

DANSKERNE STØTTER MINDRE POLITISK REGULERING AF SAMFUNDET

58 procent af befolkningen mener, at politikerne i stigende grad blander sig i ting, de ikke burde blande sig i. Det fremgår af en meningsmåling, som Catinét har lavet for tænketanken CEPOS. 26 procent af befolkningen mener omvendt, at politikerne i større omfang end nu bør regulere borgernes adfærd og samfundets institutioner. I alle politiske partier er der markante flertal, der mener, at der reguleres for meget. CEPOS har følgende forslag til, hvordan den stigende politiske regulering kan imødegås: 1. Enhver ny regulering skal indeholde en beregning af, hvad den koster den enkelte og samfundet. 2. Al regulering indeholder solnedgangsklausuler, der fastsætter, hvornår reguleringen ophører. 3. Der indføres et reguleringsstop i stil med skattestoppet. 4. Flere offentlige opgaver skal udliciteres eller privatiseres. Det er en effektiv metode til at mindske den samlede politiske styring af samfundet.

En af de mest afgørende faktorer for graden af personlig og økonomisk frihed i et samfund, er omfanget af den politiske regulering¹ af samfundet. Som udgangspunkt er borgerne i de vestlige samfund frie. Den omfangsrige regulering medfører imidlertid, at borgernes frihed indsnævres, og at adfærden reguleres i et omfang, så at forskellen mellem det frie samfund, og det hierarkisk styrede, planlagte samfund mindskes. At regulering i et vist omfang er en nødvendighed i et samfund, er ikke til debat, men at graden af regulering til stadighed må øges, er ikke i overensstemmelse med det frie samfunds natur. At reguleringen har negative konsekvenser, er der empirisk belæg for i blandt andet projektet "Economic Freedom of the World". Her måles den økonomiske frihed i en stor andel af verdens lande, hvorefter dette mål for frihed sammenholdes med velstanden i samfundet, hvilket viser en tydelig positiv sammenhæng mellem økonomisk frihed og velstand².

Det er derfor et interessant demokratisk spørgsmål, om udviklingen i graden af regulering sker med eller mod befolkningens gode vilje. For at afklare dette har Catinét for CEPOS i april 2008 stillet et repræsentativt udsnit af befolkningen på 1.006 personer et spørgsmål om deres holdning til regulering af samfundet. Spørgsmålsformuleringen fremgår af info-boksen nedenfor.

Spørgsmålsformulering

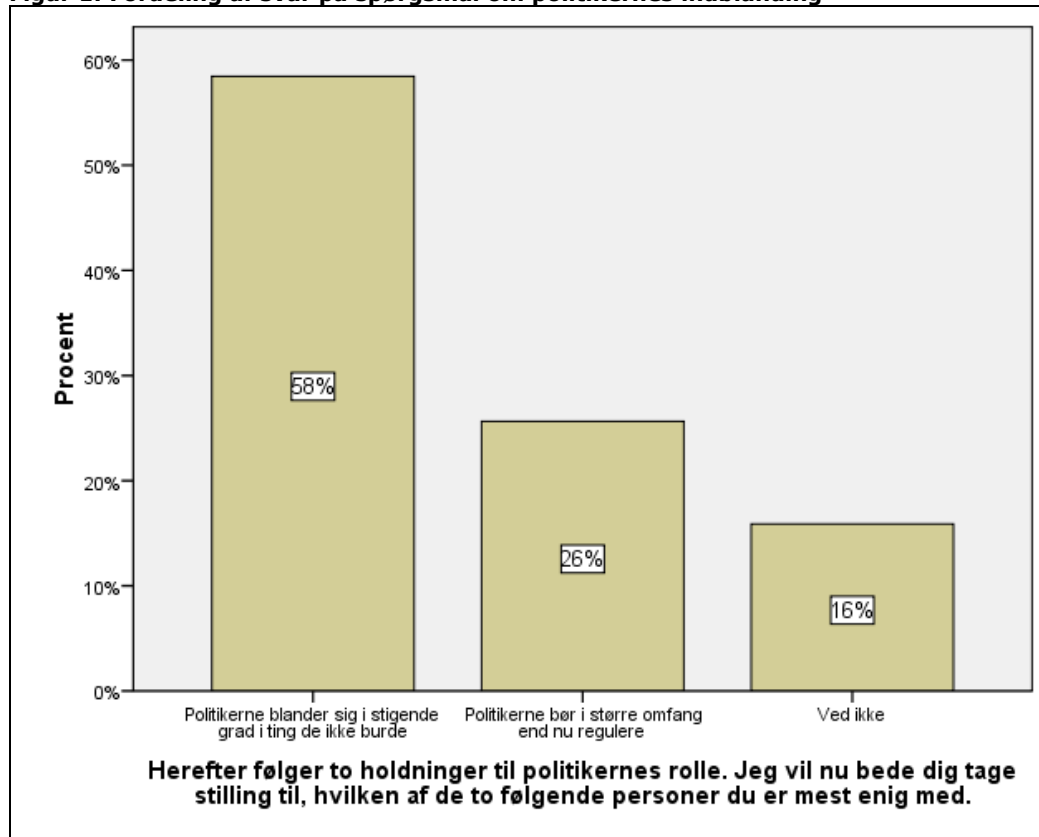
Herefter følger to holdninger til politikernes rolle. Jeg vil nu bede dig tage stilling til, hvilken af de to følgende personer du er mest enig med.

- 1: Person A siger: Politikerne blander sig i stigende grad i ting, som de ikke burde blande sig i.
- 2: Person B siger: Politikerne bør i større omfang end nu regulere borgernes adfærd og samfundets institutioner.
- 3: Ved ikke

I figuren nedenfor ses fordelingen af svarerne på holdningsspørgsmålet. Der er et solidt flertal, som mener, at politikerne i stigende grad blander sig i ting, som de ikke burde blande sig i. Hele 58 pct. er mest enig i dette udsagn, hvilket er mere end dobbelt så mange som den gruppe, der mener, at politikerne i højere grad bør regulere borgernes adfærd og samfundets institutioner. Det tyder med andre ord på, at der i befolkningen er en betydelig modstand mod politikernes stigende indgriben i samfundslivet.

¹ Med regulering forstås i denne sammenhæng det politiske systems indgriben i samfundslivet gennem love, bekendtgørelser, styring af institutioner mv.

² "[Economic freedom of the World 2007 Annual Rapport](#)", Economic Freedom network (2007)

Figur 1: Fordeling af svar på spørgsmål om politikernes indblanding

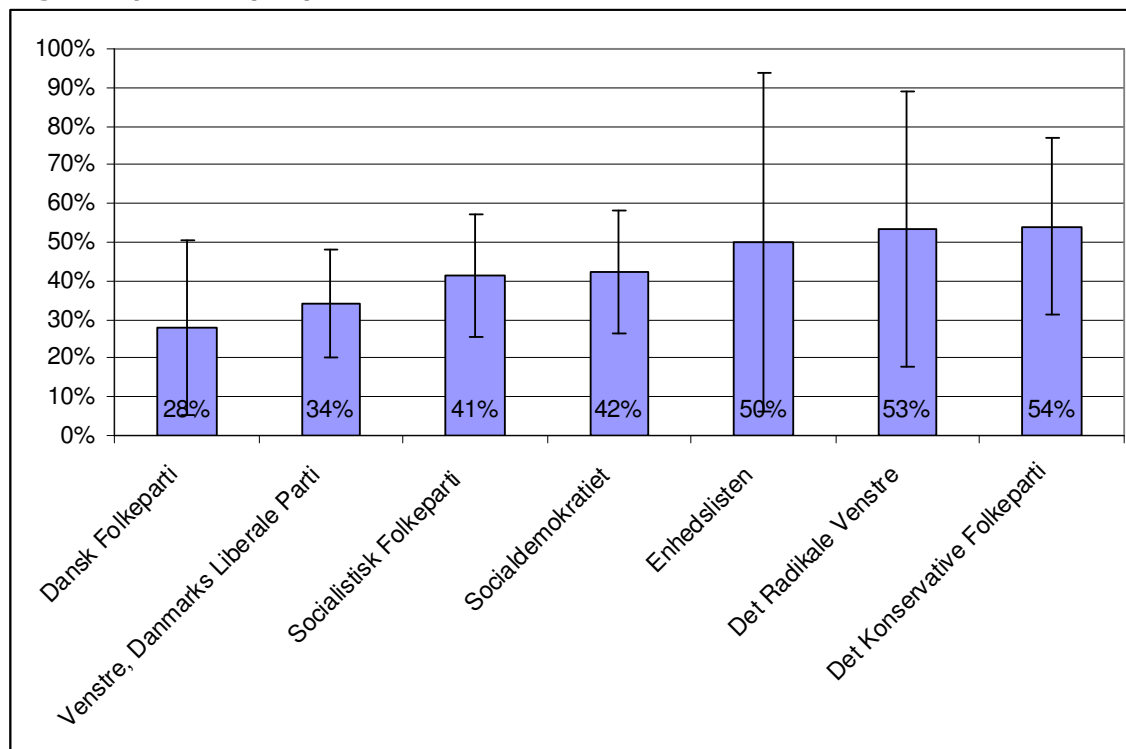
Note: n = 1.006

Figuren nedenfor viser procentforskellen mellem dem, der er mest enige med person A (for meget indblanding), minus dem, der er mest enige med person B³. De lange streger viser konfidensintervallet⁴ for andelen for det enkelte parti. Det fremgår, at der i alle partier er et signifikant flertal, som mener, at politikerne blander sig for meget. Der er forskelle mellem partierne, men der er intet systematisk eller statistisk signifikant mønster i forskellene. Respondenterne, der angiver at ville stemme på Det Konservative Folkeparti, er dem, der er mest kritiske overfor den øgede regulering. Modsat finder vi Dansk Folkepartis vælgere, men også blandt disse er der et signifikant flertal, der mener, at politikerne blander sig for meget.

³ "Ved-ikke"-svarene, der varierer mellem 5 pct. (DF) og 25 pct. (Rad.V.), er sorteret fra.

⁴ Konfidensintervallet er et udtryk for den statistiske usikkerhed i stikprøven. Intervallet er konstrueret således, at andelen for hele befolkningen med 90 pct. sikkerhed ligger indenfor intervalgrænserne.

Figure 2: Procentforskel mellem de der er enige med person A (der reguleres for meget) minus de, der er enige med person B (PDI)



Der er med andre ord blandt vælgerne i hele det politiske spektrum et flertal, som mener, at der reguleres for meget. Det samme er i øvrigt tilfældet, når man opdeler på alder, køn, uddannelse og indtægt. I alle grupper er der et flertal, der mener, at politikerne blander sig for meget, og der er ingen statistisk signifikante forskelle mellem grupperne.

Spørgsmålet er nu, hvorfor vælgernes præferencer ikke slår hårdere igennem overfor politikerne? Hvorfor er der så stor forskel på det, som vælgerne giver udtryk for i meningsmålingen, og det, der faktisk sker. Er partierne ude af trit med deres vælgere, eller er der andre forklaringer?

Typen af regulering

Ses der på politikernes indgriben i samfundet, er listen over anvendte mekanismer lang. Den omfatter blandt andet opkrævning af skatter og afgifter, offentlige overførselsindkomster, leveringen af offentlige serviceydelser, påbud og forbud til virksomheder og borgere. Alle disse begrænser borgernes frihed.

Skatter og afgifter påvirker kraftigt hvilke muligheder, den enkelte borger har for at planlægge sit eget liv. Verdens højeste skattetryk gør det for mange grupper i Danmark umuligt at spare op, og trade-off'et mellem arbejde, fritid og forbrug af service og materielle goder flyttes fra det, der ville være foretrukket af den enkelte familie eller borger.

Overførselsindkomsterne medfører også styring. Borgerne får SU og uddannelse betalt, forældre får barselsorlov og forældreorlov betalt osv. Alt dette er tilbud, som kan afvises, men det interessante er, at der allerede er betalt for goderne gennem skatten. Det glemmes ofte i denne sammenhæng, at der med goder er forbundet forpligtigelser, der skal opfyldes for at modtage goderne. Eksempelvis er der grænser for hvilke uddannelser, der er SU-berettigede,

uddannelserne skal tages inden for en bestemt årrække, forældreorloven skal tages i sammenhæng inden barnets niende år osv. Alternativet til dette er for langt de fleste borgere ikke, at personer ikke får en uddannelse eller ikke tager fri fra arbejdet for at passe deres børn. For majoriteten af den danske befolkningen vil alternativet være at betale mindre i skat, og således have ressourcer til eksempelvis at tage den uddannelse, man finder relevant eller tage fri til at passe sine børn, når det passer familien bedst.

En mekanisme til regulering, som ofte overses, er den regulering, der finder sted gennem de offentlige institutioners tilbud om serviceydelser. Igen skal det pointeres, at disse ganske vist er tilbud, man kan afvise at tage imod. Men da den disponible indkomst efter skat, som familierne kan skaffe ved hjælp af arbejdsindkomst, er begrænset af de høje marginalsatser, bliver servicetilbudene fra de offentlige børnehaver, skoler og hospitaler svære at afslå. Reguleringen, der er afstedkommet af disse institutioner, er ganske betydelig. Dels på grund af omfanget – det individuelle offentlige konsum var i 2007 på 308 mia. kroner⁵ – dels på baggrund af de leverede ydelsers intime karakter. Regulering af den offentlige sektor griber i dag ind i så familierelaterede aspekter af danske borgeres liv som pleje af småbørn, uddannelse af de næste generationer, pleje af syge og døende etc. Den indskrænkning af borgernes frihed, der kommer fra reguleringer af denne type, er efter alle målestokke ganske markant, og den politiske indflydelse på leveringen af ydelserne er ganske betydelig.

Også set i et virksomhedsperspektiv er omkostningerne ved regulering betydelige. For det første er der tale om den administration, virksomhederne skal udføre som følge af offentlig regulering. Disse administrative byrder er af Erhvervs- og Selskabsstyrelsen opgjort til omkring 28 mia. kroner.⁶ Dertil skal som sagt lægges de forøgede omkostninger ved produktion og indtægter, virksomhederne er gået glip af som følge af begrænsning af forretningsområder. Reguleringen af erhvervslivet har således som følgeeffekt, at væksten og velstanden i Danmark er væsentligt mindre, end hvad den kunne have været⁷.

Formålene med reguleringsmekanismerne er, mangfoldige, men de er alle kendetegnet ved, at politikerne gennem disse påvirker virksomhedernes og borgernes adfærd. Borgerne og virksomhederne er som udgangspunkt frie til at handle, som de ønsker. Men i takt med at reguleringen vokser, bevæger vi os i retning af et planlagt, hierarkisk styret samfund.

Ser man på den meningsmåling, Catinét har udført for CEPOS, tyder det på, at befolkningen mener, man er gået for langt med den politiske styring. Men på samme tid er der nogle dynamikker, der er med til at forøge denne styring. Spørgsmålet er, hvori præcis disse dynamikker består, og om man kan gøre op med dem, og rulle reguleringen tilbage til et mindre omfangsrigt niveau.

Årsager til regulering

Spørgsmålet er, hvilke mekanismer der bevirker, at det danske samfund befinder sig i en situation, hvor der er et betydeligt flertal i befolkningen, der synes, at politikernes regulering er gået for vidt, når nu vælgerne ved folketingsvalg har mulighed for at straffe de partier, der har gennemført reguleringen.

⁵ Til sammenligning var det private forbrug på 839 mia. kroner.

⁶ Erhvervs- og Selskabsstyrelsen (2007), "Redegørelse om erhvervslivet og reguleringen 2005/06"

⁷ Hvem der i virkelighed betaler for reguleringen af erhvervslivet er ikke et simpelt spørgsmål. En stor del af omkostningerne må forventes at blive skubbet over på forbrugerne, og familierne kommer således i deres rolle som forbrugere, også til at betale for denne regulering.

Én mulig forklaring kan være, at surveyens konklusion er decideret forkert: At vælgerne faktisk efterspørger regulering. Det er der nogle surveys, der indikerer. For eksempel har en række undersøgelser fundet bred opbakning i befolkningen til regulering på enkeltområder:

En undersøgelse gennemført af Vilstrup for De Samvirkende Købmænd i oktober 2005 viser, at 71 pct. af befolkningen er enige i, at der skal være grænser for byggeriet af varehuse og storcentre i Danmark.

En undersøgelse gennemført af Megafon i november 2006 viser, at der er et flertal på 58 pct. der støtter et forbud mod rygning.

En undersøgelse gennemført af A&B analyse konkluderer, at et flertal af danskerne støtter, at aldersgrænsen for køb af alkohol hæves fra 16 til 18 år.

I en meningsmåling foretaget af Capacent Epinion for Urban i maj 2008 støtter 54 pct. af befolkningen et forbud mod at cykle uden cykelhjelme.

På baggrund af en undersøgelse gennemført af Gallup for Berlingske Tidende i januar 2008 konkluderes det, at 59 pct. støtter øremærket barsel til mænd.

Som det fremgår, er der ofte støtte til øget regulering på tværs af politikområder. Men der er gode grunde til at tro, at denne umiddelbare støtte ikke nødvendigvis er udtryk for politisk opbakning til regulering i almindelighed.

En grund til forskellen mellem den generelle holdning til øget regulering, og holdningen til forslag om specifik regulering, kan være, at der er forskel på, hvad respondenterne opfatter som negativ regulering. Mens den regulering, der rammer den enkelte opfattes som en begrænsning, ses anden regulering blot som fornuftig politik. Der kan således let opstå en situation, hvor der altid er en majoritet, der støtter regulering, der primært rammer en minoritet. Lidt karikeret kan man forestille sig, at samfundet består af tre grupper: De offentligt ansatte, de privat ansatte og de sociale klienter. Flertalskoalitionen mellem disse tre grupper kan skifte således at velfærdskoalitionen af offentligt og sociale klienter støtter regulering (og højere skatter) for de privat ansatte. De privat ansatte og de sociale klienter støtter reguleringen af de offentlige ansatte osv. Resultatet af disse skiftende majoritetskoalitioner er stadig øget regulering.

Den økonomisk inspirerede public choice-teori har et bud på, hvorfor vælgere typisk støtter specifikke reguleringsforslag, men ikke regulering i almindelighed. Teorien er, at regulering opstår, fordi interessegrupper har en koncentreret interesse i en bestemt type regulering, mens ulemperne ved reguleringen er mere diffuse og spredte. Der findes som minimum tre typer af koncentrerede aktører. Dels er der *velfærdsøkonomerne*, der vil argumentere for, at reguleringen vil øge den samlede velfærd i samfundet. *Ideologerne* vil argumentere for, at der er behov for en stærk statsstyring for at sikre sig at individerne træffer de "rigtige" valg, og *interessenterne* vil arbejde på at sikre deres egne fortrinsvis økonomiske interesser. Det kan være virksomheder, der vil mindske konkurrencen i deres brancher, patientforeninger, der vil øge udgifterne til deres egen behandling, eller embedsmænd, der ønsker flere midler tilført deres egen sektor.

Vejen til indflydelse for disse aktører kan dels være en direkte påvirkning af det politiske system, hvor vælgernes opfattelse af rigtigt eller forkert kan være af mindre betydning, og den kan dels være at bruge ressourcer på at påvirke befolkningens holdninger. I det sidste tilfælde er det relevant at huske på, at vælgernes omkostninger ved en given regulering ofte kan være forholdsvist begrænsede eller ukendte, hvorfor befolkningen vil være relativt let påvirkelig overfor eksempelvis skræddersyede kommunikationsstrategier.

I det hele taget er resultaterne af effekterne af reguleringen og omkostningerne ved denne ofte ukendte. De involverede parter er sjældent interesserede i de reelle effekter af

reguleringen, og såfremt en evaluering finder sted, vil denne ofte udelukkende fokusere på måling af det samfundsaspekt, man ville påvirke og ikke på de afledte effekter i form af omkostninger og utilsigtede konsekvenser.

Såfremt den ovenfor beskrevne public choice-logik eksisterer, vil den samlede mængde af regulering i et samfund, der ændrer sig, vokse. Der vil for de reguleringsivrige aktører opstå nye muligheder for regulering, som følge af ny teknologi, der muliggør regulering (eksempelvis anvendelse af it til registrering mv.) og nye områder, hvor regulering er mulig, vil opstå. Mens de nye muligheder for regulering vil blive anvendt, er der ikke samme pres for at afskaffe gammel regulering.

Enkeltsager har stor betydning, fordi de sætter gang i en dynamik, som en mængde aktører har interesse i at deltage i. Ofte vil det være en interessegruppe, der bringer enkeltsagen til politikernes opmærksomhed, for eksempel igennem medierne. I medierne har disse konfliktfyldte sager tit en speciel interesse, og den normale skabelon for dækning af en sådan enkeltsag vil være at afkræve politikerne et svar på, hvorledes problemet kan løses. Folketingspolitikerne vil se sådanne enkeltsager som kærkomne muligheder for at markere sig i medierne, og således sikre sig genvalg og få sat deres aftryk på det offentlige systems ageren. Den ansvarlige minister vil være nødsaget til at udvise handlekraft og sætte aktiviteter i gang for at løse problemet. Dette kan enten være tilførsel af ressourcer, øget regulering eller øget kontrol med, at regler bliver overholdt. En sundhedsminister, der ikke griber ind overfor et sundhedsproblem, vil hurtigt komme i problemer.

At de politiske partier i dagligdagens politiske spil har en forkærlighed for forslag, der øger den politiske regulering og mindsker friheden, er der empirisk dokumentation for. I en opgørelse af de politiske partiers officielle pressemeddelelser viser Professor Kurrild-Klitgaard, at partiernes dagligdags politiske forslag systematisk trækker i retning af et mere statsstyret samfund.⁸

Et eksempel på denne logik er Socialdemokraternes lancering af begrebet 'velfærdsrettigheder' i 2007. Man forsøgte at danne en koncentreret koalition for nogle synlige rettigheder, som kraftigt vil øge reguleringen ved fra det centrale niveau at blande sig i prioriteringen lokalt. Rettighederne tilfalder enkelte sociale klienter, som har en konkret interesse i dette, mens ulemperne er spredt på en større gruppe af skatteydere. Konsekvensen vil dog også blive, at man mindsker kommunernes handlefrihed og mulighed for at prioritere. Et centralt foretaget tilvalg af en enkelt ydelse, som eksempelvis et bad om dagen, er nemlig samtidigt et fravalg af en anden ydelse, idet de økonomiske midler uanset skatteniveau altid vil være begrænsede. Nettoresultatet af implementering af et sådant forslag - som det muligvis er rationelt at anvende i den politiske debat, fordi det tiltrækker stemmer fra de tilgodesete grupper - ville således være mindre fleksibilitet i kommunen til skade for brugerne af systemet.

Et andet teoretisk bud på befolkningens opbakning til regulering i enkeltsager kommer fra diskursteorien. Her er tanken, at måden, vi taler om politik, strukturerer vores opfattelse af politiske spørgsmål. Den diskursive konstruktion af velfærdsstaten som det naturlige udgangspunkt for løsningen af enhver samfundsmæssig udfordring, gør det politiske system til det åbenbare mål for interesseorganisationer. I diskursens logik er det nemlig både legitimt og meningsfuldt at appellere til staten for at sikre et indgreb. Den retoriske ligning, der anvendes for at skabe opbakning, er den velkendte og på overfladen rationelle: Problem - årsag til problem - løsning af problem, hvor velfærdsstatens indgriben præsenteres som løsningen.

⁸ På en skala fra +1 (alle forslag øger friheden) til -1 (alle forslag øger statsstyringen) placerer de borgerlige partier omkring -0,5, hvilket er en smule mere positivt end venstrefløjspartierne, men stadig med en klar overvægt af statsstyrings forslag. [Kurrild-Klitgaard, Peter \(2006\). CEPOS notat "Vælgernes holdninger og partiernes udspil"](#).

Eventuelle afledte konsekvenser i form af eksempelvis øget skattebetaling, mindre fleksibilitet og aktørernes mulige strategiske handling for at unddrage eller udnytte reguleringen, medtages sjældent, når løsningen præsenteres.

Løsningsmuligheder

Reguleringens store og stigende omfang er på ingen måde en ny problemstilling, men noget, man tidligere har forsøgt at sætte ind imod. Den borgerlige Schlüter-regering iværksatte i 80'erne et regelforenklingsprogram, der havde til formål at "gøre det nemmere at være dansker". På trods af succes på visse områder, såsom en liberalisering af de finansielle markeder og en vis liberalisering af lukkeloven, var det generelle udbytte begrænset. Faktisk var nettoeffekten, efter at regeringskampagnen havde kørt, en øget regulering målt i antal bestemmelser i love og bekendtgørelser⁹. Dette betyder naturligvis ikke, at regelforenklingskampagnen ikke havde nogen effekt, men blot at den underliggende strøm i retning af mere regulering er meget stærk.

I sin bog "The Guide to Reform" gennemgår den svenske politolog Johnny Munkhammar markedsreformer i en række lande, og konkluderer blandt andet, at de regeringer, der har gennemført markedsreformer, typisk bliver genvalgt. Han giver samtidig gode råd til, hvorledes reformerne kan gennemføres. Blandt disse råd er, at regeringen skal skaffe et mandat til forandringerne, og mobilisere de grupper, der rammes af den gældende regulering, og har ressourcer til at påvirke andre. Et eksempel kunne være virksomheder, der holdes ude af et marked som følge af reguleringen. Regeringen skal ifølge Munkhammar ikke vente på konsensus, men gennemføre reformerne hurtigt for at sikre, at de positive effekter af reformerne kan mærkes inden næste valg. Erfaringerne viser, at selv om reform-regeringen skulle tabe næste valg, ville de liberaliserende reformer ikke blive trukket tilbage af den næste regering.

Den vigtige pointe for politikerne er dog, at der i befolkningen er stor opbakning til mindre regulering. Tiltag, der har det generelle formål at mindske politisk indblanding, kan derfor fungere som en platform, der kan være med til at sikre genvalg. Men hvordan kan politikere arbejde for mindre regulering?

- Opbakningen til liberaliserende reformer kan blandt andet opnås ved at **gøre opmærksom på de spredte omkostninger** og ved at eksemplificere, hvad omkostningerne ved reguleringen er. Desværre er det en svær øvelse at gennemføre, men fokus på omkostningerne kunne øges ved at stille et krav om, at de samlede samfundsmæssige omkostninger ved en ny lovregulering skal opgøres på samme måde, som de administrative byrder af erhvervsregulering i dag skal indarbejdes i lovforslag der påvirker erhvervslivet.
- En anden mulig metode til at mindske væksten i reguleringen ville være at indføre **solnedgangsklausuler** i forbindelse med ny regulering, således at reguleringen automatisk sættes ud af kraft efter en given dato, eller når en nærmere defineret tilstand opstår. Formålet med en solnedgangsklausul vil være at undgå, at regulering, der vedtages for at løse midlertidige problemer, består efter at de problemer, de blev skabt til at løse, er forsvundet.
- En anden defensiv metode, der kunne anvendes, er i en modificeret form at **indføre et reguleringsstop svarende til skattestoppet**, således at en ny lovgivning kun kan gennemføres, såfremt en anden gammel lov eller bestemmelse bliver afskaffet.

⁹ Christensen, Jørgen Grønnegård, 1991: *Den usynlige stat*. Gyldendal

Formålet med dette vil være at sikre det samme fokus på afskaffelse af gammel regulering, som der er på indførelse af ny regulering.

- Målet med de liberaliserende reformer skulle blandt andet være at fjerne regulering, som opstiller direkte forbud mod virksomheders og borgers adfærd. Som det fremgik af afsnittet om typer af regulering, er dette imidlertid ikke den eneste eller måske endda vigtigste kilde til offentlig regulering. En meget effektiv metode til at mindske den samlede politiske styring af samfundet ville blandt andet være at **privatisere eller udlicitere flere opgaver**. Den store grad af styring, der foregår gennem det politiske hierarki, kunne således blive væsentligt mindre. Ved privatisering af eksempelvis børne- og ældre institutioner vil borgerne i større grad kunne vælge, den type service de ønsker, og medarbejderne vil få større fleksibilitet til at opfylde brugernes ønsker. Dette forudsætter naturligvis, at de private institutioner ikke udsættes for detailregulering.

Konklusion:

Der er i befolkningen et betydeligt flertal på tværs af befolkningsgrupper, som mener, at politikernes styring af samfundet er gået for vidt. Samtidigt er der dog en række mekanismer, som er medvirkende til, at denne styring øges på tværs af grupper. En af forklaringerne på dette er med stor sandsynlighed, at enkeltgrupper i befolkningen støtter visse former for regulering, der gavner deres egen sag, men selv lider under det samlede reguleringspres. Resultatet bliver en stor grad af regulering, som alle taber ved, men som er svær at undgå, fordi alle grupper har en interesse i at få gennemført regulering, der fremmer deres egen sag.

De dynamikker, der tilsiger en stigning i reguleringen er stærke, og det kræver en meget bevidst indsats at begrænse disse. Dog foreligger en række muligheder, og politikerne skal være opmærksomme på, at det kan være en vindesak aktivt at efterstræbe en politik, der mindsker reguleringen i og med at et stort flertal i befolkningen mener, at den politiske regulering af borgernes adfærd og samfundets institutioner er gået for vidt.