

SAMFUNNSØKONOMEN

- Solstad:
LOKALE FELLESRESSURSER
- Brunstad og Vårdal:
LITE MÅLRETTET STYRING AV JORDBRUKET
- Foros og Kind:
NRK DISIPLINERER TV-REKLAMEN
- Olesen:
POST-KEYNESIANEREN PAUL DAVIDSON



SAMFUNNSØKONOMEN

- ANSVARLIG NUMMERREDAKTØR
Annegrete Bruvoll • annegrete.bruvoll@ssb.no

- REDAKTØRER
Rolf Jens Brunstad • rolf.brunstad@nhh.no
Annegrete Bruvoll • annegrete.bruvoll@ssb.no
Steinar Vagstad • steinar.vagstad@econ.uib.no

- RÅDGIVER
Jannicke Helen Monsen
jhm@samfunnsokonomene.no

- UTGIVER
Samfunnsøkonomenes Forening
Leder: Frode Lindseth
Generalsekretær: Ragnar Ihle Bøhn

- ADRESSE
Samfunnsøkonomenes Forening
Skippergt. 33
Postboks 8872, Youngstorget
0028 Oslo
Telefon: 22 31 79 90
Telefaks: 22 31 79 91
sekretariatet@samfunnsokonomene.no

www.samfunnsokonomene.no

Postgiro: 0813 5167887
Bankgiro: 8380 08 72130

2010

- PUBLISERINGSDATO ANNONSEFRIST
NR. 7: 12. OKTOBER 28. SEPTEMBER
NR. 8: 16. NOVEMBER 01. NOVEMBER
NR. 9: 14. DESEMBER 29. NOVEMBER
- Abonnenter mottar bladet en til fem dager senere grunnet postgang

• PRISER	
Abonnement	kr. 1130.-
Studentabonnement	kr. 300.-
Enkeltnr. inkl. porto	kr. 160.-

• 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: Grafisk formidling as, Bergen

Innhold

NR. 7 • 2010 • 64. ÅRG.

- LEDER 3
- ARTIKKEL 4
Prinsipper for forvaltning av lokale fellesressurser – lokal versus sentral regulering
av Jan Tore Solstad
- AKTUELLE KOMMENTARER 19
Lite målrettet styring av jordbruket: Riksrevisjonens rapport om jordbrukspolitikken
av Rolf Jens Brunstad og Erling Vårdal
- NRK disiplinerer TV2 og TVNorges reklamelyst 25
av Øystein Foros og Hans Jarle Kind
- Paul Davidson – en førende post-keynesianer fylder 80 28
av Finn Olesen
- REPORTASJE 35
Frokostseminaret 2010
«Gjeldskrisen – hva skjer når stater får gjeldsproblemer?»
av Rasmus Bøgh Holmen og Marianne Fiedler Rørvik

FORSIDEFOTO: EIRIK BRUVOLL

SAMFUNNSØKONOMEN / ISSN 1890-5250

Fleire eldre og rikare unge – kva er pensjonsproblemet?

I motsetning til tidlegare generasjonar kan vi i dag sjå fram til mange års ferie på toppen av arbeidslivet. Pensjonsalderen er lågare enn for dei som kom før oss, og vi kjem til å leve mykje lenger. Men dette skal finansierast, og det er stor bekymring over at vi blir stadig fleire eldre i forhold til yngre. Medisinen som blir brukt er ulike variantar av at dei eldre skal betale meir, i form av høgare pensjonsalder eller lågare utbetalingar. Ein tredje variant som blir nemnt er å redusere kvaliteten på omsorgstenestene.

Intensjonen med pensjonsforliket er at fleire skal stå i arbeid lenger og at dei samla pensjonsbetalingane skal bli mindre. Det synest å vere ei allmenn oppfatning at pensjonistane skal betale for gildet, når dei stadig blir både fleire og rikare. Noko anna framstår som urimelege krav frå den nye forbruksgenerasjonen av hedonistiske eldre. Det som synest mindre uttalt er den grenselause rikdomsveksten den oppvoksende generasjonen kan vente seg. Det kan verke som debatten tek utgangspunkt i dagens levestandard og ikkje den vi står overfor om 40 år. Framskrivingar utført av forskarar i SSB tilseier ein realvekst i det private konsumet på nesten 140 prosent fram til 2050 – altså kjem vi til å vere meir enn dobbelt så rike som i dag. Bekymringa om framtidig finansiering av pensjonane dreier seg altså ikkje om at vi står i fare for å gå dukken økonomisk. Pensjonsproblematikken er i realiteten eit spørsmål om korleis ein skal fordele ei stadig større kake mellom aldersgrupper – netto skattebetalarar versus pensjonistar, og over tid – dagens generasjonar versus framtidige generasjonar.

Gjennom levealdersjusteringa og indekseringsreglane bidreg pensjonsforliket til store innsparingar for statskassa tilsvarende tre oljefond, ifølgje Risa og Raffelhüschen ved UiB. Dette er eit gigantisk bidrag frå framtidige pensjonistar. Men dette synest ikkje å vere nok. Skattane må opp med 12 prosent, om ein ikkje skal kutte i velferdsordningane. Og kutt i velferdsordninga er i prinsippet ei ytterlegare skattlegging av pensjonistane. Det ein er bekymra for er altså skatteauke og litt lågare konsumvekst for framtida

sine endå rikare generasjonar. Er det eit problem? Og kva med all den formuen tidlegare og dagens generasjonar vil etterlate dei yngre i form av produksjons- og annan fast kapital? Kva er egentlig rettferdig fordeling mellom generasjonane?

Dette er normative spørsmål som samfunnsøkonomar neppe har meir kvalifisert syn på enn andre. Det samfunnsøkonomar kan bidra med er kunnskapar om økonomiens virkemåte og konsekvensar av ulike tiltak, og så er det opp til politikarane å vedta fordelingspolitikken. Effektivitetstap ved skattlegging må avvegest mot fordelingseffektane, som i all annan offentlig budsjettpolitikk. Av debatten så langt kan det sjå ut som om ein er bekymra for at framtidige generasjonar skal få lågare konsum enn kva vi har. Ville vi ha vore like ivrige på å reformere viss nokon hadde fortalt oss at hensikta er å sikre ein fortsatt gigantisk konsumvekst for dei som kjem etter oss? Den samfunnsøkonomiske velferden – det gode livet – består ikkje berre av å ete seg mettare etter at ein er mett, men vel så mykje av å nyte fritida og pensjonistlivet.

Fritid og fordeling er dei mest påfallande verdiane som må diskutertast i same konteksten som finansiering av dei framtidige velferdsordningane. Den teknologiske framgangen vi har hatt det siste hundreåret har gjort det muleg å leve heilt andre liv enn formødrene våre som først og fremst arbeidde for å overleve. Det er opplagt eit ynskje om å ta ut meir fritid over livsløpet. Ei større skattebyrde på den arbeidande, og rikare generasjonen framover kan vere eit vel så rimeleg utgangspunkt som skattlegging av pensjonistar gjennom lågare pensjonar eller høgare eigenbetaling.

40 år tilbake i tid – i 1970 – var konsumet per innbyggjar ein tredjedel av dagens nivå, og pensjonsalderen var 70 år. I lys av dagens pensjonsdebatt kan vi fundere på om våre beste- og oldeforeldre burde ha sett til side meir for å overføre endå større del av velferden til dagens generasjonar.

JAN TORE SOLSTAD
Førsteamanuensis, Høgskolen i Sør-Trøndelag



Prinsipper for forvaltning av lokale fellesressurser – lokal versus sentral regulering*

Hvordan bør fellesressurser forvaltes? Bør noen typer fellesressurser forvaltes lokalt og andre sentralt? Hva med de store rovdyrene i Norge for eksempel - bør de underlegges lokal eller sentral regulering? Hvilke kriterier bør ligge til grunn når vi skal vurdere slike spørsmål? I denne artikkelen systematiseres noen viktige økonomiske aspekter i avveiningen mellom lokal og sentral regulering av fellesressurser. Det dras vekslers på flere og til dels svært ulike teoretiske tilnærminger innen økonomifaget. Anvendelsesområdet til teoriene illustreres gjennom eksempler hvor det inngår ulike typer naturressurser, brukere, verdier og forvaltningsregimer.

1 INNLEDNING

Egenskapene ved en naturressurs og dens omgivelser kan være avgjørende for hvilke eiendomsregimer det er fornuftig å velge for å oppnå en god forvaltning av ressursen. I denne artikkelen skal jeg skissere opp noen hovedprinsipper i avveiningen mellom lokal og sentral (statlig) regulering i forvaltningen av lokale fellesressurser.

Biodiversitetskonvensjonens økosystemtilnærming kan tjene som eksempel på hvilke avveiningsproblemer det her er snakk om. Biodiversitetskonvensjonen ble utarbeidet i regi av miljøprogrammet til FN (UNEP). Den ble ratifisert av Norge i 1993 og trådte i kraft senere samme år.

Konvensjonen slår fast at hvert enkelt land har ansvar for å sikre sitt eget biologiske mangfold og å fremme bærekraftig bruk av egne naturressurser. Gjennom de såkalte Malawi-prinsippene - som ble utviklet i 1998 og representerer en økosystembasert forvaltning - gir konvensjonen retningslinjer for forvaltning av biologisk mangfold i form av 12 prinsipper (Convention on Biological Diversity, 2010). Nedenfor følger et utvalg av disse;¹

- Forvaltningen bør så langt det er hensiktsmessig delegeres til et lokalt nivå (prinsipp 2).
- Forvaltningen skal ta hensyn til eventuelle effekter av tiltak på tilgrensende områder/økosystemer (prinsipp 3).

* Artikkelen er basert på en prøveforelesning for graden dr.polit. ved NTNU. Takk til Erling Berge, Jon Olaf Olaussen og Anders Skonhoft for nyttige diskusjoner og kommentarer. Takk også til en anonym konsulent for konstruktive kommentarer.

¹ De utvalgte prinsippene er fritt oversatt fra engelsk.

- Det er nødvendig å forstå og forvalte økosystemene i en sosioøkonomisk sammenheng (prinsipp 4).
- Et hovedmål i forvaltningen må være å bevare økosystemenes struktur og funksjon. De ulike habitater og arter må derfor forvaltes i sammenheng (prinsipp 5).
- Tradisjonell og lokal kunnskap skal integreres med vitenskapelige data som grunnlag for forvaltningen (prinsipp 11).
- Forvaltningen må involvere alle relevante interessegrupper, sektorer og disipliner (prinsipp 12).

Prinsippene gir umiddelbart et inntrykk av kompleksiteten som ligger i ambisjonen om en mer helhetlig økosystembasert forvaltning hvor alle relevante interessegrupper skal involveres. Som vi ser trekker noen av punktene i retning av lokal forvaltning, andre i retning av en mer helhetlig nasjonal forvaltning, og flere i begge retninger. Dette er også noe av kritikken som Malawi-prinsippene er møtt med - det er vanskelig å se om det er en lokalt eller nasjonalt orientert forvaltning som egentlig prioriteres (Jaren m.fl., 2003). Hva menes for eksempel med begrepet hensiktsmessig i prinsipp 2? Hvilke faktorer skal tillegges vekt når man skal forstå og forvalte økosystemene i en sosioøkonomisk sammenheng i prinsipp 4? Hvem er det som er relevante interessegrupper i prinsipp 12?

Denne artikkelen forsøker å systematisere de viktigste økonomiske aspektene i avveiningen mellom lokal og sentral regulering av lokale fellesressurser. Det dras vekslers på flere og til dels svært ulike teoretiske tilnærminger innen økonomifaget. Diskusjonen struktureres langs to hoveddimensjoner: For det første skilles det mellom hvorvidt det i utgangspunktet er *konflikt* eller ikke mellom lokale og statlige interesser i utnyttningen av naturressursene. Konflikt kan for eksempel relateres til eksternalitetsbegrepet: Lokal ressursutnyttelse kan ha konsekvenser som rekker utover lokale forhold og slik kommer i konflikt med nasjonale eller globale interesser. Gitt at det er konflikt mellom lokale og statlige interesser, så skilles det for det andre mellom hvorvidt staten kan og bør betraktes som *representativ* eller ikke. Med representativ menes her at staten er i stand til å identifisere og kostnadseffektivt imple-

mentere den ressursallokering som maksimerer befolkningens samlede velferd.

De ulike teoretiske tilnærmingerne gjennomgås og systematiseres langs dimensjonene konflikt og representativitet i henholdsvis kapittel 3 og 4. I kapittel 5 ses den teoretiske drøftingen i sammenheng med et sentralt arbeid innenfor selvstyring av lokal felleseiendom, nemlig boka «Governing the Commons» som er skrevet av den ene av nobelsprisvinnerne i økonomi for 2009, Elinor Ostrom (1990). En oppsummering følger i kapittel 6. Før vi går til de ulike teoretiske perspektivene klassifiserer vi naturressurser som økonomiske goder langs dimensjonene rivalisering og ekskludering i neste kapittel. Det redegjøres for hvordan økonomifaget tradisjonelt sett kopler ulike naturressurser til ulike eiendomsregimer og forvaltningsnivåer. Dette danner et bakteppe for teoridiskusjonen som følger.

2 RIVALISERING, EKSKLUDERBARHET OG FORVALTNINGSREGIMER

Naturressurser representerer potensielle økonomiske goder. I litteraturen finner man en klassifisering av økonomiske goder som gjerne benyttes for å si noe om hvilket eiendomsregime ulike goder forvaltes under. Basert på Samuelson (1954) introduserte Musgrave (1969) begrepene ikke-rivalisering i forbruk og ekskluderbarhet fra forbruk for å definere offentlige goder. Ostrom og Ostrom (1977) sorterer flere typer goder langs de samme dimensjonene. Løselig basert på disse - samt Cornes og Sandler (1986) som knytter lokale offentlige goder til klubbgoder - identifiseres fire idealtyper av goder (naturressurser) langs de to dimensjonene rivalisering og ekskludering i figur 1 nedenfor.²

Goder sorteres altså i private goder, klubbgoder eller lokale offentlige goder, felleslager ressurser³ og offentlige goder. Private goder defineres ved rivalisering i forbruk (godene er subtraherbare) og ingen ekskluderingsproblemer. Under forutsetning om en økonomi uten transaksjonskostnader⁴ fremheves gjerne privat eiendomsrett og markedsøkonomi som den mest effektive institusjonen for

² I praksis vil de fleste goder være mellomformer av disse idealtypene - det er mer snakk om grad av rivalisering og ekskludering enn de rene formene.

³ Dette er Berge's (2001) oversettelse av Ostrom's (1990) begrep «common-pool resources.» I følge Ostrom refererer «common-pool resources» til naturlige eller menneskelagde ressurssystemer som er store nok til at det heftes kostnader ved å ekskludere potensielle brukere. Det er viktig å skille mellom selve ressurssystemet og den avkastningsstrøm som systemet genererer. Ressurssystemer kan forstås som bestandsvariable som under gitte betingelser kan generere en betydelig avkastningsstrøm uten selv å forringes (Ostrom, 1990).

⁴ Transaksjonskostnader kan defineres som informasjons-, forhandlings- og håndhevelseskostnader (Bromley, 1991).

Figur 1.

	Ingen ekskluderingsproblemer	Ekskluderingsproblemer
Rivalisering	Private goder	Felleslager ressurser
Ikke-rivalisering	Klubbgoder eller lokale offentlige goder	Offentlige goder

denne typen goder. Privat kornproduksjon kan tjene som eksempel.

Motsatt finner vi offentlige goder hvor ingen kan ekskluderes fra å benytte seg av godet samtidig som den enes forbruk ikke fortrenger den annens slik at tilgangen til godet er uavhengig av etterspørselen (ikke-rivalisering). Markedsmekanismen kan dermed ikke generere insentiver til å produsere godet for salg. Det oppstår et forsyningsproblem hvor løsningen tradisjonelt assosieres med sentral regulering. Med sentral regulering forstår vi det som i litteraturen omtales som et statseiendomsregime (Bromley, 1991; Vatn, 2005) og en byråkratisk organisering av forvaltningen (Ouchi, 1980; Niskanen, 1994). Fokus er enten på statlig regulering av lokale aktører eller statlig produksjon av offentlige goder.

Regulering er typisk knyttet til eksternalitetsproblemer, og innføring av kvoteregulering for jakt på vilt kan tjene som eksempel. Når det gjelder statlig produksjon av offentlige goder er utfordringen å oppnå et produksjonsomfang som samsvarer med befolkningens preferanser. Fredning av truede dyrearter, for eksempel ulv, er et relevant eksempel. Ulven har i manges øyne en eksistensverdi - en verdi knyttet til artens eksistens og helt uavhengig av direkte og/eller indirekte bruk. Ingen kan ekskluderes fra å tilegne seg eksistensverdi av en levedyktig ulvebestand, og det er åpenbart ingen rivalisering her - altså et eksempel på statlig forsyning av et rent offentlig gode.

Klubbgoder skiller seg fra offentlige goder langs ekskluderingsdimensjonen (ikke-rivalisering i forbruk og ingen ekskluderingsproblemer). Buchanan (1965) utviklet en generell klubbteori der ekskluderingsmuligheten sammen med trengselseffekter gir grunnlag for en analyse av optimal klubbstørrelse.⁵ Han argumenterer for at verken marked eller sentral regulering vil være optimale organisa-

sjonsformer når det gjelder klubbgoder. Noen år tidligere introduserte Tiebout (1956) begrepet lokale offentlige goder og viste at det finnes en desentralisert offentlig løsning på forsyningsproblemet for goder med (delvis) ikke-rivalisering i forbruket. Lokale offentlige goder kan betraktes som et spesialtilfelle av klubbgoder (Cornes og Sandler, 1986) og assosieres dermed med lokal regulering i form av en desentralisert utgave av statlig og byråkratisk forvaltning. Under norske forhold kan vi altså snakke om forvaltning på kommune- eller fylkesnivå. Et eksempel er etablering og drift av kommunale frilufts- og rekreasjonsområder, som for eksempel Bymarka i Trondheim.

I motsetning til klubbgoder eller lokale offentlige goder skiller felleslager ressurser seg fra offentlige goder langs rivaliseringsdimensjonen (rivalisering i forbruk og ekskluderingsproblemer). Siden det er vanskelig å ekskludere noen fra å nyttiggjøre seg ressursen (godet) er det få som har insentiver til å investere i den. Sammen med rivalisering i forbruket betyr dette at etterspørselen og interaksjonen mellom ressursbrukerne vil påvirke ressurstilgangen i tid og rom. Både tilbudssideforhold, fordelingsproblematikk og interessekonflikt blir dermed viktige faktorer når det gjelder valg av eiendomsregime. I litteraturen forbindes felleslager ressurser gjerne med uregulert utnyttelse (open access) og allmenningens tragedie. Privatisering eller sentral regulering foreslås ofte som løsning på problemet. Typiske eksempler her er fisk, vilt, vannressurser og beiteområder.

Det å basere entydige regimeimplikasjoner på en slik godeklassifikasjon er imidlertid å overforenkle. Som vi skal se av diskusjonen nedenfor er det ingen entydig sammenheng mellom type gode og type regime. Tar vi for eksempel private goder vet vi at det kreves svært sofistikerte og kostnadskrevende institusjoner for å drive en vel fungerende markedsøkonomi. Disse institusjonene er

⁵ En analyse med trengselseffekter innebærer delvis rivalisering i forbruk. Det er ingen ekskluderingsproblemer i den forstand at tilgangen til godet reguleres av enkeltindividenes preferanser og inntekt i forhold til den marginale trengselseffekten.

goder i seg selv - goder som kjennetegnes av ikke-rivalisering i forbruk og ekskluderingsproblemer. De kan altså karakteriseres som offentlige goder, og en velfungerende markedsøkonomi krever som sådan et sterkt innslag av sentral regulering (Bromley, 2006).

Det er heller ikke slik at privatisering eller sentral regulering er de eneste alternativene når det gjelder å overkomme allmenningsproblemet i utnyttelsen av felleslager ressurser. Ostrom (1990) viser til flere eksempler på lokale felleseiendomsregimer («small scale common-pool resource systems») som er i stand til å utnytte felleslager ressurser på effektivt og bærekraftig vis. Felleseiendomsregimer har to viktige kjennetegn: For det første har vi et begrenset antall individer med rett til å ekskludere ikke-eiere. For det andre har vi en intern struktur av rettigheter og forpliktelser som koordinerer individuell adferd innen gruppen (Ciriacy-Wantrup og Bishop, 1975; Bromley, 1991). Disse kjennetegnene skiller regimet fra uregulert utnyttelse («open access») og allmenningens tragedie. Graden av overholdelse av de individuelle forpliktelsene kan være formelt styrt i form av rettsregler. Men de kan også være styrt mer uformelt i form av normer og sosiale sanksjoner. Sistnevnte sammenfaller i stor grad med hva som legges i begrepet *klan* innenfor transaksjonskostnadsteorien (Ouchi, 1980). Her vil normer og sosiale sanksjoner redusere graden av opportuniste og samkjøre enkeltindividenes og fellesskapets interesser (Ouchi, 1980).

Akkurat som sentral regulering kan forstås som en løsning på ekskluderingsproblemer i ikke-rivaliseringstilfellet, kan et slikt normbasert, lokalt felleseiendomsregime betraktes som en respons på ekskluderingsproblemer i rivaliseringsstilfellet. Et eksempel er den samiske reindriften på Finnmarksvidda før 1950. Basert på den såkalte siida-ordningen representerte reindriften på Finnmarksvidda den gang et bærekraftig og velregulert lokalt felleseiendomsregime (Bergstrøm, 2005; Eggertson, 1998; Skonhoft og Johannesen, 2000).

I denne seksjonen har vi kategorisert ulike fellesressurser og gitt en oversikt over ulike forvaltningsregimer. Med dette som bakteppe går vi nå til de ulike teoretiske tilnærmingene innen økonomifaget for å si noe mer utfyllende om forvaltningsprinsipper i avveiningen mellom sentral og lokal regulering av lokale fellesressurser. Vi begynner gjennomgangen med teorier som tar utgangspunkt i at det ikke er noen konflikt mellom lokale og statlige interesser.

3 NÅR LOKALE OG STATLIGE INTERESSER ER I HARMONI

Her diskuteres teorier som først og fremst relateres til den øverste boksen til høyre i figur 1 - altså felleslager ressurser. Allmenningens tragedie, transaksjonskostnader, normer og sosiale sanksjoner inngår som sentrale begrep.

Allmenningens tragedie og «The property rights school»

Inspirert av økologen Garrett Hardin (1968) er allmenningens tragedie en vanlig fremstilling av fellesressursutnyttelse innenfor lærebøker i miljø- og ressursøkonomi (se Berge, 2001, for en diskusjon av begrepet allmenningens tragedie). Her rendyrkes den *interne* konflikten som potensielt kan finne sted mellom brukerne når alle har fri adgang til å utnytte en ressurs. I enkle statiske modeller, og under forutsetning om individuelt rasjonelle og egoistiske aktører, vises at hver aktør har insentiv til å høste for mye av en fornybar ressurs fordi de ikke tar hensyn til den negative bestandsekskternaliten som egen høsting påfører de andre som høster av ressursen. I spillteorien representeres denne mekanismen ved det såkalte «fangenes dilemma» (se for eksempel Mesterton-Gibbons, 1993). Hardin (1968) har først og fremst det globale overbefolkningsproblemet i tankene, men illustrerer problemet med referanse til overbeskatning av felleseide lokale beiteressurser. Det Hardin faktisk gjør når han velger dette eksemplet er å likestille lokal forvaltning av felleslager ressurser - eller lokale felleseiendomsregimer - med uregulert utnyttelse, altså «open access» som gjerne modelleres ved at den pengemessige avkastningen av den aktuelle ressursen, enten det er fisk eller dyr som beiter, blir ytterst beskjeden, eller lik null. Hardin's konklusjon om at løsningen på allmenningsproblemet ligger i å innføre statlig kontroll eller privat eiendomsrett over ressursene følger som en naturlig konsekvens (Hardin, 1968; Hardin og Baden, 1978).

Økonomer tilhørende «The property rights school» (Demsetz, 1967; Alchian og Demsetz, 1973; Coase, 1937; 1960) følger Hardin både når det gjelder forståelsen av den grunnleggende mekanismen bak overbeskatningsproblemet og i likestillingen av felleseiendomsregimer med uregulert utnyttelse. Selv om det antydes at statlig kontroll i prinsippet kan være en løsning på problemet, så er hovedfokuset deres utvilsomt rettet mot privatisering og forhandlingsløsninger. I klare normative vendinger betrakter Demsetz (1967) den historiske evolusjonen av eiendomsrettslige forhold som en *effektiv* transformasjon

fra felleseiendom til privat eiendomsrett.⁶ Dersom gevinsten av å internalisere eksternalitetene er større enn transaksjonskostnadene, så tvinger privatisering av ressursene seg frem som en *effektiv* løsning på felleseiendomsregimets overbeskatningsproblem. Aktørene forhandler selv frem løsninger basert på privat eiendomsrett slik at alle relevante eksternaliteter internaliseres. Det vil fortsatt eksistere eksternaliteter i likevekt, men disse vil være irrelevante i den forstand at (transaksjons)kostnadene ved å forhandle seg bort fra dem er større enn gevinsten (Demsetz, 1967). Så lenge det er positive transaksjonskostnader vil - og skal - det i optimum eksistere eksternaliteter. Drivkraften bak en slik evolusjon av eiendomsrettslige forhold kan for eksempel være at teknologisk utvikling og befolkningsvekst endrer det relative forholdet mellom transaksjonskostnader og verdien av å internalisere eksternalitetene.

Som eksempel viser Demsetz (1967) til utviklingen av privat eiendomsrett blant Montagnes indianerne i områdene omkring Quebec på 1700-tallet. Denne utviklingen skjedde i kjølvannet av franskmennenes etablering av kommersiell pelshandel med indianerne. Før de franske pelshandlernes inntreden drev Montagnes indianerne med ren selvbergingsjakt, og i likhet med indianerne lenger sør på kontinentet fantes det ingen tradisjon for privat eiendomsrett til jaktområder blant dem. Den kommersielle pelshandelen økte imidlertid verdien av høstingen, slik at bestandseksternalitetene - som i følge Demsetz eksisterte pga at høstingen var uregulert - ble mer betydningsfulle. Med den økte høstingsverdien tvang etableringen av privat eiendomsrett seg frem fordi verdien av å internalisere bestandseksternalitetene nå oversteg transaksjonskostnadene ved privatisering. Slik forklarer Demsetz en *effektiv* eiendomsrettslig evolusjon fra uregulert utnyttelse til privat eiendomsrett.

Ikke alle deler Demsetz' (1967) positive syn på innføringen av privat eiendomsrett i Nord-Amerika. Swaney (1990) poengterer for det første at indianernes ressursutnyttelse slett ikke var uregulert før pelshandlernes inntreden. Den var underlagt kulturelt, religiøst og mytologisk betingede regler, og fremsto dermed som en form for lokalt felles-

eiendomsregime. Bortsett fra å generere penger på kort sikt var det lite positivt å si om overgangen fra felleseiendom til privat eiendomsrett: Det Demsetz (1967) forstår som en effektiv transformasjon av eiendomsstruktur er i følge Swaney (1990) en kommersialisering av tradisjonell og bærekraftig ressursutnyttelse med normoppløsning, overbeskatning og ressursdegradering som resultat.

Allmenningens tragedie som forklaringsmodell for overbeskatningsproblemet og den tilhørende troen på statlig regulering eller privatisering som eneste løsninger, har på mange måter stilt det lokale felleseiendomsregimet i skyggen. I det følgende skal vi se nærmere på transaksjonskostnadsteori og hvordan denne kan åpne for en mer nyansert analyse hvor også lokale felleseiendomsregimer får sin plass.

Transaksjonskostnadsteori

I et tilbakeblikk på sine egne artikler fra 1937 og 1960 understreker Coase (1988) at artiklenes mest betydningsfulle bidrag er å understreke viktigheten av å integrere positive transaksjonskostnader i økonomisk teori.⁷ Men selv om han i sin 1937-artikkel knytter bedrifters eksistensgrunnlag til transaksjonskostnader, hverken identifiserer eller systematiserer han i særlig grad hvilke faktorer det er som påvirker transaksjonskostnadene. Her tar Oliver Williamson (1975), den andre av nobelprisvinnerne i økonomi for 2009, opp tråden og videreutvikler konseptet teoretisk. Siden transaksjonene antas å være karakterisert av usikkerhet og kompleksitet, og å være omfattet av få aktører (få tilbydere/få etterspørere), tyr Williamson til begrenset rasjonalitet og opportuniste som viktige adferdsforutsetninger. Problemstillingen er i hovedsak å minimere kostnadene ved å organisere transaksjonene slik at de negative konsekvensene av usikkerhet og kompleksitet reduseres, samtidig som man sikrer seg best mulig mot opportunistisk adferd.⁸ Transaksjonskostnadsteorien utvider altså perspektivet og gjør transaksjonskostnadene avhengig av hvilket forvaltningsregime som velges.

Mens Williamson (1975) begrenser sin analyse til marked og hierarki, generaliserer Ouchi (1980) og Williamson og Ouchi (1981) transaksjonskostnadsteoriens anvendelses-

⁶ Alchian and Demsetz (1973, p.19) og Demsetz (1967, p.354) behandler felleseiendom («communal rights») som om det var uregulert utnyttelse.

⁷ Wallis og North (1986) gir empirisk støtte for viktigheten av å integrere transaksjonskostnader. De estimerte at typiske transaksjonskostnadssektorer utgjorde mer enn 50% av BNP i USA i 1970.

⁸ North og Thomas' (1973) forklarer for eksempel statens rolle som håndhever av privat eiendomsrett som en effektiv fremvekst for å minimere transaksjonskostnadene.

område, og deler hierarki inn i byråkrati og klan. Forskjellen mellom byråkrati og klan ligger i egenskapene og håndhevelsen av «kontraktene.» Byråkrati karakteriseres av autonome parter, fullstendige kontrakter og kontrakter som håndheves av juridiske eller økonomiske sanksjoner. Når det gjelder klan er partene mer sammenveiset (i form av felles identitet og interesser), kontraktene er løsere og mer ufullstendige og kontraktene håndheves av sosiale sanksjoner. For vårt formål kan derfor statlig regulering og lokalt felleseiendomsregime vurderes i lys av transaksjonskostnadsteorien innenfor rammene av henholdsvis byråkrati og klan. En diskusjon av faktorer som påvirker transaksjonskostnadene kan derfor være til hjelp i en vurdering av forvaltningsnivå.

Et lokalt felleseiendomsregime (klan) vil typisk ha et stort potensial for å redusere informasjonskostnader og håndhevelseskostnader. For komplekse ressursystemer, med stor grad av usikkerhet og uforutsigbarhet, har lokalbefolkningens lange erfaring med tradisjonell ressursutnyttelse generert en viktig kunnskapsbase lokalt. Over tid har denne kunnskapen påvirket samfunnsutviklingen og blitt en naturlig og integrert del av lokalsamfunnets uformelle og formelle institusjoner (Berkes et.al, 2000; Berkes, 2008). Lokal erfaringsbasert kunnskap representerer dermed kostnadseffektiv informasjon i forvaltningssammenheng. Identitetsbygging og sosialiseringprosesser innenfor disse institusjonene trekker også i retning av større overensstemmelse når det gjelder forvaltningsmål (Ouchi, 1980). En større enighet om de overordnede mål for forvaltningen reduserer graden av opportunistisk adferd. Som del av de uformelle institusjonene, vil i tillegg sosiale sanksjoner ha stor betydning i lokale felleseiendomsregimer (Berkes, 2008). Måloverensstemmelse og sosiale sanksjoner virker begge i retning av lave håndhevelseskostnader.

Berkes sin (2008) studie av Cree indianernes selvbergingfiske i Chisasibi, Canada, i 1970-årene kan tjene som eksempel på et tradisjonelt lokalt forvaltningssystem med lave transaksjonskostnader. Cree indianernes fiske var bærekraftig og foregikk uten noen form for statlig regulering. Det var heller ingen andre kommersielle eller ikke-kommersielle interesser knyttet til fiskeområdene deres. Over tid hadde Cree indianerne skaffet seg viktig kunnskap blant annet om lokalisering av fisken til ulike årstider, om fiskens adferdsmønster og livssyklus, og om

høstingsteknikker. De tolket miljøsignaler i forhold til hvor og når man kunne fiske uten å skade fiskebestanden på lang sikt. En viktig variabel her var fangst per enhet fiskeinnsats. Men de innhentet også informasjon om artsammensetning, kjønns- og alderssammensetning og om størrelse og vekt. Denne kunnskapen var integrert i det lokale forvaltningssystemet, eksempelvis i form av regler/praksis for bruk av maskevidde på fiskenettene og for rotasjonsfiske. Berkes (2008) rapporterer også om bruk av sosiale sanksjoner for å regulere individuell adferd i samsvar med kollektivets interesser: Cree indianerne hadde utviklet et eget vokabular for å henge ut de som overtrådte gjeldende regler/praksis - en særdeles kostnadseffektiv form for håndhevelse!

Mens tradisjonell ressursutnyttelse innenfor lokale felleseiendomsregimer er kvalitativt orientert og har mye til felles med adaptiv forvaltning (Berkes, 2008; Berkes et.al, 2000), så er konvensjonell statlig forvaltning (byråkrati) mer kvantitativt orientert og basert på vitenskapelig ekspertise hos personer som selv ikke tar del i ressursutnyttelsen.⁹ Informasjonstilgangen om lokale forhold er derfor mer begrenset og kostnadskrevende i forhold til hva som er tilfellet med en tradisjonell erfaringsbasert lokal forvaltning. Tilgjengeligheten av lokal informasjon vil også delvis være avhengig av det statlige forvaltningsregimet's legitimitet i lokalbefolkningen. I tillegg krever byråkrati som forvaltningsmodell høy grad av legitimitet for å holde håndhevelseskostnadene nede. Hvis legitimiteten er lav, vil transaksjonskostnadene ved statlig kontroll av ressursutnyttelsen være høye (Ouchi, 1980).

Forhandlingskostnadene ved statlig regulering vil imidlertid være relativt lave siden færre involveres i beslutningsprosessen. I tillegg til lave forhandlingskostnader er det et annet forhold som kan peke i retning av statlig regulering: Et dysfunksjonelt lokalt forvaltningsregime. Årsaker til at et lokalt forvaltningsregime ikke fungerer kan for eksempel være mangelfull kunnskapsvervelse og kunnskaps-overføring mellom generasjonene, mangel på overensstemmelse når det gjelder lokale forvaltningsmål og, mer generelt, identitetsproblemer og normoppløsning innen det lokale felleseiendomsregimet.

Den samiske reindriften på Finnmarksvidda kan tjene som eksempel. Så lenge beiteressursene blir utnyttet på

⁹ Typisk opererer man her med likevektsbaserte, enbestands høstingsmodeller for å kontrollere bestand og oppnå maksimal avkastning, noe som i mindre grad er egnet til å håndtere komplekse og uforutsigbare dynamiske egenskaper ved ressursystemet (Berkes et.al, 2000).

bærekraftig vis er det vanskelig å se noen konflikt mellom lokale og nasjonale interesser. For reindriftsnæringens del syntes dette å være tilfellet før 1950. Basert på den såkalte siida-ordningen representerte reinforvaltningen på Finnmarksvidda den gang et bærekraftig og velregulert lokalt felleseiendomsregime (Bergstrøm, 2005; Eggertsson, 1998; Skonhoft og Johannesen, 2000).

Siida-ordningen var et arbeidsfellesskap der flere familier hadde dyrene sine i felles flokk. Driften var kollektiv selv om enkeltflokkene var under privat eiendom. I siste halvdel av 1900-tallet førte imidlertid ny teknologi, større grad av pengeøkonomi og sentralisering i bosettingsmønster til oppløsningstendenser i den kollektive driften. I tillegg kom den nye reindriftsloven som et formelt forvaltningssorgan eksisterende ved siden av samiske institusjoner. Tilgang til beiteområder og rekruttering til næringen ble gjennom dette regulert av norske administrative organer (Skonhoft og Johannesen, 2000).

Bergstrøm (2005) og Eggertson (1998) mener at flere av reglene som er innført av staten har stimulert til opportunistisk adferd blant reineierne og motivert dem til å øke sine bestander av rein. Eksistensen av to parallelle forvaltningssystemer kan også ha skapt usikkerhet og dermed vanskeliggjort koordinering mellom reineiere som har dyr på felles beite (Bergstrøm, 2005).

Alle disse faktorene synes å ha virket nedbrytende på det kollektive aspektet ved reindriften. De siste 20 årene har man hatt et overbeittingsproblem på Finnmarksvidda - det lokale felleseiendomsregimet har delvis brutt sammen og blitt karakterisert som et tilfelle av «allmenningens tragedie.» Det advares om at hvis reinbestanden ikke reduseres så vil Finnmarksvidda kunne bli åsted for en økologisk katastrofe (Vogt, 2007). Den lokale reinforvaltningen har dermed kommet i konflikt med nasjonale interesser. Det hersker imidlertid uenighet om hvilken medisin som bør foreskrives. De som betrakter situasjonen som et klassisk «allmenningens tragedie» går for privatisering av beiteressursene eller direkte statlig regulering. Andre mener staten selv er ansvarlig for overbeittingsproblemet og etterspør en revisjon av gjeldende lover og regler for å stimulere til bestandsreduksjoner lokalt, og for å styrke det kollektive aspektet i den lokale reinforvaltningen (Bergstrøm, 2005; Eggertsson, 1998).

4 NÅR LOKALE OG STATLIGE INTERESSER ER I KONFLIKT

Vi skal nå bevege oss fra tilfeller hvor det i utgangspunktet ikke er noen konflikt mellom lokale og statlige interesser til situasjoner med slike konflikter. I det følgende kommer tre ulike teoretiske perspektiv på hvordan slike konflikter kan forstås og håndteres i forhold til valg av forvaltningsnivå. En sentral skillelinje er hvorvidt staten kan betraktes som representativ eller ikke. Som et eksempel på det første starter vi med økonomisk velferdsteori. Deretter følger Public Choice og institusjonell økonomisk teori.

Velferdsøkonomi

Velferdsteorien foreskriver statlig inngripen i et frikonkurransemarked under to hovedformer for markedssvikt, offentlige goder og eksternaliteter. Grovt sett rettferdiggjøres statlig inngripen når naturressurser representerer offentlige goder eller når lokal ressursutnyttelse påfører andre deler av samfunnet negative velferdseffekter. Staten betraktes her som representativ i den forstand at den forutsettes å kunne identifisere og kostnadseffektivt implementere den ressursallokering som maksimerer befolkningens samlede velferd.

På grunn av manglende ekskluderingsmuligheter og ikke-rivalisering i forbruk fungerer ikke markedet i forhold til å regulere produksjon og fordeling av offentlige goder. Når godet først er produsert vil ingen ha insentiver til å betale for godet siden det uansett er fritt tilgjengelig for alle. Det er dermed ingen produksjonsinsentiver blant private aktører. Evnen og kapasiteten til å dekke produksjonskostnadene gjennom innkreving av skatt gjør imidlertid staten til en naturlig tilbyder. Men uten en markeds mekanisme som kan avsløre enkeltaktørenes preferanser står staten overfor et problem: Hvordan identifisere det optimale kvantum av det offentlige godet?

I teorien innebærer ikke-rivalisering i forbruk at optimalt produksjonsvolum inntreffer der aggregert marginal betalingsvillighet for godet tilsvarer marginal produksjonskostnad. I praksis vil det imidlertid være vanskelig å innhente informasjon om forbrukernes betalingsvilje for et offentlig gode. Hvis forbrukerne skattlegges (eller tror de skattlegges) i henhold til hva de oppgir av betalingsvilje, vil de ha insentiv til å underrapportere betalingsviljen for å redusere egen kostnad forbundet med finansieringen av godet. Dette er kjent som gratispassasjerproblemet. Mye

av fokuset i velferdsøkonomien er rettet mot å finne mekanismer for å avdekke forbrukernes sanne preferanser for offentlige goder.

I vår sammenheng representerer gratispassasjerproblemet konflikten mellom tilpasningen til ulike lokale forvaltningsenheter (fylker, kommuner eller lokale felleseieendomsregimer) og målsettingen for staten (nasjonens beste). Et nærliggende eksempel er forvaltningen av de store rovdirene i Norge. Levedyktige bestander av rovdire genererer eksistensverdi blant befolkningen og kan dermed betraktes som rene offentlige goder. Rovdirene representerer imidlertid også kostnader for folk lokalt - de forsyner seg av husdyr på utmarksbeite og skaper frykt blant folk som bor i nærheten av rovdirerområdene. Selv om en stor andel av Norges befolkning mener Norge bør ha levedyktige bestander av de store rovdirene, er det dermed få fylker eller kommuner som ønsker rovdirene velkommen til egne utmarksområder (se Linnell og Bjerke, 2002). I et velferdsøkonomisk perspektiv bør derfor staten sikre forsyningen av disse godene.

Striden om forvaltningsområde for ulv er illustrativt. I en tid da ulven praktisk talt var utryddet i Norge tok staten grep og fredet den i 1972. Ulven fikk etter hvert tildelt områder der den ble underlagt sterkere vern enn ellers. «Ulvesonen» ble vedtatt i 2000 og berørte 25 kommuner i fylkene Hedmark, Akershus og Østfold (Grefsrud og Overvåg, 2004). Etter en intens politisk prosess i 2004 ble «ulvesonen» avløst av «forvaltningsområde for ynglende ulv», som strekker seg utover deler av fylkene Hedmark og Akershus og hele Oslo og Østfold. Helt siden fredningen har det vært debatt om hvor stor bestand Norge bør ha av ulv og hvor den bør lokaliseres. Lokaliseringsspørsmålet illustrerer naturligvis kjernen i forsyningsproblemet - få fylker eller kommuner er villige til å ta hele kostnaden ved å ha en levedyktig bestand av ulv når nytten av den (eksistensverdien) fordeles jevnt over hele landets befolkning. Staten har søkt å løse dette fordelingsproblemet ved hjelp av kompensasjonsordninger for dem som mister husdyr - da først og fremst sau og rein - på grunn av ulvens nærvær.

Den andre formen for markedssvikt som rettferdiggjør statlig inngripen er eksternaliteter. Både problemformulering og forslag til løsning er nært beslektet med allmen-

ningens tragedie (se overfor), men konflikten står nå mellom ulike lokale enheter (for eksempel lokale felleseieendomsregimer, kommuner eller fylker) heller enn mellom enkeltindivider innenfor en lokalitet. Et lokalt felleseieendomsregime som i seg selv er velfungerende, kan nå altså representere et problem for staten fordi det genererer negative velferdseffekter for andre aktører.

En eksternalitet kan sies å finne sted når en handling til en aktør (gruppe) A påvirker velferden til en aktør (gruppe) B, gitt at B ikke kan påvirke handlingen til A, og at A ignorerer velferdseffekten på B (Baumol og Oates, 1988, s.17). Statens rolle er først og fremst å korrigere markedet for (potensielt Pareto relevante) eksternaliteter, slik at potensielle verdier som ikke omsettes i markedet skal kunne realiseres dersom dette gir en netto velferdsgevinst for samfunnet.¹⁰ Staten betraktes altså som representativ i den forstand at den maksimerer samlet velferd i samfunnet - den står som garantist for samfunnsøkonomisk effektiv forvaltning.

Det ligger noen ikke uttalte og implisitt gitte forutsetninger til grunn for statens rolle i velferdsteorien. For det første må økonomien i utgangspunktet være karakterisert av positive transaksjonskostnader. I en økonomi uten transaksjonskostnader ville jo alle potensielle eksternaliteter i prinsippet være forhandlet bort, og effektiviseringspotensialet til statlig regulering ville dermed være borte (Vatn, 2005; Bromley, 1991; Dahlman, 1979). For det andre tas den institusjonelle strukturen og fordelingen av eiendomsrettigheter for gitt, slik at ansvarlig og offer for eksternaliteten betraktes som rettmessig identifisert (se Coase, 1960, for en kritikk av denne forutsetningen). For det tredje må transaksjonskostnadene ved statlig regulering være mindre enn i en ren forhandlingsøkonomi (Vatn, 2005). Hvis den siste forutsetningen ikke er oppfylt vil statlig regulering naturligvis være helt uten effektiviseringspotensial.

Med disse forutsetningene i bunn kan statlig regulering knyttes til «forurenser-betaler-prinsippet.» Her omfordles rettigheter mellom den ansvarlige og offeret for eksternaliteten - den ansvarlige får innskrenket sine rettigheter mens offeret får utvidet sine. Men offeret får ikke nødvendigvis tilkjent fulle rettigheter siden omfordelingsregelen baseres på samlet velferdsmaksimering heller enn rene for-

¹⁰ Det at eksternalitetene er potensielt Pareto relevante innebærer at statlig inngripen tillates å medføre redusert velferd til noen enkeltindivider så lenge netto velferdssendring for samfunnet er positiv.

delingshensyn. Regelen sier at så lenge en statlig inngripen - for eksempel i form av å legge en avgift på den eksternalitetsgenererende aktiviteten til den ansvarlige - øker nytten til offeret med mer enn summen av kostnaden til den ansvarlige og reguleringskostnaden, så skal staten gripe inn for å sikre samfunnsøkonomisk effektivitet (internalisere eksternaliteten). Høye reguleringskostnader (transaksjonskostnader) kan altså gjøre statlig inngripen samfunnsøkonomisk ulønnsomt, og dermed virke til å opprettholde status quo og slik beskytte interessene til den ansvarlige for eksternaliteten (Vatn, 2005). Konseptet er altså en blanding av fordelingsbeslutninger (hvem er offer og hvem er ansvarlig) og effektivitetshensyn (maksimering av netto velferd).

Norsk elgforvaltning kan tjene som eksempel her. Selv om hjortevilt er statens eiendom og viltloven utpeker staten som øverste myndighet når det gjelder å sette bestandsmål, så er det valgte råd på kommune- og fylkesnivå, bestående blant andre av grunneiere, som *de facto* setter årlige høstingskvoter (Olaussen, 2000; Storaas et.al, 2001). I praksis er altså elgbestanden lokal eiendom i den forstand at lokale interessenter kontrollerer og tilegner seg den nyttestrøm som elgbestanden genererer i kraft av å være et populært jaktobjekt. Innføring av selektiv høsting, blant andre ting, førte til en kraftig økning i elgbestand og årlige høstingskvoter i Norge i etterkrigstiden. Lokale grunneiere - som i følge viltloven har rett på høstingsutbyttet av hjortevilt som felles på egen grunn - fikk tilsvarende en kraftig nytteøkning i form av økt jaktutbytte. Den høye elgtettheten har imidlertid også en utgiftsside. Høy ulykkesfrekvens i form av elgpåkjørsel av bil og tog representerer betydelige materielle og menneskelige kostnader. Disse kostnadene fordeles ut over hele befolkningen. Siden nytten av elgen stort sett tilegnes lokalt, så står vi her potensielt overfor et klassisk eksternalitetsproblem der lokale aktører - som *de facto* kontrollerer elgbestanden - har insentiver til å holde en for stor elgbestand i samfunnsøkonomisk forstand. Hvis de lokale aktørene kan betraktes som ansvarlige for den høye elgtettheten, så bør staten - fra et velferdsøkonomisk perspektiv - regulere elgbestanden i form av høstingskvoter.

Public Choice

Mens velferdsøkonomien tillegger staten en svært positiv rolle stiller public choice-teorien seg svært skeptisk til det

statlige byråkratiets evne til å drive effektiv ressursforvaltning og i den forstand være representativ for befolkningen. Coase (1960) følger velferdsøkonomenes resonnement om at det er betydelige kostnader heftet ved markeds-transaksjoner (positive transaksjonskostnader og eksternaliteter), men siden det også hefter betydelige kostnader ved statlig regulering av markedet tviler han på statens evne til å effektivisere økonomien. Det er nettopp effektivitetstapet i forbindelse med statlig regulering og vare- og tjensteproduksjon som er tema for Public Choice-teorien.

Til forskjell fra velferdsøkonomien - som betrakter staten som en enhetlig aktør - karakteriserer Public Choice-teorien statlig forvaltning som et samspill mellom flere og forskjellige aktører med interessemotsetninger og koordineringsproblemer (Moene, 1986). Aktørene - som her kan være både velgere, politikere og byråkrater - tillegges videre de samme adferdsforutsetninger som velferdsteorien bruker for markedsaktører - individuell rasjonalitet og egeninteresse.

Pionerene Buchanan og Tullock (1962) følger opp Coase sitt argument og knytter avveiningen mellom marked og offentlig sektor til hvilke beslutningsregler som gjelder for kollektiv handling (statlig regulering). Tar vi utgangspunkt i et marked befengt med eksterne kostnader (eksternaliteter) så representerer kollektiv handling en mulighet til å internalisere de eksterne kostnadene. Dersom kollektiv handling baseres på enstemmighet vil de eksterne kostnadene kunne internaliseres i sin helhet (hver enkelt aktør har mulighet til å legge ned veto mot ordninger som påfører ham en ekstern kostnad), men beslutningskostnadene vil være skyhøye. Hvis kollektiv handling derimot baseres på enkelt flertall vil beslutningskostnadene være mer moderate, men til gjengjeld vil en langt mindre del av de eksterne kostnadene være internalisert (Buchanan og Tullock, 1962). Uansett hvilken beslutningsregel som velges vil det være heftet kostnader ved statlig regulering.

I tillegg til internalisering av eksterne kostnader så er produksjon av offentlige goder et hovedanliggende for staten (jf. figur 1). Public Choice-litteraturen peker på at det generelt vil være avvik mellom befolkningens (velgergruppens) preferanser for godene og omfanget som politikerne bestemmer skal produseres (Downs, 1960).¹¹ I Downs' (1960) modell oppstår dette avviket under forutsetning av

¹¹ Til forskjell fra velferdsøkonomisk teori er det her snakk om avvik mellom hva befolkningen faktisk etterspør og det staten/byråkratiet tilbyr av det offentlige godet selv om befolkningens sanne preferanser er kjent for staten/byråkratiet.

at individuelt rasjonelle - men delvis uinformerte¹² - velgere maksimerer individuell nytte med hensyn på valg av politisk parti, mens regjerende politiske partier maksimerer sjansen for å bli gjenvalgt med hensyn på statlig produksjonsomfang (med tilhørende utgiftsbudsjett og skattefinansiering). Det regjerende parti vil identifisere det produksjonsomfang som på marginen gir balanse mellom stemmer vunnet (pga at produksjonen genererer nytte for befolkningen) og stemmer tapt (pga at produksjonskostnadene må dekkes ved å øke skattetrykket på befolkningen). Downs (1960) mener dette medfører underbudsjettering hvor samlet produksjon av offentlige goder er mindre enn befolkningens etterspørsel.

I en studie fra Sverige finner Ågren, Dahlberg og Mörk (2006) empirisk grunnlag for å hevde at det er avvik mellom velgerne og de valgte politiske representantene når det gjelder preferanser. I motsetning til Downs' modell, indikerer studien at de valgte politiske representantene ønsker et høyere offentlig forbruk enn hva velgerne gjør. Uavhengig av om det foreligger under- eller overbudsjettering, så representerer avvikende preferanser mellom velgere og valgte politiske representanter uansett et effektivitetstap når det gjelder statlig vare- og tjenesteproduksjon.

Ser man bort fra problemet med avvikende preferanser og betrakter befolkningens preferanser som tilfredstilt av politikernes beslutninger, så vil statlig produksjon av offentlige goder likevel kunne generere effektivitetstap. Under forutsetning om en passiv sponsor (bevilgende myndighet) og et budsjettmaksimerende byrå, viser Niskanen (1994) at det generelt vil være en overproduksjon av offentlige goder og en sterk tendens i retning av en budsjettildeling som er større enn byråets faktiske produksjonskostnader - altså ineffektivitet i form av budsjettslakk.

Ved å argumentere for at det innenfor statlig regulering og vare- og tjenesteproduksjon er mekanismer som virker i retning av ineffektivitet, underkjenner Public Choice-litteraturen velferdsøkonomiens tillit til statlig regulering av markedet og produksjon av offentlige goder. Selv om det først og fremst er markedet som fremheves som et effektivt alternativ til statlig regulering, finnes også argumenter som favoriserer lokal foran statlig regulering. Niskanen's

(1994) teori om byråkratiets ineffektivitet er i følge ham selv mer dekkende for statlig enn lokal offentlig forvaltning. Det vil være mindre og mer oversiktlige forhold i lokal forvaltning. Følgelig vil informasjonsskjevheter representere et mindre problem og personlige relasjoner mellom aktørene (normer) vil ha større betydning. En lokal offentlig forvaltning vil slik sett være mer representativ enn en statlig offentlig forvaltning.

I tillegg vil det potensielt eksistere alternativer på tilbuds-siden under lokal forvaltning. Tiebout (1956) formulerer en modell som rendyrker dette poenget. Han argumenterer for en desentralisert løsning på offentlig vare og tjenesteproduksjon hvor en forutsetning om innbyggers mobilitet mellom ulike lokale forvaltningsenheter (kommuner) virker til å avsløre forbrukernes sanne preferanser for et offentlig gode (vi er nå i den nederste boksen til venstre i figur 1 - altså lokale offentlige goder). Gitt flere kommuner med ulike tjenestetilbud og ulikt skattetrykk, gitt en optimal kommunestørrelse og gitt at innbyggerne kan velge bostedskommune kostnadsfritt (perfekt mobilitet) under perfekt informasjon om offentlig tjenestetilbud og skattetrykk i de ulike kommunene, så vil innbyggerne i henhold til egne preferanser og inntekt fordele seg over de ulike kommunene på en slik måte at nytten til hver enkelt maksimeres (Tiebout, 1956). På denne måten løses representativitetsproblemet.

I vår sammenheng kan lokale offentlige goder være natur-områder som genererer rekreasjons- og estetisk verdi for innbyggerne i en kommune eller et bostedsområde. Wu og Cho (2003) finner for eksempel spor av Tiebout-mekanismen i en studie fra hovedstadsområdet Portland, Oregon, i USA. De lar lokale offentlige goder være representert ved miljøfaktorer som for eksempel tilgjengelighet til elver, andelen av park- og våtmarksområder og høydeforhold (utsikt), og finner at det er en positiv korrelasjon mellom husholdningenes inntekt og tilgangen på disse miljøfaktorene. Husholdninger med størst inntekt bosetter seg i områder som ligger nærmest elver og park- og våtmarksområder, og høyest i terrenget.

Institusjonell økonomi

Public Choice-teorien utvider velferdsteorien ved å overføre dens adferdsforutsetninger også på offentlige aktører, og stiller seg kritisk til velferdsøkonomi på grunnlag av

¹² Uinformert om den faktiske kostnads- og nyttestrøm som statlig produksjon av det offentlige godet genererer.

rene effektivitetsbetraktninger. Institusjonell økonomi moderer disse adferdsforutsetningene og gir sosiale normer større plass. Videre understrekes det at effektivitets- og fordelingsbetraktninger ikke kan isoleres hver for seg - enhver markedsløsning avspeiler nødvendigvis en bestemt fordelingsstruktur (Bromley, 1991). Spørsmålet om hvilken organisering av økonomien som er mest hensiktsmessig må dermed besvares i henhold til hvilke fordelingskriterier som legges til grunn.

Som før sagt så er det vanlig å koble type eiendomsregime til godeklassifikasjonen i figur 1 i økonomiske lærebøker. Det å basere regimeimplikasjoner på naturressursenes egenskaper når det gjelder ekskluderingsmuligheter er imidlertid problematisk (Vatn, 2005; Bromley, 1991). Forholdet kan like gjerne være motsatt slik at ekskluderingskostnadene bestemmes av hvilket eiendomsregime ressursen forvaltes under. Dette betyr at avkastningspotensialet til en naturressurs kan være avgjørende for valg av eiendomsregime.

Ta landjord i utviklingsland som eksempel. Det er en tendens til at produktiviteten av (prisen på) landjord synker med avstanden fra urbane sentre (Bromley, 1991). Type eiendomsregime varierer også med avstanden fra urbane sentre. Privat eiendomsrett til landjord er først og fremst utbredt i og i nærheten av urbane sentre der prisen på landjord er høy. Hyppigheten av ikke-private eiendomsformer øker med avstanden fra urbane sentre. Først kommer lokale felleseiendomsregimer, dernest statseiendom og til slutt uregulert i de ytterste utkantområder hvor produktiviteten (og dermed verdien) av landjord er lavest (Bromley, 1991). Dette betyr at privat eiendomsrett til landjord er overrepresentert i områder hvor produktiviteten av landjord er høy. Med synkende produktivitet finner vi regimer basert suksessivt på lokal felleseiendom, statseiendom og uregulert utnyttelse.

I områder hvor landjorden har høy verdi kan en forvente at det kreves en større ressursinnsats for å beskytte den mot potensielle inntrengere. Høy avkastning gir naturligvis også større rom for å utvikle og ta i bruk mer sofistikerte og kostnadskrevende institusjoner som nettopp privat eiendomsrett og marked, hvor bruk av fullstendige kontrakter og velutviklede lovgivende, dømmende og håndhevende myndigheter er en forutsetning. Er avkastningen lavere kan ikke slike kostnadskrevende institusjoner forsvares. Avkastningen kan allikevel være høy nok til

at de som livnærer seg av landjorden evner å utvikle og opprettholde mer uformelle og normbaserte institusjoner for å regulere ressursbruken. Her finner vi lokale felles-eiendomsregimer. I områder hvor produktiviteten av landjorden er så lav at lokale befolkningsgrupper selv ikke finner det verdt å regulere bruken finner vi statseieendomsregimet. Her kan det typisk være snakk om statlig regulering i form av fredning av vilt, vern av skog og etablering av nasjonalparker. Til sist, der produktiviteten av landjorden er lavest, finner vi de helt uregulerte områdene (Bromley, 1991).

I motsetning til økonomene fra «The property rights school», som mener at valg av privat eiendomsrett og marked som institusjonsform leder til høy avkastning i utnyttelsen av naturressurser, så antyder altså institusjonelle økonomer at årsaksforholdet er motsatt - naturressurser med høy avkastning leder til bruk av privat eiendomsrett og marked (Bromley, 1991; Vatn, 2005). Og når lokale felles-eiendomsregimer observeres i områder med mer moderat avkastning av landjorden, skyldes ikke dette - slik bl.a. Hardin (1968) og Demsetz (1967) antyder - at regimet ikke er effektivt nok. Det er heller slik at lokale felleseiendomsregimer er «skreddersydd» for forvaltning av ressurser med moderat avkastning. Ressursenes avkastningspotensialer er altså bestemmende for de ulike eiendomsregimenes mulighetsområde.

Mulighetsområdet for de ulike eiendomsregimene bestemmes også av statens rolle som håndhever av eiendomsforhold. Forstår man eiendom som en nytte- eller inntektsstrøm, så svarer en eiendomsrett til det å ha kontroll over en nytte- eller inntektsstrøm (Bromley, 1991). Muligheten for å kontrollere en nytte- eller inntektsstrøm avhenger videre av samfunnets anerkjennelse av eiendomsforholdet. Eiendomsrett er som sådan en samfunnsmessig relasjon: Et individs krav om eiendom blir først en rett i kraft av samfunnets forpliktelse til å respektere kravet (Bromley, 1991; Williams, 1977). Statens rolle som lovgiver og beskytter av eiendomsrett er dermed av avgjørende betydning for hvordan ulike eiendomsregimer vil fungere.

Når man observerer forvaltningsproblemer innen eksempelvis lokale felleseiendomsregimer, skyldes ikke dette nødvendigvis interne problemer i form av allmenningens tragedie. Det kan like gjerne være snakk om problemer i forbindelse med ytre press og mangelfull eiendomsbeskyttelse fra staten sin side. Bromley (1991) hevder at «tragedien» i

mange tilfeller kan spores tilbake til sentrale myndigheters unnfallenhet når det gjelder å beskytte rettighetene til folk som bor i mindre produktive områder. I noen tilfeller har sågar myndighetene direkte undergravd lokalbefolkningens tradisjonelle bruk av og rettigheter til naturressurser. Det stilles altså spørsmål ved statens representativitet i form av at staten mangler legitimitet i befolkningen.

Vi kan gå tilbake til kolonitidens Afrika for å finne eksempler. Lokalbefolkningens ressursutnyttelse i kolonilandene ble raskt underlagt de Europeiske kolonimaktens institusjonelle organisering. Kolonimaktens hensikt med dette var både å fremme dyrking av avlinger som var av interesse for dem selv, å sikre skatteinntekter til opprettholdelse av egen administrasjon, og å styrke egen posisjon gjennom å svekke de stedegnes institusjoner (Bromley, 1991). Lokalbefolkningen ble ekskludert fra store naturområder og mistet rettigheter i forhold til viktige naturressurser, oftest uten noen form for kompensasjon (Marks, 1984). Tradisjonelle lokale autoritetssystemer som i en årrekke hadde bidratt til en bærekraftig utnyttelse av naturressursene ble brutt ned og ødelagt (Marks, 1984; Bromley, 1991).

Situasjonen bedret seg ikke mye etter frigjøringen. Sentrale myndigheter i de nye uavhengige nasjonalstatene viste liten interesse for å gjenoppbygge de lokale autoritetssystemene (Bromley, 1991; Marks, 1984). Tvert i mot ble bruken av lokale naturressurser i stor grad satt under statlig kontroll. Inspirert av kolonimaktens perspektiv på naturressursforvaltning, nemlig å verne landskap og naturressurser ved å separere dem fra lokalbefolkningens daglige aktiviteter, var hovedoppskriften for myndighetene å etablere verneområder, som for eksempel nasjonalparker og viltreservater (Marks, 1984). Som Wells (1992) observerer, så genererer vernede områder oftest nytte og kostnader som er asymmetrisk fordelt mellom lokalt, nasjonalt og globalt nivå. Grovt sett så er nytten av vernede områder liten lokalt, større nasjonalt og potensielt svært stor globalt. Kostnadene følger en motsatt trend, og er betydelige lokalt, moderate nasjonalt, og relativt små globalt (Wells, 1992). For lokalbefolkningen medfører eksempelvis fellingsrestriksjoner og raskt økende viltbestander nært inntil landsbyområder både mindre tilgang på kjøtt og store ødeleggelser på avlinger (Marks, 1984).

Myndighetenes legitimitet i lokalbefolkningen ble naturlig nok lav gjennom en slik viltforvaltning. I kombinasjon

med begrenset finansiell kapasitet medførte dette at myndighetene i liten grad klarte å oppfylle målsettingen om bærekraftige viltbestander. Det oppstod et institusjonelt vakuum i forvaltningen av lokale fellesressurser (Bromley, 1991). Lokalbefolkningen hadde mistet både forvaltningsansvar og jaktrettigheter, men hadde en tilbøyelighet til å drive med illegal selvbergingsjakt. I tillegg tiltrakk det institusjonelle vakuemet seg ikke-lokale, kommersielle krypskytterbander. Til sammen utgjorde dette en betydelig trussel for flere av viltbestandene (Marks, 1984; Leader-Williams, Albon og Berry, 1990).

Fra 1980-årene innså man i større grad at lokalbefolkningen spiller en avgjørende rolle når det gjelder å oppnå en bærekraftig viltforvaltning. Det ble etablert flere programmer, som for eksempel CAMPFIRE i Zimbabwe, ADMAD i Zambia, NRMP i Botswana og LIFE i Namibia, som tok sikte på å integrere lokalbefolkningen i forvaltningen av naturressursene (Marks, 2001). Gjennom disse programmene er lokalbefolkningen i større grad ment å få nytte godt av de verdier som lokale naturressurser representerer, for eksempel i form av inntektsoverføringer fra kommersiell trofe-jakt og viltturisme (Lewis og Alpert, 1997; Marks, 2001). Viltforvaltningen får følgelig større legitimitet i lokalbefolkningen og dermed bedre vilkår for å lykkes.

5 OSTROM'S SJU KRITEIRER FOR VELFUNGERENDE LOKALE FELLESEIENDOMSREGIMER

I boka «Governing the Commons» har Elinor Ostrom (1990) gjennom en litteraturstudie samlet data for en rekke lokale felleseiendomsregimer rundt om i verden. Ved hjelp av datamaterialet søker hun å identifisere faktorer som er felles for de regimene som fremstår som velfungerende. Disse er blitt til Ostrom's sju kriterier (design principles) for velfungerende lokale felleseiendomsregimer (Ostrom, 1990, s.90). I det følgende gjengis disse kriteriene (fritt oversatt fra engelsk) for å kaste empirisk lys over de teoriene som er gjennomgått overfor.

Ostrom's to første kriterier sammenfaller i stor grad med hva Cyriacy-Wantrup og Bishop (1975) legger i sin definisjon av et lokalt felleseiendomsregime (se overfor). Det første kriteriet svarer til definisjonens første del, og sier at *et velfungerende lokalt felleseiendomsregime krever klart definerte grenser for hvor mange og hvem som har adgang til å utnytte ressursene, og at ikke-eiere må effektivt kunne eksklud-*

deres. Det andre kriteriet berører definisjonens andre del og lyder; *regler for uttak av en ressurs på kort sikt må samsvare med mer langsiktige investeringsregler for ressursen, og begge må reflektere ressursens spesifikke egenskaper og dens omgivelser*. Uttaksregler kan her bety restriksjoner både på hvor mange og hvem som kan høste av ressursen, tid og sted for høstingen, og hvilken teknologi som kan brukes. Investeringsregler dreier seg for eksempel om restriksjoner på samlet uttak og om vedlikeholdsinnsats, og har som formål å sikre en bærekraftig ressursbestand over tid.

Hvis bare ett eller ingen av disse kriteriene er oppfylt - altså en situasjon med et ubestemt eller ubegrenset antall eiere og/eller en manglende eller inkonsistent intern struktur av rettigheter og forpliktelser - kan forklaringsmodeller som allmenningens tragedie og fangenes dilemma ha sin relevans. I dette tilfellet må man ta stilling til hvilken medisin som bør foreskrives. Som vi ser av diskusjonen overfor finnes det ingen universalmedisin. Gjennomgangen av de ulike teoretiske perspektivene antyder mer enn noe annet at den institusjonelle konteksten er av helt avgjørende betydning. I noen tilfeller vil sterkere statlig regulering være svaret, i noen vil privatisering kunne virke, i noen kan lokal offentlig regulering være det beste og i noen er det mest å vinne på å styrke det lokale kollektive aspektet i ressursutnyttelsen - altså legge forholdene til rette for et lokalt felleseiendomsregime.

De fire neste kriteriene kaster spesifikt lys over transaksjonskostnadsteori som forklaringsmodell. Det tredje kriteriet sier at *de som berøres av reglene for ressursbruk bør delta i modifiseringen av dem*. For det første medfører dette at de som former reglene har inngående kunnskap om lokale forhold, noe som virker til å redusere informasjonskostnadene. For det andre vil brukernes deltakelse i institusjonsutvikling øke forståelsen og styrke legitimiteten for reglene. Dette gir redusert grad av opportunistisk adferd blant brukerne og kan dermed redusere håndhevelseskostnadene. Det fjerde og femte kriteriet sier henholdsvis at *overvåkning av ressursbruken skal gjøres av brukerne selv* og at *regelavvik bør straffes i tråd med alvorlighetsgrad av brukerne selv*. Overvåkning og sanksjonsutøvelse blir gjennom dette en del av høstingsaktiviteten, og kan som sådan redusere håndhevelseskostnadene. Kriterium seks understreker at *felleseiendomsregimet må ha kostnadseffektive mekanismer for konflikthåndtering*. Dette kan spores tilbake til hva vi forbinder med klan i transaksjonskostnadsteorien hvor transaksjonene baseres på løse og ufullstendige

kontrakter som i stor grad håndheves av sosiale sanksjoner - altså en kostnadseffektiv håndhevelse.

Til slutt har vi kriterium sju som lyder; *felleseiendomsregimet må være anerkjent av sentrale myndigheter*. Dette kan relateres direkte til diskusjonen under institusjonell økonomi hvor det poengteres at det ofte kan være eksterne krefter og rammebetingelser heller enn interne mekanismer som er årsak til at lokale felleseiendomsregimer ikke fungerer.

6 OPPSUMMERING

Artikkelen diskuterer lokal versus sentral regulering av lokale fellesressurser i lys av ulike perspektiver i økonomifaget. Disse perspektivene er til dels svært ulike, men har alle sitt å bidra med når det gjelder spørsmålet om valg av forvaltningsnivå. Artikkelen hovedbudskap er at hvert av disse perspektivene har relevans avhengig av hvilken institusjonell kontekst vi befinner oss i.

La oss ta et historisk blikk på rovviltforvaltningen i Norge for å illustrere dette poenget. Tidlig på 1800-tallet var det i utgangspunktet ingen konflikt mellom lokale og statlige interesser når det gjaldt forvaltning av de fire store rovdypene, bjørn, ulv, jerv og gaupe. Rovdyrene ble jaktet på av lokale jegere fordi de ble sett på som skadedyr. Mot midten av 1800-tallet kom imidlertid en flik av konflikt til syne. Staten så at bekjempelse av rovdypene ville stimulere økonomien ute i distriktene. Hver enkelt jeger fant det imidlertid ikke verdt å bruke så mye tid på jakt. Man stod overfor et klassisk gratispassasjerproblem. Utryddelse av rovdypene kunne betraktes som et rent offentlig gode - de fleste nøt godt av skadedyrbekjempelse, ingen kunne ekskluderes fra dette godet og det var heller ingen rivalisering i forbruk. I følge velferdsteorien burde staten dermed ta ansvar og sørge for forsyningen. Det gjorde den også - staten stimulerte til økt jakt ved å innføre skuddpremier på rovdypene. Siden rovdypene den gang hadde svært få tilhengere var det tilsynelatende ingen problemer med representativitet når det gjaldt en slik forvaltningspolitikk. Innen 1960 var alle de fire rovdypene så godt som utryddet i Norge.

Befolkningens preferanser i forhold til rovdyp endret seg imidlertid etterhvert. I begynnelsen av 1970-årene var det ikke lenger snakk om skuddpremier. Tvert i mot ble både bjørn, ulv og jerv fredet. Nye aktører var kommet på

banen - nemlig de mange som mener at rovdirene har sin naturlige plass i norsk fauna. Interessekonflikter oppstod mellom lokale næringsdrivende og storsamfunnet. Det er der vi står i dag - en rovviltforvaltning der konfliktnivået er relativt høyt mellom ulike interessegrupper. I en slik situasjon er det vanskeligere å forholde seg til begrepet «representativ stat.» Spørsmålet om representativitet blir et fordelingsspørsmål - representativ i forhold til hvem?

REFERANSER:

- Alchian, A. og H. Demsetz (1973): The Property Rights Paradigm, *Journal of economic history* 13, 16-27.
- Baumol, W. J. og W. E. Oates (1988): *The Theory of Environmental Policy*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Berge, E. (2001): «Allmenningens tragedie» - frå metafor til teori. Ein litteraturoversikt, *Sosiologisk årbok 2001* (bind 1), 113-141. Universitetet i Oslo, Oslo.
- Bergström, C. (2005): *Claiming Reindeer in Norway: towards a theory of the dynamics of property regime formation and change*, Doctor of Philosophy (Ph.D.) Thesis 2005:6, Norwegian University of Life Sciences.
- Berkes, F. (2008): *Sacred Ecology*. Routledge, New York.
- Berkes, F., J. Colding og C. Folke (2000): Rediscovery of Traditional Ecological Knowledge As Adaptive Management, *Ecological Applications* 10(5), 1251-1262.
- Bromley, D. W. (2006): *Sufficient Reason*. Princeton University Press, Oxford.
- Bromley, D. W. (1991): *Environment and Economy. Property Rights and Public Policy*. Blackwell, Oxford.
- Buchanan, J. M. (1965): An Economic Theory of Clubs, *Economica* 32, 1-14.
- Buchanan, J. M. og G. Tullock (1962): *The Calculus of Consent*. Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Coase, R. H. (1988): The New Institutional Economics, *The American Economic Review* 88(2), 72-74.
- Coase, R. H. (1960): The Problem of Social Cost, *Journal of Law and Economics* 3, 1-44.
- Coase, R. H. (1937): The Nature of the Firm, *Economica* 4, 386-405.
- Convention on Biological Diversity (2010): <http://www.cbd.int/ecosystem/principles.shtml>.
- Cornes, R. og T. Sandler (1986): *The Theory of Externalities, Public Goods, and Club Goods*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Ciriacy-Wantrup, S. V. og R. C. Bishop (1975): «Common Property» as a Concept in Natural Resources Policy, *Natural resources journal* 15, 713-27.
- Dahlman, C. J. (1979): The Problem of Externality, *Journal of Law and Economics* 22, 141- 62.
- Demsetz, H. (1967): Toward a theory of property rights, *The American Economic Review* 57, 347-59.
- Downs, A. (1960): Why the Government Budget is Too Small in a Democracy, *World Politics* 12(4), 541-563.
- Eggertsson, T. (1998): The Economic Rationale of Communal Resources, i: Berge, E. og N. C. Stenseth (redaktører), *Law and the Governance of Renewable Resources. Studies from Northern Europe and Africa*. ICS Press, Oakland.
- Grefsrud, R. og K. Overvåg (2004): Konsekvenser av rovdyr og rovdyrpolitikk i «ulvesonen», ØF-rapport nr. 04, Østlandsforskning.
- Hardin, G. (1968): The Tragedy of the Commons, *Science* 162, 1243-48.
- Hardin, G. og J. Baden (redaktører) (1977): *Managing the Commons*. Freeman, San Francisco.
- Jaren, V. m.fl. (2003): Moose in Modern Integrated Ecosystem Management - How Should the Malawi Principles be Adapted?, *Alces* 39, 1-10.
- Leader-Williams, N., S. D. Albon og P. S. M. Berry (1990): Illegal Exploitation of Black Rhinoceros and Elephant Populations: Patterns of Decline, Law Enforcement and Patrol Effort in Luangwa Valley, Zambia, *Journal of Applied Ecology* 27, 1055-1087.
- Lewis, D. M. og P. Alpert (1997): Trophy Hunting and Wildlife Conservation in Zambia, *Conservation Biology* 11(1), 59-68.
- Linnell, J. D. C. og T. Bjerke (2002): Frykten for ulven. En tverrfaglig utredning, NINA Oppdragsmelding 722, 1-110, Trondheim.
- Marks, S. A. (2001): Back to the Future: Some Unintended Consequences of Zambia's Community-Based Wildlife Program (ADMADE), *Africa Today* 48 (1), 120-141.
- Marks, S. A. (1984): *The Imperial Lion: Human Dimensions of Wildlife Management in Central Africa*. Westview Press, Boulder, Colorado.
- Mesterton-Gibbons, M. (1993): Game-Theoretic Resource Modeling, *Natural Resource Modeling* 7(2), 93-147.
- Moene, K. O. (1986): Byråkrati og alternative organisasjonsmåter, *Særtrykk fra Nordisk Tidsskrift för Politisk Ekonomi* (19), 41-52.

- Musgrave, R. A. (1969): Provision for Social Goods, i: Margolis, J. og H. Guitton (redaktører), *Public Economics*. McMillan, London, s. 124-44.
- Niskanen, W. A. (1994): *Bureaucracy and Public Economics*. Edward Elgar, Aldershot.
- North, D. C. og R. P. Thomas (1973): *The Rise of the Western World. A New Economic History*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Olaussen, J. O. (2000): Forvaltning av en migrerende viltressurs. En bioøkonomisk analyse av elg, Masteroppgave, Institutt for samfunnsøkonomi, Norges teknisk-naturvitenskaplige universitet, Trondheim.
- Ostrom, E. (1990): *Governing the Commons: The Evolutions of Institutions and Collective Action*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Ostrom, V. og E. Ostrom (1977): Public Goods and Public Choices, i: Savas, E. S. (redaktør), *Alternatives for Delivering Public Services: Toward Improved Performance*. Westview Press, Boulder, Colorado, s. 7-49.
- Ouchi, W. G. (1980): Markets, Bureaucracies, and Clans, *Administrative Science Quarterly* 25(1), 129-141.
- Samuelson, P. A. (1954): The Pure Theory of Public Expenditure, *The Review of Economics and Statistics* 36(4), 387-389.
- Skonhoft, A. og A. B. Johannesen (2000): Om overbeittingsproblemet, *Norsk Økonomisk Tidsskrift* 2, 65-86.
- Storaas, T. m. fl. (2001): The economic value of moose in Norway - a review, *Alces* 37(1), 97-107.
- Swaney, J. A. (1990): Common Property, Reciprocity, and Community, *Journal of Economic Issues* XXIV, 451-62.
- Tiebout, C. M. (1956): A Pure Theory of Local Expenditures, *The Journal of Political Economy* 64(5), 416-424.
- Vatn, A. (2005): *Institutions and the Environment*. Edward Elgar, Cheltenham, UK
- Vogt, Y. (2007): Finnmarksvidda ødelegges: - Nedlegg reindriften!, *Apollon, Forskningsmagasin for Universitetet i Oslo* (Publisert 30.05.2007).
- Wallis, J. J. og D. C. North (1986): Measuring the the Transaction Sector in the American Economy, i: Engerman, S. og R. E. Gallman (redaktører), *Long-Term Factors in American Economic Growth*. University of Chicago Press, Chicago.
- Wells, M. (1992): Biodiversity Conservation, Affluence and Poverty: Mismatched Costs and Benefits and Efforts to Remedy Them, *Ambio* 21(3), 237-42.
- Williams, H. (1977): Kants Concept of Property, *The Philosophical Quarterly* 27, 32-40.
- Williamson, O. E. (1975): *Markets and Hierachies*. Free Press, New York.
- Williamson, O. E. og W. G. Ouchi (1981): The Markets and Hierarchies program of Research: Origins, Implications, Prospects, i: Joyce, W. og A. Van de Ven (redaktører), *Organizational Design*. Wiley, New York.
- Wu, J. og S.-H. Cho (2003): Estimating Households' Preferences for Environmental Amenities Using Equilibrium Models of Local Jurisdictions, *Scottish Journal of Political Economy* 50, 189-206.
- Ågren, H., M. Dahlberg og E. Mörk (2006): Do politicians' preferences correspond to those of the voters? An investigation of political representation, *Public Choice* 130, 137-162.



ROLF JENS BRUNSTAD,
Professor, Norges Handelshøyskole

ERLING VÅRDAL
Professor, Universitetet i Bergen

Lite målrettet styring av jordbruket: Riksrevisjonens rapport om jordbruks- politikken*

Riksrevisjonens nylig fremlagte undersøkelse av måloppnåelse og styring av jordbruket har vakt betydelig oppmerksomhet. Undersøkelsen konkluderer med at det er vesentlige utfordringer knyttet til å nå Stortingets mål om å opprettholde et aktivt og variert jordbruk over hele landet, og flere av jordbrukets miljømål er ikke nådd. Riksrevisjonens undersøkelse viser svakheter ved Landbruks- og matdepartementets styring. – Departementet må i større grad synliggjøre de prioriteringer og avveier som ligger til grunn for dagens forvaltning, særlig der det er konflikter mellom ulike mål, sier riksrevisor Jørgen Kosmo. I denne kommentaren tar vi utgangspunkt i Riksrevisjonens undersøkelse og prøver å sette fokus på det som burde være de sentrale avveier når de nødvendige prioriteringer skal foretas.

1 INNLEDNING

Hvis en går 30-40 år tilbake i tid, drev Riksrevisjonen stort sett bare med bilagsrevisjon. Dette er for lengst en saga blott. Sent på 1980-tallet så en de første spede forsøk på praktisering av forvaltningsrevisjon, noe som etter hvert har blitt den sentrale delen av virksomheten. Men at en ser nærmere på statsstøtten til landbruket er nytt. Riktignok så en for et par år siden nærmere på Landbruks- og matdepartementets forvaltning av bygdeutviklingsmidlene og Verdiskapingsprogrammet for mat. Men det er bare en

liten del av midlene som Stortinget bevilger til landbrukssektoren. Det en nå gjør er en totalgjennomgang av hele sektoren.

Riksrevisjonens utgangspunkt er målsettingene bak Landbrukspolitikken. Neste spørsmål er da om de bevilgede midler støtter opp om de målsettingene som Stortinget har vedtatt, og om målene er oppfylt. Riksrevisjonens svar på dette spørsmålet er et klart tja. Bra oppfyllelse på enkelte av målene, men heller dårlig på

* Vi vil takke to av redaktørene for konstruktive kommentarer.

andre. Riksrevisjonens hovedanliggende er nærmest statsrettslig. Vi siterer: «Stortinget har stilt krav overfor forvaltningen om mål- og resultatstyring som styringsform. Dette innebærer blant annet at Landbruks- og matdepartementet har ansvar for å utvikle resultatindikatorer og resultatkrav som grunnlag for styring og resultatmåling, sikre tilstrekkelig styringsinformasjon om hvordan måloppnåelsen og resultatene er, vurdert ut fra de mål og resultatkrav som er fastsatt, og sikre at vesentlige avvik forebygges og eventuelt avdekkes og kontrolleres.» (Riksrevisjonen (2010), side 7).

2 RIKSREVISJONENS MÅLSETTINGSANALYSE

Fremgangsmåten til Riksrevisjonen her er å ta for seg de ulike målene bak jordbrukspolitikken, og se på graden av måloppfyllelse. Det kan diskuteres hvor fornuftige noen av disse målene er, men Riksrevisjonen går ikke inn i en slik diskusjon. De tar Stortingets målsettinger for gitt.

2.1 Opprettholde den nasjonale matproduksjonen

Denne målsettingen blir tolket som at en skal ha tilstrekkelig norsk produksjon til å dekke den norske etterspørselen etter de jordbruksprodukter vi har naturgitte forhold for å produsere i Norge. Riksrevisjonen noterer her at den norske matproduksjonen er innenfor målet, og begrunner det med at norskproduserte jordbruksprodukters andel av konsumentenes energioptak har økt fra 43 % i 1999 til 49 % i 2009.

2.2 Aktivt og variert jordbruk over hele landet

Stortinget har lagt vekt på å opprettholde et aktivt og variert jordbruk over hele landet. Riksrevisjonen bruker ikke lang tid på å konkludere med «at det er risiko for at denne målsettingen ikke er innfridd». Det blir spesielt pekt på at det har vært en vedvarende markert nedgang blant de minste jordbruksbedriftene over hele landet, og spesielt blant bedrifter på Vestlandet, i Nord-Norge og i Agder. Jordbrukets distriktsprofil har altså blitt forverret.

2.3 Fellesgoder

Fellesgodene blir presisert til å inkludere bo- og sysselsettingsmuligheter i distriktene, ivaretagelse av verdifulle jordressurser og kulturlandskap, samt hindre jord- og vannforurensing. Når det gjelder alle disse fellesgodene noterer Riksrevisjonen en varierende grad av måloppfyllelse. Og igjen er det distriktsprofilen det vises til. «Fylker og regioner som er preget av et jordbrukslandskap med mange små jordbruksbedrifter, mange nedleggelser, høy andel leiejord

og stor nedgang i antall beitedyr, vil trolig være særlig utsatt for gjengroing, tap av særegne ressurser og tap av biologisk mangfold og for annen forringelse av jordbrukets kulturlandskap. Mye tyder på at fylker på Vestlandet, i Nord-Norge og Agderfylkene er i denne risikogruppen.» (Riksrevisjonen (2010), side 107)

3 Knappe midler krever prioritering av mål.

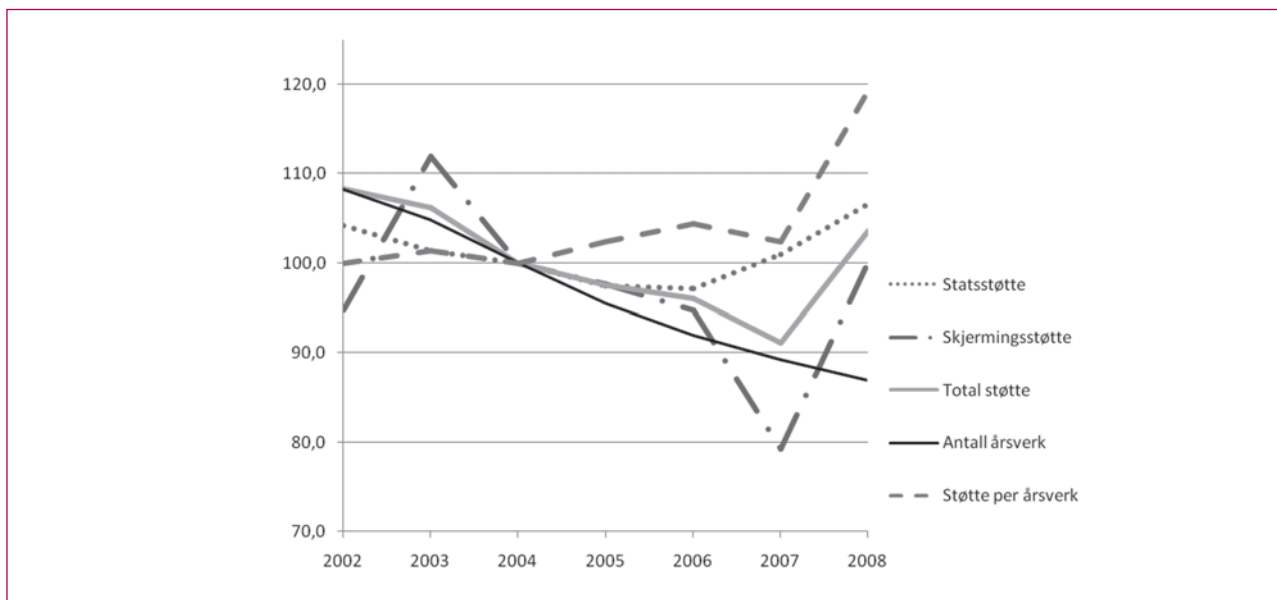
Jordbruksstøtten har de siste 15 årene ligget stabilt rundt 20 milliarder kroner. Så lenge en ser på aggregerte tall har også økonomiske forhold vært noenlunde stabile i den samme tidsperioden. Vi tar for oss 2004 for tallbelysing. I 2004 var total støtte til jordbruket på 20 milliarder kroner. Av dette utgjorde statsstøtte 11 milliarder, mens den beregnede skjermingsstøtte som følger av grensevernet var på 9 milliarder kr ifølge OECD. Samlet støtte var 67 prosent av bruttoproduksjonsverdien. Samme år ble det utført 69.000 årsverk i jordbruket. Støtten per årsverk var dermed 296.000 kroner. Siden jordbrukssysselsettingen stadig faller og i økende tempo, vil støtten per årsverk øke selv om jordbruksstøtten holdes konstant.

Mange tror at det er småskalajordbruket i utkantene som stikker av med det meste av jordbruksstøtten, men det er ikke nødvendigvis tilfellet. I 2004 var støtten for et 400 dekar kornbruk på Østlandet 340.000 kr. per årsverk, mens den var 160.000 kr. per årsverk for et småbruk med 50 vinterfora sauer på Vestlandet.

Figur 1 viser hvordan utviklingen har vært de siste årene.

Det er lett å være enig om at støttebeløpet til jordbruket er høyt, og det kan og bør reises spørsmål om det er for høyt i forhold til hva som allokeres til andre politikkområder. Men selv med et høyt støttebeløp blir midlene knappe hvis målene er ambisiøse. Når Riksrevisjonen påpeker lav måloppfyllelse, trenger således ikke dette å være et faresignal. Det betyr bare at innenfor det gitte subsidiebeløpet er det ikke mulig å oppfylle alle målene. Det er således spørsmål om hva en eventuelt skal prioritere ned for å kunne øke måloppfyllelsen på noe annet. Dette poenget blir også trukket frem i Landbruks- og matdepartementets kommentar til Riksrevisjonsrapporten: «Departementet påpeker for øvrig at en analyse utelukkende av om målene er nådd, eller i hvilken grad de er nådd, har begrenset verdi om man ikke også vurderer hva som kan anses som realistisk måloppnåelse.» (se Riksrevisjonen (2010), side 12). Men som sita-

Figur 1 Jordbruksstøtten 2004=100.



tet fra Kosmos i ingressen til denne artikkelen viser, mener Riksrevisjonen at avveiningene som må gjøres i forhold til de oppstilte målsettingene bør komme åpent til syne. Det er Landbruks- og matdepartementets plikt å gjøre dette, og denne plikten har de overfor det norske Storting.

3 VELFERDSTEORETISK AVVEINING MELLOM MÅLENE

Det er særlig målet om selvforsyning med matvarer som det er naturlig å produsere i Norge, som kan komme i konflikt med de andre målene dersom midlene blir knappe. At man i en eventuell avveining kan legge til grunn en samfunnsøkonomisk velferdsbetraktning, fremgår av følgende sitat fra St.meld. nr. 19 (1999-2000), den siste stortingsmeldingen om jordbrukspolitikken: «Sumvirkningen av næringens ulike funksjoner skal bidra til samfunnsnytte på kort og lang sikt slik Stortinget har forutsatt.»

I samfunnsøkonomisk forstand vil jordbrukets bidrag til samfunnsnytte maksimeres dersom det ikke er noen konflikt mellom privatøkonomisk og samfunnsøkonomisk effektivitet. Hvis det er en slik konflikt har vi markedssvikt. Et jordbruk fullstendig uten støtte av noen art vil ikke maksimere jordbrukets bidrag til samfunnsnytte fordi jordbruket er omgitt av betydelig markedssvikt, slik at uregulerte markedssignaler vil føre til klare feiltilpasninger.

Det kan pekes på at jordbruket har positive eksterne virkninger både på andre næringer, f. eks. reiseliv, og på fellesgoder. I stortingsmeldingen sies det: «Viktige fellesgoder som landbruket skal ivareta er levende bygder, kulturarv, biologisk mangfold, kulturlandskap og langsiktig matsikkerhet.»

Evnen til å forsyne befolkningen med mat til enhver tid omtales som matvaresikkerhet. Men produksjonen under normale forhold trenger ikke å være lik produksjonen i en krisetid. Dette skyldes naturligvis at en kan omstille produksjonen under en krise, f. eks. fra beiteland til åkerdrift. En mer effektiv måte å forberede seg på er å holde strategiske lagre av mat som kan brukes den første tiden etter at en krise er inntruffet, samtidig som en har tilstrekkelige reserver med jordbruksland og -kapital slik at produksjonen kan økes gradvis etter hvert som lagrene tømmes. Det er også viktig at en opprettholder et visst kunnskapsnivå når det gjelder produksjon av matvarer.

Hvis alle land fulgte en politikk som gikk ut på nasjonal sjølberging, ville det knapt finnes noe verdensmarked for mat, og det ville klart svekke matvaresikkerheten globalt. Dersom et land får en stor del av sitt potensielle åkerland midlertidig eller permanent ødelagt av en naturkatastrofe eller en menneskeskapt katastrofe, som for eksempel Tsjernobyl, hjelper det ikke mye å være selvforsynt i utgangspunktet. Da må forsyningene komme utenfra. Uten et fungerende verdensmarked for mat blir det vanskelig.

4 EFFEKTIVISERINGSLINJEN KONTRA FELLESGODELINJEN

Ifølge riksrevisjonens rapport synes måloppnåelsen i den norske jordbrukspolitikken å være best for matvaresikkerhet, dersom det defineres som synonymt med selvforsyning med de produkter som produseres av norsk jordbruk i dag. Som det fremgår av det vi har skrevet ovenfor er vi uenig i denne definisjonen. Vi mener at selvforsyning ikke er synonymt med matvaresikkerhet, og hvis alle land praktiserer en selvforsyningspolitikk kan det faktisk være en trussel mot den globale matvaresikkerheten.

Dårligst synes jordbrukspolitikken å skåre når det gjelder å opprettholde jordbruk over hele landet og å sikre kulturlandskapet mot gjengroing.¹

Ser vi isolert på Norge, og kan bruke ubegrenset med midler til å støtte jordbruket, er det selvsagt mulig å sikre en rimelig måloppfyllelse både av et eventuelt mål om selvforsyning og nå et rimelig nivå på de fellesgodene som vi har drøftet ovenfor. Men dette vil kreve et meget høyt og stadig stigende nivå på støtten. Skal støtten holdes konstant, eller endog reduseres, tvinges vi til å foreta et valg mellom selvforsyning og fellesgoder.

I figur 2 har vi forsøkt å illustrere dette valget. Ved hjelp av SNF/NILFs modell JORDMOD har vi forsøkt å simulere to rendyrkede hovedstrategier for tilpasning². Den ene er en effektiviseringslinje hvor vi prøver å opprettholde mest mulig av produksjonen til lavest mulige enhetskostnader. Dette kan synes å være en rimelig konkretisering av dagens selvforsyningsmål: «*dekke den norske etterspørselen etter de jordbruksprodukter vi har naturgitte forhold for å produsere i Norge*». I beregningene har vi derfor lagt inn som en forutsetning at produksjonen skal opprettholdes minst på dagens nivå for alle hovedprodukter i norsk jordbruk utenom melk, hvor vi forutsetter at den kostbare og meningsløse dumpingeksporten av ost må opphøre.

Den andre hovedstrategien er at vi ser på positive ekster-naliteter fra jordbruket og bruker landbrukspolitikken til å premiere dem, noe som vil gi lavere bedriftsøkonomisk effektivitet og lavere produksjon, men høyere samfunns-økonomisk nytte.

I begge scenarioene har vi forutsatt at dagens tollsatser må kuttes med 90 %, som ville vært i tråd med USAs opprinne-lige forslag i Doha-runden. Selv om Doha-runden skulle bli fullført, blir kuttene neppe så omfattende, slik at utslagene vil bli mindre dramatiske enn beregningene viser. Resultatene fra disse to eksperimentene er presentert i figur 2.

For effektiviserings alternativet ser vi at skjermingstøtten vil falle til en femtedel, mens det bare vil være mulig å redusere statsstøtten med 10 %, til tross for en meget dramatisk struk-turrasjonalisering hvor produksjonen i sin helhet foregår på de aller største driftsenhetene. Støtten kommer også i sin helhet som produksjonsavhengig støtte. Dersom det blir en WTO avtale, må høyst sannsynlig denne støtten kuttes med betyde-lig mer enn 10 %, og dermed vil det ikke være mulig å holde produksjonen på dagens nivå uten mer tollbeskyttelse.

Sysselsettingen faller til godt under halvparten av dagens nivå, og distriktsjordbruket blir rammet mye hardere enn jordbruket i sentrale strøk. Vestlandsfylkene nord for Jæren, Agder-fylkene og Nord-Norge faller i modellen i sin helhet i kategorien distrikt. Vi kan derfor slå fast at en effektiviseringsstrategi vil spenne ut et særdeles dystert fremtissperspektiv for distriktsjordbruket.

For fellesgodelinjen har vi lagt inn betalingsvilje for felles-godene kulturlandskap, matvaresikkerhet og bosettings-mønster/landlig livsstil i modellen. Spesifikasjonen av betalingsviljen er basert på svenske og amerikanske undersøkelser og må ikke tas altfor bokstavelig. Hensikten vår er å illustrere kvalitative forskjeller, snarere enn å gi presise prognoser. For nærmere detaljer om dette se Brunstad og Gaasland (2006).

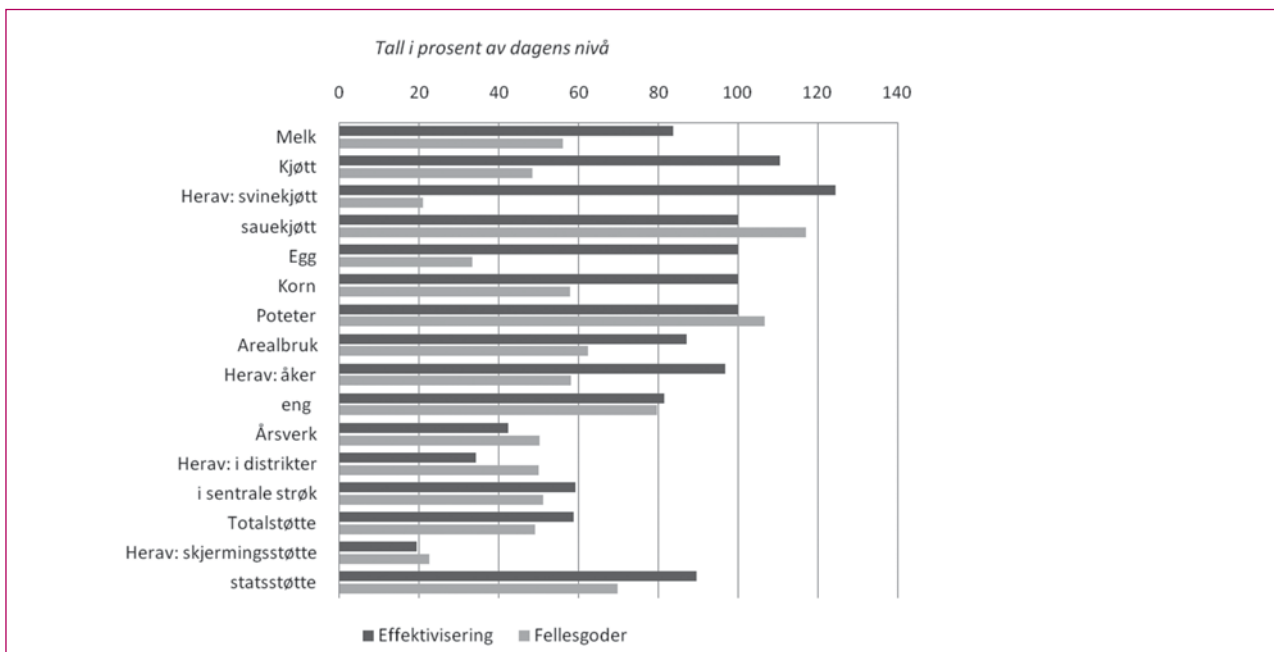
I dette scenarioet faller produksjonen for de fleste pro-duktkategorier. Sysselsettingen holder seg bedre oppe enn i effektiviseringsstrategien, og distriktene kommer mar-kert bedre ut, mens det motsatte er tilfelle for sentrale strøk. Dette skyldes at denne strategien legger opp til en betydelig ekstensivering av produksjonen, og noe som i praksis også betyr betydelig mindre bruksstørrelser.

Dette sees for eksempel på kjøttproduksjonen. Mens effek-tiviseringsstrategien ville medføre en økning av storskala svinekjøttproduksjon med nesten 25 % i forhold til dagens nivå, legger fellesgodestrategien opp til en økning

¹ Se for eksempel Riksrevisjonen (2010; figur 13 s. 67).

² Se Brunstad og Gaasland (2006).

Figur 2 Simuleringer av tilpasningsstrategier.



Kilde: Brunstad og Gaasland, Økonomisk forum nr. 1, 2006

av sauekjøttproduksjonen med en sjettedel, samtidig som produksjonen av svinekjøtt reduseres til en femtedel.

Det kan virke rart at arealbruken minker mer i fellesgodealternativet enn i effektiviseringsscenarioet, siden det å hindre tilgroing er et viktig element i verdien av kulturlandskapet. Dette skyldes imidlertid at modellen ikke kvantifiserer beiteareal, som vil øke under fellesgodestrategien.

I modellens streben etter å produsere fellesgodene mest mulig effektivt, genererer den virkemidler som er direkte rettet mot disse godene. For å skape et vakkert og variert kulturlandskap, vil det være målrettet å utbetale *arealstøtte* til bønder som holder jordbruksarealet i hevd ut fra definerte kriterier. Siden kulturlandskapets verdi er høyere for kultur- og utmarksbeite enn for kornproduksjon, kan det samtidig være lurt å kombinere arealstøtten med *husdyrstøtte*. For å sikre en beredskap som gjør det mulig å produsere nok mat til landets befolkning under en eventuell krise, vil det være målrettet å benytte en kombinasjon av *arealstøtte*, *husdyrstøtte* og *årsverkstilskudd*. *Arealstøtte* vil bidra til at jordbruksarealet holdes i hevd, mens *husdyrstøtte* vil være et treffsikkert virkemiddel for å opprettholde en dyrestamme. Sysselsetting og kompetanse innenfor jordbruksproduksjon sikres ved å kombinere disse virkemidlene med *årsverkstilskudd*. Endelig tilgodeses bosetningsmålet mest effektivt ved *årsverkstilskudd*.

For effektiviseringslinjen ser vi altså at vi opprettholder produksjonen, mens særlig sysselsettingen i distriktsjordbruket går kraftig ned. Statsstøtten forblir på om lag dagens nivå.

For fellesgodeslinjen ser vi at vi får lavere produksjon, men vi vil i større grad bevare jordbruk i hele landet og det kreves mindre statsstøtte og støtte totalt sett. Dessuten vil statsstøtten ikke falle i kategorien produksjonsstøtte, men i kategoriene årsverkstøtte og areal- og dyretilskudd. Dette er kategorier som muligens kan være lettere å få akseptert som lovlig, dvs. såkalt grønn støtte, i WTO sammenheng. Det er derfor større grunn til å tro at den statsstøtten som er nødvendig i fellesgodestrategien, vil kunne være akseptabel under en eventuell ny WTO avtale. Sysselsettingen i distriktene vil i stor grad baseres på kombinasjonsbruk og deltidsjordbruk. Siden produksjonen er mindre vil denne strategien innebære betydelig mer import av jordbruksprodukter.

5. KONFLIKT MELLOM DISTRIKTER OG SENTRALE STRØK

Brorparten av den norske jordbruksstøtten er i dag produksjonsavhengig. Når vi likevel fremdeles har et jordbruk preget av småskaladrift, skyldes dette *strukturprofilen* – en rekke støtteordninger avtrappes etter størrelse og

konsesjonsgrenser. I WTO-forhandlingene har Norge forsøkt å holde fast ved og argumentert for en støtteprofil med produksjonsavhengig støtte som et bærende element. Beholdes dette bærende elementet samtidig som systemet settes under press i retning av støttereduksjon, vil strukturprofilen stadig svekkes og vi ender i effektiviseringsscenarioet ovenfor. Riksrevisjonens rapport er en ny bekrefteelse på at denne prosessen allerede er i gang.

Vår påstand er altså at den kursen som landbrukspolitikken ligger på nå, på sikt vil konvergere mot den første hovedstrategien, og at denne hovedstrategien vil slå dårlig ut for distriktsjordbruket. Dette gjelder altså særlig Vestlandsfylkene nord for Jæren, Agder-fylkene og Nord-Norge. Distriktsjordbruket vil antakelig komme langt bedre ut relativt sett dersom vi velger den andre hovedstrategien.

Distriktsjordbruket har de siste årene fått en reduksjon i sin andel av produksjonstilleggene. Strukturprofilen er allerede betydelig redusert. I tillegg er det innført nye tilskudd (bl.a. driftstilskudd til ammekyr) som heller ikke favoriserer distriktsjordbruket. Det fører til at det blir en større positiv korrelasjon mellom støtte og bruksstørrelse. Dermed får de små brukene i distriktene en stadig mindre andel av kaken, selv om kaken er uendret i størrelse.

6. KONKLUSJON

Uten en markert omlegging av støtteprofilen vil jordbrukspolitikken på sikt konvergere mot effektiviseringslinjen. Av de to rendyrkede alternativene som er skissert ovenfor, er det effektiviseringslinjen som har minst støtte i velferdsøkonomisk teori. Særlig distriktsjordbruket vil komme i klemme i den nasjonale landbrukspolitikken

dersom denne ikke legges fundamentalt om. Sånn sett burde distriktene omfavne fellesgodestrategien og jobbe for at den blir riktig implementert - gjerne basert på undersøkelser om betalingsvillighet. I dag er det stor avstand mellom mer vagt uttalte landbrukspolitiske mål, som verbalt omfavner det nye begrepet multifunksjonalitet, og utformingen av virkemiddelsystemet som klamrer seg til produksjonsstøtte som et bærende element.

Motforestillinger mot produksjonsstøtte kommer sjelden frem i det offentlige ordsiftet, spesielt ikke fra jordbrukets side. Det finnes imidlertid unntak. Vestlandsbonden Helge Bergo skriver for eksempel:

Det er all subsidiering knytt til produserte mengder som må bort. Det er eit grunnvilkår for friare verdshandel. Men det trengst i endå langt større grad på grunn av indre tilhøve, både i den rike og den fatige verda. I den rike verda er subsidiene i ferd med å drive arbeidskrafta i jordbruket nedover mot null. Mykje tyder på at agro-business planlegg det same for den fatige delen av verda også. (Bergo 2005, s.220)

REFERANSER:

Bergo, Helge (2005): *Avviklinga av den norske bonden*. Vestlandsforlaget, Naustdal .

Brunstad, R. J. og Gaasland, I. (2006): WTO og norsk jordbruk: Liv laga eller kroken på døra?, *Økonomisk Forum*, nr. 1 2006.

Riksrevisjonen (2010): *Riksrevisjonens undersøkelse av måloppnåelse og styring i jordbruket*. Dokument 3:12 (2009-2010)

http://www.riksrevisjonen.no/Rapporter/Sider/Dokumentbase_Dok_3_12_2009_2010.aspx

St.meld. nr. 19 (1999-2000) *Om norsk landbruk og matproduksjon*.



ØYSTEIN FOROS
Professor, Norges Handelshøyskole

HANS JARLE KIND
Professor, Norges Handelshøyskole

Denne artikkelen bygger på kronikken «Reklamejubel for NRK og kulturlivet» i Aftenposten, 1. oktober 2010.09.30.

NRK disiplinerer TV2 og TVNorges reklamelyst

«People cannot be coughing and dying right before a Lucky [Strike] ad»

Fra TV-serien Mad Men som skildrer 1960-årene på Madison Avenue

Kommersielle fjernsynskanaler og deler av kulturlivet har presset på for å få en oppmykning av reglene for TV-reklame, og gjøre reglene mer like de vi finner i EU. Kulturdepartementet har nå gitt etter, og åpnet opp for hyppigere og mer fleksible reklameavbrudd. En dramaserie som kun varer drøye 30 minutter kan heretter ha reklameavbrudd. Dermed blir det langt mer interessant for kommersielle kanaler å kjøpe norsk dramaproduksjon. Dette er årsaken til at store deler av kulturlivet har ønsket mer fleksible reklameregler. Generalsekretær Leif Host Jensen i Produsentforeningen er krystallklar (Dagsavisen, 9. september): «Vi vil ha like konkurransevilkår og samme mulighet for inntjening som utenlandske produsenter... Altfor lenge er drama blitt diskriminert i forhold til eksempelvis underholdningsprogrammer, med strenge reklameregler som er ment å beskytte seernes interesser. Drama er ... den dyreste formen for produksjoner som finnes.» Skal vi tro bransjeaktørene, og det kan vi nok gjøre i dette tilfellet, vil følgelig oppmykningen gi gevinster til så vel norsk dramaproduksjon som til kommersielle fjernsynskanaler. Men den største vinneren er nok reklamefrie NRK.

TOSIDIG MARKED

Mediebransjen er spesiell i den forstand at den opererer i et tosidig marked med til dels komplekse relasjoner mellom kundegruppene. Reklamefinansiert TV selger sitt produkt til to kundegrupper; seere og annonsører. En reklamefinansiert kringkaster er en tosidig mediebedrift som er avhengig av å produsere programmer med nok seere til at annonsørene er villige til å finansiere programmet.

Generelt er det slik at dess flere seere et program har, dess mer attraktivt er det å plassere annonser i programmet. Det eksisterer *positive* eksternaliteter fra seere til annonsører. Slik sett kunne man forvente at reklamevolumet i en kanal er stigende i antall seere. En tosidig mediebedrift må imidlertid ta hensyn til at de fleste seere misliker reklame, og at det dermed er *negative* eksternaliteter fra annonsører til seere. Alt annet likt, tilsier det at publikumsstørrelsen er avtagende i reklamevolumet. Eksistensen av positive og negative eksternaliteter innenfor ett og samme marked, innebærer at reklamefinansiert fjernsyn må balansere programinnholdet og reklameinnslagene slik at begge grup-

pene finner det attraktivt å delta. I tillegg må bedriften ta hensyn til konkurransen fra andre mediebedrifter om publikum og reklameinntekter.

Med unntak av de faste utgiftene Canal Digital og andre distributører krever av oss, slipper vi typisk å bla opp av lommeboken for å se reklamefinansiert fjernsyn. Siden vi misliker fjernsynsreklame, kan imidlertid reklameavbruddene betraktes som en indirekte pris vi må betale for å se på disse kanalene. Og denne prisen er ikke ubetydelig for vår seeradferd. For eksempel viser en amerikansk undersøkelse at en fjernsynskanal som reduserer reklamemengden med 10% vil få 25% flere seere (se Wilbur, 2008). Tilsvarende viser en undersøkelse fra Statens Institutt for forbruksforskning at 80 % av norske seere misliker reklame. Særlig misliker seerne reklameavbrudd midt i et program. Når oppmykningen i regelverket åpner opp for mer hyppige reklameavbrudd hos TV2, vil det øke den implisitte prisen for å se på denne kanalen. Alternativt kan vi betrakte det som om TV2 har fått en lavere kvalitet fra publikums ståsted. Reklameavbruddene irriterer oss, og kan få oss til å finne frem fjernkontrollen.

Så hvorfor vil TV2 plage oss på denne måten? Det henger sammen med at annonsørene ofte foretrekker å ha reklame midt i et program istedenfor mellom to programmer. For selv om vi seere misliker reklame midt i programmer, vil de kommersielle kanalene lettere kunne tilfredsstille annonsørenes ønske om å nå bestemte målgrupper blant publikum. Det vil gjøre det «enklere for oss å plassere annonsørenes reklame på *rett sted*» sier kommunikasjonsdirektør Sven Tore Bergestuen i TVNorge i et intervju med Dagsavisen 9. september. Kanalene og annonsørene har god innsikt i hvilke publikumsgrupper som ser på de ulike programmene, og en tenåringsreklame er mer effektiv hvis den rettes mot tenåringer enn mot et bredt publikum. Reklamesendinger som sendes i løpet av et program er rett og slett mer treffsikker enn reklame mellom to programmer som kanskje trekker ulikt publikum.

Med andre ord, en annonsør vil betale mer for en reklame midt i et program enn mellom to program. Regelendringen som åpner opp for hyppigere reklameavbrudd vil derfor isolert sett øke reklameinntektene til TV 2 og andre kommersielle fjernsynskanaler som sender fra Norge.

Hvis seerne misliker reklame midt i programmer mer enn reklame mellom programmer, må imidlertid TV2 ta hen-

syn til at hyppigere reklameavbrudd får flere seere til å ta frem fjernkontrollen. Kanskje for å skifte kanal, kanskje for å slå av fjernsynet. Uten et sterkt og reklamefritt NRK, ville en økning i reklameavbruddene hos de kommersielle kanalene føre til en generell nedgang i antall seere, men hver enkelt kanal ville ha kunnet opprettholde en uendret prosentvis oppslutning (markedsandel) blant de som fortsatt ser på TV. Og en stor andel av seerne vil nok la fjernsynet stå på selv om reklamen irriterer.

Med et sterkt NRK vil imidlertid en økning i hyppigheten av reklameavbrudd hos de kommersielle kanalene kunne føre til en seerflukt over til de reklamefrie NRK-kanalene. En kanal som TV2 vil da oppleve at deres markedsandel blant de som ser på fjernsyn blir redusert. Nedgangen i antall seere som en følge av økt reklamemengde eller hyppigere reklameavbrudd, vil være større jo bedre NRK er. Men TV2 og TVNorge vil ikke forholde seg passive til en potensiell seerflukt. Tvert i mot vil det gi kanalene incentiver til å investere i programmer som publikum finner så attraktive at seerflukten begrenses. Kommunikasjonsdirektøren i TVNorge kan dermed ha et poeng når han i ovenfornevnte intervju med Dagsavisen hevder at TV-seerne vil komme styrket ut, siden TVNorge nå kan finne det profitabelt å kjøpe inn dramaserier som tidligere ble vurdert som ulønnsomme. De kommersielle kanalene vil følgelig kunne finne det nødvendig å benytte deler av de økte inntektene til å bedre programkvaliteten. Det vil demme opp for seerflukten. Mange av oss vil bli værende på TV2 og TVNorge til tross for hyppige reklameavbrudd hvis programmene blir attraktive nok. Men incentivene til å investere i programkvalitet ville utvilsomt vært betydelig lavere uten et sterkt NRK.

ER DET SEERNE ELLER ANNONSØRENE SOM BESTEMMER HVA SOM ER PÅ TV?

Fjernsynsreklamen kan bli mer treffsikker, samtidig som annonsørene får bedre kontroll på innholdet som omgir reklameinnslaget, når den avbryter et program i stedet for at den kommer mellom ulike programmer. Dette reiser spørsmålet om hvem som har størst påvirkning på kommersielle fjernsynskanalers valg av programprofil. Er det annonsørene eller seerne?

I USA er det annonsørene, i følge en empirisk undersøkelse gjennomført av Wilbur (2008). Mens de amerikanske seernes favorittprogrammer er nyheter og drama, så

utgjør ikke disse kategoriene mer enn 16% av sendingene. Komedie og realitetsshow utgjør derimot 48% av sendingene. Ifølge Wilbur er dette konsistent med at sistnevnte kategorier bedre passer annonsørenes ønsker, og dette indikerer at annonsørene kan ha større påvirkning på sendeplanen for kommersielle kanaler enn seerne. Følgende dialog mellom Don Draper og kollegaene hos Sterling Cooper Advertising Agency i TV-serien *Mad Men* (Madison Avenue i 60-årene) viser at dette ikke er et nytt fenomen:

- *[We need a person] to read the networks scripts for me... really ensure that our clients are not misrepresented.*
- *What are they looking for?*
- *Its common sense actually... If the kid pushing away the dinner, make sure that it's not Gorton's fish sticks. ... People cannot be coughing and dying right before a Lucky [Strike] ad.... and Maytag... they are very sensitive to communism.*

Så i hvilken grad kan vi frykte at en kanal som TV2 lar annonsørene styre programvalg? Kan det være at TV2 velger å sende et hyggelig reiseprogram fra Thailand istedenfor en reportasje om politisk ustabile forhold i landet siden førstnevnte er mer populært blant annonsørene? I utgangspunktet vil det neppe være grunn til å tro at TV2 opptrer annerledes enn amerikanske reklamefinansierte kanaler, men igjen kan et sterkt NRK disiplinere TV2. De må ta større hensyn til publikum og mindre hensyn til annonsørene enn de ville gjort i fravær av NRK (eller ved et svakere NRK).

OG VINNEREN ER NRK?

Mange har fremhevet at de kommersielle kanalene har hatt en positiv innflytelse på NRK. Utfordringen fra TV2 tvang NRK til å tilby bedre programmer for å demme opp

for seerflukt. Det har vært mindre fokus på den positive innflytelsen NRK har på TV2 sett fra seernes ståsted. NRK er nærmest garantisten for at TV2 må tilpasse seg seernes ønsker i større grad enn annonsørene, og at de må kompensere for mer og/eller hyppigere reklame ved økte investeringer i programmer som er seernes favoritter snarere enn annonsørenes favoritter.

Et sterkt og reklamefritt NRK sikrer oss ikke bare gode programmer som *Skavlan*, *Nytt På Nytt* og *Himmelblå* på statskanalen. NRK disiplinere reklamefinansierte kanaler, og da i første rekke TV2, til å ta større hensyn til seernes ønsker enn de ellers ville gjort. Det kan gi seg utlag i mindre reklame eller mindre hyppige reklameavbrudd. Eller det kan presse TV2 til å benytte inntektene som følge av hyppige reklameavbrudd til å lage bedre programmer. Med andre ord, et sterkt NRK er garantisten for et godt TV2, sett fra seernes ståsted.

I så måte kan det ikke utelukkes at oppmykningen av reklamereglene alt i alt kan tjene fjernsynsseerne, selv om de misliker reklame. Samtidig vil norsk dramaproduksjon komme styrket ut, ved at fjernsynskanaler som sender fra Norge ikke diskrimineres i forhold til sine konkurrenter. Det betyr at norsk dramaproduksjon blir mer konkurransedyktig. Dette er nok en av grunnene til at Kulturdepartementet nå har lagt seg nærmere de mer liberale reglene som typisk praktiseres ellers i Europa. Men den største vinneren av regelendringene er nok NRK.

REFERANSER:

Wilbur, K. C. (2008): «A two-sided, empirical model of television advertising and viewing markets», *Marketing Science* 27, 356-378.

FINN OLESEN
Lektor, cand. oecon, ph.d, Institut for Miljø- og Erhvervsøkonomi, Syddansk Universitet



Paul Davidson – en førende post keynesianer fylder 80*

Som fortalere for Keynes' tænkning især med henvisning til det revolutionerende indhold – teoretisk som metodologisk – i THE GENERAL THEORY fra 1936 har post keynesianerne forfægtet et alternativ til den makroteoriske mainstream tænkning igennem flere årtier. En af de mest markante røster i dette kor af mere eller mindre heterodoks tænkende økonomer er og har været Paul Davidson. I anledning af hans 80 års dag forsøger nærværende bidrag at sætte fokus på nogle udvalgte aspekter af hans makroøkonomiske forståelse.

INDLEDNING

Som fremhævet af eksempelvis de Vroey (2010) har den makroøkonomiske tænkning været under stort set konstant udvikling siden dens moderne fødsel, der kan dateres til udgivelsen af THE GENERAL THEORY i 1936. Som fortalere for Keynes' tænkning især med henvisning til det revolutionerende indhold – teoretisk som metodologisk – i netop dette værk har post keynesianerne forfægtet et alternativ til den makroteoriske mainstream tænkning igennem flere årtier. En af de mest markante røster i dette kor af mere eller mindre heterodoks tænkende økonomer er og har været amerikaneren Paul Davidson.

Nu er gruppen af post keynesianske økonomer ingen speciel homogen gruppe. Naturligvis er der imellem de forskellige varianter – hvoraf især tre er betydende: de institutionelt orienterede, dem, der tager deres udgangspunkt i Kaleckis arbejde og de mere Keynes-tro økonomer, hvor til Paul Davidson hører – væsentlige lighedspunkter

eksempelvis i deres fælles kritik mod den neoklassisk orienterede makroøkonomiske mainstream – det være sig, hvad enten der er tale om den ny-klassiske eller den ny-keynesianske variant af den makroøkonomiske mainstream; for en glimrende belysning af makroteoriens moderne udviklingstendenser skal der henvises til Snowden & Vane (2006) – men der gør sig også flere betydende forskelle gældende mellem dem. For en nærmere belysning af de forskellige bidrag inden for den post keynesianske tænkning kan der eksempelvis henvises til Arestis (1996), Chick (1995), Davidson (2005 & 2003-4), Hamouda & Harcourt (1988) og Walters & Young (1997).

Som et af de intellektuelle fyrtårne inden for denne makroretning har Paul Davidson altid forfægtet – og med den samme ildhu revset eventuelle afvigende holdninger hertil; havde han kendt til nærværende bidrags eksistens, ville han givet have foretrukket, at 'en førende' i titlen blev udskiftet med 'den førende' – at den post keynesianske tænkning

* Jeg skal takke redaktionen for kommentarer til en tidligere version af nærværende artikel.

alene bør bygge på Keynes' makroøkonomiske forståelsesramme (se eksempelvis hans biografi om Keynes fra 2007). Jf. Holt et al. (1998) ynder han da også at benævne sig selv for at være 'a Keynes-Post Keynesian'. Og med et sådant teoretisk udgangspunkt har Paul Davidson i sit ganske omfangsrige forfatterskab forsøgt at sætte fokus på, hvorledes de forskellige tilpasningsprocesser forløber i en entreprenurdreven moderne monetær produktionsøkonomi, hvori især penge og nominelle kontraktlige forpligtigelser – 'money contracts' – spiller en alt afgørende rolle.

I anledning af hans 80 års dag forsøger nærværende bidrag at sætte fokus på nogle udvalgte aspekter af hans makroøkonomiske forståelse. Først dog lidt biografiske fakta om manden selv. Paul Davidson, der er født den 23. oktober 1930, påbegyndte sin universitetskarriere med at læse BSc i kemi og biologi. Efterfølgende skiftede han dog sit faglige spor og modtog i 1955 sin MBA i økonomi fra University of New York. Som følge af sin naturvidenskabelige baggrund troede Paul Davidson, at han skulle blive en økonom, der skulle beskæftige sig med økonometriske arbejder; tekniske metoder, som han allerede kendte til fra tidligere. Han blev da også efterfølgende knyttet til et statistisk projekt på University of Pennsylvania omhandlende husholdningernes forbrugsudgifter, men efter et års arbejde indså han, at han «disliked all this messy data work»; King (1994:359). I 1959 blev han således Ph.d. fra University of Pennsylvania (på en afhandling om «the theory of relative shares ... as a history of economic thought topic»; op. cit. p. 360). Hans karriere har siden da primært været akademisk – med en enkelt afstikker til Continental Oil Corporation som økonomisk rådgiver i 1960-61 – og han har således været tilknyttet flere universiteter. Den tætteste tilknytning har været til Rutgers og University of Tennessee i Knoxville, hvorfra han er emeritus. At Paul Davidson sin høje alder til trods fortsat er en meget aktiv skrivende økonom, kan man overbevise sig om ved at besøge hans hjemmeside på <http://bus.utk.edu/econweb/davidson.html>. For en belysning af Paul Davidsons karriere og udvalgte aspekter af hans forfatterskab kan der i øvrigt henvises til Colander (2001), Holt et al. (1998), Rotheim (1996) og King (1994).

DET EFFEKTIVE EFTERSPØRGSELSPRINCIP: Z-D MODELLEN

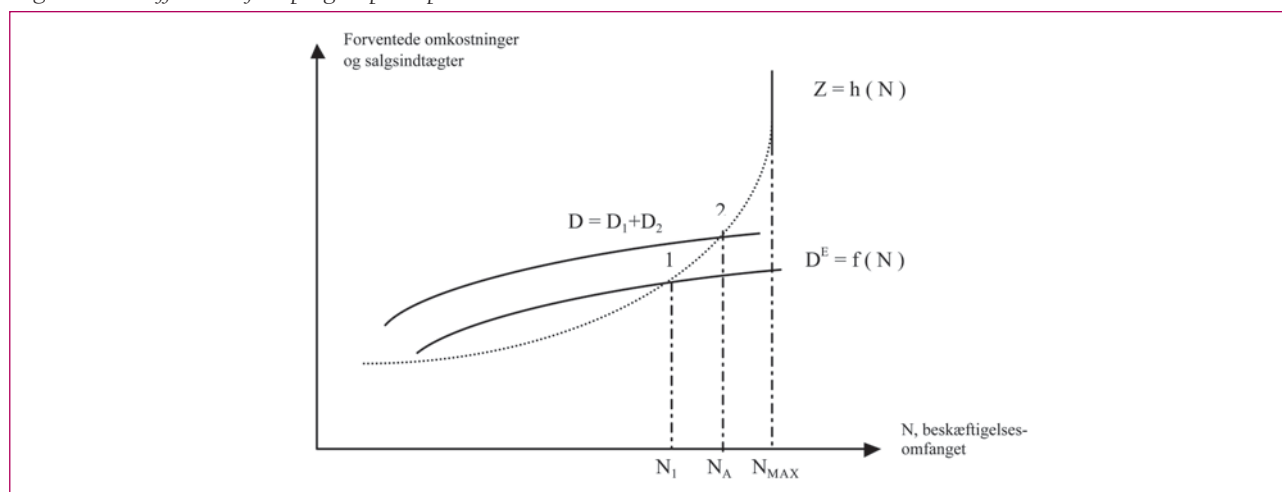
Som King (2008) har formuleret det; barberet ind til benet, så handler den post keynesianske tænkning grundlæggende om det effektive efterspørgselsprincip, som

udgør Keynes' makromodel, sådan som den er formuleret om end figurløst i kapitel 3 i THE GENERAL THEORY: i en moderne monetær produktionsøkonomi er det ikke givet, at det økonomiske system automatisk af sig selv frembringer det mest optimale makroøkonomiske udfald med etablering af den fulde beskæftigelse til følge. Tværtimod kan en sådan økonomi låses fast i en stabil underbeskæftigelsesligevægt; jf. den grafiske illustration i Figur 1.

I denne figur udtrykker Z-funktionen de forventede omkostninger, som er forbundet med en produktion ved et givet beskæftigelsesniveau, f.eks. N_A . Disse omkostninger må nødvendigvis netop dækkes for fortsat at få producenterne til opretholde en samlet produktion svarende til N_A . Tilsvarende udtrykker D-funktionen de forventede indtægter, som producenterne regner med at modtage ved varierende produktions- og beskæftigelsesniveauer. Er der overensstemmelse mellem disse to forventede størrelser, maksimerer producenterne netop deres forventede profit, og de har således intet økonomisk motiv for at ændre på deres hidtidige produktionsplanlægning. Og der hvor Z- og D-funktionerne skærer hinanden, bestemmes størrelsen af den effektive efterspørgsel i samfundet.

Er der omvendt uoverensstemmelse mellem de to, må produktionen og beskæftigelsen ændre sig. Nu har producenterne et behov for at tilpasse sig. Overstiger den faktiske efterspørgsel udbuddet, ($D > Z$), f.eks. illustreret ved punkt 1 i figuren, hvor gættet på D^E har vist sig at være mindre end det faktiske D, må produktionen og beskæftigelsen øges, mens omvendt begge må mindskes, hvis $D < Z$. I den første situation oplever producenterne en uønsket lagernedgang, mens tilsvarende en overskudsudbudssituation bevirker, at producenterne lagre vokser uønsket. I den klassiske teori, argumenterer Keynes, ækvivalerer Z og D altid hinanden for ethvert beskæftigelsesniveau. Hans pointe er nu den, at den effektive efterspørgsel *ikke* behøver at frembringe en situation, der er identisk med, at den fulde beskæftigelse realiseres i samfundet. Ligevægten mellem Z og D kan i stedet for, og betydeligt mere sandsynligt jævnfør de historiske kendsgerninger, resultere i en stabil underbeskæftigelsesligevægt med eksistens af en ufrivillig keynesiansk arbejdsløshed til følge (i figuren repræsenteret ved $N_{MAX} - N_A$), hvilket netop var karakteristisk for krisen i 1930'erne. For Keynes, som tilfældet også er for post keynesianerne, skal eksistens af en sådan keynesiansk arbejdsløshed *ikke* forklare ved en større

Figur 1 Det effektive efterspørgselsprincip.



eller mindre træghed i løn- og prisdannelsen. Den er i stedet for betinget af størrelsen af den effektive efterspørgsel i samfundet.

Og om nogen har Paul Davidson med inspiration fra sin mentor Sidney Weintraub – jf. eksempelvis Weintraub (1958:chapter 2) – gjort sit for, at denne teoretiske referenceramme blev udbredt¹. Således skrev han sammen med Eugene Smolensky i 1964 en lærebog i makroøkonomi, som er bygget op omkring denne referenceramme, og som var tiltænkt som et alternativ til den mere traditionelle makroøkonomiske fremstilling á la IS/LM og AS/AD diagrammerne. Desværre, set med forfatterens øjne, blev bogen aldrig en salgssucces². Andre bidrag fra Davidsons hånd, hvori Z-D modellen anvendes er eksempelvis Davidson (1983 & 1983a). Som med så mange andre input fra post keynesianernes side blev Z-D modellen, dens fortræffeligheder til trods eksempelvis inkorporerede eksplicit de enkelte producenters forventninger til, hvad de forventer at kunne sælge på baggrund af et bud på den samlede efterspørgsels størrelse, dog aldrig særlig udbredt i hvert tilfælde ikke uden for de egentlige post keynesianske cirkler.

POST KEYNESIANSKE KERNEUDSAGN

I Paul Davidsons version af den post keynesianske tænkning, er det som nævnt for ham vigtig at forfølge tanke-

gangen fra især THE GENERAL THEORY. Som han fortolker Keynes, adskiller Keynes' makroøkonomiske forståelsesramme sig fra samtidens mainstream opfattelse på især fire alt afgørende punkter.

For det første er penge ikke på nogen måde realøkonomisk neutrale. Ændrer de finansielle forhold sig i økonomien, påvirkes de reale beslutninger, som træffes af såvel husholdninger som virksomheder. Og dette har kort- som også langsigtede realøkonomiske konsekvenser for det makroøkonomiske udfald. Og så er penges 'elasticity of production' nul, idet ingen virksomheder vil (eller kan) ansætte arbejdskraft til at 'producere' penge, når pengeefterspørgslen øges. Dermed bliver penge ifølge Holt et al. (1998:498): «a 'sink-hole' of purchasing power: if expectations about the future become pessimistic, liquidity preferences rises, raising the demand for money and lowering the demand for the products of labor. Since money is not produced using labour, the fall of demand for commodities produced by labor is not offset when money demand rises».

For det andet tog Keynes afstand fra, hvad Davidson benævner for princippet om 'gross substitution'. Hermed menes der, at en ændring i de relative prisforhold – eksempelvis på arbejdsmarkedet i forhold til andre markeder – ikke sikrer, som tilfældet ellers er i den mere klassiske tænkning, at alle markederne i økonomien simultant brin-

¹ Denne bog af Weintraub var af fundamental betydning for Davidson, idet han selv har påpeget: «I understand Keynes from that book more than from Keynes. If you don't read that book, you don't really understand Keynes»; King (1994:362). Og Weintraub var da også om nogen den person, som satte Davidson på det rette spor: «coming under the influence of Sidney Weintraub at exactly the right time structured the rest of my career»; Colander (2001:87).

² Som Davidson (2003-4:255) i et tilbageblik skriver om bogen, så var den tiltænkt «to be the fundamental Post Keynesian macroeconomic textbook. I could never understand why economists who professed to be Post Keynesians, refused to read it, much less use it as a basic macrotext».

ges i en optimal ligevægt; jf. Davidson (1984). Individuel økonomisk handlen og de makroøkonomiske tilpasningsprocessers forløb er således bestemt af andet og mere end blot en reaktion på ændrede relative priser i økonomien.

For det tredje forfægter Davidson, at Keynes så det makroøkonomiske system som et system, der er kendetegnet ved 'non-ergodicity' (et såkaldt ikke-repetitivt system). Hermed menes der, at det økonomiske system ikke kan betragtes som et simpelt deterministisk fungerende system. I modsætning til at være lukket og stabilt, er det makroøkonomiske system at betragte som et åbent, foranderligt og et sti-afhængigt socialt system, hvori tilpasningsprocessernes forløb er af en ikke-repetitiv karakter. Ifølge denne tankegang bevæger makroøkonomien sig således fra «an irrevocable past to an unpredictable future»; jf. Davidson (2003-4 & 2005)³.

Dette betinger for det fjerde, at fremtiden er principielt ukendt. Den er kendetegnet ved, hvad der benævnes for fundamental usikkerhed. Derfor planlægger, beslutter og handler de enkelte husholdninger som virksomheder på baggrund af forventninger, der selv er baseret på en ofte imperfekt og fejlfyldt information. Dermed bliver udfaldsrummet for de fremtidige økonomiske hændelser udefinerbart, idet fremtiden jo netop skabes ved de konkrete handlinger, der gennemføres i dag; man kan således altså ikke opstille en sandsynlighedsfordeling for de fremtidige alternative makroøkonomiske udfald; jf. Davidson (1982-3 & 1991). Netop derfor bliver eksistensen af 'money-denominated' kontrakter i økonomien, så betydningsfulde som post keynesianerne hævder, at det er tilfældet. Det er gennem sådanne kontrakter, at de enkelte husholdninger som virksomheder forsøger at gardere sig mod den ukendte fremtids eventuelle negative økonomiske udfald.

'REAL WORLD' FÆNOMENER

For Paul Davidson er Keynes mesteren ikke alene i en teoretisk og en metodologisk forstand, men også i henseende til, hvilket fokus der bør være i den økonomiske tænkning. For Keynes, som for Davidson, kan den økonomiske teori ikke stå alene. Formålet med udviklingen af denne er ganske klar. Hensigten med en fortsat forbedret erkendel-

se er at blive bedre i stand til at kunne forholde sig til og løse de aktuelle økonomiske problemer, som nu måtte være oppe i tiden; jf. også Davidson (1996). Som kritiske realister påpeger; for dem er en god teori en teori, som er i en god korrespondance til virkeligheden – og det er netop en målsætning, som Paul Davidson og andre post keynesianske økonomer forsøger at forfølge; jf. eksempelvis titlerne på flere af hans bogværker: *MONEY AND THE REAL WORLD* (1972), *INTERNATIONAL MONEY AND THE REAL WORLD* (1982), *FINANCIAL MARKETS, MONEY AND THE REAL WORLD* (2002) og *THE KEYNES SOLUTION: THE PATH TO GLOBAL ECONOMIC PROSPERITY* (2009). Og for Davidsons vedkommende sker det altså altid med et klart afsæt i det teoretiske som metodologiske univers som Keynes udlagde i *THE GENERAL THEORY*.

Og det er intet tilfælde, at 'money' som begreb indgår på en helt afgørende måde i flere af de bidrag, som han har skrevet. For Keynes, som for Davidson, er penge af afgørende betydning for forståelsen af, hvorledes en moderne monetær entreprenurdreven produktionsøkonomi fungerer; jf. det foregående afsnit. Således satte han i Davidson (1965) fokus på det 4. motiv i Keynes' likviditetspræferencefunktion: finansmotivet. Og arbejdet med netop dette motiv fik en afgørende betydning for Davidsons afstandtagen til den makroøkonomiske mainstream tænkning. Som han selv har påpeget: «Sidney's aggregate supply plus the finance motive was what broke the code of the *General Theory* for me. Those two things together were really what made me a post-Keynesian»; King (1994:364).

Dette finansmotiv anerkendte Keynes eksistensen af i 1937 som følge af en kritik fra Bertil Ohlin; jf. Keynes (1937 & 1937a). Transaktionsmotivet måtte suppleres. Planlægges det at øge investeringsomfanget eller findes det fordelagtigt at øge produktionen, må behovet for likvide midler også antages at stige. Men er den ønskede likviditet ikke til stede, bremses producenterne i deres bestræbelser. Og derved vil en manglende likviditet begrænse en ellers planlagt iværksat økonomisk ekspansion, idet likviditetsbehovet opstår førend de realøkonomiske transaktioner i praksis kan gennemføres. For Keynes, som for Davidson, er en tilstrækkelig likviditet altså en forudsætning for et økonomisk opsving⁴. Dermed er penge ikke på nogen måde neutrale; de

³ Eller med Rotheim (1996:30): «Actions today become based on the expectation of future, uncertain streams of income, and the cumulative path taken by an economy becomes dependent upon, rather than being independent of, the totality of those very individual decisions at every moment in time».

⁴ Eller med Davidson (1967:246-47): «The main purpose of my finance paper was to show that if the demand for transactions balances is made a direct function of planned transactions rather than of output or income ... then when exogenous changes in the real behavioural functions are introduced, the analysis would provide significant new insights on macroeconomic path analysis, income velocity, and the interdependence of the real and monetary sectors».

har klare realøkonomiske konsekvenser på kort som på længere sigt. Med de sidste års internationale økonomiske udvikling in mente synes parallellen til den nylige internationale finanskriser umiddelbart at være åbenbar.

JPKE

Som belyst i King (2008) blev det efterhånden sværere og sværere for de post keynesianske økonomer at komme til orde i de mere mainstream orienterede økonomiske tidsskrifter – fokuseringen i disse blev nu mere markant end tidligere koncentreret omkring netop de mainstream bidrag, der gjorde eksplicit brug af en tiltagende matematisk uniform form for formalisme. Som en konsekvens heraf blev der forsøgt dannet et nyt tidsskrift, som havde til hensigt at tilgodese bidrag omhandlende «the cumulative growth and development of a body of economic theory suitable for analyzing the real world and for providing an intelligent guide to public policy»; jf. King (2008:168). Tidsskriftet var altså ikke tiltænkt som et 'elfenbenstårns'-tidsskrift, hvori teori kunne dyrkes for teoriens egen skyld – koblingen til den virkelige verden og dens aktuelle problemer var et must. Tidsskriftet *Journal of Post Keynesian Economics* så endelig dagens lys i 1978 med Sidney Weintraub og Paul Davidson som de to redaktører. Og som tiden gik, voksede tidsskriftet sig til at blive et ganske anerkendt og toneangivende tidsskrift især med henblik på Keynes studier og aktuelle makroøkonomiske problemstillinger. Og som sådan har Davidson offentliggjort mange af sine bidrag i netop dette tidsskrift.

AFRUNDING

Sit åbenlyse intellekt, sit særdeles omfangsrige forfatter-skab og sine mange aktuelle indlæg gennem tiderne ret-tende sig mod tidens aktuelle økonomiske problemer til trods, så har Paul Davidson alligevel ikke opnået den anerkendelse, indflydelse og faglige respekt uden for sit eget post keynesianske miljø, som mange, givetvis ham selv inklusiv, finder ham berettiget til⁵.

Hvorfor er dette nu tilfældet?

Herpå kan der gives mange potentielle årsager alle med en større eller en mindre forklaringskraft. En af de helt åben-

bare årsager er givetvis den udvikling, som har fundet sted inden for økonomi, herunder makroøkonomi, som fagdisciplin betragtet inden for de sidste 40-50 år. Mainstream tænkning er blevet betydelig mere homogen, såvel på det teoretiske som især på det metodologiske plan, eller mere ensrettet om man vil. Og brugen af megen matematisk formalisme har ifølge sagen natur aldrig lige været post keynesianernes kop te, i og med at tiltroen til, at den sande formelle makroøkonomiske model kan forsøges opstillet og testet med efterfølgende matematisk raffinering til følge, ikke er til stede. Dette fordrer, som oven for nævnt, et syn på det makroøkonomiske system, som et grundlæggende stabilt og lukket deterministisk system, der ikke er foreneligt med en post keynesiansk opfattelse af, at hus-holdninger som virksomheder planlægger, beslutter og handler på basis af en ufuldendt og ofte fejlfyldt information til en principielt ukendt fremtid i et makroøkonomisk miljø kendetegnet ved en fundamental form for usikkerhed. For Paul Davidsons og hans tilhængere er makroøkonomien at betragte som et åbent og et foranderligt sti-afhængigt socialt system, der i sin helhed ikke lader sig modellere på nogen hensigtsmæssig måde matematisk set. Det giver derfor heller ingen mening, ifølge dem, at gøre brug af en sådan uniform metodologisk tilgang: «Post Keynesians recognise that the choice of model to be used depends on the current problem at hand in the economic system under study. One general model cannot resolve every conceivable economic problem for all times and all situations»; Davidson (1992:13). Og et sådant standpunkt har naturligvis sine konsekvenser som påpeget af Rotheim (1996:40): «once he started seriously challenging orthodoxy, the doors closed as his work was considered no longer at the frontiers of theoretical knowledge, as they [d.v.s. mainstream tidsskrifterne] defined it».

En anden oplagt årsag er måske også som påpeget af Colander (1996), at Davidson, sin klare formuleringsevne til trods, ikke har været den store teoretiske kommunika-tor. Han har insisteret på at formulere sine makroøkonon-miske analyser og ræsonnementer inden for rammerne af Keynes' makromodel og ikke inden for rammerne af den makroøkonomiske mainstreams mere traditionelle model univers. Og Z-D modellens fortræffeligheder til trods er dette ikke den mest kendte endelige mest anerkendte makromodel. Tværtimod så lever den typisk sit stille liv

⁵ Selvom Paul Davidson er kendt som en førende post keynesiansk makroøkonom, har han dog også gjort sig bemærket på et helt andet område. Som påpeget af Holt et al. (1998:502), så har han faktisk også i 1960'erne bidraget til udviklingen af miljø- og ressourceøkonomien, ligesom han på Rutgers opbyggede et af de første uddannelsesprogrammer i miljøøkonomi i USA.

enten inden for de post keynesianske cirkler eller i den teoriehistoriske verden, når Keynes' effektive efterspørgselsprincip skal forklares og illustreres.

Endelig har Holt et al. (1998) nok også ret, når de påpeger, at Davidson har været for hård og for emsig tilrettevisende overfor de økonomer, der ikke helt var enig i hans udlægning af Keynes' makroøkonomiske univers. En mere servil approach fra Davidsons side i disse situationer ville givetvis have gjort hans vej igennem det makroøkonomiske landskab mere fremkommelig, end tilfældet nu blev⁶. Lad os afslutte denne fyldest til Paul Davidsons 80 års dag med den følgende karakteristik af ham fra nogle af hans nærmeste kolleger:

«As the truest Keynesian he becomes isolated and neglected in the purity of his viewpoint. At the same time, by clearly defining and holding a strongly-held position he may have a longer and more significant influence. In the future when people seek an interpreter of Keynes who gives them the real thing, aside from the writings of the master himself, it will be to the writings of Paul Davidson they will turn. In this sense, Paul Davidson, by losing in the short run, will win in the long run»; Holt et al. (1998:505).

REFERENCER:

- Arestis, Philip (1996): Post-Keynesian economics: towards coherence, Cambridge Journal of Economics 1996, pp. 111-35.
- Chick, Victoria (1995): Is there a case for Post Keynesian economics?, Scottish Journal of Political Economy, February 1995, pp. 20-36.
- Colander, David (2001): An interview with Paul Davidson, Eastern Economic Journal, Winter 2001, pp. 85-114.
- Colander, David (1996): AS/AD, AE/AP, IS/LM and Z fra bogen Keynes, Money and the Open Economy edited by Philip Arestis, Edward Elgar 1996, pp. 22-33.
- Davidson, Paul (2009): Reply to contributors to the discussion of the central themes of *John Maynard Keynes*, Journal of Post Keynesian Economics, Fall 2009, pp. 73-81.

Davidson, Paul (2007): John Maynard Keynes, Palgrave Macmillan 2007.

Davidson, Paul (2005): Responses to Lavoie, King, and Dow on what Post Keynesianism is and who is a Post Keynesian, Journal of Post Keynesian Economics, Spring 2005, pp. 393-408.

Davidson, Paul (2003-4): Setting the record straight on A HISTORY OF POST KEYNESIAN ECONOMICS, Journal of Post Keynesian Economics, Winter 2003-4, pp. 245-72.

Davidson, Paul (1996): Reality and economic theory, Journal of Post Keynesian Economics, Summer 1996, pp. 479-508.

Davidson, Paul (1992): International Money & the Real World, 2.edition, St. Martin's Press New York 1992.

Davidson, Paul (1991): Is Probability Theory Relevant for Uncertainty? A Post Keynesian Perspective, The Journal of Economic Perspectives, Winter 1991, pp. 129-43.

Davidson, Paul (1984): Reviving Keynes's revolution, Journal of Post Keynesian Economics, Summer 1984, pp. 561-75.

Davidson, Paul (1983): The Dubious Labor Market Analysis in Meltzer's Restatement of Keynes' Theory, Journal of Economic Literature, March 1983, pp. 52-56.

Davidson, Paul (1983a): The marginal product curve is not the demand curve for labor and Lucas's labor supply function is not the supply curve for labor in the real world, Journal of Post Keynesian Economics, Fall 1983, pp. 105-17.

Davidson, Paul (1982-3): Rational expectations: a fallacious foundation for studying crucial decision-making processes, Journal of Post Keynesian Economics, Winter 1982-2, pp. 182-98.

Davidson, Paul (1967): The Importance of the Demand for Finance, Oxford Economic Papers, July 1967, pp. 245-53.

Davidson, Paul (1965): Keynes's Finance Motive, Oxford Economic Papers, March 1965, pp. 47-65.

Davidson, Paul & Smolensky, Eugene (1964): Aggregate Supply and Demand Analysis, Harper & Row 1964.

De Vroey, Michel (2010): Getting rid of Keynes? A survey of the history of macroeconomics from Keynes to Lucas and beyond, National Bank of Belgium – Working Paper Research, April 2010 No. 187.

⁶ Selv har Davidson forholdt sig til denne problematik om sin manglende gennemslagskraft uden for de post keynesianske cirkler på den følgende vis: «I have always attributed the lack of impact to a statement that Austin Robinson has attributed to Keynes. According to Robinson, Keynes once said: «In economics you can not convict your opponent of error; you can only convince him of it. And even if you are right, you cannot convince him ... if his head is already so filled with contrary notions that he cannot catch the clues to your thought which you are trying to throw to him»; Davidson (2009:74).

Hamouda, O.F. & Harcourt, G.C. (1988): Post Keynesianism: from criticism to coherence?, *Bulletin of Economic Research* 1988, pp. 1-33.

Holt, Richard et al. (1998): Neglected Prophets – Paul Davidson: The Truest Keynesian?, *Eastern Economic Journal*, Fall 1998, pp. 495-506.

Keynes, John Maynard (1937): Alternative theories of the rate of interest, *The Economic Journal*, June 1937, pp. 241-52.

Keynes, John Maynard (1937a): The ex-ante theory of the rate of interest, *The Economic Journal*, December 1937, pp. 663-69.

Keynes, John Maynard (1936): *The General Theory of Employment, Interest and Money*, Macmillan - Cambridge University Press 1973.

King, J.E. (2008): The Post Keynesian Assault on Orthodoxy: Insights from the Weintraub Archive fra bogen *The Keynesian Tradition* edited by Robert Lesson, Palgrave Macmillan 2008, pp. 135-95.

King, J.E. (1994): A Conversation with Paul Davidson, *Review of Political Economy*, 1994, pp. 357-79.

Rotheim, Roy (1996): Paul Davidson fra bogen *American Economist of the Late Twentieth Century* edited by Warren Samuels, Edward Elgar 1996, pp. 18-43.

Snowdon, Brian & Vane, Howard (2005): *Modern Macroeconomics – Its Origins, Development and Current State*, Edward Elgar Cheltenham, UK, 2005.

Walters, Bernard & Young, David (1997): On the coherence of Post-Keynesian economics, *Scottish Journal of Political Economy*, August 1997, pp. 329-49.

Weintraub, Sidney (1958): *An Approach to the Theory of Income Distribution*, Greenwood Press Publishers, Westport, Connecticut 1958.

Frokostseminaret 2010

«Gjeldskrisen – hva skjer når stater får gjeldsproblemer?»

RASMUS BØGH HOLMEN OG MARIANNE FIEDLER RØRVIK

Masterstudenter ved Universitetet i Oslo

Samfunnsøkonomenes Forening inviterte tradisjonen tro til høstens frokostseminar; denne gangen under tittelen «Gjeldskrisen - hva skjer når stater får gjeldsproblemer?». De ønsket med dette å rette søkelys på enkelstaters gjeldsproblemer i etterkant av krisen, med særlig fokus på PIGS-landene (Portugal, Italia, Grekenland og Spania). Disse landene kjennetegnes ved at de har store budsjettunderskudd og betydelig statsgjeld.

Sjølie poengterte videre at, til tross for gjeldskrisens omfang, er dens bidrag bare en dråpe i havet i forhold til forpliktelser forbundet med aldring og strukturelt underskudd.

Det var mange som tok turen til D/S Louise på Aker Brygge en tidlig onsdag morgen. Vertskapet stilte som vanlig med en bedre frokost og en kaffetår til de oppmøtte, før det braket løs. Frokostseminaret ble innledet av Øystein Sjølie, kommunikasjonsrådgiver fra Norges Bank og medlem av profesjonsutvalget i Samfunnsøkonomenes Forening. «Temaet for konferansen var i

høyeste grad dagsaktuelt da vi planla frokostseminaret i sommer. Vi var imidlertid redd for at krisen skulle gå over før arrangementet. Heldigvis har det ikke skjedd», humret kommunikasjonsrådgiveren. Sjølie poengterte videre at, til tross for gjeldskrisens omfang, er dens bidrag bare en dråpe i havet i forhold til forpliktelser forbundet med aldring og strukturelt underskudd.

ET VARSKO OVER SØR-EUROPA

Først ut var Steinar Holden, professor ved Økonomisk institutt ved Universitetet i Oslo. Holden valgte i sitt foredrag å rette søkelys på gjeldsproblemene innad i EU-landene. Han begynte med å ta for seg hvordan de ulike landene lå an i forhold til EUs interne krav til gjeld, nettolån og budsjettbalanse. Ved en kort illustrasjon viste professoren at det omtrent bare var de nordiske landene, Estland, Luxemburg og Nederland som oppfylte målsetningene i Stabilitetspakten om at gjelden ikke skal overstige 60 prosent av BNP og nettolånene, 3 prosent av BNP. Gjeldskrisen skyldes svakheter som gradvis har bygd seg opp over tid; finanskrisen var bare tuen som veltet lasset.

«Hvordan kunne det gå så galt?», spurte professoren.

Holden diskuterte deretter de bakenforliggende faktorene for situasjonen. «Hvordan kunne det gå så galt?», spurte professoren. Som et mulig svar på sitt spørsmål, fremhevet han først svake offentlige finanser i mange EU-land over lengre tid. De søreuropeiske medlemslandene sto for de første overtredelsene av Stabilitetspakten i så måte. Nye regler for bøtelegging var til å begynne med strenge, men disse ble lempet på da Frankrike og Tyskland gradvis fulgte etter. Det kunne gå bortimot 10 år før et land som overtrådte reglene endelig måtte betale bøtene. I løpet av den tiden hadde man som regel fått regjeringsskifte. Dermed følte de nye maktinnehaverne seg ofte ikke like forpliktet til å følge opp en økonomisk politikk som de trolig ikke ville måtte stå til ansvar for.

Selv om gjelden og underskuddene var høyere enn kravene, var EUs politikere, borgere flest og finansaktører likevel ikke så veldig bekymret. Situasjon virket ikke så urovekkende, da gjelden hadde vært på vei nedover det siste decenniet. I denne perioden skilte likevel Belgia, Hellas og Italia seg ut i negativ forstand med statsgjeld opp i mot så mye som 125 prosent av BNP. Totalbildet forverret seg derimot brått med finanskrisen. Foredragsholderen la vekt på at finansiell ubalanse, høyt etterspørselsnivå og storstilt boligbyg-

ging sammen bidro til høyt BNP og store skatteinntekter. Utviklingen var langt fra bærekraftig. Fall i boligbyggingen og reduksjon i det høye etterspørselsnivået innebar vesentlige svekkelser i EU-landenes budsjettbalanser. Dette førte i sin tur til lavere etterspørsel, som ga ytterligere svekkede budsjettbalanser.

Holden tok et steg tilbake og viste publikum hvordan søreuropeiske medlemsstater har slitt med kraftige under-skudd og økte kostnadsnivåer siden

Unionsutvidelsen førte nemlig til at PIGS-landene ikke lenger hadde de laveste kostnadsnivåene i unionen.

1990-tallet. Især gjaldt dette etter de østeuropeiske medlemsstatenes inntog i unionen. Unionsutvidelsen førte nemlig til at PIGS-landene ikke lenger hadde de laveste kostnadsnivåene i unionen. Tyskland, på en annen side, kunne skilte med betydelig lavere realrente, noe som var en fordel når låneaktiviteten i tyske banker var høy blant søreuropeiske stater.

PÅ KANTEN AV STUPET

I andre del av sitt foredrag drøftet professoren fordeler og ulemper tilknyttet EUs felles valutaunion og dens implikasjoner for virkningen av finanskrisen. Holden trakk i denne sammenheng frem Sir Alan Walters argument, den såkalte «Walters-kritikken». I en penge-

Foredragsholderen understrekte at Walters kritikk gjør det enda viktigere å bruke finanspolitikken til å stabilisere økonomien i en pengeunion.

union er den nominelle renten den samme for alle land. Virkningen på real-

økonomien avhenger dermed av realrenten, hvilket kan komme til uttrykk i form av ustabilitet. I land som er i en bedre konjunktursituasjon enn landene ellers i økonomien, vil dette vanligvis reflekteres i høyere inflasjon. Lik nominell rente og høyere inflasjon betyr imidlertid at realrenten er lavere, noe som vil forsterke høykonjunkturen; visa versa for lavkonjunkturer. Foredragsholderen understrekte at Walters kritikk gjør det enda viktigere å bruke finanspolitikken til å stabilisere økonomien i en pengeunion.

Holden vendte deretter oppmerksomheten mot likviditets- og kredittkrisen i Hellas. Sammenliknet med for eksempel den argentinske gjeldskrisen etter tusenårsskiftet, er den greske tragedien verre i flere aspekter med blant annet en gjeld/BNP-rate på 148 prosent. Til tross for dystre utsikter blir man nødt til å ta fatt på opprydningen. Dessuten har andre EU-stater trått til med vesentlig finansiell støtte. Et sentralt tema for Holdens foredrag var restrukturering av gjeld med særlig fokus på Hellas. I Hellas sitt tilfelle innebærer restrukturering å tilby nye obligasjoner med lengre løpetid og lavere verdi i bytte mot de eksisterende obligasjonene. I den forbindelse må man ta stilling til hvorvidt man skal gi forskjellige betingelser til ulike eiere, og om noen utilsiktet ligger an til å komme bedre ut enn andre. Blant de hardest rammede finner vi kreditorer fra Hellas og andre europeiske banker. Hvis restruktureringen er på kanten av loven, kan mange kreditorer ventes å skape støy.

Makroguruen trakk frem fire kostnader ved mislighold. For det første virker det rimelig at et land med misligholdte lån vil kunne få dårligere rykte, og følgelig redusert kredittverdighet. For det andre kan vedkommende land forvente en nedgang i sin internasjonale handel og kapitaltilførsel, og risikere handelsboikott. For det tredje vil det innenlandske banksystem kunne tape betydelige beløp, i den grad de sitter på statsobligasjoner, som blir erstattet med nye

obligasjoner med lavere verdi. Dette kan i verste fall forårsake en innenlandsk bankkrise. Sist, men ikke minst, vil mislighold antakelig være knyttet til store politiske kostnader, både når det gjelder svelging av kameler og gjennomføring av upopulære tiltak.

Holden viste til resultater fra en empirisk studie basert på perioden fra 1972 og frem til 2004, der 83 land sto for opp mot 130 mislighold. Typisk fikk disse landene låne som normalt etter 4 år, mens de først var på fote igjen etter 9 år.

IMF anslo tidligere i år at mislighold leder til 1,2 prosent reduksjon i årlig vekst.

Den umiddelbare konsekvensen for en såkalt «defaulter» er at den slipper renter, men til gjengjeld må landet sørge for å gå i balanse. IMF anslo tidligere i år at mislighold leder til 1,2 prosent reduksjon i årlig vekst. «Dette er selvfølgelig gitt mange antakelser, da en gjeldskrise uansett gir lavere vekst», presiserte

«I første omgang er kreditorene forbannet, men i det øyeblikk de innser at det er penger å tjene på tilgivelse, så gjør de det», forklarte han.

Holden. I finansmarkedene fikk landene anslagsvis 4 prosent høyere renter året etter mislighold, men effekten viste seg å bli insignifikant i årene som fulgte. «I første omgang er kreditorene forbannet, men i det øyeblikk de innser at det er penger å tjene på tilgivelse, så gjør de det», forklarte han.

Videre pekte professoren på hvordan rike lands nåværende situasjon er i forhold til land som tidligere har misligholdt sine lån. Beregninger utført av

økonomer fra IMF viser på den ene side at en rekke rike land har større andel gjeld av BNP enn såkalte defaultere. Til tross for lav vekst i industriland med gjeldsproblemer, medfører lave renter at det blir mer overkommelig å stabilisere gjelden. På den annen side hadde defaulterne jevnt over langt høyere nominelle rentenivåer, og desto viktigere, høyere rentenivåer fratrasket vekst. IMF-økonomene hevdet at finanspolitisk innstramning er negativt for veksten, men at mislighold er enda verre. Holden informerte om at dette ikke alltid trenger å være tilfellet, men IMF-økonomene ville uansett neppe anbefalt mislighold.

Foredragsholderen rundet av med å fremheve noen positive fremskritt innad

Like fullt hadde han verken tro på ytterligere gresk tragedie i form av sammenbrudd eller at greske dominoeffekter skulle ramme søreuropeiske nabostater.

i EU etter finanskrisen. Det har nå kommet bedre statistikk, mer kontroll av finanspolitikken og dermed sterkere insentiver til å overholde budsjettsforpliktelsene i Stabilitetspakten. Han finner det imidlertid mindre sannsynlig med mer omfordeling og flere forsikringsordninger; for eksempel ville Tyskland neppe funnet seg i å forplikte seg som fremtidig kausjonist for Hellas. Holden ga uttrykk for å være usikker på hva som skjer med Hellas og ville ikke komme med noen klare spådommer. Like fullt hadde han verken tro på ytterligere gresk tragedie i form av sammenbrudd eller at greske dominoeffekter skulle ramme søreuropeiske nabostater. «Det er vanskelig å stramme inn i tider hvor renta er presset ned så langt det lar seg gjøre. Man vil helst vente til den er

på vei oppover før man tar grep, men mange land i Europa har ikke tid til å vente på dette», avsluttet professoren.

DEN GRESKE FASIT GIR KOLLAPS
Etter et dystert, men innsiktsfullt foredrag av professor Steinar Holden, var det duket for Pål Ringholm, analysesjef

Ringholm startet i en humoristisk tone: «Tilgi meg for å være siviløkonom. Etter å ha jobbet i finansverden i cirka 10 år, kan man virke litt følelseskald, i likhet med en del av investorene Holden nevnte.»

i kredittavdelingen til First Securities. Ringholm startet i en humoristisk tone: «Tilgi meg for å være siviløkonom. Etter å ha jobbet i finansverden i cirka 10 år, kan man virke litt følelseskald, i likhet med en del av investorene Holden nevnte.» Ringholm snakket innledningsvis om ulike lands gjeldssituasjon i et historisk perspektiv. «Ser man på utviklingen fra 1950-tallet og frem til i dag, har industrilandene, i motsetning til utviklingslandene, giret seg opp. Vi ser nå et paradigmeskifte ved at såkalte fremvoksende markeder blir heite, deriblant BRIC-landene [Brasil, Russland, India og Kina].»

Siviløkonomen kommenterte videre hvordan rentekostnader som prosent av inntekt har variert mellom land. Blant annet har Hellas, Portugal og USA slitt med høye rentekostnader, mens de i Norge og Sverige har holdt seg relativt lave. I likhet med Holden la Ringholm vekt på de store budsjettunderskuddene og gjeldsbyrdene i europeiske land. Spesielt har finanssektoren og boligmarkedet giret seg opp. Eksempelvis trakk han frem Spania, hvor ikke-finansiell sektors gjeld har

utgjort en høy andel av BNP, og boligbyggingen har vært for høy.

Analysesjefen diskuterte i neste vending gjeldsrelasjonene i Europa. Ikke overraskende mente foredragsholderen at Hellas står nærmest stupet, mens Irland puster grekerne i nakken. Hvis man tar utgangspunkt i OECDs angivelig optimistiske anslag for den videre økonomiske utviklingen, er gjeldssituasjonen mer håndterlig for det øvrige Europa. De største utlånerne i EU er henholdsvis Tyskland, Frankrike, Storbritannia og Sveits. På den andre siden av bordet finner vi Spania, Irland, Hellas og Portugal. Ringholm presiserte: «Til tross for at gjeldsnivåene er høye, er disse overkommelige, dersom bare Hellas skulle gå over ende».

På den lysere siden gir den lave renta i Tyskland enklere vilkår for lånetakerne

«Etter å ha budsjettert med moderate underskudd, har fasiten, dog ikke den greske, vært enorme underskudd», bemerket Ringholm med glimt i øyet

til å nedbetale sine forpliktelser. Analysesjefen poengterte dog at Hellas ikke har noen stolte tradisjoner for å overholde sine budsjetter. «Etter å ha budsjettert med moderate underskudd, har fasiten, dog ikke den greske, vært enorme underskudd», bemerket Ringholm med glimt i øyet før han tilføyde: «Det er liten tvil om at grekerne må restrukturere gjelden, i form av mykere lån.»

Løfter vi blikket nordvestover på kartet, øyner vi Irland, et annet gjeldstynget

Nylig har Irlands kredittverdighet blitt nedgradert av flere sentrale ratingbyråer, til irenes store frustrasjon.

EU-land. Nylig har Irlands kredittverdighet blitt nedgradert av flere sentrale ratingbyråer, til irenes store frustrasjon. Dette skjedde etter at mange har fryktet det som kan se ut som en gryende bankkrise på øya. Riktignok er Irland fremdeles selvfinansiert. Den irske risikopremien ligger nå på omtrent 3 prosent. Lengre sør igjen sitter Spania og Portugal fortsatt på digre lån, men omstendighetene har forbedret seg siden sommeren. Landene på Den Iberiske Halvøy har dessuten hentet inn kapital på en fornuftig måte, ifølge Ringholm.

I et historisk tilbakeblikk henviste finansmannen først til 1980-tallet. Den gangen allokerte amerikanske banker enorme lån til Mexico, hvilket til slutt resulterte i en kollaps. Den latinamerikanske kjempen hadde allerede vært i trøbbel på midten av 1970-tallet og skulle igjen få problemer ved den såkalte Tequila-krisen i 1995. Et annet klassisk eksempel er Argentina, som også har opplevd en serie kriser, den mest markante i 2002. Ringholm ytret at en gresk konkurs ville ha vært meget ille i

I innledningen av krisen ble verdens børser styrt av bankdrivere, men disse domineres nå av makrodrivere.

historisk forstand. Dessuten ville et uforutsett krav til omstrukturering ledet til større omkostninger, enn hvis det kom forventet.

I innledningen av krisen ble verdens børser styrt av bankdrivere, men disse

domineres nå av makrodrivere. Penge-markedsrenta ligger nå under snitt, og bankenes innlandslån har blitt redusert. Jevnt over i Europa holder man fortsatt på pengene sine. En del uregelmessigheter er å se i europeiske markeder. For eksempel er europeiske bank- og forsikringskostnader langt over normalen. Vanligvis pleier disse å ligge bare noen nivåer over statsobligasjoner. Videre besitter bankene en større andel kort-siktige lån enn normalt. «Som vi sier i Bodø: Det er mye front-gjeld ute og går.», humret siviløkonomen. Amerikanske forretningsbankers kontanter har historisk sett ligget svært stabilt frem til 2007. Mengden kontanter skjøt imidlertid fart mot slutten av 2009 og i starten av 2010, for så å bevege seg til mer normale nivåer.

Finansmannen avsluttet seansen med noen overordnede makrobetraktninger og hvordan realøkonomien har begynt å hente seg inn igjen. Norge var blant de første landene der finanskrisen slapp tak, mens USA siden har fulgt etter. De store fremvoksende markedene har ikke vært så sterkt knyttet til de globale finansmarkedene og har følgelig ikke blitt herjet like hardt av finanskrisen, som Vesten. Brorparten av EU-landene

Både analysesjefen og professoren gjentok at krisen i Hellas er håndterlig, men at det blir verre, dersom Italia eller Spania tas med i dragsuget.

har derimot et godt stykke igjen før de kan friskmeldes, med Tyskland som et hederlig unntak. I Norge vil vi antakelig

merke krisen, helt til resten av Europa er friskmeldt. Vårt bankmarked er nemlig tett knyttet til de europeiske, hvor rebalanseringen ennå ikke er over.

EN HÅNDTERLIG VEI VIDERE

I spørsmålsrunden syntes de to foredragsholderne å være enige i det meste. Både analysesjefen og professoren gjentok at krisen i Hellas er håndterlig, men at det blir verre, dersom Italia eller Spania tas med dragsuget. Videre delte Holden en spørsmålsstillers bekymring om at Europa kan få de samme finansielle problemene som Japan, i forbindelse med den demografiske utviklingen. Begge understreket at svart økonomi i Sør-Europa er vanskelig å gjøre noe med, men at en forbedring vil være essensiell for å bedre skattegrunnlaget. Ifølge Holden kan et verst tenkelig scenario ende opp i en situasjon, der voldsom misnøye i befolkningen fører til utsetting av reformer og sosial uro.

Øystein Sjølie tok atter en gang ordet med en fornøylig påpekning: «Grunnen til at Norge ikke er i samme situasjon som andre europeiske land, er naturligvis at vi er styrt av sosialøkonomer.» Innlederen takket deretter Steinar Holden og Pål Ringholm for spennende foredrag og skjenket dem velfortjente blomster. Fornøyde deltakere kunne deretter gå opplyste ut til Oslos sjøside, etter nok et solid arrangement av Samfunnsøkonomenes Forening. Vi takker med dette for et spennende avbrekk i studiehverdagen og gleder oss til høstkonferansen.

FORSKERMØTET 2011

Forskergruppen i Samfunnsøkonomenes Forening har gleden av å invitere til det

33. NASJONALE FORSKERMØTET FOR ØKONOMER

Arrangert ved Norges Handelshøyskole, 5.-7. januar 2011

Hensikten med konferansen er å stimulere den økonomiske forskningen i Norge, samt å gi forskere anledning til å presentere og diskutere sine arbeider. Møtet vil også gi god anledning til faglig og sosial kontakt med andre forskere. Som vanlig vil programmet omfatte både presentasjon av innsendte bidrag og arrangementer i plenum. I år markerer forskermøtet også starten på Norges Handelshøyskoles 75 års jubileum, og arrangeres samtidig som Fagkonferansen i bedriftsøkonomiske emner (FIBE).

TID: 5. – 7. JANUAR 2011

STED: NORGES HANDELSHØYSKOLE, BERGEN

FRIST: 15. NOVEMBER FOR PÅMELDING OG ABSTRACT

AVGIFT: MEDLEM KR. 1100,- / ØVRIGE KR. 1600,-

DET BLIR MOTTAKELSE I REGI AV BERGEN KOMMUNE I HAAKONSHALLEN ONSDAG 5. JANUAR, OG FEST-MIDDAG PÅ NORGES HANDELSHØYSKOLE TORSdag 6. JANUAR.

Det blir bl.a. plenumsforedrag ved Pierre Cahuc og Bertil Tungodden, i tillegg til det etablerte Nobelprisforedraget.

Pierre Cahuc er professor ved Ecole Polytechnique, samt medlem av Commission Economique de la Nation og Conseil d'Analyse Economique (nasjonale råd av vismenn for den franske regjering). Cahuc er en anerkjent forsker innen makroøkonomi, arbeidsmarkedsøkonomi, og betydningen av kultur og institusjoner og har publiseringer i American Economic Review, Econometrica, og Quarterly Journal of Economics.

Bertil Tungodden er professor ved NHH med adferd/eksperimentell økonomi og u-land som forskningsfelt med blant annet flere publiseringer i American Economic Review og Journal of Philosophy of Science.

PÅMELDING

Bidragsgivere må også melde seg på.

Påmelding gjøres på: www.samfunnsokonomene.no

Påmelding er bindende.

BIDRAGSYTERE

De som ønsker å presentere et forskningsarbeid må sende inn et sammendrag (abstract). Sammendraget skal være på cirka hundre ord. Dette skal stå på egen A4-side med bidragsgivers navn og adresse da alle sammendrag vil bli trykket opp på forhånd til utdeling før møtet. Fullstendig manuskript i pdf-format utveksles direkte med opponent.

Sammendrag sendes elektronisk til: sekretariatet@samfunnsokonomene.no senest 15. november. Programkomiteen forbeholder seg retten til å refusere bidrag som ikke tilfredsstiller krav til forskningsmessig nivå, eller som kommer for sent.

REISESTØTTE

Bidragsgivere som ikke får sine reiseutgifter dekket av arbeidsgiver eller på annen måte, kan søke om støtte. Søknad skrives på eget ark med opplysninger om reisemåte og kostnader.

OVERNATTING

Bestill direkte hos hotellet innen 11. desember. Husk å oppgi referanse: FIBE 2010 for rabattert pris. Prisene inkluderer frokost og er for henholdsvis enkeltrom og superior rom. Strand Hotel, booking@strandhotel.no: kr. 710,- / 965,-
Neptun Hotel, booking@neptunhotel.no: kr. 810,- / 1.065,-
Rica Hotel Bergen, rica.hotel.bergen@rica.no: kr. 810,- / 1.065,-

Det blir satt opp buss fra disse hotellene på morgenen til konferansen på NHH.

PROGRAMKOMITÉ

Øivind Anti Nilsen, Norges Handelshøyskole
Rolf Brunstad, Norges Handelshøyskole
Eirik Romstad, Universitetet for miljø- og biovitenskap
Ola Kvaløy, Universitetet i Stavanger

Arrangør: Samfunnsøkonomenes forening

P.B. 8872 Youngstorget, 0028 Oslo

Telefon 22 31 79 90 Telefaks 22 31 79 91

E-post: sekretariatet@samfunnsokonomene.no

Følg med på www.samfunnsokonomene.no for oppdateringer i programmet



SAMFUNNSØKONOMENE

B-PostAbonnement

Retur: Samfunnsøkonomenes Forening
PB. 8872 Youngstorget
0028 OSLO

