

PROFESSOR ROSS OM POLITIK OG VIDENSKAB — SAMT LIDT OM NUTIDIG, ØKONOMISK VELFÆRDSTEORI¹⁾

AF F. ZEUTHEN

PROFESSOR Alf Ross's Bog: »*Om Ret og Retfærdighed*«²⁾ er først og fremmest et sikkert nyttigt Bidrag til Orientering af Juristerne m. h. t. deres Fags videnskabelige Problematik. Paa Grund af Slægtskabet mellem Retsvidenskaben og Fagomraadet økonomisk Politik og paa Grund af Forfatterens omfattende filosofiske og litteraturhistoriske Kundskaber og desuden Kontakt med Dele af den nationaløkonomiske Tænkning er hans Udtalelser om Politik og Videnskab af stor Interesse ogsaa for Økonomer. Man kan imidlertid rejse Spørgsmaalet, om ikke hans Kritik af nutidige Økonomers Velfærdsteorier er Skud i Luften paa Grund af utilstrækkelig Ændring af Forfatterens kære, gamle Sigte mod klassisk Utilitarisme, Naturret og andre metafysiske Dogmer om den ideelle Politik. Ross's Tanker om Økonomi og Velfærd har nær Tilknytning til Myrdals fremragende Bog »*Vetenskap och Politik i Nationalekonomien*« fra 1930,³⁾ ligesom han bl. a. ved sit Ophold i Uppsala har været i nær Kontakt med svenske Økonomer og Filosofer.³⁾

Bogens første og mest omfattende Emne, *Retten*, Analysen af Begrebet: gældende dansk Ret, springer vi helt over. *Retfærdighedsbegrebet* har derimod for så vidt Interesse, som det af nogle sættes som øverste politiske Princip. Denne Mulighed udelukker Ross imidlertid ved en klar, formel Definition. »Retfærdighed er korrekt regelanvendelse modsat vilkårlig-

¹⁾ Jeg er Universitetsadjunkt Sven Danø meget taknemmelig for kritisk Gennemlæsning og Tilføjelser paa nogle væsentlige Punkter. Endvidere har Indlæg fra Professor Ross og en Række Økonomer og Filosofer m. fl. i to Diskussioner om Emnet bidraget til at uddybe — og i Formen moderere — mit Standpunkt.

²⁾ Nyt Nordisk Forlag, 1953, 476 S. — Se specielt Kritikken S. 382—84 af mit Compendium »Vurderinger og Maalsætninger i Økonomien i velfærdsteoretisk Belysning«, Økonomisk Laboratorium, 1952. — Jeg henviser i det følgende overvejende til Litteratur efter dettes Fremkomst.

³⁾ Den nylig udkomne engelske Udgave af Myrdals Bog bringer intet nyt ud over et kort Forord og Oversætterens Bemærkninger om den senere Udvikling. I Forordet siger Myrdal, at han *nu* anser det for naivt, at man skulde kunne naa til en vurderingsfri videnskabelig Teori. Spørgsmaalene, der stilles, er bestemt af Interesser. Det gælder derfor om hele Vejen at arbejde med explicite Værdipræmisses.

PROFESSOR ROSS OM POLITIK OG VIDENSKAB — SAMT LIDT OM NUTIDIG, ØKONOMISK VELFÆRDSTEORI¹⁾

AF F. ZEUTHEN

PROFESSOR Alf Ross's Bog: »*Om Ret og Retfærdighed*«²⁾ er først og fremmest et sikkert nyttigt Bidrag til Orientering af Juristerne m. h. t. deres Fags videnskabelige Problematik. Paa Grund af Slægtskabet mellem Retsvidenskaben og Fagomraadet økonomisk Politik og paa Grund af Forfatterens omfattende filosofiske og litteraturhistoriske Kundskaber og desuden Kontakt med Dele af den nationaløkonomiske Tænkning er hans Udtalelser om Politik og Videnskab af stor Interesse ogsaa for Økonomer. Man kan imidlertid rejse Spørgsmaalet, om ikke hans Kritik af nutidige Økonomers Velfærdsteorier er Skud i Luften paa Grund af utilstrækkelig Ændring af Forfatterens kære, gamle Sigte mod klassisk Utilitarisme, Naturret og andre metafysiske Dogmer om den ideelle Politik. Ross's Tanker om Økonomi og Velfærd har nær Tilknytning til Myrdals fremragende Bog »*Vetenskap och Politik i Nationalekonomien*« fra 1930,³⁾ ligesom han bl. a. ved sit Ophold i Uppsala har været i nær Kontakt med svenske Økonomer og Filosofer.³⁾

Bogens første og mest omfattende Emne, *Retten*, Analysen af Begrebet: gældende dansk Ret, springer vi helt over. *Retfærdighedsbegrebet* har derimod for så vidt Interesse, som det af nogle sættes som øverste politiske Princip. Denne Mulighed udelukker Ross imidlertid ved en klar, formel Definition. »Retfærdighed er korrekt regelanvendelse modsat vilkårlig-

¹⁾ Jeg er Universitetsadjunkt Sven Danø meget taknemmelig for kritisk Gennemlæsning og Tilføjelser paa nogle væsentlige Punkter. Endvidere har Indlæg fra Professor Ross og en Række Økonomer og Filosofer m. fl. i to Diskussioner om Emnet bidraget til at uddybe — og i Formen moderere — mit Standpunkt.

²⁾ Nyt Nordisk Forlag, 1953, 476 S. — Se specielt Kritikken S. 382—84 af mit Compendium »Vurderinger og Maalsætninger i Økonomien i velfærdsteoretisk Belysning«, Økonomisk Laboratorium, 1952. — Jeg henviser i det følgende overvejende til Litteratur efter dettes Fremkomst.

³⁾ Den nylig udkomne engelske Udgave af Myrdals Bog bringer intet nyt ud over et kort Forord og Oversætterens Bemærkninger om den senere Udvikling. I Forordet siger Myrdal, at han *nu* anser det for naivt, at man skulde kunne naa til en vurderingsfri videnskabelig Teori. Spørgsmaalene, der stilles, er bestemt af Interesser. Det gælder derfor om hele Vejen at arbejde med explicite Værdipræmisses.

hed« (S. 365). Hvor det drejer sig om Realiteter, siges derimod: »At påberåbe sig retfærdigheden betyder intet som helst andet end at give kravet en patetisk underbygning, der afskærer en rationel argumentation, der kunne bane vej for en forståelse. Retfærdighedsideologien fører til uforsonlighed og strid, fordi den på den ene side hidser op til en tro på, at ens krav ikke blot er udtryk for en vis interesse i strid med modstående interesser, men besidder en højere absolut gyldighed; og på den anden side afskærer enhver rationel argumentation og diskussion om en udlig-ning.« (S. 359).

Ved politiske Overvejelser maa man sondre mellem *Opfattelsen* m. h. t. Virkelighedens Beskaffenhed og *Indstillingen*, jfr. S. 389. Indstillingerne deles i »behovsfunderede indstillinger«, d. v. s. Interesser, og »suggere-rede indstillinger«, hvoriblandt »moralske indstillinger« er af særlig Be-tydning, jfr. S. 449.

Noget andet er imidlertid, »at der faktisk, d. v. s. *psykologisk-kausalt*, består en intim *vekselvirkning mellem opfattelser og indstillinger*« (S. 392 øv.). Denne Forbindelse medfører Farer for Ønsketænkning eller »per-sonlig Forskydning (bias)«. Forf., der ellers kan forekomme selvsikker og skarpt dømmende om andre, tilføjer her: »Man behøver blot at gribe i sin egen barm for at vide, hvorledes det, selv med den redeligste vilje er nødvendigt stadig at være på vagt mod blindhed, forskydninger, tilsnigel-ser eller rene forfalskninger« (S. 392 n.). Han taler — hvad der kan være Grund til at huske i det følgende — (S. 423) om den betydelige Risiko ved at orientere sig blot litterært på et fremmed Omraade, og S. 420 om den aabenbare Fare for Dilettanteri, naar Juristen tiltror sig Evne til paa egen Haand at mestre Problemer, der ligger uden for hans Fagomraade.

Spørgsmaalet om Forholdet mellem *Videnskab og Politik*, »Videnska-bens mulighed for at dirigere menneskelig aktivitet« behandles udførligt. »Det principielle synspunkt må her være, at videnskabens opgave alene kan bestå i at tjene og vejlede den rationelle argumentation ved at for-syne den med videnskabeligt holdbare påstande og kritisk udsønde så-danne, der ikke kan stå for videnskabelig prøve« (S. 405 øv.). Denne sikkert rigtige udtalelse er »udtryk for en moralsk indstilling, en pro-fessionel etos for videnskabsmænd, idéen om videnskabens objektivitet el-ler renhed« (S. 405 n.).

Naar det gælder om at ændre andres politiske Standpunkt, søger man imidlertid ikke blot at paavirke Opfattelsen ved Argumentation, som fal-der inden for Videnskabens Omraade, man søger ogsaa at ændre Indstil-lingen ved, hvad Ross med et lidt usympatisk klingende Ord kalder »*Paatrykning*«. »Paatrykningens teknik beror på den fundamentale psy-kologiske kendsgerning, at emotioner (som kort udtryk for emotive og volitive indstillinger) lader sig transmittere ligeså vel som opfattelser«

(S. 402). Paatrykning kan ske ikke blot ved almindelige sproglige Midler, men ved Stemmeføring og Miner eller ved Valg af Ord, som medbringer særlige Varme- eller Kuldegrader, jfr. Forf. isnende, ironiske Anvendelse af Ord som naiv, romantisk, orakuløs, opstølt, oppustet — for ikke at tale om »vort eget hjemlige lille skud af nyere dato på denne ædle stamme« (S. 341). Over for mange af Bogens kølige, juridiske Læsere er Foragt og Overlegenhed antagelig et mere virksomt Paatryksmiddel end menneskevenlige Følelsesudbrud.

Det fremhæves rigtigt, »at idéen om videnskabens renhed ikke krænkes, når blot grænsen mellem videnskab og politik markeres« (S. 430). Man maa altsaa gøre klart, hvilket Sprog man taler i Øjeblikket. Ross har »det grundsyn, at den politiske diskussion ikke ligger i det logiske plan: den tilstræber ikke at bevise sandheder; men i det psykologisk-teknisk-kausale plan: den tilsigter tilvejebringelse af praktisk enighed ved at påvirke en modparts standpunkt gennem argumentation og påtrykning. Indenfor denne ramme spiller rationelle argumentative påstande baseret i almindelig erfaring eller videnskabelig indsigt en rolle. Men deres funktion er ikke at bevise en sandhed, men at overbevise en modstander, d. v. s. omvende ham til ens eget standpunkt.« (S. 416)). Lidt overraskende tager han til Orde for en Genoplivelse af *Retorikken*, der for Grækerne var andet og mere end en Lære om Veltalenhed, »*the fine art of persuasion*, en omfattende lære om den teknik at vinde tilslutning fra andre ved egnet påvirkning af deres tanker og deres sind,« (S. 416) en Kunst, som gerne skal udøves med »størst mulig respekt for sandhedens«. Dette er anægtelig gode og fine Ord at citere for Reklamens Profeter, hvad der samtidig kan gøre andre betænkelige.

Men tilbage til det rent videnskabelige Arbejde. Hvorledes kan nu dette tjene og vejlede Afgørelsen af de politiske Spørgsmål?

Der kan ikke være Tale om at give absolutte og entydige Løsninger, idet de *bestemmende Personers Indstilling* (Interesser og moralske Principper) maa tages som Udgangspunkt. Det synes dog med de politiske Forhold, som vi har her i Landet, at virke for massivt som Ross at tale om »de magthavendes« Indstilling som relevant Udgangspunkt, saafremt man derved tænker sig, at det kun er nogle faa store Magtgruppers eller personlige Magthaveres Standpunkter, som har Interesse »de herskende samfundsklassers faktiske dominerende indstilling« (S. 384). Naar det politiske Magtcentrum er labilt, maa enhver Argumentation, som kan tænkes at paavirke dette, være relevant, hvortil kommer, at Økonomer og andre Raadgivere jo ogsaa bl. a. i Lærebøger leverer Materiale til Brug for Fremtidens endnu ukendte Magtkonstellationer.

Naar Præmisserne klarlægges, kan der ikke være noget videnskabeligt forkert i at drage Konsekvenser af en hvilken som helst Indstilling endog

den videnskabelige Forfatters egen, blot det sker uden Anvendelse af suggererende Varme- eller Kuldegrader eller andre Paatrykseffekter. Spørgsmaalet om, hvilke Indstillinger, der kan være *relevante* som Udgangspunkt, maa falde udenfor videnskabelig Bedømmelse. Udarbejdelse af en Samling af Forslag og Vurderinger svarende til en Række af forskellige Indstillinger med Analyse af hidtidige eller forventede Virkninger maa høre til Arbejdsopgaverne for de videnskabelige Hjælpere, jfr. at det findes praktisk, at Rigsdagsbetjenten bringer Vand til Talere af alle Partier, og at de offentlige Biblioteker skaffer Materiale for Folk med enhver Anskuelse.

Selv om de bestemmendes Indstilling i Princippet maa tages som givet, er det rigtigt som Ross siger, at den videnskabelige Hjælper kan medvirke ved en Afklaring. Teoriens Opgave er »også at *vejlede, hvad selve målsætningen angår*; at afklare og præcisere de politiske indstillinger ved at korrigere og supplere de betingende opfattelser; eller at angive de mål, som de magthavende ville sætte sig, om de havde en mere adækvat virkelighedsopfattelse end de faktisk har« (S. 411—412).

Paa et ganske afgørende Omraade lader Professor Ross imidlertid — jeg synes alt for hurtigt — Teorien melde Pas. Det gælder den *Samarbejden af de forskellige Hensyn*, som giver sig udslag i Beslutningen. Det faktiske Forløb beskrives saaledes: »Vi bevæges af mange forskellige behov og hensyn, der mødes og brydes i en irrational motivationsproces. Vi influeres herved af visse vurderings- og præferencemønstre, der udvikles og fæstner sig individuelt og socialt«. . . . »Sluttelig integreres disse hensyn i en afgørelse som udtryk for den vægt eller præference, der tillægges de forskellige hensyn. Denne afgørelse har karakter af det vi kalder en beslutning, d. v. s. en irrational sjælelig akt, i hvilken alle de kræfter, der blev mobiliseret under overvejelsens stadi, får lov til at brydes, indtil vi med hele vor personlighed reagerer med et resultat, afgørelsen. Det er noget helt andet end et rationelt valg mellem kvantitativt bestemte størrelser.«. . . . »Bragt på en kort formel kan vi sige: *Behovenes inkommensurabilitet udelukker en kvantitativ maximering*,« (S. 379). . . . »Den politiske opgave er altid en integrationsopgave, en udligning af inkommensurable hensyn. Der er maximeringsproblemer og fordelingsproblemer, der er økonomiske, partipolitiske og militærstrategiske hensyn, der er hensyn til beskæftigelse, inflation, handelsbalance o. s. v., der er korttids- og langtidsbetragtninger, der er kulturelle og sociale ønskemål, såvel som ønsker om udenrigspolitisk sikkerhed — altsammen afspejlende en mangfoldighed af indstillinger, der kræver afvejning og udligning. Den politiske afgørelse har derfor altid karakter af en *beslutning, ikke af en løsning* (som løsningen af et teknisk problem).« (S. 411) . . . »Selv efter den grundigste udredning af alle kendsgerninger og sammenhæng, vil der

altid blive et *spring* tilbage, et spring der består i, at alle hensyn overvejes og afvejes i en *beslutning*, altså en irrationel akt« (S. 413). Professor Ross finder det (S. 413 n.) baade videnskabeligt korrekt og hensigtsmæssigt, »at den teoretiske forsker selv foretager det irrationelle spring og serverer resultatet i form af en anvisning til praktikerens,« der dog maa tage den definitive Beslutning og det definitive Ansvar.

II.

Der er sikkert meget rigtigt i denne interessante og udførligt citerede Udredning om Vanskeligheden ved rationelle Afgørelser i konkrete Tilfælde. Men alligevel forekommer det en Økonom, at professor Ross kunde have hjulpet den besluttende noget længere paa Vej.

Økonomien anvender i stor Udstrækning et *særligt Tankeskema* til at beskrive *Valg* mellem varierende Mængder af *uensbenævnte Størrelser*. Disse gøres f. s. v. ensbenævnte, idet de ligestilles i de økonomiske Dispositioner. *Virksomhederne* udstrækker — med en vis Tilnærmelse — Produktionen indtil det Punkt, hvor Grænseindtægt bliver lig med Grænseomkostninger, da Gevinsten her er maksimal. Anvendelsen af forskellige Produktionsmidler og Fremstillingen af forskellige Varearter afbalanceres ligeledes i en marginal Ligevægt. Overalt, hvor Substitution i Produktion eller Omsætning er mulig, er denne marginale Ligevægt blot et Udtryk for, at en Maksimering — i sidste Instans af Gevinsten — har fundet Sted. Dette gælder, hvadenten der er Tale om at finde den Produktionsmængde, der giver størst mulig Gevinst, eller det f. Eks. drejer sig om at finde den Kombination af Produktionsfaktorer, der muliggør den største Produktion ved et givet Totalomkostningsbeløb, eller hvad der kommer ud paa det samme, at producere en given Produktionsmængde med de mindst mulige Omkostninger.

For de enkelte *Forbrugere* kan der anstilles lignende Betragtninger, selv om de Størrelser, der her maksimeres, ikke saaledes som Virksomhedernes Gevinster er absolut maalelige i Penge eller andre fælles Enheder. Tankegangen er den, at man for hver enkelt Forbruger forestiller sig alle tænkelige Mængdekombinationer af de forskellige Forbrugsgoder stillet op i en Prioritetsrækkefølge, der udtrykker Konsumentens Præferenceskala. Forbrugeren vil da blandt de Kombinationer af Godemængder, som han har Mulighed for at købe for sin begrænsede Indtægt ved de herskende Prisforhold, vælge den, der staar højest paa Prioritetslisten. Dette kan formelt behandles som et Maksimeringsproblem, hvis man som et analytisk Hjælpeudtryk indfører en matematisk Funktion af de enkelte Godemængder, saaledes konstrueret, at jo højere en Kombination staar paa Prioritetslisten, des større bliver Funktionsværdien; Forbrugers

Handlemaade kan da udtrykkes paa den Maade, at han søger Maksimum af denne Funktion under den Betingelse, at Indtægten er begrænset. Ogsaa her er den marginale Ligevægt, hvor Substitutionsmuligheder foreligger, Tegn paa, at Maksimum er naaet. Under Naturaløkonomi opnaas Ligevægten paa Grænsen uden Vurdering i Penge. Men medens der ved Virksomhedernes Gevinstmaksimering findes en objektiv Maalestok, idet Gevinsten maales i Pengeenheder, saaledes at man har en *cardinal* Skala, giver Forbrugernes Nyttevurdering sig kun objektivt Udtryk i en Rækkefølge, en *ordinal* Skala.

En tilsvarende Tænkemaade — Konstruktion, om man vil — kan man nu tænke sig anvendt ogsaa ved Valg mellem forskellige politiske Muligheder, hvor der bliver Tale om Hensyntagen til *flere Individier*. Man kommer da ind paa Begrebet *Velfærd* i Analogi med det, som for det enkelte Individ kaldes »Nytte«, begge Begreber defineret ved den valgte eller foretrukne Handlemaade. En fuldstændig Udledning af marginale Ligevægtsbetingelser, der giver et Kriterium for maksimal Velfærd maa forudsætte et Sæt af etiske Vurderinger, eftersom de forskellige Medlemmer af Samfundet har modstridende Interesser og modstridende Opfattelser af, hvad der skal forstås ved samfundsmæssig Velfærd. Naar et saadant Sæt af Vurderinger foreligger givet, f. Eks. i Form af en bestemt politisk Ideologi, er det naturligvis fuldt legitimt at undersøge, hvorledes den samfundsmæssige Velfærd bedst kan øges, naar blot man hele Tiden gør sig klart, hvilke explicite Maalsætninger man tager Udgangspunkt i. Det er jo blot det samme, som man kalder Nationaløkonomiens Politik.

Men Spørgsmaalet er, om det ikke er muligt at komme et Stykke ud ad Vejen uden at behøve at gøre normative Antagelser eller i hvert Fald med et Minimum af Vurderinger, som alle Parter kan tiltræde. Det er dette Spørgsmaal, den »nye Velfærdsteori« giver sig af med.

Ved Forhandling mellem flere uafhængige Magthavere, f. Eks. mellem suveræne Stater om Reglerne for international Handel, er det en Betingelse for Aftale, at alle opnaar en Fordel. Her synes det naturligt at anvende »den nye Velfærdsteoris« Princip, at der sker en Forøgelse af Velfærd, naar nogle Parter opnaar en Fordel, uden at andre kommer i en mindre ønsket Stilling. En nærmere Analyse, hvorved Grupper inden for de enkelte Lande tages i Betragtning, gør det naturligvis sværere at undgaa Skade for nogen Part.

Forinden vi gaar videre i Omtalen af denne »nye Velfærdsteori« — der ikke er særlig ny, idet den gaar tilbage til Pareto — skal indskydes, at ogsaa de ældre Velfærdsteorier, trods al berettiget Kritik hos Ross og andre, har bragt noget af blivende Værdi. Naar man ser bort fra den gamle Utilitarismes normative og absolutte Karakter, betyder den dog en Anvisning paa at gaa til Bunds ved Behandlingen af diverse politiske Nor-

mer, d. v. s. til Tilfredsstillelsen af menneskelige Behov som det fundamentale. At det er fundamentalt giver sig Udtryk i, at man eventuelt er villig til at substituere forskellige, mere konkrete Maalsætninger, der følgende kan opfattes som afledede.¹⁾ Iøvrigt forekommer de faktiske, politiske Maalsætninger i mange Tilfælde at minde om en stærkt modificeret Utilitarisme, hvor Fordele for forskellige Dele af Landets Indbyggere tillægges forskellig Vægt, og man ogsaa i visse Undtagelsestilfælde regner med Udlændinges Vel. De politiske Partier har alle engageret sig i en Række offentlige Foranstaltninger ogsaa til Fordel for andre end Partiets egne Tilhængere. Konkurrencen om de ikke partibundne kræver ogsaa vidtgaaende Hensyn, bl. a. fordi aabenbare Brud med den herskende, stærkt modererede Velfærdsidcologi til Tider vækker offentlig Forargelse. — Alt dette forekommer mig at være rimelige Paastande, som eventuelt kan søges verificeret ved sociologisk Undersøgelse.²⁾

Ny-Klassicismens Velfærdsteori, specielt Pigou's »Economics of Welfare« indeholder yderligere værdifulde Henvisninger til en Række Tilfælde, hvor offentlige eller private Foranstaltninger uden for Omsætningsmekanismen medfører Virkninger, som kan vurderes økonomisk, f. Eks. Paavirkning af Ejendomsværdierne, endvidere en Henvisning til den økonomiske Uligheds Betydning.

Den nye Velfærdsteoris Byttebetragtning synes i høj Grad praktisk anvendelig og har selv under interventionistiske og socialistiske Ordninger en betydelig Plads, idet man sædvanligvis finder det ønskeligt, at Folk ordner sig ved frit Forbrugsvalg eller fri Aftaler iøvrigt, i den Udstrækning Staten ikke ønsker at træffe positive Bestemmelser i modsat Retning. De »nye Velfærdsteoretikers« Genoplivelse af Paretos Princip i Slutningen af 30'erne medførte i det mindste implicit en snævrere Fortolkning. Foranstaltninger, som gavnede alle, tog man som »rigtige« og uafhængige af etiske Principper, som man undertiden syntes at nægte enhver Gyldighed. Udgangspunktet blev da *status quo*, som kun maatte ændres, naar det var til Fordel for alle. Der blev altsaa ikke Plads for Indgreb, der vilde skade nogen. Endvidere blev det et aabent Spørgsmaal, hvilken Vej til Forbedring man skulde følge til »Paretoomraadets« yderste Rand (»Kontraktskurven«), d. v. s. flere Løsninger var mulige.

Den oprindelige Tilbøjelighed hos »den nye Velfærdsteoris« Tilhængere til at tage Teorien som Udtryk for »det rigtige« og som uafhængig af etiske

1) Jfr. min Kommentar til Niels Lindbergs »Ideal og Regler i anvendt Økonomik« i Kap. 2 i det foran nævnte Velfærdskompendium.

2) Hugo E. Pipping, der i sin Bog *Standard of Living*, Helsingfors, 1953, forholder sig kritisk over for Utilitarismen, skriver S. 26: »In the practical sense ethical hedonism or utilitarianism is more alive than ever. It is many places a creed and ethical norm of great masses«. Jfr. ogsaa Titlen paa det nylig af Socialministerierne i de 5 nordiske Lande udgivne Værk: *Freedom and Welfare*.

Præmisser, synes nu at være overvundet.¹⁾ Medens Vejledning om, hvorledes alle Parter kan opnaa Tilfredsstillelse af Behov ved politiske Handlinger, ikke kan siges at være normativ, gælder dette ikke for et Forbud mod at skade nogen.

Kravet om, at politiske Indgreb *ikke maa skade* nogen, vilde i høj Grad virke lammende, hvis den nye Velfærdsteoris Tilhængere ikke anvendte supplerende Foranstaltninger eller Fortolkninger saasom *Kompensation* til de skadelidte eller blot Mulighed for Kompensation, idet Fordelingspørgsmaalet da overlades til Politikerne, eller noget optimistiske Betragtninger af statistisk og forsikringsmæssig Karakter om, at Skade i det enkelte Tilfælde maa antages at blive opvejet af Fordel i andre. Findes der allerede visse politiske Indgreb, synes det ikke urimeligt at sige, »at det *vilde være bedre*« at omforme disse paa en Maade, som gavner nogle og ikke skader andre. Det rimeligste synes dog at være at gaa et Skridt videre og i Overensstemmelse med den af Ragnar Frisch hævdede Fortolkning af Paretos Princip at sige, at ethvert Skridt, som gavner alle, i hvert Fald er godt, men at dette ikke udelukker, at man desuden vælger andre Normer, saaledes at man ikke begrænser sig til Paretianske Modifikationer af *status quo*²⁾. De meget nyttige, af Paretos Princip afledede Sætninger om marginal Ligevægt bliver saaledes stadig vejledende.

Den mest konsekvente Udvej er i Overensstemmelse med den saakaldte *Velfærdsfunktionsteori* at søge et samlet, konsistent Udtryk for hele Maalsætningen, ideelt udtrykt ved en sammensat og afvejet Størrelse, som søges maksimeret. *Velfærdsfunktionens Form*³⁾ er forholdsvis simpel, saafremt man holder sig til den gammeldags Velfærdsteori. Det drejer sig her om Summen af alle Individiers Totalnytte. En nærliggende Modifikation, der fastholder den absolutte (cardinale) Maaling, bestaar i at tillægge de forskellige Individier eller Grupper politisk valgte Vægte. Hensyn til Fordelingsrelationerne medfører yderligere Komplikationer.

Holder man sig i Overensstemmelse med den »nye Velfærdsteori« for de enkelte Individier til Rækkefølgen for de forskellige Muligheder (ordinal Maaling) kan man forsøge at opnaa en Rækkefølge for Samfundet som Helhed ved at lade Hensynene til de enkelte Individier tælle med valgte Vægte, hvori bl. a. de politiske Ønsker med Hensyn til Indkomst-

1) Paul A. Samuelsons udmærkede, kortfattede »Comment« til Artiklen »Welfare Economics« i *Survey of Contemporary Economics*, Vol. II, 1952, S. 37. — Se i nævnte Artikel af Boulding om den nye Velfærdsteoris Mangler samt om de marginale Ligevægtsbetingelser.

2) I »On Welfare Theory and Pareto Regions«, Memorandum fra Universitetets økonomiske Institut, Oslo, 1953, har Ragnar Frisch hævdet, at Paretos Velfærdsprincip, som »den nye Velfærdsteori« jo bygger paa, godt kan ses som betinget af »*conditions imposed by the policy maker*«, altsaa som et sekundært Princip, der supplerer mere specielle Maalsætninger.

3) Jfr. bl. a. Sven Danøes Anmeldelse i Aargang 1951, S. 287 af Haavelmos Velfærdforelæsnings.

fordelingen finder Udtryk. Dette betyder i Virkeligheden, at man finder Rækkefølgen for de politiske Muligheder og dermed Funktionens Maximum — under givne Betingelser m. H. t. Teknik og andre ydre Data — ved en »Afstemning« om Mulighederne to og to. Det sørgelige er imidlertid, at man her kan komme til kontradiktoriske Resultater. Et Flertal foretrækker f. Eks. A for B og et Flertal B for C, men samtidig et Flertal C for A. Samtidig med, at Metoden følger den nye Velfærdsteoris ordinale Maaling, bryder den med Begrænsningen: »Ikke skade!«

Som det vil fremgaa af det følgende, kan Tanken om en Velfærdsfunktion kun gennemføres ved meget grove Simplifikationer, eller den giver kun et vejledende Idealbillede af Betragtninger, som i Virkeligheden kun lader sig gennemføre i skønsmæssig Form. Som jeg ogsaa kommer ind paa i det følgende, er der sket en Forskydning med Hensyn til det vurderende Subjekt fra den gamle Utilitarismes angiveligt objektive Dom til den ny Velfærdsteoris »hvad alle kan blive enige om«, og endelig til sidst til Velfærdsfunktionsteoriens konsistente Formulering af det magthavende eller vurderende Subjekts Ønsker.

Det forekommer mig svært at benægte, at faktisk politisk Tænkemaade lige som den gamle Utilitarisme *vejer* forskellige Personers Ønsker eller Velfærd mod hinanden, hvorved der ogsaa aabnes Mulighed for Indgreb, som tilføjer nogle Personer Skade. I hvilket Omfang Motiverne herved er Sympati eller Haab om solidarisk Gengæld, eller om der blot er Tale om Tvang, skal ikke drøftes.¹⁾ For Velfærdsfunktionsteorien drejer det sig ikke om at udfinde »den rigtige« Afvejning mellem Hensynene, men om i explicit og anvendelig, simplificeret Form at redegøre for den Afvejning, som bedst svarer til de politiske bestemmendes Maalsætning. Teorien (eller rettere Metoden) er ikke rigtigere end »den nye Velfærdsteori« med Forbud mod at skade nogen, men den rækker videre, samtidig med at den kræver videregaaende Forudsætninger: en mere omfattende Bemyndigelse fra de politisk bestemmende.

En afgørende Forskel over for klassisk Utilitarisme er, at man ikke *apriorisk* medregner *hele* Menneskeheden med *lige* Vægt, men de politisk bestemmendes Indstillinger er afgørende. Der kan herved fremkomme videre eller snævrere Grænser for, hvem der i det hele regnes med, og stor Forskel paa den Vægt, der tillægges de enkeltes Vel. Om de politisk bestemmende blot vil fremme Borgernes Ønsker i en vis Udstrækning eller optræder som Formyndere, der skønner om de Gode, Borgerne skal nyde, kan stille sig forskelligt. I de fleste Tilfælde synes faktisk politisk Maalsætning, naar man gaar helt til Bunds, at dreje sig om Menneskenes Vel-

¹⁾ Jfr. min Anmeldelse af Th. Geigers: »Fortidens Moral og Fremtidens« i Aarg. 1952 S. 106—108. — Senere Geigers lille posthume Bog: Ideologie und Wahrheit, Humboldt Verlag 1953.

færd og ikke om upersonlige Principper. Den videnskabelige Raadgiver maa naturligvis gaa ud fra saadanne eller andre foreliggende Indstillinger, saafremt de fastholdes af de bestemmende. Naar han beskæftiger sig med Velfærdsbetragtninger, optræder han derfor ikke »som moralsk overhøjhed, der angiver den *rigtige* økonomiske politik« (S. 383).

Samuelson giver følgende Beskrivelse af den helt ideologifri Velfærdsfunktionsteori, som kun drejer sig om en praktisk anvendelig Formulering af en given politisk Maalsætning; »Any prescribed set of ends is grist for the economist's unpretentious deductive mill, and often he can be expected to reveal that the prescribed ends are incomplete and inconsistent. The social welfare function is a concept as broad and empty as language itself — and as necessary«. En Velfærdsteori af denne Type kan hverken beskyldes for Materialisme, Hedonisme, Idealisme, Spiritualisme eller nogen anden -isme, eftersom det er det Stof, man putter i Maskinen, der giver Produktet Farve. Kun den principielle Modstander af fornuftig Overvejelse kan føle sig stødt, — eller maaske den, som er bange for at slippe andres Fornuft løs.

Ved Valget af økonomisk-politiske Foranstaltninger forekommer det ufornuftigt at forfølge en hel Række Maal uafhængigt af hinanden. *Vekselvirkning mellem Midlerne kræver Enhed i Maalsætningen*. Indgreb henholdsvis i Lønforhold, Priser, Valutakurs, Renter o. s. v. paavirker til lige de andre af disse Størrelser, ligesom specielle Indgreb over for enkelte sociale Grupper paavirker de øvrige. Maalsætningen maa være konsistent, og den maa have en saadan Formulering, at den i Forbindelse med Oplysninger om den faktiske Tilstand, som man f. Eks. har den i Nationalregnskabet, samt Teorien om de Reaktioner, økonomiske Indgreb vil medføre, kan anvendes til Udfindelse af de fornødne Midler.

Almindelig Logik kræver, at den enkeltes politiske Maalsætning er *konsistent*. Det samme vil man sædvanligvis kræve af flere — f. Eks. m. H. t. en Regerings, et Partis eller en Koalitions fælles Maalsætning.¹⁾ Det er i disse Tilfælde af stor Betydning for Kontrollen med Samarbejdet, at Maalsætningen i størst muligt Omfang er *explicit*. Endelig er det ved konkrete Indgreb i økonomiske Størrelser som et vigtigt, forberedende Stadium nødvendigt at *simplificere* og *kvantificere* Maalsætningen, saaledes at den ved Beregning kan kombineres med Oplysninger om den faktiske Tilstand og de økonomiske Reaktioner overfor Indgreb.

Særlig vigtige Eksempler paa *vidtgaende Planøkonomi* har man haft ved Efterkrigstidens Genopbygningsarbejde i Norge og Holland i Tilknytning til Frisch's og Tinbergens velfærdsteoretisk prægede Decisions-

¹⁾ Diskussionen om Afstemningsregler, der fører til den fælles Maalsætning, og specielt Behandlingen af kontradiktorisk Indstilling har været indblandet i Velfærdsdiskussion, men bør vel hellere henvises til et tidligere Stadium, som først maa klares.

modeller. I Norge er foregaaet et Samarbejde mellem Økonomer i Frisch's Universitetsinstitut, Statistisk Centralbureau og Finansministeriets Nationalbudget Afdeling.¹⁾ I Holland finder man hele Linjen fra Velfærdsfunktion »as estimated by policymakers« over Decisionsmodeller til politisk Planlægning i »On the Theory of Economic Policy«, 1952, af Tinbergen, Lederen af Hollands centrale Plankontor. Genopbygningspolitikken her er ført af en omfattende politisk Koalition. (I Parantes bemærket er der ingen Grund til at planmæssig Politik skulde være mere radikal end planløs. Modstand mod den kan enten motiveres som Sabotage mod Statens Aktivitet eller ved en Forhaandsformodning om irrationel stor Virkelyst hos Planlæggerne). Maksimeringen foretages efter Tinbergen forsøgsvis og tilnærmelsesvis ved Valg af bestemte »target values«, d. v. s. Værdien af de variable som angiver Maalsætningen; og Modelberegningerne skal bagefter korrigeres efter flere og bredere Hensyn, som ikke har fundet Plads i selve Beregningerne, jfr. iøvrigt Danøs Anmeldelse af Tinbergens Bog i dette Hæfte.

Disse yderligt gaaende Eksempler paa gennemført konsistent, explicit og kvantificeret økonomisk Planlægning illustrerer formentlig en *Arbejds- og Tænkemaade*, som anvendes i mere begrænset Udstrækning ved enhver fornuftig, økonomisk-politisk Planlægning. Ved Løsning af begrænsede Problemer, hvor man i stor Udstrækning kan se bort fra Sidevirkninger og Tilbagevirkninger, klarer man sig ofte ved partielle, eventuelt skønsmæssige Overvejelser paa Basis af Kendskab til en begrænset Mængde faktiske Forhold og forventede Reaktionen; men Problemer, bl. a. om Samordning af flere Formaal eller Hensyn til flere Grupper foreligger i Reglen. Ogsaa med H. t. Argumenter af mere alm. Karakter, navnlig det mest omstridte m. H. t. *Fordelingssspørgsmaal*²⁾, kan den økonomiske Raadgiver bidrage saavel med *Erfaringsmateriale* som m. H. t. *Slutningernes Holdbarhed*. Men den politisk bestemmende maa ogsaa her selv angive Maalsætning og fastholder muligvis desuden Anskuelse om faktiske Forhold paa *Omraader*, hvor der er Plads for Skøn og Gætning. At indskrænke disse Omraader er naturligvis en vigtig videnskabelig Opgave.

Det er Muligheden for og Villigheden til at *ombytte* Goder af forskellige Kvaliteter inden for det *økonomiske Omraade*, der gør, at den politiske Teori her kan gøres *kvantitativ*. De enkelte betragter her mange forskellige Arter af Goder som ombyttelige i bestemt Forhold, altsaa *økonomisk kommensurable*. Og gennem Omsætningen udstrækkes Ombytteligheden og Vurderingen i Penge til alle Goder inden for Markedskredsen. Goder, der

¹⁾ Jfr. den udførlige Behandling i Kap. 5 i mit foran citerede Velfærdskompendium.

²⁾ Jfr. det Note 2, S. 43 nævnte Memorandum, Frisch: »From National Accounts to Macro-Economic Decision Models«, 1953 og Sven Danø: Om Antal Frihedsgrader i økonomiske Modeller, N. Ø. T. 1950, S. 209, samt talrige Memoranda fra Universitetets socialøkonomiske Institut i Oslo.

ikke kan købes og sælges, falder helt uden for den økonomiske Sfære. En vis indbyrdes Ombyttelighed og Kommensurabilitet inden for saadanne Omraader er dog i nogle Tilfælde tænkelig, f. Eks. kan man tænke sig en marginal Ligevægt m. H. t. Anvendelse af Tid eller Plads, for ikke at tale om Pebernødder, Æresbevisninger eller Krigsindsats, de to sidste med eller uden »Vekselkurs« overfor Penge. I mange Tilfælde vil en efterspurgt Art af Goder have en *delvis Tilknytning* til det økonomiske Omraade. Der er saaledes Grænser for, hvor meget man vil give for dem, og de kan ikke erhverves uden Omkostning. I den økonomiske Planlægning kan visse politiske Ønsker have en saa ubetinget Værdi, at de søges gennemført ved enhver tænkelig Pris. De maa da ved den økonomiske Planlægning tages som Data ligesom tekniske Lovmæssigheder. (Eller om man vil, kan man i Velfærdsfunktionen tillægge dem en uendelige Vægt, eller lade dem gælde ubetinget op til en bestemt Grænse. Der regnes da m. a. O. med diskontinuerede Funktioner). Økonomisk relevant Velfærdsteori gaar saa langt, som der er Spørgsmaal om Valg og Ombytning over for de almindelige økonomiske Goder.

Det er ombyttelige Godearter, *økonomiske Størrelser*, som egner sig til kvantitativ Behandling. De Regler, som er bestemmende for Forbindelsen mellem de økonomiske Størrelser, d. v. s. *Funktionernes Form*, er derimod af kvalitativ Beskaffenhed. Spørgsmaal om Virkningen paa Størrelserne af Ændringer i Reglerne, f. Eks. Ændring i Monopollovgivningen, vil ofte være af langt mere kompliceret Karakter end direkte Ændring af en Pris, en Skatte- eller en Tilskudssats eller anden konkret Størrelse. Desuden kan en Del af Virkningerne, f. Eks. Prestige for en Gruppe eller Støtte til en Ideologi, tænkes at falde helt uden for den økonomiske Ombytnings-sfære. De økonomiske Virkninger af en principiel Standpunkttagen, lader sig ofte kun bestemme for givne Situationer og maa selvsagt i en Lærebog eller almindeligt holdt Kommissionsbetænkning angives vagt eller som en Række Muligheder.

En Del af Kritikken mod Nutidens Former for Velfærdsteori beror formentlig paa, at mindre orienterede Læsere tager *forberedende teoretiske Overvejelser*, f. Eks. udtrykt som Maksimering af en Funktion, som noget, der umiddelbart tænkes anvendt i Praksis. Man maa imidlertid først gøre sig klart, hvad man vil; og man befinder sig for en stor Del endnu paa et Diskussionsstadium. (Kun et Mindretal af Økonomerne kan iøvrigt beskyldes for at snakke Velfærd). Det næste Skridt er *Modelberegningerne*, der maa opfattes som stærkt forenklede Hjælpemidler paa lignende Maade som de Beregninger af Mængder, Tyngdepunkter, Kraftpile o. s. v., som Ingeniører med stort praktisk Udbytte anvender over for Virkelighedens uregelmæssigt formede og heterogene Stofmasser. Efter en mere eller mindre foreløbig Orientering ved Hjælp af Modellerne tages endelig i

størst mulig Udstrækning skønsmæssigt Hensyn til de mangfoldige ofte lidet maalelige Forhold, som ikke indgaar i Modelberegningen. Om ikke andre Midler staar til Raadighed, maa praktisk Planlægning ty til sund Fornuft; men denne har rigtignok lært os, at det i stor Udstrækning betaler sig at anvende Modeller og eksakte Metoder som Hjælpemiddel og-saa ved Løsning af økonomiske Spørgsmaal. For at kunne gøre dette er bl. a. en foreløbig Simplificering og Kvantificering af Maalsætningen nødvendig.

Et Udtryk herfor er den allerede nævnte Velfærdsfunktion, som søges maksimeret under de givne tekniske, økonomiske og andre gældende Betingelser. Ved Velfærdsfunktion tænkes naturligvis ikke paa en simpel og rigtig Formel, som skal og kan findes, jfr. Økonomernes Opfattelse af Efterspørgselsfunktionen som et Udtryk for hele Massen af strengt taget uoverskuelige Forhold, som i en given Situation er bestemmende for Efterspørgslen efter en Vare. Det næste bliver derfor Spørgsmaal om Valg af *Simplifikationer*, der er hensigtsmæssige til bestemt Brug, eventuelt stykkevis Anvendelse af en Række af de mest betydende Sammenhænge, som antages at indgaa i den ideelle Formel. Vi kommer saa til de Maader, hvorpaa praktisk *Maksimering* foregaar. Virksomhedernes ufuldkomne Gevinstmaksimering foregaar f. Eks. ved, at man beregner et begrænset Antal Muligheder og derefter eventuelt foretager en skønsmæssig Interpolation eller Ekstrapolation, eller at man i størst mulig Udstrækning anvender den marginale Ligevægt i Substitutionstilfælde som Tegn paa, at man ikke kan naa videre. Lignende tilnærmede Metoder maa anvendes ved politiske Overvejelser.

Ved Valget mellem de mange politiske Muligheder drejer det sig om at naa saa langt som muligt frem i den *Rækkefølge*, Ønskerne bestemmer. Ligesom ved Forbrugernes Valg er det, som — principielt — kan tænkes objektivt konstateret, en Rækkefølge, en *ordinal* Maalestok. Ved Anvendelsen af Mængdetal, den *cardinale* Maalestok, gaar man f. s. v. et Skridt ud over, hvad der synes muligt at konstatere erfaringsmæssigt. Da imidlertid en virkelig Opstilling af Rækkefølgen for Mangfoldigheden af tænkelige Kombinationer er praktisk ganske uigennemførlig, kan meget tale for at anvende de langt mere haandterlige Mængdetal i de uhyre simplificerede Modeller, man i alle Tilfælde maa ty til ved Beregningen i konkrete Tilfælde. Det, det drejer sig om, er jo at finde anvendelige Redskaber. Bl. a. en politisk Forudsætning om graderet Hensyn til forskellige Grupper lader sig udtrykke simplere og formentlig lige saa træffende ved en fast Talskala som ved en Rækkefølge; og skal dette Hensyn kombineres med en samtidig Gradering efter Forbrugsarter el. lign., naar man næppe Klarhed blot med Opstilling i Rækkefølge. En tilsvarende Betragtningssmaade har i en Menneskealder været anvendt ved Udarbejdelse

sen af Aldersrenteregler, hvor man ikke digter Tal for hver Gruppe for sig, men ved simpel Multiplikation kombinerer de valgte Skalaer for Begyndelsesalder og Bopæl. Som en praktisk Form for en kvantitativ Programudformning kan man tænke sig som Vejledning for en Regerings Arbejde med enkelte Skatter og Tilskudsordninger m. m. at opstille en Norm enten for Indkomstfordelingen eller for den samlede Virkning af alle Indgreb over for Fordelingen, idet det jo i høj Grad er upraktisk at indrette hver Ordning for sig (Automobilskat, Ølskat o. s. v.) efter det almindelige Fordelingsideal. I de sidste Aar har Neumann og Morgensterns Værk sat nyt Liv i den teoretiske Diskussion om cardinal Maaling af Indtægtens Grænsenyttte, og man har ogsaa eksperimenteret med erfaringsmæssig Maaling, der dog altid maa anvende en Del hypotetiske Antagelser.

Den, der venter, at Nutidens Velfærdsteori lige som den gamle Utilitarisme skal give de praktiske Overvejelser et fast apriorisk eller metafysisk Udgangspunkt, bliver naturligvis skuffet, idet der blot henvises til de politisk bestemmendes Ønsker. F. s. v. er Teorien tom. Men det er en Blanket, som kræver at blive udfyldt, og som gør Nytte efter at være udfyldt. Den stiller Krav om i størst muligt Omfang at formulere de bestemmendes politiske Ønsker i konsistent, explicit og kvantificeret Form, saaledes at Maalsætningen med praktisk Udbytte lader sig kombinere med Oplysninger om de økonomiske Størrelser og disses Reaktioner.

Det gamle Navn *Velfærd* forstyrrer næppe væsentligt, da dets klassiske Forhistorie ligger de fleste nutidige Økonomer fjernt, da det tydeligt siges, at Maalsætningen udspringer af de bestemmendes Ønsker, og da Ordet ikke tages med — men uundgaaeligt ret æquivalente Udtryk som Hensyn, Fordel o. lign. — naar man henvender sig til Praktikere. For Bevarelsen af det gamle Navn taler, at der stadig arbejdes med Hensyn til Mennesker, ikke abstrakte Principper, og at faktisk politisk Tankegang, uanset alt Hykleri, i stort Omfang er velfærdspræget. Hvad skal man desuden kalde Mellemstadierne, hvis man kalder Slutstadiet »anvendelige Formuleringer af den politiske Maalsætning« el. lign.? Med sine valgte graduerede Hensyn til Mennesker kan de moderne Velfærdsteorier, om man vil, siges at være degenererede Efterkommere efter den klassiske Velfærdsteori med dens absolut gyldige, universelle og ligelige Hensyn til hele Jordens Befolkning. I sidste Instans maa Spørgsmaalet om Navngivningen blive politisk, følelsesmæssigt. Tror man Bibeholdelse af Ordet Velfærd gør mere Skade ved at fremme Hykleri og farlige Ideologier end Gavn ved at appellere til menneskekærlige Følelser?

Det afgørende forekommer mig at være Spørgsmaalet om Valg af praktisk anvendelige og korrekte Arbejdsmaader til Gennemførelse af givne interesseremæssige eller etiske Indstillinger. Man kan let enes om det intet-

sigende, at man saavel kan gaa for langt som for kort i Retning af Rationalisering og Skematisering. M. H. t. den Del af Arbejdet, der bestaar i Forudsigelse af Virkninger, kan *Erfaringer* give en objektiv Prøvelse. For Programudarbejdelsen som Helhed maa de politiske bestemmedes Tilfredshed blive afgørende, idet de maa bedømme, om deres Ønsker har faaet et baade rigtigt og effektivt Udtryk. Prøven paa, at Teorien ikke er tom, er, at man ikke ligesaa godt, *efter* at have opstillet en Plan ved Skøn, kan lave Motiveringens ved Efterrationalisering, men at man finder, at den udtrykkelige Forhaandsformulering af en Maalsætning, der kan kombineres med Oplysninger om faktiske Forhold, har hjulpet til Opstilling af en mere tilfredsstillende Plan.

I Stedet for det store ukontrollerede »Spring« i Lønkammeret, som Professor Ross's foran citerede Udtalelser synes at tage til Orde for, vil jeg anbefale klar Belysning af de mange større og mindre Spring, som virkelig er nødvendige. Max Webers »jeder Zeit deutlich machen, dass und wo der denkende Forscher aufgehört und der wollende Mensch anfängt zu sprechen« maa stadig stilles i Spidsen. Men naar denne Fordring søges opfyldt, forekommer det baade tilladeligt og praktisk at søge at naa saa langt som muligt ved rationelle Metoder.

Iøvrigt synes jeg, at en Del af Uenigheden maa forsvinde, naar man lægger Vægt paa de bedre Betingelser for Maaling og dermed for Rationalitet, der findes, naar det drejer sig om Indgreb over for *økonomiske Størrelser*, end naar Spørgsmaalet er om Indgreb paa andre Omraader.