

Socialkapital

– en ny produktionsfaktor?

**Gert Tinggaard Svendsen, ph.d., forskningsadjunkt,
Nationaløkonomisk Institut, Handelshøjskolen i Århus*)**

1. Introduktion

Begrebet 'socialkapital' blev første gang introduceret af sociologen James Coleman i 1988. Han definerede det som 'menneskers evne til i grupper og organisationer at samarbejde om fælles mål.'¹ Denne evne til samarbejde er igen afhængig af, i hvor stor udstrækning forskellige samfund har fælles normer og værdier og er i stand til at indordne individuelle interesser under større grupper interesser. Sådanne fælles værdier skaber tillid.²

Tillid er den forventning, der opstår indenfor et fællesskab med regulær, samarbejdsvillig adfærd, der er baseret på fælles normer. En acceptabel adfærd sikres således ved konfrontationer, der stadfæster normerne. De sociale normer kan være baseret på religiøse værdier, slægtskab eller retfærdighed, men de baseres også på verdslige normer som faglige standarder og adfærdscodekser. Disse normer skabes og videreføres via kulturelle mekanismer. Selve ordet 'kultur' antyder, at de etiske regler, som mennesker lever efter, fostres gennem gentagelse, tradition og eksempler. Derfor vil mennesker aldrig optræde udelukkende egoistisk og kun tænke på at gavne sig selv mest muligt, som økonomer har hævdet.³ Kort sagt vil de fælles normer og den sociale, kulturelle 'lim' knytte folk sammen. Når mennesker frivilligt danner

grupper, vil deres nære sociale samarbejde skabe tillid.

Det er blevet hævdet, at en gruppe mennesker, der har tillid til hinanden, kan skabe mere økonomisk vækst end en tilsvarende gruppe uden tillid. Coleman har således hævdet, at socialkapital er en ny produktionsfaktor, som bør føjes til det konventionelle koncept med menneskelig og fysisk kapital. Derfor er begreberne socialkapital og tillid yderst interessante for økonomer og andre samfundsforskere.

Hvorfor er socialkapital økonomisk gavnlig for samfundet, og hvordan kan man skabe socialkapital? Kapitel 2 belyser således, hvilken rolle graden af tillid spiller for økonomisk vækst og tredjeparts håndhævelse af kontrakter. Kapitlerne 3 og 4 diskuterer en række eksempler på socialkapital. Således er Østeuropa før 1989 et illustrativt eksempel på manglende socialkapital fordi praktisk talt alle organisationer var ikke-frivillige interessegrupper, som via lobbyisme og korrupsion søgte at omfordele så meget som muligt af nationalindkomsten til sig selv.⁴ Kapitel 5 opsummerer disse overvejelser og fremfører tre anbefalinger til de politiske beslutningstagere i Danmark angående udvikling af socialkapital i fremtiden.

2. Håndhævelse af tredjepart

Den traditionelle *public choice* metode ser bort fra kultur og socialkapital, når den beskæftiger sig med den menneskelige natur. I Mancur Olsons univers, fx, er der ingen kulturelt betinget moral.⁵ Hvis risikoen for at blive opdaget (og omkostningerne ved at blive straffet) er lavere end fordelene ved at begå den kriminelle handling, så vil en person begå den kriminelle handling. Uden politiet og retssystemet (og dermed ingen eller ringe risiko for opdagelse og straf), vil der opstå anarki. Selv det mest retskafne menneske vil blive den mest kyniske kriminelle og vil slå ihjel og røve, når det betaler sig.⁶

Hobbes var den første til at foreslå den klassiske løsning: håndhævelsen af kontrakter via en uvildig tredjepart. Fordi den svageste i samfundet er i stand til at slå den stærkeste ihjel, er der behov for en social kontrakt. Denne kontrakt håndhæves af den totalitære konge 'Leviathan', der skal beskytte mennesker imod hinanden. Hvis der ikke fandtes nogen fælles magt til at holde enkeltpersoner i ave, ikke nogen love og ikke nogen udøvende magt, så ville alle mennesker konstant kunne blive udsat for voldelige overgreb på liv og ejendom. Anarki betyder her '... konstant frygt og fare for en voldelig død; og livet ville være ensomt, fattigt, modbydeligt, brutalt og kort.'⁷

Derimod er følelsen af tillid det kulturelle nøgleelement i socialkapital. Tillid forsikrer en om, at et andet menneske ikke vil udnytte en, selvom det kan give vedkommende en økonomisk gevinst. Selv hvis det betaler sig at begå kriminalitet eller at ignorere reglerne i en kontrakt, er der færre, der vil gøre det, når der eksisterer et tillidsforhold!⁸

Tillid er vigtig for økonomisk vækst, fordi tillid kan mindske antallet af transaktioner, som nødvendigvis må håndhæves af en tredjepart. Der kan gennemføres flere transaktioner for færre ressourcer, og tilliden vil øge

forudsigeligheden og produktionen i samfundet.⁹ F.eks. kan det hævdes, at et firma mindsker handels- eller transaktionsomkostningerne ved at tillade talrige uformelle transaktioner, som ikke formelt er sanktionerede via en advokat eller anden fordyrende tredjepart. Det er ikke længere nødvendigt at overvåge og håndhæve alle transaktionerne.¹⁰ Ved sådanne uformelle aftaler er den eneste sanktion frysing eller social udstødelse.¹¹

3. Anvendelse

Putnam (1993) foreslår en simpel operationalisering af begrebet socialkapital, nemlig at anvende det i form af tætheden af frivillige organisationer. Ved at sammenligne Nord- og Syditalien konkluderer han, at tætheden af frivillige organisationer er meget højere i Norditalien end i Syditalien. Denne forskel skulle så forklare, hvorfor den økonomiske formåen er meget højere i Norditalien end i Syditalien, og denne forskel skyldes igen historiske forskelle i den hierarkiske opbygning af samfundet.¹² Nord og Syd gik hver sin vej allerede i det 11. århundrede, og syden underkastede sig et hierarkisk Normanisk rige i 1100. Den slags samfund mindsker tilliden til lederne. Almindelige mennesker og lederne har ingen sociale relationer og opbygger ingen socialkapital. Derfor oplever syden det Hobbesiske resultat af lovløshed, korruption, en ineffektiv regering og økonomisk stagnation.¹³ Løsningen ville være at nedbryde den hierarkiske stats indblanding for at undgå dette 'sydlige dødvande' og derved give plads til frivillige organisationer.¹⁴

Derudover opremser Putnam (1993: 167-170) forskellige eksempler fra forskellige steder i hele verden, som kan indicere, at der findes socialkapital. De kan kategoriseres som tre tilfælde: landbrugssamfund, uformelle opsparingsforeninger og fællesarealer.

For det første er der adskillige tilfælde, hvor landmænd i stor stil låner landbrugsredska-

ber af hinanden. Det sætter den enkelte landmand i stand til at få arbejdet gjort med mindre fysisk kapital. Redskaberne bliver ikke stjålet, selvom det er muligt at stjæle uden at blive opdaget.

For det andet findes der de såkaldte roterende opsparingsforeninger over hele verden, dvs. grupper, der aftaler at indbetale bidrag til en fond regelmæssigt. Efter tur får deltagerne udbetalt pengene i fonden samlet eller i mindre portioner. Udbetalingerne kan f.eks. bruges til at betale et bryllup, en cykel, en symaskine eller en forretning. Rotationen fortsætter, til alle medlemmerne har fået udbetalt indeståendet i fonden. Hvorfor stopper en deltager ikke sine indbetalinger, når han har fået sin udbetaling? Under hensyntagen til denne risiko for frafald, hvorfor skulle nogen så deltage i det hele taget? Derfor ville systemet ikke kunne fungere, hvis ikke alle medlemmer blev ved med at betale frivilligt.

For det tredje har der været nogle vellykkede, kooperative forsøg på at administrere fælles ressourcer i hele verden, som nævnt i Ostrom (1990). De vigtigste er græsningsarealer, vandforsyning og fiskepladser.

Generelt er de tre ovennævnte tilfælde kendetegnet ved relativt små grupper med social pression og personlig interaktion. Små, løst sammentømrede samfund med regelmæssig personlig interaktion kan skabe tillid og nære bekendtskaber. Store, mere komplekse sammenhænge kræver en mere upersonlig eller indirekte form for tillid. Fx ville en stor gruppe som København kræve, at mere komplekse netværk af gensidig tillid blev vævet sammen end tilfældet er i en lille landsby. I større enheder må medlemmerne ofte stole på andres tillid. I sådanne tilfælde kan sociale netværk lade tilliden sprede sig: Jeg stoler på dig, fordi jeg stoler på hende, og hun forsikrer mig om, at hun stoler på dig.

Tilsvarende udvælger en ekspanderende mafialeder potentielle medlemmer med omhu; det bliver sværere og sværere at sikre tillid og loyalitet, jo større organisationen bliver. Derfor vil det være vigtigt at forhindre grupperne i at blive større, hvis deres sociale pression skal bibeholdes.

4. Østeuropa

I Østeuropa var destruktoren af det civile samfund måske mest gennemgribende i Sovjetunionen. Efter Bolshevikrevolutionen i 1917 og Stalins diktatur fra 1928, udviste Sovjetunionen en 'manglende midte', svarende til Syditaliens historiske 'Normannerhierarki'. I Sovjetunionen blev den lille private sektor og de sociale strukturer såsom bondesamfundet (mir) hensynsløst udslettet.

Kommunistiske samfund havde ofte svage bytraditioner før kommunismens indtog og den totalitære styreform misbrugte den smule socialkapital, der fandtes. Statens kraftige indblanding i centrale planøkonomier betød, at staten traf næsten alle beslutninger og tvang folk til at gøre bestemte ting. Der var ikke plads til foretagsomhed, eksperimenter og frivillig organisation i sociale grupper.¹⁵ Denne manglende tillid forværrer overgangen til markedsøkonomi og udbredelsen af Hobbesisk anarki.

Hvordan kan tilliden og regeringens troværdighed øges i sådanne blandingsøkonomier? Undersøgelser fra verdensbanken antyder, at hvis regeringen kan privatisere og skabe økonomisk vækst, så vil disse resultater øge regeringens troværdighed. Fx er regeringens troværdighed meget lav i Rusland og meget høj i Tjekkiet.¹⁶

Hvordan kan regeringer i blandingsøkonomier såsom Danmark opnå økonomiske resultater hurtigt og dermed overbevise borgerne om, at der føres en troværdig politik? Her peger erfaringerne fra Østeuropa foreløbig på to hovedløsninger.

For det første bør der hurtigst muligt afholdes demokratisk valg for at mobilisere folkelig støtte til reformerne. I Rusland blev der eksempelvis først afholdt demokratisk valg i december 1993. Det har været skadeligt for den økonomiske vækst pga. omfattende lobbyisme og grådige ledere, der bruger denne mulighed til at stjæle alt af værdi i de skrantende statsvirksomheder.¹⁷

For det andet bør privatiseringsprocessen gennemføres samtidigt på alle fronter. Et hurtigt træk gør det sværere for individuelle interessegrupper at blokere privatiseringen og den økonomiske gevinst ved at bortauktionere offentlige aktiver og fremme privat foretagsomhed. Økonomiske resultater kan måske overbevise specielle interessegrupper og befolkningen om, at de får noget ud af det.¹⁸

5. Opbygning af socialkapital

Syditaliens skæbne og færre kollektive handlinger pga. manglende socialkapital kunne være en lære for både den tredje verden, de tidligere kommunistlande i Østeuropa og vesteuropæiske blandingsøkonomier såsom den danske.

Hvordan kan man fremme opbygningen af socialkapital og flere frivillige organisationer i fremtiden og dermed øge tilliden? I særdeleshed er denne form for adfærd vigtig i transitionsøkonomier, hvor behovet for økonomisk vækst er stort. Anbefalingen angående opbygning af socialkapital kan sluttelig opsummeres i følgende tre punkter:

For det første viser de empiriske beviser fra Italien, at staten må minimere sin rolle i økonomien. Brugen af markeder og frihandel i stedet for en centralt planlagt økonomi skaber plads til gavnlige, frivillige organisationer og foretagsomhed. Dette træk vil også gøre det sværere for økonomisk skadelige interessegrupper at omfordele til sig selv, fordi definitionen og håndhævelsen af ejendomsret vil være enkel og klar.¹⁹

For det andet bør statens tilbagetrækning kombineres med bestræbelser på at øge den økonomiske vækst. De empiriske undersøgelser fra Østeuropa viser, at en ny regering skal skabe økonomisk vækst for at vinde tillid blandt sine støtter. For at vinde nok folkelig opbakning til at gennemføre de nødvendige reformer imod specielle interessegrupper, må regeringen først afholde demokratisk valg så hurtigt som muligt. Så må den privatisere på én gang for at fjerne modstanden fra enkelte, specielle interessegrupper og for at opnå økonomisk vækst hurtigst muligt. Resultaterne vil øge regeringens troværdighed og den folkelige opbakning til de politiske tiltag, så som yderligere reformer mod uhensigtsmæssig omfordeling og kriminalitet.

For det tredje – fordi den eneste sanktionsmulighed i frivillige grupper er social udelukkelse – må man bevare vilkårene for denne effektive sociale sanktionsmulighed. Det er vigtigt at forhindre, at frivillige grupper, som er til gavn for den økonomiske vækst, udvikler sig til skadelige interessegrupper, der via lobbyisme omfordeler fra de uorganiserede skatteydere eller forbrugere til sig selv. Som sådan bør disse frivillige grupper ikke få tilskud i en eller anden form og dermed institutionaliseres. I så fald vil de begynde at udøve lobbyisme og søge at nå en vis størrelse, så at de får politisk gennemslagskraft. Dermed ville socialkapital og disciplinerende personlig interaktion gå tabt på bekostning af den upersonlige og kyniske forfølgelse af økonomisk egeninteresse.

Noter

* Jeg takker for kommentarerne fra de andre deltagere i Verdensbankens projekt om socialkapital og påskønner DANIDAS økonomiske støtte. 12 delprojekter vedrørende begrebet social capital er netop påbegyndt, se World Bank (1998). Særlig tak til *Martin Paldam, Peter Nannestad, Mancur Olson, Tor Eriksson, Erik Strøjer Madsen, Nina Smith, Gunnar Svendsen og Ann-Marie Gabel.*

1. Coleman (1988: 95). Begrebet socialkapital kan spores tilbage til Bourdieu's 'kulturkapital' i forbindelse med indlæringsprocesser, se Bourdieu og Passeron (1970) samt Paldam og Svendsen (1998) for en udførlig gennemgang af begrebets rødder og mulighederne for at teste det i empirisk henseende.
2. Se Fukuyama (1995:10).
3. Sammesteds 26 og 41.
4. Se Svendsen (1997b;1995).
5. Olson (1965;1996). Platon illustrerer Olsons synspunkt ved Glaucons kamp mod Sokrates om forholdet mellem retfærdighed og interesser. Glaucon bemærker, at hvis det angiveligt retfærdige menneske kom i besiddelse af Gyges ring (en ring med kraft til at gøre mennesker usynlige), ville det menneske da 'blive på retfærdighedens sti eller ... holde sig væk fra andre menneskers ejendele og ikke røre dem, når han straffrit kunne tage lige hvad han ville fra markedet, gå ind i husene og have et sexuel forhold med hvem han ville...', o.s.v. Citeret fra Hardin (1982:7).
6. Når kriminelle er organiseret i bander, som fx Mafiaen, kan det måske betale sig for dem at beskytte deres ofre og stjæle i form af skatter eller illegale forretninger (narko, prostitution) i stedet for at slå ihjel og konfiskere. Det ville være tilfældet, hvis den kapitaliserede værdi af skatterne er højere end værdien af det, der er konfiskeret. Se Olson (1993), Becker (1996) og Svendsen (1998).
7. Hobbes ([1651] 1985:186). Dette står i skarp kontrast til Rousseaus synspunkt om, at livet i naturen er harmonisk og fredeligt. Problemet er, at mennesker er blevet fjernet fra naturen. Mennesket er aldrig fordærvet og har en god vilje, men bliver ofte snydt (Rousseau, [1762] 1993:203).
8. Se Becker (1996) og Green og Shapiro (1994), hvor ustabile præferencer diskuteres yderligere.
9. Forskellige forfattere, som fx Oliver Williamson, har lagt vægt på de formelle institutioners medvirken til at mindske 'transaktionsomkostninger'.
- Men tvangshåndhævelse er stadigvæk dyrt, og det øger samfundets omkostninger. Kenneth Arrow har sagt, at enhver kommerciel transaktion har et element af tillid. Som Antonio Genovesi udtrykker det, hvis der ikke er tillid, 'kan der ikke være sikkerhed i kontrakter, og derfor ingen kraft i lovene.' Så ville der kun eksistere 'vildmænd', som 'kun ville give med højre hånd, hvis de samtidig kunne modtage med venstre' (Putnam 1993:166). Upartisk håndhævelse er i sig selv et offentligt gode.
10. Se Coase (1937).
11. Putnam (1993:173). Bemærk også at tillid er et *offentligt* gode, til forskel fra konventionel kapital (menneskelig og fysisk) som er et privat gode. Sammesteds, 167.
12. De frivillige organisationer, som Putnam (1993) henviser til, er: grundejerforeninger, sangforeninger, andelsforetagender, sportsklubber, religiøse sammenslutninger, gensidige støtteforeninger, litterære selskaber, lav og fagforeninger. Et eksempel kunne være en sportsklub, hvor man hellere vil låne penge ud til en anden spiller i ens fodboldklub end til en fremmed!
13. Sammesteds 180-83.
14. Se Tanzi (1996:176).
15. Se Fukuyama (1995:55).
16. WDR (1996:94).
17. Åslund (1995:311) og Svendsen (1997a; 1997b).
18. Se Putnam (1993:180-83), Åslund (1995:309-11), WDR (1996:94). Se også Aldcroft og Morewood (1995) angående en historisk gennemgang, der viser, hvordan økonomisk tilbagegang i de tidligere kommunistiske lande forårsagede revolutioner og Lewis et al. (1996) vedrørende erfaringerne fra New Zealand tilbage til 1985. New Zealand benyttede en lignende reformstrategi.
19. Svendsen (1998;1999b). Olson (1982; 1996) beskriver, hvordan økonomisk skadelige interessegrupper med tiden ophobes og ødelægger den økonomiske vækst i samfundet.

Litteratur

- Aldcroft, Derek H. and Morewood, Steven 1995, *Economic Change in Eastern Europe since 1918*. Edward Elgar, Aldershot.
- Becker, G. 1968, 'Crime and Punishment: An Economic Approach.' *Journal of Political Economy*, 76, 169-217.
- Becker, G. 1996, *Accounting for Tastes*. Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts. Cambridge University Press, New York.
- Bourdieu and Passeron 1990 [1970], »Reproduction in Education, Society and Culture«. London: Sage.
- Coase, R.H. 1937, 'The Nature of the Firm' *Economica*, 6, 386-405.
- Coleman, J.S. 1988, 'Social Capital in the Creation of Human Capital.' *American Journal of Sociology*, 94, S95-S120.
- Fukuyama, F. 1995, *Trust. The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. Hamish Hamilton, London.
- Green, D.P. and Shapiro, I. 1994, *Pathologies of Rational Choice Theory: A Critique of Applications in Political Science*. Yale University.
- Hardin, R. 1982, *Collective Action*, Resources For the Future, Baltimore, Maryland: The Johns Hopkins University Press.
- Hobbes, T. [1651] 1985, *Leviathan*. Penguin Classics, London.
- Lewis, E. et al. 1996, 'Economic Reform in New Zealand 1984-95: The Pursuit of Efficiency.' *Journal of Economic Literature*, XXXIV, pp. 1856-1902.
- Olson, M. 1965, *The Logic of Collective Action*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Olson, M. 1982, *The Rise and Decline of Nations*. Yale University Press, New Haven.
- Olson, M. 1993, 'Dictatorship, Democracy, and Development.' *American Political Science Review*, 87, 567-76.
- Olson, M. 1996, 'Big Bills Left on the Sidewalk: Why Some Nations are Rich, and Others Poor.' *Journal of Economic Perspectives*, 2, pp 3-24.
- Ostrom, E 1990, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge UP: Cambridge, UK.
- Paldam, M. and Svendsen, G.T. 1998, 'An Essay on Social Capital: Reflections on a Concept Linking Social Sciences', *Working Paper No. 1998-8*, University of Aarhus, Denmark.
- Putnam, Robert D., 1993. *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press.
- Rousseau, J. [1762] 1993, *The Social Contract and Discourses*. Everyman, J.M. Dent, London.
- Svendsen, G.T. 1995: 'Den Stationære Bandit – og Lobbyisme'. *Økonomi & Politik*, 3, 24-31.
- Svendsen, G.T. 1997a, 'Eastern Europe and the Integration into the EU: A Public Choice Perspective' 8/97, TKI, South Jutland University Press.
- Svendsen, G.T. 1997b, »Stationære banditter i Østeuropa – blokerer overgangen til markedsøkonomi!'. *Økonomi & Politik*, 2, 43-46.
- Svendsen, G.T. 1998, *Public Choice and Environmental Regulation: Tradable Permit Systems in United States and CO₂ Taxation in Europe*. Edward Elgar, Aldershot.
- Svendsen, G.T. 1999b, 'US Interest Groups Prefer Emission Trading: A New Perspective.' *Public Choice*, forthcoming.
- Tanzi, V. 1996, 'Corruption: arm's-length relationships and markets' pp. 161- 82. In Fiorentini, G. and Peltzman, S. (eds.) *The Economics of Organised Crime*. Cambridge University Press.
- WDR (World Development Report) 1996: 'From Plan to Market.' The World Bank.
- World Bank 1998, 'The Initiative on Defining, Monitoring and Measuring Social Capital: Overview and Program Description.' Social Capital Initiative, Working Paper No.1. Washington D.C.
- Åslund, A. 1995, *How Russia Became a Market Economy*. The Brookings Institution, Washington D.C.