

CIVITA-rapport:

# Den liberale stat: Et ideal

Egil Bakke



## FORORD

Debatten om politikken grenser – grensene for offentlig intervensjon i det sivile samfunnet og markedet – er grunnleggende i all politisk debatt. I denne utredningen tar Egil Bakke opp idègrunnlaget for den liberale staten og drøfter hvorvidt samfunnet har beveget seg vekk fra de opprinnelige frihetsidealene.

Har offentlige intervensjoner svekket den personlige friheten – friheten til å drive næringsvirksomhet og arbeidstakeres frihet? Og hva er rettferdig inntekstfordeling i et fritt samfunn? Bakke drøfter dette i lys av de liberale frihetsidealene.

For tankesmien CIVITA er det et mål å bidra til økt forståelse og oppslutning om de verdiene som ligger til grunn for en fri økonomi, det sivile samfunn og styrket personlig ansvar. Med grunnlag i den liberale idètradisjon vil vi utvide rommet for den politiske debatt.

CIVITA er en uavhengig, liberal tankesmie. Det betyr at vi gir våre forfattere betydelig frihet, og innholdet i utgivelsene våre står for forfatterens regning.

Oslo, november 2005

Dag Ekelberg

Ass. Daglig leder

© CIVITA Senter for næringsliv og samfunn 2005  
ISBN 82-92581-13-8

CIVITA AS  
Akersgt. 36  
0180 OSLO  
www.civita.no

## **Den liberale stat: Et ideal**

Den personlige frihets kår i den store styringsstaten

## SAMMENDRAG

Politiske myndigheter disponerer i Norge i dag mer enn halvparten av landets inntekter. De er landets suverent største arbeidsgiver og vår største kapitalist. De styrer landet både ved lover og bevilgninger. Den tar for seg fire forskjellige områder der styring utøves; Det er for det første politiske tiltak for å rette opp markedsimperfeksjoner, for det andre tiltak for å skape et sosialt sikkerhetsnett, for det tredje fordelingspolitiske tiltak og endelig tiltak som har til formål å styre landet mot spesifikke mål.

Hovedformålet med utredningen er å drøfte i hvilken grad denne politiske styring begrenser den personlige frihet. Utredningens konklusjon er at styringen alt i alt har medført en betydelig frihetsinnskrenkning, selv om de enkelte styringstiltaks effekter i så måte varierer betydelig.

Utredningen drøfter også i hvilken grad styringen har ført til at de mål som var begrunnelsen for den, er blitt oppnådd. Her er konklusjonen at styringstiltakene i stor grad – nesten alltid – har sviktet, i den forstand at målene med den ikke er blitt realisert. Ofte har man oppnådd det motsatte av det man tok sikte på.

Dette er politikerne i stor grad klar over. Det stilles derfor spørsmål ved hvorfor politikerne fører en politikk som både begrenser den personlige frihet og som samtidig ikke fører til de erklærte politiske mål. Svaret må være at politikken er fordelaktig for politikerne selv.

Avslutningsvis vises det til at velgere, når de først har fått sjansen, har sluttet opp om løfter om å begrense den store styringsstat og å reetablere den liberale rettsstat.

# I

## Innledning: Den evige konflikt

Det sentrale prinsipp i den liberale stat er hensynet til det enkelte menneskes frihet.

En leksikonomtale<sup>1</sup> av liberalismen lyder som følger:

”Politisk og økonomisk anskuelse som oppstod i annen del av 1700-tallet.

På det politiske plan krevde den avskaffelse av adelsprivilegiene, innføring av ytringsfrihet, trykkefrihet, trosfrihet og andre individuelle friheter, samt utvidelse av befolkningens andel i statsstyret. ...

På det økonomiske felt ville liberalismen har størst mulig frihet for enkeltindividet ved bl.a. næringsfrihet innenlandsk og frihandel over landegrensene.

Den økonomiske liberalismes ideer fikk sin første utforming av Adam Smith i boken *Wealth of Nations* (1776), et sterkt oppgjør med det rådende merkantilistiske system”.

Det ble imidlertid samtidig erkjent at den individuelle frihet som liberalismen forfektet bare kunne ivaretas av en stat og at statens hovedoppgave måtte være å beskytte den enkelte mot å få sin frihet beskåret ved andres bruk av tvang. John Stuart Mill<sup>2</sup> hevdet følgende prinsipp for statens inngrep:

”That principle is, that the sole end for which mankind is warranted individually or collectively in interfering with the liberty of action of any of their number, is self-protection. That the only purpose for which power can be rightfully exercised over any member of a civilized community, against his will, is to prevent harm to others”.

Mer enn 200 år senere hevder Robert Nozick<sup>3</sup> et liknende syn. Han fremholder at selv om man gir sin tilslutning til et anarkistisk frihetsprinsipp, vil naturlige prosesser som ikke Onødvendigvis innebærer noen tvang, føre til statsdannelser. Det vil oppstå et marked for sikkerhet. ”Sikkerhetsorganisasjoner” vil bli dannet og markedsført. Konkurransen mellom disse vil lede til dannelsen av det han kaller ”the ultra minimal state”. Sikkerhetstjenesten må

<sup>1</sup> Hjemmets store leksikon, Oslo 1988.

<sup>2</sup> John Stuart Mill: *On Liberty*, Prometheus Books, 1986, opprinnelig publisert i 1759.

<sup>3</sup> Robert Nozick: *Anarchy, State and Utopia*, Basic Books 1974

bli altomfattende og gjelde for alle innenfor det geografiske området som blir dekket og "the ultra minimal state" vil utvikle seg til "a minimal state". Han skriver:

"Our main conclusions about the state are that a minimal state, limited to the narrow function of protection against force, theft, fraud, enforcement of contracts and so on, is justified; that any more extensive state will violate persons' rights not to be forced to do certain things, and is unjustified, and that the minimal state is inspiring as well as right. Two noteworthy implications are that the state may not use its coercive apparatus for the purpose of getting some persons to aid others, or in order to prohibit activities to people for their own good".

Gradvis har imidlertid det liberale statsideal som Mill forfektet måttet vike for en stadig voksende stat med langt flere oppgaver enn det å være kun en "nattvekkerstat". Spesielt i tiden etter den annen verdenskrig er det liberale ideal klart blitt erstattet av et styringsideal. Trond Bergh<sup>4</sup> skriver:

"Etter krigen (..) ble den passive – tilretteleggende – stat definitivt (..) erstattet av en mer aktiv stat med et kvalitativt nytt og utvidet ansvarsområde. Statens oppgave ble ikke lenger begrenset til å legge forholdene til rette for at utviklingen skulle "gå av seg selv". Staten skulle selv styre utviklingen".

Etter at Trond Bergh skrev det som er sitert ovenfor, har omfanget av statens virksomhet økt ytterligere. I dag utgjør det offentlige inntekter i Norge mer enn halvparten av landets brutto nasjonalprodukt. Omfanget av statens økonomiske aktiviteter har økt tilsvarende. Staten er landet største kapitalist, arbeidsgiver, næringsdrivende og investor. Statens økonomiske aktiviteter kommer i tillegg til de opprinnelige statsoppgaver, som lovgiver og lovforvalter. Også på dette felt har det vært en meget sterk ekspansjon. Hvert år vedtas et stort antall nye lover og forskrifter. Lovproduksjonen synes å være økende. Det syn Nozick forfektet i 1977, at "the minimal state" var moralsk berettiget men at enhver større stat ikke var det, vil formodentlig i dag for mange fremstå som et ekstremliberalistisk standpunkt.

Den omfattende styringsstat, intervensjonsstaten, fører i langt større grad enn det som ville blitt akseptert i tidligere tider, til at det enkelte menneskets frihet blir innskrenket. Ett forsvar for dette er at den økonomiske vekst (som styringsstaten tillegges æren for) har økt

---

<sup>4</sup> Trond Bergh: *Norsk økonomisk politikk 1945 -65*, fra boken *Vekst og Velstand, Norsk-politisk historie 1945 - 65*, Universitetsforlaget 1977

menneskenes muligheter til å utfolde seg. De aller fleste har i dag, hevdes det, betydelig større handlefrihet enn våre fattige forfedre. Mot dette kan det anføres at velstandsutviklingen ikke er et resultat av politisk styring, men at styringen i stedet har påført oss kostnader og at veksten er et resultat av det markedsøkonomiske system. Men mer prinsipielt må det hevdes at det liberale frihetsbegrep ikke dreier seg om ”muligheter”, men gjelder det negative ”frihet fra”, ikke det positive ”adgang til”. Det er ikke handlefrihet som er det liberale ideal, men frihet fra å bli tvunget til å handle mot sine egne interesser.

Selv om enkelte har hatt prinsipielle innvendinger mot fremveksten av den store styringsstat fordi den begrenser det enkelte menneskets frihet, har politiske intervensjoner blitt vedtatt og satt ut i livet fordi det politiske flertall har ment at det har vært viktigere å løse de oppgaver som i hvert enkelt tilfelle har vært begrunnelsen for intervensjonene, enn det tap av individuell frihet de kunne tenkes å medføre.

Formålet med denne utredning er å drøfte denne påstand. Det synes i utgangspunktet rimelig å anta at enkelte intervensjoner ikke har de frihetsinnskrenkende virkninger som Mills og Nozick advarer mot, selv om de fleste vil ha det. Det er dessuten svært rimelig å anta at intervensjonene ofte har vært mislykkede, at de ikke har hatt de tilsiktede virkninger. I den grad dette er tilfelle, vil selv små frihetsbegrensende effekter være vanskeligere å forsvare. Oppgaven er således todelt: Dels å drøfte intervensjonenes eventuelle frihetsinnskrenkende virkninger, dels å drøfte deres effektivitet.

Drøftingen knytter seg til fire grupper eller kategorier av styringstiltak eller intervensjoner, som har prinsipielt ulike formål:

- (a) Vi har for det første de intervensjoner som har til formål å korrigere for markedsimperfeksjoner. Miljøtiltak og offentlig produksjon av fellesgoder er eksempler på dette.
- (b) For det annet har vi intervensjoner som har til formål å skape et sosialt sikkerhetsnett. Blant disse kan nevnes sosiale støtteordninger, sykelønnsordninger og pensjonsordninger. Men også den omfattende offentlige intervensjon på

arbeidsmarkedet vil bli drøftet i denne sammenheng og likeledes forskjellige former for offentlig prisregulering.

- (c) For det tredje har vi intervensjoner med det formål å påvirke den personlige inntekts- og formuesfordeling, i første rekke skattepolitiske tiltak.
- (d) For det fjerde kan vi gruppere alle de intervensjoner som har til formål å styre samfunnsutviklingen mot spesifiserte mål, slik at vi unngår en samfunnsutvikling som det politiske flertall anser som uheldig og oppnår noe som det ønsker. Kulturpolitikk, helsepolitikk, næringspolitikk og liknende politikkområder, er politikkområder der man finner eksempler på intervensjoner med slike formål.



## II

### Hva har intervensjonene ført til og i hvilken grad har de svekket den personlige frihet?

#### (a) Intervensjoner for å motvirke markedsimperfeksjoner

Det økonomiske argument for markedsøkonomien er at den sørger for at samfunnets ressurser blir effektiv utnyttet, både på kort sikt og på lang sikt. Nær sagt alle markeder lider imidlertid av imperfeksjoner, som skyldes at de priser som danner seg i markedet ikke gjenspeiler helt ut de ulemper eller fordeler vedkommende vare eller tjeneste har for andre enn for dem som produserer og forbruker, selger og kjøper. Under slike forhold vil transaksjoner som er privatøkonomisk lønnsomme, ikke nødvendigvis være samfunnsmessig lønnsomme. Det er i første rekke miljøskader av forskjellig art som skaper markedsimperfeksjoner. Miljøskadene vil ikke telle negativt i selgers eller kjøpers kalkyler, men vil være av betydning for nesten alle andre og vil således være av betydning for samfunnet. Det motsatte gjelder for såkalte fellesgoder. Det som karakteriserer dem er at når de først er tilgjengelige, vil de være til fordel for alle, men det er vanligvis ikke mulig å sjekke hvor mye hver enkelt bruker av dem og derfor ikke mulig å selge dem. Derfor vil den som påtar seg å produsere slike varer eller tjenester ikke kunne regne med å få dekket inn sine kostnader, og slike varer vil ikke bli produsert i markedet i det omfang det egentlig er ønsket eller behov for. De vanligste eksempler på slike fellesgoder er politi- og rettstjenester og militært forsvar. Grunnforskning kan nevnes som ytterligere et eksempel.

Offentlig produksjon av fellestjenester har tradisjonelt vært ansett som en naturlig statsoppgave, lenge før man fant på å betrakte eksistensen av fellesgoder som en markedsimperfeksjon. Man kan si at det er nettopp å sikre rettsstaten og å beskytte borgerne mot indre og ytre fiender som er statens legitime begrunnelse. Det er ingen konflikt mellom disse statsoppgaver og det liberale frihetsideal. Tvert om: Den individuelle frihet ville være truet dersom staten ikke sørget for at denne type fellesgoder ble produsert i tilstrekkelig omfang<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Den teknologiske utvikling har gradvis ført til at varer og tjenester som tidligere ble ansett som fellesgoder, i økende grad blir produsert og omsatt i markedet. Det bør også presiseres at fellesgoder (public goods) ikke er det samme som "merit goods", varer og tjenester som myndighetene mener er spesielt viktige og som de

Offentlige intervensjoner for å motvirke miljøskader kan begrunnes på liknende måte: De gjennomføres for å hindre at folk flest blir skadet som følge av transaksjoner som den enkelte ellers ikke har noen muligheter for å beskytte seg mot. Slike offentlige inngrep er av forholdsvis ny dato og veier egentlig ikke tungt i det samlede intervensjonsbildet. På samme måte som for offentlig produksjon av fellesgoder, kan man hevde at offentlige miljøbegrunnede intervensjoner også samsvarer med det liberale krav om at staten må verge borgerne mot å bli påført skader.

Miljøbegrunnede intervensjoner går vanligvis ut på å sørge for at de som forurenser slutter med det eller i det minste legger om til mindre forurensende produksjonsmetoder. Dette kan oppnås enten ved direkte pålegg om å treffe spesifiserte miljøtiltak eller ved at det innføres avgifter på forurensningen, men at det overlates til forurenseren å avgjøre om han skal betale og fortsette å produsere som før eller hvordan han eventuelt skal endre selve produksjonsprosessen.

Miljøbegrunnede intervensjoner reiser imidlertid to problemer som vanligvis ikke drøftes. Det ene er at selve intervensjonen vanligvis er basert på et prinsipp som kalles ”pp-prinsippet” (polluter pay principle)<sup>6</sup>. Det er den som forurenser som skal betale. Ronald Coase<sup>7</sup> hevder at dette prinsippet er feil. Problemet med miljøbegrunnede intervensjoner er at det er to kostnader som må veies mot hverandre. Den ene kostnaden er miljøskadene som påføres mange. Den annen kostnad er den som påføres produsenten når han pålegges å legge om produksjonsprosessen. Miljøintervensjonene krever derfor, i følge Coase, at det gjennomføres nytte-kostnadsvurderinger og de bør ikke baseres utelukkende på det enkle pp-prinsippet. Dette skaper det annet problem som består i at det vanligvis ikke er mulig å måle på noen objektiv måte verdien av de miljøforbedringer som oppnås. Dette henger sammen med at man ikke vil kunne vite hva de som blir berørt av miljøskadene egentlig ville ha vært villige til å betale for å bli kvitt dem. Dette skyldes eksistensen av det Coase kaller ”transaksjonskostnadene” i markedet. Det er derfor på ingen måte sikkert at de offentlige

---

intervenerer for å sikre at de blir produsert i et ønsket omfang. Disse intervensjonene blir behandlet nedenfor i avsnitt II (d).

<sup>6</sup> Dette prinsipp følger av Pigous *The Economics of Welfare*, som ble utgitt tidlig i 1920-årene.

<sup>7</sup> Ronald H. Coase: *Notes on the Problem of Social Cost*, gjengitt i *The Firm, the Market and the Law*, The University of Chicago Press, Paperback Edition, 1990.

miljøintervensjoner som gjennomføres er optimale i noen samfunnsøkonomisk forstand. Det synes allikevel liten grunn til å reise prinsipielle innvendinger mot dem ut fra et liberalistisk prinsipp.

På samme måte som det har vært en tradisjonell statsoppgave å sørge for produksjon av fellesgoder, har offentlige myndigheter i de fleste land spilt en sentral rolle for utbyggingen av samfunnets infrastruktur, vei og bane, telekommunikasjoner, flyplasser og havner o. l.. Det synes åpenbart å være gode grunner for på hevd at denne utbygging bør skje etter en viss plan, men utviklingen tyder på at mens man tidligere mente at det bare var nødvendig med en plan, har man etter hvert fått øynene opp for betydningen av private konkurrerende initiativ<sup>8</sup>. Det synes dessuten å være en voksende forståelse for at selv om myndighetene må spille en sentral rolle som planlegger og koordinator av infrastrukturutbyggingen, er det ikke nødvendig at det offentlig selv er utfører. Den privatisering som for tiden finner sted når gjelder produksjon av infrastrukturtenester, synes i første rekke å være begrunnet med at privat produksjon, på grunn av det lønnsomhetskrav den står overfor, er mer effektiv enn offentlig organisert produksjon. Det er vanskelig å se at valget mellom offentlig eller privat drift er av stor betydning i relasjon til det liberale frihetsidealet.

### **(b) Intervensjoner for å skape et sosialt sikkerhetsnett**

Under denne tittel vil vi drøfte forskjellige intervensjoner som alle har et tilnærmet felles formål: Å sikre at svake personer ikke blir rammet eller utnyttet på en urimelig måte. Først drøftes de intervensjoner som det er mest vanlig å tenke på i forbindelse med etableringen av et sosialt sikkerhetsnett, diverse sosialordninger og trygder. Dernest drøftes de intervensjoner som er truffet for å regulere arbeidsmarkedet, både direkte inngrep for å regulere arbeidsmiljøet og de lover og regler som gjelder for arbeidsmarkedets karteller. Endelig drøftes også tiltak for å sikre at varer og tjenester som politisk anses som viktige også vil være tilgjengelig for dem med lave inntekter. Prisreguleringer er det sentrale tiltak for dette formål.

---

<sup>8</sup> Eksistensen av kun en såkalt "essential facility" skaper erfaringsmessig monopolliknende situasjoner, som er vanskelig å handtere for konkurransemyndighetene. Det er et argument for å tillate at det etableres flere konkurrerende essensielle fasiliteter.

Omfanget og utformingen av disse intervensjonene er for tiden under debatt i nær sagt alle utviklede land. Det anføres at denne type intervensjoner har resultert i at samfunnets omstillingsevne og vekstkraft er blitt svekket og at resultatet, betydelig og stabil arbeidsledighet og svekket vekst, på ingen måte kan karakteriseres som spesielt sosialt. Det blir herunder vist til at land med friere arbeidsmarked og som i større grad vektlegger det individuelle ansvar er preget av betydelig vekstkraft og vitalitet, mens de land som har gått lengst i retning av regulere arbeidsmarkedet opplever stagnasjon. På den ene side har vi USA og på den annen EU. Det anføres mot dette at Europa kan fremstå som et sosialt forbilde i en globalisert verden og at den amerikanske "cowboyøkonomi" ikke kan være noe forbilde. Den følgende drøfting tar sikte på å vurdere de to spørsmål som er sentrale for denne utredning: Hvorvidt de intervensjoner som er truffet i Norge på dette felt har ført til målet med dem og i hvilken grad de har svekket den individuelle frihet. F.A. Hayek<sup>9</sup> hevder at:

“(,) though a few theorists have demanded that the activities of government should be limited to the maintenance of law and order, such a stand can not be justified by the principle of liberty. Only the coercive measures of government need to be strictly limited.”

Etter Hayeks oppfatning er det imidlertid en reell fare for nettopp dette, at intervensjonene medfører tvang:

”The reason why so many of the new welfare activities of government are a threat to freedom, then, is that, though they are presented as mere service activities, they really constitute an exercise of the coercive powers of government and rest on its claiming exclusive rights in certain fields”

Bærebjelkene i det sosiale sikkerhetsnettet i Norge er et sett av offentlige trygdeordninger som tar sikte på å beskytte den enkelte mot følgene av arbeidsløshet, sykdom, uførhet og å falle ut av arbeidsmarkedet av andre grunner. Obligatoriske pensjonsordninger må også anses som en maske i det sosiale sikkerhetsnett. Dette systemet er meget omfattende og legger beslag på en stor del av statens skatteinntekter. Det ligger i dette en implisitt forutsetning at myndighetene beslaglegger enkelte personers inntekter, for å bruke dem til fordel for andre. Det er direkte i strid med Nozicks prinsipper for the minimal state. Hva fordelingseffektene av

---

<sup>9</sup> F.A.Hayek: *The Constitution of Liberty*, Routledge and Kegan Paul, 1960. Se spesielt kapittel 17, *The Decline of Socialism and the Rise of the Welfare State*

de sosialpolitiske tiltak i praksis er, kan imidlertid diskuteres. Dette spørsmål tas opp i avsnitt II (c) nedenfor.

Spesielt de obligatoriske pensjonsordningene griper direkte inn i det enkelte menneskets råderett over sine egne inntekter og begrenser den individuelle frihet. Det er all grunn til mene at mange ville ha valgt å innrette seg annerledes, både med hensyn til hvor stor del av sine disponible inntekter de vil sette av for å dekke fremtidige behov og med hensyn til hvordan de ville sørget for det, enn de i dag faktisk har anledning til. Det samme gjelder formodentlig hva angår folks preferanser med hensyn til å forsikre seg mot sykdom og arbeidsløshet. Det kan imidlertid ikke sies at disse intervensjonene direkte går ut over de grenser Mill og Nozick trekker for akseptable statlige aktiviteter.

Derimot kan det i aller høyeste grad stilles spørsmål ved om disse intervensjoner treffer riktig, om de gjeldende offentlige inngrep effektivt løser de problemer de ble innført for å bøte på. Det sosiale sikkerhetsnettet sørger for at de som er blitt syke, uføre eller mister jobben av andre grunner, kan opprettholde en viss sosial- og økonomisk minstestandard. Men viktigere er det for den enkelte at han ikke blir syk eller ufør og at han ikke mister jobben. Alle tenkelige støtteprogrammer har to virkninger: De hjelper dem som har kommet i vansker, men fører flere inn i vansker fordi sikkerhetsnettet reduserer frykten for å komme i vansker. Jo mer finmasket det sosiale sikkerhetsnettet er, jo lettere er det å falle i det. Det skaper en uheldig incentivstruktur. Dette er inngående behandlet av Charles Murray<sup>10</sup>.

I følge Murray var det i 1950, med våre dagers definisjoner, 45 millioner fattige amerikanere. De fattige utgjorde 30 prosent av befolkningen. Dette ble da ikke ansett som noe problem. I 1968 var antall fattige gått sterkt ned, fra 45 millioner til 25. Men da ble fattigdommen opphøyd til et politisk tema. President Lyndon Johnsons visjoner om å skape "the great society" førte til at nye sosiale programmer ble utviklet og milliarder ble satt inn for å løse fattigdomsproblemet, arbeidsløshetsproblemet, slumproblemene, familieoppløsningsproblemet og flere andre problemer.

---

<sup>10</sup> Charles Murray: *Losing Ground*, Basic Book, 1984.

Da innsatsen økte, forverret forholdene seg. De trender som var gode før politikerne kastet seg over problemene, forverret seg eller sluttet å forbedre seg. Murray spør: Hvorfor er det slik at vi oppnår det motsatte av det vi tok sikte på? Murray mener at det vesentligste årsak til at det gikk galt var at man svekket statusbelønningen ved å oppføre seg i samsvar med det borgerlige samfunns idealer. Den elite som konstruerte sikkerhetsnett ville aldri selv valgt å dra nytte av det. I de vellykkedes verden lønner det seg å stå på. Der høster de flinke og de flittige større belønning enn de middelmådige og de dovre. Det sosiale sikkerhetsnett lokket de svake, som ellers ville ha forsøkt å forbedre sine kår på den måte de vellykkede alltid har anvendt, ved å kvalifisere seg og ved å stå på, til i stedet å dra nytte av sikkerhetsnettets kortsiktige fordeler. "Det er ikke din feil", var slagordet. Intet har skadet de fattige mer enn dette, sier Murray.

Har det norske sosiale sikkerhetsnett vært en suksess? Selv om man svarer ja på dette spørsmål, er det få som er i tvil om at det også har hatt mange av de samme uønskede bivirkninger som Murray påpeker. Sykefraværet er meget høyt og de fleste er klar over at det ikke skyldes sykdom i og for seg, men lemfeldige regler med full lønn under sykdom basert på egenmeldinger. Vi har i dag flere uføre i Norge enn industriarbeidere og det synes helt klart at mange av de uføre, kanskje de fleste, ikke kan sies å være uføre, slik dette begrepet vanligvis oppfattes. Det høye tallet på uføre må ha sammenheng med at mange foretrekker å bli uføretrygdet fremfor å stå på i en kjedelig eller dårlig betalt jobb.

Velstandsutviklingen har forøvrig ført til at de allmenne pensjonsordninger utgjør en stadig mindre del av de eldres inntekter og at privat formuesoverføring ved arv spiller en stadig større rolle for inntektsfordelingen. Samtidig kommer stadig meldinger om at i de tilfeller hvor det er åpenbar nød, strekker det offentlige sikkerhetsnett ikke til.

På tross av de åpenbare svakheter dagens sosiale sikkerhetsnett lider av, er det ingen debatt om dets berettigelse. Men det er viss debatt om dets utforming og innretning. Mye taler for at et mindre omfattende og mindre generelt sikkerhetsnett ville ha vært mer effektivt. Det bør ikke anses som noen viktig sosial oppgave å ta seg av folk som i realiteten har evnen til å ta seg av seg selv, men det synes påtrengende at den bistand som må ytes til dem som virkelig trenger hjelp, blir mer dekkende enn den er i dag. Det er dessuten flere forhold som taler for

det sosiale sikkerhetsnettet ikke nødvendigvis bør være en offentlig oppgave, men at det med hell ville kunne utformes av det sivile samfunn.

Selv om det sosiale sikkerhetsnett i en viss utstrekning også begrenser enkeltmenneskets frihet, er allikevel hovedkritikken mot det, at det er for kostbart, at det har for store uheldige sosiale konsekvenser og at det kanskje heller ikke hjelper tilstrekkelig dem som virkelig har behov for det.

Politiske intervensjoner på arbeidsmarkedet er meget omfattende. De omfatter for det første direkte lovgivning som setter visse standarder med hensyn til arbeidstid og forhold på arbeidsplassene.

Det historiske utgangspunkt for denne form for politisk intervensjon synes å være de fabrikklover som ble vedtatt i England tidlig på 1800-tallet. Den generelle oppfatning var at forholdene i den voksende industri var uverdige og uakseptable. Myndighetene måtte gripe inn for å hindre eller regulere det omfattende barnearbeid og den umenneskelig lange arbeidstid og ellers sørge for at arbeidsplassene ble bedre med hensyn til lys, ventilasjon og ikke minst sikkerhetsutstyr. Karl Popper<sup>11</sup> er sterkt grepet av den beskrivelse Karl Marx<sup>12</sup> ga av forholdene og viser spesielt til kapittel 10 i *Kapitalen*, *The Working Day*. Men i motsetning til Marx, som mente at disse forhold nødvendigvis ville fremtvinge en sosial revolusjon og kapitalismens sammenbrudd, fremholt Popper at politiske intervensjoner gradvis hadde ført til at de uverdige forhold ble eliminert. Popper bruker betegnelsen ”piecemeal social engineering”.

Det er to spørsmål som bør stilles i forbindelse med iverksettelsen av de engelske fabrikklover i 1833: Det ene er hvorvidt forholdene i den gryende industri var så ille som det er vanlig å hevde og det annet om de politiske intervensjoner som ble iverksatt egentlig spilte noen rolle for at forholdene gradvis ble forbedret.

---

<sup>11</sup> Karl Popper: *The Open Society and Its Enemies*, opprinnelig utgitt av Routledge and Kegan Paul Ltd, 1945.

<sup>12</sup> Karl Marx: *Das Kapital*, først utgitt i 1867.

Den vanlige historiefremstilling går ut på at det kapitalistiske marked og spesielt industrialiseringen i sin barndom førte til enorme sosiale skader. Et stort antall offentlige og private granskningskommisjoner i England tidlig på 1800-tallet påpekte de elendige arbeidsforhold, med barnarbeid, lang arbeidstid og høy ulykkesfrekvens. Man ble også gjort oppmerksom på at de sosiale forhold var forferdelige, med drukkenskap, barnemishandling, trangboddhet og sykdommer som hører fattigdommen til. Reformene hadde ”moralen på sin side”, i følge en norsk historiker. Men dette syn og denne fremstilling er ikke enerådende.

Enkelte historikere hevder at den økte oppmerksomhet omkring de uakseptable økonomiske og sosiale forhold i England tidlig på 1800-tallet, i betydelig grad var basert på en gal oppfatning av de underliggende årsaker og av utviklingsretningen. T. S. Ashton<sup>13</sup> skriver:

”A careful reading of the reports would, indeed, lead to the conclusion that much that was wrong was the results of laws, customs, habits, and forms of organisation that belonged to earlier periods and were rapidly becoming obsolete. It would have brought home that it was not among the factory employees but among the domestic workers, that earnings were at their lowest. It would have provided evidence that it was not in the large establishment using steam power but in the garret or cellar workshops that the conditions of employment were at their worst. It would have led to the conclusion that it was not in the growing manufacturing towns or the developing coal fields but in remote villages and countryside that restrictions on personal freedoms and evils of truck were most marked. But few had the patience to go through these massive volumes”.

Et besøk på Thackraymuseet i Leeds gir et rystende bilde av de sosiale forhold i denne blomstrende industriby omkring 1840. Folk døde av arbeidsulykker, tuberkulose og diaré. Den gjennomsnittlige forventede levealder var meget lav. Men et besøk i landsbyen Haworth ikke langt fra Leeds, hvor Brontësøstrene vokste opp, vil gi det samme bilde. Også der var forholdene elendige. Den forventede levealder var 25 år. Dødsårsakene var de samme som i storbyen Leeds, tuberkulose og diaré.

Den bakenforliggende årsak var en annen: Fattigdom og uvitenhet. Det som i realiteten synes å ha vært konsekvensene av den begynnende industrialisering var at den økonomiske vekst gjorde det mulig for samfunnet å bekymre seg for forhold som det tidligere hadde måttet ta

---

<sup>13</sup> T.S.Ashton: *The Treatment of Capitalism by Historians*, gjengitt i F.A.Hayek (ed) ;*Capitalism and the Historians*, The University of Chacago Press, 1954.



for gitt, som et uttrykk for Guds vilje. Det var forbedringene, den økonomiske vekst, som muliggjorde reformene. W.H.Hutt<sup>14</sup> uttrykker det slik:

“That the apparent benefits wrought by the early factory acts are largely illusory is suggested by the steady improvement which was undoubtedly taking place before 1833, partly as a result of the factory system itself. All authorities, it is believed, admit that conditions were at their worst where domestic work prevailed and in the smaller factories and workshop, and there was a tendency for these to be eliminated through the competition of larger and more up-to-date establishments.”

Er det tenkelig at noe liknende har vært tilfelle i Norge og i de fleste andre utviklede land? Er dagens gode forhold på arbeidsmarkedet et resultat av intervensjonene, eller har intervensjonene i realiteten formalisert forbedringer som allerede hadde skjedd eller var i ferd med å skje? Hvis gjeldende arbeidsmarkedslovgivning ble opphevet, ville forholdene på arbeidsmarkedet da forverre seg?

Ingen kan gi noe sikkert svar på dette kontrafaktiske spørsmål, men det synes ikke urimelig å anta at lovgivningen i det lange løp ikke har hatt spesiell stor positiv betydning. Det er vanskelig å tro at arbeidsmarkedslovgivningen har bidratt til å forbedre arbeidsforholdene vesentlig i forhold til hva den økonomiske vekst og arbeidstakernes egne preferanser ville resultert i.

Myndighetenes intervensjoner på arbeidsmarkedet består imidlertid ikke bare i direkte lovgivning som omtalt ovenfor. Myndigheten har også intervenert for å bestemme regler for hvordan konflikter på arbeidsmarkedet skal løses. I den forbindelse er arbeidsmarkedets organisasjoner, spesielt arbeidstakernes organisasjoner, tildelt betydelig makt. Disse organisasjoners makt utøves slik at de direkte begrenser det enkelte menneskets frihet til å innrette seg etter eget forgodtbefinnende, både med hensyn vedkommendes rett til å arbeide, med hensyn til hvor lenge vedkommende ønsker å arbeide, hvilken lønn han er villig til å godta m.v. I stedet for å beskytte enkeltmennesket mot å bli tvunget av andre til å handle mot sine egne interesser, beskytter myndighetene arbeidsmarkedets organisasjoner og gir dem rett til å utøve tvang. Denne tvang kan ta forskjellige former. Tariffbetingelsene begrenser direkte det enkelte menneskes rett til selv å ta stilling til sine arbeidsvilkår. Krav om

---

<sup>14</sup> W.H.Hutt: *The factory System of the Early Nineteenth Century*, opprinnelig publisert i *Economica*, March 1926, gjengitt i *Capitalism and the Historians*, op.cit.

organisasjonsplikt er direkte i strid med det liberale samfunns frihetsideal. Retten til å blokkere virksomheten til bedrifter som ikke deltar i en pågående arbeidskonflikt er direkte frihetsinnskrenkende hva enten blokkeringen utøves fysisk eller i form av demonstrasjoner foran inngangsdøren til arbeidsplassen for å sjenere dem som ikke ønsker å følge organisasjonens diktat<sup>15</sup>.

Det må være åpenbart at arbeidsmarkedslovgivningen og de rettigheter som er tildelt arbeidsmarkedets organisasjoner hviler på en oppfatning om at uten slik lovgivning og uten fagbevegelsens innsats så ville arbeidstakerne vært blitt avspist med en mindre del av den verdiskapning som har funnet sted. Denne oppfatning er ikke holdbar.

I et åpent marked med konkurranse vil den funksjonelle inntektsfordeling, arbeidskraftens og kapitalens andel av verdiskapningen, i det lange løp være bestemt av innsatsfaktorenes grensenytte i verdiskapningen, hensyn tatt til teknologiske forhold og etterspørselsforholdene. Det er en tilnærmet internasjonal pris på kapital og selv om arbeidskraften er mindre mobil, vil det også i praksis danne seg en gjengs pris på arbeidskraft i det relevante område. Det er produktivitetsveksten og den økte verdiskapning som har ført til lønnsøkninger, ikke organisasjonenes forhandlingsstyrke.<sup>16</sup>

De regler som gjelder for hvordan lønnsforhandlingene på det norske arbeidsmarked skal foregå tar i hovedsak utgangspunkt i de underliggende økonomiske realiteter. Når lønnsforhandlingene skjer mellom arbeidsgivere og arbeidstakere på den enkelte konkurranseutsatte bedrift, vil bedriftens konkurransedyktighet ”bestemme” lønnsutviklingen. Arbeidsgiverne vil vite at dersom bedriften går bra og de tilbyr mindre i lønnstillegg enn det andre gjør, vil de risikere å miste arbeidstakerne. Arbeidstakerne vil vite at dersom de forlanger så mye at bedriften ikke vil være i stand til å dekke kapitalomkostningene, vil de

---

<sup>15</sup> Organisasjonenes vilje til å bruke – eller misbruke – sin makt, har vært sterkere i enkelte land enn i andre. Det kan ikke være tvil om at Margaret Thatchers vellykkede kamp for å begrense fagbevegelsens makt i Storbritannia skyldtes at fagbevegelsen lenge hadde misbrukt sine rettigheter og mistet popularitet. Det er dessuten klart at Thatchers kamp mot fagbevegelsen ikke bare var begrunnet med at deres adferd hemmet den økonomiske vekst, men at den innebar en uakseptabel svekkelse av den individuelle frihet.

<sup>16</sup> I den grad organisasjonene makter å begrense tilbudet av arbeidskraft vil de kunne presse opp prisen på den som er tilgjengelig. Små grupper i grafiske fag og heismontører har maktet dette.

risikere å miste bedriften. De aktuelle trusler vil sørge for at forhandlerne kommer frem til et rimelig resultat.

Når lønnsforhandlingene skjer mellom store organisasjoner som representerer flere bedrifter, er forholdet ikke så klart. Forhandlingsresultatet vil lett kunne føre til at de beste bedriftene slipper unna med en lavere lønnsøkning enn deres lønnsomhet kunne gitt rom for, men de svakeste kan oppleve at deres konkurransesituasjon blir sterkt svekket. Dette er imidlertid ikke nødvendigvis noe samfunnsøkonomisk problem. Det vil kunne innebære at ressurser blir fristilt i de minst effektive foretak og gradvis stilt til rådighet for bedrifter som kan bruke dem med større lønnsomhet.

Forutsetningen for denne konklusjon er imidlertid at de bedrifter som inngår i forhandlingene reelt er konkurranseutsatte. Når lønnsforhandlingene skjer i bedrifter som ikke er konkurranseutsatte, som har muligheter for å velte økte omkostninger over på kjøperne, er det ingen økonomiske mekanismer som vil kunne garantere at lønnstilleggene som det blir enighet om svarer til den underliggende produktivitetsutvikling. Av denne grunn har det vært vanlig (i Norge) å anerkjenne at det er de konkurranseutsatte eksportbedrifter som må fastlegge hovedkursen for de nominelle lønnstillegg, alt basert på deres produktivitetsvekst og lønnsomhet.

Men når de fleste lønnstakere er sysselsatt i skjermede næringer, som i Norge der for tiden mer enn 30 prosent av samtlige arbeidstakere er sysselsatt i den offentlige sektor, er det vanskelig å se noen rasjonell begrunnelse for de "lønnsforhandlinger" som foregår. De har ikke til formål å fordele noen verdiskapning. Både ut fra et økonomisk synspunkt og ut fra et liberalistisk prinsipp, vil det være å foretrekke at offentlige arbeidsgivere og andre arbeidsgivere i skjermede sektorer bød på arbeidskraften ut fra et "take it or leave it" prinsipp. Da måtte den enkelte arbeidssøker selv vurdere om han eller hun ønsket å godta de tilbudte lønnsvilkår. Det er ingen grunn til å tro at dette i det lange løp ville føre til at de ansatte i offentlig sektor ville oppnå en lavere reallønnsutvikling enn under det gjeldende forhandlingssystem. Derimot ville et slikt system kunne være en garanti mot at det ble gitt så høye nominelle tillegg i skjermede sektorer at de konkurranseutsatte eksportbedrifter måtte nedlegges i et for stort omfang. Like viktig er at et slikt system ville redusere

organisasjonenes makt og gi det enkelte menneske større frihet til selv å bestemme hvordan vedkommende ønsker å innrette seg på arbeidsmarkedet.

En særegen intervensjon på arbeidsmarkedet er den lovgivning som gir de ansatte rett til å delta i bedriftens ledelse. Begrunnelsen for denne intervensjon har vært å øke det reelle demokrati (større medbestemmelsesrett). Hvorvidt hensikten er oppnådd kan diskuteres. Tanken har også vært at de ansatte vil være en betydelig ressurs for enhver bedrift, og at intervensjonen vil bidra til at den erfaring og de ideer de ansatte besitter vil kunne nyttiggjøres av bedriften. Om erfaringene på dette felt har vært gode eller dårlige, kan også diskuteres.

Det som derimot ikke diskuteres er at reglene om bedriftsdemokrati og om de ansattes medbestemmelsesrett har skapt store problemer både for eiere og ledere, men også for de ansattes representanter. Visse bedriftsproblemer kan ikke behandles i organer der de ansatte er representert og de ansattes representanter i bedriftens ledelse vil ofte mislike sterkt å være medansvarlig for beslutninger som kan være nødvendige å treffe for bedriften, men som samtidig ikke bare vil være upopulære hos bedriftens ansatte, men også være til ulempe for ansatte i andre bedrifter.

Alt i alt har myndighetenes forskjellige intervensjoner på arbeidsmarkedet i betydelig grad begrenset den individuelle frihet, både som en direkte følge av lover og andre offentlige regler, men kanskje i enda større grad fordi intervensjoner har gitt organisasjonene i arbeidslivet rett til å tvinge det enkelte individ til å handle i strid med egne preferanser. Det betydelige frihetsinngrep disse intervensjoner har medført, kan ikke forsvares eller begrunnes med at de har vært nødvendige for å sikre arbeidstakerne en rimelig del av den verdiskapning som har funnet sted eller for å sørge for akseptable forhold på arbeidsmarkedet. Det er mulig at intervensjoner har påskyndet utviklingen i ønsket retning, men det er ikke sannsynlig at de har spilt noen stor rolle. De sosiale forhold på arbeidsmarkedet er i første rekke et resultat av velstandsutviklingen.

Økonomisk vekst har påvirket preferansene. Ettersom prisen på arbeidskraft har gått i været, har de ansatte fått større sans for ikke å ta ut hele avlønningen i kontanter. I stadig større grad

blir andre hensyn vektlagt og selv om arbeidsmarkedslovgivningen ikke var vedtatt, ville de ansatte ha valgt å ta ut en økende del av verdiskapningen i form av bedre arbeidsmiljø, herunder kortere arbeidstid og regulerte ferier og friperioder.

En annen konklusjon er også sikker: Samtlige arbeidstakere vil ikke ha samme preferanser. Noen ville, i alle fall i perioder, ha ønsket å arbeide mer og tjene mer enn hva arbeidsmarkedslovgivningen har gitt adgang til. Intervensjonene har i betydelig grad medført at den enkelte arbeidstaker (og arbeidsgiver) er blitt tvunget til å oppføre seg i strid med sine egne ønsker. Intervensjonene har begrenset den individuelle frihet.

Blant de intervensjoner som i hovedsak tar sikte på å skape et offentlig sikkerhetsnett eller en velferdsstat er det også naturlig å omtale offentlige prisreguleringer. I Norge har denne form for offentlig intervensjon i markedet vært mer vanlig enn i de fleste andre land. Historisk har prisreguleringene, vanligvis i form av fastsatte maksimalpriser, sitt utgangspunkt i krigstidens vareknapphet. Intervensjonens begrunnelse var enkel: Enkelte viktige varer, som det var stor knapphet på, burde fordeles etter fysisk behov og ikke på grunnlag av den enkeltes kjøpekraft. Etter hvert som vareknappheten ble avvirket i etterkrigstiden, ble det gitt andre begrunnelser for å opprettholde prisreguleringer.

En begrunnelse for fortsatt prisregulering var ønsket om å dempe prisstigningen, som et virkemiddel i inntektspolitikken. Et politisk løfte om lavere prisstigning ble ansett som nødvendig for å oppnå enighet om mindre nominelle inntektstillegg. Dette inngikk som en del av den såkalte ”stabiliseringslinje” som blant annet baserte seg på omfattende bruk av prissubsidier for å holde et ønsket prisnivå. Men også etter at stabiliseringspolitikken var gitt opp, ble prisstopp og prisregulering ofte iverksatt i forbindelse med de enkelte lønnsoppgjør, ofte som en del av såkalte ”pakker”.

En annen begrunnelse for prisregulering (herunder husleieregulering og renteregulering) var ønsket om å varer og tjenester som var svært viktige for folk flest, ikke ble for dyre. Prisreguleringene fikk et fordelingspolitisk aspekt.

Erfaringene med prisreguleringene var ikke gode. Regulerte og lave priser førte til køer. Køene, eller andre former for rasjonering, førte til irritasjon, kritikk og omgåelser. Det oppsto ganske tidlig tvil om hvem som tjente på de regulerte og lave priser og om de i det hele tatt hadde noen gunstige inntektsfordelingsvirkninger. Av større realøkonomisk betydning var at prisreguleringene førte til ulønnsom anvendelse av landets resurser og indirekte, på samme måte som mange andre reguleringer, til å svekke omstillingsevnen i samfunnet.

Det kan være spesiell grunn til å understreke husleiereguleringenes skadelige virkninger. Den norske husleieregulering gikk opprinnelig ut på at husleiene skulle fryses på det nivå de lå på 9. april 1940. Mens hensikten opprinnelig var å beskytte leietakerne (de svake) mot å bli urimelig utnyttet av huseierne (de sterke), ble det tidlig ganske åpenbart at fordelingsvirkningene var ganske uoversiktlige. Men verre var at husleiereguleringen bidro til manglende vedlikehold av boligmassen og til forslumming. ”Det er to måter å ødelegge en by på”, sa professor Assar Lindbäck i et foredrag i Oslo for flere år siden. ”Den ene er bombing. Den andre er husleieregulering. Men husleieregulering er klart den mest effektive”. Igjen må konklusjonen bli at prisregulering som politisk intervensjon betyr både et inngrep i den personlige individuelle frihet og at den dessuten som oftest har vært mislykket og endog hatt store skadelige virkninger.

### **(c) Intervensjoner for å sikre en rettferdig inntektsfordeling**

I nær sagt alle land har det vært et mål for politikere å sørge for en jevn eller rettferdig inntekts- og formuesfordeling. I Norge har dette målet stått sterkere og påvirket politikktutformingen i langt større grad enn det som har vært vanlig i andre land. Inntektsutjevning har for det første vært søkt oppnådd ved utformingen av skattereglene, som er preget av en sterk formell progresjon, men likhetsidealet har også påvirket utformingen av politikken på andre områder, som helsepolitikken, undervisningspolitikken og næringspolitikken.

Det har vært anført forskjellige argumenter for ”mer likhet” eller ”mer rettferdighet”. Ett argument går ut på at et egalitært samfunn representerer et høyere velferdsnivå enn et

samfunn med store ulikheter, fordi en krone betyr mer for de fattige enn for de rike. Overføres en krone fra den rike til den fattige, mottar den fattige mer enn den rike gir avkall på.

Et annet argument er at et egalitært samfunn er mer motstandsdyktig mot ytre farer enn et samfunn med store klasseforskjeller. Følelsen av at alle er ”i samme båt” gjør det mulig å mobilisere en latent fellesinteresse til forsvar for samfunnet. Det synes imidlertid klart at hovedargumentet for mer likhet er at dette er en verdi i seg selv, og at store økonomiske ulikheter er ikke rettferdig. Det har vært vanlig å betrakte store ulikheter som et resultat av privilegier.

Det er imidlertid klart at verken likhetsidealet eller rettferdighetskravet<sup>17</sup> kan formuleres på noen presis måte. Irving Kristol<sup>18</sup> forteller at han som redaktør av tidsskriftet *The Public Interest* hadde tilskrevet en rekke fremtredende personer som gjentatte ganger hadde gitt uttrykk for at den amerikanske inntektsfordeling var både skjev og urettferdig, og hadde bedt dem om å skrive en artikkel hvor de presenterte en fordeling og et fordelingsprinsipp som etter deres mening ville være rettferdig. Kristol føyde imidlertid til at han aldri hadde fått noen slik artikkel, og han var etter hvert kommet til at han aldri heller ville få noen.

Det er lett å forstå den kritikk som reises mot ulikheter som er oppstått på grunnlag av privilegier og enerettigheter. Det er imidlertid klart at selv om et samfunn i ”utgangspunktet” var preget av en fullstendig lik eller rettferdig fordeling, ville ulikheter oppstå som følge av borgernes forskjellige preferanser. Det er ikke noe urettferdig i at en person som arbeider hardt og sparer mye, etter hvert vil disponere flere ressurser enn en som tar det rolig og som nyter livet. Dessuten vil forskjellige personer ha forskjellige evner og anlegg. Noen synes kanskje at dette er urettferdig, men det er ikke mulig å gjøre noe med det. Det som derimot mange mener er mulig, er å drive fordelingspolitikken med sikte på å oppnå resultatlikhet. Etter deres oppfatning er sjanselikheter ikke tilstrekkelig.

---

<sup>17</sup> Stein Ringen påpeker ”at mens likhet er et fordelingsprinsipp, er rettferdighet et behandlingsprinsipp. Likhet anviser hvordan goder og byrder bør *fordeles*; rettferdighet anviser hvordan ulike personer bør *behandles*. Likhetsbegrepet går på fordelingsresultatet, rettferdighetsbegrepet på fordelingsprosessen”. Stein Ringen: *Hvor går velferdsstaten? Fordelingspolitikkenes opprinnelse og fremtid*. Gyldendal Fakkell, 1981.

<sup>18</sup> Irving Kristol: *On Equality*, Dialogue, 1973, nr. 3

Den progressive utforming av skattereglene har vært diskutert siden de ble innført tidlig på 1800-tallet. Hayek viser i *The constitution of Liberty* til det motargument J.R.McCulloch ga uttrykk for omkring 1830:

“The Moment you abandon the cardinal principle of exacting from all individuals the *same proportion of their income or of their property*, you are at sea without rudder or compass, and there is no amount of injustice and folly you may not commit”.

Hayek selv føyer til:

“The real reason that all assurances that progression would remain moderate have proved false and why its development has gone far beyond the most pessimistic prognostications of its opponents is that all arguments in support of progression can be used to justify any degree of progression”.

At det enkelte menneske må bidra til å finansiere fellesskapets utgifter kan ikke anses som noen form for frihetsinnskrenkning, og det kan heller ikke reises noen prinsipiell innvending mot beskatning ut fra et liberalistisk frihetsprinsipp. Men en progressiv beskatning som både i prinsippet og også i praksis kan sammenliknes med konfiskasjon, er klart i strid med sentrale liberale prinsipper. En av statsmaktens viktigste oppgaver er å beskytte den private eiendomsrett. Det at staten selv beslaglegger den private eiendom til egne formål eller for å overføre midlene til andre som etter statens mening har større behov for dem, er i strid med hovedprinsippet i det liberale samfunn.

Når skatteprogresjonen eller den generelle utjevningpolitikk i Norge er blitt utsatt for kritikk, er kritikken imidlertid sjelden basert på liberale prinsipper. Kritikken går for det første ut på at progresjonen er blitt så sterk at den fremstår som urimelig. På grunn av inflasjonen og inntektsveksten vil vanlige inntektstakere bli utsatt for progressiv beskatning, hvis ikke satsene endres. En annen kritikk går ut på at i bestrebelsene på å gjennomføre inntektsutjevning via skattereglene, er disse etter hvert blitt så kompliserte at de ”smarte” unngår å bli rammet av progresjonen. De tilpasser seg reglene. De formelt progressive regler bidrar i realiteten ikke til inntektsutjevning. En tredje innvending mot progressive skatter går ut på at de, mer enn mange andre skatter, påfører samfunnet kostnader, fordi skattereglene gjør det privatøkonomisk lønnsomt å oppføre seg på måter som er samfunnsøkonomisk ulønnsomt.



Skattereglene er basert på nominelle satser. For inntekter opp til et fastsatt nivå, x kroner, skal det ikke betales skatt. For inntekter over dette nivået skal det betales skatt, og skattesatsene øker med den nominelle inntekt. Med prisstigning betyr dette at en person, som ikke har hatt inntektsøkning fra ett år til et annet, vil bli utsatt for sterkere reell beskatning hvis skattesatsene ikke endres. I og med at de politiske vedtak om å endre skattesatsene nesten alltid vil være diskresjonære vedtak (de er sjelden basert på et overordnet prinsipp), synes det som om det i praksis har vært en tendens til at inflasjonen har gradvis har forsterket skattetrykket over en del år, inntil forholdet er blitt så uholdbart at det blir nødvendig med en forholdsvis betydelig reduksjon av de formelle skattesatser. Slike vedtak omtaler politikerne gjerne som skattelette. En betydelig del av skattedebatten dreier seg om hvordan de formelle regler bør justeres slik at de, sett i forhold til prisstigning og økonomisk vekst, innebærer omtrent samme realbelastning som opprinnelig tenkt.

Det er en illusjon å tro at beskatningen bidrar til å skape større likhet i samfunnet.

Hovedgrunnen til at de ikke gjør det, er at virkelig rike, de som eier bedrifter, nødvendigvis må skattes på en annen måte enn lønsmottakere. Selskapsskattens kompleksitet gir dem som eier selskapene muligheter til å unndra seg beskatning som lønsmottakerne ikke har.

Professor Ole Gjems-Onstad skriver<sup>19</sup>:

”Vi kunne lindret litt på urettferdigheten i skattesystemet mellom de virkelig rike og folk flest ved å redusere eller fjerne toppskatten og dermed skatten på lønnstakere. Men da måtte politikerne, ikke minst Ap og LO fortelle folk hvordan skattesystemet fungerer. Men det vil de ikke. Det må man forstå: Opprinnelig het det at skattesystemet skulle skape mindre forskjeller. I dag er sannheten at forskjellen mellom de virkelig rike og lønnstagere flest er større etter skatt enn før skatt”.

Det samfunnsmessige skatteideal er skatteregler som ikke påvirker de enkelte menneskers adferd. Det som vil være lønnsomt å gjøre uten skatter, bør også være lønnsom adferd med skatter. Det er få eksempler på skatter som er ”nøytrale” i så måte. De aller fleste skatter skaper forvridninger. De virker til å gjøre det privatøkonomisk lønnsomt å oppføre seg på en måte som ikke er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Denne forvridning er illustrert i NOU 1996:9, *Grønne skatter*, ved følgende eksempel:

”Vedlikehold av bolig, båt, bil, hage eller lignende er tjenester som det er mulig å kjøpe i markedet, men som mange likevel velger å utføre selv. Dette kan delvis skyldes at skattesystemet favoriserer hjemmeproduksjon, selv om det isolert sett kan være mer effektivt

---

<sup>19</sup> Ole Gjems-Onstad: *Enighet om skatt*, VG, 26. august 2005.

å kjøpe tjenesten i markedet. Anta at en profesjonell person kan utføre jobben på 100 timer og må ha 10 000 kroner utbetalt etter skatt for å være villig til å gjøre den. Med en marginalsatt på 50 pst. betyr dette at han må få en bruttolønn på 20 000 kroner. En potensiell oppdragsgiver har også en marginalsatt på 50 pst., og det betyr at han må ha en bruttolønn på 40 000 for å kunne betale den profesjonelle personen for å utføre jobben. Med mindre verdien for oppdragsgiver av å få en profesjonell til å utføre jobben er fire ganger så høy som den profesjonelle krever i kompensasjon, er det i dette tilfellet lønnsomt å utføre vedlikeholdsarbeidet selv. Hvis vedkommende f. eks. bruker 150 timer på jobben, har samfunnet i en viss forstand sløst bort 50 arbeidstimer som kunne vært brukt til mer produktiv eller nytteskapende virksomhet. Årsaken til vridningen i dette eksemplet er at det må betales skatt av formell lønnsinntekt, mens hjemmeproduksjon er fritatt”.

Det foreligger mange beregninger eller anslag over hva skattevridningen alt i alt koster samfunnet. I NOU 1996:9 vises til beregninger som gjør det mulig, basert på flere usikre forutsetninger, å trekke den konklusjon at det koster ca. 38 øre å kreve inn en krone mer i form av lønsskatt. For visse andre skatteformer er vridningen og dermed effektivitetstapet vesentlig høyere enn dette. I tillegg til de kiler forskjellige skatteformer driver inn på arbeidsmarkedet, skaper de også vridningseffekter på kapitalmarkedene. Skattereglene gjør enkelte pengeplasseringer mer privatøkonomisk lønnsomme enn alternative plasseringer som ut fra et samfunnsøkonomisk syn ville ha gitt en langt høyere avkastning.

Det er naturlig å trekke den konklusjon at det skattesystem som er utformet for skape større likhet eller rettferdighet, svikter på flere måter. Det er for det første klart i strid med sentrale liberale samfunnsprinsipper. Det innskrenker den personlige frihet og til en viss grad tvinger den enkeltmennesker til å handle i strid med sine egne interesser. Men skattesystemet svikter også på den måte at det i realiteten ikke fører til likhet eller rettferdighet. Det er i første rekke skattesystemets kompleksitet som fører til omgåelser, og det er flere indikasjoner på at mulighetene for å unndra seg skattene er størst nettopp for dem skattene er ment å ramme. Endelig er det klart at skattene påfører samfunnet betydelige effektivitetstap.

Alle samfunn må forlange at innbyggerne betaler skatt for å finansiere fellesutgiftene. Mye tyder på at det skattesystem som vil være uangripelig ut fra et liberalt samfunnssyn, og som dessuten vil føre til minimale effektivitetstap, vil være et skattesystem kun basert på indirekte omsetningsavgifter og uten direkte skatter, verken på bedrifter eller personer. Erfaringer med de gjeldende skatteregimer kan tyde på at et slikt skattesystem verken ville føre til større ulikheter eller økt urettferdighet, snarere tvert om.

### (d) Intervensjoner for styre samfunnet

Mange politiske styringstiltak eller intervensjoner tar ikke sikte på å løse slike generelle problemer som er drøftet ovenfor, som å motvirke markedsimperfeksjoner, å skape et sosialt sikkerhetsnett eller å sikre en lik og rettferdig inntektsfordeling, men har til formål mer direkte å styre samfunnsutviklingen mot spesifikke mål. De politiske myndigheter kan ha satt seg mål for hvordan næringsutviklingen bør være og treffer tiltak for å nå disse mål og å hindre at utviklingen går i en annen – og uønsket – retning. Det kalles næringspolitikk. De politiske myndigheter har ofte sterke oppfatninger om hvordan bosettingen bør utvikle seg og hvordan den ikke bør utvikle seg, og treffer tiltak for styre utviklingen. Det går under betegnelsen distriktpolitikk. De politiske myndigheter har også ofte sterke preferanser med hensyn til hvordan det enkelte menneske bør oppføre seg, og hva det ikke bør gjøre, og treffer diverse styringstiltak i denne forbindelse. De kan kanskje betegnes som kulturpolitikk. I det følgende vil drøftingen konsentreres om et lite antall styringstiltak med de formål som er nevnt ovenfor. Igjen er spørsmålene: I hvilken grad begrenser disse styringstiltak den individuelle frihet, og i hvilken grad bidrar de til å nå de mål som er stilt opp for dem?

De politiske intervensjoner i næringspolitikken har vaklet mellom to prinsipper, et markedsøkonomisk prinsipp som innebærer at statsmyndighetenes næringspolitiske oppgave er å legge forholdene til rette ved hjelp av generelle næringsnøytrale tiltak, og et ”merkantilistisk” prinsipp som bygger på at myndighetene mer direkte har ansvaret for næringsutviklingen og for enkelte bedrifter. Både liberalistiske verdier og allment aksepterte økonomiske velferdsresonnementer taler for det første av disse to prinsipper, men myndighetene har allikevel ut fra andre politiske vurderinger ofte valgt å intervenere direkte for å styre næringsutviklingen.

Det er vanskelig å danne seg en klar oppfatning om i hvilken grad myndighetenes direkte næringspolitikk har ført til mindre individuell frihet, men indirekte må det være klart at alle direkte næringsintervensjoner innebærer at myndighetene omfordeler inntekt og formue til fordel for bestemte mottakere. Til en viss grad innebærer disse intervensjonene, spesielt bruk av konsesjonsvilkår og lignende, begrensede handlingsmuligheter for det enkelte menneske. Både erfaring og økonomiske velferdsanalyser synes klart å vise at direkte statlige næringsintervensjoner stort sett, kanskje alltid, har vært mislykkede.

Mens prinsippene for næringspolitikken har vært gjenstand for internasjonal debatt, har distriktpolitikk til dels vært et særnorsk fenomen. Norske politiske myndigheter har hatt langt klarere mål enn myndighetene i andre land med hensyn til å oppnå et bestemt bosettingsmønster, i første rekke for å hindre sterk fraflytting fra visse landsdeler. Tiltakene har dels vært å prioritere infrastrukturbyggingen i de fraflyttingstruede områder, dels å utforme skatte- og subsidiereglene til fordel for bosetting og næringsvirksomhet i disse områdene, dels ved å etablere statsfinansierte hjørnestensbedrifter der, og endelig ved direkte å flytte statlige arbeidsplasser for å stimulere bosettingen i distriktene.

På samme måte som for næringspolitikken generelt, er distriktpolitikken kritikkverdig ut fra et liberalistisk ideal. Den innebærer en omfordeling mellom enkeltmennesker som ikke er et resultat av frivillige handlinger, men av tvang. I tillegg har distriktpolitikken, særlig i den senere tid hatt innslag av tvangsflytting av arbeidsplasser, som innebærer at mange mennesker blir tvunget til å oppføre seg i strid med sine egne interesser.

Hvorvidt distriktpolitikken har vært vellykket kan i aller høyeste grad diskuteres. Mye tyder på at bosettingsmønsteret i det store og hele blir påvirket av krefter og preferanser som politiske tiltak ikke kan gjøre særlig mye med. I land som ikke driver noen form for helhetlig distriktpolitikk, som USA,<sup>20</sup> har man erfaring for at bosettingsmønsteret endrer seg kontinuerlig, påvirket av sysselsettingsmulighetene, men også av andre forhold som vær og klima, endringer i befolkningens alderssammensetning, dens kjøpekraft og preferanser, men kanskje også påvirket av enkeltstatenes evne til å lokke folk til seg.

Kulturpolitiske styringstiltak omfatter et bredt spekter av handlinger, fra reklameforbud for tobakk og alkohol, røykeforbud, statlig monopol for spilleautomater, støtte til diverse kulturelle aktiviteter og mye annet. Drivkraften for denne politikk er politiske oppfatninger og preferanser om hva det enkelte menneske bør gjøre og hva det helst ikke bør gjøre. Selv om enkelte av disse intervensjoner direkte begrenser enkeltmenneskets frihet, vil argumentet for dem være det motsatte: At disse tiltak ikke bare øker tilgangen på visse kulturelle goder og

---

<sup>20</sup> Amerikanske politikere har gjennom årene fått vedtatt et stort antall støttetiltak til fordel for sine egne velgere, men dette anses ikke som distriktpolitikk i vår betydning av ordet.

tjenester, men at de også bidrar til å øke kvaliteten på dem. Det er særlig den offentlige støtte til produksjon og omsetning av såkalte ”merit goods” som er berettigelsen for dette argumentet. ”Merit goods” er varer og tjenester som etter politikernes oppfatning er av høy kvalitet, men som fordi de er kostbare, og kanskje også av andre grunner, lite etterspurt, ikke vil bli tilbudt i et marked basert på lønnsomhetsprinsippet. Statsstøtten til ”merit goods” er således begrunnet både med ønsket om at folk skal bruke mer av disse varer og tjenester, og dels med at det er viktig for samfunnet at de er tilgjengelige.

Som allerede nevnt vil kulturpolitisk begrunnede offentlige intervensjoner til dels direkte begrense enkeltmenneskets frihet til å handle i samsvar med sine egne preferanser. Men tyngden av disse intervensjoner har til formål å lette tilgangen på - og anvendelsen av - visse kulturtenester. Dette er igjen til dels basert på en paternalistisk holdning, dels begrunnet med at samfunnet er tjent med å opprettholde visse kulturelle verdier som ellers ville ha gått tapt om de var avhengig av å omsettes i markedet. Hvor berettiget denne politikk er, vil det selvsagt være delte meninger om. Selv om den paternalistiske oppdragerpolitikk må være i strid med et liberalistisk samfunns prinsipper, er hovedspørsmålet allikevel hvor riktig argumentet er: Vil betydelige kulturelle verdier gå tapt dersom det offentlige ikke bruker skattebetalernes penger til å sørge for at kulturgoder blir tilbudt i markedet?

Dette spørsmål er drøftet i rapporten *Markedet og de kulturelle verdier*<sup>21</sup>. I rapporten blir det vist til at ”kultur” er et stort produkt i markedet i alle utviklede land, og at etterspørselen etter kultur er økende. Det er derfor liten grunn til generelt å støtte produksjon av aviser, bøker og fjernsyn med en kulturell begrunnelse. Disse kulturproduktene har stor markedsverdi og produseres med lønnsomhet i alle land. Andre kulturelle tjenester, som teater, opera, ballett og symfoniske konserter, mottar vanligvis offentlig støtte i de fleste utviklede land, men også slike kulturelle aktiviteter har i dag meget stor markedsverdi og ekspanderer for tiden på private markeder. Det samme gjelder for billedgallerier og andre museer. Forbrukerne er villige til å betale betydelige beløp for å adgang. Det vil allikevel være slik at kulturelle hensyn tilsier at det intervenseres for å ivareta nasjonale verdier.

---

<sup>21</sup> Egil Bakke: *Markedet og de kulturelle verdier. Kultur- og medienæringene i et samfunnsøkonomisk perspektiv*, Forskningsrapport nr. 10 – 2003, BI

Hovedkonklusjonen hva angår de kulturelle intervensjoner må være at de har uheldige frihetsinnskrenkende virkninger, at de til dels er unødvendige, men at de kan være berettigede på meget begrensede områder.

### III

#### Argumentet for frihet

I sitt verk *The Constitution of Liberty* (op.cit) påpeker F.A.Hayek at

“the case for individual freedom rests chiefly on the recognition of the inevitable ignorance of all of us concerning a great many of the factors on which the achievement of our ends and welfare depends...

The classical argument for tolerance formulated by John Milton and John Locke and restated by John Stuart Mill and Walter Bagehot rests, of course, on the recognition of this ignorance of ours....

The importance of our being free to do a particular thing has nothing to do with the question of whether we or the majority are ever likely to make use of that particular possibility....The freedom that may be used by only one man in a million may be more important to society and more beneficial to the majority than any freedom that we all use....

The benefits that I derive from freedom are (...) largely the result of the uses of freedom by others, and mostly of those uses of freedom that I could never avail myself of.... What is important is not what freedom I personally would like to exercise but what freedom some person may need in order to do things beneficial to society. This freedom we can assure to the unknown person only by giving it to all”

Denne utredning har hatt til formål å drøfte i hvilken grad den individuelle frihet er blitt begrenset av offentlige styringstiltak på forskjellige områder. Det må slås fast at alle offentlige intervensjoner for å styre samfunnet i større eller mindre grad virker til å begrense den personlige frihet. Det er allikevel trolig at en slik gjennomgåelse av de enkelte former for styringstiltak undervurderer deres samlede frihetsberøvende effekt.

Staten utøver ikke bare sin makt gjennom lovgivning og bevilgninger. I Norge er staten landets største arbeidsgiver og landets største kapitalist. Et stort antall av de styringslover som er vedtatt er utformet som fullmaktslover, som gir staten betydelige muligheter for å utøve fritt skjønn. Mange vil derfor kvie seg for å handle i samsvar med sine egne interesser, selv

om de formelt står fritt til å gjøre det, hvis de vet eller frykter at deres handlinger vil bli mislikt av staten.

Det kan godt være at denne frykt er overdreven, at det i realiteten er liten grunn for den enkelte til å tro at staten vil bruke sin makt til å straffe oppsetsige gjerninger. Det synes allikevel liten grunn til å betvile at den store styringsstat skaper ufrihet. De fleste vil forstå at det gjelder å være litt ”musikalsk”. Men går ikke gjerne staten i mot. Det er ikke sikkert at man blir straffet om man gjør det, men det lønner seg ikke. Den sosialiserte ufrihet i styringsstaten kan være betydelig.

Utredningens gjennomgang av de forskjellige styringstiltak har dessuten gitt den konklusjon at tiltakene eller intervensjonene ofte eller kanskje vanligvis ikke har ført til det som var hensikten med dem. Dette har lenge vært påpekt av mange kritikere og analytikere. En forklaring på at politikerne opprettholder en politikk som for det første begrenser den individuelle frihet og som dessuten ikke fører til de erklærte mål, er at den politikk som føres er til fordel for politikerne selv.

Professor Erling Eide hevder<sup>22</sup> at denne måte å betrakte politikk på står sentralt i den såkalte ”Public Choice-teorien”<sup>23</sup>:

”Det sentrale poeng her er, slik vinneren av Nobels minnepris i økonomi James M. Buchanan, statsviteren Mancur Olson og andre har forklart, at politikere, byråkrater og medlemmer av pressgrupper forfølger sin egeninteresse med det resultat at det blir fattet beslutninger av tvilsom demokratisk gehalt. Politikere, som normalt ønsker gjenvalg, går inn for en politikk som prioriterer en viss sektor av næringslivet og som derved fremmer interessen til spesielle velgere. Disse gjør på sin side sin støtte på valgdagen avhengig av nettopp tiltak for sine særinteresser. Byråkrater innen samme sektor vil ha egeninteresse i slike prioriteringer og bli inspirerte til å lage utredninger og fremme saker i tråd med særinteressene. Men særinteressene vil fra alle de nevnte hold bli forsøkt skjult under mer spiselige målsetninger om hva samfunnet er tjent med for at opinionen og et flertall i den lovgivende forsamling ikke skal velte spillet”.

På tross av den frihetsinnskrenkning styringsstaten innebærer, på tross av at det er bred erkjennelse av at styringstiltakene sjelden fører til målene med dem, og til tross for at svært

<sup>22</sup> Erling Eide: *Fordeler og ulemper ved åpenhet i forvaltningen*, Venneskrift til Astrid Gjertsen, 1998.

<sup>23</sup> Hovedverket i Public Choice-teorien anses å være *The Calculus of Consent*, av James M. Buchanan og Gordon Tulloch, The University of Michigan, 1962. I dette verket drøfter de hvordan beslutninger som egentlig bare noen få støtter allikevel kan bli vedtatt ved hjelp av politiske samarbeidsavtaler.

mange også erkjenner at de begrunnelser som blir gitt for styringstiltakene ofte er slagord som dekker over den realitet at den politikk som føres i første rekke er til fordel for politikerne selv, er det tilsynelatende få som virkelig prinsipielt er opptatt av frihetens kår i styringssamfunnet.

Det er mulig at dette er en urimelig pessimistisk betraktning. De politikere som i den siste mannsalder har hatt som program å bekjempe den store stat og å øke enkeltmenneskets ansvar for sine egne handlinger, eksempelvis Ronald Reagan i USA og Margaret Thatcher og også Tony Blair i Storbritannia, hadde og har stor suksess blant velgerne – men ikke i statsstøttede media. Aviser, radio og fjernsyn er opptatt av de ugjorte oppgaver og utgjør en stor pressgruppe for mer statsstyring. Det er allikevel en mulighet for at den liberalistiske idé har bredere støtte blant folk, enn hva politikerne tror og hva politikerne egentlig er interessert i. Denne utredning er et lite bidrag til å holde den liberale idé levende.