

CIVITA-KRONIKKEN

STORE PLANER - SØRGELIGE RESULTATER

Egil Bakke



The best-laid schemes o' mice and men
Gang aft agley,
An' lea'e us nought but grief and pain
For promised joy!

Robert Burns

DE STORE POLITISKE PLANERS SØRGELIGE RESULTATER

Egil Bakke

UTGIVERS FORORD

I dette essayet belyser tidligere konkurransedirektør Egil Bakke de ambisiøse målene og resultatene av planøkonomi og ”sosial ingeniørkunst” i etterkrigstidens Norge. Bakke skisserer hovedelementene i en ”politisk retrett” fra markedet for å skape grunnlag for økt vekst.

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, august 2006

Dag Ekelberg
Ass. Daglig leder

ISBN 82-92581-18-9

© CIVITA – Senter for næringsliv og samfunn

Akersgt. 36

0180 OSLO

www.civita.no

1.0 Innledning og problemstilling

Siden omkring 1970-1980 har vi opplevd en markedsøkonomisk renessanse over hele verden. Den har utviklet seg på forskjellig vis i ulike land. Noen steder har den markert seg som en frihetsbølge, som feide vekk gamle monolittiske samfunnssystemer, som i Sovjetunionen og i Øst-Europa. I andre deler av verden har markedsøkonomien bidratt til store endringer, selv om de formelle politiske strukturer ikke har endret seg, som i Kina og i India. Også i Vest-Europa har endringene skjedd med bibehold av de formelle politiske overbygningene og de politiske slagord er til dels uendret, men innholdet har endret seg fundamentalt. De skandinaviske land, Storbritannia, men også de kontinentaleuropeiske land har vært sterkt påvirket av markedsøkonomiske ideer og den økonomiske politikks utforming er betydelig endret. Endog noen afrikanske - og latinamerikanske land har lagt sentral politisk-økonomisk planlegging til side, til fordel for desentraliserte markeder.

Den bakenforliggende årsak til denne omfattende endring i synet på hvordan politisk styring bør utøves og hvordan den økonomiske politikk bør utformes, vil ikke kunne presiseres med noen grad av utvilsomhet. Hvorfor nye idéer bryter gjennom og gamle forlates, vil trolig alltid være en gåte for de fleste av oss. Det som har skjedd er at en gammel idé, den sosialistiske idé, er blitt avløst av en annen idé, den liberale idé om frie markeder. I følge denne idé er den politiske oppgave ikke å styre samfunnsutviklingen mot bestemte politiske mål, men å etablere en rettsstat med den hovedoppgave å beskytte det enkelte menneskets frihet. Det synes liten grunn til å tvile på at én viktig årsak til at dette markedsøkonomiske system har vunnet frem, er en sterk misnøye med planøkonomiens resultater. Planøkonomien – og den tilhørende politiske styring – førte ikke til det forjettede land. I stedet for vekst og velstand fikk man mangler og køer. En annen årsak til den markedsøkonomiske renessanse er trolig, i alle fall forhåpentlig, at stadig flere verdsetter den frihet som markedsøkonomien vanligvis fører med seg.

I denne utredning drøftes mer inngående den første av disse to årsaker til markedsøkonomiens renessanse. Det tas sikte på å forklare hvorfor sentral økonomisk planlegging ofte svikter, hvorfor målene sjelden nås og hvorfor samfunnet i stedet for de lovede goder påføres skader. Det er imidlertid viktig å skille mellom to former for sentral samfunnsplanlegging.

Den mest ekstreme form for samfunnsplanlegging er den som ble praktisert i Sovjetunionen og i de østeuropeiske land, hvor markedsøkonomien bare i liten grad fikk anledning til å virke. Den økonomiske og sosiale utvikling i disse land illustrerer de vansker som uvegerlig vil være knyttet til det som er kalt "kalkulasjonsproblemet" i sosialistiske økonomier, som ikke har fri prisdannelse og som følgelig ikke har den hjelp som markedspriser gir når man ønsker å anvende sine ressurser effektivt. Fremstående kritikere av sosialismen, bl.a. Hayek og Mises, har påvist at fravær av markedspriser og forsøk på å styre ressursallokeringen ved politiske vedtak, nødvendigvis måtte resultere i sløsing og ineffektivitet. Utviklingen har vist at disse kritikere hadde rett. Den sentrale økonomiske planlegging, sosialplanveldet som professor Ragnar Frisch kalte det, vil være den liberale markedsøkonomi (av Frisch omtalt som "det uopplyste pengevelde") underlegen mht til å utnytte samfunnets ressurser effektivt, både på kort sikt og på lang sikt.

Den markedsøkonomiske renessanse har imidlertid ikke bare representert et brudd mot den form for sosialistisk planlegging som fant sted i Sovjetunionen og i Øst-Europa, men har også vært sterk i mange andre land som tross alt var basert på desentraliserte markeder, som de vesteuropeiske land, herunder Norge, men hvor myndighetene i større eller mindre grad allikevel foretok politiske inngrep i økonomien for å styre samfunnsutviklingen mot bestemte mål. Det som har skjedd i disse og i mange andre land verden over illustrerer hvor vanskelig det er å "styre" markedene. Hvis politikerne ønsker å sørge for at de valg som treffes i markedet resulterer i noe annet enn det markedsdeltakerne egentlig ønsker, vil de møte mange praktiske vansker. Disse er nok ikke så store som styringsproblemene i sosialistiske økonomier, men erfaring tyder på at de er store nok. Denne utredning tar sikte på forklare hvorfor politiske forsøk på å "styre" samfunnsutviklingen mot bestemte mål vanligvis, men ikke nødvendigvis, vil mislykkes.

2.0 PLANØKONOMIENS MANGE SKUFFELSER

Den idé at det var de politiske myndigheters oppgave å styre landets økonomiske utvikling ble i Norge i prinsippet introdusert i de politiske partiers Fellesprogram fra sommeren 1945. Det var den økonomiske gjenreising som var oppgaven, og denne oppgave måtte løses av politikere og av politikk. Man kunne ikke lite på at markedet, overlatt til seg selv, ville kunne løse oppgaven. Gjenreisningen måtte planlegges.

De politiske partiers formulering av gjenreisningsoppgaven og deres antakelse om at den krevde en spesiell økonomisk politikk, skiller seg klart ut fra den språkbruk og den tenkning om økonomisk politikk, som rådet før 1940. Oppfatningen om hva som var politikken oppgave var selvsagt påvirket av de mellomliggende erfaringene. 1930-årene, med sin massearbeidsløshet måtte unngås. Det samhold og samarbeidsklima som krigstiden hadde skapt hadde vært vellykket, og var også en påvirkningsfaktor. For mange sto Sovjetunionen som krigens seierherre og ble oppfattet som en illustrasjon på hva som kan oppnås bare man planlegger samfunnsutviklingen. I tillegg hadde de idéer John Maynard Keynes la frem om nødvendigheten av at myndighetene førte en aktiv økonomisk politikk, i første rekke at de sørget for at etterspørselen i samfunnet var tilstrekkelig til å holde full beskjeftigelse, slått gjennom, både i akademien og blant politikere og statens embets- og tjenestemenn.

Gjenreisningen var bare et første mål. Denne politiske oppgave ble etter hvert supplert av mange andre.

En direkte forlengelse av gjenreisningsmålet, var målet om å sørge for full sysselsetting og økonomisk vekst. Et annet sentralt mål som har preget norsk politikk i alle år etter 1945, har vært målet om jevn eller rettferdig fordeling av inntekter og formue. Et tredje politisk mål som har stått sentralt i norsk politikk, har vært målet om å skape et omfattende sosialt sikkerhetsnett eller en velferdsstat. En fjerde, om enn litt spesiell planøkonomisk oppgave, har vært å skape vekst i "den tredje verden".

La oss se litt nærmere på disse fire mål og underbygge påstanden om at de til dels bare i liten grad er blitt nådd

2.1 Målet om full sysselsetting og økonomisk vekst

Den økonomiske politikk umiddelbart etter den annen verdenskrig tok slutt var preget av omfattende direkte reguleringer, i første rekke forskjellige kvantumsreguleringer men også pris- og renteregulering samt valutaregulering. Det sentrale poeng med dem var at ressursallokeringen ikke kunne overlates til markedets prisdannelse. Den gjennomgående begrunnelse for de direkte reguleringer var at de var nødvendige for at landets begrensede disponible ressurser skulle bli anvendt på en rasjonell måte for å sikre rask og varig økonomisk vekst. De direkte reguleringer ble opprettholdt lengre i Norge enn i noe annet vestlig land. Når de gradvis ble avløst av generelle indirekte virkemidler, skyldes det dels at de etter hvert ble meget upopulære blant folk flest, dels at de heller ikke hadde gitt bedre økonomiske resultater enn dem som ble oppnådd i mange andre land som i større grad hadde sluppet markedene fri og basert sin politikk på tradisjonelle, indirekte virkemidler, finanspolitikk og rentepolitikk

Avviklingen av de direkte reguleringene førte imidlertid ikke til at målene om full sysselsetting og økonomisk vekst mistet sin politiske betydning. De måtte heller søkes oppnådd ved indirekte virkemidler. Finanspolitikken, skattepolitikken og valuta- og renteregulering og den tilhørende kredittregulering (som lenge ble beholdt) ble utformet for å sikre en høy spare- og investeringsrate. Investeringenens sammensetning ble påvirket dels ved utformingen av kredittpolitikken (kredittbudsjettet) og dels ved statlige investeringer i utvalgte nøkkelindustrier.

Målet om full sysselsetting har trolig vært bedre oppfylt i Norge enn i mange andre land, selv om arbeidsløsheten i enkelte perioder har vært høyere enn mange politikere har ansett som akseptabel. Det viste seg imidlertid snart at selv om Norge påla seg selv betydelige byrder ved å holde en høy spare- og investeringsrate, oppnådde ikke landet noen markert høyere vekst enn andre land som førte en mer liberal politikk. Dette resultat ble av enkelte forsøkt forklart eller bortforklart ved å trekke frem forskjellige forhold som innebar at Norge nødvendigvis var et dyrt land å drive.

Det var først mot slutten av 1970-årene at en ny erkjennelse vant frem. Tilrådingen fra OECD og en rekke andre internasjonale (og nasjonale) utredninger påpekte at økonomisk vekst i første rekke var avhengig av landets evne til å omstille seg. Det måtte avvikle lover og regler som hindret at ressurser ble fristilt fra anvendelser som ikke kastet nok av seg, men landet

måtte også ha en incentivstruktur som stimulerte omstillingstakten. Utredningene påpekte at problemet (den svake vekst) i stor grad var et resultat av at de politiske myndigheter hadde gjort det motsatte av det de burde ha gjort. De hadde beskyttet ulønnsomme virksomheter og dermed hindret omstilling til mer verdiskapende aktiviteter. Ett resultat av disse tilrådingene var at Norge i prinsippet avvirket prisreguleringene tidlig på 1980-tallet.

Tanken om at de politiske myndigheters oppgave er å planlegge den økonomiske vekst, fikk således på denne tid kraftig motbør. Det ble fremholdt at den politiske oppgave ikke er å skape økonomisk vekst, men å la være å treffe vedtak som hindrer vekst. For å oppnå økonomisk- og sosial fremgang måtte politikerne ikke forsøke å finne frem til vekstbransjer eller vekstbedrifter, men se som sin viktigste oppgave å rette opp markedsimperfeksjoner, bl.a. ved å etablere et skattesystem som gir riktige incentiver, ved å sørge for en optimal produksjon av fellesgoder (som grunnforskning), og å sørge for at landets infrastruktur funksjonerer tilfredsstillende.

2.2 Likhetsmålet

Intet politisk mål har hatt tilsvarende betydning for utformingen av norsk økonomisk politikk som målet om at inntekter og formue blir fordelt på en jevn eller rettferdig måte. Ikke bare har dette målet ført til at skattesystemet er blitt meget komplisert, slik at det på ingen måte kan sies å være incentivriktig i forhold til målet om økonomisk vekst. Lønnsom adferd er blitt straffet. Likhetsmålet har også påvirket utformingen av diverse overføringsordninger og prisingen av bestemte varer. Enkelte varer og tjenester, som politikerne har ansett som spesielt viktige er blitt sterkt subsidiert, noe som har medført køer og sløsing.

Et stort problem med likhetsmålet, slik det har vært praktisert, er at det aldri har vært presist utformet. De fleste vil trolig være enige om at det vil være urimelige med store forskjeller basert på privilegier, eneretter og andre tildelte fordeler. Men det er trolig like stor enighet om at det ikke kan være urimelig at en som er dyktig, arbeider hardt og i tillegg er sparsom, etter hvert vil ha langt mer å rutte med enn en som ikke er spesielt flink og som i tillegg er doven og dessuten et ødeland. Den norske likhetspolitikken har aldri gjort det klart hva den ønsker å oppnå, hvem den tar sikte på å ramme og hvem den tar sikte på å tilgodese.

På tross av at målformuleringen aldri har vært presist utformet, er det gode grunner til å hevde at denne form for planøkonomi har sviktet. Det skyldes ikke bare at likhetspolitikken har hatt mange uønskede bivirkninger (som svak økonomisk vekst), men at det er overveiende sannsynlig at likhetstiltakene (skattereglene og de mange tilskuddsordninger) alt i alt har resultert i at inntektsfordelingene er skjevere etter skatt enn før skatt. Dette er i første rekke et resultat av skattesystemets kompleksitet. Denne kompleksitet blir utnyttet av dem med høye inntekter og spesielt av dem som har næringsinntekter og betydelige formuer i produksjonskapital. Vanlige lønsmottakere kan ikke utnytte skattesystemets kompleksitet. De er kompleksitetens ofre. På tross av dette vedtar politikere stadig nye regler som formelt skal ramme dem med høye inntekter, men som i realiteten resulterer i det motsatte av det som har vært hensikten.

2.3 Målet om velferdsstaten

Planøkonomiens velferdsstat hviler på to pilarer. Den ene er store skattefinansierte overføringer til generelle syke- og uføreordninger. Den annen er arbeidsmarkedslovgivningen. Det er vanlig, kanskje spesielt i andre land, å vise til den norske (og svenske) velferdsmodellen som noe forbilledlig.

Vårt finmaskede sosiale sikkerhetssystem kan være en forbilledlig modell når man ønsker å sørge for at de som er blitt syke eller arbeidsuføre, på kort sikt eller for lengre tid, kan opprettholde en akseptabel økonomisk og sosial standard. Det er imidlertid et åpenbart problem at den garanti sikkerhetsnettet representerer mot økonomisk og sosial nød som følge av å falle ut av arbeidslivet av årsaker man selv ikke kan gjøre noe med, samtidig påvirker viljen til å stå på, til å innrette seg slik at man ikke blir ekskludert av arbeidslivet. Det høye sykefraværet og spesielt den store andel uføretrygdede i Norge indikerer at sikkerhetsnettet ikke bare dekker reelle sosiale behov, men at det også skaper problemer. Det ene problemet, og trolig det minste, er det nasjonaløkonomiske tap som oppstår ved at mange trekker seg ut av arbeidslivet for tidlig eller at de uten motstand aksepterer at de ikke er skikket for ordinær innsats i arbeidslivet. Det annet problem er de skader eller tap dette system påfører den enkelte som benytter seg av det. Kritikken mot det finmaskede sikkerhetssystemet er at det graver grøfter som de svakeste faller i. Det representerer for mange en kortsiktig behagelig løsning, som får dem til å overse det større langsiktige tap ved å ikke delta i arbeidslivet.

Denne kritikk hviler på en forutsetning om at mange i realiteten er i en valgsituasjon mht om de skal dra nytte av det gjeldende sikkerhetssystem, eller om de skal forbli i arbeidsmarkedet. Kritikken mot sikkerhetsnettet, slik det i dag er konstruert, går ut på at det blir utnyttet av for mange, av folk som både økonomisk og sosialt ville tjent på å fortsette i arbeidslivet

Arbeidsmarkedslovgivningens primære hensikt er å beskytte arbeidstakerne mot å bli utnyttet på en utilbørlig måte. Den har regler om maksimal arbeidstid, om akseptable arbeidsforhold, om beskyttelse mot oppsigelser og indirekte om minstelønn og andre garanterte sosiale ytelser. For mange, spesielt for arbeidsmarkedets organisasjoner og disse organisasjoners tillitsvalgte, står disse reglene som betydningsfulle rettigheter. Det må imidlertid understrekes at den økonomiske og sosiale fremgang som arbeidstakerne har hatt i planøkonomiens tidsalder ikke skyldes de rettigheter arbeidsmarkedslovgivningen formelt representerer, men den økonomiske fremgang i sin alminnelighet..

Det motsatte kan faktisk hevdes: At arbeidsmarkedets mange ”garantier” har skadet arbeidstakerne fordi de har hemmet den omstillingsprosess som ethvert samfunn må akseptere, dersom det ønsker å sikre oppnådd velstand og skape økt vekst. Også denne del av velferdsstaten er derfor, i de land der den er mest utviklet (og mest rigid) gjenstand for sterk kritikk.

Det synes ikke berettiget å hevde at den norske velferdsstat er et like mislykket planøkonomisk prosjekt som vekstprosjektet eller likhetsprosjektet, men det må være riktig å fremholde at det er for stort og for finmasket, og at det burde være mulig å skape et sikkerhetsnett som tok seg av dem som virkelig hadde behov for det på en mer dekkende måte enn dagens system, men som samtidig klarte å trekke mer presise grenser mellom dem det skal være forpliktet til å dekke og andre (de fleste) som primært må ta vare på seg selv.

2.4 Målet om hjelpe de fattige i den tredje verden.

Ingen politisk plan kan sies å ha vært mer utopisk enn denne: Å skape økonomisk vekst i de fattige land i ”den tredje verden”, og dermed bringe dem ut av deres fattigdom.

Virkemiddelet for å nå målet var enkelt (men omfattende): Å overføre kapital slik at de fattige land ville bli i stand til å finansiere nødvendige vekstskapende investeringer. Det er imidlertid liten tvil om at den til dels betydelige vekst som har funnet sted i mange land i ”den tredje

verden” siden president Truman formulerte målet i 1949, ikke er et resultat av utviklede lands utviklingsbistand, men i stor grad er selvgenerert. Det er dessverre heller slik at u-hjelpen har skadet mottakerlandene og forsinket vekstprosessen.

I Norge har u-hjelpen fått en sterkere politisk posisjon enn i noen annet land. På tross av gjentatte påvisninger om at u-hjelpen ikke har gitt de ønskede resultater, synes det fortsatt å være bred politisk enighet ikke bare om at den er viktig, men at den bør forsterkes. Ledende politiske forkjempere for u-hjelp påstår at problemet nå er større enn noen sinne. Implisitt betyr det at den politikk vi har ført i mer enn 50 år ikke har resultert i det som har vært tilsiktet. Det kan virke som om det faktum at u-hjelpen ikke har ført til målet egentlig ikke er viktig. Det som er viktig er at vår u-hjelp bidrar til å øke Norges renommé slik at vi internasjonalt fremstår som en humanitær stormakt

3.0 HVORFOR HAR PLANENE IKKE GITT DE ØNSKEDE RESULTATER?

Den følgende drøfting tar sikte på å forklare hvorfor politikken i stor grad har vært mislykket, i den forstand at målene bare i liten grad er blitt nådd.

3.1 Politikkens rolle i en markedsøkonomi

Selv om det Karl Popper kaller *utopisk sosial ingeniørkunst* (*utopian social engineering*) alltid vil mislykkes, er det ikke åpenbart hvorfor det han kaller *piecemeal social engineering* (små endringer i lover og regler) skulle mislykkes. Tvert om er det trolig et stadig behov for reformer for å få samfunnet til å funksjonere hensiktsmessig. Selv om den økonomiske og sosiale planlegging som har vært utøvet i Norge overhodet ikke kan sammenliknes med den planlegging som har vært praktisert i land hvor markedsøkonomien ikke har fått spille noen rolle, har den allikevel hatt noe utopisk over seg. Det skyldes både dens omfang (offentlige myndigheter disponerer direkte over mer enn halvparten av landets verdiskaping) og ikke minst den filosofi som har ligget til grunn for den.

Det må understrekes at markedsøkonomi er ikke et alternativ til politikk. Markedet er selv et resultat av politiske skapte regler. Markedet er, for å kunne virke etter sin hensikt, avhengig av at det eksisterer en rettsstat. Lover og regler må være kjente og anerkjente, slik at konsekvensen av individuelle handlinger så langt råd er kan forutses. De gjeldende lover må håndheves, slik at den enkelte borger er beskyttet mot maktovergrep. Spesielt viktig er at den private eiendomsrett beskyttes. Markedet har stempelmerket "made by government" både foran og på baksiden, skriver den amerikanske økonom Charles Schultze.

Det har dessuten lenge vært forstått at for at markedsøkonomien skal gi det ønskede resultat, en effektiv bruk av samfunnets ressurser, må myndighetene også treffe tiltak for å rette opp det som i faglitteraturen omtales som *markedsimperfeksjoner*. Disse knytter seg i første rekke til at mange markedstransaksjoner, som er lønnsomme for dem som deltar i dem, kan resultere i at andre skades. Det oppstår såkalte *sosiale omkostninger* eller *negative eksternaliteter*, som f. eks. når privatøkonomisk lønnsom næringsvirksomhet også skaper støy eller utslipp. Et annet eksempel på markedsimperfeksjoner knytter seg til produksjonen av såkalte "fellesgoder". Det som karakteriserer disse godene er at når de først er produsert eller

foreligger, så vil det ikke koste noe å bruke dem og det vil heller ikke være mulig å selge dem fordi det ikke er mulig å måle hvor mye hver enkelt borger bruker av dem. Vanlige eksempler på slike fellesgoder er forsvarstjenester og polititjenester. Et annet eksempel på et fellesgode, er grunnforskning. Markedet vil vanligvis ikke sørge for at slike goder blir produsert i et samfunnsøkonomisk optimalt omfang og vanligvis vil politiske myndigheter direkte ta stilling til hvor mye som skal produseres av dem.

I tillegg til markedsimperfeksjoner, som det er en politisk oppgave å korrigere for, vil markedsøkonomien ofte også av andre grunner ikke virke effektivt. Det gjelder i første rekke hvis det oppstår markedsrett som svekker konkurransen. De fleste markedsøkonomiske land har derfor lovgivning og institusjoner som tar sikte på å begrense mulighetene for at noen skal kunne utøve markedsrett, konkurranselovgivning og konkurransetilsyn.

Forholdet mellom marked og politikk er tosidig. Markedet må ha klare, stabile politiske regler for å kunne virke, og markedsaktørene må kunne stole på at gjeldende regler blir håndhevet. Politikerne må på sin side akseptere at det å sørge for at de regler som gjelder for markedet er forutsigbare og til å stole på, er deres ansvar. Det markedsøkonomiske system stiller krav til politikerne og gir politikken er meget sentral oppgave, men begrenser samtidig politikernes muligheter for å oppføre seg vilkårlig. Deres vedtak må ha som hovedmål å sørge for at markedsfunksjonene skjer så friksjonsfritt som mulig.

Denne begrensning er trolig også hovedårsaken til at politiske planer ofte ikke lar seg realisere. Den planøkonomiske tenkning som dominerte politikken i tiden etter 1945, og som fortsatt står sterkt hos mange, aksepterer ikke at politikernes ønsker om å stille seg mål for samfunnsutviklingen skal underordnes de valg som treffes desentralt i markedet. Derfor står politikerne i et konstant spenningsforhold mellom to motstridende oppgaver. De aksepterer nok på den ene side at det er deres oppgave å bekjempe markedsimperfeksjoner og ellers sørge for at konkurransen på markedet er virksom. På den annen side vil de ofte ha sterke meninger om hvilket resultat markedsprosessen skal føre til, og hvis markedet ikke gir det resultat de ønsker, vil de gripe inn for å styre utviklingen inn i det politisk rette spor.

I en viss utstrekning er det mulig å løse begge oppgavene. Ved hjelp av rasjonelle incentiver, som belønner de valg politikerne mener er riktige og som straffer de valg som politikerne misliker, vil ressursbruken i samfunnet kunne påvirkes til i store trekk å samsvare med ” den

politiske vilje”. Men det vil alltid være enkeltaktører hvis preferanser ikke lar seg påvirke av de incentiver som politikerne er villige til å ta i bruk og resultatet vil derfor bli at selv om de fleste oppfører seg slik politikerne ønsker de skal gjøre, vil andre ikke gjøre det, eller endog gjøre det motsatte. Politiske forsøk på å få alle til å gå i takt, vil kreve sterkere virkemidler, lovforbud, lovpåbud eller andre direkte reguleringer.

Selv om det er mulig å påvirke samfunnsutviklingen ved hjelp av rasjonelle incentiver, er det i praksis ikke mulig å ”styre” den. Det er for første vanskelig å konstruere en adekvat incentivstruktur. De politiske myndigheters kunnskap om hvordan ”markedet” (de utallige beslutningstakerne) reagerer på de forskjellige stimuli er begrenset. Men dessuten vil politikerne ofte kvie seg for å fastsette en rasjonell incentivstruktur som vil gi gode resultater i det lange løp, fordi årsakssammenhengene er vanskelige å forklare. De vil heller i praksis angripe symptomene, prøve å løse de kortsiktige problemer. Dette er ingen ny erkjennelse. I *Reflections On The Revolution In France* (1790) sier Edmund Burke:

“The science of constructing a commonwealth, or renovating it, or reforming it, is, like every other experimental science, not to be taught *a priori*. Nor is it a short experience that can instruct us in that practical science: because the real effects of moral causes are not always immediate; but that which in the first instance is prejudicial may be excellent in its remoter operation; and its excellence may arise even from the ill effects it produces in the beginning. The reverse also happens: and very plausible schemes with very pleasing commencements, have often shameful and lamentable conclusions.”

3.2 Behovet for konsistente planer

En annen viktig forklaring på at politiske planer ofte ikke fører til målene med dem, er at politikerne har ikke bare ett mål. De har mange, og målene er til dels i strid med hverandre. Den mest åpenbare målkonflikt er spriket mellom målet om effektiv ressursbruk, det vil si rask økonomisk vekst, og målet om en jevn inntektsfordeling. De virkemidler man tar i bruk for å nå det ene vil ofte, kanskje vanligvis, være i konflikt med dem man må bruke for å nå det andre. Det incentiv som naturlig vil velges dersom økonomisk vekst er målet, vil være å belønne innsats og kreativitet. Men det vil, i manges øyne, skape forskjeller, fordi evnen til innsats og kreativitet ikke er jevnt fordelt. Hvis man ønsker å omfordele inntekter, vil man skattlegge dem med store inntekter og gi subsidier til dem med små. Men dette vil redusere innsatsviljen og stimulere til innsats på områder som ikke blir gjenstand for beskatning. Slike tiltak skaper forskjeller mellom privatøkonomisk- og samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

Denne målkonflikt er trolig hovedårsaken til at verken vekstmålet eller likhetsmålet egentlig er nådd. Vi har riktignok i lang tid hatt en rask økonomisk vekst. Men dette er ikke et resultat av politikk. Den sterke økonomiske vekst er i hovedsak et resultat av økte investeringer, økt globalisering og en mer virksom konkurranse på markedene. De fordelingspolitiske tiltak har bidratt til at veksten er blitt mindre enn den ellers ville ha vært. Men de fordelingspolitiske tiltak har heller ikke resultert i det som har vært målet med dem. De økonomiske og sosiale forskjeller i Norge er i realiteten ganske små, men det skyldes i liten grad, om overhodet, de politiske tiltak som er truffet med dette mål for øye.¹

Også målet om å skape en velferdsstat er på mange områder, på samme måte som likhetsmålet, i konflikt med vekstmålet. For det første er det allment erkjent at de regler som er sentrale elementer i velferdsstaten, de regler som gir trygghet for en viss minimumsinntekt ved sykdom og arbeidsløshet av andre årsaker, samtidig svekker den enkelte yrkesaktives vilje til selv å gjøre sitt ytterste. Målet har vært full sysselsetting. Men for å få sysselsatt alle, også dem med lav produktivitet, må lønnsnivået differensieres. Men det strider mot likhetsmålet. Kravet om minstelønninger, kombinert med liberale velferdsordninger, fører til at for mange forlater arbeidslivet. En betydelig reell arbeidsløshet blir de facto maskert som uføretrygd. Denne form for arbeidsløshet medfører selvsagt et samfunnsøkonomisk tap. Samtidig er det anført at på grunn av systemets omfang og generalitet, vil de bidrag det yter til den enkelte når vedkommende først har behov for hjelp, vanligvis være i underkant av det er behov for.

Det er anført at velferdsstaten også på en annen måte er i konflikt med likhetsmålet. Det er liten tvil om at de som "velger" velferdsstatens sosiale tilbud i det lange løp kommer dårligere ut enn om de hadde valgt å stå på. Uansett hvor gunstig trygdesystemet er, vil de som velger det fremfor å forbli i arbeidsmarkedet, bli tapere i det lange løp. Velferdsstaten lokker folk til å velge løsninger som ser bra ut på kort sikt, men som på lang sikt bidra til å skape mer ulikhet.

Et annet aspekt av velferdsstaten er de regler som gjelder for arbeidsmarkedet, herunder de rettigheter som er tildelt arbeidstakernes organisasjoner. Både i Norge, og enda mer i andre

¹ I et velfunksjonerende marked vil både den funksjonelle og den personlige inntektsfordeling i det lange løp være avhengig av innsatsfaktorenes grensenytte og inntektsforskjeller vil derfor avspeile reelle forskjeller i innsats og kvalitet. I et marked der det kan utøves markedsrett er situasjonen en annen. Derfor er det en viktig politisk oppgave i en markedsøkonomi å motvirke muligheten til å utøve markedsrett.

land – spesielt i kontinentaleuropeiske land, har disse regler og rettigheter ført til stivheter og manglende tilpasningsdyktighet.

Arbeidskraften er den viktigste ressurs i alle land. Den er også den mest kostbare. At den utnyttes med omhu er av den største viktighet for velstandsutviklingen, både for samfunnet og for den enkelte. Velferdsstatens arbeidsmarkedsregler har resultert både i at den vanskeliggjør og forsinker omstilling av arbeidskraft fra beskjeftigelser som kaster lite av seg til mer lønnsomme anvendelser, og i verste fall at den blir ubenyttet. Det skjer som en følge av fastsettelse av minstelønninger som er høyere enn den verdiskapning som svarer til de svakeste arbeidstakeres grenseproduktivitet, og disse vil følgelig ikke bli sysselsatt. Det som skjer i arbeidsmarkedet illustrerer nesten alle tenkelige årsaker til at politiske planer ikke fører frem: Det anvendes direkte reguleringer som går på tvers av markedets logikk, de som regulerer er i hovedsak opptatt av symptomene og ikke av de underliggende årsakssammenhenger og målene spriker.

3.3 Bruk av slagord i stedet for tiltak

Politikk er selvsagt en arena for bruk av ord og slagord. Det må erkjennes og aksepteres. Samtidig må det understrekes at tro alene ikke flytter bjerge. Ønsker man politisk å oppnå noe, å forandre samfunnets funksjonsmåte, må makthaverne ikke bare henfalle til besvergelses, men må treffe prosaiske vedtak som er relevante i forhold til de mål som er stilt opp. På intet annet politisk område synes besvergelsesretorikken å ha blitt anvendt så systematisk som på u-hjelpspolitikken område.

Da u-hjelp ble satt på det politiske kart omkring 1950, var tanken at det de fattige land trengte var kapital som ville sette dem i stand til å finansiere de investeringer som var nødvendige for å bringe dem ut av fattigdommen. I de mer enn 50 år Norge har ydet u-hjelp har vi gitt ca. 200 milliarder kroner til et utvalg av fattige land. Samlet er det overført rundt tyve tusen milliarder kroner fra de utviklede til de fattige land i løpet av denne 50-års - perioden.

Det har lenge vært erkjent at den vekst man håpet at kapitaloverføring skulle bidra til å skape, uteble. Det har derfor vært betydelige endringer opp gjennom årene hva angår de formål kapitaloverføringene skulle tilgodese. Først var tanken at kapitalen skulle gå til oppbygging av industri. Så kom undervisningsformål i fokus. Deretter la man vekt på

infrasstrukturinvesteringer. I samsvar med endrede politiske holdninger er viktige mål for u-hjelp nå at den spesielt skal hjelpe kvinnene i de fattige land og enda mer spesielt at den skal komme de fattigste blant de fattige til gode. Det er imidlertid mange grunner til å tro at u-hjelpens innhold og praksis ikke har forandret seg så mye. Det er i første rekke slagordene som er endret.

Man har dessuten stadig vært på leting etter andre årsaker til å u-hjelpen ikke har gitt de ønskede resultater. En periode var norske myndigheter opptatt av behovet for å skape en ny internasjonal økonomisk verdensordning. Man skulle sørge for at u-landene fikk mer rettferdige priser på sine produkter og dessuten unngå store prisvariasjoner. Denne idé, eller rettere sagt dette slagordet, ble fort lagt til side. Det hadde ingenting med den økonomiske virkelighet å gjøre. En annen "tanke" (som fortsatt tenkes) er at u-landene har pådratt seg for stor gjeld og at gjeldsbyrden nå er til hinder for at de skal kunne gjennomføre lønnsomme vekstskapende investeringer. Gjeldsnedskrivning er derfor nå et slagord. Lite tyder på at det er mer enn det.

Både økonomer og statsvitere har i lang tid påpekt at u-hjelpen ikke har gitt de ønskede resultater, men dessuten at den trolig har skadet de fattige land. Den har ført til avhengighet, til korrupsjon og til sviktende vilje til å gjennomføre de politiske reformer som må til for å skape et vekstfremmende klima. Det er også erkjent at den viktigste forutsetning for å få til økonomisk vekst og sosial fremgang i de underutviklede land er gode og stabile institusjoner, et pålitelig og effektivt byråkrati, forutsigbare rettsregler, kort sagt en velfungerende stat. I en kronikk i Aftenposten (7.6.2006) skriver professor Øivind Østerud at "I historisk og statsvitenskapelig forskning er det grundig beskrevet hvordan velfungerende stater er oppstått over lang tid. Det er like grundig forklart hvorfor det er så vanskelig å forme slike stater gjennom inngrep utenfra".

Det faktum at u-hjelpen ikke har gitt de ønskede resultater har forunderlig nok ikke vært av særlig interesse for våre politikere. Det som for dem synes å være av større viktighet er at norsk innsats, det vil si norsk kapitaloverføring til u-land er høy, og at den er ærefull for oss og gir oss et godt omdømme som en humanitær stormakt. Et annet forhold av betydning er nok også at u-hjelpen har vært en "vekstbransje" i Norge, med gode og spennende jobber for tusenvis av mennesker i norsk byråkrati, på universiteter og høyskoler og spesielt i de såkalte frivillige organisasjonene, som i realiteten er statsfinansierte. I følge Terje Tvedt (*Utviklingspolitikk, utenrikspolitik og makt, Makt og demokratiutredningen, 2003*) har det

han kaller ”Det sør-politiske system” skapt et nettverk mellom innsideaktører. Den sør-politiske maktelite beveger seg mellom Utenriksdepartementet, NORAD og de frivillige organisasjonene. Det er dessuten preget av at politikere var embetsmenn før de ble politikere og at de går tilbake til sine embetsstillinger etter at politikerrollen er over. Blant de faktorer som kan forklare hvorfor Det sør-politiske system tilsynelatende står urokket, upåvirket av 50 års feilslått politikk, er at det nå er organisert slik at også de politiske partier blir finansiert av u-hjelpsbevilgningene.

Selv om u-hjelp har vært mislykket som en politisk plan, har heldigvis mange av de land som var preget av stor fattigdom da u-hjelpen tok til for mer enn 50 år siden fått til vekst og blitt relativt velstående. Inntektsnivået i den tredje verden er økt, spedbarnsdødeligheten er redusert, levealderen er høyere enn tidligere og kaloriinntaket er også hevet. Men etter hvert som de fleste tidligere fattige land har fått til vekst, vil selvsagt gapet mellom disse og andre utviklede land, og de land som ennå ikke har fått i gang vekstprosesser, bli større. Det er dessverre et faktum, at blant de land som fortsatt er preget av stagnasjon, finner vi mange av dem som har mottatt betydelig u-hjelp.

4.0 KONSEKVENSENE AV EN ALTERNATIV POLITIKK

Det er god grunn til å anta at de fleste politikere faktisk innser at den politikk de har ført (og fører), basert på omfattende planlegging, ikke gir de ønskede resultater. Når de allikevel opprettholder den mislykkede politikk, kan det skyldes at de har forskjellige egeninteresser i den politikk de har valgt, men i hovedsak må man anta at politikerne har vært overbevist om at uten den politikk de har ført, ville samfunnet ville ha utviklet seg på en enda mer uønsket måte.

For å vurdere hvor riktig denne oppfatning er, vil vi forsøke å gjennomføre et kontrafaktisk resonnement. I det følgende vil vi først kort skissere en alternativ liberal politikk til den styringspolitikk som faktisk er blitt ført. Dernest vil vi forsøke å danne oss en oppfatning av hva resultatene av denne alternative liberale politikk ville ha vært på de områder som spesielt har vært av interesse for politikerne.

4.1 En alternativ politikk

Hovedtanken med en alternativ politikk må være at den bevisst tar sikte på å begrense statens styringsmakt og følgelig overlater mer makt til den enkelte borger. Statens politiske hovedoppgave vil være å beskytte den enkelte borgers frihet.

Et annet siktemål for et alternativ politikk må være at statens andel av samfunnets verdiskapning må skjæres ned. Skattenivået kan reduseres på forskjellige måter. I det følgende alternativ forutsettes at all inntekts- og formuesskatt avvikles.

Som en konsekvens av denne forutsetning, vil statens produksjon av tjenester måtte selges til priser som dekker produksjonsomkostningene. Næringsoverføringer og subsidier vil måtte reduseres. Næringspolitikken må være nøytral.

Det forutsettes at staten fortsatt har hovedansvaret for utbygging og drift av landets infrastruktur og at grunnforskningen fortsatt er et offentlig anliggende.

Konsesjonssystemet forenkles og det åpnes for mer konkurranse på undervisningsmarkedet og på helse- og sosialmarkedet.

4.2 Konsekvensene av en alternativ politikk

Hva vil en slik alternativ politikk føre til? Vi vil i første rekke drøfte virkningene på de målområder som er spesielt omtalt ovenfor. Men den umiddelbare og åpenbare virkning vil være at statens inntekter blir vesentlig redusert, med anslagsvis vel 200 milliarder kroner eller snaut 25 prosent av samlede skatter og avgifter på ca. 830 milliarder(2005). De private disponible inntekter blir tilsvarende større.

Hvordan skal da staten kunne dekke sine utgifter? Det er mange svar på dette spørsmålet. For det første vil staten, om den ønsker å opprettholde sine utgifter på tross av sviktende inntekter, kunne lånefinansiere sin virksomhet. Det vil være lett for staten å ta opp lån i et meget likvid privat marked. Men dette vil ikke være noen varig løsning. Et bedre svar er derfor, som forutsatt ovenfor, at staten ikke lenger kan dele ut gratis de tjenester den produserer, men at den må selge disse tjenester til priser som dekker produksjonsomkostningene. Det vil innebære dels at forbruket av statstjenester vil gå ned, fordi nullprisingen av dem i realiteten har ført til et overforbruk, eller at tjenesteproduksjonen utføres av andre på en mer rasjonell måte. Et tredje, og kanskje enda viktigere svar, er at skattebortfallet må, som forutsatt, følges opp av at offentlige overføringer til private eller til næringer skjæres ned.

Det sentrale realøkonomiske poeng er imidlertid et annet. Det er vanlig erkjent at skatter og avgifter koster samfunnet betydelige beløp fordi de påvirker private og bedrifter til å oppføre seg slik at de unngår å betale skatt, men som samtidig innebærer et realtap for samfunnet. Skattene og avgiftene bevirker at det blir privatøkonomisk lønnsomt å oppføre seg på en samfunnsmessig ulønnsom måte. ”Skattekilene” innebærer samfunnsøkonomiske tap det er ikke uvanlig å anta at hver krone som kreves inn som inntekts- og formuesskatt, koster samfunnet minst 50 øre. Det store inntektsbortfallet staten vil ha som følge av at inntekts- og formuesskatten avvikles, er derfor ikke reell. Det antatte bortfall på snaut 25 prosent eller ca. 200 milliarder kroner kan derfor halveres som følge av mer lønnsom adferd både blant private og i næringslivet.

Det synes derfor klart at den antydende alternative politikk vil gjøre det lettere å nå det vekstmål som politisk har vært ansett som svært viktig. Den skatteomlegging som foreslås vil gjøre det lønnsomt å være lønnsom, både for personer og bedrifter. En slik politikkomlegning vil bidra til høyere produktivitetsvekst enn vi ellers ville ha hatt. Det er også i utgangspunktet liten grunn til å anta at den antydende politikkomlegning skulle gjøre det vanskeligere å nå målet om full sysselsetting.

Her bør det imidlertid føyes til at opprinnelig keynesiansk tenkning innebar at den fulle sysselsetting skulle sikres ved en aktiv etterspørselsreguleringspolitikk. En slik politikk har i realiteten i lang tid ikke vært av betydning. Veksten i offentlige utgifter har lenge vært så stor og det offentlige utgiftsnivået blitt drevet så mye i været, at målet om full sysselsetting ikke lenger kan nås ved å øke den samlede etterspørsel. Trusselen mot den fulle sysselsetting kommer nå heller fra alle de bindinger og sikkerhetsordninger som gradvis er innført og som har svekket samfunnets omstillingsevne. Stagflasjon har vært et problem i mange land. Norge har skjult sin arbeidsløshet i form av uføretrygd.

Men hva med likhetsmålet? Inntektsskatten og formuesskatten, og subsidier og overføringer anses tradisjonelt som sentrale virkemidler i en omfordelingspolitikk. Tanken er at disse skatter og overføringer skal omfordele inntekt og skape mer likhet. Det er imidlertid liten grunn til å tro at omfordelingspolitikken har hatt de ønskede virkninger. Enkelte iakttakere har endog hevdet at inntektsforholdene i Norge er jevnere før skatt enn etter skatt. Det er, som omtalt ovenfor, i første rekke skattesystemets kompleksitet som gir enkelte, spesielt dem med høye næringsinntekter, gode muligheter til å unndra seg skatteplikten, mens det store flertall av lønsmottakerne blir hardere rammet. Den omfordeling som eventuelt finner sted, skjer ikke mellom de høyeste og de laveste innteksgruppene, men mellom de høyere og lavere lønsmottakerne som begge ligger midt på inntektsskalaen.

Fordelingsvirkningen av at inntekts- og formuesskatten avvikles, vil selvsagt avhenge av den enkeltes adferd. Det vil sikkert vise seg at noen vil være flinkere enn andre til å dra nytte av at innsats og dyktighet ikke lenger blir beskattet. De forskjeller som derved vil oppstå i fordelingen av disponibel inntekt skyldes således ikke privilegier eller andre uberettigede fordeler, men ulik innsats. Det er vanskelig å se at dette skulle anses som urettferdig.

Det synes heller ingen grunn til å anta at selv en så vesentlig skattereduksjon som foreslått på noen avgjørende måte skulle være til hinder for å opprettholde en velferdsstat. Det er imidlertid grunn til å tro, og til å håpe, at en omfattende skattereduksjon ville bidra til at flere av dem som i dag velger velferdsstatens goder, ville se seg tjent med i stedet å delta i arbeidslivet. Dette vil eventuelt på lang sikt både økonomisk og sosialt være fordelaktig for dem.

I den alternative politikk som ble skissert ovenfor ble ikke arbeidsmarkedets regler spesielt omtalt. Det er imidlertid mange grunner til endre gjeldende regler slik at det i større grad enn nå vil være den enkelte arbeidstaker som selv tar stilling til de arbeidsvilkår han blir tilbudt. Slike endringer ville også sannsynligvis bidra til at flere søkte å løse sine problemer på arbeidsmarkedet, i stedet for å velge å dra nytte av velferdsstatens tilbud.

Den skisserte alternative politikk har ingen direkte virkning på utformingen av vår u-hjelpspolitik Den vil ikke være til hinder for at politikken opprettholdes, men skattebortfallet vil sikkert, sammen med den forholdsvis massive kritikk politikken ellers er blitt utsatt for, gjøre det lettere både å revurdere målene med den og dens implementering.