

Edward J. Nell

NARKOTIKAMARKEDETS DYNAMIKK

Kokain og heroin har vært forbudt i USA siden 1916, marihuana siden 1937, og mange andre narkotiske stoffer iallfall siden president Nixon startet «krigen mot narkotika». Likevel er narkotika i mer omfattende bruk enn noen gang. Noen narkotiske stoffer brukes i økende grad, samtidig som forbruket av alkohol og tobakk er synkende. Dette paradokset har sitt opphav i narkotikamarkedets natur. Det er en følge av dynamikken i forholdet mellom tilbud og etterspørsel på dette markedet. I denne artikkelen vil jeg argumentere for at forsøket på å utrydde narkotika ikke bare *må* slå feil; sannsynligvis vil det faktisk føre til utvidelse av markedet!

I virkeligheten er ikke «krigen mot narkotika» noen krig i det hele tatt. Hvor mye den enn er basert på moralske og politiske imperativer, og selv om den føres ved hjelp av politi, militærvesen og domstoler, er den like fullt et forsøk på å oppnå et *økonomisk* resultat, nemlig innsnevring av et marked slik at det til slutt forsvinner. Et slikt resultat kan man bare oppnå ved å velge politiske tiltak som fungerer i vekselvirkning med det markedet man sikter seg inn mot. Resultatet vil avhenge både av markedet og av de politiske tiltakene. Men faktum er at «krigen mot narkotika» skaper resultater som er nesten helt motsatte av de man ønsker å oppnå.

Jordbær-eksemplet

Hvordan kan et marked øke i omfang når det er uttrykkelig forbudt? Følgende eksempel kan illustrere dette: Anta at regjeringen, som en reaksjon på omfattende politisk press, vedtar å fjerne markedet for jordbær, selv om jordbær er et populært produkt. Dette er ikke noen fleip! Noe liknende skjedde faktisk under den andre verdenskrig. Jord, arbeid og gjødsel måtte forbeholdes produksjon av de jordbruksproduktene som hadde avgjørende betydning for krigsinnsatsen. Jordbær og andre luksusprodukter innen hagebruket ble bannlyst. Man tillot begrenset produksjon under oppsyn, men distribusjonen var under regjeringens kontroll. Et lite svart marked utviklet seg, men generelt sett var kontrollen effektiv.

Hva var betingelsene for effektiv kontroll? For det første var det enighet om politikken og skepsis til svarte markeder – det fulgte ingen glans, ingen raske sportsbiler eller gullkjeder ved det å være jordbærlander. I en krigssituasjon med full sysselsetting fantes det heller ikke noe stort antall arbeidsløse som ivret etter å begynne med jordbæromsetning. For det andre kunne man kontrollere de viktigste innsatsfaktorene. I en krigssituasjon

kunne myndighetene rekvirere jordbruksområder og bestemme hva som skulle dyrkes der. Gjødning var også rasjonert. Gjennom kontroll av sentrale, knappe innsatsfaktorer etablerte man kontroll over den faktiske produksjonen. Det var selvsagt mulig å dyrke jordbær i all hemmelighet på avgrensede, kontrollerte (men marginale) jordområder, uten gjødning, eller ved bruk av gjødselerstatninger. Men dette var kostbar og arbeidsintensiv produksjon, og bærene smakte ikke spesielt godt. Dessuten var det kostbart å operere i det svarte markedet. Dette markedet fikk lite omfang og var upålitelig fordi etterspørselen etter jordbær er svært prisfølsom. (Dette er i realiteten nøkkelpunktet.) Ved å kontrollere innsatsvarene begrenset man tilførselen og økte produksjonskostnadene. Dette ble styrket av politiaksjoner, bøter og straff for dem som ikke dyrket jorda eller brukte ressursene slik det var foreskrevet. Denne strategien førte til at prisene økte så kraftig at etterspørselen i stor grad ble eliminert.

Narkotika er ikke jordbær

Ingen av disse betingelsene er oppfylt i narkotikaomsetningen. For det første er den offentlige mening helt i utakt med presset innad i ungdomsmiljøene. Et flertall innen befolkningen anser narkotika som et problem, ja, som et onde. Men en like stor (og kanskje overlappende) gruppe setter pris på slike stoffer som avkobling. For noen er de endog blitt absolutt nødvendige.

Et flertall støtter forbud, men de gjør det ikke unisont. *Ja* – la oss bli kvitt disse stoffenes svøpe, men *nei* – vi tolererer ikke at politiet slår inn låste dører midt på natta. Og *nei* – vil tillate ikke narkotikaavsnittets innsyn i våre bankkonti eller i kroppens hulrom, ei heller at de tvinger folk til å avgi urin- eller blodprøver. Narkotika er et onde, men å oppfordre barn til å angi sine foreldre er et like stort onde. Narkotikamotstanderne er uenige i hvor mange sivile friheter vi skal oppgi – de rettighetene vi har til et privatliv og til å treffe våre egne beslutninger. Selvsagt er det mange som betrakter hele «krigen mot narkotika» ikke bare som et forferdelig sløseri med tid og penger, men som et lumskt angrep på individuelle rettigheter. Det finnes kort sagt ingen enighet.

Videre er det umulig å manipulere tilbudet gjennom kontroll av arbeidskraft eller andre innsatsfaktorer. Vi lever ikke i en krigssituasjon. Det er overproduksjon i USAs jordbruk, så jord er ingen knapp ressurs. Omsetningen av kunstgjødning blir ikke kontrollert, og tilbudet er rikelig. Noen jordbruksregioner er dessuten mer enn fornøyd med å produsere et lett omsettelig produkt som marihuana. Arbeidsløse ungdommer i ghettoen (og i forstadsområdene, for den saks skyld) tiltrekkes av glamorøst arbeid som gir store inntekter. At gesjeften er farefull gjør den bare enda mer tiltrekkende. Selv sekretærer, lærere, lovende aksjemeglere eller kontomedarbeidere på Wall Street er villige til å ta en sjanse som gir ekstra penger eller å foreta en dekk-

operasjon for innflytelsesrike folk. Det synes knapt å finnes noen effektiv måte å forby distribusjonen på.

Når det gjelder tilførselen av narkotika, så dyrkes kokain, opium og om lag tre fjerdedeler av USAs marihuanaforbruk utenfor landets grenser. Forsøk på å stanse produksjonen møter uoverstigelige vansker. Tar man Peru som eksempel, så har man der ikke bare *Sendero Luminoso* (geriljaen), men også de peruanske bøndernes sta opposisjon. I Colombia har verken hæren eller politiet noen som helst kontroll over kokain eller marihuana, og de har heller ikke vært i stand til å beseire den lokale geriljaen. Burmas produksjon av opium har i hele etterkrigstiden vært kontrollert av kinesiske nettverk, de såkalte krigslordene. Nå og da avsløres et laboratorium i jungelen, og det skrytes høylydt. Men når man ser hva profitten er på et enkelt smuglertokt, er det åpenbart at slike avsløringer og konfiskeringer er bare dråper i havet.

Oppdemning mot import har så langt vist seg umulig, gitt USAs størrelse, lengden på grense- og kystlinjer, luftrommets omfang, og det faktum at heroin og kokain har lite volum og ekstremt høy verdi. Dessuten: selv om politiet klarer å nedkjempe et smuglernetttverk, så venter andre på sidelinja og tar raskt den ledige plassen i markedet. Det er stort sett umulig å redusere tilførselen. På stadig nye måter kommer produktene fram til salgsleddet. Narkotikakrigerne kan i høyden øke kostnadene for de som tilbyr stoffene i USA.

Hva med etterspørselen? Kan den reduseres? I eksemplet med jordbær ble det ansett som upassende, ja sågar kanskje usømmelig, å benytte seg av det svarte markedet. «Profittthunger» ble fordømt i brede kretser. I tilfellet narkotika, får omgangen med langerne et snev av glamour. Litt luksus og sløsing er hipt. Ingen fest i New York – slik var det i det minste for få år siden – var fullkommen uten et rom der store pengesedler lå godt sammenrullet på svakt støvede speil. Slik etterspørsel kan ikke fjernes med propaganda forkledd som folkeopplysning.

Etterspørselen etter narkotiske stoffer er ikke prisfølsom; den er meget «uelastisk», som det heter i økonomenes språk. Prisen på marihuana midt på 1990-tallet er ti ganger så høy som midt på 1970-tallet, men konsumet har holdt seg konstant. Dette kan indikere et svakt fall i etterspørsel pr. innbygger. Samtidig må vi imidlertid huske at marihuanaen er blitt sterkere, iallfall den som produseres innenlands. Men dersom det er riktig at etterspørselen pr. innbygger har falt svakt, avspeiler dette sannsynligvis et generelt skift i konsumet blant helsebevisste unge voksne sent på 1980-tallet. Etterspørselen etter narkotika er i stor grad avhengig av sosiale og kulturelle faktorer, og påvirkes ikke særlig mye av prisvariasjoner.

Hvordan markedet fungerer

Økonomisk formulert har vi på den ene siden uelastisk etterspørsel, og på den andre siden en elastisk produksjon til meget lave kostnader, men med et uflexibelt, kostnadskrevende distribusjonssystem. Hvordan fungerer dette markedet?

Pris og omsatt mengde fastsettes vanligvis på en interessant måte. Produksjonen er elastisk og billig, så vi forventer at produsert mengde tilpasser seg markedet. Men prisen blir hovedsakelig bestemt av distribusjonssystemets faste kostnader! Disse kostnadene, sammen med et profitt-påslag, må spres over hele den omsatte produktmengden og legges til produksjonskostnadene. Hvis den avsatte mengden viser seg å være lav, spres de faste kostnadene over et lite antall enheter, og enhetsprisen må bli høy. Men hvis den solgte mengden øker, kan enhetsprisen ligge lavere og fortsatt dekke de faste kostnadene. Leverandørens problem er derfor å bestemme hvorvidt dette forholdet mellom omsatt mengde og den prisen som må kreves for å dekke kostnadene, ligger innenfor mulighetsrommet som defineres av markedets etterspørselsside.

Ved en politioffensiv rammes leverandørene av økte kostnader. Det kan dreie seg om tap grunnet konfiskerte varer eller utgifter til juridisk hjelp. Skjerpet overvåking kan presse smuglere til investeringer i nye båter og fly og/eller til økte utgifter til beskyttelse og bestikkelser. Leverandørene må dekke nye kostnader og avsette ytterligere fond for å ta høyde for større risiko. Med mindre man iverksetter et eller annet tiltak for å motvirke kostnadsøkningen, må prisen økes. Det er viktig å merke seg at strengere håndhevelse av loven virker til å øke kostnader og priser. Det fører ikke til noen sterk reduksjon av tilbudet, unntatt i korte perioder og i spesifikke markeder. Omfattende avbrudd i tilbudet over lengre tid har vært unntaket, ikke regelen. Inngrep fra ordensmakten stanser sjelden mer enn 10 % av narkotikatrafikken.

Men anta at myndigheter og politi trappet sin offensiv ytterligere opp? Gjennom en vedvarende opptrapping, kommer man til et punkt der man har eliminert nok tilførsel og arrestert nok langere til at prisene stiger til et nivå der markedet ikke lenger har råd til produktet. Dette støttes også av økonomisk analyse; «etterspørselen er mer elastisk på lang sikt». Hvis det høye prisnivået fastholdes lenge nok, begynner etterspørselen å synke. Forvitringen av markedet har da begynt.

Men dessverre overser denne analysen et åpenbart punkt. Dersom tilbudet virkelig ble drastisk redusert og prisene skjød i været, ville man friste nye leverandører til å gå inn i markedet. Etablerte leverandører har gjerne forsvart sine områder mot inntrengere gjennom bandekriger. Dersom mer aktive politimyndigheter bryter opp eksisterende bander, så er kysten klar for nye forbryterspirer. Enda verre er det at dersom man virkelig lykkes i å tette

grensene (slik at prisene øker kraftig), legger man samtidig veien åpen for at innenlandske illegale laboratorier kan fylle opp markedet med kjemisk produserte stoffer, såkalte «designer drugs». Profitten vil dessuten fortsatt ligge på et høyt nivå fordi – som vi tidligere har vist – etterspørselen etter narkotika ikke synker raskt, selv ved meget høye priser.

De fleste analyser av «narkotikaproblemet» har dreiet seg om selve stoffene, om de som bruker og misbruker disse, og om hvordan loven skal håndheves. I den grad man i det hele tatt diskuterer narkotikamarkedenes økonomi, har man brukt enkle (ja, helt karikerte) begreper om tilbud og etterspørsel, som en ren etterrasjonalisering, for å støtte påstanden om at en politioffensiv til slutt vil gi resultater. Man har argumentert i tre steg. Først vurderer man tilbud og etterspørsel i en situasjon uten noen håndhevelse av loven. Man konstaterer at med lave kostnader vil tilbudsprisene også ligge lavt. I utgangspunktet vil etterspørselen ikke være særlig stor, siden den – som økonomene sier – er «uelastisk». Men ettersom tiden går, tiltrekker de lave prisene seg mer og mer etterspørsel. Dette reflekterer det faktum at etterspørselen er mer fleksibel på lang sikt. Ved annet trinn innfører man håndhevelse av loven. Dette fører til en kraftig økning i kostnadene ved å levere til markedet. Det reduserer også, ikke dramatisk men merkbart, den mengde som tilføres markedet. Den pris leverandørene krever, øker som følge av disse to faktorene. Det fører først til en svak reduksjon av etterspørselen, deretter en kraftigere svekkelse over tid. Tredje steg består så i å sammenlikne de to tilfellene. Konklusjonen er at håndhevelse av loven på lang sikt vil hindre at narkotikamisbruket øker, og faktisk vil redusere det, sammenliknet med det antatte utgangspunkt. Med andre ord: Hvis prisen er lav forventes langsiktig økning i etterspørselen; hvis prisen er høy, vil man på lang sikt få redusert etterspørsel.

Økonomene kaller det tredje steget for «komparativ statikk» – sammenlikning av to forskjellige «likevekts»-tilstander i et marked. Men ved slik sammenlikning av to likevektsposisjoner analyseres markedet under den forutsetning at alle selgere og kunder vet akkurat hva de bør gjøre, og at de uten noen vanskeligheter eller friksjoner iverksetter de best mulige strategiene. Dessuten tar sammenlikningen bare hensyn til det som skjer i likevekt. Hvordan markedet oppfører seg utenfor likevekt, er en helt annen historie. Ut fra en sammenlikning av likevektsposisjoner er det derfor umulig å trekke noen som helst konklusjoner om hva som skjer ved skjerpet håndhevelse av loven. Dette blir et nytt element som forstyrrer alle tidligere kalkyler og tvinger markedsaktørene til å revurdere sine strategier. Med andre ord skaper det en situasjon som er ute av likevekt og som svekker enhver konklusjon som er trukket på basis av likevektsanalyse!

Æsops analyse

Kanskje en fabel kan hjelpe. Anta at vi har to like store øyer. Begge råder over samme ressurser, folkemengden er like stor, og de to folkene har samme kultur. Lønninger, priser, produksjonsmetoder og andre økonomiske forhold er identiske på de to stedene. Men på en av disse øyene – High Rocks – er vanedannende narkotiske stoffer legale, og de har alltid vært det. På den andre øya – Straight Plains – er slike stoffer forbudt og har alltid vært det. I følge den tradisjonelle analysen vil prisene på stoff være lave på High Rocks; og siden det finnes leverandører overalt, vil store deler av befolkningen være avhengige av stoff. På Straight Plains vil prisene i det svarte markedet være astronomiske; og siden stoff knapt kan skaffes, er det få som er bruker slikt. Svært få er i det tilfellet avhengige. Straight Plains vil selvsagt framstå som ren, velhavende og sunn, med pene gater og hvitvaskede hus, mens High Rocks er ustelt og nedslitt, og alle går på sosialhjelp mens næringslivet neglisjeres.

Dette er en parodi, men bare av det tradisjonelle synet. Det at narkotiske stoffer er legalt tilgjengelige betyr ikke at de fleste bruker dem. Det er færre misbrukere pr. innbygger i Nederland enn i USA. Opplysningskampanjer om farene ved narkotika skjerper folks oppmerksomhet, merking kan sikre at konsumentene vet at et produkt er vanedannende, skatter kan holde prisnivået høyt og sikre finansiering av behandlingstilbud, og lisensordninger kan begrense tilgjengeligheten. Sosiale sedvaner og etablering av soner kan begrense konsumet til bestemte tidspunkter, steder og anledninger. Begrenset legalisering, koblet med markedskontroll, kan begrense den sosiale skaden.

Men anta at vi godtar det tradisjonelle bildet – kunne High Rock foreta en opprenskning og bli helt lik Straight Plains ved å forby narkotika? Kunne de bevege seg fra en posisjon med lav pris og høyt konsum til en posisjon med høy pris og lavt konsum? La oss forestille oss situasjonen like etter at lovene er vedtatt og håndhevelsen har begynt. De narkomane blir desperate ettersom knappheten tiltar. Prisene stiger, og de som unngår politiaksjonene høster enorme profitter. Gjennom arrestasjoner blir leverandører fjernet fra markedet. Men det åpner samtidig muligheten for at nye leverandører kan tre inn. De dyktigste og mest kreative entreprenørene unngår lovens lange arm og utvikler nye nettverk for å spre stoffet. Siden de innkasserer enorme profitter kan de bestikke politiet og etablere sine egne private armeer. De dyktigste leverandørene står plutselig i en situasjon der både incentiver, muligheter og finanser gjør dem i stand til å gjøre et kupp!

Den dynamiske prosessen

Vi ser at det å stramme skruen er et spørsmål om aksjon og reaksjon – det økonomene kaller en «dynamisk prosess». I den konvensjonelle argumentasjonen tas ikke dette skikkelig hensyn til. Dersom det ser ut til at kostnadene

ved politiaksjoner kommer til å øke, vil markedet reagere. Første spørsmål: Er tiltakene alvorlig ment, eller bare et spill for media? Hvis det siste er tilfelle, kan langerne nøye seg med å ligge lavt i terrenget en tid. Men hvis det dreier seg om en langsiktig skjerpning, må langerne reagere. Både de og politiet står da overfor et økonomisk dilemma: Hvor stor bestikkelse og/eller hvor kostbar trussel kreves det for å holde hvor store deler av narkotika-handelen utenfor politiets aksjoner? Samtidig tvinges leverandørene til å legge opp en gjengjeldelsesstrategi (og nettopp på grunn av de høyere prisene er de også i stand til å finansiere den) – nemlig å utvide markedet og presse gjennom et høyere volum. Vi må huske at organisasjonen og dens distribusjonsledd – innen visse grenser – kan ta hånd om et større eller et mindre volum uten å endre særlig på sine metoder eller utgifter.

Den umiddelbare effekten av økte priser er høyere profitt for dem som fortsatt klarer å omsette produktene. Gjennom sine aksjoner arresterer politiet noen av de involverte; men de som ikke blir tatt, sitter igjen med større profitt og mindre konkurranse. Politiet lager egentlig et tomrom i markedet. De gjenværende narkobossene blir dermed i stand til å presse langerne på gata til å utvide sine operasjoner. Utvikling av nye markeder kan bestå i å innføre nye varianter av produktet, slik som «crack» (kokain som kan røykes) eller «ice» (metamfetamin som kan røykes). Smuglingens økonomi gjør at størst mulig salgsverdi søkes komprimert innen minst volum og vekt. Dette skaper et permanent press for mer potente (og dermed farligere) stoffer. Hvis slike reaksjoner er vellykkede, behøver ikke prisene øke i det hele tatt. Prisene kan til og med synke, hvis det nye markedet er stort nok. Paradoksalt nok vil forsøket på å presse prisene så høyt at markedet forsvinner som regel føre til en omfattende utvidelse av markedet. Det er denne reaksjonssekvensen en relevant økonomisk analyse må utforske.

Forbud og markedsrespons

Hva er nettoresultatet av disse tiltakene? Regjeringen investerer ressurser i politi og rettsvesen, men de klarer verken å stanse narkotikastrømmen eller å skape en kraftig økning i distribusjonskostnadene og prisen til forbrukerne. Høyere priser ledsages bare av et helt marginalt fall i forbruket. Men selv det kan motvirkes (eller mer enn motvirkes) av leverandørenes bestrebelser på å åpne nye markeder, slik at de økte kostnadene kan spres over et større omsetningsvolum. Politioffensiven fører til arrestasjoner av hippier og amatører og rammer helst nye bander samt de uorganiserte og dårligst drevne omsetningskanalene. Politiet fjerner konkurransen og hjelper dermed de største, profesjonelle, veldrevne og dødbringende organisasjonene til å konsolidere sin markedsposisjon. Politiet bidrar med andre ord til at konkurransens anarki erstattes av oligopol. Dessuten skaper selvsagt alt oppstyret mye gratis reklame, og narkolangernes fredløshet kaster et

romantisk lys over hele situasjonen, på tross av de morderiske bandekrigene som tar livet av gjengmedlemmer som antakelig er av de mest foretaksomme blant ghettoungdommen.

Frustrert over den blokkerte situasjonen forsøker politikerne seg med Rockefeller-taktikken: Sterkere lut! Man vedtar strengere strafferammer. Hvis vi ikke klarer å sperre mange nok inne, så kan vi i det minste gi de vi får tak i, så det svir. I følge narkotikabekjemperne er denne avskrekkingseffekten produktet av sannsynligheten for å bli tatt og hvor streng avstraffelsen er. Det at man ikke klarer å fukke forbrytere kompenseres ved desto sterkere avstraffelse av de som arresteres. Dette er enkel og feilslått logikk som ikke fungerer. I virkeligheten fører strengere strafferammer til det motsatte. Det fører til juryer som ikke ønsker å dømme! Hvis jurymedlemmene synes strafferammen virker urimelig eller overdrevent lang, kan det godt være at de stemmer for frifinnelse. Streng dommer gjør dessuten at det står mer på spill for dem som blir arrestert. En langer som øyner mange år bak fengselsmurene, setter seg lettere til motverge ved å trekke våpen og skyte. Langerne lar seg for øvrig ikke avskrekke av en fjern utsikt. Det er slik med saker som muligens aldri kan skje: hvor alvorlige de enn er, skremmer de ikke de dristige.

Dessuten er det på ethvert tidspunkt bare et gitt antall fengselsceller til rådighet. Det er det samme med rettssystemet. Det er til enhver tid bare et gitt antall dommere, anklagere, rettsbetjenter, rettsreferenter osv. Når strømmen av saker øker ut over et håndterlig nivå, danner det seg flaskehals og systemet begynner å bryte sammen. Dermed begrenses effektiv håndhevelse av loven. Man kan selvsagt bygge flere fengsler, etablere flere rettssaler og utnevne flere dommere og anklagere. Det fører til at offentlige organer får mindre ressurser til å iverksette og administrere sosial boligbygging, eller til å reparere bruer og motorveier. Fengslene legger beslag på tid og energi, for ikke å snakke om budsjetter.

Men selv om normal håndhevelse av loven er ute av stand til å stoppe narkotikaomsetningen, hva med en virkelig storsatsing? Kunne USA ha vunnet i Vietnam dersom president Nixon hadde bombet Hanoi kraftigere eller tidligere?

Trappe opp for å vinne

Skjerpet håndhevelse av loven skaper motkrefter: jo mer omfattende mobilisering av politi og rettsvesen, desto mer omfattende motkrefter gjør seg gjeldende. Anta at et program lykkes i enten å avskjære tilførselen eller å øke kostnadene ved tilførsel til markedet, og at resultatet er høyere priser. Narkotikamisbrukere og crack-avhengige må da stjele mer for å opprettholde vanene sine. Hvis tilførselen til markedet ikke er tilstrekkelig, kan det oppstå

desperate kamper for å få tilgang til stoff. Resultatet er, paradoksalt nok, mer kriminalitet!

Anta at skjerpelsen fører til flere arrestasjoner og større beslaglagte kvanta. De antatte «gjerningsmenn» som arresteres, må fengsles, siktes og få fastsatt kausjon. Først må saken prøves for en storjury. Derpå følger høringer i forkant av rettssaken. Anklagere utnevnes, bevismateriale må samles inn og bearbeides i forkant av rettssaken, vitner må innkalles, og vitneavhør må forberedes. Rettssaken må berammes, jurymedlemmer må innkalles, innledende vitneavhør må opptas i forkant av saken, og avslutningsvis må retts-saken gjennomføres. Hvert av disse skrittene kan vare i dagevis.

Eksempel: Den New York-baserte ukeavisen *Village Voice* fulgte en enkelt «kjøp og ta»-sak, en sak der en langer var blitt arrestert. Politi i sivil kjøpte crack på 42nd Street to dager på rad, og tauet deretter langerne inn. De konfiskerte stoff til en verdi av US\$ 645. Utarbeidelse av anklagen tok 15 måneder og kostet over US\$ 100.000. Den krevde innsats fra 12 politimenn, diverse andre politiansatte, 23 føderale storjurymedlemmer, fire anklagere, en tolk, forsvarsadvokater oppnevnt av retten, to dommere, to rettsreferenter, en rettsbetjent, diverse lensmenn, andre politifolk og ansatte innenfor retts-apparatet, og sist men ikke minst, 12 jurymedlemmer og fire varamenn. *Village Voice* anslo at omtrent 100 av narkotikakrigens soldater var involvert. Sagt på en annen måte: 100 politi- og rettsansatte var koblet opp mot en eneste sak som angikk crack til en verdi av US\$ 645, og i denne tiden var de hindret fra å gjøre noe annet arbeid (som sannsynligvis ville vært viktigere).

Trappe opp og tape

Til tross for disse kjensgjerningene insisterer mange av politikerne våre: «Vi har en krig å vinne! La oss bygge flere fengsler, utnevne flere dommere, styrke aktoratet! Vi må kanskje forsake andre ting, men slik må det bare være!» Men i Vietnam kom det likevel til et punkt der ytterligere tilførsel av amerikanske tropper viste seg å være kontraproduktivt. Jo flere amerikanske tropper som ble fløyet inn, desto mer vendte befolkningen seg mot Sør-Vietnams USA-støttede regjering, og desto mindre ble Sør-Vietnams egne soldater motiverte til å kjempe. På samme måte: når en pøser på med ressurser til politioffensiver og utvidelser i retts- og fengselsvesenet, synes det å komme en reaksjon som virker i motsatt retning – men denne gangen dirigert av markedet.

Fengsler er skoler – treningsleire for forbrytere, steder der det etableres nettverk basert på vennskap og allianser (og fiendskap). Burer man inn sporadiske dopbrukere eller amatørjangere, vil fengslet lett konvertere dem til livsvarige heltidskriminelle. Etter en tid bak murene har de faktisk ikke noe valg. Ruster man opp systemet med flere dommere og anklagere, vil flere av de som arresteres for sporadisk bruk, velge å ta en full rettssak heller enn å

tilstå og få redusert tiltalen etter underhåndsavtale mellom aktor og forsvarer. For med flere dommere og anklagere forventer man jo at det blir færre forsinkelser. Hvis politioffensivene etterhvert berører mer respektable og velstående grupper i samfunnet, så anses dette som et inngrep i privatlivet, og mange av rettssakene vil vise seg å være både tidkrevende og komplekse. Utvidelse av domstolenes kapasitet ledsages således av en mer eller mindre tilsvarende utvidelse av saksmengden, og resultatet er at det faktisk ikke blir noen økt kapasitet til å stille narkotikakrigens krigsfanger for retten.

La oss til slutt anta at politioffensivene faktisk lykkes. De viktigste importørene ville bli presset ut. Forbudet mot narkotika er faktisk effektivt! Stoffene kan ikke oppdrives noe sted, prisene vil bli astronomiske, de narkomane blir desperate. Narkotikakrigerne feirer med champagne. Alle i Washington skåler for seieren. Men narkotikaprisene ligger nå så høyt at «dop designere» fristes til å gå inn og spre produkter fra innenlandske laboratorier. Fentanyl-derivater erstatter opiater. Kunstig kokain erstatter «the real thing». THC erstatter marihuana, osv. «Designerdop» er kraftigere, farligere og dyrere. Akuttavdelingene belastes med stadig flere tilfeller av overdoser. Nye distribusjonsnettverk danner seg, mens de gamle forsøker å holde fast ved sine markeder. Voldsomme bandekriger utspiller seg. Laboratorier gror fram over hele USA. Som en bivirkning blir anestesilegene styrtrike. Men colombianere med automatvåpen vil invadere sykehusene og plaffe ned personalet. Poenget er at høye priser og knapt tilbud frambringer nye produksjonsformer og nye fordelingsnettverk. Det har oppstått et gunstig klima for innovasjoner i narkosektoren.

Økonomisk analyse

Konvensjonell økonomisk teori ville hevde at skjerpet håndhevelse av loven rammes av synkende avkastning. Skjerpelsen fører til flere arrestasjoner og beslagleggelser av stoff, og ser slik vellykket ut. Men nye utvidelser av politistyrkene gir et mindre bidrag (pr. politimann eller pr. dollar) enn tidligere utvidelser. Jo mer vi utvider politistyrken, desto mindre blir dens gjennomsnittlige effektivitet. Fordelen med en slik analyse er at den retter vår oppmerksomhet mot avkastningen av ekstra investering i lovhåndhevelse. Den er også nyttig når spørsmålet er: Hva bør vi forvente i avkastning av en ekstra dollar offentlig investering? Men den retter ikke vår oppmerksomhet mot handlinger som motiveres av penger, ikke mot hvordan markedsaktørene – leverandører, langere og brukere – reagerer på den skjerpede håndhevelsen av loven.

Synkende avkastning av skjerpet lovhåndhevelse kan bringes inn i sammenlikningen av likevektsposisjoner, men analysen endres egentlig ikke av dette. Lovhåndhevelse synes fortsatt å skape et marked med høyere priser og mindre kvanta. Forskjellen er at det går stadig større utgifter med til å

oppnå en gitt effekt. Konklusjonen blir dermed den samme: er innsatsen stor nok, burde vi oppleve at markedet på lengre sikt skrumper inn. Men slik går det slett ikke.

Problemet ligger i at denne tenkemåten nøyer seg med å «sammenlikne likevektsposisjoner». Når et produkt forbyes, eller vi får en kraftig skjerpet håndhevelse av loven, vil både leverandører og kunder endre strategi, og leverandørene vil bruke profitten sin i denne forbindelse. De vil søke etter nye markeder og nye måter å unngå lovens lange arm på. Vi kan også regne med at fordelingen av profitten mellom leverandører og langere endres. De svakeste virksomhetene går i oppløsning, og de mer dristige og velorganiserte erstatter de mer forsiktige. Vi får «produktinnovasjoner». De nye formene for dop vil være kraftigere og lettere å omsette. Kundene flytter sine innkjøp og endrer sine preferanser for å unngå politiet. De går over til kraftigere dop og kjøper midlertidig gjennom kanaler som politiet ikke retter sin oppmerksomhet mot. Responsen på den strengere håndhevelsen av loven vil dermed forstyrre de opprinnelige beregningene av tilbud og etterspørsel; og de påfølgende tilpasninger tar form av en sekvens.

En realistisk kalkyle må formuleres i tråd med aktørenes eget perspektiv. Som observatører kan vi tro at den smarteste og sikreste reaksjonen for en narkoboss er å trekke seg ut av bransjen, men de kan i stedet velge å investere i opptrapping og mer omfattende bestiktelser av politiet. Gitt de nye strategiene, får vi en ny situasjon i markedet. Men da må både leverandører og kjøpere igjen revurdere strategiene sine i lys av den nye markeds-situasjonen. Både mengden av og rytmen i innteksstrømmene vil nå etter all sannsynlighet være meget forskjellige for leverandørene, og kostnadene og konsummønsteret vil endre seg for konsumentenes del. Gitt disse endringene må begge grupper tilpasse andre relevante sider av sin adferd. Etterspørselen kan endre seg som reaksjon på høyere priser. Det kan bli nødvendig for narkomane å øke sin kriminelle virksomhet for å skaffe mer penger. Leverandørene ser seg kanskje om etter nye og forskjellige markeder for å unngå presset. Økende korrupsjon krever tilpasninger i politiets adferd. Resultatet er igjen en ny markedssituasjon med nye priser og nye inntektsmønstre, som igjen krever nye tilpasninger, osv., inntil situasjonen stabiliserer seg.

La oss gjennomgå dette skritt for skritt, og ta for oss en etter en de forskjellige reaksjonene og implikasjonene av dem. En slik sekvens kan i skjematisk form se ut som følger:

sterkere håndhevelse av loven ⇒ synkende tilførsel og prisøkning ⇒ økende kriminalitet

Kriminaliteten øker delvis fordi narkomane må stjele mer for å tilfredsstille sitt behov for stoff, og dels fordi flere tilfeldige brukere og deltidslangere blir arrestert og så tilegner seg kriminell kunnskap og adferd på sin vei gjennom retts- og fengselssystem.

*økende kriminalitet ⇒ flaskehals i rettssystemet og overfylte fengsler
⇒ utbygging av fengselssystemet ⇒ flere erfarne kriminelle og mer
kriminalitet; utvidelse av rettssystemet ⇒ færre tilståelser knyttet til
underhåndsavtale om redusert tiltale og flere lange rettssaker*

Resultatet er at en mer omfattende håndhevelse av loven vil innebære en større mengde kriminell adferd. Det utvidede systemet vil administrere arrestasjoner og beslagleggelser med omtrent like mye forsinkelser og papirmølle som før narkotikakrigen ble trappet opp. Systemet er preget av negativ tilbakekobling. Dets respons er slik at de opprinnelig forventede forbedringene undergraves av senere reaksjoner. Men sekvensen ender ikke der. Som en følge av opptrappingen som skaper minsket tilførsel og økende priser, får vi

*økende profitter ⇒ større investeringer i markedsføring ⇒ nye
kunde grupper ⇒ ekspansjon*

Stilt overfor større oppbud av politi vil langerne prøve å finne nye markeder. Men deres gamle kunder vil ikke forsvinne, spesielt ikke de narkomane. De må kanskje gjennomgå en periode med lav tilførsel, inntil situasjonen roer seg. Men sluttresultatet vil sannsynligvis være en netto ekspansjon. Dessuten:

*økte profitter ⇒ økte utgifter til bestikklser av ordensmakten ⇒
svækkelse av lovhåndhevelsen*

Det er knapt en fornærmelse mot våre politifolk å oppfatte dem som menneskelige. Hvor moralske vedkommende enn er, vil hver politimann ha en pris, og når den øker, forventer vi at andelen av dem som lar fristelsen ta overhånd, også øker. De som er perfekt ubestikkelige kan sies å ha en uendelig pris.

La oss anta at dydene er normalfordelt, der antallet politifolk som faller for fristelsen plottes mot den «prisen» som får dem til å falle for fristelsen. En normalfordelt kurve har en enkelt pukkel på midten, med to like «haler» på hver side. De som kan litt statistikk, vil merke seg at dette gir en «sigmoid» – en S-formet, kumulativ frekvenskurve som viser den totale mengden politikorrupsjon som en funksjon av økende «fristelsespris». Dette betyr at ved en viss pris begynner total politikorrupsjon å øke kraftig. Når dette skjer, kan vi forvente at det utvikler seg en korrupsjonskultur, noe som gjør situasjonen mye verre. Siden vi startet med en rimelig antakelse om en «normal» motstand mot korrupsjon, er det ikke særlig smart å tillate markedet å skape nok profitt til å finansiere korrupsjon til en slik utslags-givende pris. La oss se hvordan dette tar seg ut i dynamisk betraktning:

svakere håndhevelse av loven ⇒ mindre begrensning av tilførselen

En ekstra mulighet er at politifolk selv går inn i markedet og selger konfiskerte varer:

*svakere håndhevelse av loven ⇒ reetablering av den opprinnelige
markedsposisjonen*

Svekket håndhevelse av loven endrer imidlertid situasjonen for de sterkeste og mest fremgangsrike operatørene, de som slapp lett unna den opprinnelige politioffensiven; og de opererer nå uten konkurranse fra de operatørene som ble fanget i politiets tidligere offensiv.

Et spesielt interessant problem oppstår langs landegrensene. Om smuglere fanges og smuglergods konfiskeres, så virker dette til å øke etterspørselen etter resten av stoffet som ikke er konfiskert. Økningen er like stor som den konfiskerte mengden. Dette fører til økning av narkotikadyrkernes inntekter og profitter. Når det gjelder smuglernes tap, så utgjør transporten med båter og fly bare en liten andel av produktverdien. Slike kostnader vil bare bli veltet over på forbrukerprisen, mens nye ruter og nye metoder for å skjule transporten blir utviklet.

Samme type problemer oppstår når det gjelder ødeleggelse av avlinger. Anta at en offensiv i Bolivia og Peru ødelegger store deler av kokahøsten. Prisen på kokablader vil øke kraftig, og dette fører til nyrydning og nydyrking dypere inne i regnskogen. Det dyrkede arealet utvides, og de økologiske problemene tiltar. Prisøkningen betyr at flommen av kokarelaterte penger sannsynligvis øker praktisk talt umiddelbart, siden etterspørselen er uelastisk. Men investeringene av de økte profittene innebærer at dyrkingen øker for å dekke knappheten på kokablader. Anta videre at det finnes tiltak for å gi støtte til kokabønder som ønsker å legge om til andre avlinger. Dersom støtte gis bare til de som faktisk dyrker kokablader nå, vil alle de som ønsker støtte først begynne å dyrke kokablader. Forsøk på å begrense kokadyrkingen kan på denne måten ende i en selvødeleggende dynamikk.

Forsøk på å stanse tilførselen blokkerer antakelig bare en liten del av narkotikatrafikken. Kostnadene vil bli veltet over på forbrukerprisen, og nye distribusjons- og markedsføringsstrategier vil bli utviklet. Til slutt har vi mer kriminalitet, flere utgifter til retts- og fengselssystemene og mer korrupsjon. Det opprinnelige markedet vil i stor grad være gjenopprettet, men det vil være en tendens til at nye kundegrupper trekkes inn.

Positive tilbakekoblinger i narkomarkedet

I et narkotikamarked vil tilgjengelighet kombinert med demonstrasjon eller instruksjon lett skape etterspørsel blant de som er tilbøyelige til å bli konsumenter. Lett tilgjengelig stoff frister til eksperimentering. Det er overveiende sannsynlig at mange som prøver seg for første gang, vil ønske ytterligere leveranser; og derfor tilbyr smålangerne ofte gratis «smaksprøver». I den grad førstegangsbrukerne blir hekta, er det en tendens til at de også vil trekke med seg nåværende eller framtidige seksualpartnere i misbruket. Tilgjengelighet øker etterspørselen, som i sin tur stimulerer ytterligere tilgjengelighet. Det har dannet seg en positiv tilbakekobling. Og dette

er nettopp hva narkotika-motstanderne frykter, nemlig at narkotikamisbruket skal øke som en epidemi. Se på følgende sekvens:

tilbudet økes med $x \Rightarrow$ etterspørselen øker med mer enn $x \Rightarrow$ samme økning i tilbud

Her ser det ut til at enhver økning i tilbud skaper en større økning i etterspørselen, som i sin tur fører til en tilsvarende tilbudsøkning. Alternativt kan vi si at investeringer i markedsutvikling ser ut til å ha stigende skala-avkastning.

Men det vil selvsagt ikke bli noen vedvarende ekspansjon. Det er praktiske grenser for dette. Metodene for å skjule smuglervarer blir mer gjennomskuelige ved større kvanta, og faren for å bli avslørt øker. Det vil oppstå mangel på pålitelige langere og bli vanskelig å finne passende og sikre steder for omsetning. Men den viktigste grunnen til at ekspansjonen må stoppe, er at markedet til slutt blir mettet. Bare en viss andel av befolkningen kan anses som potensielt marked – generelt sett fra videregående skole opp til et sted i trettiårsalderen – og forskjellige sosiale og geografiske grupper er interessert i forskjellige typer dop. Innen disse befolkningssjiktene vil bare en viss andel faktisk forsøke og eventuelt bruke produktet regelmessig, mens en annen andel vil bruke det nå og da ved tilfeldige anledninger. Det er ikke skjerpet håndhevelse av loven som har æren dersom narkotikabruken ikke lenger vokser; grunnen er at markedet er blitt mettet!

Samspillet i markedet

Økende anstrengelser for å håndheve loven gir synkende avkastning (eller mer presist, negativ tilbakekobling), mens markedsutvidelse gir stigende avkastning og skaper positiv tilbakekobling. Tenk igjen på aksjon og reaksjon når lovhåndhevelsen trappes opp:

mer intens lovhåndhevelse \Rightarrow prisøkninger og redusert tilførsel \Rightarrow sterkere bestrebelsler på å få leveringer igjennom, mer intens markedsføring \Rightarrow økt tilgjengelighet \Rightarrow sterkere økning i etterspørselen

Skjerpet lovhåndhevelse øker kostnadene for leverandørene og fører til flere beslagleggelser og konfiskeringer. For å unngå eller minimere prisøkninger, og for å sikre at tilførselen opprettholdes, intensiverer narkogjengene sine bestrebelsler på å få tak i produktet – dette blant annet fordi de forsøker å spre høyere kostnader over et større volum. Men hvis tilbudet øker, blir det nødvendig å åpne nye markeder; og – som vi har sett – dette fører til en enda sterkere økning i etterspørselen. Den endelige virkningen av skjerpet håndhevelse av loven er altså sannsynligvis en økning i narkotikaomsetningen.

Man vil sikkert innvende at denne argumentasjonen ikke er noe bevis. Alle disse sekvensene er jo rent spekulative. Andre lands politifolk kan la seg bestikke, men ikke de amerikanske! Andre land vil kanskje bli rammet av en slik epidemi, men straks den amerikanske offentligheten forstår at enhver

patriot må si *nei* til narkotika, så vil denne elendigheten forsvinne. Da vil narkobossene oppdage at det ikke er lett å ekspandere! Selvsagt er flaskehalsen i rettssystemet et problem, men det kan lett løses: Vi får stramme inn livreima og betale prisen! De sekvensene vi har drøftet er utvilsomt mulige, men også andre er mulige. Sekvensanalysen beror på antakelser. Forskjellige antakelser leder til forskjellige konklusjoner. Argumentet mot skjerpet håndhevelse av loven er vilkårlig. For eksempel kan man anta at en slik intensivering skaper større offentlig oppmerksomhet om farene ved narkotikamisbruk, slik at etterspørselen synker. I samspill med virkningene av høyere priser og dårligere tilgang vil markedet skrumpe så kraftig inn at narkobossene – i frykt for politioffensiver og lange minimumsstraffer – begynner å trekke seg ut. Hvorfor er ikke dette like sannsynlig?

Fordi det er ren ønsketenkning. Markedsanalyse er avhengig av grundig og åpenhertig vurdering av incentiver. Narkotikalangerne tjener store penger i en risikopreget bransje. Det er slett ikke lett å få dem til å trekke seg ut. Etterspørselen etter narkotika fordamper ikke i sollyset fra regjeringens propaganda. Leveransene tørker ikke ut selv om strafferammene skjerpes. Sekvensene som ble skissert i det foregående, baserer seg på narkotikamarkedenes faktiske funksjonsmåte og på det markedsaktørene må forventes å gjøre, gitt situasjonen og deres interesser. Strategiene som tillegges hver side, reflekterer en realistisk vurdering av de valg, kostnader og avkastning som spillerne faktisk står overfor. Hva vil langerens beste strategi være? Eller politimyndighetenes? Og hvilke konsekvenser får samspillet mellom dem? Det er ikke unyttige spekulasjoner vi har gitt oss ut på. Når forsøkene på å kutte leveransene rammer markedet, vil tilbyderne se seg om etter nye områder og nye grupper. Hvis prisene øker i forbindelse med en politioffensiv, går profitten også opp (og konkurransen svekkes) for de langerne som fortsatt er igjen i markedet. Dette fører til nye forsøk på å bestikke politiet. Slik er verden, det er nytteløst å appellere til myter og følelser. Verden fungerer slik den gjør fordi dette er resultatet når folk følger sine beste strategier, gitt de institusjoner og omstendigheter man startet under (og med konsesjoner til muligheten for menneskelige feil).

Så snart vi ser på markeder på denne måten – i lys av deres dynamikk – oppdager vi deres sanne spenst og fleksibilitet. Reaksjoner i markedet er innovative. Likevekt er en nyttig antakelse i visse typer tenkning, men ikke når vi studerer hvordan et marked reagerer på forsøk på å undertrykke det. Markeder kan påvirkes og kontrolleres (innen visse grenser), hvis man utnytter deres mekanismer. Men hvis man bare forsøker å motarbeide dem, er man i trøbbel.

Oversatt av Lars Mjøset