vil engagere sig meget i spørgsmålet omkring det fornuftige i at gennemføre særinteressernes ønsker. Som vi allerede ovenfor har omtalt, vil det efter al sandsynlighed være fornuftigt at forblive uvidende, idet det ikke kan betale sig at investere tid og energi i at finde ud af komplicerede spørgsmåls endnu mere komplicerede sociale og økonomiske konsekvenser. Men selv om flertallet skulle være i den usædvanlige situation, at det fuldt ud vidste besked med konsekvenserne af et af en særinteresse fremført ønske, vil det ikke kunne betale sig for flertallet at etablere et modtryk, idet omkostningerne herved ikke ville stå i et rimeligt forhold til gevinsten. Et sådant modtryk bliver yderligere vanskeliggjort af det forhold, at politikerne ofte sammenkæder forskellige særinteressers ønsker til en helhed („studehandler“), således at det bliver praktisk taget umuligt at give udtryk for, hvad man nøjagtigt i en sådan sammenkædet politik er utilfreds med.

Politikerne og de organiserede interesser

Hvordan, spørger Public Choice teoretikerne, ville en politiker, der ønsker valg, forholde sig til de forskellige grupper af organiserede særinteresser. De svarer, at han sikkert ikke ville opnå meget ved at give valgløfter til den stort set uoplyste

majoritet. Vil en politiker have succes, så må han understøtte små grupper med veldefinerede og intense interesser og ikke flertallets diffuse ønsker. Herved vil han opnå støtte fra de pågældende organiserede særinteressers side. En politik, der er rettet mod at imødekomme særinteressers ønsker, vil især være attraktiv, om den kan „sælges“ på en sådan måde, at selv vægne vælgere vil have svært ved at finde ud af, hvad en sådan politik vil medføre af omkostninger for dem. Jo mere kompliceret den pågældende politik er, desto vanskeligere er det for gennemsnitsvælgeren at vurdere, hvorledes han selv bliver berørt. I en sådan situation kan politikerne let føle sig fristede til at gøre spørgsmål om støtte til særinteresser mere uigennem-sigtige end det er nødvendigt.

Public Choice skolen fremhæver, at det ikke er nødvendigt, at der står en særlig stor gruppe bag særinteresserne, for at disse kan påvirke de politiske beslutninger, snarere tværtimod: Jo mindre en gruppe særinteresserne udgør, desto større indflydelse vil den formentlig kunne udøve. Efterfølgende regnestykke viser, hvorfor Public Choice skolen mener, det forholder sig sådan. Lad os antage, at en særinteresse repræsenterer en gruppe mennesker, der udgør 10% af befolkningen. Hvis hver især af dette mindretal skal have 9000 kroner i subsidier om året, så vil det koste de resterende 90% af befolkningen 1000 kroner hver. Så har vi endda gjort den helt urealistiske antagelse, at den offentlige sektor omfordeler pengene gratis, men dette i øvrigt vigtige forhold har ingen betydning for den problemstilling, vi her er ved at undersøge. Lad os dernæst antage, at mindretallet kun udgør 1% af befolkningen, så vil subsidier på 9000 kroner til hver kun betyde en merudgift på 90 kroner om året for resten af skatteyderne. Dette lille regnestykke viser, at jo mindre en pressionsgruppe er, jo mindre vil det koste resten af befolkningen at opfylde dens ønsker, idet sandsynligheden for, at skatteyderne mobiliserer et modtryk, vil være minimal.

Som eksempel på at det forholder sig sådan, anfører Public Choice skolen bl. a. udviklingen i subsidier til landbruget i USA. Dengang landmændene udgjorde 10% af USA's befolkning, ville det have været forbundet med store omkostninger, såfremt regeringen havde forsynet landmændene med subsidier, der udgjorde omkring 50% af deres indkomster. Men nu i 1988, hvor landmændene kun udgør ca. 2% af Nordamerikas befolkning, vil det være muligt af finansiere sådanne subsidier uden en væsentlig forøgelse af skattebyrden. Det kan derfor ikke undre, at de subsidier, landmændene modtager, er steget i takt med landmændenes antal er faldet.

Særinteresser kontra almenvellet

Set ud fra et Public Choice perspektiv, er den del af statens omfordelingspolitik, der har med subsidier at gøre, nærmest ødelæggende for samfundets dynamik. Selv om de fleste subventioner ledsages af megen politisk retorik om, at subventionerne skal fremme tilpasning eller fornyelse, så mener Public Choice skolen, at resultatet vil være det stik modsatte. Forklaringen er følgende: går en virksomhed eller en hel branche dårligt, foreligger der flere muligheder for at rette op på problemerne. Enten kan virksomheden selv forsøge at tilpasse sin produktion til ændrede markedskrav, f. eks. ved at rationalisere produktionen eller ved at udvikle nye produkter. Det kan i denne sammenhæng blive nødvendigt for virksomheden at skifte ejer, evt. via konkurs. Den anden mulighed, virksomheden har, er at forsøge at opnå tildeling af subsidier.

Har den held med sig i sine bestræbelser, så fritages den for at gennemføre rationaliseringer og/eller innovationer, men kan tværtimod fortsætte som hidtil, idet den bruger subsidierne til at dække driftsunderskuddet. Det er en proces, der medfører betydelige fejlallokeringer af ressourcer, samtidig med at markedskonomiens dynamik sættes ud af spil. Det er ikke vanskeligt at vise, at i de lande, hvor organiserede interesser er mest udbredt, vil den økonomiske vækst også være svagest. Men i den udstrækning statens subventionspolitik lammer den økonomiske vækst, har vi manøvreret os ud i et negativsum spil, hvor den enes tab er større end den andens gevinst.

Skatteydernes organisationsproblem

Man kan nu rejse spørgsmålet, siger Public Choice forskerne, om der ikke var grund til at forvente, at skatteyderne, der dog betaler alle disse subsidier til en lang række særinteresser, danner en interesseorganisation, der har til formål at sætte en stopper for denne udvikling? Selv om der nogle steder kan ses tilløb til noget sådant så dog for det meste uden held, idet omkostningerne i forbindelse med at danne en sådan forening vil være meget højere for de mange skatteydere end for de relativt få, der står bag en eller anden særinteresse. Dette kan måske umiddelbart undre, men Public Choice skolen peger på gratist-problemet som en forklaring herpå. Hvis en interesseorganisation virke kommer alle til gode, vil det være fristende at lade andre afholde omkostningerne i form af tid og penge i forbindelse med organisationens drift. Tilskyndelsen til at være gratist vil findes både i store og små organisationer, men en lille relativt fasttømret organisation kan bedre kontrollere problemet, især hvis tildelingen af subsidier er betinget af medlemskab eller støtte til organisationen. Forsøger skatteyderne derfor at organisere sig, vil det blive overordentlig vanskeligt at få en sådan organisation til at løbe rundt rent økonomisk, dels er skatteborgerne spredt over det ganske land, hvorfor det vil være forbundet med store omkostninger for organisationen at mobilisere skatteydernes aktive støtte til organisationen. Dels og nok så vigtigt vil den gevinst, den enkelte skatteyder får for at støtte organisationens protest mod særinteresserne, blive minimal.

Public Choice om „Rent-Seeking“

Public Choice forskerne bruger udtrykket „rent-seeking“ om politiske aktiviteter, enkeltpersoner eller grupper foretager med det formål for øje at opnå personlige fordele på andres bekostning. De økonomiske gevinster, nogle grupper i samfundet opnår ved politikernes hjælp, kalder Public Choice skolen „rente“⁷⁵. En sådan omfordeling af goderne øger ikke nationens samlede velstand, Incitamentet til en sådan adfærd vil være afhængig af, hvor let det er at påvirke den politiske proces til egen fordel. Hvis politikerne først er begyndt at give visse grupper fordele på andre gruppers bekostning, vil en sådan „rent-seeking“ adfærd blive lønsom for alle organiserede interesser⁷⁶. En sådan „rent-seeking“ aktivitet vil imidlertid medføre betydelige økonomiske tab på grund af fejlagtig udnyttelse af ressourcerne. Public Choice skolen peger her på det vigtige forhold, at det ofte vil være mere givtigt for f. eks. virksomheder at investere i lobbyvirksomhed end i udvikling og fremstilling af produkter og tjenesteydelser. I USA er situationen den, at de virksomheder, der ikke reagerer på politikernes mere eller mindre tydeligt formulerede krav om forskellige former for økonomisk støtte, heller ikke skal regne

med at blive tilgodeset, når der lovgives på for dem relevante områder. Så kan virksomheden regne på, om det er billigst at imødekomme politikernes ønsker eller at bære de økonomiske byrder, der er forbundet med en lovgivning, hvor deres ønsker tilsidesættes⁷⁷. Dette er ikke et argument for, at virksomheders ønske til lovgivningsmagten altid bør finde gehør: er der tale om konkurrencehæmmende ønsker fra virksomhedernes side, bør politikerne afstå fra at reagere. For det er ingen hemmelighed, at virksomheder gennem deres lobbyvirksomhed som oftest ønsker at opnå beskyttelse mod konkurrence især fra virksomheder i udlandet. En sådan beskyttelse kan finde sted på flere måder, f. eks. i form af de meget udbredte tekniske handelshindringer. Har en virksomhed held med sig, kan den optræde som monopolist indenfor et afgrænset område (f. eks. indenfor en nationalstat). Det vil som regel betyde, at virksomheden finder det fordelagtigt at tilbyde mindre af sine produkter til en højere pris. Køberne betaler altså mere end de ville under markedsvilkår. Normalt antager man, at noget sådant er ensbetydende med et samfundsøkonomisk tab, men for monopolisten kan der være tale om gevinst. En rationel virksomhed vil derfor søge at opnå sådanne monopolgevinster. Derfor vil flere og flere højtuddannede specialister blive involveret i lobbyvirksomhed, blive ansat i særinteressernes organisationer for at bistå med udarbejdelse af rapporter, med at påvirke den offentlige mening gennem medierne etc. Derimod vil antallet af ingeniører, arkitekter, kemikere, faglærte arbejdere m.v. fremover udgøre en relativt mindre del af arbejdsstyrken, mener Public Choice skolen. Men det er selvfølgelig ikke kun virksomheder, der forsøger at opnå den omtalte form for rente. F. eks. vil fagforeninger forsøge at organisere arbejdsmarkedet på en sådan måde, at der dannes arbejdstagerkarteller. Medlemmerne af sådanne karteller vil kunne nyde godt af en løn, der er højere end hvad markedet betinger. Noget sådant har to effekter: for det første finder der en omfordeling sted mellem arbejdsgivere og lønmodtagere til sidstnævntes fordel, for det andet vil arbejdsgiveren ansætte et mindre antal lønmodtagere, end han ellers ud fra egen profitinteresse ville beskæftige. Men det betyder også, at der bliver arbejdsløshed, hvilket er ensbetydende med et samfundsøkonomisk velfærdstab. Det er selvfølgelig de arbejdsløse, der i første omgang bærer dette tab. Hertil kommer, at lønmodtagerorganisationer må bruge ressourcer (f. eks. for at opnå høj organisationsprocent, opspare midler til eventuelle strejker og for at hindre, at arbejdsgiveren bruger uorganiseret arbejdskraft) for at opnå lønninger over markedsniveau, altså det Public Choice skolen kalder rente. Da arbejdsgiversiden vil modsætte sig lønninger over markedsvilkår, vil man ligeledes bruge ressourcer i et forsøg på at gennemtrumfe sine interesser.

Uanset udfaldet af sådanne interessekonflikter vil der spildes ressourcer. Hvor der finder kampe om sådanne renter sted, taler man om „a rent-seeking society“. Mancur Olson har i sin teori om nationers opstigen og nedgang som noget centralt peget på, at både et stabilt demokrati og stabile institutionelle betingelser i al almindelighed begunstiger fremvæksten af stærke interesseorganisationer. Jo længere tid et land har haft sådanne stabile forhold, jo mere har også vanskeligt organiserbare grupper kunnet overvinde vanskelighederne og organisere sig for at deltage i kampen om at opnå rente⁷⁸. Public Choice skolen understreger, at opnåelse af den ovenfor omtalte rente kun kan opnås, fordi politikerne i reglen understøtter i stedet for

at modarbejde sådanne interesser. Eksempler på at særinteresser har fået politisk hjælp til at kunne opnå „rente“ er det ikke vanskeligt at finde: politiker kan hjælpe brancher eller lønmodtagerorganisationer til at danne karteller, eller de hjælper landbruget til at unddrage sig konkurrencevilkår på markedet, således at de kan sælge deres produkter til priser væsentligt over verdensmarkedspriserne, eller de hindrer konkurrence mellem læger gennem en mangfoldighed af påbud, samtidigt at de undrer sig over, at udgifterne stiger eksplosivt i sundhedssektoren. Det er i denne forbindelse ligegyldigt, om processen fremmes af ideologisk fikserede socialister eller konservative, der foretrækker at drive socialistisk politik for at kunne forblive ved regeringsmagten.

Konsekvensen: en overdimensioneret offentlig sektor

Konsekvensen er under alle omstændigheder en overdimensioneret offentlig sektor og et tilsvarende eksorbitant skatte tryk. Men efterhånden som det samlede skatetryk stiger som følge af den ovenfor antydede politiske proces, vil skatteborgerne i stigende grad investere i tiltag, der skal hindre deres formuer eller indkomster i at mindskes for dramatisk. Skatteborgerne vil i stigende omfang finde måder, hvorved de kan mindske skattebyrden, hvilket igen beslaglægger betydelige ressourcer i form af bistand fra revisorer og advokater. En sådan udvikling medfører, at også den offentlige sektor må øge sine udgifter til eksperter, der kan kontrollere skatteborgernes mange forsøg på at nedsætte deres skatteudgifter. Det er oplagt, at det er overordentligt kostbar for et land at binde store ressourcer i form af højtuddannet arbejdskraft i omtalte aktiviteter. Disse ressourcer kunne have været brugt mere nyttigt på anden vis. Processen finder sted i form af mange fra hinanden isolerede politiske beslutninger, der alle har det til fælles, at forskellige organiserede interesser forsøger at unddrage sig markedets disciplinerende virkning. Herved forsvinder markedets dynamik for i stedet at blive afløst af, hvad der er blevet kaldt „institutionel sklerose“. I realiteten er den beskrevne proces en udvikling fra et plus-sum spil til et nul-sum spil, måske endda et negativ-sum spil. Det bør tilføjes, at alle grupper taber i en sådan situation, ikke mindst de mindre privilegerede grupper i samfundet, der paradoksalt nok mener at være nødt til at organisere sig for at undgå den fri konkurrence i markedet.

Ustabile flertalskoalitioner

Som det vil være fremgået af ovenstående gennemgang af en række centrale elementer i Public Choice skolens teori om den politiske proces, så kan idealet om at overlade al produktion til et frit marked ikke gennemføres på grund af eksistensen af eksternaliteter samt behov for produktion af offentligt finansierede varer og tjenesteydelser. Skal problemerne omkring eksternaliteter og kollektive goder løses, kræver det en eller anden form for kollektive beslutningssystemer. I princippet kan sådanne beslutningssystemer bygge på frivillige kontrakt-aftaler, men dels vil der være det allerede omtalte gratist-problem, dels vil sådanne frivillige aftaler være forbundet med ekstremt store forhandlingsomkostninger, i al fald hvis der skal træffes enstemmige beslutninger i større kollektiver. Vil man formindske forhandlingsomkostningerne, må man afvige fra det demokratiske ideal om enstemmighed og indføre en eller anden form for afstemning ved flertal og dermed i realiteten indføre tvang over for mindretallet. Overdrager man

staten retten til at udøve en sådan tvang, har man også opgivet idealet om en minimalstat, idet staten nu ikke kun skal sørge for indre og ydre sikkerhed og andre kollektive goder, men også for produktion af goder og tjenesteydelser, der ikke er kollektive i økonomisk forstand, men hvor et politisk flertal er blive enige om, at det skal staten tage sig af. Det er netop afvigelsen fra enstemmighedsprincippet og muligheden for at gennemtvunge de kollektive beslutninger, der har gjort det muligt for borgerne at slutte sig sammen i forskellige flertalskoalitioner for at udøve en systematisk indflydelse på de politiske beslutninger. Vi har i de foregående afsnit omtalt nogle af de motiver, der kan ligge bag forsøg på at udnytte kollektive beslutninger til egen fordel, og skal derfor her nøjes med kort at omtale Public Choice skolens hypoteser om dannelsen af forskellige vinderkoalitioner.

Efter Public Choice forskernes opfattelse forholder det sig ikke sådan, at en stabil vinderkoalition udbytter deres medborgere systematisk, men at de tabende minoriteter tværtimod vil føle sig tilskyndt til at danne nye flertalskoalitioner for derved at sikre sig kompensation for de lidte tab. Lykkes det, vil andre grupper lide tab, hvad der igen motiverer de nye tabere at indgå i en vinderkoalition. Disse vinder- eller fordelingskoalitioner består imidlertid som regel af ganske små grupper af særinteresser, medens det store flertal af befolkningen er uvidende om, hvad der foregår. De taber, fordi det er fornødt at være uvidende, sådan som vi ovenfor har omtalt det. Befolkningens store flertal orienterer sig efter traditionelle ideologiske opfattelser eller ligger under for særinteressernes propaganda⁷⁹.

En vigtig konsekvens af en sådan kontinuerlig proces hvor skiftende flertal forsøger at påvirke de kollektive beslutninger til deres fordel er, at flere og flere spørgsmål bliver gjort til genstand for kollektive beslutninger, hvorfor den offentlige sektor vil have en tendens til at ekspandere på den private sektors bekostning. Da enhver ny vinderkoalition nødvendigvis må omfatte en del af den gamle vinderkoalition, vil det ikke være muligt at annullere tidligere kollektive beslutninger, hvorfor man kun kan opveje de lidte tab ved at udvide den kollektive produktion med sådanne kollektive goder, der er attraktive for den nye vinderkoalitions medlemmer. Tendensen til vækst i den offentlige sektor vil naturligvis understøttes af denne sektors voksende personalegrupper.

Denne proces med skiftende vinderkoalitioner øver også indflydelse på den måde, de kollektive goder finansieres på, idet enhver vinderkoalition søger at opnå en for deres medlemmer så gunstig afvigelse fra en ligelig beskatning som mulig, således at flertallet opnår skattelettelse og mindretallet en øget skattebyrde. Skiftende flertal vedtager stadig flere afvigelser fra en ligelig beskatning med det resultat, at skattesystemet bliver stedse mere uigennemskueligt. Resultatet er, at den enkelte borger til sidst mister enhver fornemmelse af sammenhæng mellem den betalte skat og den nytte, han får heraf. Men kan borgeren ikke længere forstå sammenhæng mellem finansiering, produktion og forbrug, vil han føle sig tilskyndt til at stille yderligere krav om flere kollektive ydelser.

Vinderkoalitionens manglende stabilitet

Det centrale i Public Choice skolens analyse er tesen om, at en fravigelse fra enstemmighedsprincippet vil sætte en proces i gang, der vil få statsapparatet til at vokse uophørligt, hvilket er ensbetydende med, at den enkelte borgers frihed indskrænkes

af en tiltagende kollektiv tvang. For selv om borgerne får stedse flere offentlige goder og tjenesteydelser, så indskrænkes hans økonomiske og sociale handlefrihed tilsvarende, idet han nu engang ikke selv kan disponere over de penge, han betaler i skat og afgifter. Public Choice skolens forklaring på vinderkoalitionens manglende stabilitet er ganske kompliceret, hvorfor vi skal nøjes med at gengive den i forenklet form. For det første vil det repræsentative demokratis procedure ikke være i stand til at aggregere vælgernes mangeartede økonomiske interesser i et konsistent regeringsprogram. En af grundene hertil er, at valgkampen kun vil tematisere ganske få af de mange spørgsmål, som nødvendigvis må indgå i et realistisk regeringsprogram. Et regeringsdueligt flertal må derfor blive enig om en fælles politik, der indeholder langt flere spørgsmål end dem, valgkampen blev ført på. Men en regeringsduelig flertalskoalition vil få vanskeligt ved også at blive enige om alle de mange problemer, der ikke har været fremme i valgkampen, ligesom det vil blive endnu vanskeligere at finde en fælles holdning til spørgsmål, som først dukker op efter at en koalitionsregering er dannet. Da vinderkoalitioner kun er numeriske flertalskoalitioner uden indholdsmæssig enighed, vil de være ustabile. Flertallet er på en vis måde tilfældigt, idet det i høj grad vil være et spørgsmål om, hvilke emner der er aktuelle på valgtidspunktet samt af, hvorledes marginalvælgerne stiller sig hertil. Denne situation er efter Public Choice skolens opfattelse årsag til skiftende flertalskoalitioner.

Af det sagte følger, at jo flere emner der er gjort til politiske spørgsmål, og jo flere marginalvælgere der er, desto mere ustabile vil flertalskoalitionerne være. Da moderne velfærdstater netop er karakteriserede af en høj grad af politisering og af mange marginalvælgere, vil deres regeringer ofte bestå af skiftende og ustabile flertalskoalitioner. Denne tendens er dog i nogen grad afhængig af det pågældende lands valgsystem.

Ustabilitetens konsekvenser

Sådanne ustabile flertalskoalitioner får mærkbare konsekvenser for den førte politik. Netop fordi regeringen ikke er baseret på et homogent flertal, er det uundgåeligt, at regeringen i tidens løb igen og igen vil skuffe større eller mindre dele af sine vælgers forventninger. Galluptallene vil vise, hvorledes regeringens popularitet i tidens løb vil mindskes. Det vil være meget lettere for oppositionen at undgå popularitetstab, fordi den ikke behøver at realisere sine programpunkter. Derfor vil der være en tendens til vælgervandringer fra regeringskoalition til opposition. Oppositionen kan øge sin vælgertilslutning ved at slå ind på en mindretalsstrategi, idet den søger at imødekomme de vælgere, der på grund af utilfredshed ikke længere støtter regeringskoalitionen. En sådan mindretalsstrategi behøver ingenlunde at udgøre en sammenhængende og modsigelsesfri politik, men blot bestå i en diffus kritik af regeringens politik på punkter, hvor man håber at kunne vinde stemmer. Har en opposition held med sig til at danne en ny flertalskoalition, så vil det ud fra det ovenfor sagte være en labil koalition. Vil regeringen på den anden side undgå at miste regeringsmagten, vil den være tvunget til at øge sine ydelser over for de grupper, der i særlig grad giver udtryk for deres utilfredshed. Da regeringen imidlertid råder over begrænsede ressourcer og begrænset organisatorisk kapacitet, vil den være tvunget til at gribe til kortsigtede kriseløsninger. Når regeringen koncentrerer anvendelsen af de knappe ressourcer på områder, der er af betydning for dens chance for genvalg (se også afsnittet „Pub-

lic Choice skolens analyse af lovgivningsprocessen“), må den forsømme problemer, der nok på kort sigt er uproblematisk, men som på længere sigt kan vise sig nok så alvorlige.

En sådan kortsigtet ressourceallokering medfører på lidt længere sigt en politik med ringe konsistens. I en sådan situation vil det ydermere være fristende for en koalitionsregering at gribe til offentlig gældsætning som middel til at finansiere de mange utilfredse gruppers krav, et problem vi i det følgende afsnit kort skal se på.

Public Choice om asymmetrisk finanspolitik

Som noget helt centralt i Public Choice teorien står tesen om den manglende symmetri i moderne staters finanspolitik. Således har Buchanan sammen med Richard Wagner interesse for konsekvensen af at bruge den form for økonomisk politik, som er opkaldt efter den engelske økonom John Maynard Keynes (1883-1946). Det nye i Keynes' budskab var⁸⁰, at et markedsøkonomisk system godt kunne befinde sig i en relativt stabil ligevægtstilstand med stagnation og stor arbejdsløshed. Årsagen til at markedet kunne være låst fast i en depression så Keynes i en for lille samlet efterspørgsel. Keynes politiske budskab var, at staten burde bringe markedet ud af sin temporære stagnation ved hjælp af finanspolitiske indgreb; en underskudsbudgettering på statsbudgettet ville øge den samlede efterspørgsel og dermed på ny sætte gang i økonomien. Selv om det ikke var budskabet i Keynes arbejder, så var virkningen, at politikerne følte, at de ikke længere behøvede at overholde den gamle dyd om balancerede budgetter som det normale. Dog tog det en del år, før det for alvor blev udbredt, at staten opkrævede mindre i skat og afgifter, end den afholdt i udgifter. Det blev først almindeligt i 60'erne, altså mere end 20 år efter Keynes hovedværk „*The General Theory of Employment, Interest and Money*“ (1935) så dagens lys. Da politikerne først havde opdaget, at de kunne slippe godt fra at overtræde omtalte dyd om balancerede budgetter, noget de hidtil have anset for at være næsten en slags naturlov, var der mange lande, hvor statens gæld voksede år for år. I tiden før Keynes' tanker for alvor slog igennem, var de offentlige budgetter desuden normalt beskedne set i relation til det pågældende lands nationalprodukt. Endvidere var det normale, at der var et overskud på statsregnskabet, der som oftest blev brugt til at afbetale på den gæld, det offentlige havde påtaget sig i kriseperioder så som depressioner eller krige⁸¹. Skylden for udviklingen hen imod stadig større statsgæld bærer efter Public Choice skolen ikke blot politikerne, men også de keynesianske økonomer, der har leveret det teoretiske fundament for en sådan politik. Åbenbart har begge parter været helt blinde for det forhold, at der ved en sådan udvikling vil opstå pres på det politiske system, dels for at øge udgifterne, dels for at lade være med at øge skattetrykket. Det er denne asymmetri i finanspolitikken, der mere end noget andet er forklaring på den kraftige vækst i indlandsgælden, siger Public Choice skolen⁸².

Regler for fair spil i et Public Choice perspektiv

Et af de centrale problemer, Public Choice forskerne er overordentlig optaget af, er det ældgamle spørgsmål om, hvad man skal forstå ved retfærdighed, herunder det vigtige spørgsmål: med hvilken ret kan jeg hævde, at det jeg ejer retfærdigvis tilhører mig og ikke nogen anden. Buchanan er måske den af Public Choice skolens forskere, der mest intensivt har befat-

et sig med problemstillingen, hvorfor vi i det følgende kort skal se på hans svar på spørgsmålet om retfærdighed. Buchanans analyse tager udgangspunkt i spørgsmål om distributiv retfærdighed, altså spørgsmålet om det retfærdige i udfaldet af en proces, der medfører fordeling af knappe goder, hvad enten der nu er tale om en ren markedsøkonomisk proces eller en politisk beslutningsproces. For Buchanan må spørgsmålet om retfærdig fordeling af goderne tage sit udgangspunkt i den fordeling af rettigheder og krav, der går forud for selve fordelingsprocessen, hvorimod analysen ikke kan føres ud fra den fordeling af goderne, der er resultatet af processen.

Spørgsmålet om, med hvilken ret man kan hævde, at det man ejer også retfærdigvis tilhører en og ikke i virkeligheden andre, er et af de ældste stridsspørgsmål i den politiske, moralske diskussion. Hvis en anden person mener, at han er mere berettiget til at eje de penge, du har i din lomme, så opstår der konflikt mellem jer. Du vil prøve at hindre ham i at tage pengene fra dig, men er han stærkere, så må du se pengene forsvinde. I vort samfund vil du imidlertid kunne påkalde dig loven og dermed få statsmagten til at hindre den anden i at tage dine penge. Derfor vil den anden person afstå fra at forsøge at fratvinge dig pengene. Mener han imidlertid, at de retteligt tilhører ham, så vil han ad politisk vej søge at få dem, f. eks. ved at støtte partier, der går ind for en progressiv beskatning, hvor han får del af skatteprovenuet i form af en eller anden social ordning. Du finder måske en sådan ordning uretfærdig, men vil sikkert afstå fra at vige uden om af frygt for straf fra myndighedernes side. Men afgørende er, at den grundlæggende konflikt forbliver uløst. Kampen fortsætter, nu ført på den politiske arena. Det siger sig selv, at en sådan konflikt let kommer til at blande spørgsmål om retfærdighed sammen med ren og skær egoisme; den fremmede vil måske slet ikke have dine penge, fordi han mener, de retfærdigvis er hans, men fordi han kan bruge dem. Det samme kan siges om dig; du er måske ganske godt tilfreds med, at staten beskytter din ret til pengene, ganske uafhængigt af spørgsmålet, om de også retfærdigvis tilkommer dig. Derfor vil konflikten mellem jer sagtens kunne finde sted, uden at spørgsmålet om, hvad der skal forstås ved retfærdig eje af pengene, overhovedet bliver berørt. For at komme ud af denne konflikt, må vi blive enige om, hvilke regler der skal gælde, for at vi med rette kan hævde, at noget tilhører os. For Buchanan tager spørgsmålet om retfærdighed altså sit udgangspunkt i en gensidig enighed om, hvad vi skal forstå ved retfærdige regler. Kun hvis vi alle kan blive enige om sådanne regler, kan vi undgå, at der bagefter rejses tvivl om det retfærdige i vor eje af goder. For Buchanan er der ingen anden måde at nå frem til, hvad man skal forstå ved retfærdighed end, hvad man kan blive enig om: „*A 'fair rule' is one that is agreed to by the players in advance of the play itself, before the particularized positions of the players come to be identified*“. Den sidste del af citatet er vigtig. Borgerne skal altså blive enige, før de kender deres egen placering i spillet, et synspunkt, der bringer Buchanan nær John Rawls⁸³ opfattelse. Problemerne omkring hvad de enkelte borgere ville have besluttet, såfremt de ikke på forhånd kendte deres egen placering i spillet, er overordentlig vanskelig og skal ikke forsøges gengivet her. I en sådan situation, siger Buchanan, ville et fornuftigt menneske ud fra egenlyst overvejelse vælge regler, der ville forekomme alle at være fair. Der er selvfølgelig tale om et rent tankeeksperiment, der ikke kan efterprøves i praksis. Men det er vigtigt at fremhæve, at Buchanan ikke er enig med de mennesker, der

diskuterer spørgsmål om retfærdig fordeling af goderne med udgangspunkt i den faktiske fordeling. For Buchanan er det helt afgørende, at vi diskuterer de regler, som har ført til en given fordeling af goderne. Buchanans diskussion om de regler, der måske kan opnås enighed om med hensyn til, hvordan fair play skal ske i et marked, tager udgangspunkt i en situation, hvor markedet er fri for politisk indblanding i resultatet af borgernes transaktioner, men hvor staten alene sikrer borgernes liv og ejendom og i givet fald gennemtvinger de mellem borgerne indgåede aftaler. Antagelsen om en sådan minimalstat er selvfølgelig ikke realistisk, men har alene til formål at afklare nogle principielle spørgsmål omkring begreberne retfærdighed, uretfærdighed.

Med udgangspunkt i det ovenfor sagte kan man nu med Buchanan spørge, hvilke „mekanismer“ der ligger bag din indtjening af de penge, du mener tilhører dig med rette. Har du tjent dem i et frit marked som ovenfor beskrevet, er der iflg. Buchanan fire gensidigt afhængige elementer, der er afgørende for, hvad du får ud af din deltagelse i et frit marked: de valg du træffer, dit held, dine anstrengelser og din herkomst. Med hensyn til de valg du træffer (f.eks. valg af uddannelse, af arbejde), så er sådanne valg som oftest truffet, uden at det har været muligt at overskue konsekvenserne heraf fuldt ud. Afgørende er, at sådanne valgs betydning for vor materielle velfærd ikke har noget at gøre med forestillinger om unfair eller uretfærdig. Det samme kan siges om held, der nok har stor betydning for, hvor rige eller fattige vi bliver, men dette kan umuligt sættes i forbindelse med begreberne retfærdig/uretfærdig. Helt anderledes forholder det sig med din egen arbejdsindsats, idet det her er alment accepteret, at det må anses som retfærdigt, om du selv høster frugterne af dine anstrengelser. Det er den sidste faktor, herkomst eller fødsel, der giver anledning til påstanden om, at det er uretfærdigt, om dine penge hidrører fra denne kilde. Meget få ville hævde, at indkomstforskelle eller forskelle i formue som hidrører fra held, trufne beslutninger eller flid, er uretfærdige. Det er forskelle som hidrører fra din herkomst og opvækst, altså forhold, der ligger forud for din optræden på den økonomiske arena, forud for de valg du træffer, forud for muligheder for held/uheld, forud for dine anstrengelser, der er grunden til påstanden om uretfærdighed.

Buchanan rejser nu spørgsmålet, om denne ulighed bør medføre, at politikerne intervenserer til de svages fordel. Buchanan besvarer spørgsmålet med et modspørgsmål: hvem skal foretage en sådan intervention? Der findes ingen uvildig instans, der på forhånd kan finde frem til eventuelle handicap hos børn og derefter justere deres udgangsposition, så de får nogenlunde samme forudsætninger for at deltage i markedsprocesserne. Buchanan mener ikke, at man kan have megen tillid til, at politikere kan være uvildige dommere i sådanne sager, da de alt for let vil misbruge deres magt til egen fordel. Hvis man vil give borgerne større chancelighed i deres udgangsposition, så bør man efter Buchanans opfattelse ikke overlade det til den daglige politiske proces, men forankre nødvendige tiltag i forfatningen (grundloven). Buchanan nævner to eksempler på sådanne tiltag: skat på arv og offentlig finansiering af uddannelse. Med hensyn til skat på arv mener Buchanan, at vi ville blive enige om sådanne etiske regler, såfremt vi i en situation inden deltagelse i den økonomiske proces skulle forhandle os frem til regler, vi alle kunne acceptere. Vi ville nok nå frem til denne enighed, selv om det betyder, at en skat på arv medfører mindre opsparing, mindre investering og dermed

mindre økonomisk vækst, ligesom en sådan skat griber ind i den enkelte borgers frihed til at spare op og selv råde over sin ejendom, herunder at testamentere den til hvem han vil. Disse forhold gør, at der efter Buchanans opfattelse er snævre grænser for, hvor stor skat på arv man kan lægge. Buchanan peger imidlertid på, at den vigtigste „arv“, man giver sine børn, ikke lader sig beskatte, nemlig det man har kaldt „human capital“ (god opdragelse, formidling af viden, intellektuel stimulering m.v.). Med hensyn til en offentlig finansiering af uddannelsen påpeger Buchanan, at dette ikke er ensbetydende med, at det offentlige skal etablere og drive undervisningsinstitutioner, idet disse meget vel kan være private og dermed underlagt markedsvilkår. Selvfølgelig mener Buchanan ikke, at disse to tiltag vil betyde, at alle får samme udgangsposition, men alene afdæmpe forskelle i chancer en smule. Men selv om chancerne for at nå landets højeste poster ikke er ens for alle børn, så kan man i al fald fjerne hindringer, der direkte udelukker den dårligst udstuede i at deltage i spillet. Når alle må deltage, og når alle deltagere er underkastet samme regler, så har alle også en eller anden chance for at klare sig rimeligt. Det er her vigtigt at minde om, at spillet ikke er et nulsum men et plus-sum spil. Det er derfor ikke sådan, at når nogen klarer sig bedre end andre, så er det nødvendigvis på deres bekostning, som kritikere af markedsøkonomi ynder at påstå. Når alle har et eller andet håb om at kunne klare sig i et frit marked, så er en vigtig forudsætning for at acceptere spillet som retfærdigt opfyldt.

Staten som omfordeler

Tilbage bliver spørgsmålet, om der skal ske en eller anden form for omfordeling af det resultat, de enkelte deltagere opnår i markedet. Buchanans svar er, at såfremt alle borgere har fået nogenlunde rimelige forudsætninger for at deltage i markedsprocessen, så foreligger der ingen synderlig overbevisende grunde til at foretage nogen omfordeling af de opnåede resultater. Dog tilføjer Buchanan, at selv om der var fuldstændig chancelighed for alle deltagere i spillet, så kunne det godt hænde, at man på grund af det meget ulige resultat, spillet kan medføre, ikke vil acceptere regler, der ikke indeholder en vis omfordeling af de opnåede resultater. Men det kan på den anden side være vanskeligt at se, hvilke alternative regler der så vil kunne opnås enighed om, idet man her skal huske, at Buchanan ved retfærdige regler forstår sådanne regler, alle er enige om at betragte som retfærdige i en situation, hvor ingen på forhånd kender sin egen placering i markedsprocessen. Buchanan mener, at det kunne tænkes, at man i en sådan situation bliver enige om, at retfærdige regler bør indeholde en eller anden form for omfordeling, således at de, der var uheldige i markedsprocessen, bliver hjulpet på bekostning af dem, der var mere heldige. Men problemet er ikke let, for hvordan skal man i praksis finde ud af, om et dårligt resultat skyldes manglende held eller manglende anstrengelser? Og hvilken virkning vil et sådant sikkerhedsnet få på deltagernes tilskyndelse til at gøre sig umage? Disse spørgsmål er selvsagt vigtige for en diskussion af, hvad man skal forstå ved retfærdige regler, idet det bestemt vil stride mod vor opfattelse af fairnes, hvis den mindre flittige kan gøre krav på at få del i den mere flittiges resultat. Det er nok derfor, at Buchanan selv foretrækker, at man ikke opretter regler, der indeholder nogen omfordeling af resultatet. I forbindelse med denne diskussion siger Buchanan, at socialisterne som oftest retter en malplaceret kritik mod markedsøkonomien, når de anklager markedsøkonomien for

ikke at opfylde bestemte målsætninger med hensyn til en mere ligelig fordeling af resultatet. Kritikken er malplaceret, fordi udfaldet af markedsprocessen ikke så meget afhænger af markedsmekanismerne som af de forudsætninger, den enkelte har, inden han træder ind i spillet. Derfor bør forsøg på at opnå større resultatlighed ikke føre til et indgreb i selve markedsmekanismerne, men alene tage sigte på at sikre en passende chancelighed. Et grelt eksempel på et uhensigtsmæssigt indgreb i markedsmekanismerne er iflg. Buchanan indførelse af minimumsløn. En sådan minimumsløn, der sætter markedsmekanismen ud af funktion på løndannelsesområdet, vil skade de dårligst stillede langt mere, end det vil hjælpe dem, hvad økonomer i øvrigt ofte nok har gjort opmærksom på, tilsyneladende uden held. Skade vil det, fordi krav om mindsteløn vil fjerne mange lavtlønsjob med stor arbejdsløshed til følge, hvorved mange, især unge, ikke får en chance til at komme ind på arbejdsmarkedet. Herved fjerner man i realiteten de dårligst stilledes mulighed for at deltage i spillet og dermed også deres chance for at klare sig godt for at gøre karriere.

I sin diskussion af retfærdige regler fremhæver Buchanan, hvor vigtigt det er, at også de politiske spilleregler opfattes som fair. Det er ikke foreneligt med sådanne regler, når spørgsmålet om „retfærdig“ fordeling af goderne bestemmes af mere eller mindre tilfældige parlamentariske flertal. Reglerne for, hvordan en eventuel omfordeling skal finde sted, må i lighed med reglerne omkring forbedring af chancelighed forankres i forfatningen og dermed være utilgængelige for flygtige politiske strømninger eller tilfældige flertalskoalitioner. Hvis man kommer til det resultat, at en progressiv indkomstskat bør være en del af retfærdige spilleregler, så bør det iflg. Buchanan ske på en sådan måde, at et sådant skattesystem ikke kan bruges til at belønne politiske venner eller straffe politiske fjender. Derfor angriber Buchanan de nuværende tilstande, hvor regeringsmagten alt for ofte opfattes som et instrument, der vilkårligt kan bruges til at omfordele ressourcerne mellem borgerne, således som vi allerede har omtalt det i afsnittet om skattediskriminering og flertalsdemokrati.

Public Choice skolen om Socialpolitik

I forlængelse af hvad vi ovenfor har sagt om Buchanans opfattelse af, hvad man skal forstå ved retfærdige regler, vil det være naturligt, om vi også ser på Public Choice skolens opfattelse af den form for socialpolitik⁸⁴, man fører i de fleste vestlige lande. Public Choice skolens syn på mange af velfærdsstatens programmer for hjælp til de økonomisk dårligst stillede i samfundet går imod den fremherskende opfattelse, idet man mener at kunne påvise, at de fleste af sådanne programmer skader de dårligst stillede mere end de gavner dem. Tilhængere af de traditionelle sociale programmer angiver sædvanligvis to grunde til, at det offentlige skal iværksætte programmerne. For det første mener man, at et frit marked ikke formår at skabe en rimelig indkomstfordeling, således at der vil opstå en restgruppe af egentlige fattige. For det andet hævder man, at det både påhviler og også er muligt for politikerne at reducere forskelle i indkomstfordeling ved hjælp af sådanne sociale programmer. Public Choice skolen er til dels enig i det første synspunkt, idet man ikke mener, at det lader sig påvise, at et frit marked kan hindre nogen i at blive fattig, i al fald fattig sammenlignet med dem, der klarer sig bedre. Vi har i den forbindelse ovenfor set, at Public Choice skolen foretrækker at løse dette problem ved at øge borgernes chancelighed og muligvis indføre en i forfat-

ningen forankret progressiv skat. Vi skal her se på Public Choice skolens syn på andre former for fordelingspolitiske tiltag. Konklusionen af Public Choice skolens undersøgelser af disse hjælpeprogrammer er, at de ikke stiller de fattige bedre, end hvis de udelukkende skulle have klaret sig i et frit marked, snarere tværtimod. Vi har allerede omtalt, at udfaldet af den politiske proces i høj grad afhænger af de forskellige befolkningsgruppers evne til at organisere sig. Der er ingen grund til at tro, at de fattige bedre formår at konkurrere med andre interessegrupper på den politiske arena, end de formår at klare sig som enkeltpersoner i et frit marked. Deres chancelighed vil i realiteten være større på markedet end i den politiske proces, siger Public Choice skolen, alene af den grund, at der er langt flere forskelligartede muligheder for at deltage i markedsspillet end i det politiske spil. De færdigheder, man skal have for at klare sig i markedet hhv. i den politiske proces, er nok til dels forskellige, men i begge tilfælde kræves der egenskaber som gå på mod, ambitioner, formuleringsevne, hårdt arbejde, udholdenhed m.v. Der er ingen grund til at tro, at sådanne egenskaber er mere ligeligt fordelt blandt deltagerne i den politiske proces end aktørerne i markedet. Den fattige er ofte fattig, fordi han mangler netop disse egenskaber. Da politikerne kun reagerer på politisk pres og ikke på social nød, må vi antage, at de programmer, der angiveligt vedtages for at hjælpe de dårligst stillede, ikke vil opfylde denne målsætning, siger Public Choice skolen. Public Choice skolen forklarer dette tilsyneladende paradoksale forhold med, at selv om et socialt hjælpeprogram nok på kort sigt vil flytte ressourcer til de dårligst stillede, så vil et sådant program have en tendens til at smuldre bort i tidens løb. Det er der to grunde til: for det første de øvrige borgeres reaktion på et sådant program, for det andet de fattiges egen respons på programmet. Med hensyn til den første grund, så vil et program, der oprindeligt udelukkende tog sigte på at overføre ressourcer fra de bedre stillede til de fattige, ikke fortsætte med kun at gøre dette. Har programmet succes, vil nogle af de grupper, der ikke nyder godt af programmet, forsøge at få udvidet betingelserne for at komme i betragtning. Da disse grupper ofte har tilstrækkelige ressourcer til at påvirke det politiske system, vil de efterhånden få held med sig i deres bestræbelser. Public Choice skolen nævner en række amerikanske sociale hjælpeprogrammer, der har lidt omtalte skæbne. Der omtales eksempler fra sundhedsvæsenet, uddannelsesunderstøttelse, landbrugsstøtteordninger m.v. For blot at tage et par eksempler: statsstøtte til studerende var oprindeligt kun tænkt som hjælp til økonomisk dårligt stillede studenter. Men næppe var programmet realiseret, før Kongressen blev udsat for politisk pres, der snart medførte, at alle uanset indkomst- og formueforhold kunne få støtte. Udlånene blev omgående femdoblet, idet de ikke-fattige løb med broderparten. Noget lignende gør sig gældende med støtteordninger til landbruget. Her var det igen oprindeligt kun tanken, at de dårligst stillede landmænd skulle hjælpes, men hvor situationen i dag er den, at det er de velstillede landmænd, der får langt den overvejende del af støtten, idet politikerne har givet støtten indirekte ved at øge hjemmemarkedspriserne for landbrugsvarer. Konsekvensen af at hæve landbrugspriserne over verdensmarkedspriserne er endvidere, at de fattige familier betaler en relativt større del af den indirekte støtte til landbruget, idet fødevarer udgør en procentvis større del af deres husholdningsbudget.

Men det er ikke kun den ikke-fattige, der presser på for at

få del i et eller andet hjælpeprogram. Som tidligere omtalt, interesserer Public Choice analytikerne sig ganske meget for det politiske systems udbudsside, herunder de institutioner, der administrerer og/eller producerer disse hjælpeprogrammer. Hvad enten de er offentlige eller private, vil disse institutioners personalegrupper presse på for at få udviklet deres aktionsområde, således som beskrevet i afsnittet om Public Choice skolens analyse af bureaukratiet. Hvor stort pres disse leverandører af velfærdsydelser lægger på politikerne for at få udvidet deres domæne fremgår måske bedst af det faktum, at i perioden 1965-1981 steg den amerikanske produktion af sådanne ydelser 13 gange hurtigere end kontantydelse til de fattige. Det siger sig selv, at disse leverandører af velfærdsydelser ikke er interesserede i, at det er kontanthjælpen, der vokser.

Selv om man erkender, at der også er programmer, der ikke kun har en positiv virkning på kort sigt, så er flertallet af Public Choice skolens repræsentanter enige om, at hovedparten af programmerne på grund af deres sammenkædning med andre politiske programmer tager mere fra de dårligst stillede end de giver. Ud over denne konklusion gør Public Choice skolen opmærksom på en anden uheldig virkning, sådanne sociale programmer har, idet de bevirker en reduktion af private velgørenhedsforanstaltninger. Omfanget og arten af de private velgørenhedsforanstaltninger vil i stor udstrækning afhænge af den opfattelse, borgerne har af de offentlige programmets omfang. Amerikanske undersøgelser viser dette på ganske dramatisk vis. Baseret på data fra perioden 1948-72 kom forskere til den konklusion, at for hver dollar staten øgede sine sociale programmer, faldt de private velgørenhedsforanstaltninger med 28 cent. Men faldet er formentlig større endda, eftersom de private velgørenhedsforanstaltninger har skiftet karakter. Det viser sig nemlig, at man ikke længere giver så meget til private programmer, der tager sigte på at hjælpe de fattige, men mere til kirker, forskning, uddannelse eller kunstneriske institutioner. Da de private hjælpeorganisationer som oftest er langt mere effektive end offentlige organisationer, betyder den omtalte udvikling reelt et større tab for de dårligst stillede, end tallene umiddelbart viser. Det skal fremhæves, at disse forandringer ikke skyldes, at borgerne har en præcis viden om effektiviteten eller omfanget af statens sociale programmer, men alene på en meget subjektiv fornemmelse heraf.

Med de ovenfor nævnte forbehold vil der selvfølgelig nå en vis mængde hjælp frem til de dårligst stillede. Spørgsmålet er så, hvorledes dette vil påvirke deres adfærd. Public Choice skolen er af den opfattelse, at enhver form for hjælp i form af indkomstoverførsler i en eller anden udstrækning vil mindske modtagerens incitament til selv at sørge for sig og sine. Utvivlsomt er den bedste måde at overvinde fattigdom på tilegnelsen af færdigheder og holdninger, der gør en egnet til at deltage i arbejdsmarkedet. Disse egenskaber opnår man imidlertid bedst gennem praktiske erfaringer på en arbejdsplads, mener Public Choice skolen. Derfor vil ethvert program, der mindsker den fattiges incitament til at komme ud i et job også reducere hans chance for at komme ud af sin fattigdom. I USA er der tilskudsordninger, der er formet på en sådan måde, at hvis modtageren tjener penge ved eget arbejde, så vil de direkte og indirekte tilskud mindskes med op til 100%, i nogle tilfælde endda med mere end 100% af det man tjener. Det kan derfor ikke undre, at man i USA har kunnet påvise en tydelig

sammenhæng mellem væksten i offentlige sociale programmer og udviklingen i de dårligst stillede deltagelse i arbejdsmarkedet. I en periode med god beskæftigelse steg arbejdsløsheden blandt lavindkomstgrupperne utvivlsomt som følge af, at „*The Great Society*“ reformprogrammet fjernede denne befolkningsgruppes incitament til at søge job; ud fra en fornuftig overvejelse kunne det ganske enkelt ikke betale sig. Men også i tilfælde hvor offentlige tilskud af forskellig art ikke stiller den fattige bedre, end han ville have stået i et lavtlønsjob, skabes der afhængighed, en afhængighed der ydermere har en tendens til at gå i arv til næste generation.

Denne afhængighed underbygges af amerikanske undersøgelser, der viser, at over 20% af mødre, der modtog bistand, selv var børn af bistandsmodtagende mødre. Andre undersøgelser taler om tal på 40%. Public Choice skolen slutter derfor, at sådanne programmer fanger modtagerne i en fælde i stedet for at hjælpe dem til at kunne klare sig selv. Den nedslående konklusion på et stort antal omfattende undersøgelser af de sociale programmets virkninger lyder, at de fattige alt i alt havde været lige så godt eller bedre stillede uden disse programmer. Nogle programmer har ganske vist hjulpet konkrete grupper i al fald på kort sigt, men andre har utvivlsomt skadet enten nogle grupper fattige, alle fattige eller endog både bedre stillede og fattige. Men ikke kun har disse programmer ikke hjulpet de dårligst stillede; da disse programmer finansieres over skatterne, og da der er tale om ganske betydelige beløb (i USA 15% af bruttonationalproduktet), har det fået en endog anelig negativ effekt på opsparing og investering i den private sektor. Der har været foretaget mange forsøg på at beregne, hvor meget den samlede økonomiske aktivitet har lidt skade af omtalte programmer. Selv om resultatet varierer, er alle undersøgelser enige om, at væksten i nationalproduktet er blevet hæmmet til skade for ikke mindst de dårligst stillede. Det kan derfor ikke undre, at Public Choice skolen ønsker at afvikle statens sociale hjælpeprogrammer, ikke på én gang, da det ville være katastrofalt for de mange, der er afhængige af dem for nærværende, men efter en langsigtet plan. En sådan afvikling vil også medføre hurtigere vækst i nationalproduktet og dermed bedre beskæftigelsesmuligheder for de dårligst stillede.

Man kan stille spørgsmålet, hvorfor accepterer skatteborgerne, at de skal betale så betydelige beløb til programmer, der i bedste fald ikke gør direkte skade? Public Choice skolens svar kan ikke undre: vælgerne er „rational ignorant“, således som vi har forklaret det ovenfor, men ønsker ofte samtidigt at give udtryk for deres sympati med de fattige ved at stemme på partier, der går ind for større offentlig hjælp til de svagest stillede. Hvad enten det pågældende program realiseres eller ej, er der tale om en af de billigste måder at udtrykke sympati for samfundets svageste grupper på. Den enkelte væggers stemme alene vil ikke kunne afgøre om et eller andet socialt program realiseres, hvorfor den pågældende vælger trygt kan se bort fra konsekvensen af sit kryds på valgdagen med hensyn til, hvad et socialt hjælpeprogram vil koste ham skattemæssigt og alene afgive sin stemme ud fra sit behov for at udtrykke sine følelser. Derfor er der en afgørende forskel på at støtte partier, der går ind for større offentlig støtte til de svageste i samfundet eller at give personlige bidrag til private velgørende organisationer, idet man i sidstnævnte tilfælde selv må bære den fulde byrde af sit bidrag. At give udtryk for sit engagement for de svagest stillede i samfundet på valgdagen

kan sammenlignes med, at man i en samtale taler engageret på de fattiges vegne; det koster ingenting, og man føler sig som et godt menneske.

Sådan som den politiske proces fungerer, må man også forvente, at summen af udgifterne til de enkeltvis præsenterede og vedtagne programmer bliver langt større, end de fleste vælger nogen sinde ville have været villige til at betale af egen lomme. Hertil kommer, at det er én sag at stemme for visse hjælpeprogrammer, noget helt andet at sikre sig, at de bevilligede midler også opfylder det ønskede formål. Det vil imidlertid være forbundet med helt ekstreme omkostninger, hvis den enkelte vælger vil skaffe sig informationer for at kunne kontrollere noget sådant. Det er derfor intet under, siger Public Choice forskerne, at vælgerne i bedste fald ikke skænker de dårligst stillede i samfundet andre tanker end engang imellem med tilfredshed at konstatere, at man jo viste sit sociale ansvar ved at stemme på det rigtige parti. Men vidste disse vælgerne, at de fleste programmer, der ganske vist er solgt under varebetegnelsen „hjælp til de dårligst stillede“, i realiteten ofte tjener bedre stillede gruppers interesser, må man nok betvivle, hvorvidt de nød den relativt brede opbakning, de trods alt har i dag.

Ud fra det sagte kan det næppe overraske, at Public Choice skolens syn på fremtiden ikke er alt for optimistisk⁸⁵. Sådan som det politiske system fungerer, vil der også fremover vedtages programmer, der skader mere end de hjælper. Skulle nogen politiker oven i købet finde på at ville fjerne nogle af de værste vildskud, vil forsvarerne af pågældende programmer med lethed kunne finde konkrete eksempler på, at denne eller hin vil lide stor skade, om en afvikling af programmet fandt sted. Forsvarerne af programmerne er ikke mindst at finde blandt de personalegrupper, der lever af at administrere og producere de pågældende velfærdsydelser. Det er let for forsvarerne at påvirke den offentlige mening⁸⁶, idet medierne med forkærlighed videregiver historier, der beretter om hvorledes navngivne personer er blevet behandlet „uretfærdigt“ af det offentlige. Den politiker, der vil forklare vælgerne, hvor stor skade mange programmer i virkeligheden forvolder, får det ikke let, idet det nu engang ikke er muligt konkret at vise, hvad alternativet til afhængighed af hjælp ville have været. Især ikke når argumentet lyder, at man bedst bekæmper fattigdom ved at reducere den offentlige sektor for i stedet at lade markedsøkonomien spille en større rolle. Det er en udbredt opfattelse i de fleste vestlige lande, ikke mindst i Danmark, at markedsmekanismerne er årsag til fattigdom, medens det offentlige er kilden til rigdom. Den offentlige mening er med andre ord diametralt modsat Public Choice skolens opfattelse.

Forsøg på at vende udviklingen ved at privatisere store dele af den offentlige sektor, herunder afvikle de fleste sociale hjælpeprogrammer, kræver en langsigtet strategi, idet Public Choice skolen ikke mener, at man med ét kan fjerne alle sociale programmer, uden at det vil få helt urimelige konsekvenser for mange mennesker. En af vanskelighederne er, at de politiske spilleregler bevirker, at langsigtede strategier ikke er mulige. Men selv om man kunne realisere en langsigtet strategi, ville det utvivlsomt medføre, at der i en overgangsfase vil være mange, der bliver ringere stillet. Man må derfor forvente, at modtagerne af støtte ikke vil give afkald på her og nu fordele med en eller anden udsigt til engang i fremtiden at blive bedre stillet. Ingen vil være den første til at sige nej, også fordi

man frygter, at andre grupper så blot vil tage for sig af retterne. Situationen minder om den, vi har omtalt tidligere; man er fanget i et dilemma, hvor det er vanskeligt at få øje på nogen løsning.

Public Choice skolens konklusion

Så længe staten var en liberal ordensstat, der kun tog sig af de funktioner, der iflg. den klassiske liberalisme var statsopgaver, d.v.s. først og fremmest sørgede for den ydre og indre sikkerhed, derimod ikke fordelingspolitiske opgaver⁸⁷, var der heller ingen grupper i samfundet, der følte sig tilskyndt til at påvirke den politiske proces til egen fordel. Med en liberal ordensstat havde man fundet et system, som frit tillod enhver efter bedste evne at sørge for sig og sines velfærd. Men systemet var ikke stabilt, idet der lå en stor fristelse for alle parter til at benytte det politiske system som et redskab til at fremme forskellige former for særinteresser. Det er Public Choice skolens fortjeneste at have underkastet denne problemstilling en indgående analyse. Påtager politikerne sig først sådanne fordelingspolitiske opgaver, så bliver udfaldet af den politiske proces med ét en vigtig faktor for de enkelte befolkningsgruppers materielle velfærd. Den enkelte borgers velfærd i materiel forstand afhænger nu ikke længere af egen dygtighed, egen flid og til dels også held, men i stigende grad af hans evne til at organisere sig med henblik på at danne pressionsgrupper, der kan påvirke udfaldet af den politiske fordelingsproces. Det bliver nu lønsomt at afholde udgifter til og anvende energi på at oprette og drive sådanne organisationer. Herved sættes en proces i gang, der på lidt længere sigt vil omforme samfundet fra en liberal ordensstat til det, man ret misvisende kalder en velfærdsstat⁸⁸. Misvisende, fordi de grupper, der har mest behov for at få andel i politikernes omfordeling af goderne, er sådanne, der ikke har ressourcer til at organisere sig i stærke pressionsgrupper og dermed få andel i de politikernes uddelte goder. Det kan derfor ikke undre, at den samlede effekt af politikernes fordelingspolitik sjældent virker efter hensigten.

Når flere og flere mennesker ser sig nødsaget til at organisere sig for at opnå andel i politikernes omfordeling af goderne, vil det, der engang var en liberal ordensstat, ende med at blive et bytte for organiserede interesser, at blive et rent fordelingsinstrument for de pressionsgrupper, der har tilstrækkelige ressourcer til at påvirke den politiske proces. Herved vil staten i stigende omfang mangle ressourcer til at tage sig af den ordens- og retspolitik, der er fundamentet i en liberal ordensstat.

Men hermed er vi i virkeligheden tilbage til udgangssituationen, sådan som den forelå ved middelalderens ophør. Liberalisternes svar på Hobbes problem var, at det kunne lade sig gøre at forene fred mellem borgerne med den enkelte borgers frihed, nemlig i et frit marked, hvor vilkårene kunne beskrives som et plus-sum spil. Men når markedssystemet fortrænges til fordel for en politisk fordelings- og styringspolitik, vil konsekvensen være, at vi ikke længere kan have både personlig frihed og indbyrdes fred mellem borgerne, sandsynligvis mister vi begge dele. Hobbes havde tegnet et billede af samfundet som alles krig mod alle, et anarki, hvor kun den stærkeste kunne overleve. Såfremt det billede, Public Choice skolen tegner af udviklingen er korrekt, har vi gennem de sidste hundrede år bevæget os fra den klassiske liberale tilbage til den hobbske løsning: en fri markedsøkonomi kombineret med en

liberal ordensstat har udviklet sig til en Leviathan-stat, der som i enevældens tid vil styre alt suverænt inden for sit territorium. Men den enevældige fyrste er nu erstattet af et ligeså enevældigt parlament, ideologisk legitimeret med honnør-betegnelsen demokrati. Men som Public Choice teoretikernes analyse viser, er netop den form for demokratiske beslutningsprocesser, hvor flertal kan gennemføre deres ønsker, en procedure, der åbner muligheder for allehånde særinteresser. Den fred, Leviathan-staten iflg. Hobbes skulle opretholde mellem borgerne, er ikke længere mulig, idet staten nu selv har udviklet sig til kamplads for allehånde særinteresser. Som gennemgangen af Public Choice skolens analyse af den politiske proces har vist, finder særinteressernes magtkamp sted i statens og ved hjælp af statens institutioner, som regel med aktiv deltagelse af den pågældende statsinstitutioners embedsmænd og øvrige personalegrupper. John Gray karakteriserer denne situation, hvor borgerne, ofte som en slags selvforsvar og ofte i konflikt med andre særinteresser, er tvunget til at bruge en stor del af deres energi på at søge at opnå indflydelse på de politiske processer, som „*the new Hobbesian dilemma*“⁶⁹.

Hertil kommer den mentalitetsændring, denne udvikling har medført hos borgerne. Hvor den enkelte i tidligere tiders liberale retssamfund i det store og hele selv sørgede for sig og sine, er hans velfærd nu blevet mere og mere afhængig af de beslutninger, det offentlige træffer. Men når borgerens velfærd er mere afhængig af de velfærdsydelser han kan opnå gennem det politiske system end ved en indsats i markedet, har det på sæt og vis genoplivet middelalderens forestillinger om, at enhver skal have ud fra sine behov, ikke efter hvad han har præsteret. Men til forskel for middelalderen bliver disse behov ikke længere bestemt af, hvad man standsmæssigt kan gøre krav på. Så længe rettigheder og pligter var nøje foreskrevet, var der også mulighed for, at den enkeltes fordringer nogenlunde kunne tilgodeses. Men er der ikke længere noget, der holder vore fordringer i ave, ej heller noget, der knytter krav sammen med vore ydelser, så løber den såkaldte velfærdsstat fare for at degenerere til en ren kamplads for en sand mangfoldighed af særinteresser, sådan som det er beskrevet i denne tekst. Som vi så i afsnittet om socialpolitik, mener Public Choice skolen, at det er de grupper, der har den største magt, der har størst chance for at få opfyldt deres krav. I et Public Choice perspektiv betyder det en udvikling hen imod en farlig kombination af på den ene side kynisme og arrogance hos dem, der har magt og indflydelse, på den anden side afmagt, resignation og aggression hos de ressourcetsvage. Et sådant samfund løber imidlertid fare for at miste sin legitimitet. Men ikke nok med det: den enkelte borgers frihed vil i takt med statens større og større regulering af samfundet blive mindsket. Selv om borgerne gennem deres interesseorganisationer på afgørende vis påvirker udfaldet af de politiske processer, er det ikke ensbetydende med, at den enkelte borgers frihed bliver øget, tværtimod. Jo flere opgaver borgerne overdrager til politikerne, desto mere vil staten blive tvunget til at reglementere og kontrollere borgerne på måder, der opleves som pedantiske, bureaukratiske eller endog direkte som chikaner. I den udstrækning velfærdsstaten sætter præstationsprincippet ud af kraft for at erstatte det med behovsprincippet, i den udstrækning sammenhæng mellem ydelse og modydelse opløses, opfordres den enkelte borger til at rejse alskens krav samtidigt med, at han i stigende grad nægter at yde en modpræstation. Hertil kommer, at det bliver stadig vanskeligere for forvaltningen at son-

dre mellem dem, der ikke kan, og dem, der ikke vil yde noget. I en sådan situation bliver fristelsen for den enkelte borger til at nægte at præstere noget stor. I middelalderssamfundet med den nære kontakt mellem mennesker ville forsøg på at snyde relativt let blive opdaget, helt modsat situationen i den moderne velfærdsstat, hvor de sociale relationer som oftest er anonyme og uoverskuelige. Derfor, siger Public Choice teoretikerne, er der i velfærdssamfundet en tendens til at forholdet mellem borger og myndigheder let kommer til at ligne en legen røver og politi. Forvaltningen snapper de uheldige, medens de mere behændige løber fri, noget der ikke er med til at styrke troen på, at alt går retfærdigt til. Derfor vil et stigende antal borgere søge at øge deres velstand på illegal vis, en tendens, der bliver fremmet af det forhold, at de stedse mere komplicerede love gør det vanskeligt at finde ud af, hvor nøjagtigt grænsen mellem legalitet og illegalitet går. En kraftig vækst i den sorte økonomi, skattetænkning og skatteunddragelse taler sit tydelige sprog, uden at politikerne dog formår at tolke signalerne rigtigt. Men en sådan udvikling medfører en øget rets-usikkerhed, der virker endvidere nedbrydende på borgernes retsbevidsthed. Nedbrydes borgernes retsbevidsthed, risikerer et samfund at bevæge sig hen imod en situation, hvor der opstår en kamp mellem en mere og mere autoritær stat på den ene side og mere og mere anarkistiske borgere på den anden side. John Burton har meget rammende kaldt de to modsat rettede udviklingstendenser for „*the new hobbesian proces*“ hvh. „*the proces of intervention entropy*“⁷⁰.

Public Choice skolens forslag til løsninger

Hvor fører udviklingen hen? Der synes at være to veje at gå, to veje, der hver har sin tradition. Enten kan vi lade den ovenfor beskrevne proces fortsætte med en yderligere styrkelse af den politiske magt og tilsvarende svækkelse af markedet til følge. Det betyder en yderligere udbygning af privilegiesystemet, et endnu tættere samarbejde mellem stat og organiserede interesser, men også et yderligere tab af dynamik, en yderligere skærpelse af konflikt mellem forskellige særinteresser, en yderligere optrapning af konfrontationen mellem uregerlige borgere og et politisk system, der reagerer med kortsigtede kriseløsninger. Ønsker man derimod, sådan som Public Choice skolens repræsentanter gør det, at udviklingen vendes i liberal retning med mindre stat og mere marked, er det bydende nødvendigt at gennemføre gennemgribende og dybtgående reformer. Litteraturen⁹¹ vedrørende konkrete forslag fra Public Choice forskernes side mangler det ikke på, men her må vi nøjes med nogle få bemærkninger om et par centrale løsningsforslag.

Ud fra Public Choice skolens opfattelse, sådan som vi har gennemgået den i denne artikel, vil det vigtigste element i en løsning være en betydelig indskrænkning af den politiske magt. Buchanan har sammen med Geoffrey Brennan⁹² undersøgt, hvorledes man i forfatningen kan indbygge regler, der kan sætte grænser for politikernes magtudøvelse, således at staten ikke udvikler sig til et hobbesiansk tvangsapparat, ganske vist ikke med en enevældig fyrste som øverste myndighed, men, som vi ovenfor har set, med et mindst lige så almægtigt parlament som øverste instans. Ønsker man ikke et sådant „totalt demokrati“, men et liberalt demokrati med så lidt magtkoncentration som muligt, så er det ud fra et Public Choice perspektiv bydende nødvendigt at sætte snævre grænser for politikernes muligheder for at gribe ind i markedsøkonomien og der-

med borgernes private sfære. Således mener Brennan og Buchanan, at en af de bedste veje man kan gå er at begrænse politikernes muligheder for at beskattede befolkningen. Denne bestemmelse, som skal fremgå af et lands forfatning, må naturligvis kombineres med et krav om, at de offentlige budgetter skal balancere i al fald set over et kort åremål. Herved hindres politikerne i at gældsætte befolkningen ved at finansiere deres programmer med lånte penge, ligesom fristelsen til at tilbagebetale de lånte penge med penge af mindre værdi hindres. Sidstnævnte problem, som naturligvis vedrører politikernes manglende vilje til og interesse i at hindre inflation, anses for nogle liberale økonomer for måske at være det vigtigste af alle problemer. De peger på inflationens ødelæggende virkninger både for økonomien i al almindelighed, men så sandelig også for borgernes moral⁹³. Der hersker ikke enighed blandt liberale økonomer om, hvordan man bedst når frem til et pengesystem, der er inflationsfrit, men meningene nærmer sig efterhånden den erkendelse, at det bedste vil være, om man helt bryder centralbankernes seddelmonopol og privatiserer pengeudstedelsen⁹⁴.

Et andet og ligeledes meget vidtgående forslag vedrører reglerne for, hvorledes politiker bør træffe beslutninger. For at hindre skiftende flertalskoalitioner i at udbytte mindretallene til egen fordel bør man ud fra et Public Choice perspektiv indføre afstemningsregler der sikrer, at sådanne beslutninger ikke kan træffes med almindeligt, men kun ud fra kvalificerede flertal, ideelt så nær 100% som muligt. Sådanne regler skal naturligvis ligeledes forankres i forfatningen⁹⁵.

Men gennemføres sådanne bestemmelser, så kan det der i dag går under betegnelsen velfærdsstat ikke fortsætte i sin nuværende form. Men at afvikle „velfærdsstaten“ er en vanskelig proces, idet det vil støde på modstand hos alle de mange særinteresser, der af al magt vil søge at bevare det, der ofte går under betegnelsen „velerhvervede rettigheder“, dette til trods for at alle, også den dårligst stillede, ville have stået sig bedre, hvis velfærdsstaten eller „omfordelerstaten“ aldrig var opstået. Ud fra Public Choice skolens analyse af den politiske proces følger, at den måde, goderne er fordelt på i dag, ikke i større udstrækning er resultatet af markeds kræfterne, men i vid udstrækning afspejler de forskellige gruppers evne til at påvirke politikernes beslutninger. Man bør derfor ud fra en liberal etik ikke være betænkelig ved at sætte spørgsmålstegn ved det rimelige i at bevare status quo f. eks. med hensyn til den måde, formuerne er fordelt på. Hertil kommer, at da Public Choice skolen ønsker, at politiske beslutninger træffes med kvalificeret flertal, kan en sådan afvikling af de mange særinteressers opnåede goder i realiteten kun finde sted, såfremt alle befolkningsgrupper vinder herved, hvorfor det kan blive nødvendigt, at der skal finde en omfordeling af formuerne sted⁹⁶. Da vi ved en sådan frivillig afvikling af den nuværende omfordelerstat efter Public Choice forskernes opfattelse vil bevæge os fra en minus-sum situation til et plus-sum spil, burde alle kunne vinde herved, også dem der skal afgive noget af deres formue eller give afkald på de særrettigheder, visse former for lovgivning har givet dem. Men i en situation, hvor den politiske proces er foregået som beskrevet i nærværende artikel, hvor flere og flere befolkningsgrupper er blevet afhængige af en eller anden form for offentlige ydelser, vil forsøg på at afvikle status quo støde på megen modstand. For at få de grupper, der er blevet afhængige af offentlige ydelser, til at give afkald herpå samt sætte dem i stand til selv at klare sig på markedsvilkår, vil en vis

omfordeling af formuerne kunne komme på tale. Det er i denne artikel ikke muligt at komme ind på de forskellige strategier, der fra liberal side er udarbejdet for at nå frem til et bedre fungerende samfund, idet problemstillingen er særdeles kompleks og forslagene er mangfoldige. Hvor vanskeligt en privatisering af den offentlige sektors mange funktioner er, viser de konkrete tiltag, der har fundet sted i England under Thatcher regeringen⁹⁷. Især sundhedssektoren er et område, hvor praktisk taget alle vestlige demokratier har store problemer med politisk styring. Der foreligger ikke nogen som helst fornuftig grund til, at borgernes behov for sundhedsydelser skal styres af politikerne, bestemt heller ikke ud fra en betragtning om at alle, også de økonomisk mindre godt stillede, skal have nogenlunde lige adgang til disse ydelser. Der foreligger fra liberal side en række spændende løsningsforslag, som man ikke mindst i Danmark burde studere nærmere⁹⁸, men det vil formentlig ikke ske.

Forhåbentlig har denne artikel givet et lille indtryk af Public Choice skolens analyse af de vestlige demokratiers måde at fungere på samt en antydning af, i hvilken retning liberale reformer bør gå.

Der foreligger desværre ingen grund til at antage, at tiden for en mere principiel debat ud fra liberalistiske tanker omkring vort demokrati og vor velfærdsstat er kommet. Men det er bestemt ikke ensbetydende med, at man ikke bør tage Public Choice skolens analyser og reformforslag alvorligt. Ikke mindst i Danmark er der helt åbenbart behov for en ganske anderledes dybdeborende debat end den, der hidtil har været præsteret. For dem, der ønsker en udvikling hen imod et mere liberalt samfund, er der megen inspiration at hente hos Public Choice skolens tænkere.

Noter

¹ Nærmere ang. metodologisk individualisme se Karl-Dieter Opp, Hans J. Hummel: „Kritik der Soziologie“ og „Soziales Verhalten und soziale Systeme“ 1973, og Viktor Vanberg: „Die zwei Soziologien“, 1975.

² John W. Thibaut and Harol H. Kelley: „The Social Psychology and Groups“, 1959, Karl-Dieter Opp: „Das ‚ökonomische Programm‘ in der Soziologie“ i Hans Albert und K.H. Stapf (Hrsg.): „Theorie und Erfahrung“.

³ „Voting Paradox“, i Charles K. Rowley: „Democracy and Public Choice“, 1987.

⁴ Se f. eks. den tyske oversættelse af Amilcare Puviani: „Thoria dell' Illusione Finanziara“, 1903, „Die Illusionen in der öffentlichen Finanzwirtschaft“, 1960.

⁵ se også Johan Huizinga: „Herbst des Mittelalters“, 1975.

⁶ Nærmere ang. renaissance og reformationen se især Quentin Skinner: „The Foundations of Modern Political Thought“, Volume One: „The Renaissance“, Volume Two: „The Age of Reformation“, 1978. Se endvidere J. G. A. Pocock: „The Machiavellian Moment“, 1975.

⁷ Nærmere ang. den af Thomas Müntzer anførte bondeopstand, se Norman Cohn: „The Pursuit of the Millennium“, 1957.

⁸ se nærmere hos Gottfried Dietze: „Zur Verteidigung des Eigentums“, 1978

⁹ Man kan for så vidt undre sig over, at det blev det feudale Europa og ikke en af de asiatiske højkulturer, der udviklede det moderne industrialiserede samfund med sin høje produktivitet, videnskab og teknik. Går man omkring 500 år tilbage i tiden, var der intet, der tydede på, at Europa ville overhale den islamiske verden, Indien og Kina. En plausibel forklaring på denne uforudselige udvikling tager udgangspunkt i det forhold, at Europa i modsætning til f. eks. Kina, aldrig blev et politisk forenet område, men tværtimod forblev

splittet i rivaliserende områder. Det medførte, at ingen lensherre, ingen fyrste, ingen enevældig konge kunne udvikle en så total magt som herskerne i de asiatiske højkulturer kunne det, idet herskeren så måtte se, at hans bedste undersætter udvandrede til et andet område, hvor undertrykkelsen var mindre. Det er denne konkurrence om dygtige håndværkere og købmænd, der har lagt en dæmper på de europæiske herskeres tendens til at udbytte deres undersætter. Herskerne var tvunget til at indrømme deres undersætter relativt sikre rettigheder, hvor ikke mindst ejendomsretten spiller en afgørende rolle. Men herved skabtes forudsætningerne for fremvæksten af en produktiv gruppe af borgere, grupper, der siden i stigende grad skulle rejse krav om øget ret til selvbestemmelse i egne anliggender og medindflydelse på statens beslutninger. I modsætning til kejseren af Kina formåede ingen europæisk hersker at forbyde opdagelsesrejser, oversøisk handel eller bygning af højskibe, vigtige forudsætninger for fremvæksten af et kapitalistisk marked.

¹⁰ Jean Servier mener ikke, at det var Luthers og Calvins tanker, der frembragte kapitalismen, men omvendt: reformatorerne inkorporerede de nye tanker i deres egen lære uden ret at begribe dem. „Der Traum von der grossen Harmonie“, 1971, fransk org. udg. 1967.

¹¹ Franskmanden Jehan Calvin, eller, som hans latiniserede navn lød, Johannes Calvinus (1509-1564), har i sine skrifter næppe bragt væsentlige tanker til udtryk, der ikke lod sig underbygge med citater fra Luther. Det var ikke Calvins hensigt at etablere en protestantisk særkirke, men tværtimod at skabe en protestantisk enhedskirke. Men sådan skulle det ikke gå, idet den protestantiske bevægelse blev splittet i mange dele. Ang. Calvins person og hans synspunkter se nærmere hos Alexander Rüstow: „Ortsbestimmung der Gegenwart“, bind 2, 2. udg. 1963.

¹² Se nærmere hos W.W. Bartley: „The Retreat to Commitment“, 2. udg. 1984, ang. teologers forhold til videnskaberne.

¹³ Som illustration af hvordan det f. eks. gik de norditalienske handelsbyer, efterhånden som magthaverne øgede skatterne og greb mere og mere restriktivt ind i borgernes ret til selv at disponere i forretningsanliggender, se Kurt Wickman: „Kapitalismens väg från Venedig till Brügge - och vidare“, i Marknadsekonomisk Tidskrift Nr. 2, 1989. Endvidere Max Weber („Wirtschaftsgeschichte“, 1923): „Den konkurrerende kamp (mellem de europæiske nationale stater) skabte den største forudsætning for den moderne vestlige kapitalisme. De enkelte stater måtte konkurrere om mobil kapital, som dikterede dem, under hvilke betingelser den ville hjælpe dem til magten“.

¹⁴ Den katolske kirkes lære blev formuleret af Thomas i „summa theologica“ (1266-73), men gik helt tilbage til Aristoteles sondring mellem „naturligt bytte“ og bytte med fortjeneste for øje. Se L. J. Zimmerman: „Geschichte der Theoretischen Volkswirtschaftslehre“, 1967 (hollandsk org. udg. 1947).

¹⁵ Ang Augustin, se nærmere hos f. eks. Franz Körner: „Augustinus: Das Grund-Problem der Existenz“, i Josef Speck (Hrsg.): „Grundprobleme der grossen Philosophen. Philosophie des Altertums und des Mittelalters“, 1972.

¹⁶ Se nærmere hos f. eks. Wolfgang Kluxen: „Thomas von Aquin: Das Seiende und seine Prinzipien“, i Josef Speck (Hrsg.), op. cit.

¹⁷ I et hvilket som helst samfundssystem gælder, at mennesket har tre valgmuligheder med hensyn til hvorledes det vil investere knappe ressourcer i form af tid, anstrengelse etc.:

- 1) det kan investere i velstandsfremmende aktiviteter så som produktion og handel,
- 2) det kan berige sig på andres bekostning,
- 3) det kan investere i tiltag, der har til formål at hindre, at andre beriger sig på dets bekostning.

Befinder vi os i et anarki, betyder 2) og 3) voldelig adfærd i form af røveri hhv. forsøg på at hindre samme. Den herved opståede usikkerhed vil betyde ringe incitament til at investere i produktive aktiviteter, altså en nulsum-situation. Erstattes anarkiet af en politisk struktur, vil statens beskyttende funktion vende en nulsum-situation til et plussum-spil, idet borgeren nu kan være rimelig sikker på, at han vil kunne høste frugten af sine anstrengelser. Men der vil let opstå

kræfter, der virker i den modsatte retning, hvad vi passende kan betegne som en negativsum situation. Holder en situations positivsum-kræfter hhv. negativsum-kræfter hinanden i skak, har vi en nulsum-situation. Negativsum-spillet består i moderne samfund primært i statens omfordelende funktion. I anarkiet skete denne „omfordeling“ med vold, i moderne demokratier ved hjælp af politiske processer. I moderne demokratier består punkt 3) derfor af investeringer af tid og energi i forholdsregler, der kan hindre eller vanskeliggøre sådanne omfordelinger, f. eks. i form af skatte-uddragelse eller undergrundsøkonomi. Man kan følgelig konkludere, at den funktion staten har i moderne samfund, nemlig dels den klassisk-liberale beskyttelsesfunktion, dels velfærdsstatens omfordelingsfunktion, må betyde, at enhver moderne stat er en blanding af kræfter, der fremmer plussum-spillet og negativsum-spillet. Se også K. Brunner: „The Poverty of Nations“, The CATO Journal 5, 1985, s. 37-50.

¹⁸ se endvidere Albert O. Hirschman: „The Passions and the Interests“, 1977.

¹⁹ Vedrørende forskellen mellem Rousseau og Hobbes samfunds- og menneskeopfattelse se Friedrich Jonas: „Geschichte der Soziologie“, bind 1, 1974

²⁰ Ang. Hobbes metode og videnskabsteori se især Arno Baruzzi: „Thomas Hobbes: Strukturelle Einheit von Körper und Methode“ i Josef Speck (udg.): „Grundprobleme der grossen Philosophen. Philosophie der Neuzeit I“, 1979.

²¹ Se især Friedrich A. von Hayek: „Missbrauch und Verfall der Vernunft“, 2. Erw. Auflage. 1979.

²² Citeret efter Albert O. Hirschman: „The passions and the Interests“, 1977.

²³ Citeret efter Albert O. Hirschman, op. cit.

²⁴ Citeret og oversat efter Albert O. Hirschman, op. cit.

²⁵ Rosenberg og L.E. Birdzell („How the West Grew Rich“, 1986) understreger, at kapitalismen aldrig ville være opstået, hvis borgerne kun havde fået medindflydelse på kollektive beslutninger; selv et nok så perfekt demokrati er ingen erstatning for retten til selv at bestemme uden andres indblanding. En sådan ret til selv at bestemme forudsætter naturligvis en både veldefineret og godt beskyttet privat ejendomsret.

²⁶ Se nærmere hos Albert O. Hirschman, op. cit.

²⁷ Vedrørende menneskenes stræben efter fuldkommenhed se John Passmore: „The Perfectibility of man“, 1970.

²⁸ Ud fra det forhold, at hvert individ besidder sit eget legeme og dermed muligheden for at råde over de „værktøjer“, det fra naturens side er udstyret med, må man sige, at ejendomsretten er antropologisk betinget.

²⁹ Citeret efter Albert O. Hirschman, op. cit.

³⁰ Da den traditionelle kristne teologi lærer, at en slet hensigt er udtryk for ren negativitet modsat det af Gud skabte, som uden forbehold er godt, måtte Mandeville's synspunkter virke højst foruroligende for kirken (se L. Kolakowski: „Politics and the Devil“, Encounter dec. 1987). Se endvidere F.A. von Hayek: „Dr. Bernard Mandeville“, i Hayek: „Freiburger Studien“, 1969, samt A.O. Hirschmann: „The Passions and the Interests“, 1977. hvor også tænkere med lignende synspunkter som Mandeville er omtalte.

³¹ Det bør understreges, at da Adam Smith udgav sit hovedværk „The Wealth of Nations“ i 1776, var fremvæksten af frie markeder allerede nået langt. Smith's bidrag består dels i en beskrivelse af markedet og dets måde at fungere på, dels i en argumentation for menneskets befrielse fra statens overherredømme. Det nye i Smith's og ligesindede tænkere bidrag er, at de gør gevinstmotivet til et respekabelt motiv, modsat tidligere, hvor „pleonexia“, dette at ville have mere, blev betragtet som synd.

³² Ang. økonomiske tænkere før Adam Smith se især Terence Hutchinson: „Before Adam Smith“, 1988.

³³ Siden A. Smith betyder egeninteresse frem for alt retten til selv at træffe afgørelser, men har intet med distinktionen egoisme hhv. altruisme at gøre, noget der ofte bliver misforstået.

³⁴ Ifølge den aristoteliske og middelalderlige lære om en retfærdig

pris skal de varer, som byttes såvel som de fortjenester, byttehandelen medfører, balancere. I en vurdering af en sådan økonomisk transaktion bør man inddrage de implicerede parter sociale status såvel som deres behov. Dog blev dette strenge princip (iustitia distributiva) ikke lagt til grund for en vurdering af alle kommercielle transaktioner, idet man meget ofte stillede mildere krav (iustitia commutativa). Hobbes bryder med middelalderens forestilling om en retfærdig pris, når han siger, at „alle de tings værdi, man afslutter en kontrakt om, bestemmes af kontrahenternes begærlighed: og derfor er den retfærdige pris den, de er villige til at betale“. For Hobbes, der indleder den subjektive værdilære, er en vares værdi med andre ord den pris, som kontrahenterne frivilligt bliver enige om at handle den til. Hermed sker et afgørende brud med den ældre opfattelse, hvor en vares „ontologiske“ værdi bestemmes ud fra en antropologisk betinget opfattelse af menneskers behov samt en vares nytte. Således mener Thomas af Aquinas (1225-1274), at der er tale om bedrag, såfremt en vare købes eller sælges til en pris, der afviger fra vares „objektive“ værdi. Denne objektive værdi ser Thomas i den mængde arbejde, som er blevet brugt til at fremstille den pågældende vare. Thomas opfattelse, der kan føres tilbage til Aristoteles lære om en vares „ontologiske“ værdi, når sit højdepunkt i Marx' teori om merværdi, rigtignok samtidigt med, at lærens uholdbarhed kun alt for tydeligt afsløres. Vigtigt er det dog at bemærke sig, at både den objektive og den subjektive værdilære tager udgangspunkt i menneskers behov, men rigtignok på meget forskellig vis og med helt modsatte konklusioner. Se nærmere hos L.J. Zimmerman: „Geschichte der Theoretischen Volkswirtschaftslehre“, 1967 (hollandsk org. udg. 1947). Ang. kritik af Marx's værdilære se især Werner Becker: „Kritik der Marxschen Wertlehre“, 1972, samt af samme: „Die Achillesferse des Marxismus: der Widerspruch von Kapital und Arbeit“, 1974.

³⁵ Se især Robert B. Ekelund, Jr. og David S. Saurman: „Advertising and the Market Process“, 1988.

³⁶ Se f. eks. F.A. von Hayek: „Die drei Quellen der Menschlichen Werte“, 1979.

³⁷ Som illustration på markedets evne til at få helt forskellige kulturer til at kooperere, hvis ikke andre kræfter stillede sig i vejen, se Russell Lewis m. fl.: „Apartheid - Capitalism or Socialism?“, 1986.

³⁸ Det er i denne sammenhæng interessant at bemærke, at det enorme fremskridt, der i den vestlige verden er sket på videnskabens område, har de samme årsager som de økonomiske fremskridt. Statsmagtens begrænsning gav råderum for personer med trang til at eksperimentere, til at forsøge sig med uortodoks forskning. Var et produkt dårligt, ville det blive afvist på markedet, var der derimod tale om en nyhed, der faldt i forbrugernes smag, ville markedet rigeligt belønne den pågældende opfinder. På samme måde med videnskabelige teorier: kunne en videnskabelig teori ikke stå sin prøve ved at blive udsat for kritik blandt frie fagkollegaer, kunne ingen autoritet, ingen eneældig fyrste eller kirke opretholde den. Siden slutningen af forrige århundrede er der et tæt samspil mellem videnskabelig fremskridt og økonomisk vækst. Denne sammenhæng mellem et frit marked og en fri videnskab er især fremhævet i Karl R. Popper's videnskabs-teoretiske arbejder, ligesom F. Hayek ofte har peget på omtalte sammenhæng. Se også Gerard Radnitzky: „Erkenntnistheoretische Probleme im Lichte von Evolutionstheorie und Ökonomie“, i R. Riedel/F. M. Wuketits (Hrsg.): „Die Evolutionäre Erkenntnistheorie“, 1987, samt G. Radnitzky/W.W. Bartley, III (ed.): „Evolutionary Epistemology, Rationality, and the Sociology of Knowledge“, 1987.

³⁹ Blandt mange værker om udviklingen i USA skal især fremhæves Robert Higgs: „Crisis and Leviathan“, 1987. Om udviklingen i England se W.H. Greenleaf: „The British Political Tradition“, Volume One: „The Rise of Collectivism“ og Volume Two: „The Ideological Heritage“, 1983.

⁴⁰ Til trods for at de kræfter, fremvæksten af det kapitalistiske system frigjorde, betød at de industrialiserede landes masser i vid udstrækning blev befriet fra den sociale nød og elendighed, de tidligere havde levet i (for som oftest at dø i en endog meget tidlig alder), så betød arbejderne øgede koncentration i de nye fabriksbyer, at mange fik det indtryk, at fattigdommen blandt samfundets dårligst stillede

grupper var tiltagende. Kritikken af det kapitalistiske system kom fra så forskellige sider som en „socialkonservativ“ som Th. Carlyle (1795-1881) og kommunisten Karl Marx (1818-1883). Hvor Carlyle tordnede mod liberalismens ødelæggelse af de menneskelige relationer - „penge mellem mennesker er ikke alt“ - kritiserede liberalistens frihedsopfattelse, der efter hans mening ikke betød noget for den fattige, der var tvunget til at sælge sin arbejdskraft på „arbejdets slavemarked“, så mente Marx at kunne forudsige det kapitalistiske samfunds ødelæggelse på grund af en todeling af samfundet, hvor en stedse mindre gruppe kapitalister stod i et antagonistisk forhold over for en stedse voksende klasse af forarmede arbejdere. Det hele skulle som bekendt ende med en revolution efterfulgt af proletarietets diktatur og siden det klasseløse, kommunistiske samfund. En gentagelse af Marx's profeti er i sig selv en sønderlemmende kritik. Der har på intet tidspunkt, heller ikke på Marx's tid, været tale om arbejderne forarmelse ligeså lidt som samfundet har udviklet sig hen imod et klassedelt samfund. Ej heller har verden til dato oplevet en revolution, der minder om den, Marx mente at kunne forudsige. Hverken Carlyle eller Marx forstod meget af den enestående udvikling, de var vidne til. De var i ordets egentlige forstand reaktionære.

⁴¹ Det bør kort omtales, at de mange krige, Europa og til dels USA har været involveret i nyere tid, har haft en afgørende betydning for udviklingen af magtbalancen mellem stat og borger. Siden de revolutionære og napoleoniske krige i slutningen af det 18. og begyndelsen af det 19. århundrede, har den enkelte borgers beredvillighed til at deltage i en krig vundet i betydning. En hær, der kun opretholdes ved hjælp af disciplin, er ikke så effektiv som troppeenheder bestående af frivillige og patriotiske soldater. Ud fra en sådan erkendelse blev de europæiske magthavere tvunget til at vinde deres undersatters frivillige tilslutning til krige, hvilket medførte, at man måtte opgive at udbytte og mishandle den brede befolkning, men tværtimod søge at vinde dens tilslutning. I denne sammenhæng er det ingen tilfældighed, at det er Bismarck, der som den første indfører socialforsikring; med udgangspunkt i det tyske kejserriges udsatte geopolitiske placering anså han det for tvingende nødvendigt at vinde de tyske arbejdere for riget. I modsætning til Europa kunne Sydamerika, der i det 19. århundrede oplevede Pax Britannica og i det 20. Pax Americana, tillade, at en lille herskende klasse

specialiserede sig i udplyndring af masserne. Konklusionen er, at den fragmentering af magten, Europa oplevede, ikke kun medførte fremkomsten af frihed og velstand, men også af krige og lighed. Hvor Europa efter 1815 oplevede et relativt fredeligt århundrede, fik de to verdenskrige i det 20. århundrede en kolossal betydning for balanceforholdet mellem stat og frit marked. Under begge verdenskrige udviklede de krigsførende nationers økonomi sig mere og mere hen imod en egentlig planøkonomi. Efter krigen afviklede en række af de krigsførende lande ikke det under krigen opbyggede administrative apparat. Især opretholdt USA efter 2. verdenskrig det under krigen tæt udviklede netværk af relationer mellem et vældigt administrativt apparat og den del af industrien, der udviklede og producerede krigsmateriel, se især Robert Higgs: „Crisis and Leviathan“, 1987.

⁴² Det efterfølgende afsnit om Public Choice skolen er langt hen ad vejen et ret nøje referat af James D. Gwartney og Richard E. Wagner: „Public Choice and the Conduct of Representative Government“, afsnittet om socialpolitik af Dwight R. Lee og Richard B. McKenzie: „Helping the Poor through Governmental Poverty Programs: the Triumph of Rhetoric over Reality“, begge fra James D. Gwartney, Richard E. Wagner (udg.) „Public Choice and Constitutional Economics“ 1988. I nogen udstrækning er anvendt følgende bøger af James M. Buchanan: „What Should the Economist Do?“, 1979, „The Limits of Liberty“, 1975, „Liberty, Market and the State“, 1986. Endvidere James M. Buchanan m. fl.: „The Economics and Politics“, 1978, J.M. Buchanan, C.K. Rowley, R.D. Tollison (udg.): „Deficits“, 1987. For mere lærebogsagtige fremstillinger se endvidere Franz Lehner: „Einführung in die Neue Politische Ökonomie“, 1981, samt Gay Kirsch: „Neue Politische Ökonomie“, 2. udg. 1983.

⁴³ Se nærmere hos Robert Nozick: „Anarchy, State, and Utopia“,

1974.

⁴⁴ Historien er ikke uden eksempler på at anarki faktisk kan forekomme og til dels fungere. Man behøver blot at tænke på „det vilde vesten“ i USA for mere end hundrede år siden. Her var der rigeligt med konflikter mellem f. eks. fårevælvlere og kvægavlere. På samme måde i Kaliforniens guldminer. Efter en kort anarkistisk tilstand opstod der spontant en lokal politisk orden med anerkendte og kontrollerede ejendomsforhold.

⁴⁵ Se også Karl Brunner: „Die Erosion der Verfassung und der Verfall des Rechtsstates“, 1988.

⁴⁶ Det bør kort anføres, at for Public Choice skolen er økonomens traditionelle problemstilling omkring optimal ressourceallokering (jfr. Pareto-kriteriet) forfejlet. Buchanan kritiserer den traditionelle analyse for at være optaget af en statisk optimal ligevægtstilstand, hvorved man ganske forfejer markedskonometriens dynamiske aspekt. I lighed med f. eks. Hayek og Lachmann ønsker Buchanan at analysere markedet som en proces. For Buchanan er denne proces, der består af bytte, handel, aftaler og kontrakter, udtryk for en spontan orden og er i virkeligheden det eneste princip i en økonomisk teori (Buchanan: „Liberty, Market and the State“, 1986).

⁴⁷ De meget komplekse problemer omkring miljø og de særdeles lovende markedskonforme løsninger, man fra liberale økonomers side har udviklet, kan desværre ikke behandles inden for rammerne af denne artikel. Se nærmere hos Holger Bonus: „Marktwirtschaftliche Konzepte im Umweltschutz“, 1984, Lothar Wegehenkel: „Gleichgewicht, Transaktionskosten und Evolution“, 1981, L. Wegehenkel (udg.): „Marktwirtschaft und Umwelt“, 1981, samt L. Wegehenkel (udg.): „Umweltprobleme als Herausforderung der Marktwirtschaft - neue Ideen jenseits des Dirigismus“, 1983.

⁴⁸ Ud over at sondre mellem private og kollektive goder operer man ofte med en tredje kategori, nemlig positionsgoder. Et sådant gode er karakteriseret ved kun at stå til rådighed for relativt få. Grænsen mellem private, kollektive og positionsgoder er selsagt glidende. Se Erich Weede: „Demokratie, schleichender Sozialismus und Ideologischer Sozialismus als Determinanten des Wirtschaftswachstums“, Zeitschrift für Politik, december 1984, samt af samme forfatter: „Konfliktforschung“, 1986.

⁴⁹ Der findes vigtige kollektive goder, som ikke vil blive omtalt i denne artikel, således fælles kultur og almen viden. Se kpt. 7 og 8 i Buchanan's „The Limits of Liberty“, 1975 samt af samme forfatter: kpt. 11 i „Liberty, Market and State“, 1986. Endvidere er gode love og et velfungerende marked et eksempel på et kollektivt gode, se Norman Barry: „Ideas and Interests: The Problem Reconsidered“, i IEA's publikation: „Ideas, Interests & Consequences“, 1989. Den af Buchanan anvendte definition af kollektive goder synes at afvige noget fra Samuelsons, et problem vi imidlertid ikke kan komme nærmere ind på her.

⁵⁰ John Stuart Mill er formentlig den første, der bruger lystårnet som eksempel på et gode, som ikke skulle kunne frembringes ad frivillighedens vej i markedet. Således siger han (i „Principles of Political Economy“:

„It is a proper office of government to build and maintain lighthouses, establish buoys, etc. for the security of navigation: for since it is impossible that the ships at sea which are benefited by a lighthouse, should be made to pay a toll on the occasion of its use, no one would build lighthouses from motives of personal interest, unless indemnified and rewarded from a compulsory levy made by the state“.

I Paul A. Samuelson's meget brugte lærebog i økonomi „Economics“ bliver et lignende synspunkt fremført.

⁵¹ Det må formentligt anses som tvivlsomt, om sådanne kollektive goder definerede som bl. a. Paul A. Samuelson gør det, overhovedet findes i virkelighedens verden, f. eks. er der meget, der tyder på, at det ikke lader sig gøre at udvide kredsen af brugere omkostningsfrit. Se især Kenneth D. Goldin: „Equal Access vs. Selective Access: A Critique of Public Goods Theory“, i Tyler Cowen (ed.), op. cit.

⁵² Se nærmere om gratistproblemet hos Anthony de Jasay: „So-

cial Contract, Free Ride“, 1989.

⁵³ Nærmere ang. goder der giver prestige, såkaldte positionsgoder, se kpt. 2 „Kollektivgüter, Positionsgüter und die Entstehung von Macht und Herrschaft“ i Erich Weede: „Konfliktforschung“, 1986.

⁵⁴ Nærmere om dette spørgsmål se især Ronald H. Coase: „The Lighthouse in Economics“, i Tyler Cowen (ed.): „The Theory of Market Failure“, 1988.

⁵⁵ Ang. kritik af påstanden om at såkaldte kollektive eller offentlige goder ikke kan frembringes i markedet se Harold Demsetz: „The Private Produktion of Public Goods“, i Tyler Cowen (ed.), op. cit.

⁵⁶ Det er ikke kun den økonomiske teori, der opfatter mennesket som et rationelt, nyttemaksimerende væsen. Inden for f. eks. discipliner som psykologi eller den sociologisk orienterede konfliktforskning arbejder man ligeledes ofte ud fra tilsvarende antagelser, kendt under betegnelsen metodologisk individualisme. Ud fra en sådan „nytteteori“ er to faktorer vigtige, når man vil forklare menneskers adfærd: for det første den værdi, en person tillægger resultatet af en påtænkt handling, for det andet de overvejelser, personen gør sig med hensyn til sandsynligheden af, at handlingen vil få de tilsigtede konsekvenser. Begge komponenter indeholder naturligvis i større eller mindre udstrækning subjektive elementer. Dette metodologiske udgangspunkt behøver ikke indeholde mere end en „minimal rationalitetshypotese“; det står således helt åbent, om en beslutning er truffet bevidst eller mere eller mindre ubevidst (formentlig træffer vi alle de fleste af vore beslutninger i en bred „tusmørkezone“ mellem bevidsthed og underbevidsthed). En sådan minimal rationalitetshypotese siger kun, at mennesket er i stand til at opfatte alternative handlingsmuligheder, konsekvenser og sandsynligheden for alternativernes realisation, hvorfor en person også principielt er i stand til at vælge det alternativ, vedkommende finder mest fordelagtig. Faren ved denne hypotese er, at den på grund af sit ekstremt lave informationsindhold let medfører ad hoc eller tautologiske forklaringer. Nærmere om dette emne, se Viktor Vanberg: „Die zwei Soziologien“, 1975.

⁵⁷ Richard B. McKenzie and Gordon Tullock: „The New World of Economics“. 1978.

⁵⁸ Det klassiske eksempel på en cirkelforklaring lyder omtrent sådan: En dreng og dennes far står ved verdenshavet. Drengen spørger sin far: „Far, hvorfor er verdenshavet så oprørt i dag“. Hans far svarer: „Det er fordi Neptun er vred“. Drengen spørger tilbage: „Ja men far, hvor ved du fra, at Neptun er vred?“ Drengens far: „Det kan du da se, dreng, havet er jo oprørt i dag!“. Se Wolfgang Stegmüller: „Wissenschaftliche Erklärung und Begründung“, Band I, 1969.

⁵⁹ Karl Brunner (op. cit.) nævner i den forbindelse, at den amerikanske Kongres har vedtaget to love, der pålægger det private erhvervsliv krav i form af „truth in lending“ og „truth in packaging“, krav som politikerne selv ville have svært ved at opfylde.

⁶⁰ „An Economic Theory of Democracy“, New York, 1957.

⁶¹ Dette paradoks går i litteraturen under betegnelsen „the voters paradox“; se nærmere hos f. eks. George Stigler: „Economic Competition and Political Competition“, i Public Choice 13, Fall 1972 samt Dennis C. Mueller „Voting Paradox“, i Charles K. Rowley (ed.): „Democracy and Public Choice“, 1987.

⁶² Citeret efter Dennis C. Mueller, op. cit.

⁶³ Karl Brunner: „Reflections on the Political Economy of Government“, Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik“, 1978.

⁶⁴ En undersøgelse af beslægtet karakter har J. Grønnegård Christensen givet om danske forhold i sin bog „Den usynlige stat“, 1991.

⁶⁵ Citat fra Karl Brunner, 1987, op. cit.

⁶⁶ Se især J.M. Buchanan, C.K. Rowley og R.D. Tollison: „Deficits“, 1987.

⁶⁷ Litteraturen om den førte boligpolitik katastrofale følger er stor, her skal derfor blot nævnes to små arbejder, begge fra The

Institute of Economic Affairs. Patrick Mintford, Michael Peel og Paul Ashton: „The Housing Morass“, 1987, og Alan Evans: „No Room! No Room!“, 1988, der begge viser konsekvenserne af den i England førte boligpolitik.

⁶⁸ Gordon Tullock: „The Politics of Bureaucracy“, 1965

⁶⁹ Anthony Downs: „Insider Bureaucracy“, How Large Organizations Behave“, 1967.

⁷⁰ Se f. eks. Erik Damgaard: „Politiske sektorer: Jerntrekanter eller løse netværk?“, Nordisk Administrativt Tidsskrift, 1981, s. 396ff.

⁷¹ Se også dennes „Bureaucracy: Servant or Master?“, 1973.

⁷² Specielt om udviklingen i USA se Robert Higgs: „Crisis and Leviathan“, 1987.

⁷³ Ang. Hobbes opfattelse af staten i forhold til borgerne, se John Gray: „Limited Government: A Positive Agenda“, 1989.

⁷⁴ Se afsnittet nedenfor om asymmetrisk finanspolitik.

⁷⁵ Mere præcist defineres „rent“ som den betaling en besidder af en ressource opnår ud over, det ressourcen ville indbringe i den næstbedste anvendelse på markedet. Se J.M. Buchanan, R.D. Tollison og G. Tullock (ed.): „Toward a Theory of the Rent-Seeking Society“, 1980. Se også Robert D. Tollison: „Is The Theory of Rent-Seeking Here to Stay?“, i Charles K. Rowley (ed.): „Democracy and Public Choice“, 1987.

⁷⁶ Imidlertid har sådanne organiserede særinteresser også en række „interne“ problemer. Således vil et medlem af en gruppe føle sig des mindre tilskyndt til at gøre en ekstraordinær indsats for hele gruppens interesser, desto større den organiserede gruppe er, idet den pågældende vil være ene om at bære omkostningerne ved en ekstraordinær indsats, medens en eventuel gevinst kommer alle gruppens medlemmer til gode. For at overvinde et sådant faldende incitament i takt med at en organiseret særinteresse vokser i medlemstal, må organisationens ledelse gribe enten til tvang eller benytte sig af særlige belønninger til de medlemmer, der gør en indsats. Se nærmere herom hos Mancur Olson: „How Ideas Affect Societies“, i IEA: „Ideas, Interests & Consequences“, 1989.

⁷⁷ Se Karl Brunner, op. cit.

⁷⁸ Mancur Olson: „The Rise and Decline of Nations“, 1982. Af Olsons hypotese, at latente interessegrupper vil få tid til at danne fordelingskoalitioner følger, at f. eks. de ældre østlige stater i USA på grund af stærke organiserede interesser har en langsommere vækst end de yngre vestlige stater.

⁷⁹ Se Mancur Olson: „How Ideas Affect Societies“, i IEA, op. cit.

⁸⁰ Der er ikke enighed om hvad Keynes egentlig sagde. Se f. eks. Allan H. Meltzer: „Keynes's Monetary Theory: a Different Interpretation“. 1988.

⁸¹ Se R.E. Wagner: „Liability Rules, Fiscal Institutions and the Debt“, i J.M. Buchanan, C.K. Rowley, R.D. Tollison (ed.): „Deficits“, 1987.

⁸² Ang. kritik af Keynes's og keynesianismen se også J.M. Buchanan/R.E. Wagner/J. Burton: „The Consequences of Mr. Keynes“, 2. udg. 1979 samt John Burton (udg.): „Keynes's General Theory: Fifty Years On“, 1986. Endvidere Charles K. Rowley: „John Maynard Keynes and the Attak on Classical Political Economy“, i J.M. Buchanan, C.K. Rowley, R.D. Tollison (ed.): „Deficits“, 1987.

⁸³ Rawls har fremsat sine synspunkter bl. a. i „A Theory of Justice“, 1971.

⁸⁴ se også Charles Murray: „Losing Ground, American Social Policy 1950-1980“, 1984, Jack D. Douglas: „The Myth of the Welfare State“, 1989, Ralf Harris og Arthur Seldon: „Welfare without the State“, 1987, Ralf Harris: „Beyond the Welfare State“, 1988, David S. Green: „The Welfare State: For Rich or for Poor?“, 1982.

⁸⁵ En ret pessimistisk analyse kan findes hos: „Anthony de Jasay: „Social Contract, Free Ride: A Study of the Public Goods Problem“, Oxford 1989.

⁸⁶ Nærmere om hvordan den offentlige mening dannes, se Elisabeth Noelle-Neumann: „Die Schweigespirale“, 1980.

⁸⁷ Analog Macchiavellis „Il Principe“ kalder Gerard Radnitzky

spodsk velfærdsdemokratiets socialpolitikere for „Il Ridistributore“, se Neue Zürcher Zeitung nr. 268, 1989.

⁸⁸ John Gray („Limited Government. A Positive Agenda“, 1989) gør med rette opmærksom på, at betegnelsen „velfærdsstat“ ikke står for noget præcist, idet de forskellige ydelser, der gemmer sig under betegnelsen, ikke bygger på nogen præcis videnskabelig eller etisk forestilling; de konkrete „velfærdsstater“ er mere eller mindre tilfældige resultater af den politiske proces, sådan som den er beskrevet i denne artikel.

⁸⁹ John Gray, op. cit.

⁹⁰ Se også John Burton: „The Instability of the ‚middle Way‘“, i Norman Barry m.fl.: „Hayek's ‚Serfdom‘ Revisited“, 1984.

⁹¹ Se f. eks. Herbert Giersch (udg.): „Wie es zu schaffen ist“, Agenda für die deutsche Wirtschaftspolitik“, 1983 om forslag fra tyske liberale økonomer samt nogle af de mange publikationer fra The Institute of Economic Affairs, senest John Gray, op. cit.

⁹² Geoffrey Brennan og James M. Buchanan: „The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution“, 1980.

⁹³ For en kort fremstilling af denne problemstilling se John Gray, op. cit. Milton Friedman synes nu også at have opgivet troen på, at staten kan sikre et inflationsfrit pengevesen, jfr. hans artikel: „Monetary Policy: Tactics versus Strategy“, i J. Dorn og A.J. Schwartz, (udg.): „The Search for Stable Money“, 1987.

⁹⁴ Se udover John Gray (op. cit.) også Hayeks banebrydende arbejde „Denationalisation of Money-the Argument Refined“, 2nd. edn., 1978, samt Kevin Dowd: „Private Money“, 1988. Med hensyn til spørgsmålet om hvordan man bør indrette et fælles monetært system inden for EF, se især the Cato Journal, vol. 10, no. 2: „Global Monetary Order: 1992 and Beyond“, 1990 samt IEA Readings: „Europe's Constitutional Future“, 1990.

⁹⁵ Se også Buchanan: „The Limits of Liberty“, 1975 samt Buchanan og R. Wagner: „Democracy in Deficit“, 1977.

⁹⁶ se f. eks. J. Buchanan: „Rules for a Fair Game“, i dennes „Liberty, Market and the State“, 1986.

⁹⁷ se især Cento Veljanovski (udg.): „Privatisation and Competition“, 1989.

⁹⁸ Se f. eks. Eckhard Knappe: „Reform der Krankenversicherung“ i Herbert Giersch (udg.), op. cit., Gérard Gäfgen: „Der Beitrag der Gesundheitsökonomie zur Ordnungspolitik des Gesundheitswesens“ og Günter Neubauer: „Konkurrenz der Steuerungssysteme in der Gesetzlichen Krankenversicherung“, begge i P. Herder-Dorneich m. fl. (udg.): „Überwindung der Sozialstaatskrise“, 1984, Clemens-August Andreae og Engelbert Theurl (udg.): „Marktsteuerung im Gesundheitswesen“, 1985, samt nogle af de mange publikationer fra the Institute of Economic Affairs, f. eks. David G. Green: „Everyone a Private Patient“, 1988, samt af samme forfatter: „Challenge to the NHS“, 1986, C.C. Havighurst m. fl. (udg.): „American Health Care, What Are the Lessons for Britain?“, 1988.

Rent-seeking

- en public choice teori om politisk gevinstsøgning

Af Finn Ziegler

Økonomisk teori har siden Adam Smith bekræftet sig med de velfærdsmæssige konsekvenser af individers stræben efter gevinster på det økonomiske marked. Fremkomsten af den såkaldte Public Choice skole har skabt grundlaget for tilsvarende analyser af de velfærdsmæssige konsekvenser af stræben efter gevinster på det »politiske« marked.

Medens gevinstmaksimering på det økonomiske marked overvejende forøger samfundets velfærd, har gevinstmaksimeringen på det politiske marked en velfærdsforringende virkning.

En af grundlæggerne af den såkaldte Public Choice skole, Gordon Tullock, fremlagde i slutningen af 1960'erne en økonomisk teori, der beskæftiger sig med fastlæggelsen af de samfundsmæssige omkostninger ved lobbyvirksomhed og politisk pression, hvilket vil bevirke det samfundsmæssige spild, der opstår, når grupper søger at få gennemført økonomisk-politiske indgreb, der er til egen fordel. Monopolgevinster i det politiske system

Teorien om rent seeking tager udgangspunkt i virksomheders forsøg på gennem den kollektive beslutningsproces at opnå en beskyttelse af det politiske system, der kan give dem en monopolgevinst.

Grundlaget for Gordon Tullocks teori kan illustreres ved et eksempel. Antag, at en statsmagt udbyder en monopolret, som sælges til den højstbydende virksomhed. Den virksomhed, der køber monopolretten, vil kunne opnå en monopolgevinst ved at hæve priserne op over det niveau, er ville være gældende på et marked med fri adgang og konkurrence. Denne monopolgevinst, antager vi, har en værdi på 100 kr. For forbrugerne har indgrebet den konsekvens, at de skal betale mere for den samme vare, og de vil derfor være tilbøjelige til at aftage mindre. Der er altså en række transaktioner, som ikke gennemføres i kraft af monopolets overpris, hvilket er ensbetydende med et samfundsmæssigt velfærdstab. Vi antager, at dette velfærdstab har en værdi på 10 kr.

Forbrugerne vil også lide et tab på 100 kr., som består i en overførsel af velfærd fra forbrugerne til monopolet. Det er ikke et velfærdstab for samfundet, men blot en omfordeling af ressourcerne.

Hvis monopolretten blev solgt på en auktion, ville en virksomhed under konkurrence være villig til at byde lige op til 100 kr., hvilket stadig ikke ville indebære et tab, men blot en omfordeling yderligere. Hvis man alternativt forestiller sig, at virksomheden kunne opnå monopolretten gratis fra statsmagten ved at udøve politisk pression, ville virksomheden være villig til at anvende op til 100 kr. på rent seeking - får eksempel i form af udgifter til advokatbistand, lobbyarbejde, konferencer, bestikelse af embedsmænd og politikere eller lignende - for at opnå monopolgevinsten. Sådanne omkostninger bidrager ikke til produktionen og er dermed udtryk for et samfundsmæssigt tab, der efter teoriens grundlægger kaldes et Tullock .tab. Dette tab skal lægges oven i det føromtalt velfærdstab for at få det samlede tab, der således i eksemplet kan nå helt op til 100 kr.

Udøverne af politisk gevinstsøgning

Det er naturligvis ikke kun virksomheder, der forsøger at opnå

gevinster på det »politiske« marked. Alle grupper på det politiske marked, der har mulighed for at udøve pression over for det politiske system og påvirke den politiske beslutningsproces, forsøger at opnå politiske gevinster. Det gælder virksomheder, brancheorganisationer, modtagere af offentlige ydelser, fagforeninger, handelsorganisationer med videre. Den økonomiske gevinst, som pressionsudøverne kan opnå, er enten en direkte økonomisk overførsel eller indirekte støtte i form af et indgreb i den frie markedsøkonomi såsom priskontrol, licenser, patenter, importrestriktioner, monopolbeskyttelse etc., som gavner den pågældende rent seeker

På det økonomiske marked er sidestykket til denne rent seeking profitmaksimering, der som altdominerende regel fører til en hensigtsmæssig eller efficient allokering af de knappe ressourcer. Markedsaktørernes søgen efter profit, konkurrencen og den frie markedsadgang betyder, at der ikke vedvarende kan opnås gevinster på det økonomiske marked, der ligger over det »normale«.

Medens gevinstmaksimering på det økonomiske marked forudsætter produktive handlinger, så muliggør den kollektive beslutningsproces altså, at der opnås gevinster på det »politiske« marked uden produktive handlinger. De nødvendige handlinger er snarere destruktive.

Omfanget af politisk gevinstsøgning

Det kan være vanskeligt at bestemme størrelsen af omkostningerne til gevinstsøgning på det politiske marked. Omfanget vil bl.a. være bestemt af pressionsudøvernes forventninger til, at påvirkningen af det politiske system vil udløse de ønskede indgreb.

Hvis der hersker en udbredt modvilje i det politiske system mod indgreb i markedsøkonomien, eller hvis systemet har forfatningsmæssige begrænsninger, vil det i sig selv sætte grænser for pressionsudøvelsen. Uden formelle eller uformelle begrænsninger for intervention i markedsøkonomien er der imidlertid grobund for, at omkostninger ved politisk gevinstsøgning bliver betydelige.

Omfanget af politisk gevinstsøgning vil også afhænge af den konkurrence, der er på det politiske marked mellem forskellige pressionsudøvere eller rentseekers om at få gevinsten ved et politisk indgreb. Det må forventes, at omkostningerne er større, hvis flere grupper konkurrerer om en fast gevinst (der kun kan tilfalde en gruppe), end hvis en pressionsgruppe forsøger at presse det politiske system til at gennemføre indgreb, der kollektivt er til gavn for dets medlemmer.

I de fleste vestlige lande er det begrænset, hvad der kan vedtages af love, der gavner navngivne individer eller virksomheder, selv om det forekommer - eksempelvis for statsvirksomheder. Derimod er der vide muligheder for at gennemføre lovgivning, der gavner specielle interessegrupper.

Pressionsgruppernes politiske gevinstsøgning Størstedelen af den politiske gevinstsøgning, der foregår i den vestlige verden, stammer fra pressionsgrupper, der forsøger at opnå kollektive fordele for gruppen. Det kan for eksempel være i form af pro-

tektionistiske foranstaltninger, opstilling af markedsbarrierer, eller prisregulering - som i tilfældet med for eksempel landbrugspolitikken:

Pressionsgruppernes gevinstsøgning på det politiske marked foregår ofte uden konkurrence, hvilket betyder lavere omkostninger. Fordelen ved at udøve pression vil afhænge af den gevinst, som en pressionsgruppe kan opnå, og af de informations- og organisationsomkostninger, der er forbundet med at udøve denne pression.

Omkostningerne vil stige med størrelsen af den gruppe, der skal organiseres. Jo større gruppe desto lettere er det for gruppens medlemmer at unddrage sig omkostningerne ved pressioenen. Omkostningerne er altså stigende ved organiseringen af en pressionsgruppe og gevinsten faldende med antallet af medlemmer. Denne asymmetri er til fordel for små grupper med udsigt til relativt store gevinster - og omvendt til ulempe for meget store grupper - som fx skatteyderne og forbrugerne, som i det repræsentative demokrati står over for meget høje organisationsomkostninger og udsigt til små gevinster ved at organisere en modstand mod et bestemt politisk indgreb.

Problemet for pressionsgrupper med »gratister« betyder, at pression lettest udøves af grupper, der er organiseret i forvejen. Pressionen bliver derved et biprodukt til en ydelse, som allerede har samlet, gruppen - og der er så ingen organisationsomkostninger. Alternativt må pressionsgruppen i det mindste have sanktionsmuligheder over for de såkaldte gratister - på en tilstrækkelig effektiv måde, som fagforeningerne for eksempel har.

Modstanden mod politisk gevinstmaksimering De samfundsmæssige tab ved politisk gevinstsøgning går videre end de omkostninger, som virksomheder afholder for at opnå en monopolstatus eller anden form for beskyttelse. Man kan blandt andet forestille sig, at forbrugerne vil forsøge at forhindre indgreb, der indebærer en overførsel af velstand fra forbrugerne til en virksomhed. Omvendt vil en virksomhed, der allerede har opnået en monopolret, forsøge at fastholde denne ret, hvilket også binder ressourcer i noget, der er lidet produktivt.

De ressourcer, der medgår til den politiske pressionsproces, forøger i realiteten ikke produktionen og er derfor spildt ud fra et velfærdssynspunkt. Pressionen indebærer en misallokering af samfundets ressourcer, hvor ressourceindsatsen fjernes fra den produktive sektor og kastes bort på uproduktive slagsmål på det »politiske« marked.

Forsøgene på at måle gevinstsøgningen

Der er gjort adskillige forsøg på at måle velfærdstab ved politisk gevinstsøgning. Undersøgelserne har det til fælles, at det ikke har været muligt at opgøre omkostningerne direkte, og de bygger derfor på den antagelse, at hele den opnåede monopolgevinst netop svarer til omkostningerne ved politisk gevinstsøgning. I en undersøgelse fra 1975 blev omkostningerne ved »rent-seeking« i USA opgjort til ca. 3% af bruttonationalproduktet, hvilket ville svare til knap 50 mia dollars - eller 140 mia i 1988, hvis omfanget af rentseeking var det samme som i 1975. Dertil kommer så det sædvanlige velfærdstab ved monopolisme, der opstår i kraft af den overpris, virksomheden tager. Undersøgelser tyder dog på, at dette velfærdstab er relativt beskedent. En amerikansk undersøgelse viser, at tabet ved monopolisme i amerikansk industri i 1929 udgjorde under 1 procent af bruttonationalproduktet, hvilket i 1983 ville svare til (under) 50 mia dollars.

En undersøgelse af tyrkiske importrestriktioner har anslået

værdien af importlicenser til ca. 15% af bruttonationalproduktet i 1963, hvilket giver gode muligheder for spild i den konkurrence om importtilladelse, som opstår mellem virksomhederne. En anden undersøgelse har anslået velfærdstab ved politisk gevinstsøgning skabt i den offentlige sektor i Indien til godt 7,3% af nationalindkomsten. Det er således betydelige summer, der kan gå tabt i økonomierne ved rent-seeking.

Det er forbundet med endnu større vanskeligheder at måle omkostninger ved pressionsgruppernes politiske gevinstsøgning. Et prominent medlem af den såkaldte Public Choice skole, Mancur Olson, der har undersøgt sammenhængen mellem pressionsgrupper og de økonomiske vækstrater, konkluderer, at væksten i antallet af pressionsgrupper er en vigtig årsag til faldet i den økonomiske vækstrate i den vestlige verden i de seneste tiår. Olson går endda så vidt, at han vil forklare nationers sammenbrud med opblomstringen af pressionsgrupper.

Den offentlige sektors vækst

Teorien om politisk gevinstsøgning bidrager til forklaringen af væksten i de offentlige udgifter og reguleringen af markedsøkonomien og kan forklare, hvorfor der ofte er stor afstand mellem det, der ville være hensigtsmæssigt ud fra et økonomisk synspunkt, og det, der kommer ud af den politiske proces.

I et samfund, hvor en stadig større del af indkomsterne skabes på et uproduktivt politisk marked, kunne en del af det samfundsmæssige spild, der opstår ved politisk gevinstsøgning, undgås ved gennemførelsen af stramme forfatningsmæssige begrænsninger, der gør de politiske beslutningstagere mere eller mindre immune over for pression.

Sådanne forfatningsmæssige begrænsninger kan omfatte begrænsninger i, hvad den kollektive beslutningsproces egentlig må omfatte. Konstitutionen kunne for eksempel indeholde forbud mod anvendelse af told og andre importrestriktioner, anvendelsen af subsidier til erhvervsvirksomhed etc. Der kunne også lægges en øvre grænse for, hvor stor en del af produktionen eller indkomsterne i samfundet, som det politiske system kan råde over (en procentandel af bruttonationalproduktet eller bruttonationalindkomsten). En øvre grænse vil i sig selv ikke være nok, til at forhindre rent-seeking, men vil begrænse den politiske gevinstsøgnings omfang, fordi ressourcerne på det politiske marked bliver knappe.

Den kollektive beslutningsproces kan ligeledes omlægges, så det bliver sværere - og dyrere - at gennemføre en succesfuld rent-seeking. Der kunne indføres en regel i konstitutionen om, at parlamentets beslutninger kun har gyldighed, såfremt 2/3 stemmer for forslaget. En yderligere skærpelse ville bestå i en enstemmighedsregel. Endelig vil en udvidet adgang til afholdelse af folkeafstemninger - som det er tilfældet i Schweiz - betyde, at små pressionsgrupper får meget vanskeligt ved at få gennemført forslag på bekostning af flertallet.

Kilder

Brøns-Petersen, Otto: »Normativ økonomisk teori« statsteoretiske forudsætninger - en public choice analyse af demokratiske institutioner for kollektiv beslutningstagen og deres relation til økonomisk teori, København Universitet, 1988.

Olson, Mancur: »The Rise and Decline of Nations«, Yale University Press, New Haven, 1982.

Rowley, Charles K., Tollison, Robert D. og Tullock, Gordon (ed.): »The Political Economy of Rent-Seeking«, Kluwer Academic Publishers, Boston, 1988.

Tullock, Gordon: »The Vote Motive«, Institute of Economic Affairs, London, 1975.

Ny svensk pris i nationaløkonomi

I Sverige er der kommet en ny pris på i alt 20.000 sv. kr. for afhandlinger inden for Den nye Nationaløkonomi. Prisen er stiftet af udgiverne af tidsskriftet *Fri Ekonomi*, *Unga Ekonomer*, i samarbejde med PK-banken.

I efterkrigstiden blev den nationaløkonomiske forskning længe præget af den britiske økonom John Maynard Keynes' syn. Ifølge dette kunne en ureguleret markedsøkonomi ikke frembringe stabil økonomisk vækst sammen med fuld beskæftigelse. Hvis ikke statsmagten greb ind og drev en aktiv konjunkturpolitik, kunne der fremkomme konjunktursvingninger med perioder af høj arbejdsløshed.

Keynes' opfattelse påvirkede ikke bare konjunkturpolitikken. Hans indstilling medførte et radikalt anderledes syn på ansvarsfordelingen mellem privat og offentlig sektor. Han tildelte statsmagten en betydeligt mere aktiv rolle end tidligere.

Parallelt med Keynes' makroøkonomi opstod en mikroøkonomisk velfærdsteori. Velfærdsteorien arbejder med det udgangspunkt, at der i -markedsøkonomien findes fejl og mangler, som statsmagten skal gribe ind overfor og korrigere.

Halvfjerdsernes økonomiske kriser har været en svær prøve for store dele af den nationaløkonomiske teoridannelse. Gamle »sandheder« har måttet vige, ofte uden at nye teorier har overtaget deres plads. Nye og fornyede teorier er opstået for at forklare fænomener, som nationaløkonomerne ikke kunne forklare tidligere, eller som de før ikke havde bemærket eller havde interesseret sig for.

Den nye Nationaløkonomi er en fællesbetegnelse for de teorier, som tager flere af de problemer op, som den traditionelle nationaløkonomiske uddannelse kun i ringe grad eller slet ikke har behandlet. I andre tilfælde behandles godt nok de samme problemer, men ud fra delvist andre forudsætninger. De problemstillinger, som behandles af Public Choice skolen, Ejendomsretsskolen og Den Østrigske Skole, kan forekomme at være en broget skare. Men der findes dog visse grundlæggende træk, som disse teoridannelser har til fælles.

Det vigtigste af disse træk er, at de alle betoner vigtigheden af det faktum, at den nationaløkonomiske videnskab studerer det økonomiske resultat af intelligente væseners adfærd. At mennesker sætter sig mål, har forventninger og evnen til at afværge eller tilpasse sig på en intelligent måde, gør, at nationaløkonomien arbejder med forudsætninger, som fundamentalt adskiller sig fra naturvidenskabernes. Dette tilsyneladende selvindlysende udgangspunkt vanskeliggør eller umuliggør store dele af den mekaniske eller statistiske tænkemåde, som har præget meget af den nationaløkonomiske forskning.

Der følger her korte præsentationer af de tre teoridannelser, som kan siges at ligge inden for Den nye Nationaløkonomi. De kan hjælpe konkurrencedeltagerne til at formulere det emne inden for Den nye Nationaløkonomi, som interesserer lige dem.

Public Choice skolen

Centralt for Public Choice skolens undersøgelser er, at man fokuserer på institutioner. Resultaterne af individers handlinger kan bero på, hvilke belønningsstrukturer der omgiver dem.

Inden for såvel den private som den offentlige sektor bestræber man sig for at udforme institutioner, som søger at kanalisere ressourcer på den mest fordelagtige måde for individerne i dem..

Public Choice skolen, som i den moderne udgave lader sig datere fra 1950'erne, anses for en af de mest interessante grene af Den nye Nationaløkonomi. Den har påvist en mangel i Keynes' teori, nemlig fraværet af en forklaringsmodel for, hvorledes offentligt ansatte agerer.

I Keynes' teori dukker en idealistisk tro frem på offentligt ansatte som oplyste despoter, velinformede om alle borgerens præferencer og altid beredt til at træffe økonomisk rationelle afgørelser.

Ejendomsretsskolen

Kernen i teorien er, at ejendomsretten er af central betydning for økonomisk vækst og forøget velfærd. Arten af de ejendomsstrukturer - eller om man vil - belønningsstrukturer, der omgiver individerne, spiller en afgørende rolle for resultatet af deres handlinger. Deri tangerer man Public Choice skolen.

Douglas North og Robert Paul Thomas har i deres historiske værk »The Rise of the Western World« hævdet, at det ikke var den industrielle revolution, der lagde grunden til den økonomiske vækst i den vestlige verden. Denne var nemlig blevet indledt hundrede år tidligere i Nederlandene og Storbritannien.

Disse lande var de første til at indføre et system af individuelle ejendomsrettigheder. Den, som foretog vellykkede investeringer, fik lov at høste frugterne af dem, medens den, for hvem det mislykkedes, fik lov til at betale prisen. På den måde blev ressourcerne kanaliseret over i de samfundsøkonomisk set mest lønsomme projekter.

Den Østrigske Skole

Til at begynde med udgjorde den østrigske skole hovedstrømningen inden for nationaløkonomien. Efter Keynes' gennembrud i 1930'erne måtte den dog leve videre i ubemærket hed.

I de senere år har den oplevet en genfødsel. Disse økonomer kan siges at tage deres udgangspunkt i den praktiske virkelighed. Det, der betyder noget i økonomien, er de enkelte individer.

At tale om gennemsnitstal er at tale om noget, der giver en mangelfuld genspejling af virkeligheden. For den enkelte næringsdrivende kan det være vigtigere, at den relative pris på hans produkt er faldet med et par procent, end at det gennemsnitlige prisniveau er steget.

De er skeptiske over for ligevægtsideologi. Den, som fører udviklingen frem, er iværksætteren, som fører et nyt produkt frem, som lancerer en ny teknik og så videre. At rokke ved ligevægstilstande kan være vigtigere end at søge at opretholde dem.

Dette var en kort oversigt over de forskellige områder inden for Den nye Nationaløkonomi. En mere udførlig fremstilling med forslag til afhandlinger kan fås hos Unga Ekonomer på telefon 009 468 729 007. Tal med Sven-Otto Littorin eller Lars-Henrik Molin om dine ideer.

Unga Ekonomer glæder sig til at læse din afhandling.

PK-bankens pris i Den nye Nationaløkonomi

Den bedste afhandling belønnes med 10.000 kr, den næstbedste med 5.000 kr. og de fem følgende med 10.000 kr. hver. Det er hensigten at gøre priskonkurrencen til et tilbagevendende fællesarrangement for PK-banken og Unga Ekonomer.

Vinderne af 1990 priserne udpeges den 15. december. Juryens afgørelse kan ikke ankes. Tidsskriftet Fri Ekonomi forbeholder sig ret til at offentliggøre uddrag af de mest interessante afhandlinger.

Flere oplysninger kan fås hos Sven Otto Littorin eller Lars-Henrik Molin på Unga Ekonomer, tlf. 009 468 729 00 70.

Send din besvarelse senest den 30. november 1990 til:

Unga Ekonomer
Box 19614
104 32 Stockholm
Sverige

Unga Ekonomers akademiske råd

Erik Dahmén
Professor, Handelshogskolan i Stockholm
Gunnar Eliason
Adj. professor, Uppsala Universitet
Anders Klevmarken
Professor, Göteborgs Universitet
Johan Myhrman
Professor, Handelshogskolan i Stockholm
Lars Jonnung
Professor, Handelshogskolan i Stockholm
Ingemar Ståhl
Professor, Lunds Universitet

samt som repræsentant for PK-banken i priskonkurrencens jury:

Nils Lundgren
fil. dr., PK-bankens chefsekonom

Fri Ekonomi er et tidsskrift for økonomistuderende om erhvervsliv, arbejdsmarked og uddannelse. Det udkommer 6 gange årlig.

Fri Ekonomi uddeles til samtlige økonomistuderende på universiteter og gymnasier i Sverige. For andre er abonnementsprisen 150 kr. for 6 numre (øvrige studerende og civiløkonomer dog 75 kr).

Adresse:

Fri Ekonomi
Box 19 614
104 32 Stockholm
tlf. 009 468 729 00 70

Fri Ekonomi udgives af Unga Ekonomer, som er en netværksorganisation for kommende civiløkonomer. Foreningens formål er at bevare den svenske økonomuddannelses kvalitet og at diskutere markedsøkonomiens forudsætninger.



Anmeldelser

The Theory of Market Failure

af Tyler Cowen, George Mason University Press, 1988, 384 s.

Siden Arthur Cecil Pigous »The Economics of Welfare« (1912) og indtil for ret nylig har teorien om externaliteter, eller såkaldte »markedsfejl« mere generelt, udgjort et af de mest effektive teoretiske våben i interventionismens arsenal. En externalitet er til stede, siger økonomer, følgende Pigou, når der består en divergens mellem private og sociale omkostninger. Mere præcist fortolker økonomer dette som betydende, at når alle frivillige markeds-transaktioner er gennemført, er der stadig transaktioner, som »burde« (!) internaliseres, men som det uregulerede marked ikke kan håndtere. En forurenende fabrik, f.eks., kan ikke indgå i gensidigt tilfredsstillende kontraktlige arrangementer med henblik på internalisering af den negative externalitet pga. prohibitive transaktionsomkostnings-barrierer (omkostninger forbundet med at finde kontrahenter, indgå kontrakter med dem og overvåge disse). Med et karakteristisk nonchalant forhold til positiv-normativ distinktionen antages dette ipso facto at nødvendiggøre intervention, og eftersom verden for den observerende velfærds-økonom diagnosticeres som værende fyldt med externaliteter, består der teoretiske rationaler for, at statens tvangsmæssige tentakler, som Topay, bør »just grow and grow« i kontinuerlig gennemførelse af Pareto-forbedrende intervention. Samme tankegang underligger offentlig gode-teori, dvs teori om økonomiske goder, som alle ønsker, men som markedet, pga det relevante godes »specielle karakteristika«, leverer i »suboptimalt« udbud (forsvar, brandstationer, veje, skoler m.m.). Fyrtårns ydelser har siden J.S. Mill været

et af de mere spektakulære eksempler på et gode, der antages at indeholde alle de karakteristiske problemer associeret med offentlige goder: Fyrtårns-ydelsen kan ikke begrænses til udelukkende betalende kunder (er »non-excludable«), for når fyrtårnet er tændt, nyder ethvert passerende skib fordel heraf. Alle de velkendte »shirking« og »free-riding« problemer synes at være uløseligt forbundet med naturen af fyrtårnets ydelse, og det eneste rimelige alternativ forekommer at være at lade regeringen udbyde fyrtårns-ydelser, finansieret gennem beskatning.

Heldigvis er ikke alle økonomer blevet paralyserede af markedsfejl-teoriens sirene-sang: Økonomer i den klassisk-liberale tradition (primært østrigske markedsproces-teoretikere) har stædigt fastholdt, at den relevante »yardstick« for vurderingen af økonomiske arrangementer i en uligevægtig verden karakteriseret ved informations-problemer, usikkerhed, resulterende transaktions-omkostninger etc., ikke er fuldstændig konkurrence-modellens nirvana, men andre relevante »real world« institutionelle arrangementer. Og også mere mainstream-orienterede økonomer (Arman Alchian, Ronald Coase, Harold Demsetz, Steven Cheung, Carl Dahlman m.fl.) har gennem de sidste to årtier adopteret dette tema. Det er bidrag af disse teoretikere, der, i tillæg til enkelte klassiske statements af den ortodokse position (Paul Samuelson), udgør hovedbestanddelen i Tyler Cowens kompilation, »The Theory of Market Failure«. Heri findes klassikere som Ronald Coases ultimative aflivning af den Pigouske tradition i velfærds-økonomi i »The Problem of Social Cost« (1960); Harold Demsetz' klassiske kritikker i Coase-traditionen af traditio-

nel velfærds-økonomis »nirvana-view« og nødvendigheden af et komparativt-institutionelt perspektiv og Carl Dahlmans effektive demonstration af, at der ikke gives noget sådant som Pareto-relevante externaliteter.

På et mere konstruktivt niveau demonstrerer en række andre bidragsydere, at markedet rent faktisk er kapabelt til at generere institutionelle arrangementer, der kan transcenderes dets såkaldte »fejl«. Demsetz viser, hvordan offentlige goder kan udbydes privat, når »non-excludability« kan udelukkes, og James Buchanan tager i et klassisk bidrag en lignende problematik op i demonstrationen af private »klubbers« udbud af offentlige goder. Men hvad med de tilfælde, hvor et offentligt godes ydelser ikke kan udelukkes fra ikk-betalende forbrugere, fyrårns-ydelser fx? En løsning er at binde sådanne ydelser til andre ydelser, der er »excludable«; fyrårns-ydelser er ikke »excludable«, men havneplads er. Havneejere kan opkræve gebyrer af skibe, der ønsker havneplads og herigennem finansiere fyrårns-ydelser. I »The Lighthouse in Economics« (1974) demonstrerer Ronald Coase, at dette præcist var proceduren i England indtil 1842, og konkluderer, at »economists wishing to point to a service which is best provided by the government

should use an example which has a more solid backing«. Et andet velkendt eksempel, der bliver dekonstrueret i denne bog, er fortællingen om biavlerne og æbledyrkerne, hvis ydelser skaber externaliteter for hinanden. Økonomer bruger dette eksempel i demonstrationen af, hvordan kun skatter og subsidier kan korrigere eksisterende externaliteter. Imidlertid viser Steven Cheung i »The Fable of the Bees« (0, hvordan markedet historisk endogent har generet private kontraktslige relationer mellem æbledyrkere og biavlere i internalisering af eksternaliteter. Samme historiske perspektiv underligger Jack High og Jerome Elligs demonstration af, hvordan markedet effektivt udbød undervisningsydelser til alle sociale grupper i USA og England, før offentlig intervention i markedet for uddannelses-ydelser havde held til at »crowde« privat udbudte uddannelses-ydelser ud.

Mange økonomer fortsætter, disse argumenter og eksempler tiltrods, med at retfærdiggøre intervention baseret på en intellektuelt uhæderlig teori om markedsfejl. Cowens essay-samling bør derfor findes i biblioteket hos enhver økonomisk interesseret advokat for frihed.

Nicolai Juul Foss

Let the People Govern

af Frances Kendall & Leon Louw, Amagi Publication, 1989, 317 s.

Forfatterne til »South Africa The Solution«, Kendall og Louw, har gjort det igen. Siden udgivelsen af »The Solution« har forfatterparret været samtaleemne overalt på Jorden. »Her var for alvor et nyt syn på Sydafrikaproblemerne.« Efter udgivelsen af The Solution har FK & LL holdt foredrag og debattmøder i mange lande. Overalt mødte de interesse og ikke mindst spørgsmålet: »Kan det virkelig lade sig gøre?« Mange ønskede en mere detaljeret beskrivelse af »løsningen«.

Let The People Govern er derfor en brugervejledning for de, der ønsker at udnytte opskriften i The Solution.

The Solution bryder med alle andre planer for en løsning af Sydafrikaproblemet ved at pege på en libertariansk model. I stedet for at diskutere, hvem der skal have magten (sorte, farvede, indere eller hvide) så beskriver FK & LL en samfundsmodel meget lig den schweiziske. Et land med et minimum af central magt. Et land med regioner, der har selvstyre og direkte demokrati. Et land med udbredt grad af personlig frihed.

»Let The People Govern« har forord skrevet af Frederik Van Zly Slabbert. Han skriver meget forståeligt, at hans første

tanke var »hvad er det for en venstreorienteret titel?« Men må så erkende, at ideen, bogen og indholdet kræver en provokerende titel.

Bogen er med sine 18 hovedafsnit og 158 under afsnit opbygget som et opslagsværk. Hvert underafsnit indledes med et spørgsmål eller en problemstilling og afsluttes med en summary. Man kan derfor uden problemer læse et enkelt afsnit og anvende det uafhængigt af resten af bogen. Bogen kan endvidere også sagtens læses uden først at have læst The Solution.

FK & LL tilhører klart den del af den libertarianske bevægelse, som er anvendelsesorienteret. Bogen giver praktiske eksempler og detaljerede bud på løsninger.

Flere steder, specielt i USA, har libertarianere kritiseret FK & LL for deres »pragmatisme«. På mit spørgsmål til LL om, hvorvidt detaljerede beskrivelser er i overensstemmelse med retten til selv at vælge, svarede han: »Gennem generationer er folk blevet opdraget til at få løsninger serveret. Hvis vi blot giver folk filosofiske sætninger, kan vi få samme problem som det firma, der nægter at bruge reklamemediet. Vi mister kunder til andre ideologier. Derfor vil jeg hellere benytte en mere traditionel fremgangsmåde at kommunikere på for at sikre mig, at 'folk har åbnet for fjernsynet'.«

Kim Behnke

Thatcher

af Kenneth Harris, Fontana Paperbacks, 1989, 339 s.

En usandsynligt velskrevet og let læst bog om Thatchers vej til magten og hendes realisering af ideerne om frihed; 1/3 af statens sfære er overgået til den private sektor, hvilket har betydet, at 600.000 har måttet skifte fra den offentlige sektor til den private. Fagforeningerne er nede på 22% af den voksne befolkning mod 30%, da Maggie tiltrådte i 1979. På trods af en arbejdsløshed på 3 millioner, som nu er drastisk faldende og

procentvis lavere end i Danmark. Den monetariske medicin bragte på ganske få år inflationen fra over 20% ned på 4%. Væksten har siden 1984 været på ca. 3%, kun overgået af Japan. Skatterne er blevet sat betydeligt ned, da Thatcher i modsætning til Schlüter-regeringen har udarbejdet en skattereform til fordel for borgerne: En drastisk nedsættelse af skatterne, som er betydelig, selv om de nye indirekte skatter er indført. Thatcher har med sin stærke og overbevisende vilje og sin intellektuelle, idémæssige ballast (hentet fra F.A. Hayek og Mil-

ton Friedman) gennemført intet mindre end en revolutionær omvæltning af det engelske samfund, og ikke mindst har hun ændret den engelske måde at tænke på i privat retning. Maggie, også kaldet Tina, (There Is No Alternative), har gennemført en folkelig kapitalisme, da antallet af aktieindehavere er steget fra 3 mio i 1979 til 9 mio i 1989, og England er dermed blevet det land næst efter USA, som procentvis har flest aktieholdere. Den folkelige kapitalisme cementeres yderligere af, at over 1 mio kommunale huse er blevet solgt til private.

Maggies image er ganske forskelligt fra tidligere konservative ledere som aggressivt, udfordrende og radikalt. Den radikale iderigdom henter Thatcher fra tænketanke, som dels udklækker og definerer problemformuleringerne foruden, at en del af hendes uundværlige rådgivere kommer fra uafhængige eller delvis uafhængige tænketanke. Interessant er det at stifte bekendtskab med Sir Keith Josephs indflydelse på Thatcher og det konservative parti. Sir Joseph var primus motor i oprettelsen af den relativt parti uafhængige tænketank »Centre for Policy Studies«, da Heath var leder af partiet. Heath var da

heller ikke glad for, at denne tænketank, som Thatcher blev leder af, skulle radikaliseres sig fra »Conservative Political Centre«

Thatchers nietscheanske vilje til magt, godt hjulpet af intellektuelle og tænketanke, betød, at efterkrigstidens konsensus blev brudt, også kaldet »Butskellism«, i det konservative parti og åbnede derved for friheden. Mangen dansk politiker kunne lære af Thatcher.

Denne og en del flere bøger behandler fænomenet Thatcherismen, de fleste positive: P. Jenkin »Mrs. Thatcher's Revolution«, D. Kavanach »Thatcherism and British Politics«, W. Keegan »Mrs Thatcher's Economic Experiment«, M. Loney »The New Right and The Welfare State«, R. Skidelsky »Thatcherism« og C. Veljanovski »Selling The State«.

Mestres det engelske ikke, findes Kenneth Harris' »Thatcher« på svensk, udgivet af Timbro til 245 sv. kr., 6 gange så meget som den engelske udgave.

Niels Erik Borges

The Rise and Decline of Nations

af Mancur Olson, Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities Mancur Olson, Yale University Press, 1982, 273 s.

Mennesker kan handle individuelt. Eller de kan handle kollektivt. Det sidste betyder ikke, at individer ikke længere er individer eller udgør den handlende enhed i socialvidenskabelig teori. Det betyder, at visse resultater kun er opnåelige for grupper, hvor individerne koordinerer deres handlinger.

Politiske beslutninger er det typiske eksempel på afgørelser, der fordrer en eller anden form for kollektiv handling. I store dele af både politisk og økonomisk teori er dette ikke en væsentlig komplikation. Det antages, at der med Buchanans udtryk eksisterer en benevolent diktator, som både har beføjelser og incitamenter til at koordinere individuelle handlinger med et »optimalt« resultat. Problemet for store dele af traditionel teori er, at individuelle handlinger på markedet tilsyneladende ikke altid - specielt i relation til udbuddet af såkaldte kollektive goder - frembringer et optimalt resultat. Derfor må staten træde til, og så er antagelsen om den benevolente diktator bekvem.

Antagelsen om den benevolente diktator er naturligvis fuldstændig tilbagevist af Public Choice og Social Choice teorien. Hverken teoretisk eller empirisk bærer den benevolente diktator større videnskabelig vægt end astrologi, evighedsmaskiner eller naturreligiøse fænomener, (og at den ikke desto mindre indgår som en central implicit eller explicit forudsætning i megen socialvidenskabelig teori viser vist blot, at hangen til bekvem mysticisme ikke kun hører fortiden til).

Mancur Olson hører ikke til denne kreds af moderne mystikere. Hans indgangsvinkel er at analysere de karakteristika, som kendetegner kollektive handlinger. Hans konklusion er, at kollektive handlinger er behæftet med nøjagtig de samme problemer, som kollektive goder på et frit marked angiveligt er. Det er fristende at free-ride. Et velkendt eksempel på free-riding i forbindelse med kollektive handlinger, som har været kendt længe før Olson, og som tjener som udmærket illustra-

tion. her, er dannelsen af karteller på markedet.

Medlemmerne af et kartel kan potentielt høste en gevinst ved at samarbejde om at begrænse udbuddet og dermed opnå en højere pris og en større profit. Der eksisterer en gevinst ved at handle kollektivt. Alligevel er der store problemer med at danne karteller. Et første problem er at tage initiativet. Den, der tager initiativet, må afholde nogle omkostninger, som den, der sætter sig ned og venter, bliver sparet for. Der er altså et incitament til at free-ride på andres initiativ, og da det gælder alle, har vi her en første hindring for karteldannelsen, selv om alle potentielle medlemmer ville høste gevinst ved det. Det helt store problem ved karteller er imidlertid incitamentet til at bryde kartelaftalen. Hvis de øvrige medlemmer begrænser deres produktion for at holde prisen oppe, kan jeg nyde godt af at udvide min produktion og sælge flere varer til den høje pris. Jeg free-rides altså på de andres produktionsbegrænsning. Hvis de tænker på samme måde som jeg, sprænger kartelaftalen snart (dette er fx essensen i OPEC's historie gennem hovedparten af de sidste 15 år).

De typisk uoverstigelige vanskeligheder ved at danne karteller på det frie marked illustrerer flere af Olsons generelle pointer - som vel at mærke ikke blot gælder for sådanne karteller, men alle kollektive grupper. For det første er kollektive handlinger vanskelige at organisere. Derfor tager det tid. For det andet er de fleste interessegrupper afhængige af at kunne straffe free-riderne eller på anden måde give dem incitament til at handle kooperativt, ellers bryder interessegruppen sammen. For det tredje har små grupper større muligheder for at handle kollektivt end store - de har mindre organisationsomkostninger og lettere ved at identificere og dermed straffe free-riderne (eller belønne dem, der handler kooperativt).

Endvidere spiller det en vigtig rolle for Olsons teori, at den nemmeste måde at opnå gevinster på er ved, at interessegruppen benytter sig af statsapparatet. I stedet for de uhyrlige vanskeligheder, der fx ville være forbundet med at danne et apoteker-kartel på markedet (kartelmedlemmerne ville snyde,

og den høje profit ville trække konkurrenter til), kan man få det offentlige til at regulere adgangen til apotekererhvervet.

Denne analyse er mest gennemgribende foretaget i Olsons *The Logic of Collective Action*. Men den er glimrende resumeret i *The Rise and Decline of Nations*. Hovedvægten i den sidste bog er dog lagt på for det første at udlede implikationerne for den evolutionære samfundsudvikling, for det andet at belyse historiske begivenheder i lyset heraf samt at integrere teorien i moderne makroteori på en ganske original måde.

Implikationerne for den evolutionære samfundsudvikling er ifølge Olson og meget groft skitseret følgende: Da kollektive handlinger er begyndelsen på en civilisation eller efter en markant omdannelse af de hidtidige samfundsmæssige institutioner (fx invasion eller revolution), vil kollektive handlinger i interessegrupper kunne virke effektivitetsforbedrende, fx ved udviklingen af kontraktretlige normer eller lignende. Efterhånden vil interessegruppernes primære formål blive at opnå omfordeling af velstand fra andre grupper, enten ved direkte overførsler eller ved reguleringer som lovfæstede adgangsbARRIERER. Små gruppers fordele i forhold til store indebærer en asymmetri, som betyder, at interessegrupperne ikke så at sige holder hinanden i skak. Med tiden vokser omfanget af interessegrupper, både i antal og aktivitet, og »the accumulation of distributional coalitions increases the complexity of regulation the role of government, and the complexity of understandings, and changes the direction of social evolution«. To faktorer er specielt vigtige i forklaringen, hvorfor denne proces underminerer den økonomiske velstandsudvikling og i sidste ende grundlaget for selve civilisationen. Der er store sociale omkostninger (Olson anvender traditionel velfærdsteori her) forbundet med interessegruppeaktiviteten, og fleksibiliteten på markedet forsvinder, fordi der kræves forhandlinger og enighed for at gennemføre ændringer.

The Rise and Decline of Nations indeholder talrige historiske belysninger af civilisationer, der er brudt sammen under vægten af stigende reguleringer på foranledning af interessegrupper. Det er fx tankevækkende, at kun et fåtal af de byer i Europa, som var dominerende i Middelalderen, bevarede positionen efter den industrielle revolution: Omfanget af reguleringer var for omfattende til at skabe grobund for den industrielle udvikling, der i stedet fandt sted i småbyer eller på helt bar mark. York, der i år 1600 var Englands tredjestørste by

med 12.000 indbyggere, var i 1801 kun den 17. største og med kun 16.000 indbyggere langt overgået af dynamiske centre som Manchester og Liverpool.

Hvis Olsons hovedtese er rigtig, burde den økonomiske vækst aftage med tiden i stabile samfund, og samfund med omvæltninger burde alt andet lige klare sig bedre end mere stabile. Olson fremlægger massiv bevisførelse for tesen. Væksten har fx været betydeligt højere i de amerikanske stater, som tabte borgerkrigen, og hvor interessegruppestrukturen følgelig blev brudt helt op. De vestlige lande, som var på den tabende side af Anden Verdenskrig, burde have haft højere vækst i efterkrigsperioden end den vindende side. Og det har helt klart været tilfældet.

Selv om Olson så langt fra er nogen »alarmist«, er perspektivet i hans analyse skræmmende. Den rejser spørgsmålet om, hvor den vestlige verden ender henne. Ikke mindst fordi interessegruppeaktiviteten er så udviklet i de »moderne velfærdsstater«. Hvis nogen har troet, at vi har nået et udviklingstrin, hvor den hellige grav er velforvaret, og specielt hvis man har betragtet de vestlige statsmagter som analoge til den benevolente diktator, så vil Olsons bog få det til at løbe koldt ned ad ryggen.

Der er flere forcer i *The Rise and Decline*. For det første integrerer den en stor mængde historie, økonomisk og politisk teori. Bagsiden af denne kvalitet er, at Olson ikke går rigtigt i byen hver gang. For det andet er den uhyre velskrevet, vel-disponeret - og ikke mindst er den indholdsrig og »non-technical«. Olson sætter en ære i at tage den begavede ikke-økonom ved hånden hele vejen igennem bogen, men uden at forfladige sit stof. Det lykkes fortræffeligt.

The Rise and Decline har velfortjent fået eminente anmeldelser og stor opmærksomhed i vide kredse. Fx Gordon Tullock's begejstring er måske umiddelbart forståelig. Men hør så Paul A. Samuelson: »Schumpeter and Keynes would have hailed the insights Olson gives to the sickness of the modern mixed economy«.

Hvis man interesserer sig for den del af Public Choice litteraturen, som ikke mere eller mindre kritikløst kalkulerer neoklassisk mikroøkonomis stereotypi, så bør man læse Olsons bog. Det bør man i øvrigt under alle omstændigheder.

Otto Brøns-Petersen

A Conflict of Visions, Ideological Origins of Political Struggles

af Thomas Sowell, 1987, 273 s

Hvad er roden til politisk uenighed? Hvorfor ender vi altid i de samme båse, hvad enten vi begynder med at diskutere forsvarsbudgetter, narkotikapolitik, børneopdragelse eller betalingsbalance? Hvad er der for fundamentalt forskellige præmisser, vi antager, og som er kilden til konkrete uoverensstemmelser?

Thomas Sowell's bog er et forsøg på at besvare disse spørgsmål og dermed belyse samtidens politiske debat. Sowell sætter navn på de mest grundlæggende uenigheder, så man efter at have læst bogen bliver klogere på, hvad man selv mener. Det er en rejse ned til de dybeste ideologiske grundfjeld, dernede, hvor diskussionen ophører, og anskuelserne er et spørgsmål om valg af udgangspunkt.

»Virkeligheden er alt for kompleks til at kunne forstås af nogen given bevidsthed. Visioner er som kort, der leder os gen-

nem en indviklet og sammenfiltret virkelighed«. Visioner er for Sowell simple, mentale landkort i bevidstheden, ved hjælp af hvilke vi forstår og orienterer os i en kompleks verden.

Sowell skelner mellem to fundamentale visioner, en begrænset og en ubegrænset (constrained, unconstrained). Den begrænsede vision betoner knapheden og endeligheden som det afgørende træk i verden, medens den ubegrænsede vision ser enhver begrænsning som midlertidig og til at overvinde. Den ubegrænsede vision tager sit udgangspunkt i menneskets evne til at skabe samfundet efter sine hensigter. At indrette et godt samfund er for den ubegrænsede vision et spørgsmål om menneskelig dygtighed og viljestyrke. Politik er at ville. Derfor ses verden som problemer, der kan løses. For den begrænsede vision erimod er verden fuld af dilemmaer, der ikke kan løses, men må afvejes.

Ifølge den begrænsede vision kan det gode aldrig realiseres

uden bivirkninger, hvorfor en politik aldrig alene kan forsvares med, at den var velment. Intet er godt i sig selv, men afhænger altid af omstændighederne. Det gode har intet væsen, men findes kun flygtigt og marginalt, ifølge en begrænset vision. Og Sowell citerer Burke: »Nothing is good in itself, but in proportion and with reference«. Det gode er såre vanskeligt at instantiere, fx som tilstande i et samfund.

Den ubegrænsede vision ser derimod på det gode som idealer, der skal realiseres. I kraft af sin fornuft er mennesket i stand til at implementere det gode i verden. Virkeligheden skal leve op til vores begreb om den.

Som typiske repræsentanter for en begrænset vision nævner Sowell Edmund Burke, Adam Smith og F.A. Hayek. Den ubegrænsede vision kommer typisk til udtryk i fransk oplysningsfilosofi fra Rousseau til Condorcet. Sjøvt nok betragter Sowell såvel marxisme som utilitarisme som hybride versioner, hvor elementer fra begge visioner er til stede.

Med dikotomien mellem disse to grundlæggende visioner som prisme analyserer Sowell så mere konkrete og traditionelle diskussioner og viser, hvorledes uenigheder kan føres tilbage til varianter af disse to grundlæggende tankegange.

Når vi eksempelvis diskuterer retfærdighed, så kan kontroverserne om dette begreb ses som instanser af tilgrundliggende visioner. Hvis retfærdighed er en tilstand, som social eller fordelingsmæssig retfærdighed, så forudsætter vi menneskets evne til at realisere og skabe samfundsmæssige tilstande, og så tænker vi ubegrænset om menneskets muligheder. Men omvendt, hvis vi med retfærdighed sigter mod handlinger (og dermed på det samfundsmæssige plan mod processer), så har vi på forhånd indskrænket genstanden for retfærdighedsbetragtninger, og så tænker vi typisk inden for en begrænset vision.

Sowells bog er en lynende klar fremstilling af de holdninger og præmisser, som vi altid vender tilbage til uanset udgangspunktet eller anledningen. Hvad der synes teknisk og specifikt, beror ofte på anskuelser med en bestemt menneskeopfattelse. Sowell evner at fremstille sammenhængen mellem konkrete juridiske, politiske eller økonomiske emner og deres

underliggende værdier. Og Sowell er fair i sin fremstilling af de to visioner og deres konsekvenser, selv om han som Hayek- elev helt klart omfavner en begrænset vision.

Det mest originale i Sowells bog, og som jeg ikke har læst andetsteds, er analysen af, hvordan visionerne reagerer på hinandens udfordringer. Sowell skriver: »De, der skriver inden for en begrænset vision, fylder deres bøger med eksempler på kontraproduktive konsekvenser af vel-intenderede politiske programmer. Men for dem med en ubegrænset vision er dette blot at fokusere på isolerede fejltagelser, som kan korrigeres og rettes op. Og den ubegrænsede vision koncentrerer sig om disse fejltagelser for at modsætte sig tendenser, der på langt sigt er gavnlige.«

Her siger Sowell, at der ligger en underforstået insinuerende i ubegrænsede visioner. Enhver påpegnelse af det uheldige ved statslige indgreb eller det vanskelige ved positiv særbehandling eller et hvilket som helst andet velment forsøg på at skabe ønskværdige tilstande i samfundet mødes fra den ubegrænsede visions side ikke med argumenter, men med insinueringer. Og dette er logisk nok, for den ubegrænsede vision tror på menneskets muligheder for at indrette verden efter egne idealer, hvorfor enhver påpegnelse af menneskets begrænsede magt og evner ikke imødegås af saglig kritik, men af bebrejdelser og moraliseren. Vi kan, hvis bare vi vil, tror det oplyste menneske med udgangspunkt i en ubegrænset vision.

Sowells bog er let læst, men samtidig klagørende, da Sowell som få andre evner at fastholde det væsentlige i komplicerede teorier. Sowell er økonom af uddannelse og liberalist af anskuelser, og dette angiver samtidig begrænsningen. Hvor Sowell selv introducerer begreber til at navngive og karakterisere de fundamentale visioner, findes der i den filosofiske og religiøse tradition et begrebsapparat, der nøjagtigt beskriver det samme som Sowells. For uenigheden mellem den begrænsede og ubegrænsede vision drejer sig i virkeligheden om de klassiske spørgsmål: Er mennesket en synder? Er viljen fri? Kan mennesket blive Gud lig?

Henrik Gade Jensen

Uden regning - Danmarks anden økonomi og kultur

red. af Fog Olwig og Steven Sampson, Rosinante 1986, 160 s.

Undergrundsøkonomien, sort arbejde, måneskinsarbejde, Den anden Økonomi eller Den uformelle Økonomi - behandles af antropologer, hvor de to redaktører bidrager mest.

Yderst positiv og rigtig er hovedtesen, at det ikke er et samfundsonde, da det opfylder ønsker/behov, som ellers ikke ville blive opfyldt på grund af statens forstyrrende faktor - i markedsøkonomien og præget. Markedsøkonomien har de syv antropologer ikke forstået eller ikke villet - i den ellers ganske udmærkede bog. Det pointeres, at Den anden Økonomi, som det at producere egne fødevarer og gøre det selv, er et forsøg på at gøre sig fri af markedsøkonomien, og det er en trussel mod markedsøkonomien (p. 19, 20 og 40). Markedsøkonomien skaber selv sit sorte marked (p. 38) og er en protest mod de upersonlige markeds kræfter (p. 42). Karen Fog Olwig afskriver i konklusionen muligheden for at indlemme Den uformelle Økonomi i Den formelle Økonomi, »for den

vil undvige enhver tilnærmelse, der går ud på at skabe styring og administration ovenfra. Hvis politikere, embedsmænd og planlæggere ikke kan leve med den anden tilværelse, som den former sig i dag i al sin mangfoldighed, må de nok bide i det sure æble og erkende, at den mest af alt er en modform, der kun ændres, hvis selve strukturen, dvs. samfundet, skifter karakter.« (p. 156).

Naturligvis tages der ikke stilling til, hvilke tiltag der er nødvendige. Desværre levnes anmelderen med den smag i munden, at forf. ikke tør skrive frie liberale tilstande uden styring, regulering, restriktioner, moms, afgifter og skatter. For det er den eneste logiske konklusion af bogens holdninger på trods af misforståelsen af markedsøkonomi. En markedsøkonomi fungerer helt frit uden statslig indblanding på alle niveauer; den er udtryk for det optimale i forholdet til menneskenes behov/ønsker, dvs. gør-det-selv og kolonihaveproduktion er inkorporeret i markedsøkonomien. Forfatterne mener fejlagtigt, at Danmark har en markedsøkonomi - Intet

kan være mere forkert!

Det er dog bogens fortjeneste, at det positive fænomen, undergrundsøkonomi, forbindes med sociale og kulturelle relationer på personligt plan og derved får en sociologisk indfaldsvinkel i modsætning til de evige økonomiske kalkyler. Bogen er læseværdig, med undtagelse af ovennævnte, men desværre ikke logisk revolutionær i konklusionen.

Niels Erik Borges.