

CEPOS ARBEJDSPAPIR 59: MARKEDSFEJL OG STATSFEJL

19-12-2018

AF OTTO BRØNS-PETERSEN (20 92 84 40)

FORORD

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.

Den 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)?

NB: Dette arbejdspapir er bragt i Libertas magasinet, december 2018, særnummer om Public Choice.

INDHOLD

Forord	1
1 Fælledens tragedie.....	3
2 Arrow, Hayek og Hurwicz.....	4
3 Eksternaliteter.....	5
4 Nogle vigtige nuancer	6
5 Statsfejl.....	7
6 Velfærdsstaten er gennemsyret af eksternaliteter	9
7 Konstitutionel økonomi - en vej ud af dilemmaet.....	10
8 Nissen flytter med igen.....	12
9 Eksternaliteter er allevegne.....	13
Referencer	14

1 FÆLLEDENS TRAGEDIE

Det er i hvert fald teoretisk muligt. Et berømt eksempel er "fælledens 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 fælleden, 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 fælleden

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

Fælledens 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.

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.

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 ligevægten.

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 fælled, 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.

2 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.

Én 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 incitamenter 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.

3 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 forurenede 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 Pigou-skat (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

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 Pareto-relevante informationsasymmetrier som moral hazard. Vi vil derfor nøjes med at tale om eksternalitetsproblemer abstrakt artiklen igennem.

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 staten skal korrigere markedsfejl.

4 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 compensation fra forurenere. En mulig løsning er at give adgang til gruppesøgsmål, så nogle få kan sagsøge på en hel gruppes vegne.

Den anden vigtige pointe kom bl.a. fra Arman Alchian og Harold Demsetz, som understregede ejendomsrettigheder som løsning på markedsfejlsproblemer. 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 tilfalder 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 for bl.a. sine arbejder på dette felt). Det er muligheden for, at bønderne på fælleden finder en samarbejds-løsning. 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, som kun spilles én gang, og hvor bønderne ikke kan indgå bindende kontrakter. En fælled er mere realistisk et gentaget spil. Det giver mulighed for at gengælde, hvis den anden bonde sætter for mange køer ind. I et gentaget 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 overkorrektio n 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 n miste ved Pigouskatten uden at få noget til gengæld. Ofrenes gevinst er dog så stor, at de kanne kompensere forurenere n 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 skru e ”pakker” af interventioner sammen, som samlet er til alles fordel. Kriteriet er da, at nyttetabet ved de Pigouskatter, den enkelte kommer til at betale, bliver modsvaret af en mindst lige stor gevinst ved de Pigouskatter, andre betaler.

5 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 vælgernes 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 enkeltes* 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 vetoet. 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 vetoet, der forhindrer 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.

6 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 forurenere, men omkostningen er større for dem, der bliver ramt af den. Det er derfor, der er en samfundsøkonomisk gevinst ved at beskutte 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 fællede.

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 enstemmig beslutning³, 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 forsikringstagere 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.

7 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.

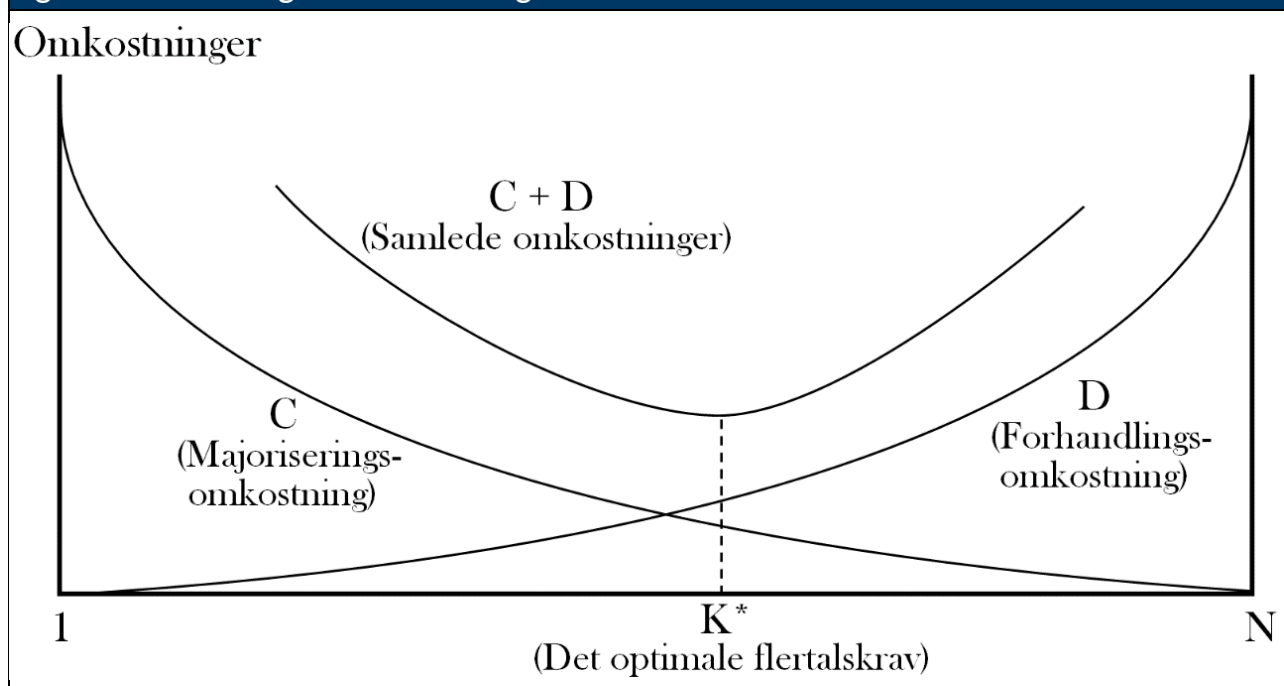
Disciplinen anses normalt for grundlagt med James M. Buchanan og Gordon Tullocks The Calculus of Consent (1962), men ideerne er til stede allerede hos de amerikanske forfatningsfædre, og hos

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.

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-sideregul 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.

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

Figur 2. Omkostninger ved flertalsafgørelser



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 toilettejpapir 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 omkostninger 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.

8 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.

9 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: Forsøm ikke nogen lejlighed til at gøre verden mere fri.

REFERENCER

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

Brøns-Petersen, O. (2001): "Eksternaliteter i økonomi og politik". Økonomi og Politik 74

– (2013a): "de Jasays ordnede anarki". Libertas 54.

– (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. 27/6/2018. <http://oll.libertyfund.org/titles/92>

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. (1690): "Second Treatise on Government". <http://www.constitution.org/jl/2ndtreat.htm>

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

Pigou, A.C. (1920): "The Economics of Welfare".
http://files.libertyfund.org/files/1410/Pigou_0316.pdf

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.

