

NR. 3 • 2013 • 127. årgang

SAMFUNNSØKONOMEN

Johannes Idsø og Torbjørn Årethun:
KOMMUNALE
INNTEKTSUTJEVNINGSSYSTEMET

Intervju:
EIVIND REITEN – TRIVES BEST VED RORET

Bernt Bratsberg og Oddbjørn Raaum:
ARBEIDSINNVANDRING

Dag Flater Hwang:
VINCENT DE GOURNAY

Andreas H. Bjercke:
ØKONOMISK TEORI OG LEDELSE



• REDAKTØRER

Jo Thori Lind • Universitetet i Oslo
Torberg Falch • NTNU
Henrik Lindhjem • Vista Analyse AS

Manus, annonsebestilling og generell korrespondanse til
Samfunnsøkonomens redaksjon kan sendes til:
tidsskrift@samfunnsokonomene.no

• PROSJEKTLEDER

Marianne Rustand
marianne.rustand@samfunnsokonomene.no

• UTGIVER

Samfunnsøkonomenes Forening
Leder: Frode Lindseth
Konst. generalsekretær: Anne-Sophie Redisch

• ADRESSE

Samfunnsøkonomenes Forening
Postboks 1917, Vika
0124 Oslo
Telefon: 22 31 79 90
Telefaks: 22 31 79 91
tidsskrift@samfunnsokonomene.no

www.samfunnsokonomene.no

Postgiro: 0813 5167887
Bankgiro: 8380 08 72130

Mediaplan 2013

PUBLISERINGSDATO	ANNONSEFRIST
NR. 4: 24. MAI	29. APRIL
NR. 5: 20. JUNI	30. MAI
NR. 6: 16. SEPTEMBER	29. AUGUST
NR. 7: 17. OKTOBER	27. SEPTEMBER
NR. 8: 18. NOVEMBER	29. OKTOBER
NR. 9: 16. DESEMBER	27. NOVEMBER

Abonnenter i Norge må beregne 1-3 dager ekstra til postgang

• PRISER

Abonnement	kr.	1350.-
Studentabonnement	kr.	300.-
Enkeltnr. inkl. porto	kr.	190.-

• ANNONSEPRISER (ekskl. moms)

1/1 side	kr.	6690.-
3/4 side	kr.	6040.-
1/2 side	kr.	5390.-
Byråprovisjon	10%	

Opplag: 2550

Design: www.deville.no

Trykk: 07 Aurskog, 2013

Innhold

NR. 3 • 2013 • 127. ÅRG.

• LEDER

Lønn i offentlig sektor

av Torberg Falch

3

• AKTUELL ANALYSE

Det kommunale inntektsutjevningssystemet og kommunesammenslåinger

av Johannes Idsø og Torbjørn Årethun

4

• INTERVJU

Trives best ved roret

av Camilla Bakken Øvald

11

• FORSKNINGSNYTT

Gjensidig kontroll og maktbalanse

av Ragnar Torvik

16

• ARTIKLER

Migrasjonsstrømmenes påvirkning på lønns- og arbeidsvilkår

av Bernt Bratsberg og Oddbjørn Raaum

18

Vincent de Gournay (1712–1759), laissez faire og den første liberale samfunnsøkonomiske skole

av Dag Flater Hwang

30

Økonomisk teori, verdier og ledelse – Økonomisk teori overført til administrasjon og ledelse

av Andreas H. Bjørcke

39

Lønn i offentlig sektor

I de siste års lønnsforhandlinger har konfliktnivået vært høyere i offentlig enn i privat sektor. Streiker som rammer brukere av offentlige tjenester har blitt vanlige, til tross for rimelig enighet mellom partene om «frontfagsmodellen» som innebærer at lønnsveksten i industrien gir rammene for lønnsveksten i offentlig sektor. Som en følge av turbulensen har regjeringen satt ned et utvalg som skal vurdere erfaringen med lønnsdannelsen etter innføringen av handlingsregelen, det såkalte Holden III utvalget.

Arbeidsgiversiden har ulike interesser i offentlig og privat sektor. I privat sektor er lønnsomhet styrende for bedriftene. Utfallet av lønnsforhandlinger kan, i hvert fall på kort sikt, forstås som en deling av verdiskapningen mellom kapitaleiere og arbeidere.

Offentlig sektor har breiere interesser. I normativ teori betraktes offentlig sektor som en aktør som maksimerer den sosiale velferden, noe som impliserer gode offentlige tjenester til et lavt skattenivå. Den sosiale planleggeren vil foretrekke et lønnsnivå som sikrer nødvendig arbeidskraft av ønsket kvalitet, der arbeidstilbud er en beskrankning, og der lønnsulikhet isolert sett reduserer velferdsnivået.

Hvordan kan kollektive forhandlinger med streikerett øke velferden i en slik situasjon? De vanlige argumentene fra fagforeningene om lavtlønnstillegg for likhet, lønn som sikrer god rekruttering og økt bemanning for å bedre tjenestekvaliteten er jo i tråd med den sosiale planleggerens preferanser. Spørsmålet er om det eksisterer imperfeksjoner som har en slik form at et forhandlingsutfall blir mer effektivt enn en offentlig beslutning. I fagfeltet politisk økonomi betraktes en rekke forhold som medfører at offentlige beslutninger avviker fra det sosiale optimum. Det inkluderer politikere med egeninteresser, mangelfull informasjon blant velgere og politikere, interessegruppepress, m.m. Det er imidlertid ikke lett å se hvordan slike forhold skal medføre at forhandlings- og streikerett i offentlig sektor skal øke velferden, og det eksisterer ikke teoretisk modeller som gir slike konklusjoner. Imperfeksjoner i arbeidsmarkedet, som for eksempel potensiell monopsonimakt, er ikke relevant uten imperfeksjoner i det politiske markedet fordi den sosiale planleggeren ikke vil utnytte slik makt annet enn til å oppnå et bedre sosialt utfall.

Arbeidsgivers forhandlingsmakt er sannsynligvis svakere i offentlig sektor enn i privat sektor. Det er ingen konkurstrussel og små muligheter til å flytte arbeidsplasser ut av landet. Mens det ved lokale forhandlinger vil være disiplineringsmekanismer via skattefinansiering og via mobilitet av innbyggere og bedrifter, er slike mekanismer sannsynligvis svake på nasjonalt nivå i en stat med store naturressursinntekter. Streiker i offentlig sektor rammer typisk velgerne hardere enn streiker i privat sektor. I tillegg er politisk støtte fra fagforeninger verdifullt for de politiske partiene.

Frontfagsmodellen kan forstås som en ordning som binder offentlig sektor «til masten»; det sikrer at en ellers svak forhandlingsposisjon ikke blir utnyttet av motparten. Forutsigbarheten som modellen gir kommer imidlertid ikke uten kostnader. For det første er det i denne modellen krevende å justere relativ lønn mellom privat og offentlig sektor når eksterne forhold taler for det. For det andre kan ikke lønnsvekst i offentlig sektor brukes i finanspolitikken. For det tredje blir det turbulens knyttet til fordelingen av den samlede lønnsveksten fordi de ulike fagforeningene ikke enige om hvilke grupper som bør prioriteres. For det fjerde tyder mye på at når forhandlingsmakten ikke kan brukes på samlet lønnsvekst, så brukes den på andre områder. Det kan være årsaken til at utviklingen i relativ lønn innen offentlig sektor i liten grad reflekterer rekrutteringsproblemer og at det har utviklet seg gunstige arbeidstidsregler, bemanningsnormer og pensjonsordninger.

Et avgjørende spørsmål i vurderingen av dagens ordning er selvfølgelig hva som kan være mulige alternativer. Lønnsfastsettelse er uansett ikke en enkelt beslutning siden det er et mangfold av stillingstyper og lokale arbeidsmarkeder. Lønnsfastsettelsen må institusjonaliseres på en eller annen måte. Ulike ordninger uten forhandlings- og streikerett eksisterer i USA, Tyskland og andre europeiske land. I Storbritannia er det egne uavhengige organ («Review Body») som gir anbefalinger om lønn. Det er altså reelle alternativer til dagens norske modell. De burde løftes fram og diskuteres, men dessverre er ikke det en del av mandatet til Holden III-utvalget. Offentlig sektor er faktisk ikke nevnt i mandatet.

Torberg Falch

JOHANNES IDSØ
Høgskulen i Sogn og Fjordane
TORBJØRN ÅRETHUN
Høgskulen i Sogn og Fjordane



Det kommunale inntektsutjevningssystemet og kommunesammenslåinger¹

Det kommunale inntektsutjevningssystemet virker stabiliserende på kommunenes inntekter, men det er ikke alltid nøytralt overfor endringer i kommunestrukturen. Inntektsutjevningssystemet virker også slik at fattige kommuner har svake incentiver for tilrettelegging for næringsutvikling.

INNLEDNING

Kommunene får sine inntekter fra mange ulike kilder som for eksempel rammetilskudd, inntekts- og formueskatt, eiendomsskatt, skjønnstilskudd fra fylkesmannen, ulike brukerbetaling, leieinntekter og aksjeutbytte. Av disse er rammetilskudd og skatt de viktigste² og utgjør i underkant av 70 prosent av kommunenes samlede inntekter.

Det kommunale inntektsutjevningssystemet sørger for en omfordeling av de kommunale skatteinntektene blant kommunene. I denne artikkelen skal vi fokusere på noen av virkningene av inntektsutjevningssystemet.

Når vi i artikkelen bruker begrepet de kommunale skatteinntektene, så omfatter det alle skatteinntektene som tilfaller kommunen bortsett fra eiendomsskatten og konsesjonsavgifter som kraftkommunene mottar. Vi holder

eiendomsskatten og konsesjonsavgiftene utenom fordi de ikke inngår i det kommunale inntektsutjevningssystemet, men går uavkortet inn i kommunekassen. Kraftkommuner mottar også naturressursskatt. Denne skatten inngår i inntektsutjevningssystemet og er derfor tatt med.

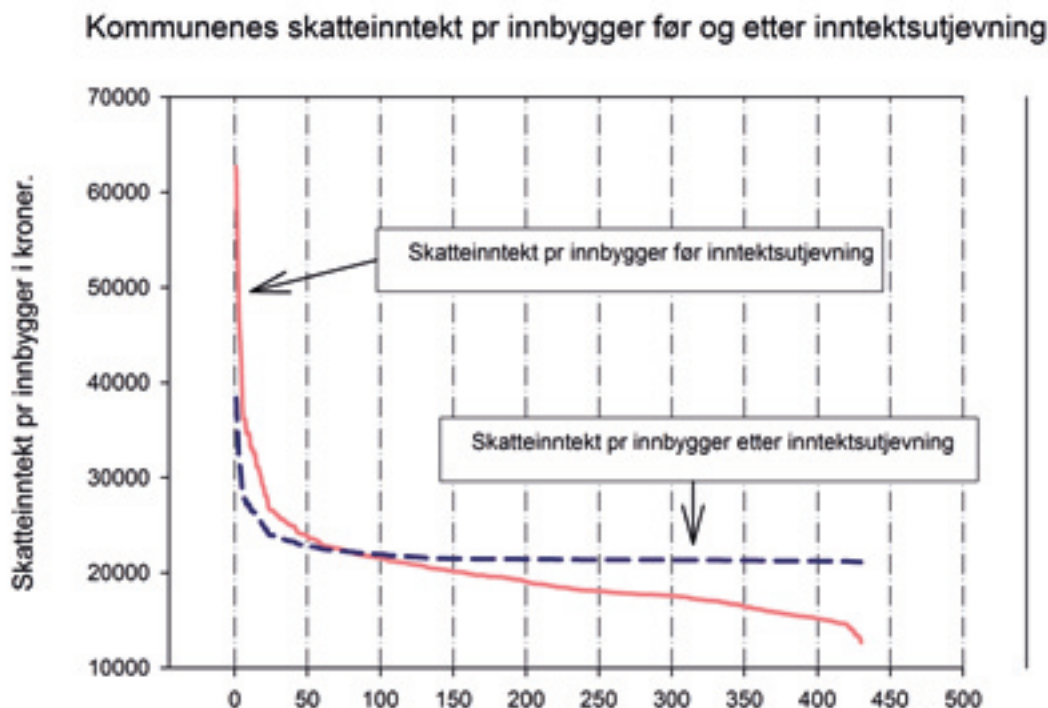
Kommunene får ikke lenger selskapsskatt – fra og med året 2009 går den til staten. De kommunale skatteinntektene (utenom eiendomsskatten) består dermed stort sett av skatt på alminnelig inntekt fra lønsmottakere samt skatt på formue. I tillegg mottar noen kommuner naturressursskatt fra kraftverk.

Alle som er bosatt i en kommune og har netto kapitalinntekter eller personlig inntekt over et minimumsnivå, må betale skatt. Toppskatt og trygdeavgift går i sin helhet til staten, mens den såkalte kommuneskatten blir fordelt mellom staten, fylkeskommunen og kommunen.

¹ Vi takker en anonym fagkonsulent for gode kommentarer

² Inntektssystemet for kommunar og fylkeskommunar 2011. Grønt hefte. Beregningsteknisk dokumentasjon til Prop. 1 S (2010–2011).

Figur 1 Alle landets kommuner rangert etter skatteinntekt pr innbygger. I 2011 var 77 kommuner netto bidragsytere mens 353 kommuner var mottakere.



INNTEKTSUTJEVNINGSSYSTEMET

I 2011 var den gjennomsnittlige, kommunale skatteinntekten kr. 22.754 pr. innbygger. Gjennom inntektsutjevningssystemet blir det foretatt en betydelig omfordeling av skatteinntekter mellom kommuner, slik at det kan være store forskjeller i skatteinntektene pr. innbygger i en kommune før og etter inntektsutjevningen. En kan også merke seg at de kommunale skatteinntektene ikke inngår i den kommunale inntektsgarantiordningen. De to ordningene er derfor basert på forskjellig grunnlag og er slik sett uavhengige av hverandre.

Figur 1 viser skatteinntekt pr. innbygger før og etter inntektsutjevningen for landets 430 kommuner i 2011. Det er noen få kommuner med stor skatteinntekt som bidrar mye ved omfordelingen, mens flertallet av kommuner har større inntekt etter omfordelingen enn før omfordelingen.

I det følgende skal vi se nærmere på virkningen av inntektsutjevningssystemet. Spesielt skal vi ta for oss hvordan

kommunens skatteinntekt endrer seg ved en økning i innbyggernes lønnsinntekter når vi samtidig tar hensyn til virkningene via inntektsutjevningssystemet.

I dette systemet kan en kommune være netto bidragsyter eller netto bidragsmottaker. Skatteinntekten som en kommune får, blir korrigert gjennom tre komponenter. Dette er:

1. Symmetrisk korrigering av skatteinntektene.
2. Tilleggskompensasjon.
3. Fratrekk for finansiering av tilleggskompensasjonen.

Nedenfor skal vi beskrive hver av disse komponentene og deretter analysere nærmere sammenhengen mellom endringer i den kommunale skatteinntekten før og etter inntektsutjevningen og hvordan inntektsutjevningssystemet påvirker de kommunale skatteinntektene ved en kommunesammenslåing.

Symmetrisk korrigering av skatteinntektene

La oss kalle beløpet som kommune i blir tildelt som følge av den symmetriske korrigeringen av skatteinntektene pr. innbygger for r_i

Vi kan da sette:

$$(1) \quad r_i = (\bar{s} - s_i) \cdot h$$

hvor $(\bar{s})$ er den gjennomsnittlige kommunale skatteinntekten pr. innbygger for hele landet, s_i er den gjennomsnittlige skatteinntekten til kommune i og h er en bestemt prosent-sats. De siste årene har satsen h blitt hevet fra 55 prosent til 60 prosent.

Vi ser at $r_i > 0$ når $(\bar{s} > s_i)$, mens $r_i < 0$ når $(\bar{s} < s_i)$. Om kommunen er bidragsyter eller mottaker avhenger av om den har en gjennomsnittlig skatteinntekt pr innbygger som er høyere eller lavere enn gjennomsnittlig kommunal skatteinntekt pr innbygger på landsbasis. Summen av r for alle kommuner blir lik null.

Tilleggskompensasjon

Kommuner med lave skatteinntekter får tilleggskompensasjon. Kaller vi tilleggskompensasjonen til kommune i pr. innbygger for k_i kan vi sette:

$$(2) \quad k_i = (\bar{s} \cdot g - s_i) \cdot j, \quad \forall s_i < \bar{s} \cdot g$$

hvor faktorene g og j er henholdsvis 90 og 35 prosent. Det betyr at kommuner med skatteinntekt som er lavere enn 90 prosent av landsgjennomsnittet, får tilleggskompensasjon. Denne tilleggskompensasjonen er i dag 35 prosent av differansen mellom $0,9\bar{s}$ og kommunens egen skatteinntekt pr innbygger s_i .

Finansieringsbidrag

Den symmetriske korrigeringen av skatteinntektene er – som navnet sier – symmetrisk i den forstand at summen av alle innbetalinger er lik summen av utbetalinger. Når det gjelder tilleggskompensasjonen, er det ikke et tilsvarende samsvar mellom inn- og utbetalinger. Finansieringsbidraget retter på dette. Hensikten med finansieringsbidraget er nettopp å finansiere tilleggskompensasjonen.

Finansieringsbidraget beregnes slik: Først beregner man tilleggskompensasjonen til de kommunene som har lavere skatteinntekt pr innbygger enn 90 prosent av landsgjennomsnittet. Deretter summeres tilleggskompensasjonen

for hele landet og divideres med folketallet. En får da finansieringsbidraget pr innbygger. Den enkelte kommune må betale et beløp som er lik finansieringsbidraget pr innbygger multiplisert med innbyggertallet i kommunen. I 2011 var finansieringsbidraget pr innbygger kr 334,38.

Alle kommunene må betale finansieringsbidrag – også de som har lavere skatteinntekter pr. innbygger enn 90 prosent av landsgjennomsnittet. Som vi skal se nedenfor, fører det til at en kommune må ha skatteinntekter pr innbygger som ligger godt under 90 prosent av landsgjennomsnittet for å være netto mottaker av tilleggskompensasjon. Med netto mottaker mener vi at kommunen mottar mer i tilleggskompensasjon enn den betaler i finansieringsbidrag.

Inntektsutjevningssystemet, generell formel

Når innbyggertallet i kommune i er n_i og b er finansieringsbidraget pr innbygger, kan en – med utgangspunkt i forklaringen ovenfor – sette opp følgende generelle uttrykk for totalbeløpet som kommune i mottar gjennom inntektsutjevningssystemet:

$$(3) \quad t_i(s_i, \bar{s}, n_i) = \begin{cases} [(\bar{s} - s_i)h - b]n_i & , \forall s_i > g\bar{s} \\ [(\bar{s} - s_i)h + (g\bar{s} - s_i)j - b]n_i & , \forall s_i < g\bar{s} \end{cases}$$

Dette er en funksjon av tre variabler, kommunens egen skatteinntekt pr innbygger s_i , gjennomsnittet av skatteinntekten pr innbygger for hele landet $\bar{s}$ og innbyggertallet i kommunen n_i .

Eksempel Balestrand kommune, 2011:

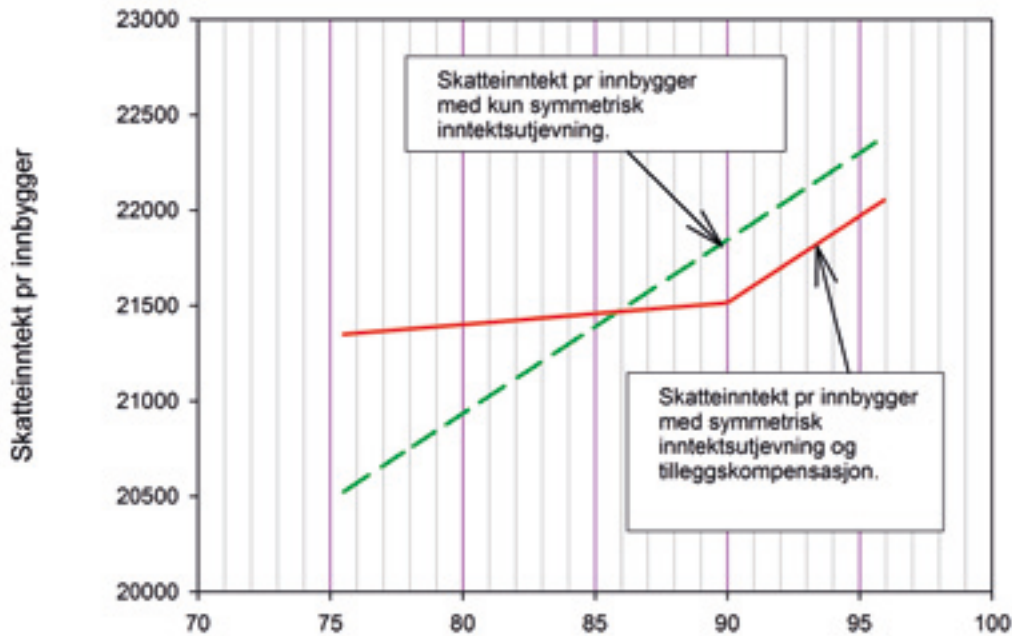
I dette eksempelet skal vi forklare nettobeløpet som Balestrand kommune fikk gjennom inntektsutjevningssystemet i 2011.

I 2011 var, som tidligere nevnt, den gjennomsnittlige, kommunale skatteinntekten pr innbygger på landsbasis $\bar{s} = 22.754$ kroner. Det tilsvarende tallet for Balestrand kommune var $s_b = 19.580$. Det betyr at skatteinntekten pr innbygger i Balestrand var 86,1 prosent av landsgjennomsnittet. Siden $s_b < 0,9\bar{s}$, kan vi sette opp følgende uttrykk for beløpet som Balestrand ble tildelt:

$$(4) \quad t_b(s_b, \bar{s}, n_b) = \underbrace{[(\bar{s} - s_b)0,6]}_1 + \underbrace{[(0,9\bar{s} - s_b)0,35]}_2 - \underbrace{334,38}_{3}n_b$$

hvor ledd 1 er den symmetriske delen av inntektsutjevningen, ledd 2 er tilleggskompensasjonen, mens ledd 3 er finansieringsbidraget. Hvis vi setter inn tall for skatt og innbyggere får vi:

Figur 2 X-aksen viser skatteinntekt i prosent av landsgjennomsnittet før inntektsutjevning



$$\begin{aligned}
 (5) \quad t_b(s_b, \bar{s}, n_b) &= \underbrace{[(22.754 - 19.580)0,6]}_1 \\
 &+ \underbrace{(0,9 \cdot 22.754 - 19.580)0,35}_2 - \underbrace{334,38}_3 \cdot 1.343 \\
 &= 2.531.045
 \end{aligned}$$

Balestrand fikk i 2011 kr 2.531.045 fra inntektsutjevningssystemet. Grunnen til dette er at skatteinntekten pr innbygger ligger under landsgjennomsnittet.

Hvem tjener på tilleggskompensasjonen

Som vi så ovenfor, kan en kommune tape på systemet med tilleggskompensasjon selv om den har en skatteinntekt pr innbygger som er lavere enn 90 prosent av landsgjennomsnittet. For at en kommune skal tjene på ordningen med tilleggskompensasjon, må følgende betingelse være oppfylt:

$$(g\bar{s} - s_i)j - b > 0$$

La oss kalle forholdet mellom kommunens skatteinntekt pr innbygger og landsgjennomsnittet for p . Det vil si $p = s_i/\bar{s}$. Dermed kan vi omforme uttrykket ovenfor til:

$$(6) \quad p < g - \frac{b}{j\bar{s}}$$

Hvis vi setter inn 0,9 og 0,35 for konstantene g og j og bruker gjennomsnittstallet for skatt pr innbygger i 2011, finner vi at p er lik 85,8 prosent. Det betyr at bare kommuner med lavere skatteinntekt pr innbygger enn 85,8 prosent av landsgjennomsnittet fikk et positivt bidrag fra ordningen med tilleggskompensasjon i 2011. Dette er illustrert i figur 2. De kommunene der den heltrukne røde linjen ligger over den stippled grønne linjen vil tjene på tilleggskompensasjonen. Konstantene g og j i formel 6 er de samme i dag som i 2011 og med dagens ordning vil vi legge til grunn at resultatet er noenlunde robust overfor endringer i skatteinntektene pr. innbygger på landsbasis.

Når gjennomsnittlig skatteinntekt øker

Det er skatteinntektene etter at de har blitt korrigert gjennom inntektsutjevningssystemet som betyr noe for kommunen. Den totale skatteinntekten etter korreksjonen (i) finner vi ved å legge sammen skatteinntekten til kommunen og korreksjonsleddet gitt i likningen nedenfor. Vi får da:

$$(7) \quad i = s_i \cdot n_i + \underbrace{t_i(s_i, \bar{s}, n_i)}_{\text{Skatt}} = s_i \cdot n_i + \underbrace{\begin{cases} [(\bar{s} - s_i)h - b]n_i & , \forall s_i > g\bar{s} \\ [(\bar{s} - s_i)h + (g\bar{s} - s_i)j - b]n_i & , \forall s_i < g\bar{s} \end{cases}}_{\text{Korreksjonsledd}}$$

Fra likningen ovenfor ser vi at det beløpet kommunen har igjen av skatteinntekter etter justeringen i inntektsutjevningssystemet er avhengig av den gjennomsnittlige skatteinntekten pr innbygger i kommunen (s_i), antall innbyggere i kommunen (n_i) og den gjennomsnittlige skatteinntekten pr innbygger i hele landet $\bar{s}$.

En viktig problemstilling er: Hva skjer med kommunens inntekter etter inntektsutjevning ved en endring i de gjennomsnittlige skatteinntektene pr innbygger før inntektsutjevning? For å kunne svare på denne problemstillingen partiellderiverer vi likningen ovenfor med hensyn på den kommunale skatteinntekten s_i .

$$(8) \quad i'_{s_i} \approx \begin{cases} n_i - hn_i = (1 - h)n_i & , \forall s_i > g\bar{s} \\ n_i - (h + j)n_i = (1 - (h + j))n_i & , \forall s_i < g\bar{s} \end{cases}$$

Dersom vi setter inn de satsene som gjelder i dag får vi:

$$(9) \quad i'_{s_i} \approx \begin{cases} (1 - h)n_i = (1 - 0,6)n_i = 0,4n_i & , \forall s_i > g\bar{s} \\ (1 - (h + j))n_i = (1 - (0,6 + 0,35))n_i = 0,05n_i & , \forall s_i < g\bar{s} \end{cases}$$

Vi kan oppsummere virkningen av at kommunen får en marginal økning på kr 1000 i skatteinntektene pr innbygger før utjevning på denne måten:

1. En kommune som i utgangspunktet har høyere skatteinntekter enn gjennomsnittet, er netto bidragsyter til inntektsutjevningssystemet. Dersom en slik kommune øker sine skatteinntekter må den bidra med enda mer til systemet. Hvis skatteinntektene øker med kr 1000 pr innbygger, må kommunen øke sine innbetalinger til inntektsutjevningssystemet med 600 kroner pr innbygger og sitter selv igjen med kr 400 pr innbygger.
2. En kommune som i utgangspunktet har skatteinntekter som er lavere enn gjennomsnittet, men høyere enn 90 prosent av gjennomsnittet, er netto mottaker i systemet for inntektsutjevning. Kommunen får overføringer fra den symmetriske delen, men får ikke tilleggskompensasjon. Dersom en slik kommune øker sine skatteinntekter vil den få redusert overføringene fra den symmetriske delen av systemet. Hvis skatteinntektene øker med kr 1000 pr innbygger, vil kommunen få redusert overføringene med kr 600 kroner. Nettoøkningen i de kommunale inntektene blir

dermed den samme som i punkt 1 ovenfor, kr 400 pr innbygger.

3. En kommune som i utgangspunktet har lavere skatteinntekter pr innbygger enn 90 prosent av landsgjennomsnittet, er netto mottaker i systemet for inntektsutjevning og får både fra den symmetriske delen av skattekorreksjonen og fra tilleggskompensasjonen. Dersom en slik kommune øker sine skatteinntekter, vil den få redusert overføringene fra begge komponentene i systemet. Hvis skatteinntektene øker med kr 1000 pr innbygger, vil kommunen få redusert overføringene med kr 950 kroner. Nettoøkningen i de kommunale inntektene blir dermed kr 50 pr innbygger. Av dette ser vi at fattige kommuner har lite incentiv til å gjennomføre tiltak med sikte på å øke skatteinngangen, som for eksempel å legge til rette for etablering av bedrifter eller regulere arealer til næringsformål slik at skatteinntektene går opp.

Generelt kan vi si at inntektsutjevningssystemet har en stabiliserende effekt på kommunenes inntekter. Det demper svingningene i de kommunale inntektene som følge av svingninger i brutto skatteinntekter. Spesielt de fattigste kommunene er godt beskyttet mot store svingninger i sine skatteinntekter gjennom overføringer fra inntektsutjevningssystemet.

KOMMUNESAMMENSLÅING OG INNTEKTSUTJEVNINGSSYSTEMET

Fra politisk hold har kommuner de siste årene blitt oppmuntret til å slå seg sammen. Av den grunn kan det være interessant å se om inntektsutjevningssystemet er nøytralt overfor kommunesammenslåing.

I Indre Sogn blir det fra tid til annen diskutert mulighetene for å slå sammen kommunene Leikanger, Sogndal og Luster. Luster er her den rike kraftkommunen — som så langt har avvist alle frieriene fra de to fattigere naboene. La oss forutsette at de tre kommunene likevel blir enige og slår seg sammen. Hva blir den økonomiske konsekvensen av sammenslåingen når vi tar hensyn til virkningene av inntektsutjevningssystemet?

Ved å benytte formlene som er gjengitt ovenfor, får vi følgende resultat: Den sammenslåtte kommunen får et bidrag fra inntektsutjevningssystemet på 7.111.934, mens kommunene dersom de ikke slår seg sammen får 9.309.833. Samlet sett vil de tre kommunene — når vi bruker 2011 tallene — tape om lag 2,2 millioner kroner. Konklusjonen

er derfor klar: Inntektsutjevningssystemet er ikke nøytralt overfor endringer i kommunestrukturen. I vårt eksempel bidrar systemet til å konservere den nåværende kommunestrukturen.

Hva er årsaken til dette? Den symmetriske delen av inntektutjevningen blir like stor enten kommunene slår seg sammen eller ikke. Anta at kommune i og j slår seg sammen. Før sammenslåingen er den symmetriske delen av inntektutjevningen for begge kommunene lik F :

$$(10) \quad F = (\bar{s} - s_i)hn_i + (\bar{s} - s_j)hn_j$$

Etter sammenslåingen er den symmetriske delen av inntektutjevningen lik E :

$$(11) \quad E = \left(\bar{s} - \frac{s_i n_i + s_j n_j}{n_i + n_j} \right) h(n_i + n_j)$$

Det er enkelt å vise at $E = F$ og dermed at den symmetriske delen av inntektsutjevningen er nøytral i forhold til kommunesammenslåing.

Når det gjelder finansieringsbidraget som kommunene betaler for tilleggskompensasjonen, så er dette et kronebeløp pr. innbygger som er likt for alle kommuner. Det totale beløpet som to kommuner betaler er derfor uendret enten de slår seg sammen eller ikke.

Tilleggskompensasjonen i inntektsutjevningssystemet er imidlertid ikke nøytral. Når kommuner slår seg sammen, er det tilstrekkelig å analysere tilfellet med to kommuner. Uansett hvor mange kommuner som slår seg sammen, kan en tenke seg at dette skjer suksessivt to og to. Når to kommuner slår seg sammen, har vi ett av disse tilfellene før sammenslåingen:

1. Ingen av kommunene får tilleggskompensasjon. I dette tilfellet har begge kommunene en skatteinntekt pr innbygger som er høyere enn 90 prosent av landsgjennomsnittet. Når disse kommunene slår seg sammen, vil den gjennomsnittlige skatteinntekten i den nye kommunen også være høyere enn 90 prosent av landsgjennomsnittet. Den sammenslåtte kommunen vil derfor heller ikke motta tilleggskompensasjon. Derfor vil summen av det kommunene mottar eller betaler før de slår seg sammen være identisk med summen for den nye kommunen.
2. Begge kommunene mottar tilleggskompensasjon. Her er før-situasjonen F at kommunene tilsammen mottar:

$$(12) \quad F = (g\bar{s} - s_i)jn_i + (g\bar{s} - s_j)jn_j$$

mens etter-situasjonen er at kommunene samlet sett mottar:

$$(13) \quad E = \left(g\bar{s} - \frac{s_i n_i + s_j n_j}{n_i + n_j} \right) j(n_i + n_j)$$

Det er enkelt å vise at $E = F$ også i dette tilfellet.

3. Den ene kommunen får tilleggskompensasjon, mens den andre ikke gjør det. Da er det to situasjoner som kan oppstå:
 - (a) Den nye kommunen får så høy skatteinntekt pr innbygger at den ikke får tilleggskompensasjon.
 - (b) Den nye kommunen får så lav skatteinntekt pr innbygger at den får tilleggskompensasjon.

I tilfellet hvor den nye kommunen får så høy skatteinntekt pr innbygger at den kommer over 90 prosent av landsgjennomsnittet vil kommunene samlet sett bli påført et tap som er lik det den fattige kommunen fikk i tilleggskompensasjon før kommunesammenslåingen. Hvis det i utgangspunktet var kommune i som var fattig, blir tapet lik T :

$$(14) \quad T = (g\bar{s} - s_i)jn_i$$

Vi ser nå på punkt b ovenfor, der den nye kommunen kommer under 90 prosent grensen og får tilleggskompensasjon. Vi antar at det i utgangspunktet er kommune i som får tilleggskompensasjon. Før sammenslåingen er den totale tilleggskompensasjonen F :

$$(15) \quad F = (g\bar{s} - s_i)jn_i$$

Etter sammenslåingen blir den totale tilleggskompensasjonen lik E :

$$(16) \quad E = \left(g\bar{s} - \frac{s_i n_i + s_j n_j}{n_i + n_j} \right) j(n_i + n_j)$$

Endringen blir dermed $E - F$:

$$(17) \quad E - F = (g\bar{s} - s_j)jn_j$$

Siden vi forutsatte at kommune j ikke fikk tilleggskompensasjon i utgangspunktet, vil $(g\bar{s} - s_j) < 0$. I det tilfellet hvor bare en av kommunene mottar tilleggskompensasjon før sammenslåing og den sammenslåtte kommunen også havner under 90 prosent grensen, har vi vist at det totale kompensasjonsbeløpet i den nye kommunen alltid vil være lavere enn det beløpet den ene kommunen mottok før sammenslåingen. Dette skyldes at nedgangen i

kompensasjonsbeløp pr. innbygger i den tidligere stønads-kommunen ikke fullt ut kompenseres ved at befolkningsgrunnlaget utvides. I dette tilfellet vil dermed kommunene samlet sett alltid komme dårligere ut ved en sammenslåing. Dette blir heller ikke oppveid gjennom en økning i inndelingstilskuddet som i hovedsak kompenserer for reduserte rammetilskudd ved kommunesammenslåing.

KONKLUSJON

Selv om inntektsutjevningssystemet er utformet slik at kommuner med en skatteinntekt pr. innbygger på under 90 prosent av landsgjennomsnittet får tilleggskompensasjon, må den være lavere enn 85,8 prosent for at kommunen skal få mer igjen fra tilleggskompensasjonen enn den bidrar med. Dette skyldes at alle kommunene, også de som mottar tilleggskompensasjon, bidrar like mye pr. innbygger til å finansiere ordningen. I 2011 hadde 57 prosent av kommunene en inntekt lavere enn 85,8 prosent av landsgjennomsnittet og var således netto mottakere av tilleggskompensasjon, mens 11 prosent hadde en skatteinntekt på mellom 85,8 prosent og 90 prosent av snittet. Disse kommunene mottok brutto tilleggskompensasjon, men var netto bidragsytere til ordningen. Hele to tredjedeler av alle kommunene har dermed en gjennomsnittlig skatteinntekt pr innbygger som er lavere enn 90 prosent av landsgjennomsnittet.

Inntektsutjevningsordningen forhindrer at et stort bortfall av brutto skatteinntekter i en fattig kommune får tilsvarende konsekvenser etter inntektsutjevningen. Samtidig gir ordningen små incentiver for fattige kommuner til selv å øke egne skatteinntekter. En kommune som har en lavere skatteinntekt pr. innbygger enn 90 prosent av landsgjennomsnittet, vil kun øke sine inntekter med 50 kroner etter inntektsutjevning dersom skatteinntekten før utjevning økte med 1000 kroner. Dette svekker bl.a. fattige kommuners vilje til å legge til rette for næringsutvikling.

Et virkemiddel for å stimulere kommunenes vilje til å bedre rammebetingelsene for det lokale næringslivet, kan være å yte et tilskudd til kommunen pr arealenhet som legges ut til næringsformål. Støtten bør omfatte alle kommuner uansett inntektsnivå, slik at en unngår å legge inn nye terskelverdier der marginalkostnaden ved et kommunalt tiltak, i dette tilfellet tilrettelegging av nytt næringsareal, blir svært høy når terskelverdien overskrides fordi en da mister hele eller deler av den statlige støtten. Et slikt tiltak vil være målrettet ved at det demper de negative utslagene inntektsutjevningssystemet har på de fattige kommunenes vilje til egeninnsats for å generere skatteinntekter, samtidig som det ikke berører systemets utjevnende effekt. Tiltaket vil også være enkelt å måle og følge opp.

Inntektsutjevningssystemet svekker også kommunenes vilje til å slå seg sammen. I et eksempel har vi vist at en sammenslåing av kommunene Leikanger, Luster og Sogndal vil gi den sammenslåtte kommunen en reduksjon i tilskuddet fra inntektsutjevningssystemet på om lag 2,2 millioner kroner sammenlignet med dagens situasjon i de tre kommunene.

Vi har i denne artikkelen også vist at i det tilfellet der to kommuner slår seg sammen og en av dem har en kommunal skatteinntekt pr innbygger på under 90 prosent av landsgjennomsnittet, vil den sammenslåtte kommunen alltid få et mindre, samlet beløp fra tilleggskompensasjonsordningen enn det totale beløpet den fattige kommunen mottok før sammenslåingen. Dette vil trolig gjelde for mange potensielle sammenslåinger og kan således være et hinder for at disse blir realisert. For å bøte på dette problemet, kan staten gi den sammenslåtte kommunen en direkte støtte i form av økt inndelingstilskudd som i nåverdi minst tilsvarende tapet fra inntektsutjevningsordningen.

Trives best ved roret

CAMILLA BAKKEN ØVALD
Samfunnsøkonom og skribent

På 1990-tallet takket Eivind Reiten nei til alle samfunnsøkonomers drømmejobb. Hvis statsministeren for en sentrumsregjering ringer til høsten, kan svaret bli noe annet.



Foto: Norske Skog

Samfunnsøkonom, politiker og næringslivsleder Eivind Reiten trives best når han har styringen. Han rekrutterte seg selv til Fiskeridepartementet i studietiden, og steg raskt i gradene. I løpet av 1980-tallet var han en kontroversiell statssekretær og statsråd med gjennomføringsevne og mot. De samme egenskapene har definert Reitens karriere som næringslivsleder, og han gir utdannelsen deler av æren.

– Som statssekretær i Finansdepartementet var jeg glad hver dag for at jeg hadde denne utdannelsen, og det har jeg vært siden. Det å forstå sammenhenger i økonomien gir en form for selvtilitt.

DET SPENNENDE FAGLIGE STEDET Å VÆRE

Studentene på Handelshøyskolen i Bergen har et nettsted der de diskuterer studievalg og karriere. Et av innleggene slår fast at studiet i samfunnsøkonomi gir flest muligheter: Man kan både bli statsminister som Jens Stoltenberg og millionær som Eivind Reiten. Selv har Reiten ingen ting i mot å bidra til økt rekruttering av samfunnsøkonomstudenter.

– Jeg var fasinert fra dag én, og var aldri i tvil gjennom studiet. Men valget av samfunnsøkonomi var helt tilfeldig. Jeg delte rom med en samfunnsøkonom i militæret, og mange sene kvelder ble vi liggende og snakke om samfunnsøkonomiske spørsmål. Han kunne og forstod veldig mye, og da bestemte jeg meg for at dette skulle jeg også lære.

Reiten pakket sekken, og dro til Oslo og Økonomisk Institutt. Han har aldri angret siden.

– Det var akkurat som å komme over tretoppene. Jeg kom på et nivå hvor jeg forstod de økonomiske sammenhengene, og så hvor komplekse og sammenvevde de ulike verdistrømmene er. Jeg skjønnte at jeg kunne mer enn sterke meningers mennesker som uttaler seg på et veldig tynt grunnlag, og tenkte: Dette her, det er det spennende faglige stedet å være.

– Hva var det som gjorde studiet så spennende?

– Det var særlig Tore Lindholts tidlige forelesninger som gjorde inntrykk på oss. Vi lærte at for å føre fornuftige resonnementer måtte vi arbeide delvis partielt, vi måtte forutsette en del ting. Forutsetningene og det å slå fast: «Gitt at...», var viktige for i det hele tatt å greie å få grep på faget. Hans eminente måte å forklare oss studenter verdien av å forstå partielle resonnementer har vært viktig for meg hele livet.

Eivind Reiten er kjent for sin klare tale og gode fremstillingsevner, og tillegg lærdommen fra Lindholt mye av æren.

– Jeg bruker lærdommen fra Lindholt ennå når jeg av og til skal veilede andre i denne kronglete jungelen. Vi må legge to, tre ting fast for å finne løsninger. Man kan ikke danse med alle temaer på en gang.

Velferdsteori og Trygve Haavelmos kompendier var et annet prioritert tema i Reitens omgangskrets på Blindern. Som så mange andre samfunnsøkonomer henviser han konsekvent til sine egne studieerfaringer med «vi».

Hvem var «vi» den gangen?

– Jeg hadde et nært samarbeid med Jørn Rattsø. Og Ola Storeng, Torstein Bye, Kjell Roland – det er mange fra den gangen som har klart seg bra her i livet. Velferdsteorien og paretooptimale løsninger er noe vi har med oss når vi kommer inn i ansvarsfulle jobber enten i politikken eller i næringslivet. Hvordan skape forbedringer i et samfunn uten at andre får det dårligere eller at for mange andre får det dårligere. Vi må alltid lage kompromiss mellom det paretooptimale og det praktisk mulige.

FRA FØRSTESekretær TIL Statsråd PÅ FÅ ÅR

I 1978 var det Fiskeridepartementet som stod øverst på ønskelisten for en ung, ferdigutdannet cand.oecon. Det var han alene om.

– Det vakte litt oppsikt. Hvis man gjorde det bra på eksamen, var det visse forventninger til hvor man skulle dra. Fiskeridepartementet stod langt nede på listen over prestisjesteder å jobbe, men det var der jeg syntes det var aller mest spennende. Feltet interesserte meg enormt, og jeg hadde fantastiske år i Fiskeridepartementet som førstesekretær. Seks år senere kom jeg tilbake som statsråd. Min tidligere sjef og byråsjef Brochmann tok godt i mot meg, og statsråden jeg overtok for var den samme.

Det var en erfaren mann som gikk over dørstokken i Fiskeridepartementet på nytt i 1985, denne gangen som statsråd. Årene mellom stillingen som førstesekretær og statsråd omtaler han som å klatre på en læringskurve med to turbomotorer på ryggen. Han var i mekka både faglig og politisk: Finansdepartementet.

– Jeg var så vidt innom Stortinget som rådgiver, men så kom Rolf Presthus fra Høyre og spurte om jeg ville være statssekretær i finansdepartementet. Det var i denne fasen av livet jeg lærte aller mest aller fortest. Det var et kontinuerlige skjæringspunkt mellom det politisk ønskelige og det økonomisk forsvarlige. En dans mellom alt du blir satt til å være mot, og summen av alt det du er for. Optimalpunktet vi lærte å tegne med skarp blyant på studiet, var ikke like lett å finne i praksis.

– *Hvor viktig var din bakgrunn som samfunnsøkonom i disse årene?*

– Det å beherske faget, og ikke kunne avfeies, er veldig verdifullt. Jeg stod ikke med lua i hånda når det gjaldt fagkompetansen. Det var en trygghet internt i departementet, men vel så viktig var utdannelsen i møte med partigruppene og regjeringskollegaer. Det var en fordel i kampen om midlene, om virkningen av forslag og de makroøkonomiske effektene.

– *Du har kombinert en akademisk utdanning med en karriere både i politikken og i næringslivet. Hvilke erfaringer fra faget har du hatt mest bruk for?*

– Det er særlig to sider ved dette faget som man har bruk for når man arbeider med store økonomiske sammenhenger, enten som leder av Hydro eller som fiskeriminister. Det ene er å forstå forskjellen på realøkonomi og pengeøkonomi. Det andre er at jeg har blitt en mindre aggressiv lobbyist enn jeg kunne vært. Det er en del ting vi som næringsliv ikke skal be om, selv om det kunne vært bra for den enkelte bedrift. Vi skal ikke be om reformer og tiltak som vil være skadelige for samfunnet som helhet. Den faglige bakgrunnen min har gjort meg mindre sektororientert og mer bevisst på hva som er riktig samfunnsmessig.

PRINSIPIELL I MÅLET, PRAGMATISK I VIRKEMIDDELBRUKEN

Energiloven og liberalisering av strømmarkedet, og de omfattende omstillingene i Posten og Telenor, har alle Eivind Reitens signatur. Han er kjent som en dyktig strateg og et raskinn når det trengs, men fremhever viljen til å være pragmatisk som et viktig virkemiddel for gjennomslag.

– Man må skille mellom mål og virkemiddel. Du må være målrettet og bestemt på hva du vil oppnå, men ikke ta med denne staheten i virkemiddelbruk. Jeg er villig til å diskutere ulike veivalg for å komme til målet. Litt mer til venstre og litt til høyre, bare jeg er sikker på at jeg kommer dit jeg skal, så kan jeg være pragmatisk. Av og til så mye at folk har spurt meg hvor det har blitt av mine politiske prinsipper. Svaret er at de ser du igjen der jeg kommer og der jeg skal, men ikke alltid der jeg går.

– Jeg mener politikere blir altfor prinsipielle i virkemiddelbruken, og for lite faste og skarpe i målene sine. Et veldig godt eksempel er rentepolitikken på 1980-tallet. Lavrentepolitikk var blitt et politisk prinsipp, inkludert i mitt eget parti, Senterpartiet. Det å få politikerne til å innse at det var nødvendig med endringer, og at renten måtte opp, var utfordrende. Jeg jobbet intenst for å riste rentepolitikken inn i et farbart spor.

– *Er dagens politikere like virkemiddelorienterte?*

– Ja. Det gjelder for eksempel debatten om de lokale sykehusene. De betente diskusjonene om fødestuer har ikke grunnleggende trygghet for liv og helse som mål. Er ikke topp utstyrte ambulanser som bringer deg til et kompetent sykehus viktigere enn

et lokalt sykehus? Vi må ha ærlige diskusjoner om målet. Hva er det riktige virkemiddelet som kan lede til målet? Selv om det føles litt for lite prinsipielt for dem som lever i slagordenes tid.

– *Men er målene objektive sannheter vi alle er enige om? For eksempel er bosetting i distriktene et viktig argument i lokalsykehusdebatten?*

– Absolutt. Det er rom for å være veldig uenig om målene. Derfor bør man starte med en diskusjon om målene og hva som er viktigst. Jeg var førstesidestoff i mediene veldig mange ganger på midten av 1990-tallet da jeg som styreleder i Posten tok initiativ til omlegging av postdistribusjonen. Kjærligheten den gangen var til postkontorene, ikke til distribusjonen, og jeg ble beskyldt for å rasere distriktene. Men det var nødvendig med en modernisering av infrastrukturen i hele landet, og da måtte vi legge bort det som ikke fungerte. Hvis ikke ville det blitt en annengrads infrastruktur i distriktene.

– *Liberalisering og modernisering er reformer som knyttes til høyresiden i norsk politikk. Bidro ditt partimedlemskap i Senterpartiet til en legitimitet og gjennomslagskraft du ikke ville hatt som Høyre-mann?*

– Ja, det er nok riktig. Samtidig var sakene jeg jobbet med, en del av de grunnleggende verdiene for Senterpartiet. Det gjelder for eksempel målet om å sikre større grad av like muligheter i hele landet, uten å etterlate distriktene med fortidens løsninger. Da måtte vi modernisere infrastrukturen, kraftdistribusjonen og postombæringen. Det var virkemidlene som var krevende for Senterpartiet. De ville ha mer reguleringer, ikke mindre.

WONDERBOY MED DIMMEKALENDER

Eivind Reiten ble omtalt som Senterpartiets wonderboy, og mange hadde forventninger til at han skulle overta etter Johan J. Jakobsen. Han vokste opp med en far som var ordfører for Senterpartiet i hjemkommunen, men Reiten tok aldri opp kampen mot Anne Enger Lahnstein om ledervervet.

– Jeg valgte bevisst næringslivet etter min andre runde i regjering. Hovedårsaken var at jeg ikke ble fristet av å være stortingsrepresentant og arbeide gjennom komitestrukturene i Stortinget. Ikke fordi det ikke er viktig, men det var ikke tiltalende for meg.

– *Hvorfor ikke?*

– Var det noe jeg absolutt ikke likte med politikken, var det valgkampene. Det er veldig viktig, men man må være god til det. Turneene, skolevalgkamp, lokallagsmøter – jeg hadde en egen dimmekalender hvor jeg talte ned dagene. Hver kveld jeg kom til det lille kryptinnet der jeg skulle sove, tenkte jeg: én dag mindre igjen. Debattene der og da var morsomt, men nei, jeg måtte gjøre noe annet. Det ble for lite analyse og resonnerende tenkning.

– *Du har flere ganger uttrykt bekymring for at unge, dyktige folk forlater politikken. Hva tror du dette skyldes?*

– Den ene grunnen er at det er tøff konkurranse. Norge byr på utrolig mye spennende for folk med god utdanning som har lyst til å stå på. Det andre er at hurtigtogssamfunnet som vi vokser opp i, gjør at tiden fra man bestemmer seg for noe til man forventer resultater, er kortere. I politikken er det ikke sånn at resultatene popper opp dagen etterpå. Det tar

nok motet fra mange flere enn før. Vi vil helst se resultatene i det øyeblikket vi klubber vedtaket.

– *Hvordan kan man motarbeide dette?*

– Vi må skape større stolthet rundt det å legge grunnleggende byggesteiner i samfunnet, og erkjenne at samfunnsutvikling tar tid. Miljøtiltak, helse, veiplaner – de gir ikke umiddelbare resultater, og vi må ikke late som effektene kommer med en gang. Det tar tid, og det er gode grunner til at det tar tid. I dag er det demokratiske systemet utvidet, og flere faginstanser skal høres. Relativt sett er det nok færre feil nå, men reklamerer man med umiddelbar effekt og velgerne denger deg etterpå, er det lett å bli frustrert. Man blir ingen hverdagshelt av å justere pensjonsordningen, selv om det er helt nødvendig på lengre sikt.

OPSJONSBRÅK

Fusjonen mellom Statoil og Hydro førte til at mange av Hydros etterløns- og opsjonsavtaler måtte utkvitteres. Totalt sett var godtgjørelsene på 210 millioner kroner. 28 av dem skulle tilfalle generaldirektør Eivind Reiten. Det ble bråk. Den rødgrønne regjeringen krevde granskning, og omtalte avtalene som en del av en «grådighetskultur».

– Jeg hadde ikke forhandlet et sekund om disse avtalene. Dette var avtaler som styret og ledelsen i Hydro inngikk hvert år og som ble lagt frem på generalforsamlingene, med Nærings- og handelsdepartementet på første benk. Den perioden jeg var leder, var utviklingen særlig god, og dermed ble opsjonssummen så stor.

– *Angrer du?*

– Jeg angrer ikke på noe, men jeg skulle gjerne sett at episoden var unngått. Det var en avtale styret hadde inngått, og ingen trodde den skulle få sånne verdier. Nærings- og handelsdepartementet sa aldri noe, men da det braket løs, var det næringsminister Dag Terje Andersen (Arbeiderpartiet) som kjørte showet. Det var kommunevalgkamp, og de sparket styrelederen og presset på. Det ble mye styr. Det var brudd på alle spilleregler fra departementet sin side, og høringer i etterkant. Jeg opptrådte ryddig og korrekt etter mitt skjønn.

– *Men du reduserte totalsummen?*

– Når det braket løs på denne måten var mitt ansvar å holde styr på Hydro-skuta. Jeg kunne ha holdt fast ved de avtalene jeg hadde. Ingen var i tvil om det, men det ville gått utover Hydro. Det var det ikke verdt. Jeg fant ut at jeg fikk avstå fra noe av det, og fant på et regnstykke som gjorde at jeg tok bort 8–9 millioner. Rent prinsippløst, men å skape arbeidsro for Hydro var viktigere enn egne økonomiske interesser, slik må det være når du er sjef i et så stort selskap.

RIGGUTVALGET

Etter et par stille år, blåste det igjen rundt Eivind Reiten i fjor høst. Det såkalte Riggutvalget presenterte en ekspertvurdering om hvordan kostnadene i norsk oljesektor skal effektiviseres, og foreslo kutt i arbeidstidsavtalene. LOs representant trakk seg i protest. Selv har han få forhåpninger til at forslagene realiseres.

– Vi leverte kun en utredning. Det var veldig vanskelig. Det er kun naive mennesker som tror dette kan ekspederes raskt, men kostnadsnivået er den aller største bekymringen for norsk sokkel. Det hadde vært

krisetilstander hvis ikke den høye oljeprisen hadde kastet et enormt slør over dette. Store verdier går tapt fordi en ikke greier å ta fatt på det før vi står i en alvorlig krisesituasjon.

– *Det ble bråk allerede før utvalget startet arbeidet, både fra Rederiforbundet og fagbevegelsen. Hvordan bør arbeidet med Riggutvalgets forslag videreføres?*

– Alle som setter rammene for virksomheten må bidra, og spørre hvilke krav vi kan justere. Ikke fordi vi skal ta lettere på sikkerhet, men fordi noen av kravene er veldig dyre og gir liten effekt. Men man blir ofte møtt med miljø- eller sikkerhetsargumenter. Da får du ikke gode kost-nytte-analyser. Arbeidstidsbestemmelsene på norsk sokkel er ekstremt kostbare, og en veldig stor del av oljearbeidernes inntekt kommer fra overtid og andre tillegg. Det må man se på, slik at norsk arbeidskraft kraft ikke blir så hårreisende dyr. Men det er Olje- og energidepartementet som eier problemet. De må ha med seg andre statsråder på dette, og ivareta hensynet til miljø og sikkerhet.

– *Hvorfor klarte du ikke som leder å holde utvalget samlet?*

– Vi var en ekspertgruppe, og jeg ville ikke ta frem mine gamle ferdigheter som komitesekretær for å skrive kompromisser som ingen helt forstår innholdet av. Er riggkostnadene 90 prosent høyere i Norge enn andre steder på grunn av de norske arbeidstidsbestemmelsene, må man skrive at det er tilfellet.

– *Så her var du ikke villig til å ofre virkemiddel for å nå et mål?*

– Mitt produkt er et virkemiddel for myndighetene. Vi måtte vise og avkle tallene. Arbeidere i norsk oljesektor

jobber stadig flere timer, men stadig mer med 100 prosent overtid, selv om de argumenterte for bestemmelsene for å ha nok hviletid. Dette måtte vi beskrive. Det var målet denne gangen.

TILBAKE VED RORET?

En dag på slutten av 1990-tallet fikk Eivind Reiten telefonen mange samfunnsøkonomer drømmer om å få: Statsminister Kjell Magne Bondevik ringte og spurte om du kunne tenke deg å bli finansminister.

– *Hvorfor svarte du nei?*

– Han tok kontakt med meg da Gudmund Restad var finansminister, og de vurderte endringer i regjeringen. Samtidig ble jeg kontakt av Anne Enger som formidlet det samme. Jeg hadde en grundig og god samtale med statsministeren, og konkluderte med at jeg ikke syntes dette ble riktig. Det var kombinasjonen av hva jeg følte det var rom for å utrette, og at jeg hadde veldig mye spennende der jeg var.

– *Dersom du var finansminister i dag, hvilke tiltak ville du prioritert?*

– Jeg ville gjort mye av det samme som vår nåværende finansminister gjør. Finne balansen med stor rikdom uten å øke kostnadsbildet. Dagsordenen min ville ikke sett veldig annerledes ut enn den som er der nå. Men når det gjelder strukturelle reformer i offentlig sektor, ville jeg gått raskere frem.

– *Ja, du har sagt at den norske syken er farligere enn hollandsk syke. Hvilke konkrete endringer mener du vi bør gjøre?*

– Jeg er veldig bekymret for at vi får et samfunn med en knøttliten konkurranseutsatt sektor, som stort sett er en oljesektor, og en veldig stor offentlig sektor. Da tar vi bort den motoren

som konkurranseutsatt sektor har for å få folk til å strekke seg. I dag er det for få i samfunnet som er avhengig av å lykkes i konkurranse for å nå sine mål. Den skjerping som det gir, er jeg redd for at forsvinner når offentlig sektor blir altfor dominerende.

– *Hva bør gjøres?*

– Jeg mener det er rom for å stille større krav til effektivitet og produktivitet hvis vi investerer i infrastruktur og gir rom for det. Vi må få ned ressursbruken gjennom omfattende reformprogrammer med for eksempel nye IT-systemer i helsevesenet. Det holder ikke med små enkelttiltak, det trengs en gigantisk reform. Vi må gjøre disse reformene nå før vi stanger hodet i veggen om 15 år. Da vil materien være enda tyngre.

– *Hvis du ble tilbudt en plass rundt kongens bord i dag, hva ville du sagt?*

– Det er i hvert fall mye lettere å si ja i dag, enn den gangen da jeg hadde en stor lederjobb i Hydro, men jeg ventet ikke på telefon.

– *Hvilket parti eller partikonstellasjoner ville hatt de beste forutsetninger til å overtale deg?*

– Definitivt en partikonstellasjon som vil noe annet enn den nåværende. Jeg skulle ønske Senterpartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti fant sammen til god gammel form. Det var en fin balanse mellom de næringsliberale tradisjonene, kombinert med et tungt verdigrunnlag, og kompetanse rundt distriktene. Og det var nok reformvilje til brytninger. Men da må Senterpartiet finne tilbake til sitt gamle jeg, og det ser ut til å ta litt tid – dessverre.



RAGNAR TORVIK

Professor ved Institutt for samfunnsøkonomi ved NTNU, og CAMP ved BI

Gjensidig kontroll og maktbalanse

Gjensidig kontroll og maktbalanse – «checks and balances» på engelsk – hindrer maktmisbruk og prioritering av egeninteresser. Slik sikres at institusjoner representerer de grupper de skal representere, og ikke begynner å leve sitt eget liv. Synet om at dette er avgjørende for en god utvikling har bred støtte i faglitteraturen.

I land med store inntekter fra naturressurser er et politisk system med gjensidig kontroll og maktbalanse spesielt viktig. Det kan illustreres med et historisk eksempel: Oppdagelsen av Amerika ga store inntekter fra gull, sølv og skipsfart til Spania, Portugal, England og Nederland. Den følgende økonomiske nedgangen i Spania og Portugal forklares ofte med ressursinntektene. Den følgende økonomiske oppgangen i England og Nederland forklares ofte med det samme. Men dersom ressursinntekter forklarer både oppgang og nedgang, betyr det at ressursinntektene alene forklarer lite. Det er den motsatte virkningen av disse inntektene som krever en forklaring.

Den rådende forklaringen er gjensidig kontroll og maktbalanse. Økte ressursinntekter gjør det mer fristende for den politiske eliten å monopolisere makt. I Spania og Portugal var dette mulig fordi monarkiet allerede i stor grad hadde sterk politisk og økonomisk kontroll. I England og Nederland var motkreftene sterkere, og ressursinntektene styrket disse ytterligere gjennom å skape økte private inntekter og flere entreprenører. Entreprenørene krevde i neste omgang bedre politisk representasjon.

I Spania og Portugal ble gjensidig kontroll og maktbalanse svekket av ressursinntektene. I England og Nederland styrket. Dette forklarer i neste omgang hvorfor Spania og Portugal sakket akterut, mens England og Nederland industrialiserte.

Det historiske eksemplet illustrerer et mer generelt budskap, et budskap som utgjør et hovedpoeng i politisk-økonomisk teori: Gjensidig kontroll og maktbalanse er fordelaktig for befolkningen.

Her kommer problemet: I mange land støtter befolkningen avvikling av gjensidig kontroll og maktbalanse.

Etter å ha blitt valgt i 1998, besluttet president Hugo Chávez å skrive om konstitusjonen, gå over fra tokammersystem til ettammersystem i nasjonalforsamlingen, og konsentrere mer makt hos presidenten. I desember 1999 ble forslaget lagt ut til folkeavstemning, og fikk støtte fra 72 % av velgerne. Senere fikk Chávez en rekke andre fullmakter, blant annet opphevelse av begrensningen på hvor lenge han kunne sitte som president, samt retten til å ta viktige politikkbeslutninger uten godkjenning fra nasjonalforsamlingen. I Ecuador foreslo president Rafael Correa liknende endringer i konstitusjonen i 2008, og fikk støtte av 64 % av velgerne. I 2009 var turen kommet til Peru, hvor 61 % av velgerne støttet endringer i konstitusjonen som gir president Evo Morales økte fullmakter.

I artikkelen, som er skrevet sammen med Daron Acemoglu ved MIT og

James A. Robinson ved Harvard, argumenterer vi for at slike eksempler har to umiddelbare implikasjoner. For det første kan ikke institusjoner generelt, og konstitusjoner spesielt, ses på som noe som er historisk gitt og uforanderlig. Konstitusjoner er likevektsfenomener – en konstitusjon som ikke er politisk stabil vil bli endret. Konstitusjoner er endogene. For det andre er rådende politisk-økonomiske teorier utilstrekkelige – de impliserer at befolkningen skulle være tilhengere av et politisk system med sterk gjensidig kontroll og maktbalanse.

I artikkelen utvikler vi ny teori for hvordan gjensidig kontroll og maktbalanse i det politiske systemet virker, og for når tilstedeværelsen av dette ikke vil være en stabil situasjon. Vi viser at et flertall av velgerne typisk vil være mer tilbøyelige til å eliminere systemet for gjensidig kontroll og maktbalanse i land hvor:

- (i) Det politiske mindretallet, typisk den rike eliten, har stor mulighet til å påvirke politikk med andre midler enn sine stemmesedler, for eksempel i form av lobbyvirksomhet og korrupsjon.
- (ii) Det er store inntekter fra naturressurser.
- (iii) Det er ujevn inntektsfordeling.

For å forstå intuisjonen i disse resultatene, tenk deg at du er en fattig velger i Venezuela. Den gode nyheten er at du tilhører det politiske flertallet. Det er noen dårlige nyheter også. Du har lang erfaring i at presidenter valgt av de fattige blir kjøpt opp av de rike. Siden de rike er så mektige, og presidenten så svak, har det vært lett for de rike å vri politikken i egen favør. Du har av den grunn merket lite til at du lever i det landet i verden med de største oljeressursene. Og siden

inntektsfordelingen er svært ujevn, er du ikke bare litt fattig, men veldig fattig.

Du tilhører et flertall som har valgt nok en president som påstår å representere interessene til mannen i gata. Den nye presidenten argumenterer imidlertid for at selv om de fattige har vunnet presidentvalget, har de ikke vunnet makten. For å gjøre det må de fattiges president bli sterkere – han må få større makt. Du innser at den makten lett kan misbrukes. Men på den annen side: Gjør du Hugo Chávez sterk, så gjør du de rike svake. Det er mer fordelaktig for deg jo sterkere de rike er i utgangspunktet. Det er også mer fordelaktig jo mer skoler, helse og overføringer en president som er så sterk at han ikke kan bli kjøpt opp av de rike vil gi til deg.

Økningen i din velferd ved en sterk president er derfor større jo sterkere de rike er, jo mer oljeinntekter det er, og jo større inntektsulikhet det er. Da vil du også være mer tilbøyelig til å støtte en konstitusjon som gjør presidenten til en sterk mann.

Vi utvikler også teori for rollen til domstolene. Disse er helt sentrale i gjensidig kontroll og maktbalanse. Vi viser følgende, kanskje noe overraskende, resultat: I jo mindre grad domstolene evner å kontrollere politikerne, i jo større grad støtter velgerne at politikerne heller ikke skal kontrollere hverandre. Grunnen til det er igjen at dersom presidenten blir gjort svak, vil han bli kjøpt opp av de rike, og svake domstoler vil ikke evne å hindre det. Da er det bedre å gjøre han sterk.

Paradoksalt nok er det derfor i land hvor behovet for gjensidig kontroll og maktbalanse er sterkt, for eksempel

på grunn av mye lobbyvirksomhet og korrupsjon, store naturressurser, eller svake domstoler, at det er minst sannsynlig at samfunnsinstitusjoner med gjensidig kontroll og maktbalanse representerer en konstitusjonell likevekt, og mest sannsynlig at befolkningen foretrekker å konsentrere mye makt i hendene til få personer.

En bred faglitteratur har teoretisk og empirisk dokumentert viktigheten av gjensidig kontroll og maktbalanse. Men gjensidig kontroll og maktbalanse kan ikke ses på som noe gitt og uforanderlig. En logisk utvikling i denne litteraturen er derfor å spørre når et slikt system utgjør en politisk likevekt, og når det ikke gjør det. Denne artikkelen søker å sette dette spørsmålet på dagsorden. Det kan også gi oss kunnskap om hvordan slike systemer bør utformes for ikke å forvitte.

.....

Acemoglu, Daron, James A. Robinson og Ragnar Torvik, «Why Do Voters Dismantle Checks and Balances?», kommer i *Review of Economic Studies*.

BERNT BRATSBERG

Frischsenteret

ODDBJØRN RAAUM

Frischsenteret



Migrasjonsstrømmenes påvirkning på lønns- og arbeidsvilkår¹

Arbeidsinnvandring øker arbeidstilbudet og gir grunnlag for større verdiskapning. Samtidig vil det skje tilpasninger i arbeids- og produktmarkeder med konsekvenser for eksisterende arbeidskraft. Denne artikkelen beskriver resultater fra ulike studier av lønns- og sysselsettingseffekter av innvandring til Norge der vi på ulike vis har løst utfordringene knyttet til pålitelig identifikasjon av effekter. Vi finner at arbeidsinnvandringen, særlig fra våre naboland, påvirker lønn og sysselsetting for nordmenn, med spesielt sterke effekter for arbeidstakere med lav yrkeskompetanse og tidligere ankomne innvandrere. Arbeidsinnvandringen medfører lavere prisvekst.

1. INNLEDNING

Arbeidsinnvandringen gir grunnlag for høyere verdiskapning gjennom økt arbeidstilbud. Samtidig vil det skje tilpasninger i arbeids- og produktmarkeder med konsekvenser for eksisterende arbeidskraft. Ut fra standard økonomisk teori vil økt tilbud av arbeidskraft innebære at lønna må falle (eller øke mindre enn den ellers ville gjort) for at bedriftene skal være villige til å ansatte flere (Samuelson, 1947; s. 72). Det er imidlertid flere grunner til at lønnseffekten dempes. Først og fremst er arbeidskraften ulik. Mens enkelte grupper har lik kompetanse som arbeidsinnvandrerne opplever andre små endringer i tilgangen på arbeidskraft i sin gruppe. Arbeidstakere som lett kan erstattes av andre er mest utsatt. Komplementariteter der en type arbeidskraft blir mer produktiv når bruken av en annen arbeidskraft øker vil medføre

lavere lønnsnedgang. Institusjoner og kollektive lønnsforhandlinger vil typisk bety at tilpasninger vi forventer innen et marked med fullkommen konkurranse ikke skjer fullt ut. Endelig vil økt sysselsetting kunne styrke lønnsomheten ved realinvesteringer og dermed øke både arbeidskraftproduktiviteten og lønnsnivået på lengre sikt (Borjas, 2009).

Med lønnseffekter av arbeidsinnvandring mener vi forskjeller i lønnsutviklingen med og uten innvandring. Når vi kjenner utviklingen i arbeidsmarkedet med arbeidsinnvandring trenger vi kunnskap om hva som (kontrafaktisk) ville ha skjedd uten innvandringen. Dette er utfordringen i de fleste effektanalyser og setter krav til både data, empiriske metoder og teoretisk rammeverk for tolkninger. Empiriske studier, både i Norge og internasjonalt, har fokusert på konsekvenser av arbeidsinnvandring på lønn og sysselsetting, men har i begrenset grad vært opptatt av mulige effekter på arbeidsmiljø, arbeidstid og andre aspekter ved arbeidsvilkårene. Gjennomgang av internasjonale empiriske

¹ Dette notatet trekker på analyser gjort på prosjektet «Arbeidsinnvandring til Norge» som er finansiert av Arbeidsdepartementet og benytter data stilt til disposisjon av Statistisk sentralbyrå. Vi takker Steinar Holden, Sverre Try og en anonym konsulent for nyttige kommentarer og innspill til artikkelen.

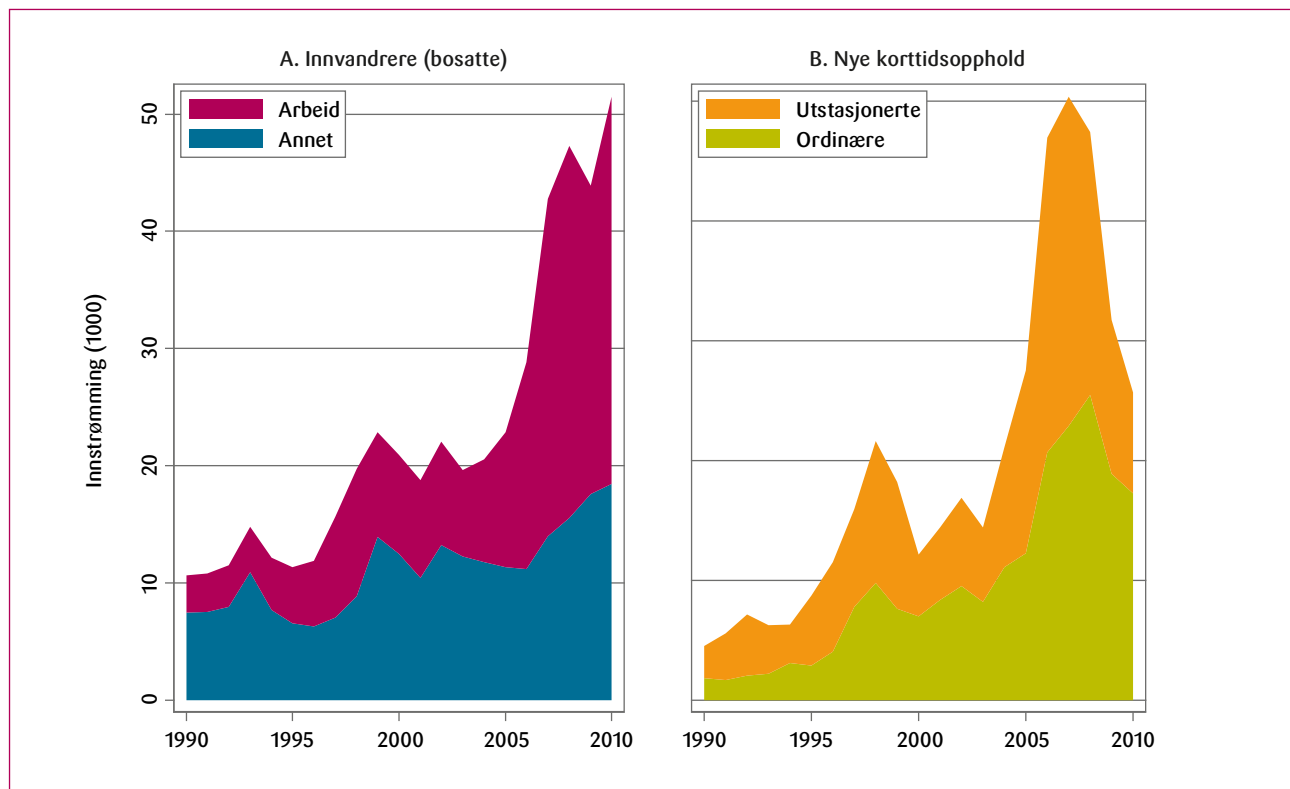
studier viser både positive og negative effektestimater, og forskerne konkluderer ofte med at det er ingen eller liten effekt. Negative lønnseffekter finnes typisk for arbeidstakere med lav kompetanse og gjerne for innvandrere som ankom tidligere (Manacorda et al, 2012; Dustmann et al, 2012).

Lønnseffekter er vanskelig å spore i data. Vi observerer sjelden fall i lønninger ved stor arbeidsinnvandring. Dette skyldes at arbeidsinnvandring ofte skjer i tider og på steder med høy etterspørsel etter arbeidskraft og dermed kraftige impulser til lønnsvekst av andre grunner. Dermed maskeres lett lønnseffektene av det økte arbeidstilbudet. Når Zorlu og Hartog (2005) sammenlikner lønnsnivå og innvandre-randeler på tvers av norske fylker i 1997 finner de på den ene side Oslo med høyt lønnsnivå og mange innvandrere, mens Nord-Trøndelag har et relativt lavt lønnsnivå og få innvandrere. Det er god grunn til å spørre om denne positive samvariasjonen mellom lønnsnivå og innvanderandel i data

virkelig skyldes at innvandringen har positiv effekt på lønningene i regionen som opplever økt arbeidstilbud.

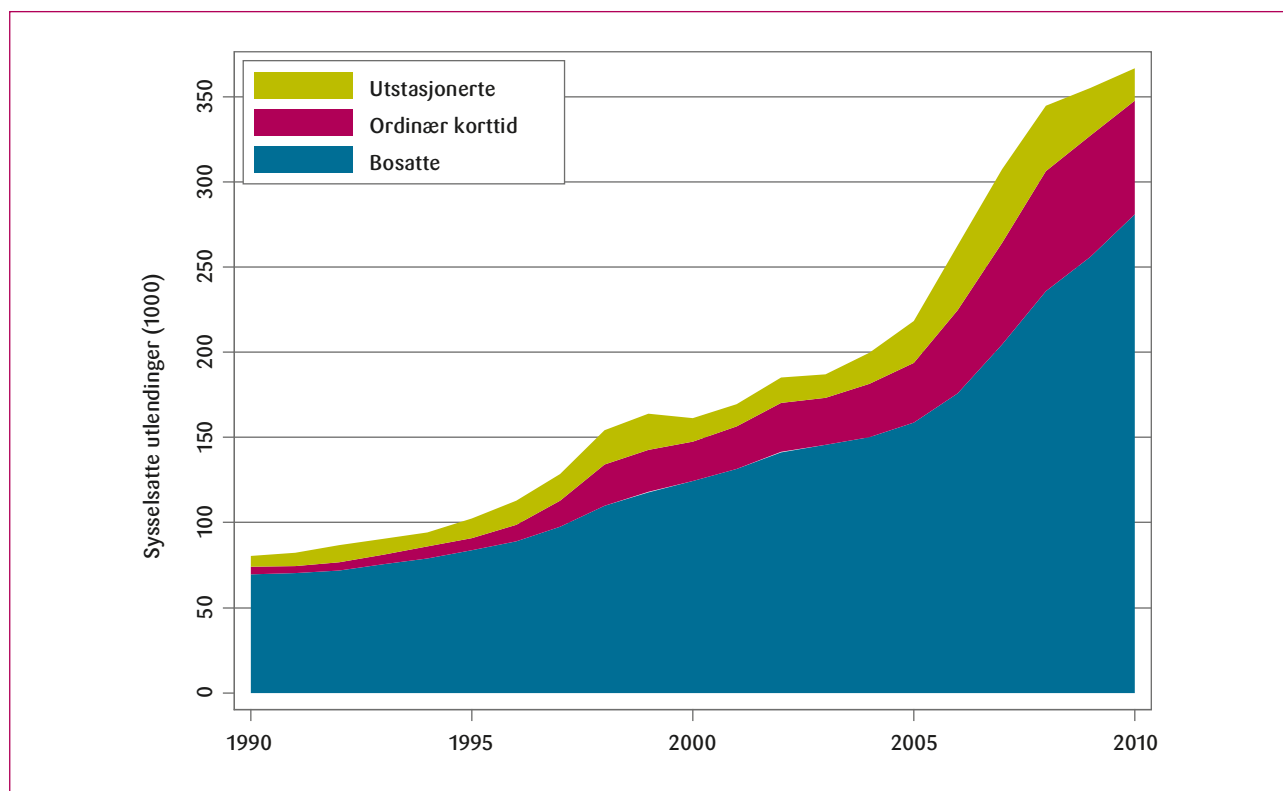
De empiriske utfordringene knyttet til å avdekke «de sanne» lønnseffektene kan grovt deles i to. For det første er arbeidsinnvandrere typisk overrepresentert i deler av arbeidsmarkedet med høy etterspørsel etter arbeidskraft og fraværende i markeder der etterspørselen er lav. Innvandrere søker og kommer inn der jobbmulighetene er gode (både i tid og rom) og lønnsveksten av den grunn er høy. For det andre fører mobilitet i majoritetsbefolkningen til mulig feilanslag, særlig når strømmen ut (når innvanderne kommer inn) ikke er en tilfeldig gruppe. Troverdige identifikasjon av lønnseffekter fordrer at variasjonen i innstrømmingen av innvandrere på tvers av deler av arbeidsmarkedet er *uavhengig av etterspørselen*, samtidig som en *kontrollerer for selektiv mobilitet* blant arbeidskraften som allerede er der.

Figur 1: Innvandring og innstrømming av nye arbeidsmigranter på korttidsopphold, alder 16–65, 1990–2010



Note: I Panel A omfatter arbeidsrelatert innvandring personer med arbeid som innvandringsgrunn samt nordiske borgere, EU borgere og visse familieinnvandrere observert med yrkesinntekt over 1 G i innvandringsåret eller året etter. «Annet» omfatter personer med fluktgrunnlag (samt eventuelle familiegjenforeninger), studenter (og deres familiemedlemmer), og andre innvandringsgrupper med lav eller ingen yrkesinntekt de to første kalenderårene i Norge. I Panel B består ordinære, nye korttidsopphold av personer som ikke er bosatt men som har en norskregistrert arbeidsgiver og yrkesinntekt over 1G, mens utstasjonerte arbeidstakere omfatter dem på korttidsopphold og med utenlandsk arbeidsgiver. Innstrømmingstallene dekker kun personer uten tidligere arbeidsforhold i Norge. Tallmaterialet bygger på følgende administrative registre gjort tilgjengelig av dataeiere (fortrinnsvis Skattedirektoratet) og SSB: Det sentrale folkeregisteret, koblete og ukoblete data fra arbeidstaker- og arbeidsgiverregisteret og lønns- og trekkoppgaverregisteret, Skattedirektoratets register over pensjonsgivende inntekt, og Sentralskattekontoret for utenlandssaker sitt register over arbeidstakere på korttidsopphold.

Figur 2: Utenlandske arbeidstakere i Norge 1990–2010, etter bosettingsstatus



Note: Utsasjonerte omfatter kun personer med nye arbeidskontrakter inngått i løpet av kalenderåret; ordinære korttidsopphold og bosatte kun personer med yrkesinntekt over 1G. Bosatte er i tillegg avgrenset til dem som var minst 16 i ankomståret men tar ikke hensyn til innvandringsgrunnlag.

I denne artikkelen beskrives de viktigste, til dels oppdatterte, resultater fra ulike studier av lønns- og sysselsettings-effekter av innvandring til Norge der vi på ulikt vis har løst utfordringene knyttet til pålitelig identifikasjon. Men først ser vi nærmere på utviklingen i utenlandsk arbeidskraft i Norge de siste 20 årene.

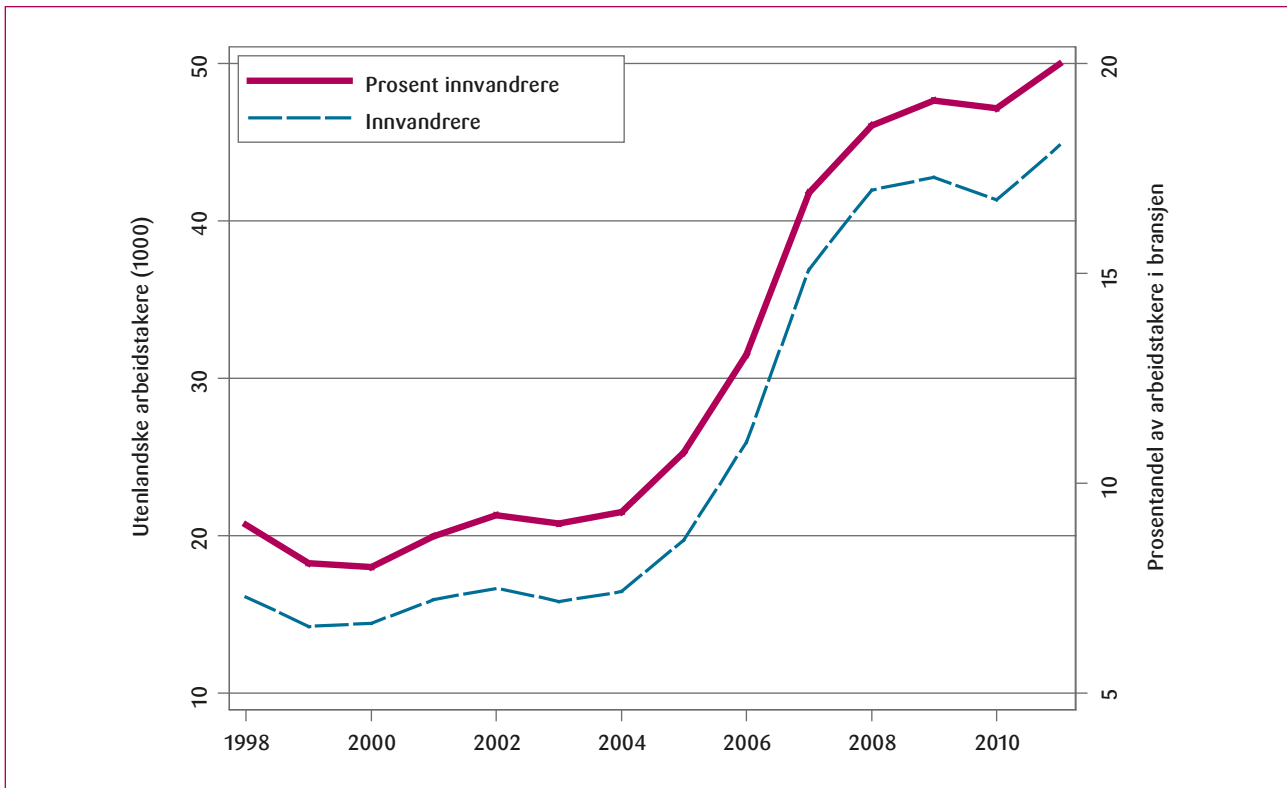
2. UTENLANDSK ARBEIDSKRAFT I NORGE 1990–2010

Det økte tilbudet av arbeidskraft fra utlandet de siste 20 årene er illustrert i Figur 1. Mens antall nye bosatte med utenlandsk bakgrunn lå på i overkant av 10 tusen årlig de fleste av 1990-årene, økte det rundt år 2000 til omkring 20 tusen personer før innstrømmingen tok av etter 2004. Etter EU utvidelsen i 2004 har andelen av innvandrerne med arbeid i Norge rett etter ankomst økt kraftig. Denne kraftige veksten i arbeidsinnvandringen vises også når vi ser på antall nye arbeidsmigranter på korttidsopphold (Bratsberg, Dølvik og Raaum, 2012). Disse utlendingene jobber i Norge uten å melde flytting og er ansatt av norske bedrifter eller som utplasserte av utenlandske virksomheter. Målt

ved nye antall hoder per år overstiger antall personer i jobb på korttidsopphold antallet arbeidsmigranter som melder flytting til Norge, jfr. Panel B vs. A i Figur 1.

Utviklingen i utenlandske sysselsatte arbeidstakere i Norge er beskrevet i Figur 2, og over 20 år er tallet firedoblet med en særlig kraftig økning siden 2005. Antallet utlendinger på jobb i Norge et gitt år er sterkt avhengig av tidligere inn- og utvandring. Jo lengre innvandrerne velger å bli, jo større blir bidraget til den norske sysselsettingen. Dette ser vi klart i Figur 2 ettersom bosatte (med lavere utmi-grasjonsrate) utgjør en langt større andel av de sysselsatte enn personer på korttidsopphold. Mens eksempelvis inn-strømmingen av innvandrere var lavere enn for arbeidsmi-granter på korttidsopphold i 2007, ser vi at de bosatte står for flesteparten av dem med jobb. På tross av relativt korte opphold gir arbeidsmigranter som ikke er bosatte likevel et betydelig tilskudd til arbeidsstyrken og sysselsettingen i Norge.

Figur 3: Utenlandske arbeidstakere i bygg og anlegg, 1998–2011



Note: Figuren viser sysselsatte i alder 18–64 i bygge- og anleggsvirksomhet med arbeidssted på fastlandet. Tallene bygger på Arbeidstakerregisteret og Lønns- og trekkoppgaveregisteret.

Figur 3 fokuserer på bygge- og anleggsvirksomhet, der svært mange av arbeidsmigrantene fra de nye EU-landene i øst jobber. Veksten i utenlandsk arbeidskraft var særlig sterk etter 2004. Antall utenlandske arbeidstakere økte fra omkring 16 000 i 2000 til 45 000 i 2011, mens antall norske arbeidstakere var ganske stabilt (166 000 i 2000 mot 179 000 i 2011). Målt i prosent av arbeidstakerne i bygg og anlegg økte andelen innvandrerne fra 8 i 2000 til 20 i 2011.

3. EFFEKTER AV ARBEIDSINNVANDRINGEN

Vår gjennomgang av migrasjonsstrømmenes påvirkning på lønns- og arbeidsvilkår bygger på nye studier fra Frischsenteret, delvis i samarbeid med forskere ved Institutt for samfunnsforskning. Studiene ser på *relativ* sysselsetting, lønns-, eller inntektsutvikling for grupper av norske arbeidstakere, hvor noen er berørt av arbeidsinnvandring, andre ikke. Alle studiene bygger på longitudinelle individdata hentet fra administrative registre. Inndelingen i grupper varierer på tvers av studier og grunnlaget for

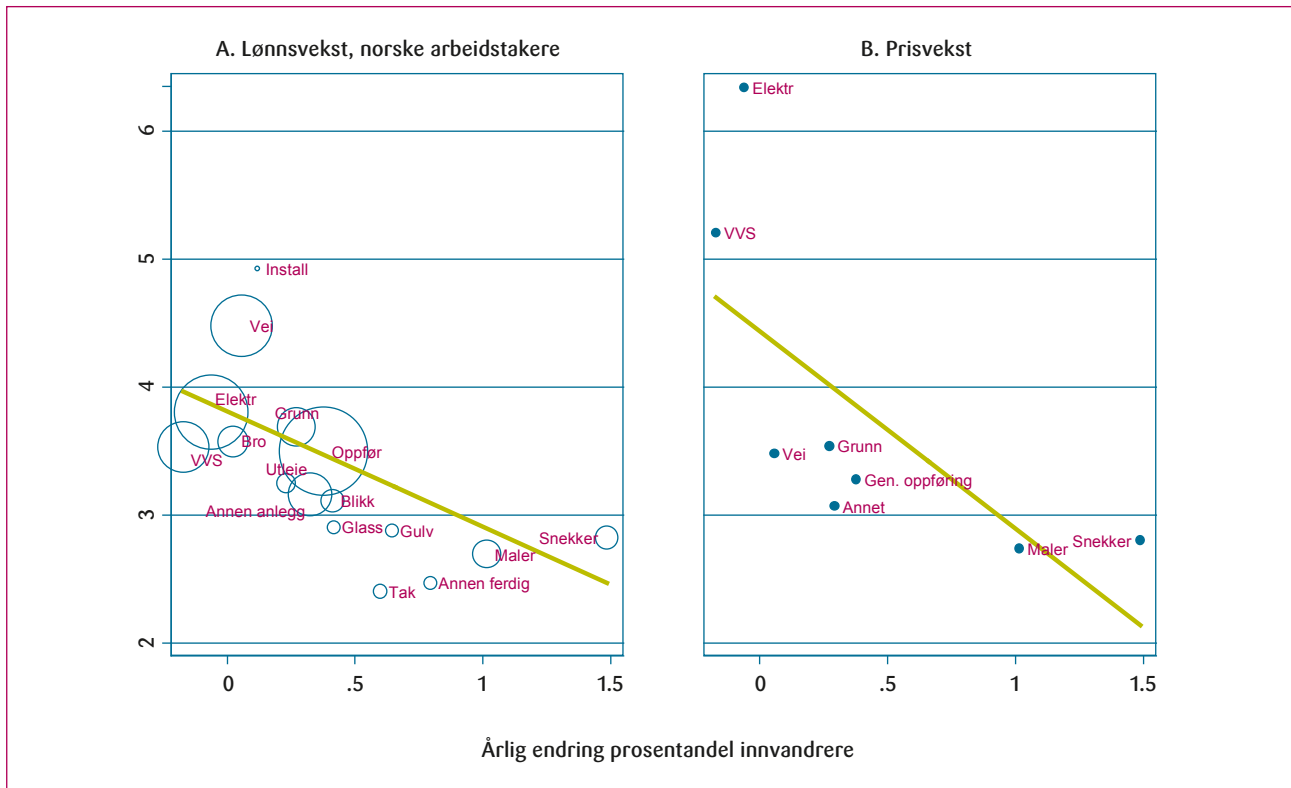
troverdig identifikasjon er ulik i studiene. Den første studien omhandler lønns- og prisutviklingen i bygg og anlegg på detaljert bransjenivå. Den andre bygger på hele det nasjonale arbeidsmarkedet og benytter variasjon i lønnsutvikling og innvandring på tvers av kompetansegrupper gitt ved utdanning og yrkeserfaring. I den siste studien ser vi på arbeidsmarkedsutfall for unge voksne på tvers av fylker i Norge og hvordan de påvirkes av arbeidsinnvandring fra Sverige og nye medlemsland i EU.

3.1 Lønn, sysselsetting og priser i bygg og anlegg

Vår studie av effekter på lønninger og priser innen bygg og anlegg benytter data for perioden 1998–2005 (Bratsberg og Raaum, 2012).² Bruken av utenlandsk arbeidskraft økte i byggsektoren i perioden, men veksten var svært ulik på tvers av aktiviteter. Mens snekker- og malerbedrifter rekrutterte stadig flere utlendinger var andelen langt mer

² Vi har nylig oppdatert datagrunnlaget til og med 2011. Innvandrерandelen økte kraftig i 2006–2011, jfr figur 3, men resultatene er svært stabile og ikke nevneverdig påvirket når vi utvider observasjonsperioden fra 8 til 14 år.

Figur 4: Lønns- og prisvekst vs. endring i prosentandel innvandrere i bygg og anlegg, 1998–2005



Note: Midtpunktet i sirkelene i Panel A viser lønnsvekst, mens arealet er proporsjonal med antall norske arbeidstakere i delbransjen. Basert på Figur 3 og 4 i Bratsberg og Raaum (2012).

stabil innen elektrisk installasjon, VVS og vei-/brobygging, se Figur 4.

Ser vi på lønnsveksten for ulike norske arbeidstakere i lys av endringene i innvandrерandelen i gruppen avdekkes en slående sammenheng (se Panel A). Mens gruppene som opplevde en kraftig økning i bruk av utenlandsk arbeidskraft hadde enn lønnsvekst på under 3 % årlig, var lønnsveksten rundt 4 % årlig for dem uten økt innvandrерandel. Ut fra en mer formell regresjonsanalyse med $\ln(\text{lønn})$ som avhengig variabel, finner vi at denne effekten er signifikant forskjellig fra null, både i statistisk og økonomisk forstand, se Tabell 1. En koeffisient på $-0,8$ betyr at en økning i andelen innvandrere på 1 prosentpoeng isolert sett gir en nedgang i lønna på 0,8 prosent.

Hvordan kan vi være sikre på at dette virkelig er effekten av innvandringen? Vårt argument er at *sertifiseringsregler* begrenset bruken av utenlandsk arbeidskraft i enkelte aktiviteter mens arbeidsgiverne hadde langt friere tøyler i andre. Det var lett for utlendinger å finne arbeid i snekker/

tømrer- og malerfagene, mens fagarbeidere innen i elektrisk installasjon, VVS og vei- og brobygging ble avkrevd norsk utdanning eller godkjenning.

Litt røft kan vi si at lønnsveksten blant elektrikere og rørleggere er et «kontrafaktisk» mål på hva som ville vært lønnsveksten i andre fag dersom innstrømmingen av utenlandsk arbeidskraft ikke hadde funnet sted. Ved å sammenlikne arbeidstakere innen samme hovednæring der etterspørselssvingninger skulle påvirke gruppene like sterkt mener vi å ha identifisert den kausale effekt av arbeidsinnvandring på relative lønninger for norsk arbeidskraft.

Vi benytter administrative registerdata til å danne longitudinelle individhistorier for arbeidstakerne og slike data er helt nødvendige for å avdekke effekter av innvandringen i dette tilfellet. Grunnen er at innstrømmingen av utenlandsk arbeidskraft samvarierer med utstrømmingen av arbeidstakere fra bransjen. Utstrømmingen viser seg å være dominert av lavlønnte og skaper derfor en seleksjonsprosess som gir opphav til positiv korrelasjon mellom innvandringen

Tabell 1: Lønnseffekter av økt innvandrerandel i bygg og anlegg

	Nordmenn		Innvandrere	
	% av sampel	Lønnseffekt	% av sampel	Lønnseffekt
Alle	100	-0,770 (0,374)	100	-0,883 (0,370)
Lav utdanning	30,9	-1,150 (0,186)	43,3	-0,992 (0,271)
Fullført videregående	48,8	-0,700 (0,183)	35,9	-0,779 (0,348)
Høyere utdanning	20,3	-0,338 (0,219)	20,8	-0,847 (0,404)

Note: Lønnseffekter er målt som semielastisiteter, dvs. endringen i $\ln(\text{lønn})$ ved en endring i innvandrerandelen fra 0 til 1 ($\ln \partial w / \partial p$, hvor w betegner lønn og p innvandrerandel). Tabellen er basert på Tabell 4 i Bratsberg og Raaum (2012), men koeffisienter og standardfeil (i parenteser og klustret innen bransje) er omregnet for å ta hensyn til at funksjonsformen brukt i original-studien ikke gir semielastisiteten direkte.

og lønnsnivået blant gjenværende arbeidstakere. Denne korrelasjonen bidrar – med mindre man korreterer for den – til å skjule lønnseffekten av innvandring.

Et nærliggende spørsmål er om lønnseffektene er like på tvers av kompetansegrupper. Når vi deler norske arbeidstakere i tre utdanningsgrupper er det klare tegn til at lønnseffekten er sterkere jo lavere utdanning de har (se Tabell 1). Samtidig finner vi at tidligere ankomne innvandrere opplever sterkere nedgang i lønn enn nordmenn, hvilket i stor grad drives av at også lønnen til tidligere ankomne innvandrere med høy utdanning drives ned når innvandringen øker. Når lønna til to grupper arbeidstakere påvirkes på samme måte av en endring utenfra, tyder det på at gruppene er nære substitutter. Svært like effektestimater for innvandrere og nordmenn uten høyere utdanning indikerer en høy grad av substituerbarhet mellom norsk og utenlandsk arbeidskraft i dette sjiktet av bygg- og anleggsbransjen.

Lavere lønn innebærer lavere produksjonskostnader. Ettersom bygg og anlegg ikke er en næring som konkurrerer internasjonalt til gitte produktpriser vil vi forvente at prisene på tjenestene i bransjen faller. Ved hjelp av SSBs byggekostnadsindeks kan vi følge prisutviklingen for ulike innsatsvarer og tjenester i bygg og anlegg. Når vi kobler innvandrerandel og prisutvikling for 8 grupper (7 detaljerte bransjer og en samlegruppe) finner vi mønsteret gjengitt i Figur 4, panel B. Prisveksten i perioden 1998 til 2005 var langt sterkere for elektrisk installasjon og VVS-tjenester

der innvandrerandelen ikke økte (og lønnsveksten av den grunn var sterk) sammenliknet med maler og snekkertjenester der innvandrerandelen økte betraktelig gjennom perioden. Regresjonsanalyser viser at prisseffekten av innvandring faktisk er noe kraftigere enn lønnseffekten for eksisterende arbeidskraft hvilket antakelig avspeiler at det lave lønnsnivået for nyankomne innvandrere bidro til å dempe kostnadene ytterligere.

3.2 Innvandring og lønnsutvikling på tvers av kompetansegrupper

Innvandrerne lokaliserer der det finnes gode jobbmuligheter og innlendingers mobilitet gjør det vrient å identifisere lønnseffektene. Ved å dele arbeidsmarkedet nasjonalt inn i kompetansegrupper, gitt ved utdanningsnivå og erfaring, reduseres kildene til feilaktige anslag fordi arbeidstakerne er tilordnet en gruppe utfra tidligere beslutninger og ikke utfra løpende arbeidsmarkedsmuligheter (Borjas, 2003).

Bratsberg, Raaum, Røed og Schøne (2013) følger denne ideen og deler arbeidsmarkedet inn i 32 kompetansegrupper, gitt ved 4 utdanningsnivåer og 8 erfaringsintervaller. En slik inndeling av arbeidsstyrken viser at økningen i innvandrerandelen i årene 1992–2006 var størst for kompetansegruppene med lav utdanning og kort erfaring og langt mer beskjeden for dem med lang erfaring. Variasjon i lønns-/inntektsutvikling og innvandring på tvers av kompetansegrupper brukes til å estimere effekter av innvandring. Ved å inkludere to-veis faste effekter i den empiriske

Tabell 2: Effekter av økt innvandrерandel innen kompetansegruppe

	Inntekt, norske menn	Lønn, norske menn	Lønn, innvandrер menn	Lønn, norske menn Innvandrерandel etter landbakgrunn		
				Norden	Øvrige rike land	Fattige land
Koeffisient for innvandrерandel	-0,978 (0,201)	-0,484 (0,215)	-0,966 (0,195)	-2,748 (0,936)	-0,568 (0,582)	-0,139 (0,289)

Note: Tabellen er basert på Tabell 2, 3, 4 og 5 i Bratsberg, Raaum, Røed og Schöne (2013). Standardfeil klustret innen 32 kompetansegrupper vises i parenteser.

modellen, tillater metoden forskjellig tidsutvikling i lønnsnivået for de ulike utdannings- og erfaringsnivåene. Identifikasjon sikres ved at innvandrерandelene utvikler seg ulikt i de forskjellige kompetansegruppene over tid. Eventuelle effekter av innvandringen vil gi utslag i ujevn lønnsendring, utover den generelle lønnsveksten for de enkelte utdannings- og erfaringsnivåene.

Økonomisk teori tilsier at effekten av innvandring på lønnsnivået for nordmenn avhenger av hvor enkelt kompetansegrupper kan erstatte hverandre. Når arbeidstilbudet i gruppene med lav kompetanse øker, vil lønnseffektene for disse være små dersom de lett kan erstatte annen arbeidskraft (Borjas, 2003). På den annen side, ved lav substituerbarhet på tvers av kompetansegrupper vil det kreves kraftige justeringer i lønnsstrukturen for at etterspørselen etter arbeidskraft skal sammenfalle med det nye tilbudet. Samtidig er lønnseffektene avhengig av hvor lett innvandrere kan erstatte norske arbeidstakere innen grupper med lik kompetanse. Når innvandrere og nordmenn ikke er perfekte substitutter innen kompetansegrupper, vil lønnsnedgangen være størst for tidligere ankomne innvandrere og dempes for norske arbeidstakere (Ottaviano og Peri, 2012).

Studien finner at innvandringen reduserer lønnsnivået for norske arbeidstakere, se Tabell 2. Når innvandrерandelen i en kompetansegruppe øker med ett prosentpoeng, viser våre anslag at lønnen for nordmenn i gruppen faller med 0,5 prosent (jfr. kolonne 2). Effekten på årlig arbeidsinntekt er dobbelt så stor (-0,98; se kolonne 1) hvilket indikerer at arbeidstiden for norske arbeidstakere også faller som følge av økt konkurranse om jobbene. For tidligere ankomne innvandrere er lønnseffekten sterkere enn for nordmenn (-0,97 mot -0,48; kolonne 3 vs. 2), hvilket indikerer at innvandrere og norske arbeidstakere ikke er perfekte substitutter.

Vi skiller også mellom innvandring fra 3 verdenshjørner: Norden, andre rike land (de tre største gruppene er fra UK, Tyskland og Polen) og fattige land utenfor Europa (tre største: Pakistan, Tyrkia og Vietnam). Innvandring fra øvrige nordiske land har en betydelig lønnsdempende effekt på norske arbeidstakere med samme kompetanse. Koeffisientanslaget på -2,75 for nordiske innvandrere virker høyt, men må sees i lys av at en økning på ett prosentpoeng i den nordiske innvandrерandelen innebærer en endring på nesten 75 % i våre data. Det er derimot små lønnseffekter på norske lønninger av innvandring fra lavinntektsland. Dette mønsteret indikerer at norsk og øvrig nordisk arbeidskraft er perfekte substitutter, mens innvandrere fra lavinntektsland ikke like enkelt kan erstatte norske arbeidstakere.

3.3 Den svenske arbeidsinnvandringen og sysselsetting blant norsk ungdom

Et merkbart utviklingstrekk på arbeidsmarkedet de siste 20 årene har vært den kraftige økningen i svensk ungdom med jobb i Norge. Når vi kombinerer registerdata fra Skattedirektoratet og SSB, finner vi at antall svenske ungdommer i aldersgruppen 17–25 med arbeid i Norge over tid har økt med mer enn 20-gangen, fra 1 300 per år tidlig på 1990-tallet til 28 000 i 2010. Veksten var særlig kraftig i to perioder, fra 1995 til 1999 da tallet økte fra 2 til 12 tusen, og fra 2005 til 2008 da antall svenske ungdommer nesten tredoblet seg fra 10 til 28 tusen. Periodene samsvarer med år da arbeidsledigheten var betraktelig høyere i Sverige enn i Norge og Norge opplevde sterk økonomisk vekst sammenlignet med nabolandene. Mønsteret tilsier at svensk ungdom responderer på forskjeller i konjunkturrene i de to landene, og den tydelige langsiktige økningen har trolig sammenheng med at lønnsutviklingen gjennom perioden var mer gunstig i Norge enn i Sverige.

Den kraftige økningen i svensk arbeidsungdom har gitt en betydelig vekst i arbeidstilbudet og mulige konsekvenser

Figur 5: Andel av ungdom 17–25 som er svensk etter fylke, 1990–2010



Note: Populasjonen består av personer i alder 17–25 bosatt i fylket (uansett innvandrerbakgrunn) og svensk ungdom med hovedarbeidsplass i fylket løpet av året.

for norsk ungdom.³ Dataene viser at svensk ungdom bare unntaksvise melder flytting og bosetter seg Norge og svært sjelden er utstasjonert av et utenlandskregistrert foretak. I all hovedsak faller den svenske ungdommen i kategorien «ordinære korttidsopphold» og har en norsk arbeidsgiver. Den svenske ungdommen jobber typisk i serviceyrker med lave kompetansekrav, særlig innen varehandel og hotell og restaurant, samtidig som andelen som finner arbeid gjennom bemanningsbyråer har økt kraftig over tid.

Et annet særtrekk ved unge svenske arbeidstakere er at hele 43 prosent av arbeidsforholdene i årene 1990–2010 var i Oslo. Dette skyldes trolig at både tid og utgifter til

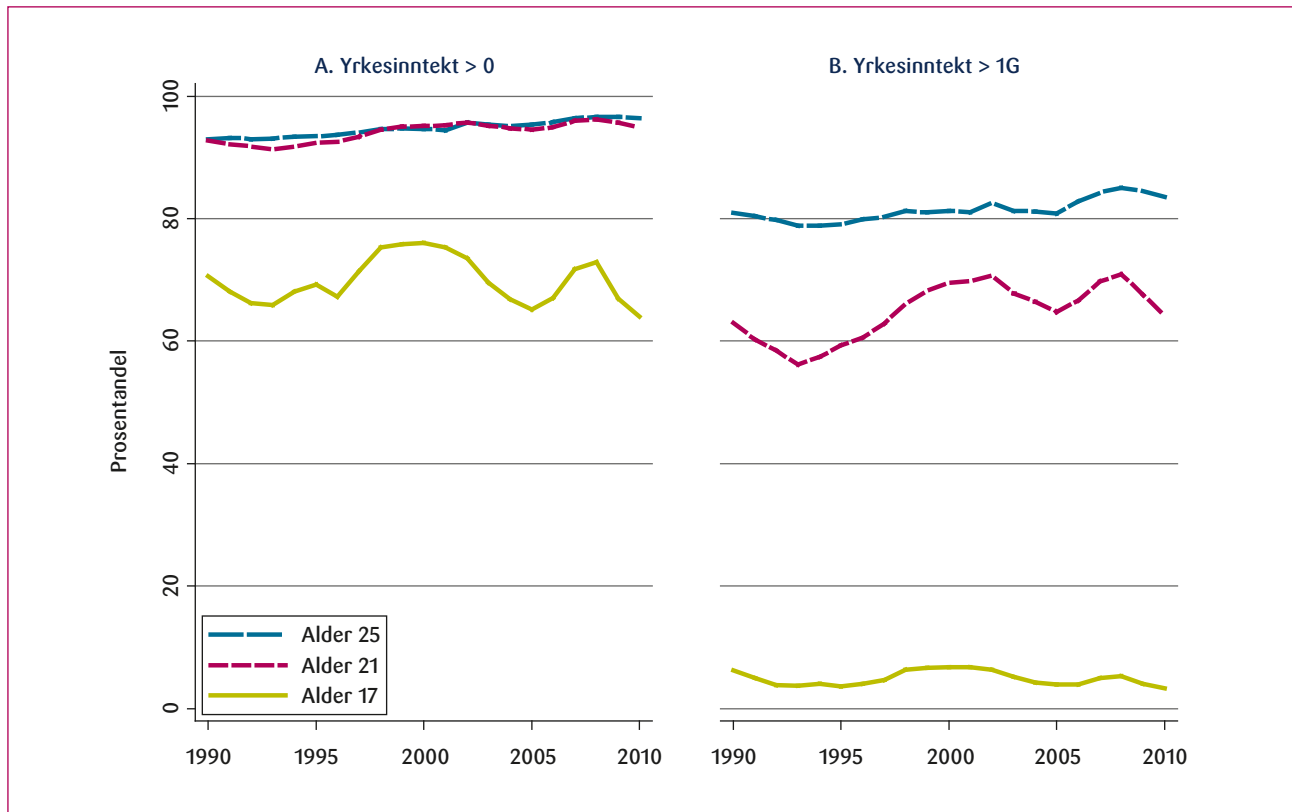
hjemreise er betraktelig lavere fra hovedstadsregionen enn fra lignende steder som Bergen og Stavanger. Analyser av det regionale mønsteret viser at lav lokal arbeidsledighet virker tiltrekkende på svensk ungdom. Likevel er virkningene av lav ledighet i Oslo for små til å forklare at så mange velger å dra dit for å jobbe. Dette gir opphav til en viss uavhengighet mellom svensk ungdoms valg av arbeidssted og lokale arbeidsmarkedsforhold, noe som igjen kan danne grunnlag for troverdig identifikasjon av effekter av innvandringen.⁴

Forskjellene i det regionale innslaget av svensk ungdom kommer tydelig fram i Figur 5, som viser utviklingen i andelen av ungdom i alder 17–25 som er svensk etter

³ Dette er temaet i en masteroppgave skrevet ved Frischsenteret av Camilla Sundt (2012). I dette avsnittet har vi oppdatert datagrunnlaget fra oppgaven slik at figurene og resultatene som presenteres ikke er publisert tidligere.

⁴ Det er likevel grunn til å anta at selektivt valg av arbeidsregion fører til skjevhet i effektestimater i positiv retning, og at våre resultater derfor undervurderer effekten av innvandringen.

Figur 6: Sysselsettingsandeler blant norsk ungdom alder 17, 21 og 25, 1990–2010



fylke. På landsnivå utgjorde de 28 000 svenske ungdommene i 2010 fem prosent av de relevante alderskullene (se panelet øverst til venstre), mens de 13 000 som jobbet i Oslo utgjorde 17 prosent av all Oslo-ungdom. Figuren viser også at innslaget av svensk ungdom er beskjedent i Agderfylkene og Telemark. Når vi skal anslå effekter av svenskenes inntog på norsk ungdom brukes utviklingen i fylker som Agder og Telemark til å gi et kontrafaktisk bilde på hva som ville ha vært situasjonen for norsk ungdom i andre fylker dersom innstrømmingen av svensk ungdom ikke hadde skjedd.

Vi har valgt å presentere funn for tre utvalgte aldre for å få fram at effektene for norske ungdommer avhenger av alder og utdanningstilknytning. I Figur 6 vises utviklingen i sysselsettingen blant norsk ungdom i alder 17, 21 og 25 i perioden 1990–2010. Det venstre panelet definerer sysselsetting svært vidt og teller med alle som har noen form for yrkesinntekt, mens det høyre panelet setter et inntektskrav lik grunnbeløpet i Folketrygden (gjennomsnitt 74 721 kr i 2010). Betydningen av et slikt inntektskrav kommer klart fram; blant 17-åringene er det over tid ca. 70 prosent som har noe yrkesinntekt i løpet av året mens

sysselsettingsandelen faller til under 5 prosent med kravet til årsinntekt over 1G. Men uansett mål viser figuren at ungdomssysselsettingen varierer over tid, og at variasjonen avspeiler den generelle konjunkturutviklingen.

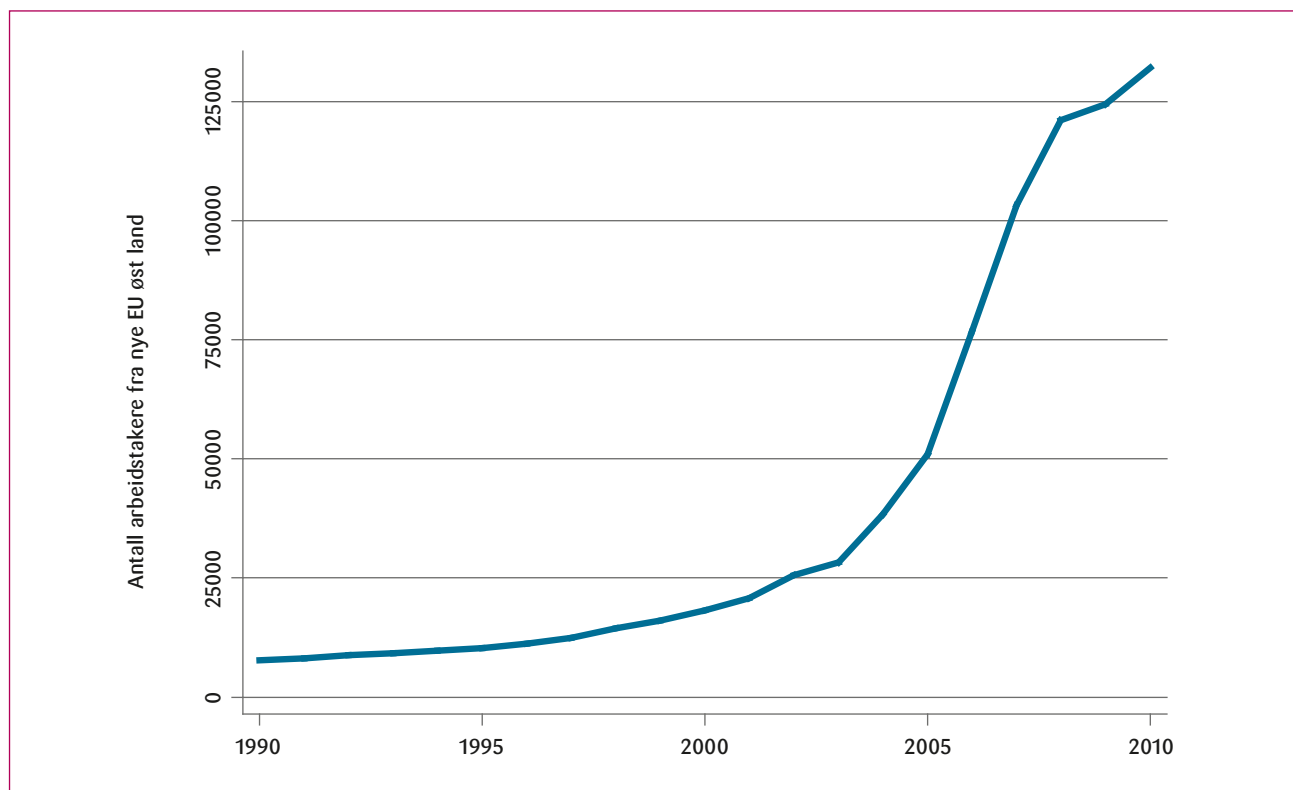
Spørsmålet om hvordan ungdomssysselsettingen påvirkes av innslaget av svensk ungdom i arbeidsmarkedet belyses i Tabell 3. Tabellen viser den estimerte koeffisienten for andel svensk ungdom fra regresjonsanalyser i data for norsk ungdom. Regresjonene bruker tre ulike utfallsmål, indikatorvariabler for de to sysselsettingsmålene i Figur 6 og logaritmen til årsinntekten, og er gjort separat etter alder samt betinget på om den norske ungdommen er i utdanning. Tabellen viser at innslaget av svensk ungdom påvirker arbeidsmarkedets utfallene blant norsk ungdom. Effektene er særlig sterke for de yngste gruppene og for dem i utdanning. Effektanslaget for om 17-åringene har jobb (-0,88) tilsier at når innslaget av svensk ungdom øker med ett prosentpoeng, faller sannsynligheten for at en norsk (skole-) ungdom har deltidsjobb med nesten ett prosentpoeng. Tabell 3 viser også at sysselsettingseffekten er svakere for eldre norske ungdommer. Ser vi på effektene målt i personer i hele aldersgruppen (17–25 år) indikerer

Tabell 3: Effekter av andel svensk ungdom på sysselsetting og log inntekt for norsk ungdom

	Alle			I utdanning		
	Jobb (uten inntekts-krav)	Jobb med inntekt > 1G	ln(års-inntekt)	Jobb (uten inntekts-krav)	Jobb med inntekt > 1G	ln(års-inntekt)
Alder: 17	-0,88 (0,15)	-0,23 (0,02)	-2,45 (0,28)	-0,87 (0,15)	-0,24 (0,02)	-2,41 (0,28)
21	-0,19 (0,06)	-0,95 (0,11)	-2,73 (0,20)	-0,22 (0,05)	-1,12 (0,13)	-2,50 (0,25)
25	-0,01 (0,03)	-0,01 (0,07)	-0,72 (0,15)	-0,02 (0,04)	-0,38 (0,08)	-1,48 (0,28)

Note: Standardfeil klustret innen fylke vises i parenteser. Regresjonene kontrollerer for kjønn, foreldres inntekt og utdanning, fylke og år. Observasjonstallene er 1 030 655 (alder 17), 1 063 115 (alder 21) og 1 087 270 (alder 25).

Figur 7: Borgere fra nye EU øst land med jobb i Norge, 1990–2010



Note: Tallene for EU-øst borgere bygger på de administrative registrene omtalt i avsnitt 2 og omfatter bosatte og arbeidstakere på korttidsopphold inkludert utstasjonerte. «Nye EU-øst land» omfatter (sortert etter antall arbeidstakere i datamaterialet): Polen, Litauen, Romania, Latvia, Estland, Ungarn, Bulgaria, Slovakia, Tsjekkia og Slovenia.

våre funn at 10 svenske ungdommer i jobb fører til at 3–4 norske ungdommer ikke jobber. Store effektanslag for de yngre og for dem under utdanning antyder at konkurransen om jobb er særlig stor for dem med lav formell yrkeskompetanse og at det er en høy grad av substituerbarhet mellom norsk og svensk ungdom innen disse gruppene.

3.4 Den nye arbeidsmigrasjonen fra Øst-Europa og ungdomssysselsettingen

Når norsk ungdom med lav kompetanse påvirkes av innslaget av svensk ungdom vil vi kanskje forvente at norsk skoleungdom også har opplevd konkurranse fra andre grupper arbeidsmigranter. Som vi viste til i avsnitt 2 har særlig arbeidsinnvandringen fra de nye EU-landene i Øst-Europa

økt kraftig etter 2004. Dette demonstreres i Figur 7 som viser at antall borgere fra landene i Øst-Europa som fikk EU medlemskap i 2004 og 2007 med jobb i Norge ble femdoblet fra 2003 til 2010. Innstrømmingen av østeuropeere har vært jevnt fordelt på de tre typene arbeidsmigranter omtalt i avsnitt 2 (bosatte, ordinære korttidsopphold og utstasjonerte), men fordi de som bosetter seg har lengre varigheter vil gruppen med arbeid i Norge over tid domineres av bosatte. Dataene viser også at innstrømmingen av østeuropeiske arbeidsmigranter i stor grad har vært drevet av sysselsetting i bygg- og anleggsbransjen.

Når vi studerer den regionale fordelingen av arbeidsplassene til østeuropeerne viser denne imidlertid langt mindre variasjon enn den vi så for svensk ungdom. Ser vi på østeuropeiske arbeidsmigranter som andel av den voksne befolkningen (16–65), finner vi at på landsbasis økte andelen fra 0,3 prosent på 1990-tallet til 4,1 prosent i 2010. Som andel av befolkningen var innslaget av østeuropeiske arbeidsmigranter aller størst i Sogn og Fjordane med 9,3 prosent i 2009. Ettersom tidsutviklingen er så parallell på tvers av fylker vil identifikasjonen av arbeidsmarkedseffekter bygge på at endringen var større i visse fylker enn andre, særlig i vestlandsfylkene versus Nordland og Troms hvor andelen østeuropeiske arbeidsmigranter var 2,1 prosent i 2010.

Mens svensk ungdom velger seg til Osloregionen uavhengig av lokale arbeidsforhold er det sannsynlig at østeuropeiske arbeidsmigranter i større grad finner jobb i regioner hvor arbeidsmarkedssituasjonen er fordelaktig og hvor det er vekst i etterspørselen etter arbeidskraft. I så fall vil metoden basert på geografisk variasjon i innvandrerinnslaget gi et skjevt estimat, i en positiv retning, ettersom norsk ungdom også vil dra nytte av endringene i etterspørselen.

Når vi gjentar analysene fra Tabell 3 og erstatter andelen svensk ungdom med andelen østeuropeisk arbeidskraft, finner vi gjennomgående ingen effekter av arbeidsinnvandringen på sysselsetting og inntekt for norsk ungdom. Dette kan tyde på at østeuropeiske arbeidsmigranter og norsk ungdom ikke er nære substitutter i arbeidsmarkedet, slik som tilfellet er for svensk og norsk ungdom. Det at vi finner østeuropeerne i andre bransjer enn norsk ungdom og i yrker hvor norsk språk er mindre viktig støtter opp om denne forklaringen. En alternativ tolkning er at vi ikke lykkes i å avdekke en effekt som faktisk er der. Den regionale metoden er nok mindre hensiktsmessig for å studere konsekvensene av arbeidsinnvandringen fra Øst-Europa for utfall blant norsk ungdom.

4. KONKLUSJONER

Arbeidsinnvandringen har gjennom de siste 20 årene bidratt til en kraftig økning i arbeidstilbudet i Norge. Det er rimelig å vente at dette har hatt konsekvenser for lønns- og sysselsettingsutviklingen blant nordmenn og tidligere ankomne innvandrere. Slike effekter er ikke alltid like lett å spore i data og identifikasjon av kausale effekter stiller stor krav til data og empiriske metoder.

Våre studier av lønns- og sysselsettingseffekter av innvandring benytter ulike strategier for å anslå effektene, både for norske og tidligere ankomne utlendinger. Innvandringen presser lønna i de berørte gruppene. Resultater viser at økt innvandrерandel på 1 prosentpoeng innebærer reduksjon i lønna på mellom 0,5 og 1 prosent for dem som får flere utlendinger i sin gruppe. Effekten på årlig yrkesinntekt er enda kraftigere, hvilket indikerer at innvandringen også har virkning på årlig arbeidstid. Generelt sett er lønnseffektene større for innvandrerne selv, hvilket tilsier at nordmenn og innvandrere er ikke-perfekte substitutter. Vår studie av bygg og anlegg finner likevel høy grad av substitusjon for dem uten høyere utdanning, og analysene av ungdomssysselsettingen viser at norsk og svensk ungdom uten formell kompetanse er nære substitutter i arbeidsmarkedet. I våre lønnseffektstudier (Bratsberg og Raaum, 2012; Bratsberg et al, 2013) finner vi klar samvariasjon mellom innvandrerinnslag og yrkesdeltakelse blant nordmenn, uten at vi kan fastslå hvilke mekanismer som ligger bak. Når innvandrere kommer inn er det klarer tegn til at norske arbeidstakere med lav lønn går ut av arbeidslivet. Vi kan ikke utelukke at det både er fortrengning og økte muligheter for innvandrere som ligger bak dette mønsteret.

Ungdomssysselsettingen reagerer på endret innslag av svenske ungdommer i det lokale arbeidsmarkedet. Effekten er særlig store for de yngste norske ungdommene. Ettersom effektene også er størst for ungdom under utdanning tyder det på at konkurransen om jobb er særlig stor for dem med lav formell yrkeskompetanse og at det er en høy grad av substituerbarhet mellom norsk og svensk ungdom.

Arbeidsinnvandringen demper lønnsveksten, men også prisveksten. Norske forbrukere får gjennom arbeidsinnvandringen tilgang på flere og billigere varer og tjenester, hvilket bidrar til økt konsumentoverskudd.

Den aller kraftigste lønnseffekten kommer av innvandring fra øvrige nordiske land. Et felles nordisk arbeidsmarked virker som en makroøkonomisk stabilisator. Inter-nordisk innvandring er svært konjunkturfølsom og demper presset

på lønninger og priser i en høykonjunktur, samtidig som et felles marked gir muligheter i andre land for dem som rammes av lavkonjunktur hjemme.

De negative lønns- og sysselsettingseffektene er målt *relativt* til grupper som ikke er direkte berørt av innvandringen. Fra økonomisk teori vet vi at de langsiktige effektene av innvandring også avhenger av hvilke tilpasninger som skjer i realkapitalbeholdningen. Dersom tilbudet av realkapital er svært elastisk, vil investeringen øke – og realkapitalen pr arbeidstaker stige – helt til hver arbeidstaker har like mye realkapital bak seg og det samme lønnsnivået som tidligere. Ingen norsk studie har så langt kartlagt sammenhengen mellom innvandring og realinvesteringer. Likeledes kan arbeidsinnvandringen gi en effektivitetsgevinst etter som innvandrernes valg av arbeidssted er følsomt overfor lokale arbeidsmarkedsforhold (Røed, Bratsberg og Schøne, 2011; Røed og Schøne, 2012). Arbeidsinnvandringen bidrar således til en mer effektiv ressursallokering gjennom å utjevne forskjeller på tvers av regionale arbeidsmarkeder.

REFERANSER

Borjas, G. J. (2003), «The labor demand curve is downward sloping: Reexamining the impact of immigration on the labor market,» *The Quarterly Journal of Economics* 118(4), 1335–74.

Borjas, G.J. (2009), «The Analytics of the Wage Effect of Immigration,» NBER Working Paper 14 796.

Bratsberg, B., J.E. Dølvik og O. Raaum (2012), «Economic shocks, the legal environment and work-related migration,» notat Frischsenteret, oktober.

Bratsberg, B. og O. Raaum (2012), «Immigration and Wages: Evidence from Construction,» *The Economic Journal*, 122 (December), 1177–1205.

Bratsberg, B., O. Raaum, M. Røed og P. Schøne (2013), «Immigration Wage Impacts by Origin,» *Scandinavian Journal of Economics*, kommer.

Card, D. (2009), «Immigration and Inequality,» *American Economic Review* 99(2): 1–21.

Dustmann, C., T. Frattini, og I. Preston (2012), «The Effect of Immigration along the Distribution of Wages,» *Review of Economic Studies*, kommer.

Manacorda, M., A. Manning, og J. Wadsworth (2012), «The Impact of Immigration on the Structure of Wages: Theory and Evidence from Britain,» *Journal of the European Economic Association* 10(1): 120–151.

Ottaviano, G.I.P., og G. Peri (2012), «Rethinking the Effects of Immigration on Wages,» *Journal of the European Economic Association* 10(1): 152–197.

Røed, M., B. Bratsberg og P. Schøne (2011), «Bidrar innvandring til å 'smøre hjulene' i arbeidsmarkedet?» *Søkelys på arbeidsmarkedet* 28(3): 244–264.

Røed, M., og P. Schøne (2012), «Does immigration increase labour market flexibility?» *Labour Economics* 19(4): 527–540.

Samuelson, P.A. (1947), *Foundations of Economic Analysis*, Harvard University Press.

Sundt, C.S. (2012), *Den svenske arbeidsinnvandringen: Fortrenges norsk ungdom i arbeidsmarkedet?* Masteroppgave, Økonomisk institutt, Universitetet i Oslo.

Zorlu, A., og J. Hartog (2005), «The Effect of Immigration on Wages in Three European Countries,» *Journal of Population Economics* 18(1): 113–151.

Samfunnsøkonomene takker alle som har sendt inn sin e-post adresse!

Er du usikker på om vi har din epostadresse?

Kontakt oss på: post@samfunnsokonomene.no



DAG FLATER HWANG

Høgskolen i Oslo og Akershus og Hwang Flater Analyse

Vincent de Gournay (1712–1759), *laissez faire* og den første liberale samfunnsøkonomiske skole

Vincent de Gournay var hovedarkitekten bak *laissez faire*-doktrinen. Han ledet Gournay-skolen, som ga gjennombruddet for liberal økonomisk tenkning. Gournay var en sentral aktør, da samfunnsøkonomi ble etablert som vitenskap i Frankrike i perioden 1750–1780. I sitt økonomiske «system» gir Gournay en formulering av *laissez faire* som tilsier at individuell frihet og offentlig regulering er gjensidig berikende og må avveies i kontekst. En liberal økonomi med vekt på frihet, konkurranse og beskyttelse, slik Gournay beskriver den, stiller neppe en absolutt forutsetning om en kapitalistisk økonomi.

ETABLERINGEN AV SAMFUNNSØKONOMI SOM VITENSKAP

I middelalderen sto araberne for de største framskrittene i økonomisk tenkning, med Ibn Khaldūn (1332–1406) som den fremste bidragsyteren¹. Fra 1500-tallet til midten av 1700-tallet skjedde den viktigste økonomiske kunnskapsutviklingen i Spania, Italia, Frankrike og England/Skottland. Spanjolene var først ute med å etablere en samfunnsøkonomisk skole, Salamanca-skolen, som var virksom i flere tiår på 1500-tallet. På 1600-tallet og i første halvdel av 1700-tallet (og i noen land til ut på 1800-tallet) dominerte merkantilistisk tenkning i Europa, med økonomiske doktriner tilpasset fyrstemakt og samfunn bygd på privilegier. Betydelige

faglige nyvinninger fant sted på 1700-tallet, og idéhistorikere anser vanligvis at samfunnsøkonomi ble etablert som vitenskap i siste halvdel av 1700-tallet. Denne etableringen kan sted- og tidfestes til Frankrike i perioden 1750–1780 (Larrère 1992; Meyssonier 1990; Steiner 2006). Jeg oppgir tre grunner til at franske økonomer sto sentralt i endringene som fant sted. For det første hadde det helt siden Jean Bodin (1529–1596) foregått en omfattende produksjon av samfunnsøkonomisk litteratur i Frankrike. For det andre tvang det seg fram nye og mer avanserte former for økonomisk analyse, grunnet betydelige økonomiske problemer i Frankrike. Fra slutten av 1600-tallet tapte landet terreng i forhold til rivalen England, som hadde fått et mer moderne styresett og som ledet an i handel og innovasjon. For å lykkes i den økonomiske kampen mot britene, måtte franskmennene gjennomføre politiske og økonomiske reformer,

¹ Khaldūns viktigste arbeid, *Al-Muqaddima*, som utgjør introduksjonen til det som Khaldūn selv betraktet som sitt hovedverk, fins nå også på norsk, oversatt av Magid Al-Araki (jf Khaldūn 1402).

og en betingelse for slike reformer, var å endre forståelsen av samfunnsøkonomi og økonomisk politikk. For det tredje ble det på 1750-tallet etablert to samfunnsøkonomiske skoler i Frankrike, som vel var de første i Europa, med unntak av den spanske Salamanca-skolen på 1500-tallet. Det dreier seg om Gournay-skolen, under ledelse av Vincent de Gournay, og *Les Economistes* (samfunnsøkonomene), som ble ledet av François Quesnay (1694–1774). Etter hvert ble *Les Economistes* omdøpt til fysiokratene (eller fysiokratskolen), mens samfunnsøkonom ble en generell betegnelse på en fagperson som var skolert i den nye vitenskapen (*Economie politique*, også kalt *Sciences économiques*). De to skolene ga et voldsomt løft i den økonomiske forskningen, og sørget for at økonomisk tenkning ble langt mer utbredt enn tidligere. I 1750- og 1760-årene var økonomifaget nærmest «på mote».

GJENNOMBRUDDET FOR LIBERAL SAMFUNNSØKONOMISK TENKNING

Den liberale politiske filosofien, som skjøt fart mot slutten av 1600-tallet, bl.a. med arbeidene til John Locke (1632–1704), utgjorde en solid intellektuell grobunn for utviklingen av en liberal økonomisk tenkning. Mest avgjørende for framveksten av den tidlige liberale samfunnsøkonomi var imidlertid forretningsstandens reaksjoner mot de mange hindringene som den møtte, for å drive handel og etablere manufakturvirksomhet. Første generasjon av liberale samfunnsøkonomer – et fåtall personer som markerte seg i perioden fra 1680-tallet til 1730-tallet – engasjerte seg oftest grunnet praktiske økonomiske utfordringer og ønsker om konkrete endringer i den økonomiske politikken. Ambisjoner om å skape teoretiske modeller eller en ny vitenskap, var fraværende eller i hvert fall ikke framtreddende. Franskmannen Pierre Le Pesant de Boisguilbert (1646–1714) var den viktigste liberale samfunnsøkonom i første generasjon. Han regnes som opphavsmannen til konkurranseprinsippet (at man kan etablere en økonomisk og sosial orden gjennom konkurranse mellom aktørene), og vel også til det moderne sirkulasjonsprinsippet² og til multiplikatorprinsippet². En annen liberal økonom av denne generasjonen var Bernard Mandeville (1670–1733),

² Merkantilistene sammenliknet tidlig pengenes sirkulasjon med menneskekroppens blodsirkulasjon; denne «teorien» kan i hvert fall spores tilbake til italieneren Bernardo Davanzati Bostichi (1529–1606), jf. Davanzati (1588, p. 233). Herav kunne man slutte at penger har vital betydning for økonomien. Boisguilbert gikk et skritt videre og beskrev hvordan økonomisk aktivitet avhenger ikke bare av pengenes sirkulasjon men framfor alt av konsumet og av varenes sirkulasjon (Billoret 1989). Han beskrev også en multiplikatoreffekt, som nok kan sies å være en gjenoppdagelse, da en rudimentær framstilling av prinsippet ble gitt allerede av Khaldūn (1402, avsnitt 4.11). Viktige verk av Boisguilbert er *Le détail de la France* (1695) og *Dissertation de la nature des richesses, de l'argent et des tribus* (1707).

en hollandsk lege som levde mesteparten av sitt voksne liv i England, og som ble berømt etter å ha skrevet om hvordan egoistiske individuelle handlinger kan lede til gode løsninger for samfunnet³.

Første generasjon var pionerer som brakte inn nye økonomiske perspektiv og prinsipper, og utfordret merkantilistiske doktriner. Deres skrifter kom til å øve avgjørende innflytelse på andre generasjon av liberale samfunnsøkonomer, som virket i tidsrommet fra 1740-tallet og fram til rundt 1780. I Frankrike sørget Gournay-skolen for at liberal samfunnsøkonomi på 1750-tallet definitivt fikk sitt fotfeste. Innflytelsen fra første til andre generasjon liberale samfunnsøkonomer vises ved at skolen tok opp konkurranseprinsippet i sine teorier, og ved drøftinger av problemstillinger om kollektive og individuelle interessers sammenfall. Begrepet *laissez faire*, som har blitt et symbol på liberal samfunnsøkonomi, finner sine røtter i første generasjon og ble satt i system av andre generasjon. Også den mindre liberale fysiokratskolen hentet inspirasjon fra første generasjon liberale samfunnsøkonomer⁴. Fysiokratene var opprinnelig særlig opptatt av sirkulasjonsprinsippet, jf. skolens mest kjente bidrag, *Tableau économique*; men etter hvert fokuserte også fysiokratene på konkurranse og *laissez faire*.

DEN MYTISKE GOURNAY

Vincent de Gournay er den minst kjente av de mest betydningsfulle franske samfunnsøkonomene. Han var lenge det man kan kalle en mytisk fransk samfunnsøkonom, hvilket også Schumpeters (1954, pp. 244–245) presentasjon av ham bærer preg av. Det ble antatt at Gournay hadde en nøkkelrolle i konstruksjonen av liberal samfunnsøkonomi, og at han var en av de viktigste bidragsyterne til etableringen av den samfunnsøkonomiske vitenskap, da denne fant sted på midten av 1700-tallet. Men bevisene var mangelfulle, siden Gournays økonomiske innsikt var svakt dokumentert, og siden det var foretatt svært lite forskning⁵ om ham. I lærebøker i økonomisk idéhistorie ble Gournay

³ Mandeville utga i 1705 en bok, som i utgaver fra 1714 fikk tittelen *The fable of the bees: or private vices, public benefits*. Boka ga opphav til betydelige debatter om emnet. Boisguilbert og andre hadde tidligere skrevet om problemstillingen. Det eldste bidraget antas å være Von dem Lob dess Eigen Nutzen. Mit vil schönen Exempeln und Historien auss heyliger Göttlicher Schrifft zusammen gezogen, skrevet i 1564 av den tyske militærstrategen Leonhard Fronsperger (1520–1575).

⁴ Fysiokratskolen var dessuten – i motsetning til Gournay og mange i hans gruppe – sterkt påvirket av naturrettsfilosofene.

⁵ Viktigste unntak var Schelle (1897). Et annet verdifullt bidrag var av August Oncken: *Die Maxime Laissez faire et laissez passer: ihr Ursprung, ihr Werden. Ein Beitrag zur Geschichte der Freihandelslehre*. K.J. Wyss, Bern 1886.

som regel utelatt; avgjørende for denne undervurderingen var utvilsomt at Gournay ikke hadde etterlatt seg et referanseverk i økonomisk teori.

Gjennombruddet i kunnskapen om Gournay kom, etter at en samling dokumenter tilhørende Gournay ble gjenfunnet av den japanske professoren Takumi Tsuda i 1976, i et kommunalt bibliotek i byen Saint-Brieuc (Bretagne). Disse funnene samt den omfattende forskningen etter 1980 om Gournay, hans skole og etableringen av den samfunnsøkonomiske vitenskap, dokumenterer Gournays betydelige innsikt og banebrytende arbeid for økonomifaget (Charles, Lefebvre og Théré 2011; Larrère 1992; Meyssonier 1990; Skornicki 2011). Gournay-arkivene inneholdt imidlertid ingen manuskripter som vil bli stående blant de mest sentrale referanseverk i økonomisk idéhistorie. Fraværet av «det store verket» skyldes at Gournay først og fremst var en organisator, veileder og inspirator, som skapte utviklingsarenaer og arbeidet fram sine ideer gjennom andre. Men Gournay produserte også viktig kunnskap selv; han overbrakte sine medarbeidere både empiri og egne notater (dette bekreftes bl.a. av Turgot 1759, p. 145), og det antas at Gournay har skrevet en lang rekke avsnitt i bøker og arbeider der andre står oppført som forfattere.

BIOGRAFISKE OPPLYSNINGER OM GOURNAY

Gournay het opprinnelig Jacques-Claude-Marie Vincent. Han fikk tilgang til et «fint» etternavn – de Gournay – ved å overta både ektefelle og en arv etter sin kompanjong.

Han var utdannet ved *collège*, en akademisk rettet og relativt eksklusiv opplæring omtrent tilsvarende vår tids videregående skole. Han gikk deretter i lære i familiens handelsvirksomhet og bygde seg opp som en suksessrik forretningsmann innen skipsfart og internasjonal handel, med hovedsete i Cádiz, det spanske havnesenteret for handelen med Sør-Amerika. Gournay var en fremragende forhandler og strateg, språkmektig, med solid juridisk kompetanse og med et betydelig kontaktnett. Han leste seg opp på samfunnsøkonomi og «handelsvitenskap». Gournay utførte oppdrag for den franske stat som forhandler og rådgiver i internasjonale saker, og han var ekspert på økonomisk etterretning. Gournay kjøpte et offentlig embete i 1749, og fra 1751 til 1758 ivaretok han en funksjon som intendant (tilsynsmann mv) i den regionale statlige handels- og industriforvaltningen. Han ble også oppnevnt til en posisjon ved Akademiet i Amiens, der han var involvert i forskningsledelse.

Det var i 1750-årene at Gournay brukte sin praktiske og teoretiske innsikt og sin organisatoriske begavelse for å gjennomføre et faglig og pedagogisk prosjekt, rettet mot den franske stats økonomiske politikk. Hans ambisjon var at Frankrike skulle foreta dyptgående endringer i sitt økonomiske system, for å kunne utvikle landet og rivalisere med britene. Han mente at en ny form for økonomisk tenkning var påkrevet, samt en utbredelse av samfunnsøkonomisk kunnskap blant embetsmenn og regimets beslutningstakere. Innenfor eget ansvarsområde i handels- og industriforvaltningen la Gournay opp til en mindre restriktiv praksis, og det er solid dokumentert at Gournays embete preges av en særskilt liberal politikk (Garrigues 1998; Sée 1930).

GOURNAY-SKOLENS MEDLEMMER OG AKTIVITETER

For å realisere sitt prosjekt, knyttet Gournay til seg en rekke dyktige menn, gjennom sitt omfattende kontaktnett. Forretningsmenn og embetsmenn var de dominerende kategorier av deltakere i Gournay-skolen, men der var også personer fra aristokrati, politikk, kirke og åndsliv. Charles (2011) oppgir 20 «ordinære medlemmer» av skolen, inkludert Gournay selv, og i tillegg deltok «perifere medlemmer» i samarbeidet. Organisatorisk kan Gournay-skolen karakteriseres som en paraply for ulike nettverk, som hadde til felles at de arbeidet for liberale økonomiske reformer i samfunnet gjennom utvikling og formidling av ny kunnskap innenfor handel, offentlig administrasjon og samfunnsøkonomisk analyse. Skolen var virksom fra 1751 og gikk i oppløsning etter Gournays død i 1759. At Gournay var hovedkoordinator for aktivitetene og dessuten ofte innehadde en sentral posisjon i nettverkene, er nok en vesentlig årsak til at Gournay-skolen kollapset straks etter Gournays død. Flere medlemmer av Gournay-skolen samarbeidet imidlertid senere med fysiokratskolen, som var virksom fra 1756 til 1780-tallet.

Gournay-skolen utviklet nye prinsipper for den økonomiske politikk og sørget for utbredelse og oppdatering av denne kunnskapen i en rekke miljø, især i den sentrale statsforvaltningen. En etappe i dette arbeidet var å framskaffe oversikt over situasjonen i andre ledende europeiske økonomier – status for økonomisk tenkning, hvordan økonomisk politikk ble drevet, osv. Å oversette framtrede økonomiske verk utgitt i andre europeiske land, ble derfor en viktig del av gruppens aktiviteter, i tillegg til å publisere egne bøker, utredninger og artikler. Ifølge Meyssonier (2008, p. xxxvi) utga femten av skolens medlemmer til sammen 40 økonomiske verk i perioden da skolen var

virksom på 1750-tallet; dette omfatter så vel egne arbeider som oversettelser fra engelsk, italiensk og spansk. Gournay oversatte selv fra engelsk til fransk et hovedverk i britisk merkantilisme, nemlig *A new discourse on trade*, fra 1690, skrevet av Josiah Child (1630–1699). Gournay fikk i 1755 dessuten utgitt et av 1700-tallets økonomiske mesterverk, *Essai sur la nature du commerce en général*, inntil da upublisert, skrevet på 1720-tallet av iren Richard Cantillon⁶ (1680–1734).

En annen oppgave for Gournay-skolen var terminologisk utviklingsarbeid – å finne nye begrep for den nye vitenskapen. Det var Vincent de Gournay som skapte ordet «byråkrati» (*bureaucratie*), en form for politisk styring og maktutøvelse, og likeledes det mindre berømte «byråmani», en form for organisatorisk «sykdom» eller overdreven bruk av administrativ makt. I tillegg til å skape ny terminologi, bidro skolen til å festne begrep, uttrykk og tenkemåter fra forretningslivet og offentlig administrasjon, og å trekke disse inn i en ny økonomisk tilnærming (Smith 2011). Et eksempel på dette er en endring som hadde funnet sted i tenkningen i fransk handelsforvaltning i årene fra 1710-tallet til 1740-tallet, der fokus ble flyttet fra monarkens perspektiv til hva som er nyttig (et gode) for samfunnet eller fellesskapet (Smith 2011, p. 53). Utviklingen i ordbruk og tenkning på dette området, som ble forsterket av Gournay-skolen, hadde bl.a. sammenheng med at regimet i økende grad måtte ta hensyn til folks interesser lokalt, som en kompensasjon for en sterkere institusjonell sentralisering av den politiske makt (Takeda 2006).

De to mest betydningsfulle samfunnsøkonomene fra Gournay-skolen, i tillegg til Vincent de Gournay selv, var François Véron de Forbonnais (1722–1800) og A.R. Jacques Turgot (1727–1781). Sistnevnte var et faglig talent av de sjeldne, men dessverre for vitenskapen satset han på en karriere innen offentlig forvaltning og politikk, der høydepunktet ble stillingen som finansminister i 1774–1776. Som «ung fremadstormende» jobbet Turgot i en periode under Gournay, og det er derfor vanlig å betegne Gournay som Turgots læremester. Turgot hadde en meget begrenset samfunnsøkonomisk produksjon, og den ble hovedsakelig skrevet etter at Gournay-skolen gikk i oppløsning. Kvaliteten på Turgots skrifter er imidlertid av ypperste klasse. Svært viktige bidrag fra Turgot er hans formulering av «loven» om fallende faktorutbytte, hans entreprenørteori inspirert av Cantillon, som senere videreføres av

Jean-Baptiste Say (1767–1832), samt hans «østerrikske»⁷ kapital- og renteteori.

I motsetning til Gournay og Turgot hadde Forbonnais en omfattende produksjon av samfunnsøkonomisk litteratur. Han utga i 1754 *Eléments du commerce*. Boka gir et stykke på vei en status for samfunnsøkonomisk analyse under den første fasen av andre generasjon liberale samfunnsøkonomer. Den kan også ses på, ifølge Meyssonier (1990, p. 96), som et sluttprodukt for den tidlige økonomiske liberalismen som hadde startet opp med Boisguilbert. Forbonnais mente at folks kalkyler i større grad enn filosofisk lærdom bidrar til velstand, og at internasjonal handel virker skjerpende på samfunnet og dermed gir økt rikdom (Charles 2006, pp. 299–300). Videre mente han at det er større risiko ved internasjonal enn ved innenlandsk handel, slik at den internasjonale handelen ikke kan være like fri som den interne (Cheney 2011, p. 297). Forbonnais bidro også til fagterminologien, og uttrykket «perfekt konkurranse» tilskrives ham⁸ (Meyssonier 1990, p. 104). Forbonnais stilte seg ganske kritisk til fysiokratene, herunder på det epistemologiske plan, hvor fysiokratskolen fokuserte på «den naturlige orden», mens Forbonnais i større grad la vekt på historiske forhold, empiri og induksjon (Skornicki 2011, pp. 309–311).

BEGREPET LAISSEZ FAIRE OG DETS OPPRINNELSE

Begrepet *laissez faire* betegner økonomiske systemer og økonomisk politikk tuftet på en liberal økonomisk doktrine. Den bokstavelige betydningen av *laissez⁹ faire* er «la gjøre», underforstått å la noen gis anledning til å foreta seg noe uten innblanding eller hindring fra annet hold. Uttrykket skrives ofte i en utvidet variant, *laissez faire, laissez passer*, dvs «la gjøre, la passere» eller «la gjøre, la gå»; kort og godt er betydningen å tillate noe. Det er i dag vanlig å tolke *laissez faire, laissez passer* slik at første del (*laissez faire*) henviser til individene og deres arbeid, mens andre del (*laissez passer*) henviser til produktene, især ut- og innførsel over landegrensene. I mer utfyllende ordelag kan vi da si at uttrykket står for dette: la individene få arbeide (få

⁶ Cantillons fødselsår er ukjent; det antas å være innenfor perioden 1680–1690, og ofte skrives 1680. Han var bankmann og arbeidet mange år i Frankrike.

⁷ Sentrale elementer i rente- og kapitalteorien til den østerrikske skolen mot slutten av 1800-tallet er til forveksling lik teorien til Turgot. Eugen von Böhm-Bawerk (1851–1914) nektet for at han hadde hentet sin teori fra Turgot, men notater donert av Böhm-Bawerks familie etter hans død, viser at Böhm-Bawerk kjente til Turgots teori, før han i 1884 publiserte sitt verk *Kapital und Kapitalzins* (Rothbard 1995).

⁸ Kilden er Forbonnais sin bok *Eléments du commerce*, 1754, bind II, p. 92.

⁹ Som regel møter man uttrykket med bokstaven z (*laissez*), mens andre ganger står det oppført med bokstaven r (*laisser*). Førstnevnte er imperativformen av verbet, mens sistnevnte er infinitivformen. Som økonomisk begrep skrives uttrykket også ofte med bindestrek (*laissez-faire*).

gjøre) som de ønsker, og la varene og tjenestene bli distribuert (få passere) uten hindringer.

Gournay assosieres vanligvis med sin doktrine om *laissez faire*, som kort formulert går ut på at den beste økonomiske politikk er den som i størst mulig grad tilrettelegger for konkurranse i næringsvirksomhet og frihet i det økonomiske liv, inkludert individuell handlefrihet i yrkesaktivitet og konsum. Private privilegier og offentlige reguleringer må ikke stå i veien for innbyggernes initiativ. Imidlertid kan verken idéen om *laissez faire* eller selve uttrykket i sin opprinnelse tilskrives Gournay og hans skole. Kilden til *laissez faire* – i uttrykkets moderne samfunnsøkonomiske betydning – antas å være en sambygding av Boisguilbert i Rouen, forretningsmannen Thomas Le Gendre den eldre (1602–1682), som muntlig skal ha uttalt *laissez-nous faire* («la oss få gjøre [det]») i en samtale med Jean-Baptiste Colbert (1619–1683), en ledende merkantilist, Frankrikes finansminister og den mektigste i kongens råd. Mye av tankegodset finner vi igjen hos første generasjon av liberale samfunnsøkonomer, og i den samfunnsøkonomiske litteraturen kan *laissez faire* spores tilbake til Boisguilbert (se f.eks. Boisguilbert 1707, p. 892).

Den liberalt orienterte embetsmann, politiker og skribent René-Louis de Voyer d'Argenson (1694–1757) synes å være den som først anvendte begrepet *laissez faire* mer systematisk i skrifts form (jf Argenson 1857). Hva angår Gournay, ble det tidlig påpekt av idéhistorikere at ordene *laissez faire* – paradoksalt nok – ikke fantes i noen av hans egne etterlatte skrifter. Det ble likevel lagt til grunn at Gournay brukte begrepet, siden både Turgot (1759) og fysiokratene ga Gournay personlig æren for *laissez faire*-prinsippet. I dag virker det ganske klart at Gournay ga sitt terminologiske bidrag som opphavsmann til den utvidete formen – *laissez faire, laissez passer* – ifølge opplysninger fra fysiokratene (Schelle 1897, p. 215) og funn i Gournay-arkivene i Saint Brieuc.

Uavhengig av den terminologiske historikk regnes Gournay som grunnlegger av selve doktrinen, som han beskrev, og som han knyttet til økonomisk analyse og til samfunns-systemet på en langt grundigere måte enn noen før ham hadde gjort. Fysiokratskolen hevdet endog at *laissez faire* var Gournay-skolens viktigste bidrag til samfunnsøkonomi; fysiokratene tok derfor opp *laissez faire* i sin egen tenkning, og faktisk skulle det bli fysiokratene som i størst grad sørget for å gjøre begrepet kjent.

DET ØKONOMISKE «SYSTEMET» TIL GOURNAY

Et mål for Gournays arbeid var å utforme en økonomisk doktrine. For å lykkes med dette, var hans metode å beskrive en økonomisk modell – eller et «system» – forankret i et grunnleggende normativt prinsipp, *laissez faire*, og forankret i den samfunnsøkonomiske kunnskapsfronten.

I merkantilistisk tenkning var et hovedformål å komme fram til økonomiske doktriner som skulle sikre fyrsten økonomisk makt og innflytelse. Ifølge Smith (2011, p. 58) var det mulig å fjerne seg fra premissene lagt av den monarkiske stat, ved å ta utgangspunkt i *frihetsbegrepet*¹⁰ og knytte dette til individenes og også *felleskapets* interesser. Å vinkle økonomiske problemstillinger på grunnlag av folks (egne) interesser, var en arv fra første generasjon av liberale samfunnsøkonomer. Betydningen av *konkurranseprinsippet* framstår da med klarhet: konkurranse er en mekanisme for å avveie forskjellige individers interesser. Skulle frihet og konkurranse ha noen mening, antok Gournay, må folk flest ha fordeler av det, typisk ved at det blir lettere å finne arbeid eller å utøve et bestemt yrke, ved at markedspriser og avgifter reduseres, og ved bedre tilgang til varer. Den økonomiske politikk måtte derfor innrettes mot en friere økonomi til fordel for fellesskapet og ikke bare noen privilegerte. Vi kan hevde at *laissez faire* i et slikt perspektiv ivaretok iallfall tre funksjoner. For det første skulle det bli mer legitimt å søke sin egeninteresse. For det andre skulle *laissez faire*, ved å stimulere til økt konkurranse, gi innbyggerne mindre kostbare og flere varer. For det tredje skulle *laissez faire* medføre større likhet i fordelingen av inntektene.

Gournay skiller mellom individenes interesser og fellesskapets interesser. Grunnleggende er spørsmålet om disse interessenes sammenfall, og hvordan avvik i individuelle interesser i forhold til fellesskapets interesser gir negative konsekvenser for samfunnet og må forebygges. Turgot (1759, p. 131) skriver at Gournay tok som utgangspunkt at «et menneske kjenner sin egen interesse bedre enn et annet menneske som er fullstendig likegyldig til denne interessen. Derav konkluderte Gournay at der hvor interessen til individene er nøyaktig den samme som fellesskapets interesser, er det beste man kan gjøre å la hver mann være fri til å gjøre som han selv vil. For i handel som er overlatt til seg selv, er det umulig at den enkeltes interesse ikke sammenfaller med fellesskapets interesser.»

¹⁰ Frihetsbegrepet var i endring, ikke minst påvirket av opplysningsfilosofien. Tradisjonelt hadde økonomisk frihet vært forbundet med det å nyte godt av et privilegium, altså at man med hjemmel i privilegiet fritt kunne selge en vare eller fritt kunne utøve en aktivitet, for eksempel et yrke.

Skal Gournay-systemet fungere, er man avhengig av at friheten er reell; friheten må derfor beskyttes. For at aktørene ikke skal ødelegge for hverandre, er det ifølge Turgot (1759, p. 131) tilstrekkelig at *«regjeringen alltid beskytter den naturlige frihet som kjøperen har til å kjøpe og som selgeren har til å selge»*. Overfor markedene må man være forsiktig med å iverksette offentlige tiltak som har andre formål enn å skape og sikre frihet for aktørene, fordi det offentlige gjennom sin politikk – bl.a. ved beskatning – kan påføre aktørene ulempe. Imidlertid er offentlige finanser en nødvendighet for samfunnet, og dermed sitter markedsaktørene og staten i samme båt; finansene må ikke skade handelen, *«for da blir de selv skadelidende. Disse to interessene er derfor essensielt sammenknyttet»* (Turgot 1759, pp. 137–138).

Samtidig med forherligelsen av det frie marked framhevet Gournay at økonomien må virke til det beste for alle i samfunnet. Turgot (1759, p. 141) skriver at *«kjærligheten for fellesskapet var en lidenskap for Gournay»*. Et problem for samfunnet er imidlertid at ikke alle individene har rent mel i posen, og at frihet i praksis ofte medfører at den sterke part utnytter den svake part. Dette er med på å forklare at *«Gournay var opptatt av å avsløre skjulte interesser (.) [i] regelverk med det eneste formål å gjøre den fattige stadig mer avhengig av den rike»* (Turgot 1759, p. 143).

Vi kan si at for Gournay (og Turgot) ligger frihetens samfunnsøkonomiske hovedbegrunnelse i at den skaper konkurranse, som anses nødvendig for at det økonomiske system skal fungere til det beste for samfunnet. For å oppnå frihet og konkurranse, må det defineres samfunnsøkonomiske mål for den offentlige styringen av næringslivet. Statlige tiltak er imidlertid *«alltid feilbarlige og nødvendigvis styrt av en vag og usikker teori. Gournay konkluderte at det eneste målet som administrasjonen burde gi seg selv, var: 1) å innvilge denne verdifulle friheten til alle handelsnæringene (.) 2) å gjøre det lettere for alle statens medlemmer å arbeide, for å oppmuntre til den sterkeste konkurranse i salget (.) 3) samtidig å gi (.) [kjøperen] et høyest mulig antall konkurrenter¹¹, ved å åpne opp for selgeren alle avsetningsområdene for hans produkter, som er eneste måte å sikre belønning for arbeidet, og å videreføre produksjonen»* (Turgot 1759, p. 136).

¹¹ Turgot tenker her ikke på kjøperens konkurrenter men på antall konkurrenter på leverandørsiden.

GOURNAYS MARKEDSØKONOMISKE ANALYSE

Gournay knyttet frihet og graden av konkurranse til markedsform og prisdannelse. Ved konkurranse vil folk unngå å kjøpe hos produsenter som jukser; og selgere vil strekke seg langt, for at kundenes gunst ikke skal havne hos konkurrentene. Når selger ikke innehar et eksklusivt privilegium, vil handelen dermed skje til laveste pris. *«Den generelle frihet til å kjøpe og til å selge er derfor det eneste middel til å oppnå, på den ene siden, for selgeren, en pris som er tilstrekkelig til å oppmuntre produksjonen; og på den andre siden, for kjøperen, den beste varen til den laveste pris»* (Turgot 1759, p. 132). Imidlertid kan det i noen tilfeller være nødvendig å ha et monopol, og dette må i så fall styres. Gournay (1752, p. 128) understreket at dersom man er nødt for å etablere et særskilt organ, må privilegiet gjøres så lite eksklusivt som overhodet mulig, og virksomheten må ledes til å tjene *«til fellesskapets fordel»* i størst mulig grad.

Gournay foretok en annen viktig utledning, da han begrunnet behovet for reformer i markedene. Det er – med vår tids terminologi – at perfekte markeder¹², enten de er regulerte (bygger på privilegier) eller uregulerte (helt frie), ideelt sett skal gi et optimalt resultat for samfunnet, i motsetning til et profittmaksimerende (ufullkomment) monopol. Ifølge Gournay (1752) er det mulig for staten å oppnå målene for sin politikk, *«dersom alle individene står fritt til å gjøre det som man sier at regjeringen burde gjøre»* (p. 85). Gournay fikk dermed fram det potensielle sammenfall i resultat mellom et regulert marked og et marked som ikke er regulert. Han utvidet sin analyse, ved å ta kornmarkedet som eksempel. Hans utgangspunkt var at det er mangel på korn, høye kornpriser og sult i store lag av befolkningen i gjennomsnitt omtrent hvert femte eller sjette år; og det offentlige klarer ikke å regulere reservene i kornlagrene i tilstrekkelig grad til at problemene unngås. Gournay forsto at markedssystemet og *«monopolistene»* i høy grad er med på å skape problemene. Her gjengis et par sentrale avsnitt i Gournay (1752, p. 86)¹³: *«monopolist [er] en som søker å samle opp og å gjøre seg til herre over en matvare i sin helhet, for deretter å selge den så dyrt som det er mulig for ham å gjøre (.) Imidlertid kan ingen alene gjøre seg til herre over en mat-*

¹² Pr definisjon leder et perfekt marked fram til maksimalt samfunnsøkonomisk overskudd i partiell likevekt (under visse forutsetninger om homogene produkt, perfekt informasjon, et meget høyt antall konkurrenter på etterspørselssiden mv). Etter denne definisjonen vil både fullkommen konkurranse, der alle produsentene maksimerer virksomhetens overskudd, og det perfekte monopolet, der monopolisten maksimerer samfunnsøkonomisk overskudd, gi «perfekte» (og eventuelt identiske) utfall målt ved samfunnsøkonomisk overskudd.

¹³ Gournay skrev ofte ekstremt lange setninger, med bruk av et titalls kolon, semikolon og komma innenfor en og samme setning. Vi har i oversettelsen justert tegnsætningen, herunder satt inn noen punktum.

vare, unntatt når dens handel blir hindret, og unntatt når noen har friheten til å kjøpe den opp gjennom å ekskludere andre. Hvis man altså tillater alle å kjøpe korn og å legge det på lager etter visse generelle regler, til tross for at noen folk kanskje vil ha lyst til å bli monopolister, vil i realiteten ingen bli det, fordi konkurransen som utgår av friheten vil gjøre at mange folk vil kjøpe korn, og ingen får fatt i det i sin helhet. Denne konkurransen vil i tider med rikelighet støtte kornet opp til priser som er tilstrekkelig høye for at regjeringen ikke tvinges til å la det bli utført til utlandet når prisen er dårlig».

Med andre ord, i tider med tilbudsoverskudd (sett i forhold til løpende behov) vil prisen falle men ikke under et visst nivå, fordi mange vil benytte anledningen til å kjøpe inn til lager med henblikk på tider med dårligere avlinger og høyere priser. Og i tider med svak produksjon vil prisen gå opp, men ikke så dramatisk som ved et profittmaksimerende monopol, fordi mange aktører disponerer reserver, som ved prisoppgang vil bli lagt ut for salg. Disse stabiliserende mekanismene vil ikke gjøre seg gjeldende i et ufullkomment monopolmarked. Ifølge Gournay vil et uår med akutt kornmangel gi svært høye priser, og en profittsøkende monopolist vil ikke ha større interesse av å bygge opp reserver, for disse vil presse prisene ned. Og i perioder med stor kornproduksjon vil monopolet forsøke å unngå et stort utbud, som medfører vesentlig lavere priser; en løsning for monopolet kan da være å eksportere korn til land hvor prisene er høyere enn på hjemmemarkedet.

Gournay foretok dermed en solid komparativ analyse av to ulike markedsformer. Vi ser også dualiteten i hans tilnærming – til bestemte former for frihet hører visse former for konkurranse og regulering. «Miksen» av konkurranse og regulering avgjør dessuten i hvilken grad handelen (markedet) gir et godt økonomisk resultat for samfunnet. Ifølge Gournay er frihet og konkurranse særlig viktig internt i landets økonomi, mens en strammere regulering kan være aktuelt i samkvem med andre land. For eksempel i sin analyse av kornhandelen åpnet Gournay for at myndighetene regulerer ut- og innførsel, især for å unngå at for mye korn eksporteres i perioder med lave priser innenlands. Pitavy-Simoni (1997) synes dermed å ha et poeng med sitt uttrykk «*laissez faire uten laissez passer*»; det vil si at Gournays form for *laissez faire* preges av at man skal gi aktørene autonomi internt i økonomien, mens det i større grad åpnes for en regulering av utenriksøkonomien, typisk ved å begrense importen.

«FRIHET OG BESKYTTELSE» – ELLER BESKYTTELSE SOM FORUTSETNING FOR EN LIBERAL ØKONOMI

I litteraturen påpekes at beskyttelse er et svært viktig element i Gournays økonomiske system (se f.eks. Pitavy-Simoni 1997 og Schelle 1897, p. 214). Flere – som Meyssonnier (2008, p. xxxix) og Turgot (1759, pp. 150–151) – har derfor betraktet *laissez faire, laissez passer* i relasjon til et annet motto brukt av Gournay, nemlig «*frihet og beskyttelse*» (*liberté et protection*), som også kan gjenfinnes hos første generasjon av liberale samfunnsøkonomer. Det har vært stilt spørsmål om «*frihet og beskyttelse*» er mer dekkende for Gournays doktrine enn *laissez faire, laissez passer*. Vi nøyer oss her med å nevne at «*frihet og beskyttelse*» nok klarere får fram tosidigheten i rammebetingelsene som individet og samfunnet trenger for sin utvikling. Samtidig må betydningen av *laissez faire, laissez passer* i Gournays økonomiske system først og fremst vurderes med utgangspunkt i det innhold som opprinnelige ble lagt i begrepet, og ikke ut i fra ettertidens tolkninger av det. Det vi kan slå fast, er at de to devisene kompletterer hverandre og samlet bygger opp under en økonomisk liberalisme, der frihet og konkurranse på den ene siden og beskyttelse og regulering på den andre siden er integrerte deler av det samme «system». Gournays pragmatiske innstilling kan tilsi at han oppfattet at konkurranse og regulering (og frihet og beskyttelse) må formes og avveies «i kontekst», altså at utformingen av en liberal økonomi må tilpasses den rådende lokale og internasjonale virkeligheten. Siden viktige elementer i den kapitalistiske modellen – som nettoproduktet, kapitalistfunksjonen og kapitalteorien – ennå ikke var integrert i økonomisk teori, da Gournay utformet sitt «system» og sin doktrine, bør det være grunnlag for å hevde at samfunnsøkonomisk liberalisme, slik den opprinnelig ble skissert av Gournay, ikke forutsetter et kapitalistisk system.

ANDRE BIDRAG FRA GOURNAY

Gournay skrev om flere interessante emner enn de som omhandles i denne artikkelen. Han var blant annet opptatt av verdien av arbeid og betydningen av inntektsfordelingen. Gournay lå i forkant, når det gjaldt metoder for hvordan myndighetene kan gå fram for å styrke kunnskap og beslutningsgrunnlag. Videre la han betydelig vekt på rentepolitikk, etter inspirasjon fra Josiah Child. Gournay vurderte at rentenivået i Frankrike, som lå høyere enn i England og Holland, utgjorde en hindring for landets næringsutvikling, fordi det blir mindre attraktivt å arbeide, samt at inntekter legges til side og reduserer forbruket. Om dette skriver Turgot (1759, p. 136) følgende: «*Gournay satte fremst blant disse hindringene den høye renta på pengene*»,

fordi dette gir kapitaleierne muligheten til «lett å kunne leve uten å arbeide», i tillegg til at høy rente «oppmuntrer til luksus og latskap, [samt] trekker ut av handelen og gjør sterile for staten rikdommene og virksomheten til en mengde innbyggere.»

GOURNAY SETT MED ETTERTIDENS ØYNE

De opprinnelige liberale samfunnsøkonomiske doktriner var – i likhet med skriftene til Karl Marx (1818–1883) hundre år senere – konstruert for å revolusjonere det rådende økonomiske systemet. På denne bakgrunn er det slående hvor mye beundring det er å spore for fagpersonen Gournay i hans samtid, og også hvor uvanlig lite kontroversiell Gournay synes å ha vært i ettertid. Jeg vil peke på tre forhold som nok bidrar til å forklare den sterke positiviteten som omhyller Gournay. For det første var Gournay usedvanlig uselvisk i sine gjerninger. For det andre hadde Gournay et oppriktig fokus på samfunnets, fellesskapets og nasjonens interesser; her skiller han seg fra den typiske samfunnsaktivisten, som ofte taler særinteressenes sak¹⁴. For det tredje sto Gournay for en egalitær liberalisme, som han åpenbart klarte å formidle som en «fornuftsdoktrine» og langt på vei også som en vitenskapelig basert doktrine. Gournays mer eller mindre førkapitalistiske system framstår dermed som en balansert og nokså udogmatisk variant av samfunnsøkonomisk liberalisme.

Lyktes Vincent de Gournay med sine ambisjoner? Debatter om *laissez faire* og økonomiske reformer i de retninger som Gournay foreskrev, ble holdt levende i mange år etter hans bortgang. Sentralt sto diskusjonene om en friere arbeidskraft og en liberalisering av kornhandelen. En del reformer ble gjennomført både lokalt, regionalt og på nasjonalt plan, ikke minst av Turgot (dog med blandet hell i første omgang; Turgot måtte gå av som finansminister, etter massiv kritikk av gjennomføringen av sitt reformprogram). Gournay-skolens liberale tenkning og reformforslag ble også lyttet til av politiske aktører utenfor Frankrike, eksempelvis i Italia, der flere av skriftene til Gournay-skolen ble oversatt (Maitte 2002, p. 67).

Hvordan kan vi vurdere Gournays bidrag til vitenskapen? Det er på det rene at Gournay aldri fikk lagd et «perfekt» verk; og det som han skrev, har i lange perioder blitt glemt. På en annen side bidro Gournay inkognito i ulike verk, og i betydelig grad framsto han som en intellektuell referanse

for mange av sine kolleger. Gournays arbeidsmetoder, begrep, prinsipper og «system» var så vidt robuste og godt kjent i hans samtid, at vesentlige deler av dette ble tatt opp i den samfunnsøkonomiske vitenskap, slik denne ble videreutviklet av Turgot og fysiokratene, og av andre som disse øvde innflytelse på, f.eks. Adam Smith (1723–1790). Selv i det 21. århundre gjenkjennes arven fra Gournay. Samfunnsøkonomer og folk flest i vår tid er opptatt av byråkrati, og for å karakterisere fenomenet, benytter vi oss av et begrep skapt – ja, nettopp – av Gournay! Med ettertidens erfaringer og langsiktige blikk må vi kunne konkludere med at Vincent de Gournay tok mange fruktbare grep og i hovedsak lyktes med sine ambisjoner.

Takk til Simone Meyssonier for nyttig korrespondanse og for etter eget initiativ å ha oversendt lite tilgjengelig dokumentasjon. Takk til André Avias og Hwang Young-ai for fruktbare diskusjoner om gamle franske ord og uttrykk. Takk til Edwige Solène Hwang for å ha kvalitetssikret deler av oversatt materiale. Takk til Nils E. Sørgaard og en anonym konsulent for utfordrende kommentarer til den første versjonen av artikkelen som ble sendt inn til tidsskriftet.

REFERANSER

Argenson, René-Louis de Voyer d' (1857). Notater, dagbok og korrespondanse for perioden 1730–1757, utgitt i 1857–1858 i fem bind under tittelen *Mémoires et journal inédit du marquis d'Argenson, ministre des affaires étrangères sous Louis XV*, bind III og V, P. Jannet, Paris.

Billoret, Jean-Louis (1989). Le circuit et l'équilibre de Boisguilbert dans le courant de l'analyse économique. In Jacqueline Hecht [ed.], *Boisguilbert parmi nous*, Editions de l'INED, Paris, 59–81.

Boisguilbert, Pierre Le Pesant de (1707). *Factum de la France*. Gjengitt i verket *Pierre de Boisguilbert ou la naissance de l'économie politique*, vol. II, Institut National d'Etudes Démographiques, Paris 1966, 879–956.

Charles, Loïc (2006). L'économie politique française et le politique dans la seconde moitié du XVIIIe siècle. In P. Nemo og J. Petitot [ed.], *Histoire du libéralisme en Europe*, Presses Universitaires de France, Paris, 279–303.

Charles, Loïc (2011). Le cercle de Gournay: usages culturels et pratiques savantes. In L. Charles, F. Lefebvre og C. Théré [ed.], 63–87.

¹⁴ For eksempel aristokratiet og handelsstanden representerte tunge særinteresser på Gournay sin tid. Det er naturlig å hevde at Gournay, som forretningsmann, hadde egennytte av å skape en doktrine som la forholdene til rette for en friere handel; men denne problemstillingen skal vi la ligge her.

- Charles Loïc, Frédéric Lefebvre og Christine Théré [ed.] (2011). *Le cercle de Gournay. Savoirs économiques et pratiques administratives en France au milieu du XVIIIe siècle*. Institut National d'Etudes Démographiques, Paris.
- Cheney, Paul (2011). L'histoire du commerce. Genre littéraire et méthode en économie politique. In L. Charles, F. Lefebvre og C. Théré [ed.], 281–300.
- Davanzati, Bernardo (1588): *La lezione delle monete*. Fransk oversettelse i Jean-Yves Le Branchu [ed.], *Ecrits notables sur la monnaie, XVIe siècle, de Copernic à Davanzati*, Librairie Félix Alcan, Paris 1934, 217–242.
- Garrigues, Frédéric (1998). Les intendants du commerce au XVIIIe siècle. *Revue d'Histoire Moderne et Contemporaine* 45 (3), 626–661.
- Gournay, Vincent de (1752). *Remarques*. In S. Meyssonier [ed.] (2008).
- Khaldūn, Ibn (1402). *Al-Muqaddimah. Boken om lærdommene, med en introduksjon til verdens historie*. Oversettelse av Magid Al-Araki. To bind. Pax Forlag, Oslo 2012.
- Larrère, Catherine (1992). *L'invention de l'économie au XVIIIe siècle. Du droit naturel à la physiocratie*. Presses Universitaires de France, Paris.
- Maitte, Corine (2002). Le réformisme éclairé et les corporations: l'abolition des arts en Toscane. *Revue d'Histoire Moderne et Contemporaine* 49 (1), 56–88.
- Meyssonier, Simone (1990). Vincent de Gournay (1712–1759) et la «balance des hommes». *Population* 45 (1), 87–112.
- Meyssonier, Simone [ed.] (2008). *Traité sur le commerce de Josiah Child suivis des Remarques de Vincent de Gournay*. L'Harmattan, Paris.
- Pitavy-Simoni, Pascale (1997). Vincent de Gournay, or «laissez-faire without laissez-passer». In James P. Henderson [ed.], *The state of the history of economics, Selected papers from the History of Economics Society Conference 1995*, Routledge, London/New York, 173–193.
- Rothbard, Murray N. (1995). *Economic thought before Adam Smith. An Austrian perspective on the history of economic thought*. Vol. 1. Edward Elgar Publishing, Cheltenham. Kapittel om Turgot oversatt til fransk: <http://www.institutcoppet.org/2012/07/07/turgot-une-pensee-francaise-par-damien-theillier/>
- Schelle, Gustave (1897). *Vincent de Gournay*. Guillaumin, Paris. Opptrykk: Slatkine Reprints, Geneve-Paris 1984.
- Schumpeter, Joseph A. (1954). *History of economic analysis*. Routledge, London (opplag fra 1994).
- Sée, Henri (1930). Un mémoire du président de la Bourdonnaye Montluc sur la culture et le commerce du lin (juin 1758). *Annales de Bretagne* 39 (3), 301–305.
- Skornicki, Arnault (2011). *L'économiste, la cour et la patrie*. CNRS Editions, Paris.
- Smith, David Kammerling (2011). Le discours économique du Bureau de commerce, 1700–1750. In L. Charles, F. Lefebvre og C. Théré [ed.], 31–61.
- Steiner, Philippe (2006). La science de l'économie politique et les sciences sociales en France (1750–1830). *Revue d'Histoire des Sciences Humaines* 15, 15–42.
- Takeda, Junko Thérèse (2006). French absolutism, Marseillais civic humanism, and the language of public good. *The Historical Journal* 49 (3), 707–734.
- Turgot, A.R. Jacques (1759). *Eloge de Vincent de Gournay*. In J.-T. Ravix og P.-M. Romani [ed.], *Formation et distribution des richesses* (utvalgte tekster av Turgot), Flammarion, Paris 1997, 123–153.

ANDREAS H. BJERCKE¹

Siviløkonom og Statsautorisert Revisor, Handelshøyskolen i Bergen

Økonomisk teori, verdier og ledelse

– Økonomisk teori overført til administrasjon og ledelse

Økonomiske modeller tar en viktig plass i dagens økonomiteori. Modeller kan imidlertid fort ta plassen for virkeligheten. Denne virkeligheten er arenaen for de ny-østerrikske økonomer som ut i fra en imperfekt virkelighet fokuserer mer på prosesser enn på modeller og deres idealiserte forutsetninger. Prosesser møter vi imidlertid på de fleste arenaer i samfunnet, ikke minst i større organisasjoner. Etter artikkelforfatterens mening kan ny-østerriksk økonomiteori være en interessant innfallsvinkel for å målstyre slike prosesser. De som primært interesserer seg for dette temaet kan gå direkte til del 2. av artikkelen.

Innledning

Del 1 av artikkelen omhandler prosessorientert ny-østerriksk teori i relasjon til mer modellorientert nyklassiske teori.

Del 2 av artikkelen relaterer ny-østerriksk prosessesteori til administrasjon og ledelse av organisasjoner.

Selv om ny-østerrikerne ikke befinner seg i midtpunktet i dagens økonomiske debatt var de toneangivende i mellomkrigs-, og etterkrigstiden. Karakteristisk for ny-Østerrikerne er at de anser at markedene er permanent imperfekte mens dagens hovedretning, som artikkelforfatteren

betegner som nyklassisk, i større grad fokuserer på økonomiske modeller basert på idealiserte forutsetninger.

Modeller representerer imidlertid en forenkling av virkeligheten og bør ikke forveksles med denne. Et av målene for artikkelen er å gjøre leseren oppmerksom på denne forenklingen og skape en viss kritisk distanse til den. Et annet mål for artikkelen er å relatere ny-østerriksk økonomiteori til organisasjoner og vise at denne innfallsvinkelen kan være et godt grunnlag for å orientere organisasjoner til en markedsøkonomisk virkelighet.

Selv om nyklassisk teori i stor grad kan sies å videreføre ny-østerriksk teori er det også forskjeller mellom retningene.

¹ Forfatteren er ansatt i Statoil, men artikkelen står for egen regning og representerer ikke arbeidsgiverens syn.

I nyklassisk teori inngår blant annet det klassiske velferdsteoremet som formulerer at det er mulig å definere et sosialt optimum for økonomisk aktivitet. Ny-østerrikerne stiller seg kritiske til dette fordi mangfoldet for økonomisk aktivitet er så komplekst at det er umulig å vite hva som blir maksimert. De anser videre at forutsetningene som nyklassisk teori bygger på lett kan føre til at økonomisk virksomhet fremtrer som et logisk system fristilt fra aktørenes handlinger og dermed kan fremtre som noe som skjer automatisk og som kan administreres. En innfallsvinkel som kan forklare hvorfor elementer fra nyklassisk teori i lang tid dannet grunnlaget for den planøkonomiske tenkingen som preget det tidligere øst Europa.

Som en følge av sitt syn på markedene som imperfekte fokuserer ny-østerrikerne på prosessene som kan lede fram til markedsklarering. De er derfor svært opptatt av at prosesser mellom kunde og leverandør på et aggregert nivå blir beskyttet av rettsregler og institusjoner. Selv om organisasjoner kan ha større innflytelse på sine prosesser for eksempel gjennom ansettelsesprosesser, er også organisasjoner imperfekte. Organisasjoner kan imidlertid styre sine prosesser for å nå organisasjonens mål gjennom å formulere adferdsorienterte verdier. Det er artikkelforfatterens syn at ny-østerriksk økonomi- og prosessteori kan danne forståelse for en slik styring og at organisasjoner gjennom dette kan øke sin innovasjonsevne og effektivitet for å nå økonomiske målsettinger. Dette er tema for del 2 av artikkelen.

DEL 1 – NY-ØSTERRIKERNE I FORHOLD TIL MODELLORIENTERT NYKLASSISK TEORI

1–2. Ny-østerrikeres utgangspunkt.

Selv om ny-østerrikerne har hatt innflytelse på flere områder innen økonomisk teori har de tildels også falt utenfor hovedstrømningene innen fagområdet. Internasjonalt har de imidlertid fått fornyet interesse. De mest kjente er Hayek (1899–1992) og Mises (1881–1973). Hayek fikk nobelprisen i økonomi i 1974 og til hans mest kjente skrifter hører «The Pure Theory of Capital» (1941), «The Constitution of Liberty» (1960) og «The Road to Serfdom» (1944), som for øvrig også finnes i norsk oversettelse. Se også Hayek (1974, 1978a, b). Mises mest kjente bok er «Human action» (1949/1966). Andre interessante ny-østerrikske økonomer er Lachmann og den nålevende Kirzner. En økonom som av mange oppfattes som ny-østerriker er Joseph Schumpeter. Han var spesielt opptatt av

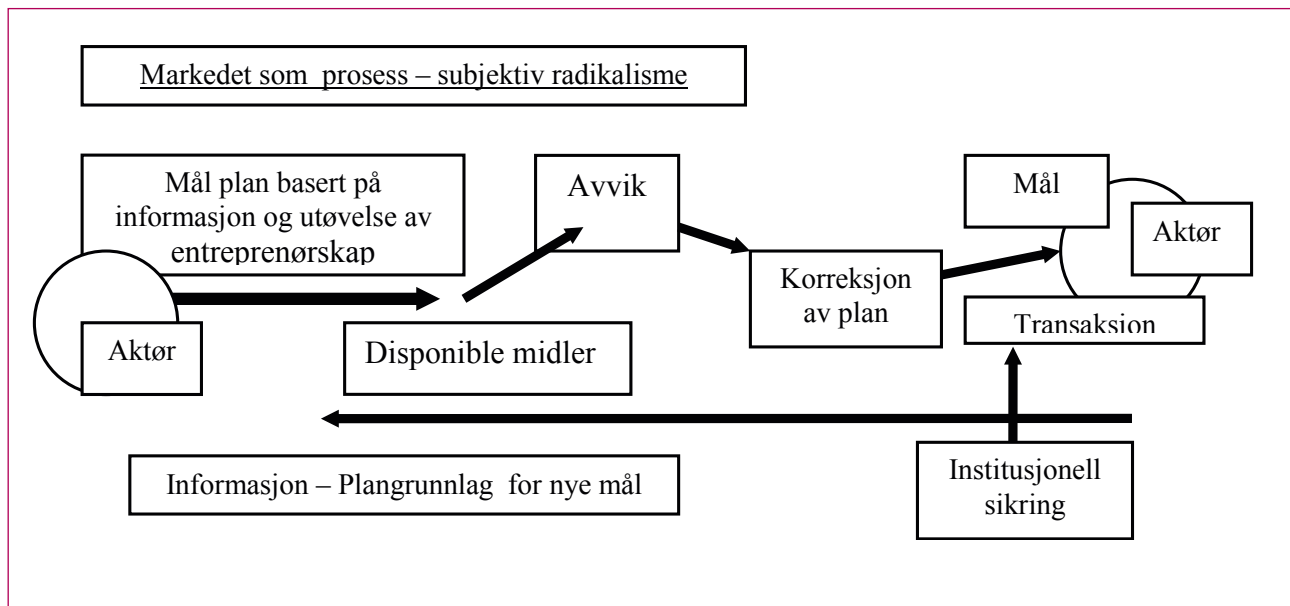
de sprangvise teknologiske innovasjoner som han formulerte som «kapitalismens kreative destruksjonsprosess»

Ny-østerrikeres teorier har sitt utspring fra den østerrikske økonomen Menger som sammen med den franske økonomen Walras og den engelske Jevons bidro til forskjellige elementer av den marginale nytteteorien. I denne sammenhengen så de østerrikske økonomer på nytte som et uttrykk for et individs rangering av mulige valg. En innfallsvinkel som økonomen Pareto videreutviklet gjennom sin ordinale nytteteori som forfekter at individers marginale nytte ikke kan sammenlignes gjennom objektive faktorer. Dette er utgangspunktet for moderne velferdsteori som blant annet formulerer at når aktørene har utnyttet enhver vinning gjennom handel vil optimal ressursallokering best oppnås gjennom et desentralisert og konkurranseorientert pris-system. Et syn som ny-østerrikerne i utgangspunktet deler men som de anser ikke kan isoleres fra aktørenes mål og midler. Ny-østerrikerne videreførte dermed den ordinale nytteteorien ved å formulere at aktørenes nytte av et objekt ikke kan vurderes separat fra aktørenes mål og midler og at disse ligger utenfor den økonomiske analysen (subjektiv radikalisme). Intet økonomisk fenomen kan derfor etter ny-østerrikerne forklares uten å analysere aktørenes valg av midler for å nå mål (metodologisk individualisme – figur 1) (Hoover 1988). Ny-østerrikerne brøt dermed med oppfatningen om at nytte kan måles etter sosiale eller objektive kriterier og tok blant annet avstand fra arbeidsverdilæren til Karl Marx. Lignende synspunkter er reflektert i vitenskapsfilosofen Karl R. Poppers vurderinger av det som han betegnet som «det åpne samfunn» (Popper 1964).

1–3. Metodiske forskjeller mellom ny-østerriksk og nyklassisk teori – lukket determinisme kontra åpenhet

Ny-østerrikeres syn på at nytte ikke kan vurderes separat fra aktørenes mål og midler har konsekvenser for deres syn på sosiale prosesser. Da nytte ikke kan måles etter objektive kriterier er det vanskelig å formulere varige utsagn for sosiale prosesser fordi det forutsetter observasjonsobjekter som er stabile over tid. Det som observeres ved sosiale prosesser er imidlertid det menneskelige subjekt, og i motsetning til for eksempel en fallende stein, er det menneskelige subjekt en del av et komplekst sosialt system som påvirker hverandre gjensidig. Denne gjensidigheten karakteriserer aktørenes markedsmessige transaksjoner ved at disse påvirker hverandre i en gjensidig trekk- og mottrekk prosess uten en permanent sluttsituasjon (figur 1). Ny-østerrikerne er derfor skeptiske til å generalisere økonomiske prosesser etter repeterende naturvitenskapelige modeller. Deres utsagn har derfor mer karakter av å

Figur 1. Metodologisk individualisme



være prinsipielle utsagn enn økonomiske «lover» som lett underkjenner den interaktive kompleksiteten til markedsorienterte transaksjoner. Ny-østerrikerne stiller seg derfor også kritiske til at nypositivismens naturvitenskaplige metoder uten videre lar seg overføre til samfunnsvitenskapene.

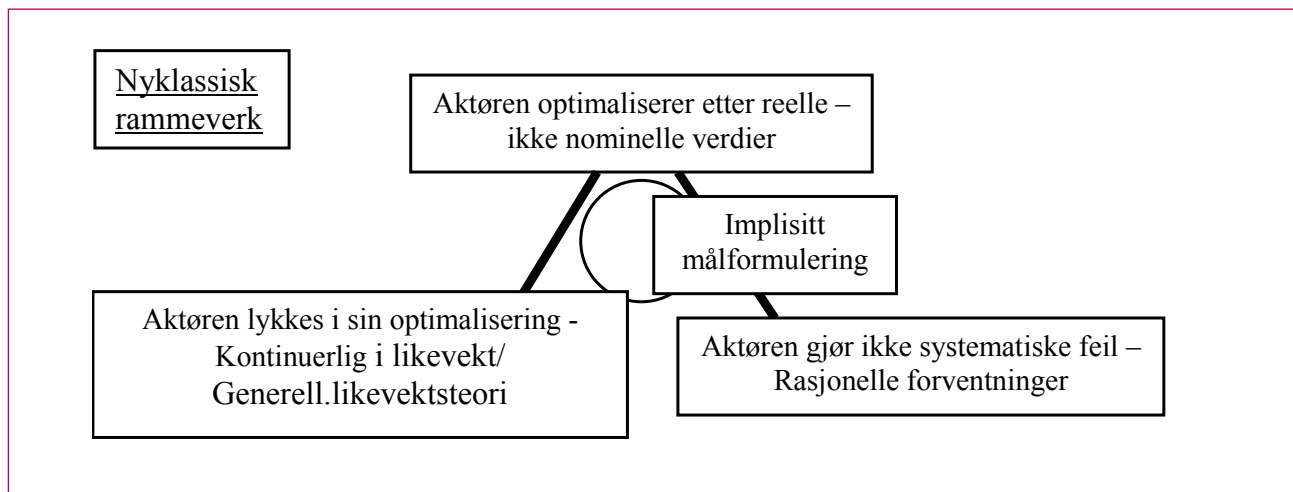
I denne sammenhengen kan det være nyttig å minne om at vitenskapelighet ikke er å finne sannheten, men å teste ut forskjellige antagelser eller hypoteser ved observasjoner. Observasjonene kan imidlertid ikke bekrefte hypotesene for det kan aldri helt utelukkes at en fremtidig observasjon falsifiserer hypotesen. Hypoteser kan derfor kun falsifiseres. Spesielt Popper er presis på dette. Antagelser eller hypoteser kan ikke verifiseres, kun falsifiseres, og dette stiller krav til at teoriene er logisk konsistente. Teorier som ikke kan falsifiseres tilfredsstiller derfor ikke kravene som K.R. Popper setter til vitenskapelighet. Denne innfallsvinkelen betegnes som den hypotetisk deduktive metode da en ut i fra generelle antagelser utleder, dedusere konsekvenser som en kan teste ut empirisk ved observasjoner. Naturvitenskapelig kunnskap er i stor grad basert på denne metoden. Ut i fra generelle antagelser kan en derfor gjennom den hypotetisk deduktive metode oppnå spesiell, om enn ikke sann kunnskap som gjør det mulig å formulere antatte prediksjoner for et avgrenset område.

I en slik sammenheng synes den nyklassiske retningen å være mer påvirket av den hypotetisk deduktive og

naturvitenskapelig metodikk da et hovedmål for retningen er å formulere et rammeverk som kan generere økonomiske prediksjoner. Toneangivende nyklassiske økonomer hevder blant annet at økonomisk teori bør begrense seg til å formulere generelle regler for repeterende økonomiske fenomen (Lucas 1977). En begrensning og forenkling som gjør det mulig å formulere et rammeverk for økonomiske modeller. Selv om opphavet for betegnelsen ny-klassisk økonomi er litt uklart er et kjennetegn for retningen at nyklassiske økonomer anser at makroøkonomiske modeller må inkorporere markedsklarerende mikroøkonomi basert på individuell rasjonalitet. Retningen kan relateres til Keynes, men er også en reaksjon mot denne da nyklassiske økonomer forfekter at så snart sysselsetningen er balansert etter Keynes teorier, blir den mikroøkonomiske analysen om resursallokering, distribuering av inntekt og velferdsøkonomi igjen relevant.

I utgangspunktet er det tre utsagn som kjennetegner det nyklassiske rammeverket. For det første- at aktørenes beslutninger er basert på reelle og ikke nominelle faktorer. For det andre- at aktørene i forhold til den informasjon de har lykkes i sin optimalisering, eller med andre ord er i kontinuerlig likevekt og for det tredje- at aktørene innen rammen av sine begrensede ressurser ikke gjør systematiske feil. Det vil si at de handler i henhold til tesen om rasjonelle forventninger (figur 2). Litt forenklet kobler nyklassisk teori, Walras generelle likevektsteori sammen med hypotesen om rasjonelle forventninger som

Figur 2. Det nyklassiske rammeverket



formulerer konsistenskrav mellom aktørene og økonomiske modeller

(Hoover 1988). Nyklassisk teori kan derfor sies å sammenfatte til en helhet det som ofte blir betegnet som neoklassisk teori.

Nyklassisk teori er vesentlig for dagens hovedstrømninger innen økonomifaget og viktige nyklassiske økonomer er Robert E. Lucas (Nobelprisen i økonomi 1995), Thomas Sargent og Neil Wallace og Milton Fridmann. Prescott og nordmannen Kydland som fikk nobelprisen i økonomi i 2004 blir også ofte betegnet som nyklassiske økonomer (Hoover, 1988).

Ut i fra det nyklassiske målet om å formulere regler for økonomiske fenomen fremtrer dermed det nyklassiske rammeverket som mer lukket enn det ny-østerrikske da disse økonomene setter spørsmålsteget ved om det overhodet er mulig å definere likevekt på et aggregert sosialt nivå. For, som Hayek formulerer, hvis alle preferanser og alle mål og midler til aktørene var kjent ville økonomisk teori kun være et spørsmål om logisk deduksjon og dette er urealistisk. For ny-østerikerne kjennetegnes derfor økonomiske virksomhet av prosesser og prøving og feiling over tid.

1–4. Velferdsteoremet og institusjonelle faktorer.

En styrke ved det nyklassiske rammeverket og velferdsteorien er imidlertid at dette gjør det mulig å generalisere premisene for aktørenes nyttemaksimerende valg. Dermed kan en ut i fra generelle prinsipper utlede kriteriene for

markedslikevekt og definere et økonomisk sosialt optimum ovenfra og ned. Svarene for optimal ressursallokering kan dermed bli utledet uten at en forholder seg til eller studerer aktørenes individuelle maksimerings beslutninger. (Rosen 1997). Økonomisk optimalisering blir med dette løst fra aktørenes mål, midler og sosiale relasjoner.

Velferdsteorien var blant annet utgangspunktet for den polske økonomen Lange som i mellomkrigstiden forfektet at en ved administrerte markedspriser kunne sentralt dirigere en sosialt orientert ressursallokering. (Sandmo 2006). Hayek avviste dette og hevdet at en administrativ etterlikning av et frikonkurranse system er umulig fordi det er kun gjennom markedet at prisinformasjonen for varer og tjenester kan oppdages. Et slikt administrasjonssystem ville også mangle insentiver for effektiv ressursallokering.

For ny-østerrikerne er det videre urealistisk å definere et sosialt optimum da mangfoldet på et aggregert nivå, blant annet på grunn av aktørenes spesialisering, er så komplekst at ingen i realiteten kan vite hva som blir maksimert. Det er derfor urealistisk å definere et sosialt optimum ovenfra og ned og vanskelig om enn umulig å definere noe enhetlig sosialt konsensus for økonomisk virksomhet. Informasjonen går nedenfra og oppover. Et sosialt optimum lar seg i det hele tatt ikke definere. Ny-østerikerne fører derfor subjektiviteten til den ordinale nytte teorien til sin ytterste konsekvens og fokuserer istedenfor på hvordan de enkelte deler av et økonomisk system kan passe sammen til et hele. En etterlikning av helheten ovenfra og ned er ikke mulig.

O. Lange sine ideer var utgangspunktet for de østeuropeiske planøkonomier og erfaringene fra disse har vel vist at et sentraldirigert økonomisystem ikke er det beste verktøy for å optimalisere ressursallokeringen. Selv om nyklassisk teori skiller seg fra O. Lange sine ideer blir også aktørenes egenskaper ut i fra denne idealisert. Retningen kan derfor fremtre som et logisk system lukket fra filosofiske og etiske spørsmål og på aktørnivå, eliminert fra verdispørsmål.

Hayek fremholder i denne sammenhengen at en bør skille mellom enkle og komplekse prosesser. Enkle prosesser kan en kvantifisere og dermed forutsi utfallet for. Komplekse prosesser kan en imidlertid bare forstå gjennom prinsippene som styrer dem. Det er derfor kun mulig å kartlegge hovedmønstrene og kvalitativt formulere tendensene til komplekse prosesser. Et eksempel på et slikt komplekst system er det markedsorienterte frikonkurransesystemet og erfaringen viser vel at den åpne informasjonsutvekslingen og aktørenes transaksjoner for et slikt system ikke er perfekt og derfor trenger institusjonell sikring. En fare ved de nyklassiske forenklinger er derfor at pretensjonen om å formulere lovmessige termer for økonomisk virksomhet blir så viktig at en lett overser betydningen av slike institusjoner da disse kan lett fremtre som uteoretiske i forhold til den nyklassiske ambisjon om å formulere et rammeverk som er upåvirket av kulturelle faktorer. (Lucas 1977). En ambisjon som lett faller inn under det som vitenskapsfilosofen Popper betegnet som unaturalistisk teoridannelse. Han advarte mot å la sosiale helhetssyn få så stor betydning at en overser mulige kausale årsaks- og virkningsforhold som kan påvirke helheten.

1–5. Synet på entreprenørskap og rasjonelle forventninger – med kommentarer til dagens finanskris

Det ny-østerrikske fokus på prosesser ledsaget av mål og midler gjør at de vurderer entreprenøren og entreprenørskap som sentrale faktorer for økonomisk virksomhet (og da uavhengig av om dette utøves av en spesifikk aktør eller en sammensatt organisert enhet). For ny-østerrikerne er entreprenørens funksjon å initiere prosesser som kan danne nye betingelser for aktørenes adferd. Betingelser som hadde vært ukjente hvis det ikke hadde vært for entreprenørens aktivitet i seg selv. For ny-østerrikerne er det derfor urealistisk å tro at økonomiske prosesser lar seg formulere innen et formelt rammeverk. For entreprenørens funksjon er jo nettopp å endre på rammeverkets betingelser og ved dette utfordre ukjente faktorer for å nå mål.

I prinsippet undervurderer nyklassisk teori det ukjente ved at tesen om rasjonelle forventninger forutsetter at utfallene

til aktørenes beslutninger er normalfordelt. På et aggregert nivå blir dermed utfall som avviker fra aktørenes planer og beslutninger (feilbeslutninger) nøytralisert og redusert til et uinteressant residual. Ny-østerrikerne anser at dette er kunstig fordi aktørenes handlinger ofte initieres av utfall som avviker fra deres opprinnelige planer. Hvis slike subjektive faktorer blir eliminert blir aktørenes handlinger og økonomisk virksomhet lett redusert til automatikk.

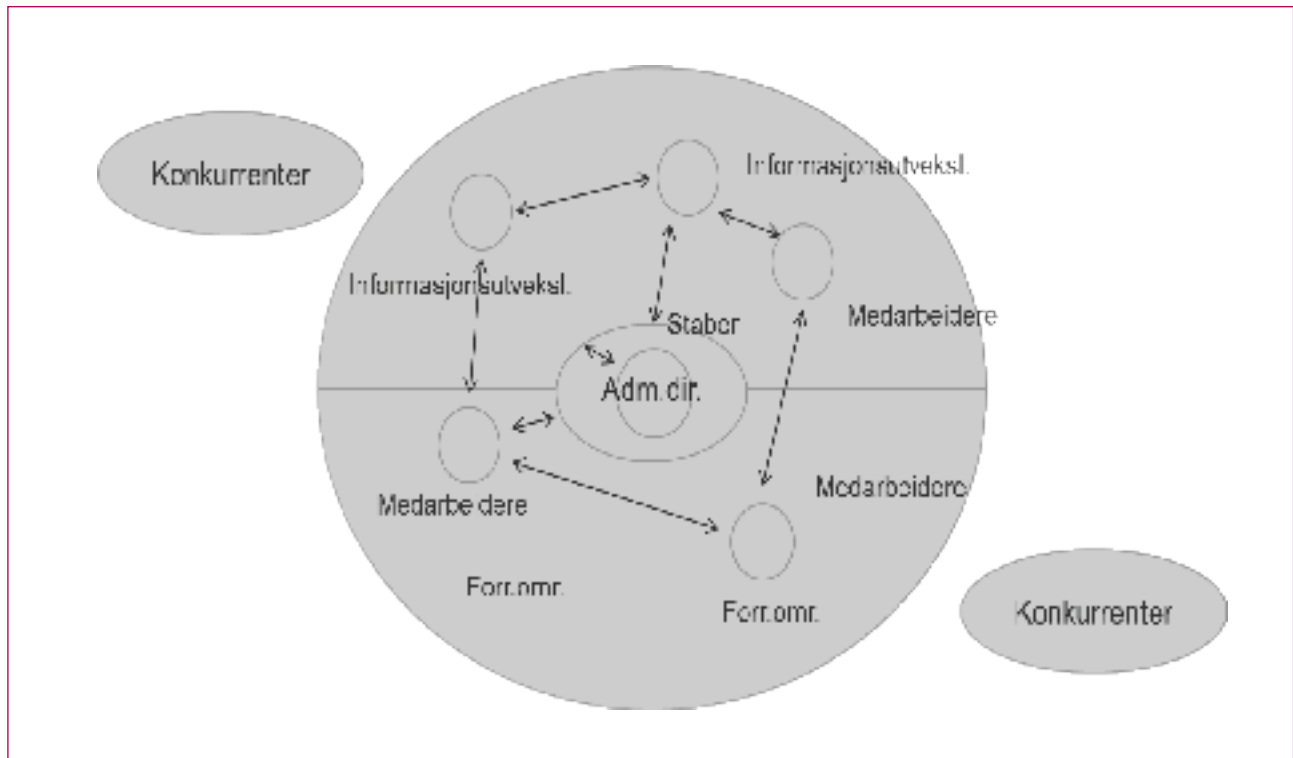
Videre kan jo forutsetningen om at aktørene ikke gjør systematiske feil brukes til å se bort fra mer kortsiktige ikke forventede utfall innen en økonomisk syklus. Tesen har i så fall ikke stor forklaringskraft eller nytte. Ved å redusere det ukjente til et uinteressant residual blir også fokuset rettet mot en håndterbar risiko som kan klassifiseres etter kjente faktorer. Tesen om rasjonelle forventninger kan derfor danne grunnlag for urealistiske oppfatninger om at risiko og det ukjente kan diversifiseres bort bare utfallsrommet for aktørenes handlinger er stort nok. Disse forenklinger har kanskje medført at økonomer har neglisjert økonomiske sammenhenger som ikke er repeterende. Det er derfor interessant å spørre om ikke den nyklassiske, nærmest a priori forutsetning om at økonomiske transaksjoner i det lange løp lukker seg i likevekt har medført at økonomer har undervurdert økonomiske fenomen som modellene ikke formulerer. Den homogene nyklassiske økonomiteori kan i så fall ha medvirket til at så få av de toneangivende økonomer advarte mot utviklingen som førte til finanskrisen. For modeller er noe annet enn virkeligheten og kan lett forveksles med denne når viktige forutsetninger for modellene kommer i bakgrunnen. Det formelle nyklassiske rammeverket må derfor suppleres med informasjon om at markedene ikke alltid klareres gjennom priser og at aktørene ofte lar seg styre av urealistiske forventninger. Den prosessuelle ny-østerrikske innfallsvinkel til slike problemstillinger burde derfor også interessere dagens økonomer.

DEL 2 – NY-ØSTERRIKSK TEORI OG PROSESSER PÅ ORGANISASJONSNIVÅ

2–1. Verdier som et middel for å fremme innovasjon og optimaliseringen av begrensede ressurser

Organisasjoner er sosiale enheter som er etablert for å nå spesifikke mål som enkeltpersoner, aktører ikke kan nå på egen hånd. Mål som organisasjonens eiere gjennom sin myndighetsperson formulerer, det være seg aksjonærene i et aksjeselskap, eller staten for offentlig virksomhet. For den mest vanlige formen for større privateide organisasjoner, aksjeselskapet, vil da administrerende direktør i

Figur 3. Den rent prosessorienterte styringsmodell



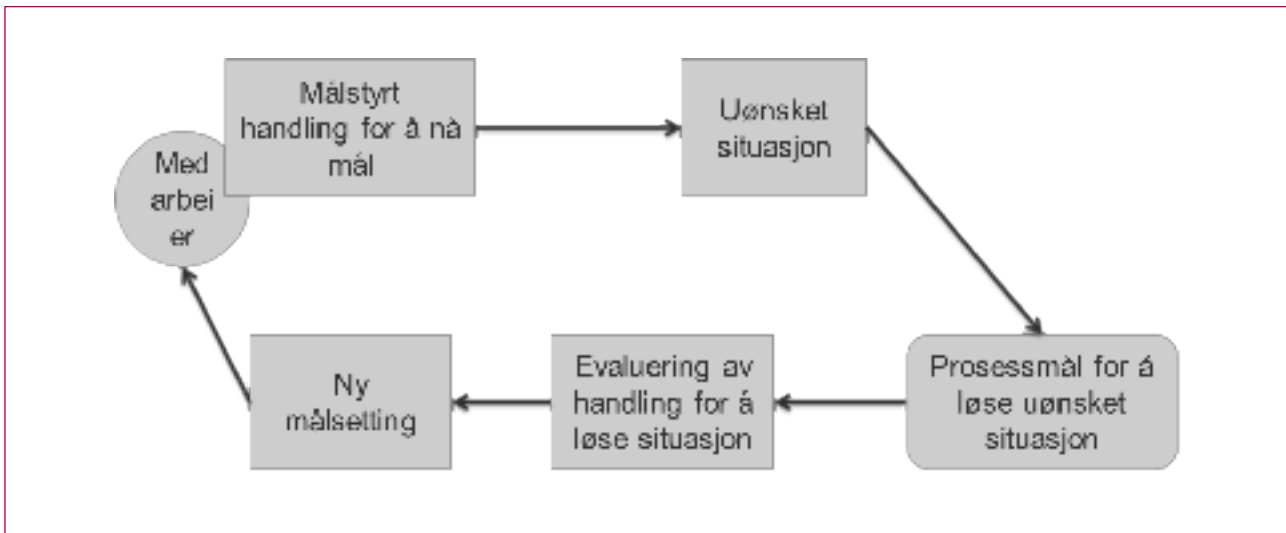
konkurranse med andre organisasjoner prøve å tilfredsstille kundebehov eller som ofte formulert innen eksisterende rammer for privateid virksomhet, maksimere aksjonærenes avkastning. Administrerende direktør står da fritt til å velge hvordan han vil organisere selskapet. Et valg som vil orientere seg mellom to akser eller prinsipper, enten hierarkisk ovenfra og ned, eller prosessorientert nedenfra og opp.

Hierarkisk organisering sikrer at målet for organisasjonen blir klart formulert. I sin rendyrkede form forutsetter imidlertid hierarkisk organisering at administrerende direktør og han eller hennes nærmeste medarbeidere har full informasjon og kunnskap om de økonomiske faktorene som påvirker organisasjonen. Siden dette svært sjelden er situasjonen vil organisasjoner også være preget av informasjonsprosesser nedenfra og opp og på tvers av organisasjonen. Rendyrket hierarkisk organisering ovenfra og ned er ikke tilpasset en slik informasjonsflyt. Organisasjoner som baserer seg på strikt hierarkisk organisering kan derfor som samfunn som baserer seg på dette lett stagnere. Et alternativ til hierarkisk organisering kan være den rent prosessorienterte styringsmodell.

Ideelt skulle en slik prosessorientert organisasjon ikke trenge medarbeidere til lede andre, mellomledere. Alle medarbeidere vil jo da arbeide etter formulerte mål og løpende korrigere disse i samarbeid med andre medarbeidere. Denne korreksjonsprosessen kan imidlertid bli byråkratisk også føre til at medarbeiderne overser organisasjonens overordnede målsettinger. Organisasjoner bør derfor søke etter virkemidler som samstyrer informasjonsstrømmene med organisasjonens overordnede målsettinger. Et slikt virkemiddel kan en organisasjon danne ved å komplettere den hierarkiske grunnmodellen med rammer for å styre organisasjonens sosiale prosesser. Dette kan organisasjoner gjøre ved å formulere adferds orienterte verdier som indirekte styrer medarbeiderne til å arbeide for bedriftens målsettinger. For organisasjoner som har til mål å maksimere aksjonærenes avkastning kan verdiene da formuleres innen en ramme som målsetter innovasjon og optimalisering av organisasjonens begrensede ressurser eller med andre ord, som øker inntektene og reduserer kostnadene.

Verdier kan derfor fungere som et middel for å nå organisasjonens mål og samsvarer med ny-østerrikernes syn om at økonomisk virksomhet er prosessrelatert og at slike prosesser trenger rammer som beskytter og gjør dem mest mulig selvstyrte. En selvstyring som i det lange løp er mer

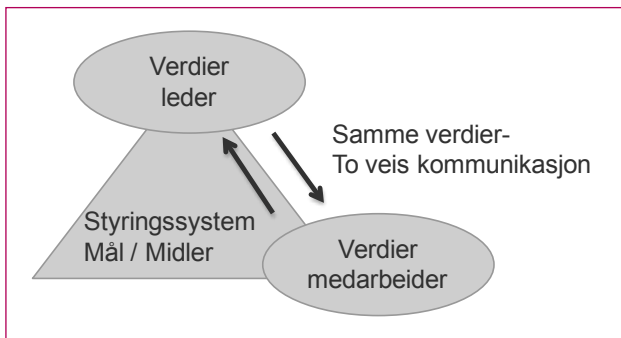
Figur 4. Prosess som metode-Metodologisk individualisme på org.nivå



effektiv enn direkte styring. Verdier kan dermed fungere som et middel som gir organisasjonens medarbeidere et handlingsrom slik at de kan koordinere egne delmål og resultater med organisasjonens overordnede målsetninger og i prosess endre på uønskete situasjoner.

Slike sosiale prosesser nedenfra og opp og på tvers reduserer midlertid mulighetene for direkte kontroll og forflytter dermed handlingsrommet nedover i organisasjonen. En utfordring for enhver organisasjon blir derfor å koordinere retningsgivende ledelse med desentraliserte og interaktive prosesser uten at disse faller utenfor organisasjonens målsettinger. I denne henseende er rammer og tidsperspektivet viktige for at prosessene skal nå sine mål. Istedenfor å direkte styre etter ambisiøse mål kan det derfor være mer effektivt å formulere rammer for prosesser som indirekte leder til at målene over tid kan oppfylles.

Figur 5. Verdier og styringssystem



I en hierarkisk organisasjon vil alle ledd i organisasjonen handle på vegne av lederen, administrerende direktør. Det kan derfor være vanskelig for et lavere nivå å få gjennomslag over høyere nivåer, ofte betegnet som organisasjonens linje. En organisasjon bør derfor ha informasjonskanaler som kan fange opp og fremme saker som kan bli filtrert bort i den formelle informasjonsprosessen. Fagforeninger kan være en slik instans og gjennom dette fungerer som en informasjonskanal for organisasjonens ansatte ovenfor ledelsen. Dette kan også personalfunksjonen og ikke minst HMS (Helse Miljø Sikkerhet) gjøre, men da må disse funksjonene også kunne handle uavhengig av den tradisjonelt hierarkiske linjen.

2-2. Innovasjon som kontinuerlig prosess

Åpenhet, mot og respekt

Innen ny-østerriksks teori er markedsprosessen karakterisert av at konsumenten gjennom konkurransen velger den produsenten som best tilfredsstiller konsumentens preferanser. En negativ side ved konkurransen er dermed at den også fungerer som en utvelgelsesprosess som skaper tapere. På et aggregert nivå blir denne utvelgelsesprosessen legitimert ved at den samlede nytten av at noen vinner er større enn ulempene ved at noen taper. Nytten av konkurranse er derfor relatert til aktørenes sosiale rom. Innen en organisasjon kan for eksempel intern konkurranse mellom medarbeidere føre til at medarbeidere holder informasjon for seg selv. For en organisasjon kan derfor samarbeidet som et motstykke til konkurransen fungere som et likverdigg

virkemiddel for å fremme informasjonsutveksling. *Åpenhet* som verdi kan fremme dette.

I prinsippet undervurderer nyklassisk teori det ukjente ved at tesen om rasjonelle forventninger forutsetter at aktørenes beslutninger er normalfordelt (del 1. avsn.5). En organisasjon kan imidlertid ikke eliminere det ukjente ved å forutsette at organisasjonens vellykte og feilslåtte beslutninger utligner hverandre og er normalfordelt. En slik utligning og idealisering vil jo eliminere den markedsorienterte fordelen som er grunnlaget for organisasjonens eksistens. Organisasjonens medarbeidere må derfor forholde seg til at det eksisterer ukjente faktorer som de ikke har full kunnskap om og som kan føre til utilsiktede konsekvenser. Dette kan gjøre det rasjonelt å velge bort handlinger som utfordrer det ukjente. Innovasjon er imidlertid sterkt relatert til at medarbeiderne tør å utfordre det ukjente og prioriterer oppgaver innen sine begrensede ressurser. Dette krever *modige medarbeidere* som har evnen til framsyn og som klarer å vurdere beslutninger i forhold til konkurrentenes potensielle mot-trekks handlinger. Handlingsrommet for dette kan skapes ved å formulere verdier som oppfordrer organisasjonens medarbeidere til å være *modige*.

Ny-østerrikerne fokuserer videre på at det er viktig å forstå hvordan de enkelte deler av et økonomisk system kan passe sammen til et hele. En slik helhetsforståelse er også viktig for organisasjoner. Dette fordrer imidlertid at organisasjonen respekterer den enkelte medarbeider og den informasjonen som hver medarbeider har om helheten. *Respekt* for den enkelte medarbeider som informasjonsbærer er derfor viktig for at organisasjonen skal forstå helheten som organisasjonen opererer i.

2–3. Optimalisering av begrensede ressurser

Fleksibilitet og prioritering via samhandling

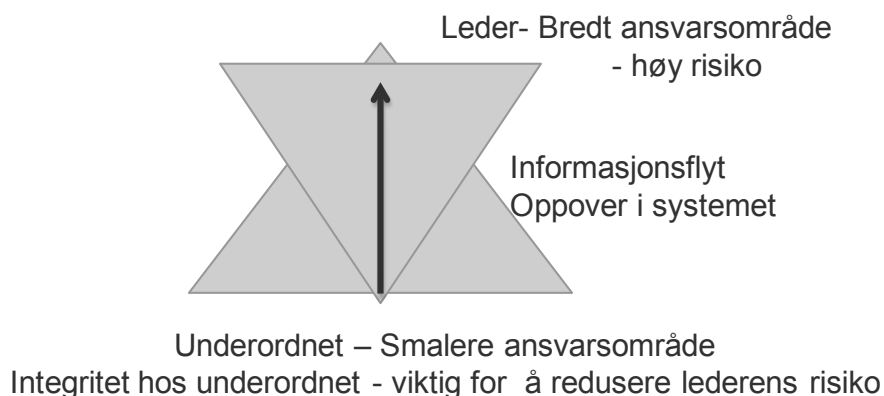
Hierarkisk organisering kombinert med verdiorienterte prosesser får imidlertid konsekvenser for relasjonen mellom ledere og underordnede medarbeidere. Innen et verdiorientert styringssystem vil en leder primært oppnå resultater gjennom arbeidet til sine medarbeidere. Den primære funksjon for en leder innen et verdiorientert styringssystem vil derfor være å følge opp prosessene til sine medarbeidere og evaluere deres avgjørelser for å nå overordnede mål, men ikke unødvendig intervensjon i deres løpende oppgaver. Belønningen til en leder vil da primært være relatert til at det er lederen som bærer risikoen for resultatene til sine medarbeidere. Lederansvar er derfor direkte relatert til ansvar for risiko. Dette betyr ikke at ikke medarbeidere

uten lederansvar ikke forholder seg til risiko. Kompetanse vil alltid være et element som kan redusere risikoen og innen et verdiorientert styringssystem utføres gjerne oppgaver av medarbeidere med spisskompetanse på et eller flere områder. Det er derfor ikke primært intelligens eller spesielle personlige egenskaper som utgjør forskjellen mellom medarbeidere og ledere, men at lederen, helt opp til administrerende direktør bærer det formelle risikoansvaret for resultatet av medarbeidernes arbeid. Et ansvar som gjør at lederen, dess større ansvarsområde som han eller hun har, må forenkle virkeligheten for å beholde oversikten. Lederansvaret forutsetter derfor at medarbeiderne nedover i linjen klarer å løse sine oppgaver med *integritet*, at de klarer å forholde seg til egne vurderinger om et saksområde. Uten denne integriteten øker lederens risiko.

Fag- og spisskompetansen vil også i regelen befinne seg på et lavere nivå i organisasjonen og i motsetning til den strengt hierarkiske modellen som baserer seg på at medarbeidere oppfyller definerte oppgaver, vil en leder innen et verdiorientert styringssystem i større grad ha til oppgave å koordinere *samarbeidet* mellom sine medarbeidere og organisasjonens forskjellige enheter. Dette er grunnlaget for det som ofte omtales som den «norske modellen» fordi det kan være lettere å få til en slik samhandling mellom medarbeidere med god grunnutdannelse. Men alt kan læres og fordelen ved å kombinere verdiorienterte prosesser med hierarkisk organisering er at dette initierer til en mer optimal samhandling for å optimalisere organisasjonens ressurser. Slik samhandling fordrer imidlertid en *fleksibel* holdning til løpende arbeidsoppgaver og vilje til å prøve ut nye løsninger. Oppfordring til fleksibilitet bør imidlertid ikke misbrukes til å initiere suboptimale løsninger.

Farene ved å normalfordele utfall som er relatert til subjektive faktorer er tidligere blitt formulert (del 1. avsn.5). Kompetanse er en slik subjektiv faktor og et belønningssystem som tilstreber å normalfordele resultater etter et normert gjennomsnitt kan lett føre til utilsiktede konsekvenser. For det første at medarbeidere systematisk overevaluerer egne resultater for å øke sine belønninger og for det andre at ledere overser at ressurser en begrenset faktor og derfor overbemannen organisasjonen for å nå egne mål. Dette kan igjen føre til nedbemanningsprosesser som kan ødelegge for prosessene mellom medarbeider og leder. Det er lettere å rive ned enn å bygge opp. Østeuropeiske kommunistpartier med sin ovenfra og ned styring gjorde nettopp dette når de kom til makten. Det har tatt lengre tid å gjenetablere det markedsøkonomiske system i disse landene enn å rive det ned. En organisasjon bør derfor

Figur 6. Integritet og ansvarsområde



søke virkemidler for å hindre at ledere ikke reduserer sin leveranserisiko (risikoen for ikke å levere) ved å øke organisasjonens bemanningsrisiko (risikoen for å overbemanne organisasjonen). Både ledere og medarbeidere bør derfor ha fokus på at bemanning er sentralt for et effektivt markeds- og verdiorientert styringssystem. Alternativet kunne være at organisasjoner kun baserer sin virksomhet på innleid arbeidskraft, men all risiko kan ikke elimineres gjennom innleiet arbeidskraft. Organisasjoner trenger derfor fast ansatte.

Innen et verdiorientert styringssystem er kommunikasjon mellom leder og medarbeider og omvendt viktig for å redusere lederens risiko. Strukturerte medarbeidersamtaler kan være et effektivt styringsmiddel for denne kommunikasjonen og for å samkjøre organisasjonens sosiale prosesser med økonomisk mål. Medarbeidersamtaler kan dermed være et middel for å *prioritere* utnyttelsen av begrensede ressurser og for hvordan den enkelte medarbeider best kan *samarbeide* med andre for å utnytte organisasjonens kompetanse. Et samarbeid som kan hjelpe medarbeidere til å være *tett på* oppfyllelsen av sine oppgaver. Mulighetene for at medarbeidere klarer dette og leverer sine oppgaver som lovet øker imidlertid hvis betingelsene utføres med *omtenksomhet* for den ansatte. En *omtenksomhet* som ved å utvides til å gjelde det ytre miljø gjør medarbeidere klar over at deres handlinger påvirker og er i interaksjon med sosiale miljøer utenfor organisasjonen. En forståelse som er viktig for organisasjonens omdømme.

Dette kan imidlertid bli nedprioritert hvis fokuset for den løpende kommunikasjonen mellom leder og medarbeider og medarbeidersamtalen er å gi medarbeidere karakterer etter gitte måltall. Det kan derfor være mer rasjonelt å akseptere at belønninger vanskelig kan normeres etter et fastsatte måltall men heller bør være et resultat av situasjon og skjønn.

2–4. Adferdsregulerende retningslinjer

Et verdiorientert styringssystem kan bidra til at organisasjoner kan nå sine mål. Verdier som mot og åpenhet kan imidlertid overeksponeres. Utøvelse av mot kan føre til overmot og dumdristig eksponering overfor samfunnet utenfor organisasjonen. Åpenhet fra ansatte side kan på samme vis føre til ytring av informasjon som ikke overensstemmer med organisasjonens totalsyn. Gode intensjoner fører ikke alltid til gode resultater.

For å styre adferd innen organisasjonens rammer bør derfor verdiene samkjøres med retningslinjer som formulerer hvordan informasjon skal håndteres ovenfor organisasjonens omverden.

Forholdet mellom verdier og retningslinjer som for eksempel forholdet til lojalitet og brudd på lojalitet er i denne sammenhengen viktige elementer, men kan også være vanskelig å definere. En handling eller utsagn overfor omverdenene bør bedømmes ut i fra fakta og ikke ut i fra subjektive oppfatninger. For å forankre en slik objektivitet bør retningslinjene samkjøres med interne prosesser nedenfra

og opp. I denne forbindelse kan bruk av forskjellige former for irettesettelser danne et erfaringsgrunnlag for hva organisasjonen legger i begrepet lojalitet. Gjennom dette kan lojalitetsbegrepet bli forankret hos de ansatte som en naturlig del av organisasjonens verdier og ikke kun være et løserevet uttrykk for ledelsens synspunkter. For lojalitet er ikke noe som kan kommanderes ovenfra og ned, men er et resultat av en toveiskommunikasjon mellom medarbeider og leder innenfor de gitte rammer og verdier. Innenfor slike rammer kan retningslinjer for adferd fungere som et nyttig og nødvendig supplement til organisasjonens formulerte verdier.

2–5. Strukturell oppbygning av verdier.

Verdier kan bidra til å effektivisere organisasjonens arbeidsprosesser og kan implementeres gjennom forskjellige strukturer. Det enkleste er kun å formulere retningsgivende utsagn for adferd. Et annet alternativ kan være å bygge verdiene inn i en helhet som er relatert til organisasjonens forretningsmål.

Effekten av verdiene vil imidlertid bli styrket hvis de samordnes med organisasjonens styringsprosedyrer for å løse uønskete situasjoner. En måte å gjøre dette på er å likestille prosessorientert adferd med økonomiske resultater i seg selv. Dette er økonomisk rasjonelt fordi optimalisering i det lange løp er relatert til oppfylling av mer kortsiktige og økonomisk målbare resultater. Innen en slik innfallsvinkel er det også rasjonelt å formulere verdiene innenfor rammer som danner grunnlag for selvstyrte prosesser som bidrar til løpende innovasjon og optimalisering av organisasjonens begrensede ressurser. Det følgende er eksempler på dette.

Evne til løpende innovasjon/informasjonsutveksling:

- Modig – Evnen til å møte utfordringer og ta en kalkulert risiko selv om utfallet er usikkert. Våge å ufordre det ukjente.
- Framsyn – Evnen til å vurdere utfallet av framtidige og målorienterte trekk og mot-trekks handlinger.
- Åpen – Evnen til å dele informasjon og erfaringer. Arbeide sammen på en inkluderende måte.
- Respekt – Evnen til å se på hver enkelt medarbeider som en bærer av informasjon og kompetanse som er vesentlig for helheten.

Evne til å optimalisere begrensede ressurser:

- Fleksibilitet – Evnen til å ta på seg forskjellige oppgaver og drive fram alternative arbeidsformer.
- Integritet – Evnen til å forholde seg til egne vurderinger innen et saksområde
- Prioritering – Evnen til å vurdere vesentlighet og risiko.
- Samarbeidsevne – Evnen til å utnytte forskjellig kompetanse.
- Tett på – Evnen til å levere etter avtalte betingelser.
- Omtenksom – Evnen til å unngå skade og ta vare på det interne og eksterne miljøet.

2–6. Avslutning

Ny-østerrikske økonomer skiller seg fra toneangivende modellorienterte nyklassiske økonomer ved at de tar utgangspunkt i at markedene er mer eller mindre permanent imperfekte. De fokuserer derfor på prosesser og rammer for disse. En slik tilnærming kan overføres til organisasjoner og danne grunnlag for en økonomisk tilnærming til organisasjonens sosiale prosesser. En innfallsvinkel for dette er å formulere verdier som oppmuntrer organisasjonens medarbeidere til å arbeide for å øke innovasjonsevnen og utnyttelsen av organisasjonens ressurser. Verdier kan gjennom dette inngå i et desentralisert og selvkontrollerende styringssystem som bidrar til å nå mål.

REFERANSER

Bjercke, A. H (2007). «En presentasjon av ny-østerriksk teori og noen samfunnsøkonomiske emner i relasjon til denne», *Økonomisk Forum* 61(6), 27–34.

Hayek F. A (1944). *The Road to Serfdom*. Routledge & Kegan Paul, London.

Hayek F. A (1960). *The Constitution of Liberty*, Routledge & Kegan Paul, London.

Hayek F. A (1974). *The Pretence of Knowledge*, Nobel Memorial lecture, Stockholm.

Hayek F. A (1978a). «The atavism of Social Justice» i *New Studies in Philosophy, Politics, Economics and the History of Ideas*. Routledge & Kegan Paul, London

Hayek F. A (1978b). «Competition as a Discovery Procedure» in *New Studies in Philosophy, Politics, Economics and the History of Ideas*. Routledge & Kegan Paul, London

Hoover K. D (1988). *The New Classical Macroeconomics: A Sceptical Inquiry* Basil Blackwell, Oxford.

Lucas R. E. (1977). «Understanding business cycles», s. 7–29 i K. Brunner og A.H. Meltzer (red.) *Stabilization of the domestic and international economy*, Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy, vol. 5, North-Holland, Amsterdam.

Mises L. von (1966). *Human Action A Treatise on Economics*. Yale University Press, New Haven.

Popper K. R. (1964). *The open society and its enemies*. Routledge & Kegan Paul Ltd.

Rosen S. (1997). «Austrian and Neoclassical Economics: Any Gains from Trade?» *Journal of Economic Perspectives* 11(4), 139–152.

Sandmo A. (2006). *Samfunnsøkonomi. En idehistorie*. Universitetsforlaget, Oslo.

Norges Banks fond til økonomisk forskning

I samsvar med Fondets formål kan det utdeles bidrag til økonomisk forskning, herunder forskningsopphold i utlandet. Det kan også utdeles bidrag til dekning av utgifter i forbindelse med gjesteforelesninger innenfor det økonomiske fagområdet og for deltakelse i internasjonale forskningskonferanser. Bidrag gis ikke til rene utdanningsformål.

Bidrag gis ikke til rene utdanningsformål.

Søknadsfristen er 1. mai 2013.

Søknadsskjema og veiledning finnes på: **www.norges-bank.no/forskningsfond/**.

Søkere vil innen midten av juni få beskjed om utfallet av behandlingen.

I 2013 kan det til sammen deles ut inntil kr 200.000.

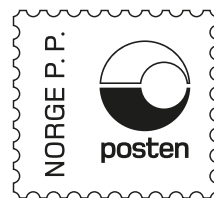
Spørsmål kan rettes til **forskningsfond@norges-bank.no**.

Jon Vislie

styreleder Norges Banks fond til økonomisk forskning

Veiledning for bidragsytere

1. Samfunnsøkonomen trykker bidrag om aktuelle økonomifaglige tema, både av teoretisk og empirisk art. Temaet bør være av interesse for en bred leserkrets. Bidragene deles inn i kategoriene artikkel, aktuell analyse, aktuell kommentar, debattinnlegg og bokanmeldelse.
2. Artikler og aktuelle analyser vurderes av eksterne fagkonsulenter og skal kvalifisere til publikasjonspoeng i systemet til Universitets- og høyskolerådet. Bidragene må ha en fremstillingsform som gjør innholdet tilgjengelig for økonomer uten spesialkompetanse på feltet. Aktuelle analyser vil normalt være mindre omfattende enn artikler og få en raskere redaksjonell behandling.
3. Manuskript sendes i elektronisk format i Word til Samfunnsøkonomenes Forening ved tidsskrift@samfunnsokonomene.no. Manuskripter skal ha dobbel linjeavstand og 12 pkt skrift. Artikler bør ikke oversige 20 A4-sider, aktuell analyser og aktuelle kommentarer 12 sider, debattinnlegg og bokanmeldelser 6 sider. Figurer, diagrammer etc. må legges ved i originalformat.
4. Artikler, aktuelle analyser og aktuelle kommentarer skal ha en ingress på maksimalt 100 ord. Ingressen skal oppsummere artikkelens problemstilling og hovedkonklusjon.
5. Matematiske formler bør brukes i minst mulig grad. Unngå store, detaljerte tabeller. Alle figurer og tabeller skal det henvises til i teksten med figur- og tabellnummer (ikke benytt formen «ovenfor» eller «under» o.l.).
6. Omfanget av fotnoter bør minimeres. Det skal benyttes fotnoter og ikke sluttnoter.
7. Referansene skal følge Harvard Style of Referencing. Referansene i teksten skal være som følger ved henholdsvis en, to og flere forfattere: «...Meland (2010), Bårdsen og Nymoen (2011), Finstad mfl. (2002)...». Referanser i parentes skrives som følger: «...(Meland, 2010; Finstad mfl., 2002)...»
8. Referanselisten skal ha overskriften REFERANSER og ha følgende format:
Melberg, H. O. (2010). Animal spirit: Fargerik tomhet? *Samfunnsøkonomen* 64(2), 4-10.
Bårdsen, G. og R. Nymoen (2011). *Innføring i økonometri*. Fagbokforlaget, Bergen.
Finstad, A., G. Haakonsen og K. Rypdal (2002). Utslipp til luft av dioksiner i Norge – Dokumentasjon av metode og resultater. Rapporter 2002/7, Statistisk sentralbyrå.
9. Alle bidrag skal være ferdig korrekturlest.
10. Forfattere av artikler og aktuelle kommentarer må sende inn et høyoppløselig elektronisk fotografi (portrett).



Returadresse:
Samfunnsøkonomenes Forening,
PB. 1917 Vika,
0124 Oslo

