

Public choice

Public choice

Christian Bjørnskov

Markedsfejl og statsfejl

Otto Brøns-Petersen

Folkekirken - kan public choice teori genfindes i virkelighedens verden?

Jens Frederik Hansen

Public choice og godtroenhed i politik

Ryan Smith

Ytringsfrihed og tolerance

1973/74 - Religions- og ytringsfrihed som ejendomsret

Torben Mark Pedersen

Boganmeldelser

Otto Brøns-Petersen: James M. Buchanan

Torben Mark Pedersen

John Meadowcroft: James M. Buchanan

Torben Mark Pedersen

Den synlige hånd

Hvordan tæmmes bæstet?

Otto Brøns-Petersen

LIBERTAS

Tidsskriftet Libertas

ISSN 0903-9341. © Libertas

Tidsskriftet Libertas, som udgives af selskabet Libertas, er et uafhængigt tidsskrift til fremme af studiet af fri markedsøkonomi og personlig frihed.

Tidsskriftet Libertas postomdeles til medlemmer.

Tidsskriftet er indekseret i Dansk Artikelindeks.

Offentliggjort materiale – signeret eller usigneret – udtrykker ikke nødvendigvis redaktionens, udgiverens eller medlemmernes holdninger.

For indholdet hæfter alene forfatterne og redaktionen.

Redaktion

Torben Mark Pedersen (ansv.)

Johan J.R. Espersen

Ryan Smith

Jens Emil Eistrup

Otto Brøns-Petersen

Redaktionen kan kontaktes på:

torbenmarkp@hotmail.com

Indhold Tema: Public choice

Temaindledning 3

Public choice 5
Christian Bjørnskov

Markedsfejl og statsfejl 8
Otto Brøns-Petersen

Folkekirken - kan public choice teori genfindes i virkelighedens verden? 18

Jens Frederik Hansen

Public choice og godtroenhed i politik 28
Ryan Smith

Ytringsfrihed og tolerance

1973/74 - Ytrings- og religionsfrihed som ejendomsret 30
Torben Mark Pedersen

Boganmeldelser

Otto Brøns-Petersen: James M. Buchanan 45
Torben Mark Pedersen

John Meadowcroft: James M. Buchanan 48
Torben Mark Pedersen

Den synlige hånd

Hvordan tæmmes bæstet? 52
Otto Brøns-Petersen

Temaindledning

Public choice bygger på en meget simpel idé: At politiske beslutningstagere er de samme mennesker, de er, som når de optræder på markedet. Det er ikke menneskene eller deres motiver, som adskiller sig, men de regelsæt, de optræder indenfor. Politik bør analyseres med de samme redskaber og antagelser, som når økonomer ser på markedet.

Public choice-teori har trods dette enkle udgangspunkt vist sig at kunne frembringe en stor mængde ny viden. Det gælder både om, hvordan politik rent faktisk fungerer, og hvilke institutioner, som kan føre til hensigtsmæssige resultater. Teorien har både beskrivende og normative konsekvenser.

Dette temanummer handler om public choice.

Christian Bjørnskov folder i sit bidrag de grundlæggende antagelser ud og viser, hvordan den politiske dynamik i høj grad er drevet af interessegrupper. En dynamik som ellers vil le være svært at forstå.

I "Markedsfejl og statsfejl" ser **Otto Brøns-Petersen** på det dilemma, at statens naturlige opgave er at løse markedsfejl, men at præcis samme typer af fejl dukker op som statsfejl i den politiske arena.

Jens Frederik Hansen giver os et exceptionelt indblik i de kræfter, som driver beslutningerne i Folkekirken – et casestudie i public choice.

Ryan Smith forklarer, hvorfor dem, der har de største forventninger til de politiske beslutningstagere, ender med at vælge de værste.

Torben Mark Pedersen slutter af med at anmelde to nye bøger om James M. Buchanan, en af public choice-teoriens pionerer.

Uden for tema men i forlængelse af serien af artikler om ytringsfrihed og tolerance fra LIBERTAS nr. 62-63 ser **Torben Mark Pedersen** desuden på argumenterne for, at ytrings- og religionsfrihed bør forstås som ejendomsret.

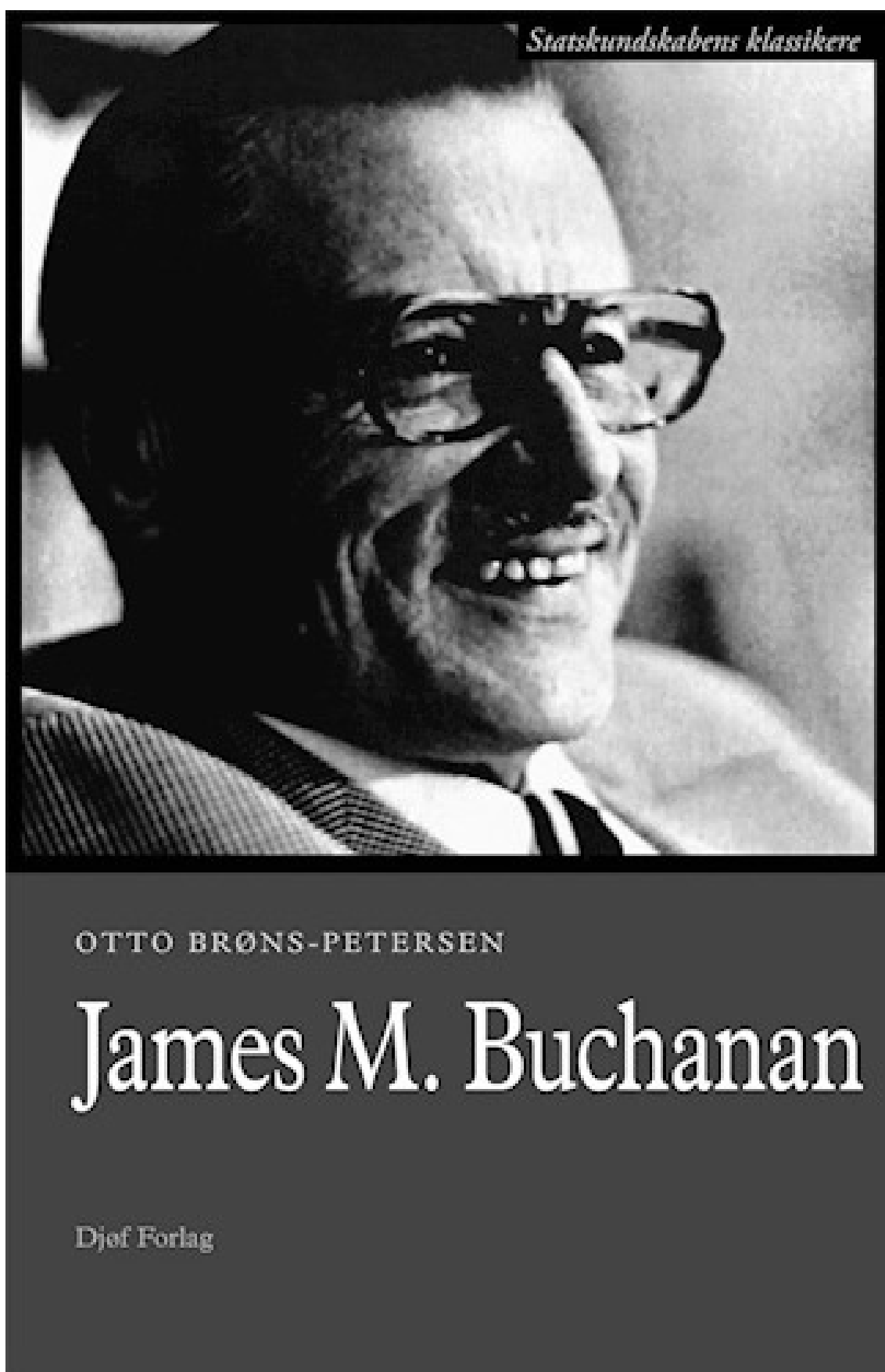
Den Synlige Hånd på bagsiden er skrevet af **Otto Brøns-Petersen** og handler om, hvordan man kan tæmme staten, og hvad Buchanans bud var på det problem.

Public choice har aldrig tidligere været udførligt behandlet i LIBERTAS, men der har været bragt to artikler om public choice i LIBERTAS nr. 10 fra 1990.

Redaktionen beklager, at dette nummer af LIBERTAS udkommer så forsinket. LIBERTAS nr. 68 med temaet "Penge" vil blive sendt til trykkeriet inden udgangen af året.

God læselyst

På redaktionens vegne
Otto Brøns-Petersen
Gæsteredaktør



Public choice

Christian Bjørnskov

I public choice studeres politiske beslutninger med økonomiske metoder. Det er en tilgang til studiet af politik, der er "uden romantik", dvs. uden idealiserede forestillinger om, at politikerne skulle være uegenlyttige folkets tjenere, der kun har samfundets samlede interesse for øje. Tværtimod betragtes politikere som rationelle aktører, der forfølger deres egeninteresse, og politiske beslutninger er præget af regeringsfejl eller politikfejl, der kan være lige så alvorlige eller alvorligere end markedsfejl.

Mange danskere har ofte svært ved at forstå, hvorfor politikere tager beslutninger, der ganske tydeligt virker forkerte. Letbaneprojektet i Aarhus blev sat i gang med stor politisk entusiasme på trods af, at de fleste analyser viste, at det ville give et dundrende underskud. Produktivitetskommissionen viste også, at den type problemer er almindelige: Hvert femte infrastrukturprojekt de senere år har haft så lavt *forventet* afkast, at de aldrig burde være sat i gang. Men politikere beslutter alligevel, velvidende at de oprindelige analyser altid er for positive, at sætte den slags og mange andre projekter i gang.

Hvorfor de gør det, er svært at forklare med det syn på politik og økonomi, der typisk undervises i på landets gymnasier, og som gennemsyrrer politiske kommentarer og den daglige debat. Svaret på problemet er at glemme standardtilgangen, og i stedet se på problemerne gennem det sæt analytiske 'briller', som *public choice-skolen* tilbyder.

Public choice kan defineres på mange måder. En af de simple er, at det er studiet af krydsfeltet eller gråzonen mellem nationaløkonomi og statskundskab. Andre, som f.eks. pionéren Gordon Tullock, kaldte det et forskningsfelt, hvor man studerer traditionelle spørgsmål fra statskundskab med traditionelle

redskaber fra nationaløkonomi. En tredje slags definition, der meget fint fanger en fælles approach hos de fleste forskere på feltet, blev ofte brugt af Tullocks kollega, Nobelprisvinderen James Buchanan, der ganske enkelt kaldte det "Politics without Romance."

Udgangspunktet for public choice er til enhver tid, at man starter med det analytiske fundament for nationaløkonomi: 1) Folk forfølger deres egne mål; 2) de er rationelle; 3) de gør det, de regner med er bedst for dem (og ikke bare godt nok); og 4) de bruger al den information, de har til rådighed.

Punkt 1 betyder ikke – som nogen ellers tror – at økonomer regner med at folk er egoister; det betyder blot, at de forfølger deres egne mål og ikke nødvendigvis andres eller 'samfundets'.

Punkt 4 betyder heller ikke, som nogen – og i særlig grad folk fra humaniora, der ikke kan lide økonomer – påstår, at folk har perfekt, komplet eller nogenlunde retvisende information, men blot at de bruger det, de har.

Antagelserne betyder basalt set, at public choice ligesom nationaløkonomi regner med, at de fleste mennesker ikke er idioter eller mentalt forstyrrede. Det særlige ved public choice er, at *disse adfærdsantagelser udbredes til alle aktører, og ikke blot aktører i private markeder og situationer!* Den attraktive konsekvens er, at man i public choice har såkaldt symmetriske

Christian Bjørnskov er Ph.D. og professor i nationaløkonomi, Aarhus Universitet og IFN, Stockholm

adfærdsantagelser – alle opfører sig på basalt set samme måde og af de samme slags grunde, uanset om de er i den private eller politiske sfære.

Med andre ord hviler public choice på en fundamental antagelse om, at ingen aktører er skizofrene! Det var ellers en logisk konsekvens af standardantagelsen før public choice-revolutionen sidst i 50'erne og først i 60'erne: Man antog, at hvis nogen valgte at flytte fra en stilling som, f.eks., direktør til politik, ville vedkommende pludseligt ændre karakter fra en klassiske selv-interesseret, profitmaksimerende privat til en uegennyttig politiker, der arbejder for samfundets bedste. Man ville decideret regne med, at han ændrede personlighed, når han flyttede mellem den privatøkonomiske og den politiske sfære. Meget politisk teori hviler stadig på den skizofrene antagelse, som public choice brød med. Det er dermed også den – med Buchanans ord – romantiske forestilling om, at politikere og embedsmænd automatisk arbejder for samfundets bedste, som man bryder med.

Revolutionerende

Den særlige, logiske virkning af den symmetriske adfærdsantagelse var og er revolutionerende. Mens man fra starten af 1900-tallet havde beskrevet en lang række markedsfejl – for eksempel at et frit, ureguleret marked måske producerer for meget forurening og for lidt uddannelse – åbner public choice-tankegangen op for eksistensen af *regeringsfejl*. Den tradition for statslige interventioner, som kom til at definere meget velfærdsøkonomi og voldsomt megen politisk tænkning i 1930'erne og særligt efter Anden Verdenskrig, blev derfor udfordret af public choice. Og det helt fundamentale spørgsmål, man med denne analytiske bagage er tvunget til at stille, hver gang nogen mener at have set en markedsfejl eller en anden situation, de gerne vil have staten til at gøre noget ved, er det følgende:

Hvad er værst: Markedsfejlen, der består, når vi ikke gør noget, eller regeringsfejlen vi skaber, når vi sætter en statslig intervention i gang?

Selvom det er et spørgsmål, der er stærkt upopulært i brede kredse – det gælder både når socialister vil beskatte og regulere folks spise-

vaner, og når konservative vil bygge offentlig infrastruktur og støtte udvalgte iværksættere – er det helt grundlæggende for at forstå en række fænomener, der ikke kan analyseres uden en public choice-tilgang: Hvorfor er der korruption i de fleste samfund, og hvorfor er der langt mere i nogen samfund end i andre? Når man politisk vælger at omfordele, hvem omfordeler man så til? Hvorfor stemmer folk overhovedet? Hvordan opfører diktatorer sig, og hvorfor vælger nogle af dem at demokratisere?

Listen er enormt lang, og ingen af spørgsmålene giver mening, før man erkender, at systematiske regeringsfejl er vigtige i den virkelige verden. I en dansk kontekst er der en række problemer, der pludseligt giver mening gennem et public choice-approach. Vi skitserer her blot et enkelt af mange kendte problemer, der er specielt slemme i Danmark: Særinteressers indflydelse på politik.

En af myterne om dansk demokrati er, at man taler om tingene og hører alle interesse-rede parter. Public choice-forskere indså dog tidligt, at netop den type tradition, som danske institutioner bygger på, kan være stærkt problematisk. Problemet er, at ikke alle interesser – ikke engang alle relevante interesser – er organiserede, og hvis de ikke er organiserede, bliver de ikke hørt. I public choice stiller man derfor altid spørgsmålet, hvilke interesser der faktisk er organiserede, før man går videre.

Koncentrerede fordele, spredte omkostninger

Gennembruddet i denne del af forskningen kom i 1965 med amerikaneren Mancur Olsons Ph.D.-afhandling på Harvard, der udkom som bog under titlen *The Logic of Collective Action*. Olsons arbejde er efterfølgende blevet helt centralt for enhver moderne forståelse af særinteresser. Hans hovedargument er, at ikke alle interesser kan organisere sig, og for nogle interesser er effektiv organisation væsentligt dyrere end for andre.

Problemstillingen er velkendt: Mens to venner sagtens kan aftale, hvem der gør hvad – hvem tager stuen og hvem gør rent på badeværelset, før sommerhuset skal afleveres – er det langt sværere at få en folkeskoleklasse til at gøre det samme. Skoleeleverne har et free-ri-

der-problem, da Viggo og alle de andre har incitament til at vige udenom, og de 20 andre elever faktisk også har et free-rider-problem i forhold til at straffe Viggo. Folkeskoleklassen har svært ved at organisere sig effektivt, fordi de er så mange, at free-riding bliver et problem, og fordi de har så forskelligartede interesser, at de næppe kan blive enige om fordeling af arbejde eller blot den kvalitet rengøring, de sigter efter.

Olson indså, at det samme gør sig gældende for organisering af interesser og særinteresser. Små grupper af individer eller virksomheder kan overkomme free-rider-problemet, og hvis de også er enige om målet for deres interessegruppe, er organisering et 'incitament-kompatibelt' valg. Det er netop dette, der er logikken bag kollektiv handling: Effektive særinteresser er stort set altid relativt små grupper individer eller virksomheder, der har ét mål fælles.

Europæisk landbrug er et glimrende eksempel på en lille gruppe, der er basalt enige om enten at ville have mere støtte og mere beskyttelse (f.eks. fransk, græsk og spansk landbrug), eller i det mindste vil de ikke af med støtten og beskyttelsen lige nu (dansk eller svensk landbrug).

Olson har dermed en enkel, men overbevisende forklaring på, hvordan et erhverv med under tre pct. af den europæiske beskæftigelse kan kommandere praktisk taget halvdelen af EU-budgettet. Landbruget danner en tilstrækkeligt lille og sammenhængende gruppe til at kunne organisere sig meget effektivt omkring lobbyarbejde, og de behøver ikke frygte en effektiv modlobby. De store tabere ved landbrugspolitikken er nemlig forbrugerne, der næsten per definition er både en alt for stor og alt for forskelligartet gruppe til at kunne organisere sig. Det er netop denne indsigt, som Olson opsummerede i de fire berømte ord, der karakteriserer al effektiv lobbying: "Concentrated Benefits, Scattered Costs."

Særinteresserne er vigtige i politik og får indflydelse på flere måder. De leverer gratis information til politikere, der ellers måtte søge information og viden selv, og de giver støtte til politikere og politiske partier mod at få modydelse i form af politik, de kan lide. Hører man, at en såkaldt interesseorganisation gerne

vil have denne eller hin politik, minder public choice dermed én om at sætte 'sær' foran navnet. Landbruget, Dansk Byggeri, Kræftens Bekæmpelse, 3F, og Ældresagen er alle særinteresser, der repræsenterer begrænsede grupper danskere, der vil én ting – og det er de bredere masser, der ikke kan organisere sig, der skal betale gildet.

I en dansk kontekst er problemet særlig slemt, fordi store dele af det danske samfund – og i særlig grad interaktionen mellem staten og private interesser – er baseret på en grundlæggende idé om, at alle relevante interesser er organiserede. Det peger Olsons oprindelige arbejde, og en meget lang række efterfølgende studier i public choice og politisk økonomi, på ikke er sandt.

Public choice og den analytiske tankegang, feltet repræsenterer, peger derfor ikke mindst på en måde at forstå, hvordan man har kunnet 'udvikle' en dansk velfærdsstat. Meget store dele af den er resultatet af lobbyisme fra mange snævre særinteresser, og når det hele er betalt over skatten, er det den største og mest diversificerede gruppe mennesker – alle andre almindelige borgere – der betaler.

Det er det perfekte eksempel på en gruppe, der ikke kan organisere sig omkring en modlobby, der kan veto beslutningerne. Uden det arbejde, som Buchanan, Tullock, Olson og mange andre lagde i public choice ville fundamentale problemer i samfund som Danmark ikke kunne diagnosticeres.

Markedsfejl og statsfejl

Otto Brøns-Petersen

Markedsøkonomier lider af markedsfejl, der medfører, at markedsligevægten ikke nødvendigvis er Paretooptimal. Det har traditionelt fået økonomer til at mene, at der var en begrundelse for statslig intervention i økonomien. I artiklen argumenteres for, at statsfejl eller politikfejl er mindst lige så udbredte som markedsfejl, og det betyder, at selv om der findes en Paretoforbedrende allokering i økonomien, så er det ikke nødvendigvis sikkert, at staten ville kunne opnå den.

Hvad skal vi med staten? Hvilke opgaver er det oplagt for den at løse?

Alle har selvsagt deres personlige smag, præferencer og interesser. Det er nærliggende at mene, at staten bør tilgodese netop ens egne behov. Det er ikke noget overbevisende argument. Det kan ikke forventes, at andre med modsatrettede interesser skulle lade sig overbevise af det.

Det eneste måde at undgå, at staten arbitrært tilgodeser nogle på bekostning af andre, er ved at stille krav om, at den skal tilgodese *alle*. Det kaldes i økonomiterminologi for en Paretoforbedring. En *Paretoforbedring* er karakteriseret ved, at ingen bliver dårligere stillet og mindst én bliver bedre stillet. En mulig Paretoforbedring er et meget stærkt argument for en stat. Det eneste, som kan retfærdiggøre, at nogen skal begrænses i deres frihed til at gøre, hvad de vil, er at appellere til deres egne interesser.

Spørgsmålet er, om det er tænkeligt med en stat, som stiller alle bedre (eller i det mindste ikke stiller nogen værre)?

Fælledeens tragedie

Det er i hvert fald teoretisk muligt. Et berømt eksempel er "fælledeens tragedie", navngivet af Garrett Hardin (1968). Det beskriver en situation, hvor en række bønder har adgang til et fælles græsningsareal, en såkaldt fælled. På

et tidspunkt kommer der så mange køer ind på fællede, at de overgræsser arealet. Mælkeydelsen falder fra de køer, der er der i forvejen. Problemet er, at hvis hver bonde kun tager hensyn til faldet i mælkeydelsen fra sine egne køer, vil han fortsætte med at sætte nye dyr ind, selv om han passerer det punkt, hvor den totale mælkeydelse begynder at falde. Først på det tidspunkt, hvor mælkeydelsen fra den enkelte bondes egne køer begynder at falde lige så meget som mælken fra en ekstra ko, holder han op med at sætte flere ind.

Figur 1 Mælkeproduktion på fællede

		Beate	
		1 ko	2 køer
Anders	1 ko	10; 10	5; 12
	2 køer	12; 5	7; 7

Fælledeens tragedie kan illustreres på en enkelt måde spilteoretisk. I figur 1 er problemet reduceres til en situation med kun to bønder, som hver kan vælge at sætte én eller to køer ind. I skemaet ses, hvor meget bonden Anders og bonden Beate får i samlet mælkeydelse

afhængig af, hvor mange køer der sættes ind. Antal liter for Anders står før semikolon, mens det for Beate står efter semikolon. Som det ses i feltet øverst til venstre, vil hver bonde få 10 liter, hvis de sætter én ko ind hver, og kun 7 liter med to køer hver (fire køer i alt).

Hvis man imidlertid ser på *incitamenterne*, er de som følger: Betragt først Anders. Hvis Beate sætter én ko ind, får Anders 10 liter ved også at sætte én ind, men 12 liter ved at sætte to ind. Hvis Beate derimod sætter to køer ind, får Anders 5 liter med én ko og 7 liter med to køer. Uanset hvad Beate gør, kan det bedst betale sig for Anders at sætte to køer ind. To køer er en såkaldt dominerende strategi for Anders. Nu er spillet symmetrisk, så man kan hurtigt overbevise sig om, at det også er en dominerende strategi for Beate at sætte to køer ind, uanset om Anders vælger én eller to køer. Da to køer er den dominerende strategi, er to køer fra hver også spillets ligevægt – dvs. hvor ”det vil ende”.¹ Ingen af bønderne kan forbedre deres situation, givet hvad den anden gør.

Men det samlede resultat er dårligere, end hvis de blev tvunget til kun at sætte én ind hver. I så fald ville de hver få 10 liter mælk mod syv liter i ligevægt.

Det vil med andre ord sige, at der eksisterer et potentiale for en Paretoforbedring, som bønderne ikke selv ville kunne realisere (forudsætter vi – mere realistisk vil der med kun to bønder givetvis let kunne aftales en frivillig ordning, men det ser vi bort fra her). En stat, som forhindrer overgræsning af en fællede, ville altså kunne være i alles interesse.

Som jeg har skitseret fælledens tragedie i dette lille spil, svarer det til det velkendte spil ”Fangernes Dilemma”. Et Fangernes Dilemma er netop karakteriseret ved, at det kollektive resultat af individuelt rationelle handlinger ikke er det bedst mulige. Staten har en potentiel rolle som Paretoforbedrer, når der foreligger en situation, som i Fangernes Dilemma.

¹ Også kaldet en Nash-ligevægt, opkaldt efter nobelpristageren i økonomi John Nash. Hvis begge spillere har én dominerende strategi, har spillet kun én Nashligevægt.

Arrow, Hayek og Hurwicz

Det er dog værd at bemærke, at en statslig regulering af antallet af køer ikke er den eneste løsning på fælledens tragedie-problemet. En anden løsning er at give bønderne eksklusiv ejendomsret til hver deres stykke jord. Rent faktisk var det denne måde, tidligere tiders fælledproblemer blev løst på. Fællesarealerne blev til privat ejendom.

En mulighed er at opdele fælleden, så hver bonde får halvdelen hver. Det indses let fra figur 1, at Anders vil få 10 liter ved at sætte én ko ud på sin mark og kun syv ved at sætte to ud. Det samme ræsonnement gælder for Beate. Derfor vil de hver sætte én ud, svarende til det bedst opnåelige resultat.

En anden mulighed er, at en af bønderne ejer hele området og lejer ud til den anden. Antag f.eks. at Anders ejer det hele og som udgangspunkt sætter én ko ud. Beate vil højst tilbyde 10 liter i leje for én ko og 2 liter for ko nummer to. Anders vil dog miste 5 liter ved at tillade Beate at sætte to køer ud. Derfor er de 2 liter for den anden ko ikke nok, og han går kun med til én ekstra. Ergo ender de med én hver. Man kan også se på incitamentet for Anders til selv at sætte to køer ud, når han lejer Beate retten til at sætte én ko ud. Han vil umiddelbart vinde to liter ekstra mælk (12 mod før 10), men Beates betalingsvillighed vil falde fra (højst) 10 til 5 liter. Ergo vil Anders ikke sætte mere end én ko ind.

Så længe der er en klar ejendomsret, som kan håndhæves, er der skabt incitament til, at parterne selv realiserer Paretoforbedringen. Statslig intervention er ikke nødvendig (bortset fra selve håndhævelsen af ejendomsretten, som kan kræve en natvægterstat).

Hvor langt rækker denne konklusion? Umiddelbart rækker den meget langt. I et meget vigtigt resultat fra økonomisk generel ligevægtsteori påviste Kenneth Arrow og Gerard Debreu (1954), at på et fuldkommen konkurrencemarked med privat ejendomsret og fri adgang til at handle indbyrdes, vil *samtlig*e økonomiens Paretoforbedringer blive høstet spontant. Staten kan ikke forbedre resultatet. Den kan ikke stille nogen bedre uden at stille andre værre.

Der er dog et vigtigt forbehold. Resultatet gælder strengt taget kun, hvis samtlige markeder er præget af fuldkommen konkurrence. Det vil sige, at der er mange købere og sælgere, og at der er tale om homogene varer. Er betingelserne ikke opfyldt, kan der være tilfælde, hvor Paretoforbedringer ikke bliver gennemført, se f.eks. Leonid Hurwicz (1972).

Et andet centralt resultat om en markedsøkonomi skyldes F.A. Hayeks intuition og er også påvist i Hurwicz (1972). En markedsøkonomi er det økonomiske system, som minimerer behovet for central information. Det varetages decentralt af prissignaler. I eksemplet ovenfor så vi, hvordan Anders får informationer fra udlejningspriserne, når han forsøger at finde det optimale antal køer. Der var ikke brug for en central magt. Men hvis opgaven skal varetages af en central magt, er det nødvendigt for den at samle informationer ind, så den kan afgøre det rigtige antal køer. Med en hel økonomi med utallige markeder, der afhænger af hinanden, vokser koordinationsopgaven voldsomt. Det er ikke lykkedes at pege på et økonomisk system med central planlægning, som kan løse hele opgaven uden at anvende en slags markeder og markedspriser.

Eksternaliteter

Markedet kan altså selv håndtere opgaven med realisere Paretoforbedringer under forudsætning af fuldkommen konkurrence. I én situation kan der derimod være et uudnyttet potentiale. Det er ved forekomsten af såkaldte ”markedsfejl”.

En markedsfejl involverer en eller anden form for eksternalitet. En eksternalitet vil sige, at en transaktion påvirker en part, der ikke er med i den². En eksternalitet kan både være positiv og negativ. Et standardeksempel på en negativ eksternalitet er forurening. Der kan f.eks. være tale om, at en transaktion mellem

to parter (f.eks. en taxichauffør og en kunde) medfører omkostninger for tredjeparter i form af luftforurening. Men da tredjeparterne ikke deltager i transaktionen, bliver der ikke taget hensyn til deres omkostninger. Det kan betyde, at der bliver forurenet mere, end hvis tredjeparterne skulle kompenseres (på samme måde, som kunder kompenserer chaufføren for besværet). Et eksempel på en positiv eksternalitet er en vaccination, som ikke kun kommer den vaccinerede til gode, men alle andre i kraft af mindre smitterisiko.

Også fælledens tragedie kan ses som et eksternalitetsproblem. Den eksterne effekt er den lavere mælkeydelse, de andre bønder påføres, når den enkelte bonde sætter en ekstra ko ud. I eksemplet fra figur 1 fik Anders 5 liter mælk mindre, hvis Beate satte ko nummer 2 ind, når udgangspunktet var at de hver havde 1 ko. Her var den negative eksternalitet ved én ekstra ko altså 5 liter mælk mindre til Anders.

Eksternaliteter udspringer af, at prissystemet ikke rummer tredjeparters omkostninger. Standardløsningen er en såkaldt Pigouskat (efter den britiske økonom A.C. Pigou (1920)). Den skal simpelt hen fastsættes, så den svarer til den eksterne skadevirkning, altså den skade man påfører andre ved sin aktivitet. Hvis den eksterne effekt er positiv, skal den være negativ – altså et tilskud. Logikken er, at hvis en handel ikke kan svare sig, når alle omkostninger inkluderes, så vil den heller ikke finde sted, fordi Pigouskatten netop internaliserer de manglende eksterne omkostninger. Hvis omvendt en transaktion finder sted til trods for betalingen af Pigouskatten, er det udtryk for, at gevinsterne er store nok til at bære alle omkostninger. Skatten for Beate ved at sætte ko nummer to på fælleden skulle altså være 5 liter mælk, svarende til Anders’ tab.

Historien kunne for så vidt slutte her. En stat kan potentielt set gavne alle ved at korrigere markedsfejl. Korrektionen består primært i Pigouskatter (altså afgifter), som svarer til eksternaliteterne i økonomi. Og en del lærebøger i økonomi stopper da også her – og anviser, hvordan staten kan intervenere til alles fordel.

Vi er dog langt fra færdige. Først bør analysen nuanceres betragteligt. Siden skal vi se på en ny, men meget relateret problemstilling, når

² Begrebet markedsfejl omfatter typisk også fænomener som naturligt monopol og kollektive goder, der imidlertid også kan henføres til eksternaliteter i forhold tredjeparter. Det samme gælder problemer knyttet til Paretoirrelevante informationsasymmetrier som moral hazard. Vi vil derfor nøjes med at tale om eksternalitetsproblemer abstrakt artiklen igennem.

staten skal korrigere markedsfejl.

Nogle vigtige nuancer

En vigtig indvending mod det Pigouske ræsonnement blev rejst af Ronald Coase (1960). Han påpegede, at hvis aktørerne har adgang til at foretage transaktioner omkostningsfrit, så vil de af sig selv løse eksternalitetsproblemet. I fælledeksemplet vil de andre bønder kunne kompensere bonden for at holde op med at sætte ekstra køer ind. Antag at den ekstra ko giver bonden 2 ekstra liter mælk, mens de andre (den anden i eksemplet med kun to bønder) mister 5 liter. Den anden vil altså kunne kompensere med op til 5 liter, mens den første bonde vil være bedre stillet med alt over 2 liter. Aftalen kan altså laves. Coase påviste, at det er underordnet, hvordan rettighederne er fordelt – altså om den enkelte bonde har ret til at sætte flere køer ind eller om de andre har ret til at sige nej.

Nu kræver konklusionen, at transaktioner kan gennemføres omkostningsfrit. Coase pointe var ikke at se bort fra transaktionsomkostninger, men at påpege, at eksternaliteter i sidste ende netop må bunde i forekomsten af transaktionsomkostninger. Det taler for at håndtere eksternalitetsproblemer institutionelt – frem for gennem beskatning – ved at indrette rettighedsfordelingen, så transaktionsomkostningerne minimeres. Er der f.eks. mange skadelidte ved forurening kan det være dyrt at organisere dem alle sammen og opnå kompensation fra forurenere. En mulig løsning er at give adgang til gruppesøgsmål, så nogle få kan søge på en hel gruppes vegne.

Den anden vigtige pointe kom bl.a. fra Arman Alchian og Harold Demsetz, som understregede ejendomsrettigheder som løsning på markedsfejlproblemer. Grundlæggende er det noget af en tilsnigelse i det hele taget at tale om markedsfejl. For det er kun med ejendomsrettigheder, at eksternaliteter kan elimineres. Det er således, påpegede de, når ejendomsrettighederne ikke er veldefinerede eller kan håndhæves, at der foreligger en eksternalitet.

Eksemplet med fælledens tragedie illustrerer, hvordan ejendomsret løser problemet ved at fjerne det – modsat Pigouskatten, som regulerer det. Ved eksklusiv ejendomsret tilfal-

der alle *marginale* gevinster og omkostninger ejeren, som derfor har et incitament til at tage hensyn til dem alle. Det er kun den bonde, som ejer arealet, der får påvirket sin mælkeydelse, når der sættes ekstra køer ind. Derfor har denne ejer en tilskyndelse til at vælge det antal, som maksimerer den samlede ydelse.

Endvidere bør en vigtig pointe fra Elinor Ostrom nævnes (hun fik som den hidtil eneste kvinde Nobelprisen i økonomi i 2009 for bl.a. sine arbejder på dette felt). Det er muligheden for, at bønderne på fælleden finder en samarbejdsløsning. I den spilteoretiske illustration var det på forhånd udelukket per konstruktion, at det kunne være i bøndernes individuelle interesse at samarbejde. Der var tale om et fangernes dilemma spil, som kun spilles én gang, og hvor bønderne ikke kan indgå bindende kontrakter. En fælled er mere realistisk et gentagent spil. Det giver mulighed for at gengælde, hvis den anden bonde sætter for mange køer ind. I et gentagent fangernes dilemma *kan* spillet godt føre til en Paretoforetrukken ligevægt. Det gælder især, når der er et begrænset antal spillere. Ostrom påviste, at mange historiske fælledlignende situationer ikke havde ført til tragedier, selv om der hverken var entydige ejendomsrettigheder eller en central håndhæver. Demsetz viste i øvrigt i sin historiske forskning, hvordan ejendomsret var opstået spontant blandt nordamerikanske indianere, når ressourcepresset på fællesarealer blev for stort.

Til gengæld kan forsøg på at samarbejde lede til overkorrektion af eksternaliteter under Pigouskatter (og tilskud). Beskatningen forudsætter, at alle alene lægger vægt på deres egne omkostninger og ikke de eksterne. Hvis de imidlertid reducerer den aktivitet, som medfører eksterne omkostninger, af hensyn til andre eller af moralske grunde, så vil de ved en Pigouskat reducere den for meget ud fra en samfundsøkonomisk betragtning. Lægger bønderne vægt på effekten på de andres mælkeydelse, og pålægges de samtidig en afgift svarende til den eksterne effekt på de andres mælkeydelse, ender fælleden med at blive underudnyttet. Pigouskatten bør altså svare til den del af den eksterne omkostning, som ikke internaliseres gennem moralske normer og lignende.

Det er endelig væsentligt at understrege, at

interventioner imod eksternaliteter som Pigouskatter og lignende ikke nødvendigvis fører til en situation, hvor ingen stilles ringere. Det er altså ikke givet, at de lever op til Paretokriteriet. I fælledeksemplet er bøndernes situation symmetrisk. Derfor er der en fordel for alle ved at løse fælledproblemet. Men i ikke-symmetriske situationer er det ikke nødvendigvis opfyldt. I en situation med f.eks. én forurener og ti forureningsramte vil forurenere miste ved Pigouskatten uden at få noget til gengæld. Ofrenes gevinst er dog så stor, at de *kunne* kompensere forurenere og stadig have en gevinst til overs. Pigouskatten siges derfor at indebære en samfundsøkonomisk gevinst. Men så længe der ikke rent faktisk finder en compensation sted, er Paretokriteriet ikke nødvendigvis opfyldt. Det kan tale for, at staten primært har en rolle at spille enten i symmetriske situationer – f.eks. opretholde freden mellem borgerne og undgå en alles-krig-mod-alle – eller ved at skrue ”pakker” af interventioner sammen, som samlet er til alles fordel. Kriteriet er da, at nytetabet ved de Pigouskatter, den enkelte kommer til at betale, bliver modsvaret af en mindst lige stor gevinst ved de Pigouskatter, andre betaler.

Statsfejl

Trods disse vigtige forbehold mod den pigovianske løsning er det vanskeligt at afvise, at der kan eksistere situationer med markedsfejl, hvor staten potentielt kan gennemføre Paretoforbedringer – stille alle bedre. Det er imidlertid måske nok en nødvendig, men ikke tilstrækkelig betingelse for Paretoforbedringer.

Problemet er, at ”nissen” – i form af eksternalitetsproblemet – flytter med, når problemet skal løses politisk. Der er som sagt eksternalitetsproblemer tilstede, når der ikke forekommer eksklusiv ejendomsret. Og med mindre det politiske system består af en diktator med eksklusiv ”ret” til alle ressourcer, er politiske beslutninger uløseligt forbundet med eksternaliteter, se Brøns-Petersen (2013b).

Det er let at vise, at et demokratisk beslutningssystem vil være forbundet med én af to eksternaliteter:

1. *Overvæltning af omkostninger på mindretallet og koncentration af gevinster på*

flertallet. Der er ingen sikkerhed for, at medlemmer af mindretallet ikke bliver dårligere stillet ved en politisk beslutning. Tværtimod har flertalskoalitionen et incitament til at koncentrere nettogevinsterne hos sig selv.

2. *Individuelle vælgerhandlinger har meget store eksternaliteter*, fordi fordele og ulemper ved dem primært har konsekvenser for andre.

I en situation, hvor en politiker eller vælger kan påvirke beslutningsprocessen i en grad, som afgør koalitionsdannelsen, er problemet med byrden på mindretallet tilstede. I en situation, hvor der ikke er sådanne strategiske muligheder, er der til gengæld eksternaliteter ved vælgerne handlinger. En almindelig vælger vil f.eks. typisk ikke kunne afgøre koalitionsdannelsen ved at gå ned og stemme på et parti. Man kan højst håbe på, at stemmen ender med at give indflydelse til et parti, som kan afgøre den. Sandsynligheden for, at *den enkelte* stemme er udslagsgivende, er imidlertid meget lille. Derfor spiller det for den enkelte vælger ingen stor rolle, om man stemmer på en god eller dårlig kandidat. Og derfor vil det sjældent kunne svare sig at bruge tid og omkostninger på at blive godt informeret. For det politiske udfald har de *samlede vælgerhandlinger* imidlertid afgørende betydning (f.eks. for fordelingen af mandater). Der forligger altså en klassisk eksternalitetsproblemstilling.

Der er dog én måde at træffe demokratiske beslutninger på, som både forhindrer overvæltningen af nettoomkostninger på mindretallet og fjerner eksternaliteten ved individuelle vælgerhandlinger. Det er beslutninger truffet med *enstemmighedsregel*. Ved enstemmighed er der ikke et mindretal, som bliver ramt. En vælger, som bliver dårligere stillet ved en given beslutning, kan stemme nej og har dermed effektivt vetoret. Adgangen til at nedlægge veto er også årsagen til, at der ikke er eksternaliteter ved vælgerhandlingerne (valgdeltagelse og informationsindsamling). Alle stemmer er udslagsgivende i den forstand, at alle kan nedlægge veto. Som påpeget af Knut Wicksell er der en formel lighed mellem et politisk system med enstemmighed og en markedsøkonomi ved, at alle er udstyret med en vetoret, der for-

hindrer dem i at blive stillet ringere.

Der er imidlertid en central forskel på en markedsøkonomi og en beslutning truffet ved enstemmighed. Rækkevidden af et veto på markedet går ikke længere end den enkelte transaktion. Ved en politisk beslutning er det derimod alle, som bliver ramt af vetoet. Der træffes én samlet beslutning og foregår én samlet transaktion (en pakke med de elementer der skal til for at stille alle bedre), ikke et mylder af decentrale parvise transaktioner. Et veto kan anvendes strategisk – på markedet indskrænker det sig dog til eventuelt prutteri om prisen ved hver transaktion. Jo mere konkurrence, desto mindre spillerum for at prutte. Ved enstemmighed kan der derimod opstå et *holdout-problem*. Det er en situation, hvor en vælger truer med at nedlægge veto mod et ellers fordelagtigt forslag – i et forsøg på at få en endnu større fordel. En holdout tager hele transaktionen og dermed alle andre som gidsel. Og dermed er der også et eksternalitetsproblem knyttet til enstemmighed, når der handles strategisk.

Konklusionen er altså, at demokratiske beslutninger er forbundet med endemiske eksternalitetsproblemer. Det store paradoks er, at det problem, som i første omgang kan begrunde staten, er uløseligt knyttet til den.

Velfærdsstaten er gennemsyret af eksternaliteter

Der er ikke mindst knyttet eksternaliteter til en moderne velfærdsstat. De strukturproblemer med hæmmet arbejdsudbud, uholdbare offentlige finanser, incitamentsproblemer ved indkomstoverførsler og stigende offentligt forbrug, som karakteriserer de fleste velfærdsstater, kan føres tilbage til uhensigtsmæssige incitament.

For det første indebærer beskatningen, at en betragtelig del af gevinsten ved ekstra arbejdsudbud og anden form for værdiskabelse tilfalder andre end den enkelte selv.

For det andet indebærer offentligt forbrug i form af subsidierede eller helt gratis ydelser, at omkostningen betales af andre end den enkelte. Det skaber et incitament til overforbrug på samme måde som fælleden bliver overudnyttet.

For det tredje fungerer indkomstoverførsler

som en hæmsko for arbejdsudbud og anden værdiskabelse – på linie med skatter – og leder til overudnyttelse på samme måde som offentligt forbrug. I fravær af kostægte priser på både offentligt forbrug og indkomstoverførsler er det nødvendigt i stedet at indføre rationering.

Endelig giver statens adgang til at optage lån mulighed for at omfordele finansieringen af de offentlige udgifter mellem generationerne. Fremtidige vælgere har ikke stemmeret i dag, og derfor kan en del af finansieringsbyrden overvæltet på dem. Stort set ingen moderne velfærdsstater har holdbare offentlige finanser.

Det er værd at bemærke sig, at der er en *formel identitet* mellem fordelingspolitik og forurening. På abstrakt plan er der tale om samme negative eksternalitet. Ved forurening er der en gevinst for forurenerne, men omkostningen er større for dem, der bliver ramt af den. Det er derfor, der er en samfundsøkonomisk gevinst ved at beskatte eksternaliteten svarende til skadesomkostningen. Ved omfordeling finansieret med skatter (eller regulering) er der tilsvarende en gevinst for modtagerne, som imidlertid overgås af omkostninger for betalerne. Det hænger sammen med, at beskatning er forbundet med en omkostning ud over, hvad der overføres til modtagerne. Samtidig vil der som sagt ofte også være adfærdsvirkninger på modtagersiden, hvis overførslerne er betinget af lav indkomst i øvrigt.

De negative effekter ved omfordeling er en central begrundelse for, hvorfor opretholdelse af fred og beskyttelse af ejendomsret – som essentielt set er en beskyttelse mod ”privat” omfordeling gennem tyveri – ses som en central statslig funktion med potentiale til at stille alle bedre. Det er en beskyttelse mod at gøre privat ejendom til en fælle.

Derfor kan det nok undre, at fordelingspolitik til tider også ses som en statslig funktion. Det gælder f.eks. Musgrave (1959), som udover den allokativ funktion (håndtering af markedsfejl) også peger på den stabiliserende funktion (bekæmpe konjunkturbevægelser) samt den fordelingsmæssige funktion. Det kan også kun lade sig gøre ved at indføre en ”præference for omfordeling” og at foreskrive, at staten skal agere efter den. Hvis omfordeling udråbes til en værdi i sig selv, kan det naturlig

nok begrunde et vist samfundsøkonomisk tab at omfordele - på samme måde som en ekstern "præference for forurening" ville kunne begrunde forurening udover det niveau, hvor Pigouskatten modsvarer den eksterne skadevirkning.

Et centralt spørgsmål i begge tilfælde er imidlertid, hvor denne præference kommer fra. I mange tilfælde forudsættes den ganske enkelt at stamme fra en central planlægger. Den kan også være et resultat af en tænkt flertalsbeslutning. Hvis et flertal har fordel af omfordeling, er det i høj grad tænkeligt, at det vil træffe en beslutning om at omfordele. Men medmindre der er tale om en enstemmig beslutning,³ vil det bryde med Paretoprincippet.

Det er vanskeligt at se, at Paretoprincippet skulle kunne lede til en *generel præference* for omfordeling. Det er derimod ikke utænkeligt, at der kan være en præference for omfordeling, som har karakter af forsikring. Det kan observeres at finde sted på private forsikringsmarkeder. Jeg er villig til at betale til én, hvis hus brænder ned, mod at de øvrige forsikringsstagere også er villige til at betale for mig, hvis uheldet er ude. Denne type omfordeling er imidlertid begrænset til aktuarisk risiko - altså at der er en sammenhæng mellem betaling og "chance" for erstatning. Den kan sagtens være Paretoforbedrende, når forsikringsordningen tegnes. Er der forsikringsmarkeder, hvor det offentlige måtte have en komparativ fordel frem for private markeder, kan omfordeling altså være Paretoforbedrende. Men det kræver, at omfordelingen begrænses til disse tilfælde. Og det kræver på sin side, at det besluttet enstemmigt - enten gennem et egentligt enstemmighedskrav eller ved fri adgang til at forlade forsikringsordningen.

³ John Rawls argumenterede for, at en rationel aktør bag et slør af uvidenhed om fremtiden, ville gå ind for omfordeling, så længe det begunstiger den dårligst stillede. Det kan imidlertid ikke sidestilles med faktisk enighed. Rawls' tankeeksperiment er da også en filosofisk metode til at udmønte Kant's kategoriske imperativ på, ikke en hverken faktisk eller hypotetisk kontrakt.

Konstitutionel økonomi - en vej ud af dilemmaet

Der er altså et grundlæggende dilemma: Der kan være eksternaliteter i markedet, som i teorien kan korrigeres med offentlig intervention. Men offentlig intervention er altid selv forbundet med eksternaliteter. Det er ikke muligt at fjerne dilemmaet. En vej kan derimod være at forsøge at *minimere* de samlede eksternalitetsproblemer. Det er essentielt, hvad konstitutionel økonomi handler om.

Disciplinen anses normalt for grundlagt med James M. Buchanan og Gordon Tullocks *The Calculus of Consent* (1962), men ideerne er til stede allerede hos de amerikanske forfatningsfædre, og hos John Locke og Montesquieu. I værket stiller Buchanan og Tullock spørgsmålet: Hvilke forfatningsregler ville der kunne blive enighed om, inden det dagligdags politiske spil går i gang. Spørgsmålet rummer to pointer. For det første er sandsynligheden for at blive enige om spillereglerne størst, inden spillet begynder. Det ville være vanskeligere at blive enige om f.eks. at spille med off-sideregel i fodbold, hvis først et af holdene har begået off-side. For det andet: Når spillet er i gang, vil reglerne i høj grad bestemme udfaldet. Det er ingen tilfældighed, at skak spilles anderledes end boksning. Det skyldes, at reglerne er grundlæggende forskellige. Vil man gerne gøre boksning mindre voldelig, er løsningen at ændre reglerne, så fysisk vold ikke betaler sig, ligesom det ikke betaler sig i skak.

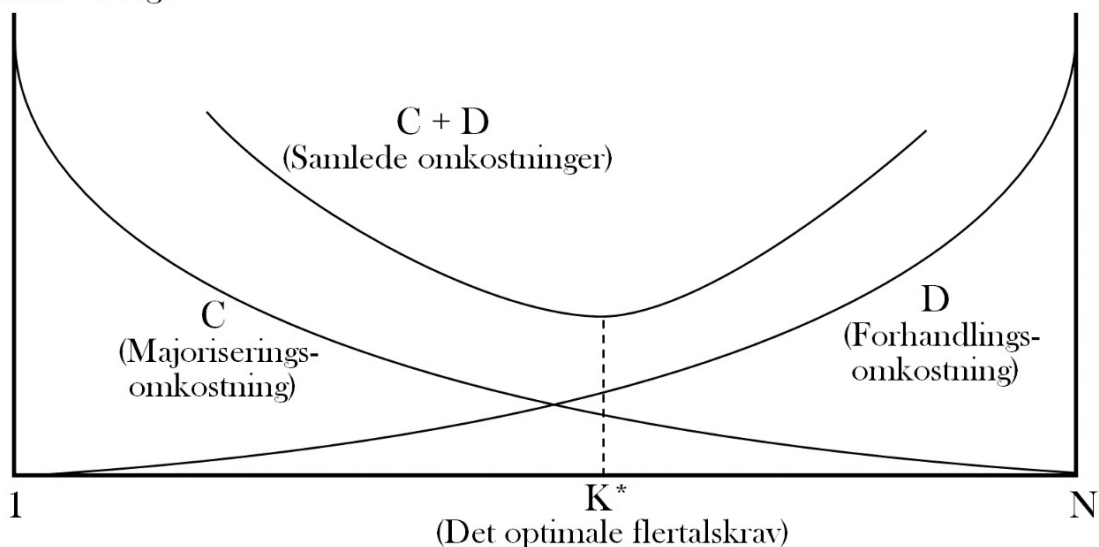
James Buchanan og Gordon Tullock



Og hvilke forfatningsregler bør man så vælge? Idealet er som sagt, at politiske beslutninger skal træffes ved enstemmighed. Det fjerner

Figur 2. Omkostninger ved flertalsafgørelser

Omkostninger



omkostningen ved at nogen havner i et mindretal. Til gengæld er der som sagt store problemer ved at forhandle sig frem til enighed på grund af holdout-problemet. De to typer af omkostninger er illustreret i figur 2. Som det ses, vokser forhandlingsomkostningerne med flertalskravet, mens majoriseringsomkostningerne falder. Buchanan og Tullocks løsning er at fastlægge flertalskravet, så det forventes at minimere de samlede omkostninger. Det er det punkt, K^* , hvor summen af de to omkostningskurver har minimum.

Der er ingen grund til at forvente, at flertalskravet vil være ens for alle beslutninger. For meget afgørende beslutninger med store omkostninger ved at havne uden for flertalskonstellationen kan kravet være højt. For mere bagatelagtige beslutninger kan det være lavt. Princippet kendes allerede i den forstand, at det er svært at ændre grundloven, mens beslutningen om at indkøbe toiletpapir til Folketinget formentlig er overladt til en diktator (med hensyn til denne beslutning). Der er derimod intet, som taler for, at flertalskravet netop bør være 50 pct.

Der kan også være andre måder at beskytte mod omkostningerne ved at stå uden for flertallet. Individuelle rettigheder som f.eks. beskyttelsen mod ekspropriation uden erstatning, ejendomsret og de grundlæggende frihedsrettigheder kan nedbringe disse omkost-

ninger og gøre det acceptabelt med et lavere flertalskrav. De lægger bånd på, hvad flertallet kan beslutte og dermed udsætte mindretallet for. Principper om generalitet, som begrænser lovreglernes mulighed for at blive designet til at begunstige eller ramme bestemte grupper, er en anden metode. Det samme gælder en høj grad af decentralisering af den politiske magt. Hvis der er omkostninger ved at flytte fra en beslutning, der stiller én ringere, er konsekvenserne ikke så alvorlige. Magtdeling og andre former for checks-and-balances kan ligeledes gøre det mere acceptabelt, at beslutninger træffes med mindre end enstemmighed.

Den konstitutionsøkonomiske konklusion er altså, at forfatningen bør designes, så de samlede eksternalitetsproblemer fra på den ene side økonomi og civilsamfund og på den anden side politik minimeres. Grænsen for politik bør gå, hvor omkostningerne begynder at stige.

Nissen flytter med igen

Hvis forfatningen er det rigtige sted at minimere de uundgåelige eksterne omkostninger samlet set, rejser det imidlertid nye spørgsmål: Hvordan indføres, og hvordan opretholdes en sådan forfatning? Hvis forfatningen er til alles fordel, burde det umiddelbart ikke lyde så vanskeligt. Buchanan mente dog, at *ingen* nutidige forfatninger udgør et tilstrækkeligt værn

om borgernes frihed. Samtidig er det evident, at der ikke er stærke folkelige bevægelser, som presser på for at få indført en sådan forfatning.

Forklaringen kan søges i, at selve indførelsen og opretholdelsen af frihedens forfatning også er behæftet med store eksterne gevinster. Nissen flytter altså med endnu engang. En konstitutionel reform svarer til at samarbejde på fælleden.

Derfor har ikke mindst Anthony de Jasay sat spørgsmålstegn ved det konstitutionsøkonomiske projekt, se Brøns-Petersen (2013a). Indvendingen går ikke så meget på, om selve den foreslåede forfatning nu også er hensigtsmæssigt, som på om den kan blive vedtaget. I tillæg til eksternalitetsproblemet betvivler han i øvrigt også, om usikkerheden om fremtiden nogensinde bliver så stor som forudsat af Buchanan. Uden tilstrækkelig stor usikkerhed vil vi ikke kunne blive enige, fordi vi kan forudsige, hvem vi vil være postkonstitutionelt. Han kritiserer også realismen i et meget stort kvalificeret flertal. Hvis mindretallet er lille nok, er det sandsynligt, at flertallet simpelt hen vil køre det over, uanset hvad forfatningen siger. Som et konkret eksempel har det typisk været tilfældet med EU's traktatændringer, at de ikke er blevet stoppet, når de er blevet vetoet af et enkelt lands befolkning, men at de i stedet er blevet modificeret.

Buchanan medgav, at indførelsen af en frihedens forfatning indebærer en betydelig udfordring og i høj grad beror på, at der åbner sig et "window of opportunity" i stil med den amerikanske revolution. Han argumenterede samtidig for, at der bør bygges en "civil religion" op omkring forfatning for at bevare den. Tydeligt er det i hvert fald, at forfatningen ikke har været effektivt opretholdt i de mange lande, som indførte en variant af den amerikanske forfatning med denne som forbillede.

Eksternaliteter er allevegne

Det er et naivt forsvar for det liberale samfund, at eksternaliteter ikke eksisterer i nogen nævneværdig grad, og at markedet må forventes at fungere som Arrow-Debreu-modellen med dens fravær af "markedsfejl". Problemet er snarere, at forsøg på at løse eksternalitetsproblemer får nissen til at flytte med. Politik er i

endnu højere grad end markedet befængt med eksternaliteter.

Man kan argumentere for, at et ægte eksternalitetsproblem går så dybt, at det er umuligt at løse. Eksternalitetsproblemer, der lader sig løse, er det kun på overfladen, se Brøns-Petersen (2001).

Eksternaliteter er et alvorligt problem – måske dét mest centrale samfundsmæssige problem overhovedet. Det er imidlertid meget begrænset, hvad det har af implikationer for politisk intervention – og mere overordnet for, hvad vi bør have af politiske institutioner. For nok kan vi ønske os en stat udrustet til at håndtere markedsfejl, men deraf følger ikke, at den også kan håndtere dem.

Forestillingen om, at en stor stat er nødvendig for at løse markedsfejl, er ikke mindre naiv end forestillingen om, at markedsfejl ikke eksisterer.

Det skyldes som sagt, at nissen flytter med – og i en vis forstand bliver værre. Markedets eksklusive ejendomsret udgør en undtagelse fra en ellers normal tilstand i politik og andre samfundsmæssige sammenhænge, hvor eksternalitetsproblemer er et grundvilkår. Så nok er der et stort potentiale for Paretoforbedringer via politiske indgreb, men det politiske system kan ikke frigøre det.

Det leder til to konklusioner. For det første styrker det argumentet for at begrænse statsmagten – og endog mere end Buchanan lagde op til. For det andet kan det tale for, at vi i endnu højere grad, end han indså, er afhængige af de "windows of opportunity", som skæbnen måtte tildele os. Hvis der kun er få chancer for at ændre forfatningen i en hensigtsmæssig retning, kan det være nødvendigt at påvirke den førte politik ad andre kanaler også. Det leder til en meget højere grad af pragmatisme end hos Buchanan, der anbefalede at lægge vægten på at ændre spillereglerne. Kort sagt: Forsøg ikke nogen lejlighed til at gøre verden mere fri.

Litteratur

Arrow, K. og G. Debreu (1954): "Proof of the Existence of an Equilibrium for a Competitive Economy." *Econometrica* 22.

Brøns-Petersen, Otto (2001): "Eksternaliteter i øko-

nomi og politik”. Økonomi og Politik 74

Brøns-Petersen, Otto (2013a): ”de Jasays ordnede anarki”. *LIBERTAS* 54, 6-10.

Brøns-Petersen, Otto (2013b): ”Liberalismens blandede succeser” i *Liberalisme: Danske og internationale perspektiver*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.

Buchanan, J.M. og G. Tullock (1962): *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*.

Coase, R. (1960): ”The problem of social cost”. *Journal of Law and Economics* 3.

Hardin, G. (1968): ”The Tragedy of the Commons”. *Science* 13 Dec 1968: Vol. 162, Issue 3859, pp. 1243-1248 DOI: 10.1126/science.162.3859.1243

Hayek, F.A. (1945): ”The Use of Knowledge in Society,” *American Economic Review*, XXXV, No. 4; September, 1945, pp. 519–30.

Hurwicz, L. (1972) ”On informationally decentralized systems” i C. B. McGuire and R. Radner (eds.): *Decision and Organization: a Volume in Honor of Jacob Marshak* (North-Holland), pp. 297-336.

Locke, J. (1689): *Second Treatise on Government*.

Musgrave, R.A. (1959): *The Theory of Public Finance*. New York: McGraw Hill.

Pigou, A.C. (1920): *The Economics of Welfare*.

Rawls, J. (1971): *A Theory of Justice*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press

Wicksells, K. (1896): *Finanztheoretische Untersuchungen nebst Darstellung und Kritik des Steuerwesens Schwedens*. Jena: Gustav Fischer.

Folkekirken - kan public choice teori genfindes i virkelighedens verden?

Jens Frederik Hansen

At Folkekirken ikke er i krise, er jævnlige overskrifter i pressen. Om det er sandt, afhænger helt af parametrene for succes eller fiasko. Det, som denne artikel vil diskutere, er imidlertid, om Folkekirkens har redskaberne til at tilpasse sig ændrede forhold, eller om dens struktur låser den fast i et uforanderligt handlemønster. I givet fald kan det i sig selv forandre omstillingsbehov til krise.

Når man anskaffer sig en hund, så fører det til ændrede morgenrutiner – også om søndagen. Ganske vist kommer man op tidligere, men man får også købt morgenbrød, og pludselig er det lidt sværere at være klar til kirke kl. 10. Et alternativ til den lokale er imidlertid svært at finde; alle kirkerne i området holder gudstjeneste på samme tid; ingen før det og heller ingen senere – hverken kl. 12, 14 eller 16! Og det førte til nogle overvejelser om, hvordan Folkekirken egentlig finder ud af, hvilke ydelser den skal levere.

Kerneydelsen

I vort sogn her på Bjerget har vi tre præster på fuld tid, og en hospitalspræst, der kun er her 5 pct. af sin tid, og derfor ikke bør tæles med. De leverer tilsammen en gudstjeneste hver søndag, en musikandagt onsdag middag og i nogle uger også en aftengudstjeneste med en alternativ liturgi, spaghetti-, jazz- og engelsksproget gudstjeneste. Hertil kommer naturligvis en gudstjeneste på hver søgneheligdag, og dem er der som bekendt 10 af årlig. Oveni kommer desuden det som præster kalder kirkelige handlinger, altså begravelser og bryllupper. Dem har vi henholdsvis 63 og 27 af om året.

Hvis vi runder op, så er der altså små 90

gudstjenester og lige så mange begravelser og bryllupper samt de 52 musikandagter. Man skal selvfølgelig tage højde for medarbejdernes ret til ferie, og når det er gjort, så kan arbejdsbyrden opgøres til, at hver præst skal levere 2 gudstjenester og 2 begravelser / bryllupper for hver 3 uger, hun er på arbejde. Dertil kommer altså en musikandagt hver 3. uge.

Resten af de 3 præsters arbejdstid går til al- lehåndede biydelser, og dem er der givetvis mange af. Hvis man nævner regnestykket for en præst, så er svaret ofte, at sådan kan man ikke stille det op. ”Der er ikke nogen kerneydelse,” svarer de. ”Prædikener tager tid at skrive, der skal jo være konfirmationsforberedelse, tid til sjælesorg samt administration og det er alt sammen vigtigt.” Set fra min side er dette bare udtryk for, at kirkens ansatte har spredt sig over så mange aktiviteter, at man helt har tabt fokus. Og hvordan kan det ske?

Tallene, der mangler

Hvis man vil undersøge, om et foretagende driver sin virksomhed på en måde, der opfylder brugernes behov bedst muligt, så er det første, man efterspørger, en række tal om aktiviteterne. Hvor stor er kapaciteten og udnyttes den, dvs. antal forestillinger, sæder i lokalet og antal besøgende. Det er imidlertid tal, som ikke er opgjort for Folkekirken. Der

findes ganske enkelt ikke tal på antal gæster. Der findes end ikke en opgørelse af det totale antal pladser i kirkerne og antallet af forestillinger. Når mængden af kirkegængere en sjælden gang imellem forsøges opgjort, så bygger de på en lang række ekstrapolationer fra meget små optællinger, der ikke nødvendigvis er repræsentative. Enkelte stifter skiller sig lidt ud, men det er typisk dem, der har så gode tal, at de tør vise dem frem.

Der findes helt basalt følgende kategorier: Juleaften, den standardiserede højmesse på søn- og helligdage, højmesse udvidet med dåb eller konfirmation, hverdagstjenesterne, samt bryllupper og begravelser. Og der er meget stor forskel på såvel deltagerantal som persongruppe. Vi ved vist alle, hvornår der er fuldt hus.

I de mere stilfærdige bysogne i København kan man på en almindelig søndag uden særlige begivenheder sagtens opleve, at det betalte personale i form af præst, kordegn, kirketjener, organist og sangere er flere end antallet af amatører i forsamlingen. Og sådan fortsætter det år efter år, uden nærmere overvejelser om, hvorvidt man udnytter sine ressourcer rigtigt. I dag holder alle landets pastorater fast højmesse søndag formiddag. Det har den fordel, at man i byerne, hvor alle sogne har egen præst altid kan være sikker på, at der er en gudstjeneste. Men kunne det give mere mening at lukke $\frac{3}{4}$ af kirkerne og i stedet holde 4 højmesser fordelt over hele dagen i den sidste? Og ville det mon i så fald ikke være forsvarligt at spare lidt arbejdskraft ved at bruge samme prædiken til alle fire?

Præstegårdene

Et af de elementer i mit sogns økonomi, der stikker i øjnene ved allerførste blik, er præstegårdene. Selv om det ofte kan virke en smule småtskåret og misundeligt at trække frem, så er det en god indgang til at se på kirkens økonomi. I dette sogn har vi 3 af dem. De bliver lejet ud til præsterne til en såkaldt markedsleje¹. Men det er ret notorisk en underskudsforretning. Her i sognet har tabet over de sidste 6 år været ca. 100.000 kr. pr. år pr. hus. Eller

¹ https://www.folkekirkenpersonale.dk/fileadmin/user_upload/Dokumenter/bkg_cirk/cirk_om_tjenestebolig_for_praester.pdf

tilsammen små 2 mio. kr.²

En undersøgelse af udgifterne i Amagerbro Provsti viste også løbende underskud over en årrække i samtlige sogne på nær ét. Det sidste sogn var en statistisk outlier i alle henseender. Men den påholdenhed fandtes der en forklaring på: Menighedsrådets formand var økonom og ansat i Skatteministeriet.

Det banale synspunkt er, at lejen må være alt for lav. Og den er også lav. Men det er der nogle gode grunde til. For det første, så er der ulemper forbundet ved at få en tjenestebolig prakket på. Man kan aldrig selv ændre indretning, og navnlig kan man jo blive tvunget til at flytte på et tidspunkt som man ikke selv har valgt. Det gives der et nedslag for ved at reducere lejen med 30 pct. Og så er der en regel om, at lejen aldrig kan overstige 15 pct. af præstens løn. Dermed skal boligudgiften svare til den andel af indtægten som en gennemsnitlig dansk husstand bruger på bolig. For enlige præster, som nok ikke selv ville have købt sig en bolig med plads til både ægtefælle og børn, giver det mening, men i andre situationer er der selvsagt tale om en meget favorabel regel.

Som man kan se, så der er ved bopælspligt mange hensyn at tage, som man ville kunne se bort fra, hvis præsten selv skulle sørge for bolig. Og det fører til lempelige huslejer. Men det er nu ikke derfor, husene giver underskud. For der er nemlig også en anden stor forskel mellem menighedsrådenes udlejning og så en tilsvarende privat aftale, nemlig at folkekirken ikke forventer en forrentning af den investerede kapital. Så den opkrævede leje skal altså kun dække de løbende ejendomsskatter og vedligehold. Og alligevel giver det altså massive underskud. Det kræver en helt særlig forklaring. Ikke mange private husejere bruger hverken 50-, 75- eller 100-tusinde årligt på vedligehold.

Den forklaring, som den sparsommelige menighedsrådsformand på Amager gav, var, at selv om lønnen og andre ansættelsesforhold er centralt fastsatte i overenskomsten, så har sognene en diskret mulighed for at tilbyde noget, der virker som et løntillæg³, i form af bedre bopælsforhold og budgetter for Bispebjerg Sogn på sogn.dk

³ En passant bemærket bliver der tale om et skattefrit gode.

ligforhold, og det gør de så. Det lyder ikke helt urimeligt.

De store projekter

Når man ser sig lidt om, så er der et andet forhold, der springer i øjnene. Nemlig en tendens til store projekter, som forekommer temmelig vilde, når de ses med en udenforståendes øjne. At fremdrage eksempler kan også her virke fornæret, men det fører til en mistanke om, at noget er helt, helt galt i beslutningsprocesserne.

Kan det virkelig være rigtigt, at min lokale kirke har brug for 3 orgler, og endda arbejder på at få det ene erstattet med et større. Vi har endda allerede det med Nordens længste piber.

Lige rundt om hjørnet fra nabokirken i Brønshøj ligger der et af de sædvanlige kedelige, men udmærket anvendelige kommunale medborgerhuse. Alligevel kan man for tiden se håndværkere arbejde på et bygge en fin ny sognegård. Arkitekttegnet, indpasset i de historiske omgivelser. Den er ikke alene. Holmens Kirke har også fået nye lokaler; nedgravede ved siden af kirken og udstyret med et koncertflygel fra Steinway. Der har ikke været mange små steder.

I Århus har domkirken fået restaureret orgel for små 20 millioner, men som et ellers fornuftigt menighedsrådsmedlem forklarede mig: "Så får vi flere muligheder for at holde koncerter." I forvejen har Århus domorgel flere piber end noget andet i Norden. Der skal altså sælges mange billetter for at afdrage den investering. Bare en rente på 2 pct. årlig er 400.000 kr. Hvad vil folk give for at gå til en ekstra orgelkoncert? 100 kr.? Så skal der sælges 4.000 ekstra billetter! Til orgelkoncerter! I Århus!

Men det overgås naturligvis langt af det lille landsogn Hvidbjerg Vesten Å oppe i nærheden af Thisted, hvor menigheden er på 196 sjæle. 2,3 millioner har man i 2015 brugt på kunstnerisk udsmykning af kirken⁴. Man må håbe kirkegangsprocenten var pæn i forvejen og stiger endnu pænere bagefter.

Det hører med, at almennyttige fonde er flittige til at spytte i bøsserne, når der skal samles ind til den slags. Men det er i min verden,
⁴ <https://sogn.dk/uploads/Sogneregnskaber/regnskaber/R15-8689-41844310-MOR.PDF>

som om proportionssansen er gået fløjten, allerede når man udtænker projektet.

Hvornår har Århus Domsogns menighedsråd mon sidst rejst 20 millioner til en indsats for at forbedre forholdene for byens socialt udsatte? Helt konkret lykkedes det i 2016 (seneste år med regnskab) at skrabte storslåede 50.931 kr. ind gennem søndagens kollekter til diverse godgørende formål.⁵

Venneforeningen

Et punkt på seneste menighedsrådsmøde her i sognet sagde ganske meget om stemningen. "Af fastholdelsesgrunde besluttedes det at udvide arbejdstiden for NN fra halv til fuld tid." Det lyder jo venligt, og det er det så sandelig også. Det, som teksten indebærer, er, at uanset om der er et reelt behov for hendes arbejde, så har man besluttet sig at give NN dobbelt løn, fordi man har en formodning om, at hun ellers søger sig et nyt job.

Om der er mere af den slags, er svært at sige, men man får uvilkårligt et indtryk af en forsamling, der savner evnen til at sige: Nej.

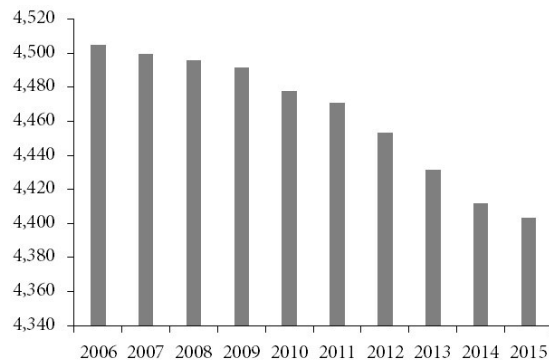
Folkekirkens medlemstal

Det var først med Grundloven i 1849, at der blev indført religionsfrihed i Danmark. Nogle enkelte ganske små grupper af jøder, reformerte og lignende var tidligere sluppet ind, men de var uden betydning. Det historisk set ekstremt høje medlemstal er en central del af Folkekirkens selvforståelse, også selv om det er faldet over tid. Der er i dag stadigvæk mere end 75 pct. af befolkningen, som betaler til Folkekirken, eller rundt regnet 4,4 millioner medlemmer, figur 1. Og antallet af udmeldelser er ikke mere end ca. 10.000 årlig. Sidste mand lukker og slukker om ca. 440 år. Det er lige så fjernt ude i fremtiden, som Christian IV's tronbestigelse ligger i fortiden.

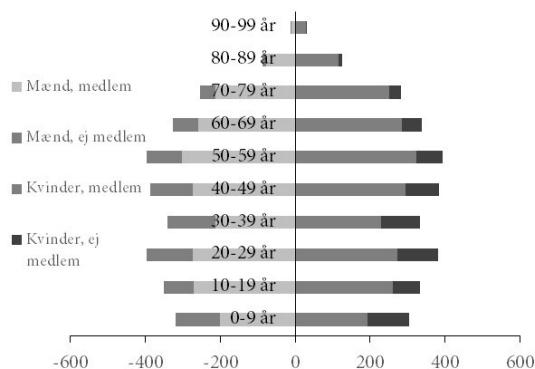
Et lidt mere kritisk blik får man ved at se på medlemskabet fordelt på aldersgrupper (figur 2). Det ser straks noget værre ud. Der er forholdsmæssigt markant færre medlemmer i de yngre aldersgrupper. Det illustreres endnu tydeligere med dåbsprocenterne, figur 3, der er gennem de sidste mange år er faldet. I en
⁵ <https://sogn.dk/uploads/Sogneregnskaber/regnskaber/R16-8114-39752018-MOR.PDF>

periode var faldet en pct. årlig, i de seneste år snarere 1,5 pct. årlig. Fortsætter det mønster stabilt, så ligger sidste indmeldelse om 40 år, og i så fald sker den sidste udmeldelse betydeligt hurtigere end om 440 år.

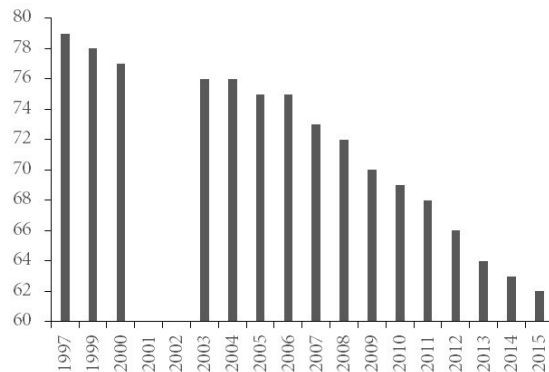
Figur 1. Folkekirkens medlemstal, mio.



Figur 2. Befolkning hhv. medlemmer af folkekirken, tusinder



Figur 3. Dåbsprocent



Hvor mange af medlemmerne, der overvejer at melde sig ud, kan man faktisk godt sige noget om ud fra en opinionsmåling foretaget af Yougov. Det ligger i hvert fald på 25 pct. Man

kan jo godt forestille sig, at økonomiske overvejelser kan blive bærende for, om de beslutter at tage springet.

Hvordan udviklingen kommer til at foregå, er derfor formentlig i høj grad afhængigt af Folkekirkens evne til at imødegå udviklingen ved at sætte næring efter tæring.

Folkekirkens besøgstal

Tallet findes som allerede nævnt ikke for så vidt angår ordinære gudstjenester. Men man kan jo tage sit udgangspunkt i, at hvis medlemmerne allesammen gik i kirke hver søn- og helligdag, så skulle det ligge på noget over ¼ milliard. Og der er det ikke.

En forsker⁶ har i 2018 konstateret, at besøgstallene i kirkerne i meget høj grad bæres af deltagelse i de personlige kirkelige handlinger. Som allerede nævnt foregår 2 af disse typer, begravelse og bryllup, ikke i forbindelse med de almindelige gudstjenester. Ifølge hende har ca. ¾ af danskerne kontakt med kirken i løbet af et år, men antallet af kontakter udover 1 kan hun ikke sige noget om. En betænkning fra 2007⁷ mente, at medlemmer i gennemsnit besøgte kirken 2½ gang årlig, heraf halvdelen ved kirkelige handlinger. Samlet besøgstal skulle være ca. 10-12 millioner årligt. Der er altså potentiale til at udvide besøgstallet betydeligt.

De tal kan man jo så lege lidt med. Og det kan give et fascinerende indblik i omfanget af kirkegang om søndagen. Der findes givetvis en mindre gruppe meget faste kirkegængere, nogle som kommer der regelmæssigt, samt de lejlighedsvis. Antager man eksempelvis, at de meget faste dukker op hver 2. uge og de regelmæssige hver 4. samt at de regelmæssige er dobbelt så mange, som de faste, så når man til at besøgstallet vil være opnået selv om 92,8 pct. af samtlige medlemmer aldrig sætter deres ben i kirken! Fra den anden side kan man også lege med dem. Hvis samtlige medlemmer dukker op til højmesse ½ gang årligt og samtlige øvrige besøg dækkes af faste og regelmæssige kirkegængere, så er der under tre pct. regelmæssige og 1,5 pct. faste.

6 Karen Marie Leth-Nissen, Københavns Universitet, Institut for systematisk teologi.

7 Betænkning 1491 om Folkekirkens lokale økonomi, 2007.

Den naturlige konklusion på den baggrund må være, at i store dele af landet er den faste stok af regelmæssige kirkegængere meget beskeden. Der er sandsynligvis ret store variationer i tallet efter geografi og alderssammensætning i sognene.

Gennem mange år har det lave antal aktive medlemmer været set som et hovedproblem ude i sognene. Og det er det jo også, når personalet bliver flere end kirkegængerne søndag efter søndag. Så derfor forsøger man at lokke flere til ved at lave differentierede ydelser. Og det er for så vidt det samme, som enhver anden virksomhed gør. Arla sælger varianter lige fra skummetmælk til piskefløde. Men det øger naturligvis omkostningerne. Og de omkostninger skal vel at mærke ikke måles pr. deltager, men fordeles udover de marginale deltagere, altså det antal ekstra man opnår.

Betænkningen fra 2007 siger imidlertid:

”Tærsklen til kirken er lavere til gudstjenesten end til kirkens andre arrangementer. Det betyder bl.a., at man skal lave de perifere arrangementer – kirkekoncerter, foredragsaftener osv. – for deres egen skyld, og ikke for at de skal ”lokke” folk til gudstjeneste.”

De differentierede ydelser trækker med andre ord ikke flere besøgende til om søndagen. Men de tilfører formentlig ekstra værdi til den eksisterende menighed. Spørgsmålet er om merværdien svarer til omkostningerne – og om udgiften betales af brugerne.

Folkekirkens overordnede økonomi

Folkekirken driver i virkeligheden to ret adskilte virksomheder, nemlig den ”religiøse” del og så begravelsesvæsen.⁸ Kirkegårde er et typisk landfænomen, idet de større byer ofte har kommunale kirkegårde etableret i forbindelse med udflytning af begravelsespladserne fra områderne lige rundt omkring kirkerne i bymidterne.

Begravelsesdelen af virksomheden skal principielt set være selvbærende, men der er formentlig en ganske betydelig krydssubsidiering. Kirkegårde er i øvrigt også en ret risikabel form for virksomhed, fordi der i høj grad sælges

⁸ Som et kuriosum kan nævnes, at Folkekirken også driver en gensidig forsikringsvirksomhed. Den administreres af bispekontoret i København.

ydelser til levering over en meget lang årrække, men med betaling ved kontraktens indgåelse. Dermed bliver man temmelig afhængig af forrentning af betalingen og det fremtidige prisniveau for arbejdskraft.

Den religiøse del af kirken er finansieret af to kilder, et direkte tilskud fra staten og så kontingentopkrævning fra medlemmerne i form af kirkeskat.

Tilskuddet fra staten har været diskuteret en del i de senere år som led i en løbende debat om adskillelse af kirke og stat. Det er en diskussion, som har taget udgangspunkt i, at grundlovens ord om, at staten understøtter den evangelisk-lutherske Folkekirke, bør afskaffes.

Set fra et folkekirkeligt udgangspunkt er synspunktet imidlertid et helt andet, nemlig at tilskuddet er en løbende betaling for statens køb af kirkelige jorder. Historisk set havde Folkekirken et meget betydeligt jordtilliggende, som stammede fra den tid før reformationen i 1536, hvor kirke og stat sidste gang var adskilte juridiske enheder. Staten inddrog den del af kirkernes gods, som tilhørte klostre og stifter i forbindelse med reformationen, men ikke den del, der gik til aflønning af præsterne, præstegårdsjorden. Præstegårdsjorden var derfor intakt indtil begyndelsen af det 20. århundrede. I forbindelse med de jordreformer omkring 1920, hvori også lensafløsningen indgik, inddrog staten også præstegårdsjorderne, men mod en fast evindelig forrentning af værdien. På den måde slap staten jo for at skulle stille med en kontant købesum.

Beregningsmetoden er justeret nogle gange over tid – og sjældent til ulempe for kirken – men beløbet udgør i dag i store træk 40 pct. af lønningerne til de normerede 1892,8 præster, pensionsudgifter til tidligere præster samt de fulde udgifter til stifterne.

Resten af udgifterne dækkes af kirkeskat fra medlemmerne samt en ubetydelighed i arv, gaver og fondsstøtte.

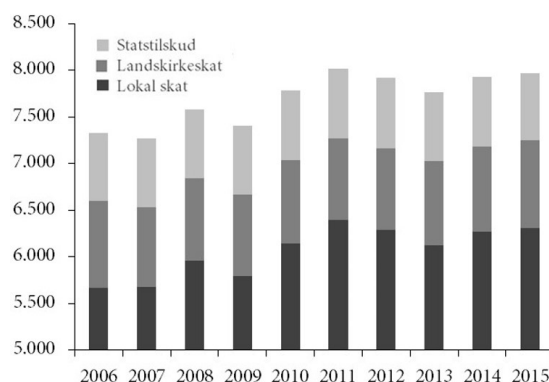
Kirkeskatten kan deles i to dele:

1. landskirkeskatten på 0,15 pct. af den skattepligtige indkomst, der går til at betale de sidste 60 pct. af de 1892,8 præstelønninger, en række landsdækkende institutioner i form af uddannelse, it m.v. og en ret beskeden udligning, samt

2. lokale kirkeskatter, der varierer mellem Gentoftes 0,26 pct. og 1,15 pct. i den dyreste kommune. Bemærk, at den fastsættes for hele kommunen.

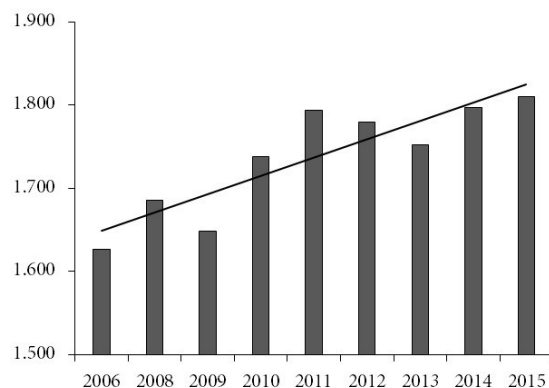
De aktuelle beløb for kirkens samlede omsætning var i 2015: 719 millioner i statstilskud, 945 millioner i landskirkeskat og 6.306 millioner i lokale skatter, figur 4. Så det er ca. 80 pct., der er henlagt til lokal administration.

Figur 4. Folkekirkens indtægter fordelt på kilder, mio. kr.



Interessant er i øvrigt udviklingen i beløbene, figur 4. Bemærk, at den er holdt i faste priser, så der principielt er taget højde for realvæksten i udgifterne. Der bør altså kunne købes nøjagtigt de samme ydelser for samme beløb hvert år, medens en vækst i beløbene er udtryk for et stigende forbrug. En stigning på 9 pct. over perioden 2006-2015 er ret bemærkelsesværdig. Regnet ud pr. medlem er stigningen selvsagt et par procent større. Beløbet udgjorde godt 1.800 kr. i 2015 pr. medlem inklusiv børn, figur 5.

Figur 5. Folkekirkens udgifter per medlem. kr.



Kirkeskatten har som procentsats en tendens til at være meget stabil over tid. En søgning efter såvel nedsættelser og stigninger på Google og infomedia giver kun ganske enkelte resultater.

Folkekirkens styre

Folkekirkens økonomi og daglige drift er underlagt en betydelig grad af selvstyre. For så vidt angår trosgrundlag og ritualer er det imidlertid Folketinget, der som lovgiver fastlægger rammerne. Til daglig foregår tilsynet med, at præsterne holder sig indenfor rammerne af den evangelisk-lutherske tro, fra biskopperne. Men ændringer i ritualer og dogmatiske spørgsmål løses ved lov. Eksempelvis kan man nævne, at indførelsen af folkekirkelige vielser af personer af samme køn, en handling, der for ikke så mange årtier siden var utænkelig og ville føre til afskedigelse af præsten, skete ved lovgivning, og dermed truffet udenom Folkekirkens medlemmer. Det er lidt specielt, at gejstlige spørgsmål kan afgøres af en personkreds, hvoraf nogle givetvis ikke er medlemmer af kirken.

Den verdslige virksomhed er derimod som nævnt omfattet af selvstyre. De fleste mennesker kender eksistensen af menighedsråd. Dem er der som hovedregel 1 af pr. sogn og det vil sige, at der i pastorater med flere sogne også kan være flere menighedsråd. De kan dog også være slået sammen, og det må ske ret ofte i de små pastorater, for der er kun 1748 menighedsråd til 2100 sogne. De fleste medlemmer vælges hvert 4. år af sognets medlemmer. Men der er ikke 1748 kampvalg. Dem var der sidste gang kun 52 af, altså kun i 3 pct. af sognene var der flere kandidater end antallet af personer, der skulle vælges.

Det typiske er, at kampvalg finder sted i sogne, hvor menighedsråd er blevet delt af en eller anden sag. Det vil ofte være forhold omkring præsten, som nogle er utilfreds med, medens andre vil beholde hende. Da kampvalgene altså drejer sig om tilspidsede situationer, så vil der typisk være tale om, at parterne meget aktivt forsøger at hverve sig proselytter. Dette taler for, at stemmeprocenterne bliver relativt høje. Alligevel er den i gennemsnit bare sølle 16 pct. i sogne med kampvalg. Blandt de valgte er der

i øvrigt en temmelig skæv aldersfordeling, idet 79 pct. er fyldt 50.

Udover de folkevalgte sidder også sognets faste præster i menighedsrådene. Det skal i den forbindelse bemærkes, at menighedsråd ikke er ansættende eller afskedigende myndighed for præsterne. De har heller ikke instruktionsbeføjelser vedrørende hans daglige arbejde. Det øvrige personale er derimod ansat af menighedsrådet, og de kan ikke længere sidde i rådet som medlemmer af rådet. Det kunne de tidligere. Nu har personalet så til gengæld fast en observatør i rådet.

Antallet af menighedsrådsmedlemmer er 4 + 1 for hvert påbegyndt antal tusinde medlemmer i sognet. Ca. halvdelen af landets sogne har mindre end 1.000 medlemmer. Og yderligere et betydeligt antal ligger under 4.000. De sogne har altså forholdsmæssigt flere menighedsrådsmedlemmer end de store sogne, og som det vil fremgå nedenfor kan den skævdeling godt have en betydning for deres økonomiske stilling.

Da kirkeskatten opkræves ensartet for hver kommune, skal beløbet fordeles mellem sognene. Det kunne man gøre efter på forhånd fastlagte nøgler, f.eks. antal medlemmer, beskatningsgrundlag eller alt muligt andet. Men det gør man ikke. I stedet er der nedsat et indirekte valgt organ, provstiudvalget, som både fastsætter kirkeskattens højde og fordeler provenuet blandt sognene.

Provstiudvalgene består af den lokale provst, en repræsentant for provstiets præster og et antal menige medlemmer (4 – 8) valgt af medlemmerne af menighedsrådene ved forholdstalsvalg. Sjovt nok har præster både stemmeret til at vælge menige medlemmer og præsterepræsentanten. I princippet behøver man i øvrigt heller ikke være menighedsrådsmedlem for at stille op, man skal blot være medlem af kirken.

Man skal ikke have deltaget på ret mange årsmøder i politiske organisationer, hvor lokale grupper skal vælge en landsbestyrelse, for at vide, hvor hurtigt der danner sig fraktioner eller grupperinger omkring bestemte synspunkter. Så naturligvis vil menighedsrådsmedlemmer med fælles interesser understøtte hinanden, og hvis der samtidig er forskelle i

vægten af repræsentation, så vil det lynhurtigt afspejle sig i resultatet. Forunderligt nok fandt betænkningen fra 2007 da også, at små sogne havde betydeligt større bevillinger pr. medlem end de noget større sogne. Men under alle omstændigheder er der næppe nogen, som opnår valg ved at foreslå besparelser som sit basale program.

Provstiudvalgene er jo civiliserede steder, hvor man ikke skævdeler så meget, at nogen føler sig alvorligt forfordelt. Snarere er der tale om, at man forsøger at maksimere størrelsen af det beløb, som er til rådighed, så alle kan få milde gaver. Om ikke andet, så kan de gives efter tur og orden. Har et sogn fået sognegård det ene år, så er det andet sogn berettiget til noget det næste år. Og hvis de så synes, at pengene skal gå til et tredje orgel, så gør man ikke indsigelser mod det. Men det indebærer jo så, at det tredje, fjerde og femte sogns repræsentanter i hvert fald ikke vil finde sig i besparelser de følgende år. Et sparsommeligt menighedsråd vil heller ikke modtage nogen belønning for at fremsende beskedne budgetønsker, så det gør de naturligvis ikke. På den måde får man en spiral, hvor presset kun går opefter. Så når skatteindtægterne stiger med en realvækst, så følger kirkens udgifter med. Alt andet lige burde det derimod have ført til en lavere skattesats, men det er ikke sket.

Den ovenfor omtalte skatteministerielt ansatte menighedsrådsformand formulerede det sådan: ”Hvis man sætter en slikskål foran sine børn, så skal den nok blive tømt. Og selv om der altid er nogle bestemte slags slik, der er mindre populære end andre, så er de alligevel altid væk, når aftenen er ovre. De bliver bare spist sidst.”

Adskillelse af kirke og stat

At separere kirke og stat vil indebære et ophør af udefrakommende indflydelse på kirkens lærespørgsmål. Men i så fald skal det jo afklares, hvem der skal overtage den rolle. Skal man have en præstestyret kirke eller en, hvor dogmatikken drøftes i en parlamentarisk forsamling valgt af og blandt medlemmerne. Gennem årene har mange synspunkter gjort sig gældende, og ofte er de motiverede af, hvordan man kan konstruere et system, der vareta-



ger forslagsstillerens egen interesse. Man skal i den sammenhæng være opmærksom på, om der er et skisma mellem opfattelsen af den rette lære hos præsterne, de aktive medlemmer og de passive. I så fald kan det have betydelig indvirkning på medlemstallet.

På det verdslige plan vil en adskillelse indebære to hovedforhold, nemlig en aftale om statens tilskud, og at kirken skal finde en måde at foretage kontingentopkrævning på. Det første spørgsmål kan man forestille sig mange løsninger på. Nævner man det for folk i kirkelige kredse, så er der ofte ret store forhåbninger til, at kirkebygningerne udgør så stor en del af den samlede kulturarv, at man kan vælte vedligeholdelsen deraf over på staten. Om det er drøm eller realisme, må tiden vise.

For så vidt angår det andet, så er det nok urealistisk at forestille sig ordningen med opkrævningen over skatten fastholdt. Allerede administration af opkrævning og opfølgning derpå vil hurtigt blive kostbart. Om en selvstændig kirke kan opretholde, at byrden fordeles efter indtægt i stedet for et fast beløb pr. person, må forekomme tvivlsomt. Der er næppe mange foreninger, hvor kontingentet kan svinge helt fra 0 til uendelig. Langt de fleste steder betaler vi ens, når vi modtager ens ydelser. Og dersom opkrævningen kommer som

et separat girokort fremfor i en pakkeløsning sammen med skatter til stat, region og kommune, så bliver der automatisk mere fokus på beløbet fra betalernes side.

Det vil nemt kunne udløse en lavine af udmeldinger. Det bliver ikke bedre af, at man i de fleste tilfælde vil kunne lave et "free ride". Det er svært at forestille sig en indgangskontrol, så der juleaften skal vises kvittering for betalt kontingent for det kommende år!

Konklusionen må blive, at en eventuel adskillelse af kirke og stat meget vel kunne blive et vendepunkt, der accelererede udviklingen. Nogen patentløsning er det i hvert fald ikke.

Kan udviklingen vendes?

Historisk set har antallet af gudelige i befolkningen skiftet. Med nogle generationers mellemrum kommer der vækkelser, som øger kirkegangen en del. Men hovedproblemet er sådan set ikke om antallet af kirkegængere stiger eller falder. Der er plads til at øge antallet af aktive medlemmer med både faktor 10 og 20, uden at det nødvendigvis gør en forskel. Hovedproblemet er, om de passive medlemmer vil fortsætte med at betale for en ydelse, som de kun gør marginal brug af.

Det er nok ikke helt urimeligt at antage, at den del af kirkens aktiviteter, som de passive

nemtest kan overtales til at blive ved med at betale for, er den ydelse, som det er mest sandsynligt, at de selv vil gøre brug af. Det vil altså sige kerneydelsen, i form af gudstjenester og kirkelige handlinger, hvorimod de i højere grad vil anse de mere perifere ydelser for overflødige. Så hvis kirken er villig til at bruge ekstra penge på at få lokket et større antal medlemmer til at være aktive, så kan det blive udslagsgivende for, at de mest passive melder sig ud. Det kan vise sig at være en giftig cocktail.

Og med det store antal passive medlemmer, så er der ingen grund til at antage, at udmødelserne blive færre. Eller at der vil indtræde nogen synderligt stor ændring i udviklingen i dåbsprocenten i en overskuelig årrække.

Spørgsmålet bliver derfor om Folkekirken vil være i stand til at reducere sine udgifter, så de svarer til medlemmernes betalingsvilje. Og i den forbindelse er det en passant bemærket de marginale medlemmers betalingsvilje, der er afgørende.

På et eller andet tidspunkt vil Folkekirken skulle tilpasse sig. Til den tid vil man formentlig opdage, at de mange meget store anlægsudgifter til bygninger og inventar ikke afspejler sig i bygningernes handelsværdi. Der er ikke mange Liebhaber til et kirkeorgel. Og det gælder da navnlig, hvis man vil pålægge bygningerne servitutter om fremtidig brug. Man skal altså ikke regne med, at man til den tid vil kunne trække pinen ud ved langsomt at sælge ud af arvegodset.

Og nedskæringer i personale eller antal sogne vil uvægerligt blive mødt med hårdnakket modstand fra lokale aktive kirkemedlemmer. I forbindelse med sammenlægning af nogle københavnske sogne for få år siden, hævdede nogle menighedsråd ligefrem, at der manglede lov hjemmel til at afhænde kirker, og at fordi lovgivningen omtaler kirker som selvejende, så ville et salg være i strid med grundlovens ord om ejendomsrettens ukrænkelighed!

De kritiske medlemmers muligheder

Som skeptisk medlem af Folkekirken kan det være fristende at forestille sig, at organisationen vil komme til fornuft og forsøge at komme udviklingen i forkøbet. Omfattende reduktioner, fokus på kerneydelser, frigørelse

fra statens stive overenskomssystemer, brug af frivillig arbejdskraft i stedet for lønnet personale som sangere, organister, og kordegn, salg af tjenesteboliger, udskillelse af al kirkegårdsdrift henholdsvis sognegårdsdrift i selvstændige brugerbetalte enheder, afskaffelse af den ensartede kommunale sats for kirkeskat, eller i hvert fald at provenuet fordeltes mellem sognene efter nogle faste nøgletal, der i givet fald skulle være lineære. Nøgletallene kunne være antal kirkegængere, antal medlemmer, beskatningsgrundlaget eller lignende enkle størrelser.

Men kan det lade sig gøre uden ændringer i styreformen? Svaret er et tydeligt: "Nej." Hvis man forestillede sig, at en liste stillede op til valg i et sogn med det program, så ville det for det første udløse et kampvalg. Det er vanskeligt at forestille sig, at den pågældende liste ville kunne sikre sig en opbakning fra sin del af vælgermassen. I givet fald skal listen i hvert fald ud at mobilisere sofavælgere i stort omfang. Og selv hvis den i nogle sogne skulle blive repræsenteret, så taler sandsynligheden for, at det vil være store bysogne. Det vil i givet fald være ensbetydende med, at listen ville blive elimineret ved valg til provstiudvalg.

Den foreløbige konklusion må blive, at kun udefra kommende begivenheder og nødvendighedens diktat vil kunne standse udviklingen. Det vil i så fald formentlig hele tiden ske, så tilpasningerne kommer for sent og for småt.

Der findes dog et enkelt alternativ, nemlig hvis de kritiske røster samler sig i valgmenigheder. Det er en lidt overset institution, der i sin oprindelse gik ud på, at hvis større grupper i et sogn hældede til en anden kirkelig retning end sognets præst, så kunne de ansætte egen præst, men fortsat benytte sognets kirke og blive regnet med til Folkekirkens medlemmer. På den måde kunne man imødekomme dissenterne indenfor Folkekirken og undgå udskillelse af sekter.

Der findes stadig et antal af dem. Ofte stammer de fra grundtvigianske kredse. Det skyldes både, at grundtvigianernes modsætning, Indre Mission, var præstestyret og dermed udtalt modstander af valgmenighederne, og at Indre Mission var rigtigt dygtige til at sætte sig på præstevalg. Det såkaldte Kirkefond, der blev stiftet i 1890, og som har bygget en meget stor

del af de kirker, som ikke er middelalderlige, var en missionsk opfindelse. Den gruppering, som stod for opførelsen af kirken i et ny sogn, fik også kaldsretten, altså mulighed for at vælge præst. Så missionen sørgede for at stå for mange nye kirker i de voksende byer.

Valgmenighederne betales ved frivillige bidrag, ikke kirkeskat. Men bidragene er fradragsberettigede. Og deres medlemmer anses for at tilhøre Folkekirken. De kan benytte sognekirkerne, men blot med egen præst. Nogle har dog egne kirkebygninger, eksempelvis i Vartov i København. I mange af dem halter økonomien i øvrigt på grund af meget beskedne medlemstal, så de er omkostningsbevidste.

Der skal ikke mange til, som skifter fra Folkekirke til valgmenighed, førend de ville få det betydeligt bedre. Men endnu er der vist ingen af dem, som har set muligheden for at tilbyde passive Folkekirkemedlemmer en langt billigere mulighed, og ej heller til fast pris. Men hvis de gjorde det aktivt og var indstillede på, at de nye medlemmer mestendels var i den passive ende – og for menigheder, der traditionelt har været båret af høj medlemsaktivitet, vil det nok være den værste kamel at få gennem nåleøjet – så kunne de indebære et korrektiv til den etablerede kirke, som den ret hurtigt ville se sig nødsaget til at rette ind efter.

Så foreløbig er Folkekirken viklet ind i et spind af public choice-effekter. Men måske har markedet alligevel en løsning.

Public choice og godtroenhed i politik

Ryan Smith

Hvis man – som mange på venstrefløjen – er tilbøjelig til at stemme på en politisk kandidat på baggrund af sine følelser, gør man klogt i at have public choice indsigten i baghovedet, at flertallet af politikere også er drevet af egennytte.

"Af og til spiller jeg et lille spil for mig selv. Jeg antager det værste om folk. Jeg spørger mig selv, hvad det sletteste motiv, de kunne have for at agere, som de gør, er,"

- Karakteren Little Finger i Game of Thrones.

De fleste ved intuitivt, at venstreorienterede vælgere er de mest følelsesreceptive, konservative en mellemting og liberale de mest robotagtige.

I deres gennemgang af personlighedsfaktorerers betydning for politik strejfer de to psykologiprofessorer Kibeom Lee og Michael Ashton to eksempler på et grundlæggende problem, den følelsesmæssige modtagelighed forårsager for dele af venstrefløjens vælgere.

Det første er folk, der søger mandat med henvisning til deres personlige karakter og moral. I praksis er sådanne kandidater nemlig ofte mere beregnende og machiavellianske, end de giver udtryk for. Ikke desto mindre har politikere, der påberåber sig høj personlig integritet, nemt ved at opnå mandat fra folk, der stemmer med følelserne, og som tillægger kandidatens personlige beskaffenhed høj prioritet. Disse vælgere er der flest af blandt folk, der stemmer rødt.

Den imponerende række af politikere fra venstrefløjspartier, som er gået til valg på en 'solidarisk' tilgang til magten, for derpå at have opført sig helt modsat efter at have opnået magten (det være sig brug af privatskoler, privathospitaler, skattely, eller slet og ret at malke systemet for penge), attesterer til problemets virkelighed. De vælgere, der har stemt på sådanne kandidater på baggrund af personlig

tiltro og identifikation, er gang på gang blevet snydt. Idet en stor del af venstrefløjens vælgere tilsyneladende ønsker at stemme på en kandidat, hvis personlige livsførelse afspejler et værdifællesskab vælger og kandidat imellem, kunne man endda argumentere for, at her er tale om et demokratisk problem.

Orienteringen mod det følelsesmæssige har nemt ved at give næring til et samfundssyn, hvor omsorg er den højeste politiske værdi. Det er her, vi møder det andet eksempel på, hvordan sådanne vælgere kan ende med at stemme mod deres egentlige politiske interesser.

Folk, der agerer efter en omsorgslogik, har nemmere ved at sympatisere med folk, som fremstår udsatte og sårbare. Derfor er de også blandt de dele af majoritetsbefolkningen, der sympatiserer stærkest, når repræsentanter for minoriteter påberåber sig særrettigheder, som skal beskytte en angiveligt udsat minoritet. Men ligesom politiske kandidater, der påberåber sig høj personlig integritet, ofte er noget mere beregnende i praksis, har minoritetsrepræsentanter, der påberåber sig særrettigheder, ofte en anden dagsorden end blot at beskytte deres gruppe fra hvidt overherredømme.

Særrettigheder til minoriteter kan ikke kun bruges til at så øget respekt om folk, der står uden for majoriteten. Særrettigheder er et tveægget sværd, der lige så vel kan bruges til at opretholde eksisterende magtstrukturer internt i

minoriteten. For mange tredjeverdensgrupper, der er indvandret til Vesteuropa, betyder det i praksis, at særrettigheder kan hjælpe med at opretholde undertrykkende patriarkalske magtstrukturer internt i fællesskabet.

En ung udsat minoritetskvinde har ikke samme magtposition at tale de patriarkalske mænd i sin gruppe imod fra, som majoritetskulturen har. At majoritetskulturen tvinger minoriteten til at spille efter samme regler som alle andre i landet (eksempelvis være ved at insistere på, at det skal være tilladt at håne det magtgrundlag, patriarkalske mænd og religiøse overhoveder taler ud fra), kan derfor meget vel være den politiske position, der bedst styrker de egentligt udsatte.

Den umiddelbare sympati, en følelsesorienteret vælger kan nære over for en minoritetsstemme, der kræver særrettigheder for sin gruppe, kan således vise sig kontraproduktiv i forhold til vedkommendes egentlige mål om at hjælpe de privilegieløse. Hvis ens mål er at hjælpe de mest udsatte, gør man det ikke altid bedst ved at styrke eksisterende magthierarkier internt i minoriteterne.

Det nødvendige trippelblik

Det grundlæggende problem, det følelsesmæssige syn på politik forårsager, er således det, filosofen David Hume opdagede i 1741, økonomen James Buchanan fik Nobelprisen for i 1986, og akademikere kalder for Public Choice. I ens personlige affærer er det fint at lade sine sympatier blive guidet af følelserne. Men i politik må man altid have et trippelblik på enhver kandidat eller aktør: Først må man se på, hvad vedkommende siger; dernæst på hvad vedkommendes mulige egeninteresser kunne være; og til sidst på, hvilke muligheder vedkommende har for at realisere sine egeninteresser på bekostning af andre, givet hans eller hendes position i det politiske system. Som Hume sagde, må man gå ud fra, at vedkommende potentielt er en fæl egoist og tage sine forbehold – også selvom ikke alle politiske aktører er det i praksis.

Når man vælger kandidat på baggrund af sine følelser, gør man det netop ud fra sympati ("sam-følelse"), og det kan derfor synes kriminelt at mistænke folk for gedulgte motiver.

Man vil gerne tro på det gode i en umiddelbart sympatisk person. Derfor ryger de to sidste led af det nødvendige trippelblik ofte ud af vinduet. Og derfor kan følelsesreceptive vælgere nemt komme galt afsted i det politiske spil.

Tilhører man denne gruppe, er der derfor god ræson i at spille Little Fingers lille spil for sig selv: antag det værste om folk. Jeg spørger mig selv, hvad det sletteste motiv, de kunne have for at agere, som de gør, er.

1973/74 - Ytrings- og religionsfrihed som ejendomsret

Torben Mark Pedersen

Der er i tidens løb givet mange forskellige begrundelser for religions- og ytringsfrihed, men religions- og ytringsfrihed kan også betragtes som to former for negativ frihed, der begrundes på samme måde som andre former for negativ frihed. Den libertarianske politiske teori om frihed som ejendomsret er en forenet teori om negativ frihed, der definerer og begrunder alle former for negativ frihed på konsistent vis, herunder ytrings- og religionsfrihed, så der ikke er særskilte begrundelser for forskellige former for frihed. Libertariansk teori om frihed som ejendomsret lever op til en række ideale krav, man kunne ønske at opstille for en god teori om frihed, som andre teorier og forklaringer ikke opfylder.

Der har i tidens løb være givet mange forskellige begrundelser for ytringsfrihed.¹ Sokrates forsvarede sig med, at hans kritiske spørgsmål var gavnlige for den frie debat, et argument John Milton gentager i 1644, og Milton supplerer med, at censuren burde afskaffes, fordi den stiller sig i vejen for opnåelse af ny viden. Et lignende argument findes hos John Stuart Mill godt 200 år senere, og i 1720 havde John Trenchard og Thomas Gordon argumenteret for, at "ytringsfrihed (...) er hver mands ret." Der er blevet argumenteret for, at frihed er en forudsætning for et republikansk/demokratisk styre, at det er en forudsætning for en rationel debat, at det er "mesterværdien", fordi det er den eneste korrektion til menneskelig dumhed, osv.

På samme måde har der i tidens løb været fremført utallige begrundelser for religionsfrihed: Religiøse argumenter om, at det er en synd at handle mod sin samvittighed, Roger Williams argumenterede for en adskillelse af kirke og stat med den begrundelse, at politiken ellers ville korrumpere kirken, for Spinoza var trosfrihed knyttet til, at staten ikke har magt til at tvinge borgerne til at tro noget bestemt, for Pierre Bayle er der ikke nogen rationel metode til at afgøre, hvad der er den sande

religion, og for Locke var religiøse spørgsmål simpelthen ikke noget, som staten havde fået overdraget kompetence til at blande sig i.

Alle disse argumenter har deres begrænsninger. Skal man eksempelvis kunne undertrykke den ytringsfrihed, der ikke anvendes til at opnå ny viden? Som ikke fremmer en demokratisk debat? Og er ytringsfrihed begrænset til mennesker, der lever i et bestemt politisk system?

Der opstår alverdens problemer med at afgrænse ytrings- og religionsfrihed, hvis de to friheder ikke betragtes som en del af en konsistent teori om frihed, og en sådan teori kan begrundes i individets ejendomsret til sig selv.

Rettigheder som en forpligtigelse

Det ligger i selve begrebet rettigheder, at man er moralsk forpligtiget til at respektere dem. Hvis det ikke var tilfældet, ville begrebet miste sin betydning. Det gælder altså:

At *A* har rettighed Φ medfører, at *B* er forpligtiget til at respektere Φ .

I den forstand er rettigheder altid krav på andre om at respektere dem, og det er en udbredt opfattelse i den filosofiske litteratur om rettigheder, at "all rights are claim rights", se Wenar (2015) for en diskussion.² I overens-

¹ Se artiklerne i *LIBERTAS* nr. 62 og 63, Hargreaves (2002), Eijnatten (2011).

² Begrebet "claim rights" stammer fra Hohfeld (1917), der om ejerskab skelnede mellem *liberty*

stemmelse hermed omtaler Nozick (1974) rettigheder som "side constraints" på andre menneskers handlinger.

John Stuart Mill går et skridt videre og hævder, at: "Når vi siger, at en person har ret til noget, mener vi, at han har et gyldigt krav på, at samfundet beskytter hans besiddelse af det, enten ved lovens magt eller ved uddannelsens og opinionens magt. (...) at have en rettighed er at have noget, som samfundet bør forsvare min besiddelse af," Mill (1863, 78).

Rettigheder er et af de begreber, der omgår den naturalistiske fejlslutning, at man ikke kan drage en slutning fra et "er udsagn" til et "bør udsagn". Det ligger i selve begrebet "rettighed", at hvis et individ *har* rettigheder, så *bør* andre respektere disse rettigheder.

På det punkt minder begrebet rettigheder om begrebet et "løfte", der også kun giver mening, hvis den, der lover noget, er moralsk forpligtiget til at holde sit løfte.

Ytrings- og religionsfrihed som negativ frihed

Ytrings- og religionsfrihed er blot to former for negativ frihed, og de kan med fordel begrundes på samme måde som andre former for negativ frihed.³

Ifølge Berlin (1958) defineres negativ frihed som fravær af fysiske hindringer, tvang og trusler: "I am normally said to be free to the degree to which no man or body of men interferes with my activity. (...) If I am prevented by others from doing what I could otherwise do, I am to that degree unfree."

Berlins definition udgør ikke en begrundelse for frihed og er ikke en politisk teori om frihed. Af den grund er det heller ikke muligt ud fra Berlins definition at afgøre, hvilke legitime begrænsninger der måtte være på individuel frihed og dermed også på ytrings- og religionsfriheden.

Der kan med fordel formuleres en egentlig teori om frihed med udgangspunkt i selvejers-

right, der er retten til at gøre brug af sin ejendom, som det passer en, og *claim rights*, der er kravet til alle andre om, at de ikke kan handle på en måde, som om de har de friheder til det, man ejer.

3 Negativ frihed har tidligere været emnet for en artikel i *LIBERTAS*, se Pedersen (2013).

skabet, der er i overensstemmelse med og præciserer Berlins definition af negativ frihed, og som samtidig gør det klart, hvilke grænser der må være for negativ frihed.

Frihed og ejendomsret

Der er både begrebsmæssigt og historisk en nær sammenhæng mellem ejendomsret og frihed.

Idéen om, at mennesker besidder nogle "naturlige rettigheder" går tilbage til senantikken og middelalderen, men det er først fra midten af det 17. århundrede, at idéen om individuelle rettigheder får en central plads i den politiske tænkning.

Feudal lov anerkendte ikke ejerskab til jord, North and Thomas (1973, 63), og individuelle rettigheder var et ukendt begreb frem til slutningen af det 13. århundrede. De friheder, der omtales i Magna Carta fra 1215, er ikke individuelle friheder men statusafhængige privilegier for baroner, riddere og andre "free men", se Pedersen (2014). I England begyndte privat ejerskab til jord at blive mere almindeligt mod slutningen af det 13. århundrede, og på samme tid forekommer der et skifte i opfattelsen af ejendomsret, Nederman (1996), og ejendomsretslove og den moralske kultur blev gradvist mere individualistiske, Macfarlane (1978).

Den private ejendomsret blev opfattet som et værn om den personlige frihed. Selv i det 16. århundredes England og Europa, hvor konger ellers regerede næsten enevældigt, udgjorde den private ejendomsret en grænse for den kongelige autoritet. Selv statssuverænitets ideolog, Jean Bodin (1530-96), skelnede mellem autoritet og ejendomsret og slog fast, at staten ikke har nogen krav på privat ejendom, der er beskyttet af guddommelig og naturlig lov.

Opfattelsen af, at individer ejer sig selv opstår også i slutningen af det 13. århundrede, Smith (2013, 86), men den idé kommer heller ikke til at spille nogen væsentlig rolle før i midten af det 17. århundrede, hvor der opstod teorier om regeringsmagt baseret på samtykke.

Selvejerskab

Selvejerskab betyder, at man ejer sig selv og sin krop og sine mentale evner. Deraf føl-

ger, at man har kontrolretten over sin krop og mentale evner, at ingen andre har ret til at bestemme over én eller tvinge en til noget, at man frivilligt kan afstå eller sælge sine rettigheder, eksempelvis sælge sin arbejdskraft som lønmodtager, at man kan afstå dele af sig selv som blod- eller organdonor, og det indebærer et moralsk herredømme over sig selv, så man kan indgå forpligtende aftaler med andre mennesker.

Selvejerskab er uadskillelig fra personlig frihed, for når det enkelte individ er den eneste retmæssige ejer af sig selv, har ingen andre ret til at tvinge vedkommende eller fysisk angribe ens person.

Det er derfor ikke tilfældigt, at idéen om selvejerskab opstår omtrent samtidig med idéer om individuel frihed. Vi finder en tidlig beskrivelse af den tanke hos Hugo Grotius (1583-1648), der i 1625 skriver, at: "A Man's Life is his own by Nature (not indeed to destroy, but to preserve it) and so is his Body, his Limbs, his Reputation, his Honour, and his Actions."⁴ I den engelske liberale tradition går forbindelsen mellem frihed og ejendomsret til sin egen person tilbage til Richard Overton (c. 1615-1664), der i en række pamfletter fra 1646-47 knytter forbindelsen mellem ejendomsretten til sin egen person, som Overton kalder "self propriety", og retten til liv, frihed og ejendom. For Overton er "self-propriety" en uafhængelig rettighed, der er givet af Gud, Kurrild-Klitgaard (2000).

"To every individual in nature, is given an individuall property by nature, not to be invaded or usurped by any: for every one as he is himselfe, so he hath a selfe propriety, else could he not be himselfe, and on this no second may presume to deprive any of, without manifest violation and affront to the very principles of nature, and of the Rules of equity and justice between man and man; mine and thine cannot be, except this be: No man hath power over my rights and liberties, and I over no mans (...) all men are equally and alike borne to like propriety, liberty and freedom, and as we are delivered of God by the hand of nature into this world, every one with a natural, innate freedom

⁴ Grotius (1625): *The Rights of War and Peace*, II, 885, citeret i Smith (2013, 87)

and propriety (...) even so are we to live, every one equally and alike to enjoy his Birth-right and privilege; even all whereof God by nature hath made him free," Overton (1646).

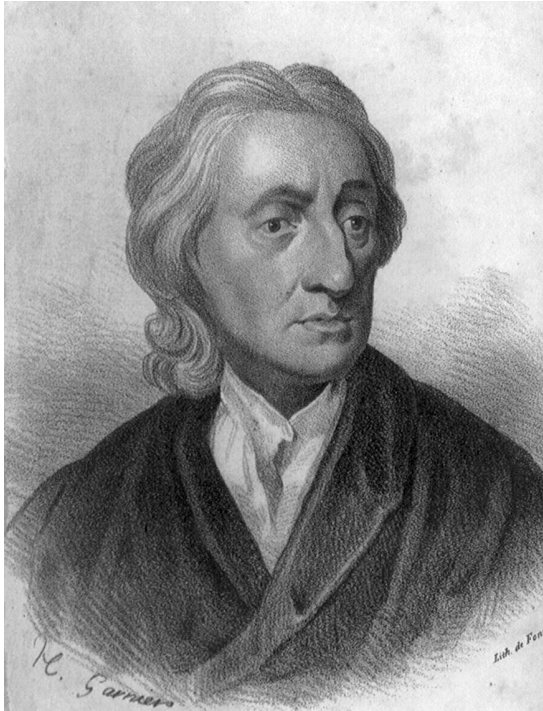
Richard Overton



Selvejerskabstanken spiller en særlig vigtig rolle hos John Locke (1632-1704). Selv om mennesket ifølge Locke er skabt af Gud, og vi alle er Guds ejendom, så følger det af Naturloven, der er givet af Gud, at mennesket er den eksklusive ejer af sin egen person, hvilket han kalder for selvejerskab: "Selv om Jorden og alle lavere skabninger er fælles for alle mennesker, så har hvert menneske dog en ejendom i sin egen person. Ingen undtagen han selv har nogen ret til denne," Locke (1689, § 27).

Ifølge Macpherson (1962) var selvejerskabstanken udgangspunktet for både Hobbes' og Lockes politiske filosofi. Macpherson kalder det for "Possessive individualism", at individet er "the proprietor of his own person or capacities (...) The individual was seen (...) as an owner of himself. The relation of ownership, having become for more and more men the critically important relation determining their actual freedom and actual prospect of realizing their full potentialities, was read back into the

John Locke



nature of the individual. The individual, it was thought, is free inasmuch as he is proprietor of his person and capacities. The human essence is freedom from dependence on the wills of others, and freedom is a function of possession," Macpherson (1962, 3). Ifølge Macpherson (1962, 199) var "possessive individualism" den dominerende antagelse i engelsk politisk filosofi fra Locke til James Mill.

Selvejerskabet indebærer ifølge Vallentyne (2014):

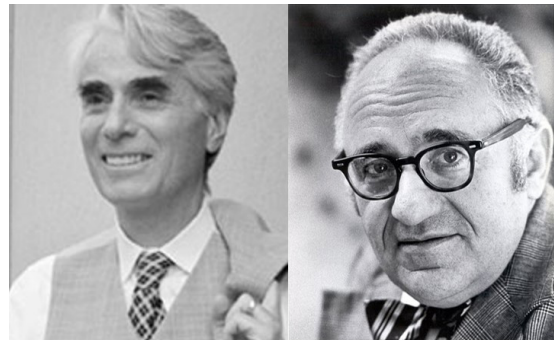
1. Kontrolret over brugen af ens krop og mentale evner. Det indebærer både en ret til at bruge sin egen krop og mentale evner og en beskyttelse mod, at andre bruger dem uden ens samtykke.
2. Ret til kompensation/erstatning, hvis andre bruger ens krop uden ens samtykke, eksempelvis erstatning for skader som følge af vold.
3. Ret til at håndhæve og beskytte disse rettigheder.
4. Ret til at overføre disse rettigheder til andre.
5. Beskyttelse mod ufrivillig fortabelse af disse rettigheder.

Vi finder denne opfattelse af frihed som ejendomsret udtrykt meget klart af den ame-

rikanske forfatningsfader og senere præsident, James Madison (1751-1836): "a man has a property in his opinions and the free communication of them. He has a property of peculiar value in his religious opinions, and in the profession and practice dictated by them. He has a property very dear to him in the safety and liberty of his person. He has an equal property in the free use of his faculties and free choice of the objects on which to employ them. In a word, as a man is said to have a right to his property, he may be equally said to have a property in his rights," Madison (1792).

Det er især i det seneste halve århundrede, at selvejerskabstanken har fået en renæssance og er begyndt at danne grundlag for libertarisk politisk filosofi, men der er også venstreliberale og marxister, der har taget begrebet til sig; sidstnævnte for at begrunde, at arbejderne bliver udbyttet under kapitalismen. Marx (1867, 283) taler selv om, at arbejderen er "fri ejer af sin arbejdsevne, af sin person."

Nozick og Rothbard



I nyere tid er det især Harvardfilosoffen Robert Nozick og den amerikanske økonom og liberale anarkist, Murray Rothbard, der har gjort sig til fortalere for at basere individets frihed på selvejerskabet. For Nozick (1974) er en fri person én, der ejer sig selv, og Nozick udleder det ud fra et anti-slave argument. Det samme gør Rothbard (1973, 1982), der stiller det at eje sig selv op over for tre alternativer:

1. Være ejet af ét andet menneske, hvilket gør én til slave.
2. Man kan helt eller delvist være ejet af alle andre.
3. Ikke ejet af nogen.

Hvis man ikke ejer sig selv, så opstår der dét

problem, at man ikke har ret til fuldt ud at bestemme over sin egen krop og mentale evner. Det ville indebære, at ingen – uden at få ejernes samtykke – ville kunne indgå forpligtende aftaler med andre og få dem håndhævet ved domstolene. Ingen ville kunne sælge deres arbejdskraft som lønmodtager, ingen ville kunne underskrive aftaler eller lånedokumenter, give samtykke til (eller nægte samtykke til) sex eller indgåelse af ægteskab. Mange opfatter abort som afledt af kvindens ret til sin egen krop, ligesom beslutningen om bloddonation, organtransplantation eller -donation almindeligvis opfattes som en ret, den enkelte har som følge af selvejerskabet.

Der findes en ganske omfattende filosofisk litteratur om selvejerskab, som der ikke er plads til at gå i detaljer med her. Der er forskellige versioner af selvejerskabstanken, og begrebet er ikke hævet over kritik, se bl.a. Espersen (2012), Kymlicka (2002), Cleaver (2011), Vallentyne (2014). Ikke desto mindre er det næppe forkert, at hævde, at troen på, at man ejer sig selv, er dybt forankret i vores fælles moralske bevidsthed og er blandt de fremmeste vestlige værdier og dybt forbundet med idéen om, at vi som mennesker besidder nogle individuelle rettigheder.

Retten til privat ejendom

Det er ud fra selvejerskabet, at retten til privat ejendom opstår. Locke argumenterer for, at da enhver fra naturens side er den eksklusive ejer af sin egen krop, er vedkommende også den eksklusive ejer af resultatet af kroppens arbejde, og hvis man blander sit arbejde med jord, som ingen andre ejer, så bliver det vedkommendes ejendom: "Hans krops arbejde og hans hænders værk er (...) i egentlig forstand hans. Hvad han således end fjerner fra den tilstand, som naturen har forsynet det med og

overladt det i, har han tilført sit arbejde og tilføjet noget, som er hans eget, hvorved han gør det til sin ejendom," Locke (1689, § 27). Det er arbejdet, der gør natur til ejendom.

En libertariansk teori om frihed som ejendomsret

Ifølge Rothbard (1982) er der ikke nogen negative rettigheder, der ikke også er ejendomsrettigheder, og Rothbard går så vidt som til at hævde, at der ikke findes nogen abstrakte rettigheder, der ikke også er ejendomsret:

“the concept of “rights” only makes sense as property rights. For not only are there no human rights which are not also property rights, but the former rights lose their absoluteness and clarity and become fuzzy and vulnerable when property rights are not used as the standard,

“the concept of “rights” only makes sense as property rights. For not only are there no human rights which are not also property rights, but the former rights lose their absoluteness and clarity and become fuzzy and vulnerable when property

rights are not used as the standard,” Rothbard (1982, 113).

Det betyder ikke, at Rothbard benægter, at individer har rettigheder, tværtimod, men det betyder, at alle negative rettigheder kan afledes af selvejerskabet og er at betragte som ejendomsret.

Rothbard er lidt heuristisk i sin behandling af emnet, og han foretager ikke nogen nærmere filosofisk analyse af sammenhængen ud over det allerede nævnte. Man kan med fordel skelne mellem de rettigheder, der direkte kan udledes fra selvejerskabet, og de rettigheder, der er betinget af den private ejendomsret til jord og fast ejendom.

Selvejerskabet og absolutte rettigheder

Selvejerskabet beskytter direkte de grundlæggende former for frihed:

- Frihed fra at blive gjort til slave.
- Frihed fra vilkårlig fængsling fra statsmagtens side.
- Frihed fra tvang, fysiske overgreb, vold,

voldtægt, mord og trusler.

- Trosfrihed.

Det er særegent ved selvejerskabet og de deraf afledte rettigheder, at de er *absolutte, ubetingede, universelle* og *ubegrænsede*. De gælder uden undtagelse, de gælder for alle, og de gælder overalt.

Hvis man ejer sig selv, vil enhver form for vold mod ens person være en krænkelse af ens ejendomsret til en selv. I den forstand er det en absolut og ubetinget rettighed. Det er ikke en rettighed, der afhænger af noget andet. Man kan naturligvis indgå frivillige aftaler om at deltage i en boksekamp, så slag ikke er vold, og så sex ikke er voldtægt, men i udgangspunktet er ethvert form for fysisk overgreb en krænkelse af ens ejendomsret til en selv.

Alle mennesker kan på samme tid eje sig selv, uden at det kommer i konflikt med andres selvejerskab, og rettighederne er universelle i den forstand, at de gælder for alle mennesker, fordi alle mennesker ejer sig selv. De er også ubegrænsede geografisk, fordi de er knyttet til hvert enkelt individ og ikke til ejerskabet til den ejendom, man befinder sig på.

Der er et bagatelproblem, så selvejerskabet er underlagt sociale konventioner. Hvor der er mange mennesker samlet på samme sted, er det næsten umuligt at undgå forsætligt at skubbe til andre for at komme frem, om det så er i bussen, foran bardisken, til en koncert eller andre steder, hvor der er trængsel. Vi har udviklet sociale konventioner om, at det ikke betragtes som rettighedskrænkelser, og lovgivningen afspejler disse sociale konventioner ved ikke at kriminalisere den slags bagateller. Det er til alles fordel.

Privat ejendomsret og betingede rettigheder

Selvejerskabet giver individet en række "liberty rights" i Hohfelds (1917) terminologi, og de omfatter retten til at arbejde, handle med andre, ytre sig frit, dyrke sin religion osv., men det særegne ved disse rettigheder er, de alle er *betingede* af den private ejendomsret og afgrænsede til at gælde på privat ejendom. Det gælder

- Økonomisk frihed: Næringsfrihed, aftale- og kontraktfrihed, friheden til at handle med retmæssigt erhvervet ejendom er fri-

heder, der er betinget af den private ejendomsret. Man har ret til at udøve de friheder på sin private ejendom, eller hvor man har opnået retten til at gøre det, men man har ikke en ret til at oprette en virksomhed på en ejendom, man ikke selv ejer.

- Ytringsfrihed, pressefrihed og kunstnerisk frihed er afhængig af privat ejendom, hvor man må sige, skrive eller tegne, hvad man vil, så længe man ikke fremsætter trusler eller opfordrer til vold.
- Religionsfrihed, for på sin private ejendom må man dyrke sin religion, som det passer en, så længe det ikke indebærer en krænkelse af andre menneskers ubetingede friheder.
- Forsamlingsfrihed: Man må forsamle sig frit på sin private ejendom.
- Bevægelsesfrihed: Man må bevæge sig frit, og man må forlade sin ejendom.
- Personlig frihed: Den private ejendomsret beskytter retten til at leve sit liv, som det passer en, stræbe efter lykke på sin egen måde, herunder have friheden til at spise, drikke eller ryge, hvad der passer en, og have sex og samliv med en hvilken som helst myndig person, der giver sit samtykke til det.

Friheder knyttet til den private ejendomsret lider under, at ejendomsretten til jord ikke altid er veldefineret. Har man som ejer af et stykke jord eksempelvis ret til rummet over ens ejendom? Og har man en ret til ikke at blive udsat for støj- eller lugtgener fra nabogrunde? Hvis ejendomsretten er absolut, og en grundejer ejer hele luftrummet over sin grund, så vil al kommerciel luftfart stort set være umulig, og ligeledes vil det næsten være umuligt at leve et normalt liv, hvis støj fra et almindeligt hverdagsliv krænker naboernes ejendomsrettigheder. Hvor grænserne går for den private ejendomsret til jord, vil altid være en social konvention.

Netop fordi ytrings- og religionsfrihed er betinget af privat ejendomsret, hvorimod ens fysiske ukrænkelighed er en absolut rettighed, så har en ejer af en privat ejendom ret til at hindre en besøgende i at ytre sig frit på sin ejendom og bortvise vedkommende, hvis denne siger noget fornærmende, eller hvis denne

begynder højlydt at bede til sin gud, men ejeren har ikke ret til at udøve vold mod personen, fordi ejerskabet til sin egen person er absolut og ikke betinget af privat ejendom.

På samme måde har en ejer af en ejendom ret til at nægte en person adgang eller bortvise en person, blot fordi denne person klæder sig på en måde, ejeren ikke kan lide, opfører sig på en måde, spiser, drikker eller ryger noget, som ejeren ikke kan lide. Man har altså ikke frihed til at leve, som det passer en, på andres private ejendom. Der gælder ejerens regler.

Mange af de negative frihedsrettigheder, vi normalt opfatter som fundamentale, er betingede af den private ejendomsret, og det relevante spørgsmål er ikke "hvilke friheder har jeg?" men derimod: "hvor er jeg fri?" og svaret er: på min egen private ejendom.

Det modsatte gælder også: De betingede rettigheder gælder ikke på ejendom, der ikke er ens egen, herunder i det offentlige rum, mere herom nedenfor.

Legitime begrænsninger på friheden

Negativ frihed handler ikke om, at ens handlemuligheder ikke må være begrænsede af andre menneskers handlinger, men om hvorvidt de pågældende begrænsninger er legitime eller ej: "Other people's actions place limits on one's available opportunities. Whether this makes one's resulting action non-voluntary depends upon whether these others had the right to act as they did," Nozick (1974, 262).

Nogle menneskelige restriktioner er legitime, nemlig dem der udspringer af, at mennesker håndhæver deres private ejendomsret og dermed har en legitim ret til at handle, som de gør:

- Hvis hende, jeg elsker, ikke vil gifte sig med mig, krænker det nok min stolthed men ikke min frihed.
- Hvis jeg formenes adgang til andres private hjem, så krænker det ikke min frihed, idet de har en legitim ret til at håndhæve deres private ejendomsret. Det samme gælder, hvis jeg formenes adgang til et ellers offentligt møde arrangeret af et privat selskab.
- Hvis en dørmænd nægter mig adgang til en bar pga. min hudfarve, så kan jeg med

god ret føle mig diskrimineret, men det er ikke en krænkelse af min negative frihed, da jeg ikke har en ejendomsret til at få adgang til andres private ejendom.⁵

- Hvis en arbejdsgiver ikke vil ansætte en kvinde af frygt for, at hun snart skulle gå på barsel, så er det nok kønsdiskriminerende, men det er ikke en krænkelse af kvindens negative frihedsrettigheder, da enhver arbejdsgiver har ret til suverænt at bestemme, hvem de vil ansætte.
- Hvis en gruppe forbrugere boykotter min forretning, så krænker det ikke min økonomiske frihed, selv om jeg måske går konkurs som konsekvens deraf, medmindre de med fysisk magt hindrer andre forbrugere i at handle i min forretning. Alle forbrugere har ret til ikke at handle i en given forretning og gøre andre opmærksom på, hvorfor de ikke vil handle der.

Frihedsrettigheder kontra borgerrettigheder

Den franske "Erklæring om Menneskets og Borgernes Rettigheder" fra august 1789 omtaler både menneske- og borgerrettigheder, men det er ikke klart, hvad forskellen er. Den liberarianske teori om frihed som ejendomsret kan skelne klart: Menneskerettigheder er ejendomsrettigheder, mens borgerrettigheder blot er sociale konventioner.

Hvis man er kontraktteoretiker, så vil suveræniteten over det offentlige rum være overdraget til staten af borgerne i en social kontrakt, og det vil være op til en kollektiv politisk beslutning at fastsætte grænserne for borgernes brug af det offentlige rum.

Selv om al statslig og kommunal ejendom i princippet kan siges at tilhøre os alle i fællesskab, er der ikke nogen af os, der individuelt har privat ejendomsret til det fællesejede. Det følger deraf, at vi ikke har nogen af de betingede frihedsrettigheder i det offentlige rum. Vi har borgerrettighederne, og de beskytter vores

⁵ At dansk lovgivning ikke respekterer private ejeres ret til at diskriminere på deres private ejendom, såfremt der er offentlig adgang til etablisementet, ændrer ikke på, at det ikke ifølge libertariansk teori er en krænkelse af min private ejendomsret, hvis jeg afvises på en bar pga. min hudfarve.

brugsret til det offentlige rum, men brugsret er ikke ejendomsret, og borgerrettigheder er ikke ejendomsrettigheder. Borgerrettigheder er alene sociale konventioner, i modsætning til frihedsrettighederne, der er ejendomsrettigheder, og som ifølge libertariansk teori går forud for nogen kollektive beslutninger, fordi de er knyttet til selvejerskabet.

Borgerrettighederne kan dog ligesom ejendomsrettighederne være besluttet med enstemmighed som en del af den sociale kontrakt og dermed være beskyttet af forfatningen.

Alternativt kan de være besluttet post-kontraktuelt, men i så fald bør de være besluttet med et højt flertalskrav, så de ikke kan indskrænkes af et simpelt flertal i den lovgivende forsamling. Som Buchanan og Tullock (1962) påpeger, så har almindelige flertalsbeslutninger ikke noget særligt teoretisk eller etisk fortrin frem for andre flertalsregler, og så vigtige spørgsmål som borgernes rettigheder bør kun kunne besluttes med et højt flertalskrav for at minimere risikoen for, at simple politiske flertal lovgiver om at begrænse udvalgte borgeres rettigheder.

I et liberalt idealsamfund vil borgerrettighederne være beskyttet af forfatningen og være så udstrakte som mulig givet alle borgeres lige ret til at benytte det offentlige rum og givet hensynet til den offentlige orden, trafik og sikring af en række samfundsmæssige funktioner.

Det kan eksemplificeres med grundlovens § 79, der sikrer forsamlingsfriheden, og hvoraf første del lyder: "Borgerne har ret til uden forudgående tilladelse at samle sig ubevåbnet." Selv om det er en grundlovssikret rettighed, er det ikke en ubetinget ret til at forsamle sig, for den giver ikke ret til at forsamle sig, hvis det forstyrrer den offentlige orden, begrænser andres brug af det offentlige rum eller forstyrrer trafikken eller andre vigtige samfundsfunktioner.

Store demonstrationer er et eksempel på de typer af trængselsproblemer, der kan opstå, når alle har lige brugsret til de samme offentligt ejede arealer, for en demonstration, der samler flere tusinde demonstranter, kan blokere helt eller delvist for trafikken og dermed krænke

trafikanternes ret til at bevæge sig uhindret på offentlige veje, ligesom en muslimsk fællesbøn på Rådhuspladsen kan blokere for andre borgeres færden på pladsen.

Der er også en stor andel af offentlige bygninger som administrationsbygninger, skoler, retssale, Folketinget, forsvarsinstallationer, politiets bygninger m.m., hvor der er begrænset adgang for offentligheden.

Der er sikkert mange libertarianere for hvem, det vil være en fremmed tanke, at forbud mod at gå med burka eller niqab faktisk ikke udgør nogen krænkelse af individets frihedsrettigheder, for retten til at gå klædt, som det passer en, er en betinget rettighed, der kun gælder på ens private ejendom, og retten til at gå klædt som det passer en er ikke en borgerrettighed, der er beskyttet af grundloven.

Det er altså ikke en krænkelse af nogens ejendomsrettigheder, når et flertal i Folketinget vedtager et burkaforbud. Men det burde være en krænkelse af borgernes borgerrettigheder, der burde være bedre beskyttet af grundloven.

På samme måde vil det heller ikke være en krænkelse af religionsfriheden, om det forbydes at holde fællesbøn på Rådhuspladsen. Og uanset hvad grundloven siger, vil det ifølge libertariansk teori ikke være en krænkelse af ens ytrings- eller forsamlingsfrihed, om man forbydes at afholde en demonstration mod regeringen på Christiansborg Slotsplads.

Det betyder naturligvis ikke, at man som liberal ikke kan være modstander af, at ensborgerrettigheder ikke er mere udstrakte, og det er et sundt liberalt princip, der burde ligge til grund for alle borgerrettigheder, at så længe man ikke skader andre mennesker med sin påklædning eller ikke med en uniform foregiver at være en myndighedsperson, så burde statsmagten ikke forbyde borgerne at gå klædt, som det passer dem i det offentlige rum.

Det samme kunne man sige om at være nøgen i det offentlige rum eller dyrke sex i det offentlige rum; parvis, gruppevis eller solo. Men også på det område er vores borgerrettigheder begrænsede af hensyn til en (kristen?) moralopfattelse af, hvad der er passende opfø-

Borgerrettigheder er ikke ejendomsrettigheder

sel i det offentlige rum. Det er måske et godt eksempel på, at man godt kan kombinere en libertariansk opfattelse af frihed med en Lockesk (og konservativ) opfattelse af, at frihed ikke er det samme som normløshed.

Ytringsfrihed

Ifølge libertariansk teori om frihed som ejendomsret er ytringsfrihed ikke en ubetinget rettighed, men er betinget af ejendomsretten. Det vil være en kontroversiel tanke for mange, men den modsatte tanke ville føre til andre ret-tighedskrænkelser.

Hvis individer havde en absolut og ubetinget ret til ytringsfrihed, så ville det indebære retten til at ytre sig frit hvor som helst og når som helst. Også i andres private hjem og i private eller offentligt ejede medier, i offentligt ejede bygninger og på fællesområder, og på et hvilket som helst tidspunkt af døgnet og ved et hvilket som helst lydniveau. Det ville i givet fald krænke andre menneskers private ejendomsret.

Der kan derfor ikke eksistere en absolut og ubetinget ret til at ytre sig frit, men den private ejendomsret sikrer retten til:

- At sige, skrive eller tegne, hvad man vil, i sit private hjem.
- Leje et mødelokale og invitere offentligheden til at komme og høre, hvad man har at sige.
- Bekoste trykningen af bøger, pamfletter og løbesedler, som man må dele ud eller sælge til enhver, der vil aftage dem.
- Skrive hvad man vil på en hjemmeside på internettet eller på de sociale medier, såfremt de sociale mediers ejere giver tilladelse til det.
- Offentliggøre læserbreve og kronikker i aviser, såfremt avisernes ejere giver tilladelse til det.
- Ejere af private medier har ret til at gøre med deres private ejendom, som det passer dem, hvilket garanterer pressefriheden.

Også på det lavpraktiske plan er den private ejendomsret et værn om ytrings- og pressefriheden, som fremhævet af Hayek: "There can be no freedom of the press if the instruments of printing are under the control of government,

no freedom of assembly if the needed rooms are so controlled, (...) It is probably the most significant lesson of the political developments of the twentieth century that control of the material part of life has given government, in what we have learnt to call totalitarian systems, far-reaching powers over the intellectual life," Hayek (1973).

Legitime begrænsninger på ytringsfriheden

Håndhævelsen af den private ejendomsret kan sætte grænser for andres mulighed for at ytre sig, men det udgør ikke en krænkelse af deres ytringsfrihed:

- Hvis man er gæst i et privat hjem, så er værten i sin gode ret til at smide en ud, hvis man fornærmer værtinden.
- Hvis en debatredaktør på en avis afviser at trykke ens debatindlæg, eller hvis facebook sletter ens facebookprofil, så er det ikke en krænkelse af ens ytringsfrihed, men simpelthen ejernes håndhævelse af deres private ejendomsret.
- Når man ikke må råbe "brand" i et fyldt teater, så er det ikke kun fordi, det kan skabe panik, og panikken kan bringe andre menneskers liv og førlighed i fare. Man må heller ikke råbe og skrike noget andet under en teaterforestilling af den grund, at det krænker de andre teatergængeres ejendomsret, idet de har betalt for at leje et sæde i et bestemt tidsrum og overvære opførelsen af teaterstykket i fred og ro, og det krænker teaterjerens rettigheder, hvis nogen ødelægger hans forretning med larm.

Selv på ens private ejendom er ytringsfriheden begrænset på flere måder, hvoraf nogen har med eksternalitetsproblemer at gøre. Man må eksempelvis ikke holde rockkoncert i sin baghave hele natten, hvis det krænker naboers ret til ikke at blive udsat for højvolumen lydbølger, hvilket kan betragtes som en fysisk krænkelse af andre personer.

Man må heller ikke true andre mennesker. Trusler er som vold en krænkelse af individets absolutte og ubetingede rettighed til fysisk ukrænkelighed. Trusler hindrer ikke umiddelbar en i at handle, men som Carter (2016) anfører, så begrænser trusler ens overordnede frihed, idet den hindrer fremtidige handlinger

som følge af straf, så der vil være kombinationer af handlinger i dag og i fremtiden, som man hindres i.

På samme måde må man heller ikke opfordre nogen til at begå vold mod andre. Opfordringer til vold er som trusler, ordrer, kommandoer og erklæringer ikke bare ytringer men "talehandlinger", Searle (1965). En opfordring til at udøve vold mod en tredjepart er derfor en handling, der har til hensigt at få andre til at krænke andre menneskers frihed.

Derimod er hate speech ikke en krænkelse af ejendomsretten til sin egen person. Det er ikke en ejendomsret ikke at blive udsat for hån, spot og latterliggørelse, og alle hate speech love - som straffelovens § 266b - krænker ytringsfriheden.

I det offentlige rum har man ikke anden ret til at ytre sig frit end den, som ens borgerrettigheder beskytter. Det er således ikke en krænkelse af ens ytringsfrihed, at man ikke må forstyrre afholdelsen af gudstjenester, forelæsninger på universiteter, retshandlinger eller Folketingets samling.

Religionsfrihed

Trosfrihed udspringer af ejerskabet til ens egne mentale evner, og det er en absolut og ubetinget rettighed, som ingen verdslig eller kirkelig myndighed eller inkquisition har nogen ret til at blande sig i.

Religionsfrihed forstået som friheden til at udøve sin religion er derimod en rettighed, der er betinget af den private ejendomsret, og som man kun har ret til at udøve på sin egen eller på ens trossamfunds private ejendom, hvad enten det er en kirke, synagoge, moske eller anden ejendom, hvor de troende ønsker at dyrke deres religion.

Hvis man havde en absolut og ubetinget religionsfrihed, så ville det indebære retten til at dyrke sin religion overalt og på et hvilket som helst tidspunkt. Også på andre borgeres private ejendom, på sin arbejdsplads, skole og overalt i det offentlige rum, hvilket ville krænke andre

borgeres private ejendomsret. Religionsfrihed kan derfor ikke være absolut og ubetinget, men er som ytringsfrihed betinget af privat ejendomsret.

Det står enhver frit for at dyrke sin religion, som det passer en, i sit private hjem eller i privatejede religiøse bygninger, som trossamfund har indrettet til formålet. Retten til at udøve sin religion frit på sin private ejendom indebærer naturligvis ikke retten til krænke andre

menneskers absolutte og ubetingede rettigheder: Selv om man tror på Mayaernes guder og dyrker deres religion på sin egen ejendom, så giver det ikke ret til at afholde religiøse ritualer med menneskeofringer, og hinduer har ikke ret til at brænde enker.

Religionsfriheden beskytter heller ikke retten til at genere naboer med lyd, lys eller lugtgener, og et forbud mod muslimsk bønnekald fra minareter, der vil kunne høres over et stort område, er ikke en krænkelse af religionsfriheden. Det samme ville selvfølgelig gælde, hvis det blev forbudt at ringe med kirkeklokker.

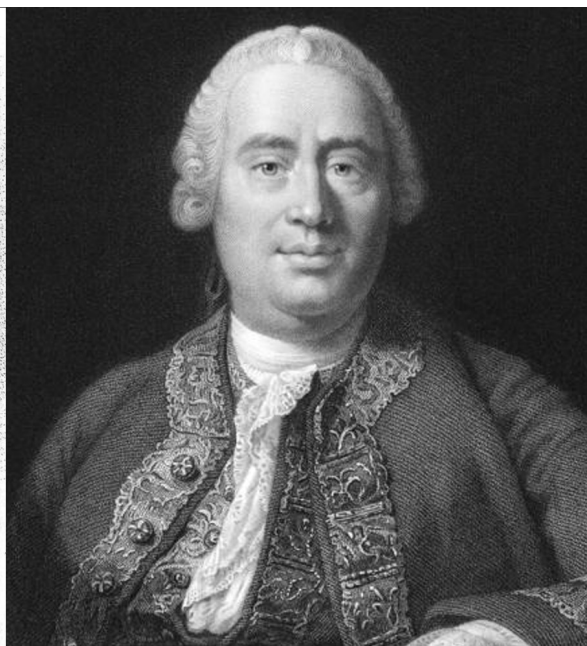
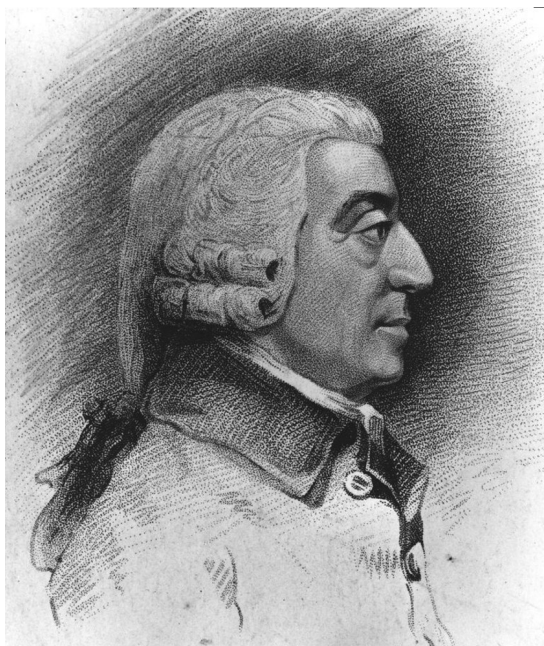
Frihedsrettigheder er universelle – ikke grænseløse

Negative rettigheder er universaliserbare i den forstand, at alle kan nyde dem på samme tid, uden at det begrænser andres frihed: Alle kan nyde religionsfrihed og ytringsfrihed på samme tid, og alle kan på samme tid være beskyttet imod at blive gjort til slaver og imod at blive udsat for vilkårlig fængsling fra statsmagts side.

Ejendomsretten til sin egen person indebærer, at alle er lige i rettigheder, og de negative frihedsrettigheder er universelle: de gælder for alle mennesker uanset etnicitet, køn, alder, nationalitet, religiøs overbevisning, social status eller seksuel orientering.

Det er alene denne lighed i rettigheder, denne universalisme, der (moralsk) beskytter grupper af individer mod at blive behandlet som andenrangsborgere eller forfulgt pga. deres etnicitet, religion, køn, seksualitet eller an-

Adam Smith og David Hume



det.

Universalistisk kontra lokal moralfilosofi

Den libertarianske teori om frihed som ejendomsret er en rationalistisk og universalistisk moralfilosofi, ifølge hvilken der eksisterer universelt gældende moralske principper, der kan udtænkes rationelt. Det er en opfattelse, der vandt frem i oplysningstiden.

Det var dog ikke alle oplysningsfilosoffer, der delte opfattelsen af, at man rationelt kan udtænke en universel menneskelig moral. David Hume og Adam Smith var for eksempel af den opfattelse, at der ikke findes nogen universel moral, og at man ikke rationelt kan udtænke en moralfilosofi fra "first principles". For Hume og Smith varierer moralske normer afhængig af tid og sted. Moral bundes i følelser og udvikler sig historisk i den sociale interaktion mellem mennesker. De moralske følelser afhænger derfor af den nationale kultur og historiske kontekst, men moralen bundes hverken i Gud eller i nogen abstrakt fornuft, Rasmussen (2014).

Opfattelsen af, hvad der er rigtigt og forkert, vil derfor ifølge Hume og Smith variere fra land til land og fra kulturkreds til kulturkreds. Moral bundes i nationale traditioner, religion og kultur, og den har udviklet sig i en bestemt

historisk kontekst. Hume og Smith forstod dog begrebet om retfærdighed på den måde, at man skal afstå fra at skade andres liv, frihed og ejendom, så selv om de ikke anerkendte begrebet om "naturlige rettigheder", var den private ejendomsret og retten til ikke at blive udsat for vold fra andres side en vigtig del af deres moralfilosofi.

For at rettigheder i praksis skal respekteres, forudsætter det en national kultur, der sætter individets rettigheder højt, og i praksis har det vist sig, at rettigheder kun beskyttes effektivt af nationalstater, og stort set kun af nationalstater i Vesten, hvor opbakningen til ideen om individuelle rettigheder er en del af de nationale kulturer.

Hume og Smith har selvfølgelig ret i, at der ikke findes nogen universel moral i den betydning, at der skulle være universel enighed om moralske principper. Det er åbenlyst ikke tilfældet, og idéen om universelle menneskerettigheder er da også et produkt af en lokal vestlig frihedstradition og kultur, der måske er en sekulariseret udgave af den protestantiske ide om, at vi alle er lige for Gud.

Mange steder på jorden krænktes menneskerettighederne systematisk, og mange lande anerkender slet ikke begrebet menneskerettigheder, hvorfor grupper af borgere (ofte

kvinder og homoseksuelle) behandles som andenrangsborgere, og religiøse eller etniske minoriteter udsættes for forfølgelse.

De muslimske lande, der er medlemmer af Organization of Islamic Cooperation (OIC), anerkender ikke menneskerettigheder som begreb, og i 1990 vedtog de den såkaldte "Cairo Erklæringen om Menneskelige Rettigheder i Islam". På trods af titlens henvisning til "menneskelige rettigheder", så anerkender Cairoerklæringen kun de rettigheder, der er i overensstemmelse med sharia. Det er altså shariarettigheder, ikke menneskerettigheder, og ifølge shariarettighederne har kvinder status af andenrangsborgere i forhold til mænd, der er ikke er lighed for loven, der er ikke religionsfrihed, ikke-muslimer betragtes som mindreværdige og har ikke samme rettigheder som muslimer, homoseksuelle har ikke lige rettigheder, der er ikke ytringsfrihed til at kritisere islam, og der er ikke nogen accept af menneskeskabte love og politisk demokrati.

Shariarettigheder er ikke universelle. Der er ikke lighed i rettigheder i islam. De rettigheder, der gælder for mandlige heteroseksuelle muslimer, gælder ikke for alle andre. Shariarettigheder er diskriminerende og racistiske i den brede betydning af ordet, og de strider på mange punkter mod FN's Verdenserklæring om Menneskerettigheder.

Ikke grænseløse rettigheder

At rettigheder er universelle indebærer *ikke*, at de gælder overalt.

Der må her skelnes mellem de ubetingede og de betingede rettigheder. Frihed fra vold og trusler, der direkte kan udledes af selvejerskabet, er absolutte eller ubetingede friheder, der gælder overalt, men andre frihedsrettigheder er betinget af og begrænset af den private ejendomsret.

På samme måde er de begrænset af nationalstaters suverænitet.

National suverænitet er ikke det samme som ejendomsret, men ifølge en Lockesk kontraktankegang udspringer statens suverænitet af individerne og deres ejendomsret til den ejendom, som samfundskontrakten omfatter. I traditionel naturretsteori, eksempelvis Hugo Grotius (1583-1645), er private individer og

staten ens stillet mht. ejendom, og en stats grænser var de samme som grænserne for privat ejendom, Tuck (1979, 63). Også hos Hobbes finder vi sammenhængen mellem ejendomsret og suverænitet.

I Lockes samfundskontrakt har individerne overladt suverænitet til statsmagten til at håndhæve den indre fred og de ydre grænser, hvilket bl.a. indebærer retten til at forsvare landets grænser med militær magt samt bestemme, hvem der har adgang til landet.

Staten har derfor suveræn magt til at bestemme, hvem der må emigrere til landet, og der er ingen borgere, der med henvisning til deres private ejendomsret til deres jord har ret til at invitere udenlandske gæster til landet og dermed overtrumfe statens suverænitet til at kontrollere de ydre grænser. Det ligger i, at staten har fået overdraget suveræniteten til at beskytte de ydre grænser.

Enhver har ret til at immigrere fra sit eget land, men ingen har en ret til at emigrere til et andet land uden tilladelse. Der er her en klar parallel til privat ejendomsret: Enhver har ret til at forlade sin egen parcel, men ingen har en ret til at bevæge sig ind på andres private ejendom uden tilladelse. Bevægelsesfrihed er ikke en ubetinget rettighed, og individer har lige så lidt en ubetinget ret til at emigrere til et andet land som til at bevæge sig ind på andres private ejendom.

Det er ifølge traditionelle velfærds-kriterier økonomisk optimalt med en fri bevægelighed af arbejdskraft, og man kan mene, at det ville være et ideal, om man kunne rejse frit overalt uden at skulle vise pas som i Europa før 1914. Man kan også godt mene, at det ville være ideelt, om stater ikke diskriminerede mellem grupper af udlændinge i forbindelse med emigration, men da intet individ har en ubetinget ret til at rejse ind i et andet land, er der ikke tale om nogen krænkelse af udlændinges negative rettigheder, hvis pågældende bliver afvist ved grænsen uanset grund. De har ikke nogen ejendomsret til at rejse ind i et andet land.

Hvis udlændinge får lov til at rejse ind i et andet land, så er det en positiv rettighed eller et privilegium, som det pågældende land tilsteder de udenlandske statsborgere. Og det pågældende land er i sin gode ret til at diskri-

minere mellem grupper af udlændinge, som når Danmark giver borgere i andre EU-lande opholdstilladelse uden videre, hvorimod der er nationaliteter, der skal have visum for at rejse til Danmark.

Når der her er gjort en del ud af at fremhæve, at rettigheder ikke er grænseoverskridende, og at nationalstater har en suveræn ret til at fastsætte - selv vilkårlige - regler for indrejse, uden at det krænker deres negative frihedsrettigheder, så er det fordi, det har været et stridspunkt i den offentlige debat herhjemme i forbindelse med indrejseforbud for ”hadprædikanter”, og det er blevet hævdet: ”at forbyde indrejsetilladelse til anti-demokrater, der inviteres til at tale i Danmark, er et problematisk indgreb i ytringsfriheden,” Mchangama og Rose (2016). Det er uklart, hvilken opfattelse af ytringsfrihed, de to forfattere lægger til grund, men det er i hvert fald ikke den libertarianske opfattelse af ytringsfrihed som ejendomsret, og det er ikke en opfattelse, der anerkender nationalstaters suverænitet.

Den opfattelse, Mchangama og Rose giver udtryk for, finder heller ikke støtte i nogen menneskerettighedserklæring eller i Folkeretten. Folkeretten anerkender nationalstaternes suverænitet, og både FN-pagten,⁶ FN's Verdenserklæring om Menneskerettigheder og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention baserer sig på folkeretten. Ingen af dem anerkender det som en menneskeret at emigrere til et andet land. Og det gør ingen forskel, om vedkommende er inviteret af nogle borgere til at tale i landet eller ej.

Betingelser for en god teori om frihed

Der er gode argumenter for at betragte individer som selvejende, for den modsatte antagelse fører til store problemer mht. individets suverænitet, autonomi og ret til at træffe valg på egne vegne. På den måde kan der argumenteres for, at den libertarianske teori om frihed

⁶ Det fremgår af FN-pagtens artikel 2, at: ”Intet i nærværende pagt skal give de Forenede Nationer ret til at gribe ind i forhold, der i det væsentlige hører ind under en stats egen jurisdiktion, eller forpligte medlemmerne til at forelægge sådanne forhold til bilæggelse i henhold til nærværende pagt;...”

som ejendomsret hviler på et solidt grundlag.

Alternativt kan man vurdere den libertarianske teori om frihed som ejendomsret på dens egenskaber, og også her må det konstateres, at libertariansk teori lever op til en række ideale krav, man kunne ønske at opstille for en god teori om frihed, som andre teorier ikke opfylder:

1. Det er en forenet teori om negativ frihed, der definerer og begrundes alle former for negativ frihed på samme måde, så der ikke er særskilte begrundelser for ytrings- og religionsfrihed og for andre friheder.
2. Teorien giver en begrundelse for frihed, der er uafhængig af tid og sted og af politisk styreform.
3. Teorien giver en forklaring på, hvorfor der er lighed i rettigheder, og hvorfor de negative frihedsrettigheder er universelle.
4. Teorien giver en forklaring på, hvorfor nogle rettigheder er absolutte, og andre er betingede af den private ejendomsret.
5. Teorien forklarer, hvilke legitime begrænsninger der er på den personlige frihed, og hvilke begrænsninger, der må betragtes som illegitime. Og hvorfor det er vanskeligt at begrunde frihedsrettigheder, hvor der ikke er klart definerede ejendomsrettigheder.
6. Teorien afgrænser negative frihedsrettigheder, der er ejendomsrettigheder, fra borgerrettigheder, der er sociale konventioner.
7. Teorien afgrænser negative frihedsrettigheder fra positive rettigheder, der ikke er ejendomsrettigheder.

Afsluttende bemærkninger

Den libertarianske teori om frihed som ejendomsret er alle andre partikulære teorier om ytringsfrihed eller religionsfrihed overlegen, idet den er en samlet teori om frihed, hvor ytrings- og religionsfrihed blot er to former for negativ frihed.

Det er en teori, der har rødder tilbage til det 17. århundrede, men i nyere tid er det især Nozick og Rothbard, der har sat selvejerskabet og privat ejendomsret i centrum for en libertariansk forståelse af, hvad negativ frihed og individuelle rettigheder er.

Ved at skelne klart mellem de absolutte og

ubetingede rettigheder, der er afledt af selvejerskabet, og de betingede rettigheder, der er afledt af den private ejendomsret, og ved at skelne mellem ejendomsrettigheder og borgerrettigheder håber jeg at være kommet med et beskedent bidrag til en præcisering af libertariansk teori.

Litteratur

Berlin, Isaiah (1958): "Two Concepts of Liberty". 2nd ed., 1969. Optrykt i Henry Hardy (ed.): *Liberty*. Oxford 2002.

Buchanan, James M. and Gordon Tullock (1962): *The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy. The Collected Works of James M. Buchanan, Volume 3*. Liberty Fund 1999.

Carter, Ian (2016): "Positive and Negative Liberty," *Stanford Encyclopedia of Philosophy*.

Cleaver, G.M. (2011): *The Idea of Self-Ownership*. Ph.D.-thesis, Cardiff University.

Eijnatten, Joris van (2011): "In praise of moderate enlightenment: A taxonomy of early modern arguments in favor of freedom of expression," i Elizabeth Powers (ed.): *Freedom of Speech. The History of an Idea*. Plymouth.

Espersen, Johan J.R. (2012): "Rothbards naturret" *LIBERTAS* nr. 51, 46-54.

Flikschuh, Katrin (2007): *Freedom. Contemporary Liberal Perspectives*. Cambridge.

Hargreaves, Robert (2002): *The First Freedom. A History of Free Speech*. Sparkford.

Hayek, F.A. von (1973): "Liberalism" optrykt i Hayek (1978): *New Studies in Philosophy, Politics, Economics, and the History of Ideas*. London.

Hohfeld, W.N. (1917): "Fundamental legal conceptions as applied in judicial reasoning," *Yale Law Journal*, 26, 710-770.

Kurrild-Klitgaard, Peter (2000): "Self-Ownership and Consent: The Contractarian Liberalism of Richard Overton," *Journal of Libertarian Studies* 15, 43-96.

Kymlicka, Will (2002): *Contemporary Political Phi-*

losophy. 2nd ed. Oxford.

Locke, John (1689): *Anden afhandling om styreform*. København 2016.

Macpherson, C.B. (1962): *The Political Theory of Possessive Individualism*. Oxford.

Madison, James (1792): "Property," *The National Gazette* 29.3.1792.

Marx, Karl (1867): *Kapitalen. 1. Bog 1*. København, forlaget Rhodos 1970.

Mchangama, Jacob og Flemming Rose (2016): "Ytringsfriheden og den svære realisme" *Berlingske* 17.3.2016.

Macfarlane, Alan (1978): *The Origins of English Individualism*. Oxford.

Mill, John Stuart (1863): *Utilitarisme*. København, 1995.

North, Douglass C. and Robert Paul Thomas (1973): *The Rise of the Western World. A New Economic History*. Cambridge.

Nozick, Robert (1974): *Anarchy, State, and Utopia*. Basic Books.

Overton, Richard (1646): "An arrow against all tyrants and tyranny". *Tracts on Liberty by the Levellers and their Critics Vol. 3 (1646)*. *Online Library of Liberty*.

Pateman, Carole (2002): "Self-Ownership and Property in Person: Democratization and a Tale of Two Concepts," *The Journal of Political Philosophy* 10, 20-53.

Pedersen, Torben Mark (2013): "Negativ og positiv frihed" *LIBERTAS* 55, 4-11.

Pedersen, Torben Mark (2014): "Magna Carta og den engelske friheds historie" *LIBERTAS* 57, 4-20.

Pipes, Richard (1999): *Property and Freedom*. New York.

Rasmussen, Dennis C. (2014): *The Pragmatic Enlightenment. Recovering the Liberalism of Hume, Smith, Montesquieu, and Voltaire*. Cambridge.

Rothbard, Murray (1973): *For a New Liberty*. Auburn.

Rothbard, Murray (1982): *The Ethics of Liberty*. New York 2002.

Russel, Daniel C. (2018): "Self-ownership as a form of ownership" *The Oxford Handbook of Freedom*. Oxford.

Sabbadini, Lorenzo (2013): *Property, Liberty and Self-Ownership in the English Revolution*. Ph.D. thesis, University of London.

Searle, J.R. (1965): "What is a speech act?" i Max Black (ed.): *Philosophy in America*. Cornell.

Smith, George H. (2013): *The System of Liberty. Themes in the History of Classical Liberalism*. Cambridge.

Trenchard, John and Thomas Gordon (1720): "Of Freedom of Speech: That the same is inseparable from publick Liberty." *Cato's Letters no. 15, February 4, 1720. Cato's Letters. Or Essays on Liberty, Civil and Religious, And other Important Subjects*. Indianapolis: Liberty Fund, 1995.

Tuck, Richard (1979): *Natural Rights Theories*. Cambridge.

Tutui, Viorel (2016): "Self-Ownership and Freedom: Reasons for Maintaining a Traditional Connection," *Argumentum. Journal of the Seminar of Discursive Logic, Argumentation Theory and Rhetoric* 14, 79-115.

Vallentyne, Peter and Bas van der Vossen (2014): "Libertarianism", *Stanford Encyclopedia of Philosophy*.

Wenar, Leif (2015): "Rights," *Stanford Encyclopedia of Philosophy*.

Wood, Ellen Meiksins (2012): *Liberty & Property. A Social History of Western Political Thought from Renaissance to Enlightenment*. London.

Boganmeldelse

Otto Brøns-Petersen: James M. Buchanan

Torben Mark Pedersen

James M. Buchanan er en af økonomiens giganter, og i 1986 blev han hædret med Nobelprisen i økonomi for "his development of the contractual and constitutional bases for the theory of economic and political decision-making." Samtidig er Buchanan en betydelig liberal politisk tænker, der sammen med Rawls har genoplivet samfundskontrakt-tankegangen i moderne politisk filosofi.

Der har været skrevet overraskende lidt på dansk om Buchanans bidrag til økonomisk teori og politisk filosofi/teori. Mogens Blegvad har skrevet et kapitel om Buchanan i en antologi for over 25 år siden,¹ og Buchanan har været nævnt i artikler om public choice og i blogindlæg på Punditokraterne, men ellers er det (mig bekendt) sparsomt, hvad der er udgivet om Buchanan på dansk. Der kunne end ikke findes plads til en omtale af Buchanan i CEPOS' "13 frihedstænkere", ligesom der heller ikke har været nogen artikler om Buchanan i LIBERTAS, bortset fra en omtale i en artikel fra 2013 om de Jasay - også af Otto Brøns-Petersen.²

Den mangel råder Otto Brøns-Petersen (OBP) bod på med sin nye bog, der er en indføring i Buchanans tænkning. OBP kræver ikke nogen nærmere præsentation for LIBERTAS' læsere. Han er en af Selskabets oprindelige stiftere, medredaktør af bladet og gennem årene flittig bidragsyder til såvel LIBERTAS som til forskellige antologier.

Bogen udkommer i serien *Statskundskabens klassikere*, der er korte introduktioner til klassiske samfundstænkere fra Aristoteles og

¹ Mogens Blegvad (1992): "James Buchanan" i Foss og Kurrild-Klitgaard (red.): *Etik, marked og stat. Liberalismen fra Locke til Nozick*. Handelshøjskolen forlag, København.

² Otto Brøns-Petersen (2013): "Anthony de Jasays ordnede anarki" *LIBERTAS* nr. 54, p. 6-10.

Platon til nutidige tænkere. Bøgerne er alle opbygget af en første del med en omtale af den biograferede tænker fulgt af oversatte tekster. Flere af seriens bidrag er meget korte, men bogen om Buchanan udmærker sig ved at være mere udførlig med ca. 120 siders tekst og godt 30 sider tekstuddrag på dansk: artiklen "Politics without romance" og et uddrag fra bogen *The Limits of Liberty* (1975), der er Buchanans politiske hovedværk.

En boganmelder skal gerne være ekspert på et felt for at kunne vurdere et værk. Det er overtegnede så langt fra. Til gengæld kan jeg måske vurdere den som tilhørende målgruppen, nemlig den interesserede læser, der har behov for en kort introduktion til Buchanans forfatterskab.

Bogen indledes med et ultrakort biografisk kapitel, hvor vi hører om, hvordan Buchanan efter krigen fik mulighed for at tage en Ph.D. på University of Chicago, og hvordan især Frank Knight kom til at påvirke Buchanans syn på markedsøkonomien. Før mødet med Knight var Buchanan nærmest kommunist, og hans historie minder på det punkt om von Mises' og Hayeks, der også var socialister i deres unge dage, og som også vendte sig fra socialismen efter mødet med en liberal økonomisk tænker. For Mises var det læsning af Mengers "Principles of Economics" og for Hayek var det læsning af Mises' "Socialism", der overbeviste dem om markedsøkonomiens overlegenhed.

Den anden store inspirationskilde var den svenske økonom, Knut Wicksell, hvis grundlæggende normative princip om, at politiske beslutninger bør komme alle til gode, flugtede med Buchanans egne tanker om politik, og det ledte Buchanan til overvejelser om vigtigheden af enstemmighed i politik. Det var også fra Wicksell, at Buchanan overtog opfattelsen af, at

The Sveriges Riksbank Prize in Economic Sciences in Memory of Alfred Nobel 1986



Photo from the Nobel Foundation archive.
James M. Buchanan Jr.
Prize share: 1/1

The Sveriges Riksbank Prize in Economic Sciences in Memory of Alfred Nobel 1986 was awarded to James M. Buchanan Jr. "for his development of the contractual and constitutional bases for the theory of economic and political decision-making."

politiske beslutningstagere ikke skal betragtes som altruistiske mennesker, der kun har samfundets bedste for øje og på langt sigt, men som rationelle individer, der forfølger deres egeninteresse i politik, som de ville gøre det på markedet. Dermed lagde Buchanan grunden for studiet af politik med økonomiske metoder, public choice.

Buchanan har været en usædvanlig konsistent tænker gennem det godt halve århundrede hans akademiske karrierer har strakt sig over, og det er i hovedtræk samme perspektiver, der har været styrende for Buchanans forskning gennem årene. Perspektiver, der går tilbage til Wicksell og Knight.

Kapitel 2 og 3 i bogen er en letlæst indføring i Buchanans grundlæggende ideer. De indeholder bla. en god gennemgang af Buchanans opfattelse af kravet om enstemmighed, der fører direkte over i bogens centrale kapitler 4-6, der omhandler Buchanans politiske tænkning og hans bidrag til forståelsen af betydningen af forfatninger.

Buchanan er kontraktarianer, som Hobbes, Locke, Rousseau, Rawls og andre, og i sin kontraktteori fokuserer Buchanan på, hvordan forfatninger og institutioner bør udformes for at føre til den bedste politik anskuet ud fra en tilstand *for* nogen samfundskontrakt er etableret

og med den usikkerhed, der vil være forbundet med en vurdering af, hvilke muligheder man selv vil have i det post-kontraktuelle samfund.

Buchanans ide om at træffe valg om institutioner bag et "slør af usikkerhed" om fremtiden minder en del om Rawls ide om valg bag et "slør af uvidenhed".

Buchanans hovedinteresse er det normative: hvordan kan man designe konstitutioner og institutioner, der tillader mennesker at leve sammen i fællesskab og i sikkerhed, uden at begrænse den personlige frihed?

Buchanan tager udgangspunkt i en nærmest Hobbesk beskrivelse af naturtilstanden, og bogen gennemgår kontrakttankegangen hos Hobbes og Locke som spilteoretiske problemstillinger. Det er aldeles fremragende.

Ifølge Buchanan må overgangen fra naturtilstanden til samfundskontrakten kræve enstemmighed for at sikre, at det politiske system er til fordel for alle.

Det kan formentlig lade sig gøre, så længe der alene er tale om at etablere en beskyttende stat, der tager sig af minimalstatens opgaver som indre og ydre sikkerhed. Det virkelig vanskelige problem opstår, når staten får til opgave at levere visse offentlige goder, den produktive stat, for disse institutioner er sårbare over for politikfejl.

Hvor valg af forfatning foregår bag et "slør af uvidenhed" med stærke incitament for hver enkelt til at nå til enighed med alle andre, der er det ikke tilfældet, når folk træffer beslutning om udbuddet af offentlige goder. I valget af offentlige goder vil individerne kende deres position i samfundet og kan beregne deres nettogevinst ved den givne politik.

I den situation vil det være nødvendigt at afvige fra enstemmighedsreglen, for ellers vil enhver beslutning kunne forhindres af "hold-out problemet" - at personer, der egentlig har en nettofordel af en given beslutning, vetoer beslutningen af strategiske grunde i håbet om at få tildelt en endnu større del af den samlede nettogevinst.

Opgaven består i at designe institutioner og afstemningsregler, der minimerer politikfejlene, og det er et langt mere kompliceret spørgsmål end spørgsmålet om at indgå en samfundskontrakt. Det er en selvstændig pointe, at

der i sig selv ikke er nogen teoretisk eller etisk grund til, at almindelige flertalsbeslutninger har nogen særlige egenskaber. Det er bare en mulig regel blandt mange mulige.

De tre centrale kapitler (kapitel 4-6) omhandlende Buchanan's kontraktarianske politiske filosofi skal læses med koncentration. Man kan ikke skimme et afsnit eller skippe et par sætninger uden at miste tankerækken.

Buchanan opfattede sig selv som klassisk liberal, og selv om hans enstemmighedskrav vil have en tendens til at være status quo bevarende, afviser han at være konservativ, kapitel 7 med den Hayekinspirationerede titel "Hvorfor jeg heller ikke er konservativ".

Bogens afsluttende kapitel er en række perspektiveringer på både hans økonomiske og politiske filosofiske bidrag og er et af de mest interessante kapitler i bogen. Vi hører om Coase-teoremet, om Arrows umulighedsteorem og om Buchanan's forhold til Rawls, Hayek og de Jasays tænkning.

Sammenfattende er *James M. Buchanan* en strålende indføring i Buchanan's tanker om politisk filosofi, forfatninger og kollektive beslutninger. Det er en pædagogisk fremstilling, det er formuleret klart og præcist, og det er en meget selvstændig fremstilling, der giver et fugleperspektiv på Buchanan's arbejder.

Det er så også min hovedtanke mod bogen: At den som en introduktion til Buchanan ikke kan bruges som en guide til Buchanan's værker. Der er relativ få henvisninger til Buchanan's bøger og artikler i bogen, så hvis man ønsker at fordybe sig i Buchanan's arbejder, giver bogen ikke megen vejledning til, hvad man med fordel kan begynde at læse af det meget omfattende forfatterskab. Fordi OBP forholder sig så selvstændigt til Buchanan's arbejder, får man heller ikke rigtig nogen fornemmelse af, hvorfor Buchanan fortjente Nobelprisen, for hvori bestod hans banebrydende bidrag? Og hvilken indflydelse fik Buchanan's forskning på andre forskeres bidrag? På hvilken måde skabte Buchanan skole?

Kapitel 8 omhandler public choice teoriens hovedresultater. Det er en strålende oversigt, men Buchanan nævnes slet ikke, så hvad er relevansen af det i en bog om Buchanan? Og står Buchanan virkelig ikke bag et eneste af public

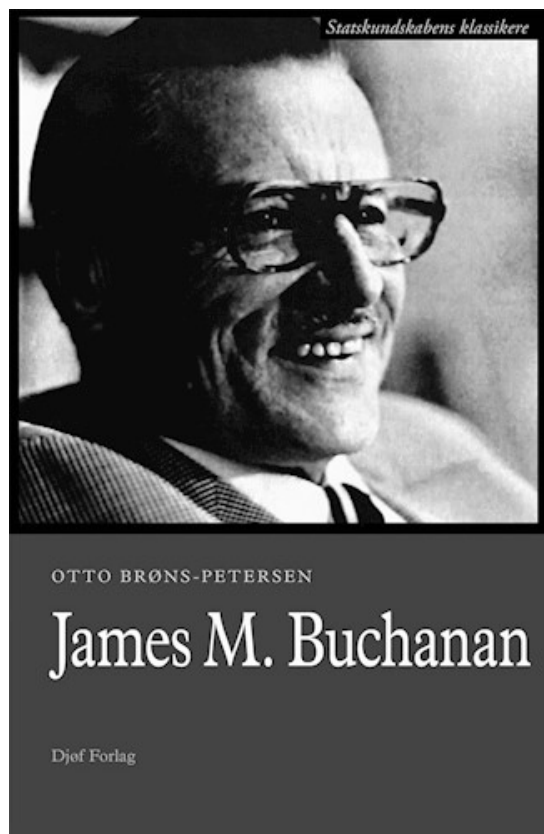
choice teorien hovedresultater?

Som redaktør af et tidsskrift, der er belastet af mange tastefejl, tilkommer det mig næppe at kritisere bøger for mangelfuld korrekturlæsning, men der kunne måske godt have været en kritisk redaktør ind over bogen. Det kunne måske også have fanget, at den franske matematiker, Condorcet, konsekvent staves med "s" i stedet for "c". Det er selvfølgelig småting i en ellers udmærket bog.

Bogen burde være pligtlæsning for alle økonomi- og statskundskabsstuderende, ligesom alle liberale med interesse for anarkisme og kontraktteori med fordel kan fordybe sig i bogen, før man kaster sig ud i at læse Buchanan selv. Bogen måtte gerne have været meget længere, men som en introduktion til et omfattende og vigtigt forfatterskab tjener den sit formål.

Otto Brøns-Petersen: *James M. Buchanan*. København, DJØF forlag 2018. 164 sider, heraf 31 sider med original tekstuddrag.

Udgivet i serien *Statskundskabens klassikere*. Sælges til 139,95 kr. på Saxo.dk.



Boganmeldelse

John Meadowcroft: James M. Buchanan

Torben Mark Pedersen

I de senere år er der udkommet en række bøger om Buchanan på engelsk. En hurtig søgning på Amazon.co.uk lister bl.a. Dwight Lee: *Public choice, past and present: The legacy of James M. Buchanan and Gordon Tullock* (2012), David Reisman: *The Political economy of James Buchanan*, (2014) samt *James Buchanan* (2015), Richard Wagner: *James M. Buchanan and liberal political economy: A rational reconstruction*, (2017) og John Meadowcroft: *James M. Buchanan*, (2013).

John Meadowcroft er "reader" i "Public policy" på institut for politisk økonomi på King's College i London. Han er redaktør af serien "Major Conservative and Libertarian Thinkers" og forfatter til seriens bog om Buchanan.

Alle bøger i serien "Major Conservative and Libertarian Thinkers" følger samme skabelon: Et indledningskapitel med en intellektuel biografi, et hovedkapitel med Buchanans intellektuelle ideer, et kapitel om modtagelsen af Buchanans ideer og hans indflydelse, og endelig et afsluttende kort kapitel om den fremtidige relevans.

Det er en strålende bog, Meadowcroft har skrevet, og den er et godt supplement til Otto Brøns-Petersens bog. Meadowcrofts bog er mere en intellektuel biografi, og der er mange citater og udførlige kildehenvisninger til Buchanans arbejder, så den i højere grad fungerer som en guide til Buchanans omfattende forfatterskab. Dog kun til en del af forfatterskabet, for fokus er langt overvejende på Buchanans bidrag til konstitutionel økonomi.

Første kapitel gør rede for Buchanans intellektuelle inspirationskilder, udvikling og samarbejdspartnere, og vi får en god gennemgang af udviklingen i public choice skolen og dens skiftende placeringer.

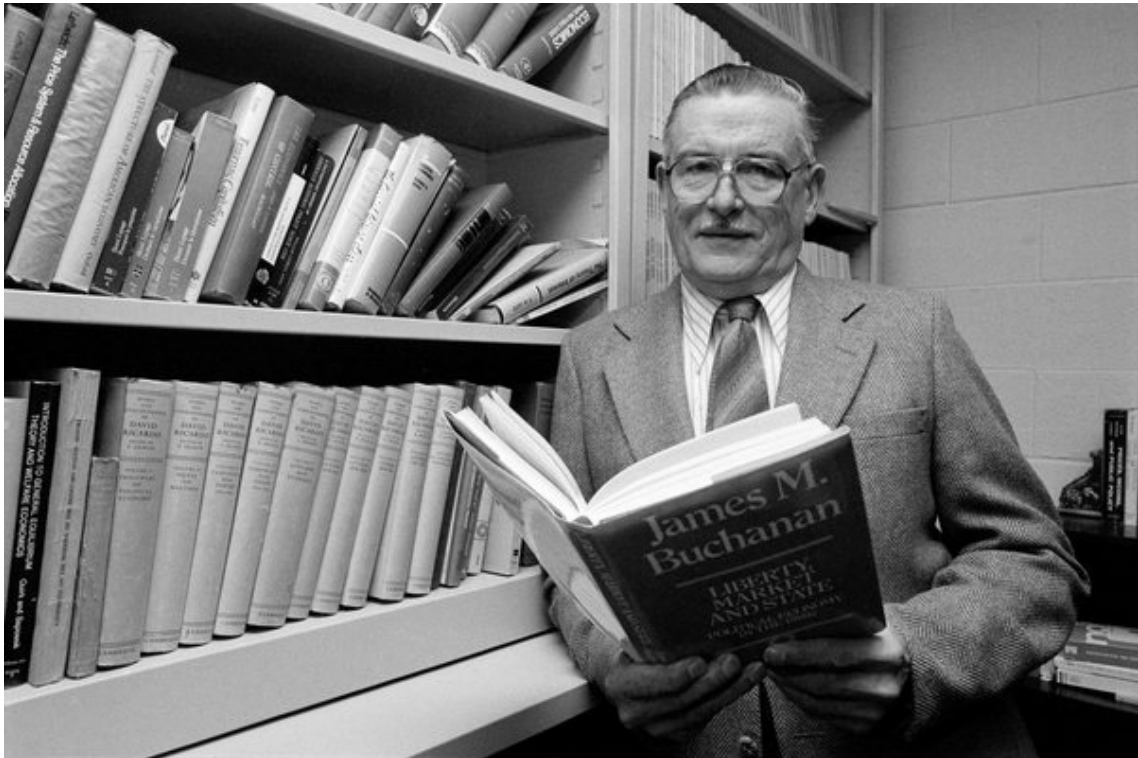
Bogens hovedkapitel, kapitel 2, omhandler

Buchanans teorier. Kapitlet er på knap 100 sider og giver plads til en udførlig omtale af Buchanans vigtigste bidrag inden for konstitutionel økonomi. Det er velskrevet, pædagogisk og letlæst, selv om kapitlet indeholder et væld af informationer og problemstillinger, og man med fordel kan læse det flere gange.

Hovedfokus er på Buchanans kontraktarianske tilgang til forfatninger og hans analyse af afstemningsregler og hvordan forskellige institutionelle rammer fører til forskellige resultater, selv om adfærden – rationel selvinteresse – er den samme. Bogen går godt i dybden med forskellen mellem private og politiske valg, Buchanans demokratikritik som han omtaler som "constitutional anarchy", fordi de faktisk fungerende demokratier muliggør systematiske rettighedskrænkelser, Buchanans forslag om en "fiscal constitution", og Buchanans opfattelse af rettigheder m.m.

I modsætning til Hobbes og Locke afviser Buchanan at tale om, at individer har nogen (naturlige) rettigheder, fordi det ville indebære eksistensen af en kilde til værdier, der er uden for mennesket. Ifølge en konsekvent metodologisk individualisme kan rettigheder ikke eksistere uafhængigt af mennesker, og rettigheder skabes først, når mennesker bliver enige om at respektere dem. Et sådant valg er en del af den proces, hvormed mennesker forlader naturtilstanden og indgår en social kontrakt med alle andre. Rettigheder kan derfor kun siges at eksistere i det post-kontraktuelle samfund, når der er en generel aftale om at respektere hinandens rettigheder.

Men hvordan kan man så tale om rettighedskrænkelser i demokratiet? Vi får



at vide, at for Buchanan er det den kantianske præmis, at mennesker skal behandles som mål og ikke som midler, der ligger til grund for hans opfattelse af demokrati.

Buchanans individualistiske tilgang til politik indebærer, at han afviser enhver tale om, at politik handler om at opdage en eller anden "common good" eller almeninteresse. Det er en socialistisk måde at anskue politik på. Demokrati er ikke andet end et sæt af procedurer, der fastlægger spillereglerne for, hvordan individer kan forfølge deres egeninteresse på det politiske område. Hvis politik ikke bare skal være en fortsættelse af naturtilstandens alles kamp mod alle med andre midler, må der opnås enighed om nogle regler, der værner om ejendomsretten og beskytter borgerne mod at blive udnyttet som et middel for tilfældige politiske flertal.

Når Buchanan er kritisk over for den måde, samtidens demokratier fungerer på, så er det ikke en kritik af demokratiet som princip men af de konkrete institutioner og afstemningsregler, der muliggør, at nogle borgere bliver reduceret til et middel for andres mål.

Buchanan foreslår indførelsen af en form for "fiscal constitution", der netop skal have en

nærmest konstitutionel forankring for at virke. En sådan finanspolitisk forfatning skulle bl.a. indeholde regler om såvel det maksimale skattetryk som om skattebyrdens fordeling på skattekilder. Som et eksempel herpå nævnes Kaliforniens forfatning, der fastsætter, at fast ejendom højest kan beskattes med én pct. af markedsværdien. En anden regel kunne bestå i at begrænse skattebasen. For det tredje et krav om balancerede offentlige budgetter for at hindre regeringen i at beskatte fremtidige generationer. Endelig foreslås øremærkede skatter, hvilket skulle gøre det lettere at vurdere fordele og ulemper ved en given offentlig udgift.

Problemet med politik i modsætning til transaktioner på markedet stammer fra, at borgerne ikke har nogen vetoret over for politiske beslutninger, ingen exit-mulighed. "Federalism" giver både en mulighed for konkurrence mellem stater og en mulighed for at "stemme med fødderne" ved at flytte til en anden stat. Det giver borgerne en exit-mulighed, de ellers ikke havde.

Ifølge Buchanan har nuværende demokratier bevæget sig så langt væk fra, hvad rationelle individer rimeligvis kunne forventes at blive enige om, hvis de for at skulle stemme om en

ny forfatning, og Buchanan efterlyser en konstitutionel revolution. En genforhandling af forfatningen, der skulle vedtages med enstemmighed. Det er næppe realistisk, men ved at rejse spørgsmålet, afslører Buchanan de nuværende demokratiske politiske systemers tvivlsomme legitimitet. Ville de nogensinde kunne vinde tilslutning fra blot et simpelt flertal af befolkningen, hvis man startede helt forfra? For slet ikke at tale om enstemmighed?

Bogens næstsidste kapitel omhandler Buchanans indflydelse på forskningen i public choice teori og forfatninger, og hvordan en "rational choice" tilgang har ændret på økonomers og politologers syn på politik, forfatninger og offentlige goder. Der er ikke mange henvisninger til, hvordan andre forskere har bygget videre på Buchanans idéer, hvilket ellers kunne være interessant lige at få nævnt, men der er en omtale af væksten i public choice som en tværfaglig forskningsdisciplin inden for økonomi og statskundskab, og der er en særdeles interessant diskussion af den kritik, der er rejst fra fleres side af Buchanans og public choice skolens antagelser og resultater.

Det afsluttende kapitel er ultrakort og handler om den fortsatte og fremtidige relevans af Buchanans ideer. Meadowcroft forudsiger, at hans ideer vil få en stigende betydning i takt med væksten i den offentlige sektor og borgernes oplevelse af, at det politiske system i stadig aftagende grad tilfredsstiller borgernes ønsker og forventninger til deres politikere.

Den økonomiske tilgang til studiet af menneskers adfærd og samfundet har vist sig at være et imperialistisk forskningsprogram, der har bredt sig til andre områder end dem, der omhandler private valg på markedet. Buchanans store betydning ligger i at vise, hvordan økonomiske metoder med fordel kan anvendes til at studere traditionelle politiske problemstillinger, ligesom Gary Becker viste, at økonomisk teori kan kaste lys over traditionelle sociologiske problemstillinger.

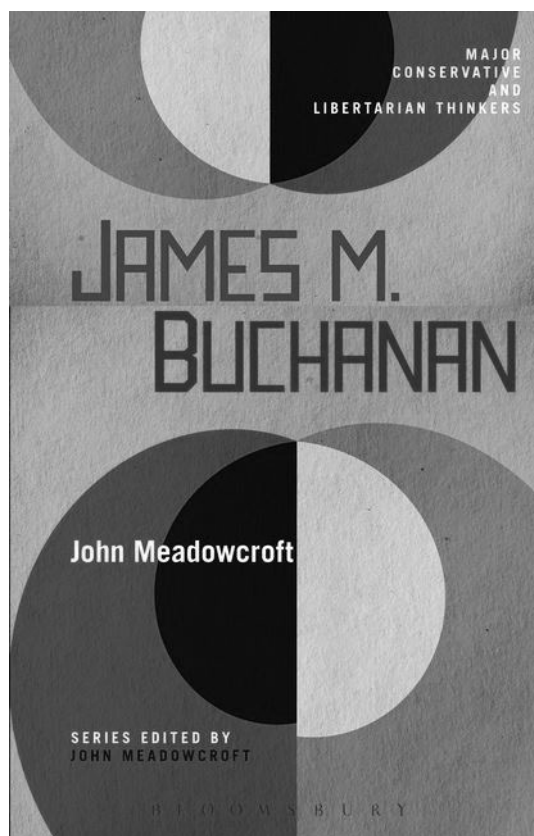
Buchanans arbejder er teoretisk, men han benytter sig ikke af matematiske modeller i sine analyser, der ellers er standard blandt økonomer i dag. Buchanan kan derfor opfattes som et forsøg på at få økonomi til igen at blive en gren af moralfilosofi, som det var på Adam

Smiths tid.

Meadowcrofts bog om Buchanan kan stærkt anbefales.

John Meadowcroft: *James M. Buchanan*. Bloomsbury, New York 2013. Udgivet i serien *Major Conservative and Libertarian Thinkers*. 176 sider.

Set til 22,99 £ på Amazon.co.uk.



Vil du skrive i LIBERTAS?

Har du lyst til at bidrage til et af de kommende numre af LIBERTAS, så send en e-mail til redaktøren på: torbenmarkp@hotmail.com

LIBERTAS bringer såvel artikler inden for som uden for tema, debatindlæg samt anmeldelser af bøger og film m.m., men redaktionen påtager sig intet ansvar for materiale tilsendt uopfordret.

Skrivevejledning

- Alle indlæg skal være skrevet i Word
- Kort resume på maks 100 ord
- Kort forfatterbiografi på maks 20 ord
- Begræns tekstformatteringen, fremhævet tekst som kursiv ikke understreget
- Artikler må meget gerne indeholde illustrationer, grafer og tabeller, der vedlægges separat som JPG-filer og i sort-hvid
- Noter som fodnoter, ikke slutnoter
- Der anføres kilder for alle direkte refererede eller citerede kilder
- Litteraturhenvisninger i teksten anføres med forfatternavn og årstal og evt. sidetal i parentes, eksempelvis: Friedman (1992, 56).
- Litteraturliste sidst i artiklen. Citeret litteratur anføres alfabetisk efter efternavn og dernæst årstal, jf.

Friedman, Milton (1990): "Bimetallism revisited," *Journal of Economic Perspectives*, 4, 85-104.

Friedman, Milton (1992): *Money Mischief. Episodes in Monetary History*. New York.

Kommende numre af LIBERTAS

LIBERTAS nr. 68. Oktober 2018: **Penge**

LIBERTAS nr. 69. Februar 2019: **Indvandring og truslen mod det åbne samfund**. Deadline: 27.1.2019

LIBERTAS nr. 70. Juni 2019: **Borgerlige regeringer**. Deadline: 28.5.2019

LIBERTAS nr. 71. Oktober 2019: **Liberalisme og den franske revolution**. Deadline: 13.10.2019

LIBERTAS nr. 72. Februar 2020: **Frihandel og protektionisme**. Deadline: januar 2020

DEN SYNLIGE HÅND

Hvordan tæmmes bæstet?

Otto Brøns-Petersen

EN badmintonklub kan være udmærket til at løse en begrænset opgave. Men ingen ved deres fulde fem ville drømme om at sætte den til at løse alle ens behov eller overdrage den magten over sit liv.

Det forholder sig ikke anderledes med staten. Bortset fra at mange ved deres fulde fem er kommet til at se den naturlige arena for alle vigtige spørgsmål i livet. Venstrefløjens gamle mantra om, at "alting er politik", bliver daglig mere og mere virkeliggjort. Det kan virke paradoksalt, for med den stigende politisering bliver det politiske system stadig mere dysfunktionelt.

Men hvis man kender lidt til public choice-teorien, er det ikke noget paradoks. Det ligger i det politiske spils regler. David Friedman har illustreret logikken med et meget enkelt eksempel. Der sidder 100 personer i en rundkreds. Der går en politiker rundt. Hvis én af deltagerne rækker hånden i vejret, samler politiker en dollar ind per deltager og giver 50 dollar til vedkommende med hånden i vejret og beholder resten selv. Spillets udfald er enkelt at forudsige. Alle ville have en fordel ved, at ingen rakte hånden i vejret (bortset fra politiker). Men uanset hvad de andre gør, kan det bedst betale sig for hver deltager at række hånden i vejret. Så udfaldet er, at alle rækker hånden op hele tiden, selv om de ville være bedre stillet ved, at alle lod være.

Det er vigtigt at sige, at politik ikke foregår på præcis denne måde. Det er et for-

enklet billede. På vore breddegrader er det sjældent, at politikerne direkte stikker pengene i lommen. Til gengæld maksimerer de noget andet – bl.a. deres chancer for at blive genvalgt. Pengene i lommen symboliserer derimod det tab, der er forbundet med politisk omfordeling. Men i princippet kan man godt forestille sig, at politik har en merværdi – at politikerne så at sige spæder til. Merværdien kan opstå, hvis staten tager sig af såkaldte "markedsfejl".

Derfor er det centrale spørgsmål: Hvordan begrænser man politik til at varetage opgaver, hvor det har en klar merværdi? Hvordan tæmmes bæstet? Det spørgsmål har public choice-økonomer også forsøgt at besvare. For en hardcore konstitutionalist som James M. Buchanan er svaret, at forfatningen må sætte grænser for politik. Det rejser bare nye spørgsmål: Hvordan indfører og opretholder man konstitutionelle begrænsninger? I sidste ende afhænger det også af, at der er en holdningsmæssig opbakning. En "civil religion" kaldte Buchanan det ligefrem.

Hvis det skal kunne lade sig gøre, kræver det, at liberale og borgerlige - politikere, meningsdannere og hvad har vi – vogter grænsen for politik utrætteligt. Det er det første bud. Det er også en gigantisk opgave, når det politiske spil i øvrigt er skruet sammen som i Friedmans eksempel. Men der er ikke andet at gøre end insistere. Og at gå benhårdt efter grænsegængerne, navnlig i egne rækker.