

2



Forskningsprogrammet
LANDBRUKSSAMVIRKET

I
SAMFUNNET

ORGANISASJONER OG STYRINGSSYSTEMER

I BLANDINGSØKONOMIEN.

redigert av

Kjell Aksnes
Ole Berrefjord
Per Ove Røkholt

FORORD

I juni 1981 arrangerte Institutt for landbruksøkonomi ved Norges landbrukshøgskole et nordisk forskerkurs for yngre landbruksøkonomer med tittelen "Organisasjoner og styringssystemer i blandingsøkonomien". Kursstaben besto av forfatterne i denne bok og enkelte av de artikler som her presenteres forelå i førsteutkastet som forelesninger til dette forskerkurs. Deltakerne på kurset ble forespeilet at forelesningene ville bli utgitt som et eget kompendium etter kurset.

Samme år ble det inngått en avtale mellom Norges landbruksvitenskapelige forskningsråd - Landbrukssamvirkets Felleskontor i Norges Bondelag og Norges landbrukshøgskole ved Institutt for landbruksøkonomi om oppstartning av et femårig forskningsprogram innen norsk landbrukssamvirke. Under utviklingen av dette program ble det klart at mye av det stoff som var fremlagt på forskerseminaret syntes relevant for arbeidet med forskningsprogrammet og en del av artiklene ble bearbeidet videre for dette formål. Dette gjelder særlig arbeidene fra Ole Berrefjord og Per Ove Røkholt som begge var sterkt engasjert i forprosjekteringen av forskningsprogrammet.

Dette er årsaken til at artikkelsamlingen utgis nå som en publikasjon innen forskningsprogrammets ramme.

Ås-NLH, Juli 1984

Styringsutvalget for samvirkeforskning
Norges landbruksvitenskapelige forskningsråd

Kjell Aksnes

INNHold

	Side
1. INNLEDNING av Kjell Aksnes	1
2. BLANDINGSØKONOMIEN - ORGANISASJON, BESLUTNINGSPROSESSER OG ENDRING av Ole Berrefjord	6
3. KRAV TIL POLITISK-ØKONOMISKE BESLUTNINGER; SPESIELT OM FORHANDLERMARKEDETS INNPASNING I BESLUTNINGSPROSESSEN av Per Halvor Vale	43
4. DET NYKLASSISKE PARADIGMET av Dag Aasland	58
5. TEORIER OG MODELLER FOR ANALYSER AV DEN ORGANISERTE ØKONOMIEN av Dag Aasland	64
6. ORGANISASJONERS TILPASNINGSSITUASJON av Per Ove Røkholt	89
7. LANDBRUKSSEGMENTET - STRUKTURER OG PROSESSER av Per Ove Røkholt	99
EMNEORDLISTE utarbeidet av Knut Omholt	135

INNLEDNING

av

KJELL AKSNES

Forholdet innenfor og mellom organisasjoner utspilles ofte innenfor og på tvers av ulike sosiale ordninger (styringssystemer).

I denne artikkelsamling vil vi se litt nærmere på slike styringssystemer og organisasjoners forhold til disse - spesielt landbruksorganisasjonenes forhold.

Begrepet blandingsøkonomi - blandingsadministrasjon og institusjonell økonomi er sentrale i denne sammenheng, og noe av hensikten med dette arbeidet er å belyse nærmere hva som ligger i disse begrepene.

Styringssystemer og de økonomiske forhold i et samfunn er såvidt kompliserte at man må gripe til forenklinger for å kunne forstå de sentrale mekanismer i slike systemer. Teoretiske modeller er slike forenklinger. Det er utviklet en rekke slike innen ulike samfunnsvitenskapelige disipliner. I denne bok har vi tatt for oss en del slike.

HERNES (1978 a) beskriver tre "idealmodeller": Det perfekte marked - det perfekte demokrati og det perfekte byråkrati. Han beskriver hvordan disse er

modifisert gjennom intern pervertering, gjensidig påvirkning av hverandre og ved ekstern pervertering i skjæringsflatene mellom dem. I andre artikler fra Maktutredningen blir utviklingen av styringsopplegget som i dag er fremtredene i de vestlige demokratier, beskrevet. BERREFJORD - HERNES 1978, BERREFJORD 1978 og HERNES 1978 b.

Det slås fast at vårt økonomiske system er en blandingsøkonomi der private og offentlige bedrifter sameksisterer, og at vi har en blandingsadministrasjon som innebærer en tiltakende sammenfletning av den offentlige og private sfære.

Blandingsadministrasjonen kjennetegnes ved at både private organisasjoner og foretak trekkes inn i utforming og forberedelser av offentlig politikk, som deltakere ved forvaltningen av offentlige goder, og ved at de overlates eller pålegges politiske-administrative oppgaver.

En del av landbrukets organisasjoner er meget gode eksempler på dette.

Denne artikkelsamling tar sikte på å belyse slike forhold. Dette tar sitt utgangspunkt i de analyser maktutredningen har gjort omkring slike spørsmål på makroplanet. I enkelte av de påfølgende artikler blir det forsøkt å videreføre dette. I tillegg søker vi å belyse forholdene på organisasjonsnivået noe nærmere (på mesoplanet) og å gi en nærmere beskrivelse av landbruksorganisasjonens plass i et slikt perspektiv.

I kapittel 2 tar Ole Berrefjord for seg noe av Maktutredningens synsmåter og former når det gjelder blandingsøkonomiens oppbygging, beslutningsprosesser og omstillingskrav som springer ut av dette. Han tar for seg beslutningsprosessen om store enkeltsaker innenfor den mer sammensatte styringsstruktur, noen hovedtrekk ved samfunnets beslutningsprosess og hvordan enkelttiltak innenfor større omstillingsoppgaver kommer istand og iverksettes. Han ender opp med en utfordring til økonomer, statsvitere o.a. om å se sammenhengene i samfunnet, og om å trekke forbindelser mellom "faktiske, alternative og normative" dimensjoner dvs. er - kan og bør.

Per Halvor Vale representerer den "tradisjonelle" sosialøkonom i denne samling. I kapittel 3 tar han utgangspunkt i den tradisjonelle nyklassiske økonomiske tenkning og viser at denne ikke gir noen god beskrivelse av vårt økonomiske styringssystem. Han beskriver utviklingen markeds-, plan-, - forhandlingsøkonomi og drøfter også svakheter ved forhandlingsøkonomien som styringssystem.

HERNES (1978 b) har beskrevet utviklingen fram mot en institusjonell økonomi og har tatt for seg de paradigme-skifter som har funnet sted i denne utvikling. I artikkelen "det nyklassiske paradigmet" kapittel 4 følger Dag Aasland opp kritikken av økonomenes paradigme og hevder at dette er for snevert til å kunne brukes i samfunnsvitenskapelige analyser. Han peker på svakheter ved å bruke teorier og modeller utviklet på mikroskopisk plan på makroplanet og hevder at slike overføringer kan vise seg å medføre betydelige feilslutninger.

I kapittel 5 presenterer Dag Aasland teorier og modeller for analyse av den institusjonelle økonomi. Han påpeker at de renøkonomiske teorier alene ikke utgjør noe fullgodt redskap til å analysere styringssystemer og organisasjoners rolle i vårt samfunnssystem. Man må finne fram til alternative modeller for slike analyser. Aasland presenterer en del slike modeller fra andre disipliner enn økonomi.

Per Ove Røkholt følger opp dette i kapittel 6 hvor han spesielt tar for seg organisasjoners tilpasningsstruktur og presenterer en perspektivmodell som kan brukes i slike analyser.

I kapittel 7 gir Per Ove Røkholt en detaljert oversikt over oppbyggingen av det norske landbrukssegmentet og beskriver hvordan dette fungerer i en institusjonell økonomi. Beskrivelsen er basert på at den skal gi lesere med relativt liten kunnskap om organisasjonsstrukturen i norsk landbruk og norsk landbrukspolitikk en viss innføring i dette. Videre settes dette inn i et blandingsøkonomisk perspektiv og gir et bilde av hvor langt landbruket er kommet i utviklingen av et blandingsadministrativt system. Denne utvikling synes å ha kommet lenger innenfor landbruket enn i de fleste andre næringer.

Denne artikkelsamling tar sikte på å gi et teoretisk fundament for andre arbeider innenfor forskningsprogrammet Samvirkeorganisasjonene i landbruket. Organisasjonsfolk vil kanskje finne dette stoffet teoretisk. Organisasjonsteoretikere vil på den annen side kunne bekyldte oss for å ha skjelet for mye til økonomisk teori og praktiske forhold.

I så fall har opplegget av samlingen svart sånn noenlunde til hensikten med den. Vi har tatt sikte på å presentere teori relevant for de problemer som skal behandles i programmet og samtidig bruke den praktiske situasjon samvirkeorganisasjonene står overfor når det gjelder sin tilpasning i blandingsøkonomien på en slik måte at det forsvarer presentasjonen av disse teorier. Vi tror dette vil vise seg å være nyttig for det videre forskningsarbeidet og håper samtidig at også andre lesere vil finne nyttige tanker og impulser i dette stoffet.

LITTERATUR:

- Berrefjord, Ole: Fra embedsmannsstat til embedsmannstat. Hernes, Gudmund (red.). Forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon. Universitetsforlaget, Oslo 1978, s. 134 - 160.
- Berrefjord, Ole og Gudmund Hernes: Markedsforvitring og statsbygging. Hernes (red.) 1978 s. 11 - 60.
- Hernes, Gudmund: Makt, blandingsøkonomi og blandingsadministrasjon. Hernes (red.) 1978 s. 11 - 60.
- Hernes, Gudmund: Mot en institusjonell økonomi. Hernes (red.) 1978, s. 196 - 242.
- Styringsutvalget for samvirkeforskning, Norges landbruksvitenskapelige forskningsråd: Forskningsprogrammet: Samvirkeorganisasjonene i landbruket - Særpreget og tilpasning til endringer i interne og eksterne arbeidsbetingelser". Arbeidsrapport nr. 1, Ås-NHL, 1982

BLANDINGSØKONOMIEN - ORGANISASJON, BESLUTNINGSPROSESSER OG ENDRING

av

OLE BERREFJORD

Siktemålet med denne artikkelen er å gi en overskuende, enkel framstilling av sammenhenger i blandingsøkonomien. Vi er opptatt av hvordan den er organisert, hvilke beslutningsprosesser den er opphav til og hvordan den endres over tid; kort sagt av hvordan den er bygd opp og virker.

Det er flere sentrale elementer i perspektivet som legges fram. Ett gjelder forbindelsene mellom mikro-, meso- og makroplanet i den politiske økonomien vi her står overfor. Ett annet gjelder det økonomiske aspektet, hvor vi her knytter oss til betraktninger om effektivt allokering av produksjonsressurser. Politikk, som et tredje hovedelement, er for oss synonymt med interesse for fordelingsproblemer på samfunnsplanet såvel som i den enkelte bedrift.

Tilsammen betyr disse elementene at vi befinner oss innenfor perspektivet "institusjonell økonomi". Avslutningsvis presiserer vi hva vi mener med det, i lys av tilnærmingen som det dermed er redegjort for.

Artikkelen er skrevet ut både med tanke på undervisningsformål, og for å komme på sporet av konkrete forsknings- og utredningsoppgaver. For mer utførlige framstillinger av de enkelte momentene, henvises til den refererte litteraturen og til de øvrige artiklene i denne samlingen.

1. Blandingsøkonomien.

Den samfunnsøkonomiske utviklingen dette århundret kan beskrives enkelt ved å trekke veksler på statistiske opplysninger (Berrefjord, 1979). De viser oss at det offentlige innslaget i produksjonslivet har økt gjennom en hundreårsperiode (tabell 1), og at dette dels er fulgt opp gjennom økt beskatning, dels gjennom omfordeling av inntekt (tabell 2). I 1910 ble f.eks. 76% av det vi hadde til anvendelse av varer og tjenester brukt til privat forbruk, i 1982 lå tallet på

51,5%. Mens skattene utgjorde rundt 8% av nasjonalproduktet i 1910, kom de opp i 48% i 1981. Trekker vi inn "det velferdsstatlige preget", finner vi fra tabell 2 at subsidier og overføringer til private var på ca. 1% av nasjonalproduktet i 1910, mens de nå ligger på rundt 20%. En annen måte å tolke dette på, er at det fordelingsmessige, dvs. det politiske aspektet, har fått større gjennomslag i økonomien.

TABELL 1: INNENLANDSK VARE- OG TJENESTETILGANG FORDELT PÅ ANVENDELSER.*

År	1865	1890	1910	1930	1939	1950	1955	1969	1982
Privatforbruk	83,2	78,0	76,1	69,5	65,8	57,7	54,3	53,3	51,5
Offentlig forbruk	3,9	4,5	5,8	7,5	8,4	8,5	10,0	14,2	20,5
Privat invest.	11,6	16,3	16,9	21,6	27,7	20,3	30,5	26,1	24,6
Offentlig invest.	1,2	1,1	1,2	1,3	3,0	13,4	5,2	6,4	3,3

*) Brutto nasjonalprodukt pluss import minus eksport.

Kilde: Historisk Statistikk, Tabell 51, Tabell 56.

TABELL 2: SKATTENIVÅ OG OMFORDELINGS-POSTER I PROSENT AV BRUTTO NASJONALPRODUKT.

År	1865	1890	1910	1930	1950	1969	1981
Direkte skatt og trygder	1,2	1,8	3,1	8,3	15,4	21,6	31,8
Indirekte skatt	4,2	4,6	4,9	5,6	11,4	13,6	16,8
Subsidier	0	0,1	0,2	0,6	6,3	4,5	6,4
Overføringer til private	0,6	0,5	0,6	2,8	4,9	10,9	14,6

Kilde: Historisk Statistikk, Tabell 51, 56.

Det er vanlig å kalle denne økonomien for blandingsøkonomi, og jeg ser ingen grunn til å fravike det, når jeg i det følgende skal ta for meg trekk ved hvordan den er bygd opp (organisasjon) og fungerer (prosesser). Det første vi da kan

gjøre, er å slå fast at blandingsøkonomien ikke har kommet til som resultat av epokegjørende beslutninger. Den er snarere vokst fram bit for bit, men likefullt i nær sammenheng med hvordan produksjonslivet og markedet har utviklet seg (Berrefjord, 1978).

Blandingsøkonomien er ikke noe særnorsk fenomen, eller et nordisk, slik mange synes å oppfatte det. Alle moderne samfunn har karakter av å være blandingsøkonomier, selvsagt med varierende satsing på mål om demokratiske og offentlige styringsformer, jevnere ressursfordeling og ivaretagelse av fellesgoder (Morishima, 1976). At det foreligger en sammenveving av styrings-systemer gjelder imidlertid for alle. Følgelig har de moderne samfunn også mange fellestrekk når det gjelder utfordringene til styring og omstilling.

Det er mulig vi kan hevde at blandingsøkonomien fungerte godt i etterkrigsårenes vekstperiode. På en måte synes de som skapt for å fordele en økende produksjon i samfunnet. Så lenge etterspørselen fungerte som trekkraft i forhold til et produksjonsliv som "omstilte seg i takt med etterspørselsveksten", var det liten grunn til å stille mer grunnleggende spørsmål om blandingsøkonomiens oppbygging og virkemåte (SØS, 12/1965).

Bruddet i "vekstlinjen" og den tilnærmede stagnasjon har endret på dette. Det gjelder fordelingsoppgaver, hvor myndighetene har måttet gå fra rollen som "vekstfordeler" til "livreimoperatør". Det politiske aspektet har dermed blitt sterkere markert i debatten om blandingsøkonomien. Det samme gjelder for det økonomiske aspektet, eller det man ofte omtaler som allokeringsspørsmålet; hvor effektivt utnyttes produksjonsressursene?

Politikk og økonomi, definert som henholdsvis fordelings- og allokeringsspørsmål, er sentrale elementer når vi spør oss om hensikten med måten man organiserer et produksjonsliv på. Eller med andre ord; blandingsøkonomien bør i prinsippet organiseres slik at den ivaretar de målene samfunnet setter seg når det gjelder produksjonseffektivitet og fordeling.

Her støter vi umiddelbart på ulike synspunkter i debatten. Svært mange mener det er en motsetning mellom de to hensynene. "Høyrebølgen" er delvis basert på påstanden om at inntektsomfordelingen har gått for langt, og at den har redusert effektiviteten i næringslivet. Om man ikke mener det foreligger en absolutt motsetning mellom de to, er det iallefall en oppfatning at fordelings- og effektivitetshensyn må veies mot hverandre for om mulig å komme fram til

et slags "balansepunkt". Andre er mindre overbevist om at det er slik stilt, og viser til at effektiviteten har økt samtidig med omfordelingen, og at det snarere er en etterspørselskrise enn en produksjonskrise vi står overfor.

Jeg skal ikke dvele ved denne debatten, bare konstatere at mål om effektivitet og fordeling må sees i sammenheng med måten vi ordner oss på, dvs. organiserer samfunnet på. Siktemålet her er først og fremst å kartlegge denne organisasjonen.

Dette er ikke noen uvanlig framgangsmåte. Det er f.eks. alment akseptert i bedriftslæren at dersom man ønsker å endre resultatene av hva bedriften gjør, det være seg å framstille et nytt produkt, fordres ikke minst organisasjonskunnskap om bedriften for å få det til. Er bedriften hensiktsmessig organisert, hvilke interne beslutningsprosedyrer har den, og hvordan setter den sine beslutninger ut i livet? Hvordan lærer bedriften om sine meritter, og hvordan tilpasser og endrer den seg i forhold til sine omgivelser. Ikke sjelden konsentreres da oppmerksomheten om beslutningsprosessene, og gjerne mot to typer av beslutninger. Vi har de som gjelder bedriftens organisering, eksempelvis om nye enheter skal søkes plassert inn i bedriften, om interne ansvarsfordelinger skal endres eller bestå. Og vi har de mer løpende beslutningene eller tilpasningene, det være seg innkjøpsbeslutninger, disposisjoner om lageropplegg, o.l. (Berrefjord, 1984).

Det er nærliggende å ta det samme praktiske standpunkt når vi skal kartlegge blandingsøkonomien, dvs. å betrakte den som en organisasjon. Til kartleggingen hører selvsagt at det må reises analytiske spørsmål, at sammenhengen mellom spørsmålene må påvises, og at det må skisseres ulike svar. Men definitive svar om hvilke organisatoriske endringer blandingsøkonomien bør gjennomgå har vi ikke. Det er et debatt- og forskningsperspektiv som skal legges fram, ikke et endringsprogram.

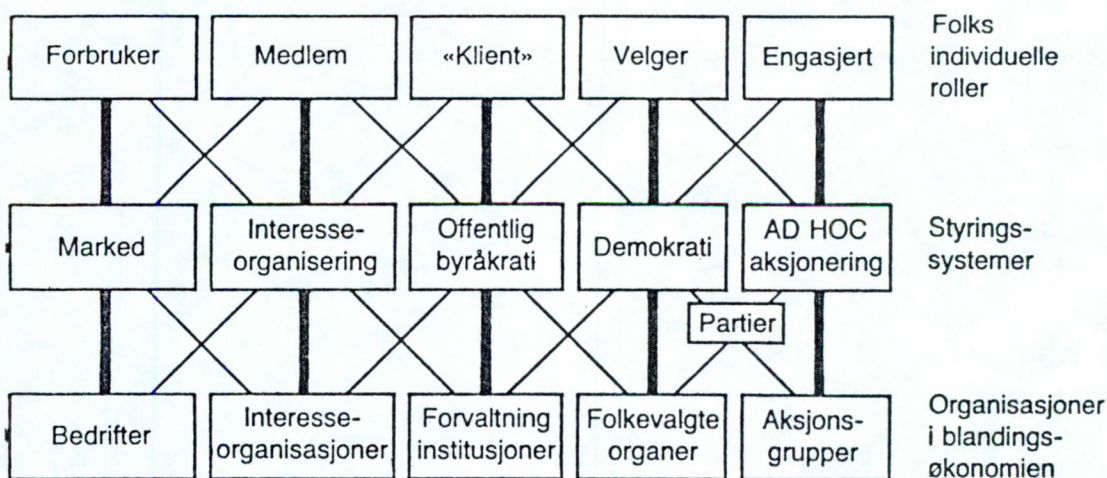
2. Et sett av styringssystemer

En ofte benyttet todeling for studier av hvordan samfunnet organiserer sin økonomiske virksomhet, er kontrasten mellom utopiene frikonkurransse og full statsplanlegging. For pedagogiske formål har denne tilnærmingen sine fordeler, men den må nyanseres og utdypes for å fange inn blandingsøkonomiens organisering (Berrefjord og Hernes, 1975). Denne er jo å betrakte som et

kompromiss mellom de to ytterpunktene; vi har hva vi kan kalle modifiserte og regulerte markeder, moderat statlig planlegging og som vist en relativt omfattende offentlig sektor. Markedsstyring, forvaltningsstyring og demokratisk styring veves i hverandre. Samtidig kan vi konstatere at det i dag finnes rundt regnet 1000 landsomfattende interesseorganisasjoner som deltar med varierende styrke i dette styringsbildet.

En alternativ innfallsvinkel er derfor å betrakte blandingsøkonomien som et mer omfattende sett av styringssystemer. Med system menes da ordninger som uttrykker og sammenveier behov og oversetter disse til praktiske resultater (Hernes, 1978). I Maktutredningen opereres det grovt sett med fem slike systemer (NOU 1982:3): marked, interesseorganisering, offentlig byråkrati, demokrati og ad hoc aksjonering. Det er imidlertid ikke lett å få øye på systemene, de er abstraksjoner eller tankemodeller; markedsmekanismen som den mest stringente, ad hoc aksjonering antageligvis som den minst presise. Da er det enklere å observere de ulike rollene vi opptre i vis a vis systemene; og enda enklere å observere de mange organisasjonsenheter som hekker seg på dem.

Kort skissert kan vi derfor illustrere utgangspunktet vårt som i figur 1, hvor jeg har bundet sammen roller, systemer og organisasjonsenheter til et nettverk. Da ser vi hvordan blandingsøkonomien er en organisasjonsstruktur med mange styringskombinasjoner. I noen tilfeller vil en beslutning eller handling komme i stand utelukkende gjennom en av disse vertikale arenaene, eksempelvis en kjøpsbeslutning i kanalen "forbruker - marked - bedrift". I andre tilfeller, det være seg beslutninger om å etablere store industrianlegg, er gjerne alle arenaene involvert (Berrefjord, 1982). Noen kombinasjoner vil være typiske for lovsakene, mens beslutningene om statsbudsjettet har sine veier å gå i dette nettverket. Blandingsforholdet varierer dessuten fra sektor til sektor, eksempelvis mellom landbruks- og industrisektoren. Og forholdene forandrer seg, "kombinasjoner forgår, nye oppstår", ikke minst som følge av konjunkturrelle svingninger og politiske regimeskifter.



Kilde: NOU 1981:22

Figur 1: Roller, styringsystemer og organisasjoner i blandingsøkonomien.

Så fort vi setter dette nettverket i samband med konkrete disposisjoner, erfarer vi derfor at blandingsøkonomien ikke er en tilstand, men en prosess. Det treffes tiltak og mottiltak, man forsøker, lærer, reviderer. Noen styringskombinasjoner får et fastere fotfeste, andre erstattes med nye. Derfor er det viktig å spore trender i utviklingen.

3. Organisasjonstrekk ved blandingsøkonomien.

Maktutredningens empiriske arbeid konsentrerte seg om organisasjonsenhetene i dette nettverket. Det resulterte i en rekke enkeltfunn som beskriver blandingsøkonomiens struktur (NOU 1982:3). Jeg har valgt å sammenfatte noen av funnene i to grupper, for å illustrere hvordan systemene i praksis sammenveves og modereres.

For det første, administrative styringsinnslag er sentrale elementer i markedet;

- produsentsiden blir mer og mer konsentrert, med relativt færre og større bedriftsorganisasjoner som resultat,
- det er sterk konsentrasjon på eiersiden i foretakene, og institusjonelle eiere - fortrinnsvis andre foretak - dominerer i forhold til personers eierposter når det gjelder storforetakene,

- storforetak er i stor utstrekning koplet sammen gjennom slike eierposter,
- verv i foretakenes styrende organer er viktige strategiske samordnings-tiltak,
- de administrative lederne spiller en sentral rolle i koordineringen mellom foretak, og
- det direkte samarbeidet mellom foretak er utbredt og økende.

For det andre, embetsmennene i sentralforvaltningen er viktige brikker i blandingsøkonomiens struktur; de regjerer med basis i byråkratisk posisjon, men på mindre byråkratisk vis;

- arbeidet med enkeltsaker og planleggingsoppgaver er dominerende i sentralforvaltningen,
- tjenestemennene, særlig på øverste trinn, opplever likhetstrekk med rollen som forhandler eller mekler,
- skillet mellom politikk og administrasjon synes mer og mer uklart; bildet av forvaltningsstaben som teknisk-nøytralt element er lite dekkende,
- offentlige organer er i økende grad henvist til å utøve skjønn; "regelstyring i avtakende grad regelen",
- det finner sted en økende spesialisering i departementene.

Maktutredningen gir på denne måten et empirisk holdepunkt for å studere blandingsøkonomiens oppbygging og virkemåte. To av studiene, h.h.v. om etableringen av petrokjemianleggene i Bamble kommune (Berrefjord, 1982) og om hvordan målet om å flytte ut statsinstitusjoner fra Oslo ble iverksatt (Sætren, 1983), omhandler beslutningsprosesser i denne økonomien. Ut over det var imidlertid Maktutredningen for en stor del viet undersøkelsen av de strukturelle trekkene.

For det videre faglige arbeidet har Maktutredningen derfor mangler man må være klar over. Den gir et tidsbilde, så så si, hvor det er situasjonen i perioden 1975 til 1978 som fokuseres. Beslutningsprosesser ble som nevnt viet relativt liten oppmerksomhet, og det var enda mindre rom for å studere endringsprosesser, det være seg gjennom undersøkelser av sentrale tidsserier, eller ved mer dynamiske studier av hvordan organisasjonsenheter (aktørenes) tilpasninger i én periode er opphav til endring i neste periodes rammebetingelser - det vil si studier av forholdet mellom mikro- og markonivået i en slik politisk økonomi.

Dessuten har det funnet sted viktige hendelser siden tidsbildet 75-78 ble "tatt". Petroleumsvirksomheten, som for tiden er en vesentlig endringsfaktor i det norske samfunnet, har befestet sin posisjon (Berrefjord og Heum, 1983). Den økonomiske stagnasjonen har blitt tydeligere i løpet av de første 80-årene (DØR/ETLA/IUI/IØI), mens bildet 75-78 på mange måter må sies å ha utgjort halen på en lang vekstperiode (Drucker, 1980). Videre har styringsproblemene fått større oppmerksomhet siden den gang, dels som følge av Maktutredningens resultater. Dette har i sin tur ført spørsmålene om samfunnets organisering høyere opp på den politiske dagsordenen (Langtidsprogrammet, 1982-85). En rekke tiltak er truffet for blant annet å styrke markedsmekanismens plass i styringsbildet; ikke minst gjennom den såkalte tilbuside-politikken.

Tilsammen må vi således konstatere at vi antakelig er inne i en relativt sterk organisatorisk endringsprosess. For å spore hva slags endringer det er snakk om, og hvilke effekter disse kan ha innenfor dette organisatoriske hele, fordres et mer beslutningsorientert perspektiv enn det som kunne leses ut av figur 1. Vi trenger et perspektiv som gjør det enklere å identifisere de samfunnsorganisatoriske utfordringene, og å få øye på sammenhengene mellom dem.

4. Blandingsøkonomien i et beslutningsperspektiv.

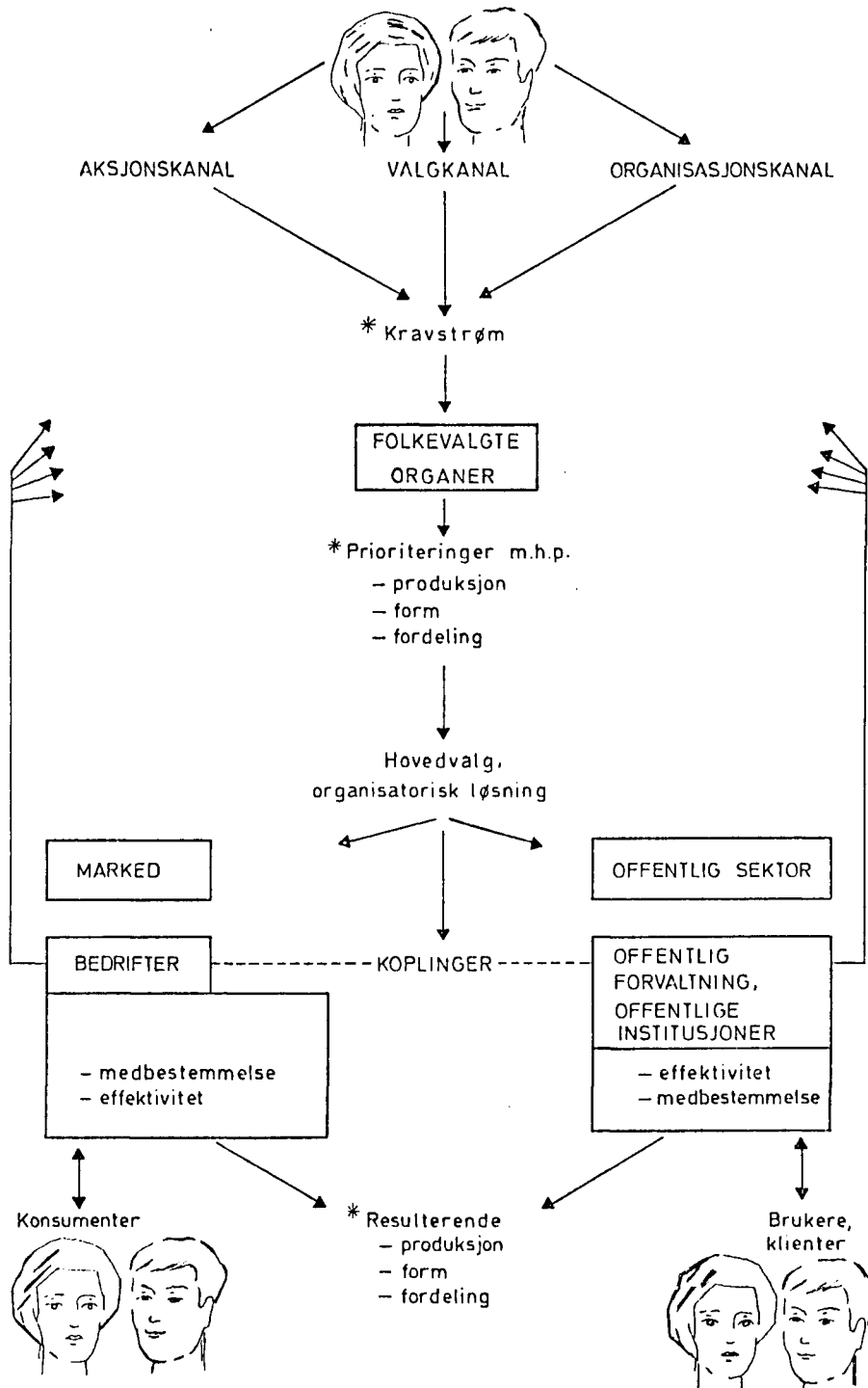
Tre funksjoner er sentrale for enhver organisasjon, enten det dreier seg om en husholdning, en bedrift eller som her, om en samfunnsorganisasjon. Vi var inne på det tidligere i forbindelse med definisjonen av styringssystemer. For det første har vi registreringen av behov, dernest avveiningen mellom dem - som vi kan kalle prioriteringsfunksjonen - og til sist iverksettingen eller den operative funksjonen.

Perspektivskissen nedenfor (figur 2) baserer seg på en slik tredeling, samtidig som den plasserer de ulike styringssystemene i et mer presist forhold til hverandre. Aksjonene, interesseorganisasjonene og parti- og valgkanalen knyttes først og fremst an til behovsregistreringen; demokratiet og de folkevalgte til prioriteringsfunksjonen; markedet og byråkratiet til den operative. Som for enhver modell innenfor samfunnsvitenskapene representerer dette selvsagt en forenkling. Vi har jo allerede sagt at alle styringssystemene har i seg de tre funksjonene, og den sentrale rollen vi her tillegger de folkevalgte kan selvsagt diskuteres i lys av de faktiske maktforholdene. Men for vårt formål, å lokalisere sentrale samfunnsorganisatoriske problemstillinger, er modellen dekkende.

Hovedtrekkene i modellen er som følger:¹⁾

- Individuer og grupper av individer kanaliserer sine behov og ønsker, dels formulert som krav, til de folkevalgte organene. Dette skjer via interesseorganisasjoner, via partikanalen eller i form av aksjoner for bestemte saker. Politiske ressurser, både på individplanet og når det gjelder ulike organisasjoner er utslagsgivende for hvem som når lengst. Henvendelsene kan komme direkte og i klar tale til politikerne, eller de kan formidles mer indirekte som ledd i en opinionspåvirkning, eller som press på forvaltningen. Tilsammen leder dette til en kravstrøm overfor de folkevalgte. Dette er imidlertid ikke de eneste veiene å gå. I tillegg kommer den ordinære markedsveien, hvor folks behov uttrykkes gjennom kjøpsbeslutninger i et marked, som vist nederst i venstre hjørne av figuren. Dessuten har vi forbindelsen fra individ til den offentlige forvaltningen, hvor behovene uttrykkes gjennom bruker- og klientrollene.
- De folkevalgte må ta stilling til denne kravstrømmen, enten det skjer i åpne avveininger eller på mer diffuse måter. Resultatet kan vi kalle prioritert behov, hvor modellen vektlegger tre sider: hva slags produksjon i form av varer og tjenester som skal etterstrebes, hvilke former denne produksjonen skal ha (eks. krav til arbeidsmiljø), og hvordan produksjonsresultatene skal fordeles. I prinsippet skjer disse vurderingene atskilt, men de er likefullt tett vevd i hverandre. Hvilke tjenester det offentlige skal produsere avgjøres f.eks. gjennom statsbudsjettets utgiftsside, produksjonsformer besluttes fortrinnsvis gjennom lovvedtak, mens fordelingsspørsmålet løses gjennom skattevedtak av ulike slag, eller via overføringer. Tar vi de nasjonaløkonomiske sammenhengene i betraktning, hvor finans- og kredittpolitiske tiltak står sentralt, vil vi også kunne hevde at politikerne legger viktige generelle føringer på hva som ellers produseres og forbrukes i samfunnet.

1) For de som ønsker en mer detaljert framstilling, se NOU 1981:22, avsnitt 3.2, "Samfunnsorganisatorisk design", og avsnitt 4.1 som omhandler "det operative feltet".



Kilde:NOU 1981:22

Figur 2: "Samfunnet som et beslutningsmaskineri".

- Neste ledd i modellen gjelder de folkevalgtes valg av organisasjonsløsninger og konkrete virkemidler som skal følge opp prioriteringene. Da har vi først hovedvalg av mekanisme; vil oppgaven best kunne ivaretas gjennom markedet eller er det mer hensiktsmessig å benytte offentlige etater og institusjoner? Dernest må man i praksis utdype og dels nyansere virkemidlet, det være seg gjennom lover og forskrifter som gir rammer og retninger på markedstransaksjoner, regelverk for offentlige etater, avgifts- og subsidieringsopplegg, eller ved at man tillegger ulike organer særskilt beslutningsmyndighet i bestemte saker. Som vi da ser, vil prioriterings- og virkemiddelsiden ofte gli over i hverandre. Den samfunnsorganisatoriske utfordringen ligger ikke minst i å finne fram til virkemidler som er så effektive som mulig. Ikke uten grunn har evalueringsstudier av offentlige tiltak fått økt aktualitet de seneste årene.

- Men valg av organisasjonsløsning, enten man satser på markedet alene, på mer blandingsadministrative varianter, eller på rene offentlige løsninger, er ikke nok for å sikre effektiv oppfølging. Produksjonen finner først og fremst sted i bedrifter, offentlige institusjoner og dels forvaltningsorganer, det vil si i det operative planet. Hvorvidt intensjonene nås, avhenger derfor i stor grad av hvordan disse enhetene tilpasser og utvikler seg. Er disse gjennomgående lite effektive, er også samfunnet lite effektivt - enten det beror på forfeilede organisasjonsvalg fra de folkevalgtes side, eller på ineffektive organisasjonsløsninger samt svak ledelse og administrasjon innenfor disse enhetene.

Som vi ser er "kravstrøm", "prioriteringer" og "produksjonsresultat" tre sentrale størrelser i modellen. I praksis vil de neppe noen gang være identiske, på den måten at det som kreves og forventes tilsvarer hva de folkevalgte finner å kunne prioritere, og at det som loves tilsvarer produksjonsresultatet som oppnås. Derfor er det størrelsen på avvikene mellom dem som er av interesse når vi ønsker å lodde stemningen i den politiske økonomien og tolke behovet for organisatoriske endringer. Det vil f.eks. være åpenbare behov for endringer, dersom kravstrømmen langt overstiger prioriteringene, og disse for sin del overstiger produksjonsresultatene - slik det er rimelig å tolke de seneste årenes situasjon.¹⁾

1) Se Hirsch, 1977, for et mer "s sofistisert syn" på årsakene til forventningsoverskuddet og de teoretiske implikasjonene av det.

Synsmåten i modellen gir opphav til en rekke konkrete spørsmål om hvordan blandingsøkonomien er organisert i sine mange ledd og forbindelseslinjer, hva som kan være alternative organisasjonsløsninger, og hvilke som bør velges ut fra ulike hensyn og omstendigheter.

Som en illustrasjon kan vi ta utgangspunkt i en påstand vi ofte hører, om at de folkevalgte er overbelastet. Grunnen kan eventuelt være at de har blitt tillagt stadig flere beslutningsoppgaver, uten at de organisatoriske betingelsene for å gjennomføre dem er blitt tilsvarende endret. Og ikke bare kan det dreie seg om en situasjon, men om en tendensbeskrivelse; at det skjer en tiltakende belastning på stadig svakere stilte politiske beslutningsorganer. Hvilke veier kan staves ut for å bøte på noe slikt?

En vei er som antydning å reorganisere den demokratiske arenaen, med særlig vekt på å gjøre noe med de folkevalgtes arbeidsbetingelser; det være seg at Stortingets rutiner endres, at dets forbindelseslinjer til omverdenen legges om, eller at man går mer grunnleggende og konstitusjonelt tilverks. En annen vei er å avlaste denne beslutningsmekanismen, ved at færre beslutningsoppgaver kanaliseres dit. For de folkevalgte kan velges å avlaste seg selv, ved enten å tillegge markedet mer definitiv beslutningsmyndighet, eller ved å delegere mer til sin forvaltning og de offentlige institusjonenes daglige ledelse. Tilsvarende kan presset på sentralt nivå reduseres ved å øke handlingsfeltet for lokale myndigheter.

Men hva som faktisk skjer ved å foreta forskyvninger mellom styrings-systemene, må sees i lys av slike funn som vi trakk fram fra Maktutredningen. Mer makt til markedet vil etter det vi fant der bety mer makt til store administrative enheter og til "nettverksadministreringen" mellom produsentene. Tilsvarende vil mer makt til den offentlige forvaltningen bety at fristillingen av embetsverket som kan spores under dagens forhold, styrkes. Arbeidsdelingen mellom systemene er derfor ingen enkel sak å avgjøre når det kommer til de faktiske forhold og praktiske avveiningene.

5. Blandingsøkonomien i et endringsperspektiv.

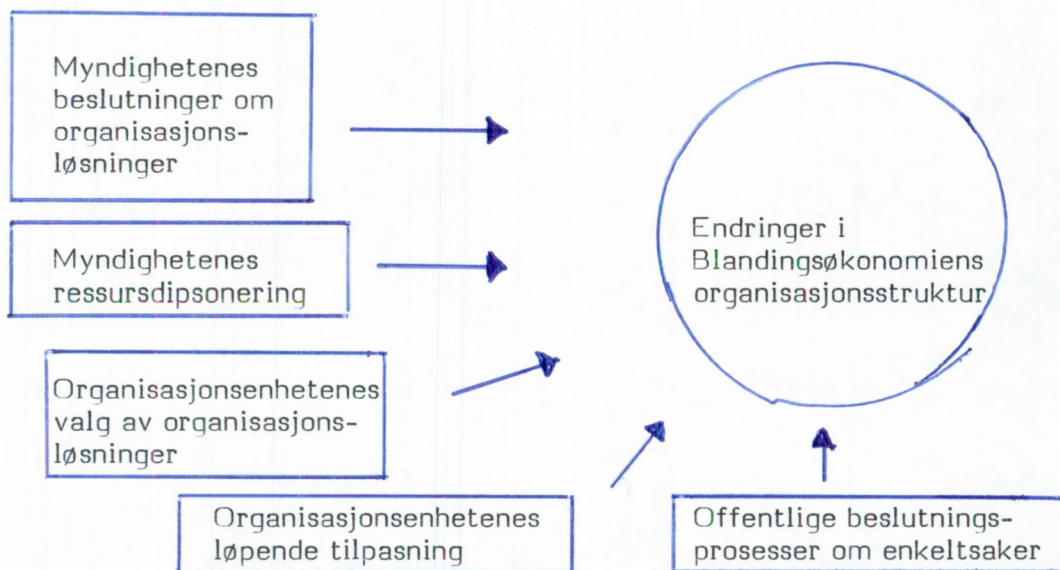
Etter det som er sagt vil mye av vår interesse for blandingsøkonomien rette seg mot hvordan dens organisasjonsstruktur utvikles og endres. Vi kan anvende ulike

angrepsvinkler for å spore denne endringsprosessen. I vårt tilfelle er det mest hensiktsmessig å bruke et aktørperspektiv, hvor vi antar som hovedtese at endringsprosessen må spores i aktørenes beslutninger og tilpasninger.

I markedsteorien er det produsentenes og konsumentenes tilpasninger som står i sentrum, og det er vanlig å slutte konklusjoner om makroforhold (aggregatvirkninger) basert på kunnskap om mikrotilpasning. I bunnen av vår angrepsvinkel ligger samme antakelsen om en slik mikro til makro forbindelse. Videre vil vi understreke et mer dialektisk moment, at aktørene treffer tiltak som stadig endrer betingelsene de handler under.

I det følgende skal jeg ta for meg fem grupper av beslutninger og tilpasninger som jeg mener er sentrale i et slikt endringsperspektiv (Figur 3):

1. Myndighetenes beslutninger om organisasjonsløsninger. De har vi allerede drøftet en del ovenfor.
2. Myndighetenes ressursdipsonering, først og fremst den som kommer til uttrykk gjennom budsjettvedtak.
3. Organisasjonsenhetenes valg av organisasjonsløsninger internt og i forholdet til omverdenen.
4. Organisasjonsenhetenes løpende tilpasning.
5. Offentlige beslutningsprosesser om enkeltsaker.



Figur 3: Sentrale sammenhenger i blandingsøkonomiens endringsprosess.

Det er to typer endringer vi må ha for øyet. Den første er de åpenbare direkte virkningene av slike prosesser på organisasjonsstrukturen, f.eks. et lovvedtak som endrer styrkeforholdet mellom to eller flere parter i den politiske økonomien, store budsjettposter eller at det etableres nye aktører, eksempelvis en interesseorganisasjon eller et foretak. Dannelsen og utviklingen av Statoil er et godt eksempel på dette siste.

Den andre formen for endring er sumvirkningen for organisasjonsstrukturen av de mange tilpasningene aktørene gjør gjennom prosessene som her er listet opp. Bedrifters tilpasning summerer seg f.eks. til endringer i markedsstrukturer, som i sin tur er viktige trekk ved en blandingsøkonomis oppbygging til enhver tid.

Når dette er sagt, må også sies om perspektivet at vi forutsetter en gjensidighet mellom prosesser og strukturer. Våre piler i figuren overfor er påvirkningspiler, men de forteller bare halve sannheten om dynamikken i blandingsøkonomiens utvikling. Den andre halvparten er at det går påvirkningspiler fra struktur til prosess.

6. Myndighetenes valg av styringsopplegg.

Vi har tidligere drøftet hovedtrekkene i myndighetenes valg mellom ulike styringsopplegg. Her skal vi gå noe mer detaljert til verks når det gjelder utformingen av den politiske styringen.

Bruken av betegnelsen politisk styring gjør at vi bør foreta en nærmere presisering. Den består i at politisk styring ikke er identisk med offentlig styring. For myndighetene kan som vi har vært inne på, delegeres styringen til markedsmekanismen. Alternativt kan man sette inn ulike former for offentlig styring. Det er viktig å understreke dette, fordi man i den økonomiske debatten ofte setter likhetstegn mellom politisk og offentlig styring. Men markedsmekanismen er ikke noen naturtilstand, den er et styringsalternativ samfunnet kan, og i mange tilfeller velger.

Videre må et tiltak sees i sammenheng med målet det skal skjøtte. Ofte vil det være slik at jo vagere målene er formulert, jo vanskeligere vil det være å få et grep på utformingen og de praktiske spørsmålene i den forbindelse. Skal det f.eks. etableres et nytt organ? Må det lovendringer til, eller vil det være tilstrekkelig å endre på forskrifter og regelverk? Hva med de administrative

rutinene? Med andre ord: Mekanismevalg, organisasjonsvalg og administrasjonsutvikling er her som tre nivåer innenfor et og samme hele (Berrefjord, 1982a).

Hovedpoenget er derfor at man setter markedsmekanismen og ulike former for offentlig styring på valg, og at man dessuten har blick for kombinasjonene mellom dem. Oppsettet nedenfor skisserer en grei inndeling i hvilke hovedalternativer myndighetene da står overfor (Berrefjord og Heum, 1983a):

	OFFENTLIGE TILTAK		
Markedsmekanismen anvendes, uten modifikasjoner fra offentlig hold	Bruk av økonomiske insitament	Grovstyring, i form av organisatoriske føringer	Detaljstyring; det offentlige tar direkte del i "operative beslutninger"

Generelt for disse variantene gjelder at de har til hensikt å påvirke utvalget og sammensetningen av operative enheter i den politiske økonomien (f.eks. industristruktur), såvel som hvordan disse enhetene tilpasser seg. Ordbruken, "insitament og føringer", er valgt særlig på grunn av det sistnevnte forholdet.

Gjennom økonomiske insitament påvirkes kostnads- og innteksforhold, f.eks. ved bruk av avgifter, subsidier eller skatte- og avskrivningsregler. Dette er velkjent fra lærebøker i offentlig økonomikk, eller teorier og empiriske analyser om hvordan de slår ut i endret tilpasning (Johansen, 1965).

For å illustrere organisatoriske føringer kan vi vende oss til lovverket og dets underskog av regler og forskrifter, eksempelvis bestemmelser om bedrifters organisering (aksjeloven, lov om bedriftsdemokrati, m.v.), kjøpsloven og avtaleloven som omhandler transaksjonsbetingelsene i markedet, eller lov om konkurranseforhold (Prisloven) som påvirker bedrifters og bransjer organisering. Her er snakk om dels generelle lovverk som i mange tilfeller må følges opp gjennom forvaltningspraksis, rettsavgjørelser og tilsvarende innarbeiding som bidrar til å nyansere og presisere iverksettelsen. På den måten skjer det en tilpasning til det handlingfeltet de skal gjelde for - eksempelvis kjennetegnet ved ulike næringer, bransjer og bedriftsgrupper.

Heller ikke for den siste av de tre, detaljstyring, er det vanskelig å finne eksempler. Etableringslov, ulike konsesjonslover, arbeidervern og miljøvern krever blant annet at det offentlige må direkte inn i beslutningsprosesser på det operative planet. I mange tilfeller går myndighetene inn på finansieringssiden (DU, Industrifondet, o.l.), og blir på den måten involvert i lokale investeringsbeslutninger. I tillegg kommer de mange situasjonene hvor staten blir aktivisert i enkeltsaker, slik vi har sett det utvikle seg innenfor oljesektoren de seneste årene (Berrefjord og Heum, 1983), og slik det har vært lenge både innenfor industri- og landbruksnæringen.

Hva myndighetene velger, må basere seg på en avveining, hvor styringskostnadene som de ulike løsningene representerer vektet mot treffsikkerheten man antar de har når det gjelder å nå de oppsatte målene. I prinsippet er det således en kostnads mot nytte betraktning som legges til grunn. Men det vil sjelden være snakk om noen enhetlig betraktning. Såvel kostands- som nytte- vurderingene varierer blant de ulike partene som knytter interesse til slike valg. Av den grunn hører det med til bildet at vi ser nærmere på prosessene som leder fram til dem.

Det skal vi gjøre ved å skissere de viktigste fasene som et slikt valg gjennomgår - fra spørsmålet i det aktuelle tilfellet dukker opp på den politiske dagsordenen, via selve valget av organisasjonsløsning og til denne har vært i virksomhet en tid og tas opp til revisjon. Grunntanken bak denne måten å illustrere prosessen på finner vi blant annet i det EDB-orienterte flytdiagrammet, så rart det enn kan høres ut. Poenget er imidlertid at vi i hver fase, eller på hvert ledd, står overfor to hovedopsjoner; 1) utfall som gjør at saken føres videre, 2) utfall som fører til at saken stopper opp, nærmest utdefineres.

En slik betraktning ligger ikke fjernt fra den politiske arenaen. Offentlige tiltak blir til i en utviklingsprosess, de utformes gjennom seleksjonsprosesser, og de endres og revideres gjennom prosesser. At slike prosesser ofte utspilles innenfor relativt stabile strukturelle trekk, forhindrer ikke at vi på alle ledd står overfor alternative utfall. Det betyr blant annet at forskning om slike utviklingsforløp ikke kan konsentreres utelukkende om de faktiske utfallene. Også ikke-utfallene er av vesentlig betydning.

I alt opererer prosessmodellen vår med 15 ledd, og vi må her nøye oss med å vise hvilke ledd det da er tale om:¹⁾ (Figur 4, s.23-24)

1) En mer utførlig fremstilling finnes i Berrefjord, 1982: "Om studiet av offentlige tiltak", Notat, IØI.

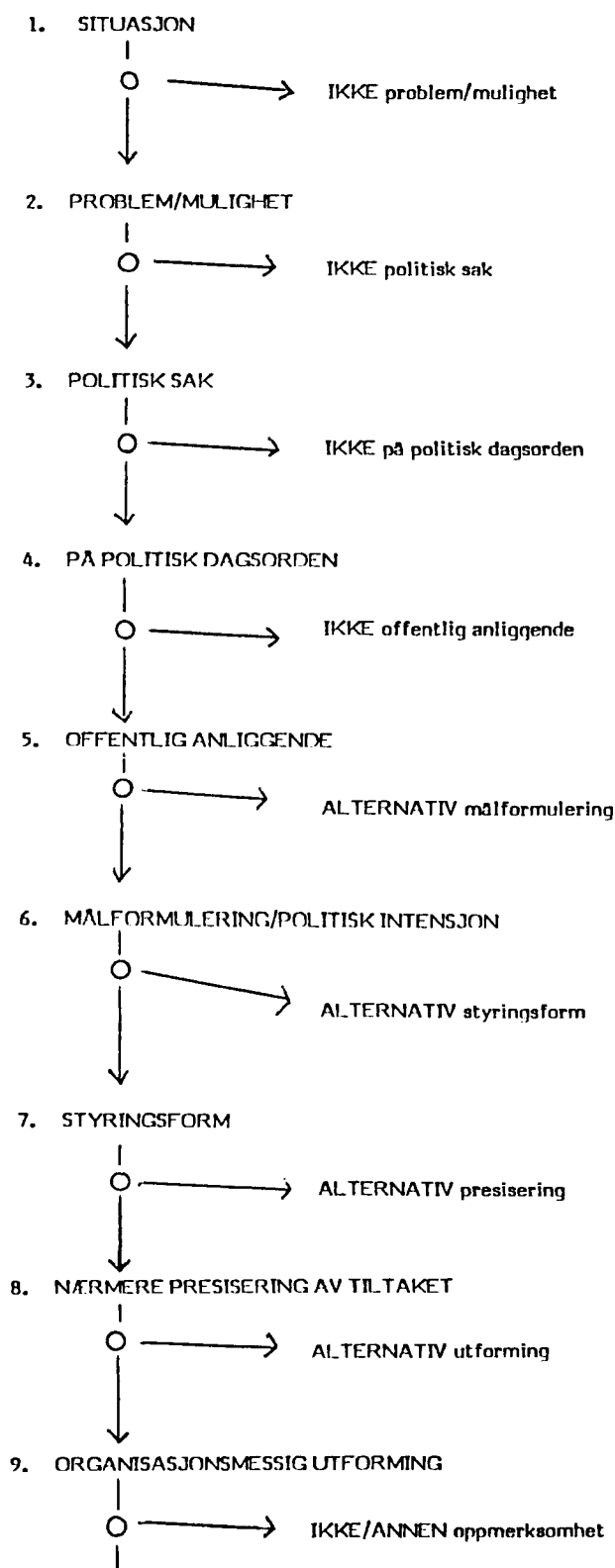
Sammenfatningsvis kan modellen komprimeres til fire hovedfaser:

1. Den politiske bakgrunnen for tiltaket, ledd 1 - 6
2. Styringsopplegget, ledd 7 - 8
3. Administrativ og faktisk iverksetting, ledd 9 - 13, samt
4. Virkning, evaluering og revisjon, ledd 14 - 15 og "tilbakekopplingsløyfen".

Påstanden om at blandingsøkonomien er komplisert kan synes å ha noe for seg i lys av et slikt perspektiv. For vi skal huske at det hver dag i året er et utall slike saker inne på den politiske dagsordenen, fordelt på alle sektorer av samfunnslivet, og spredt på alle utviklingstrinn i en slik prosessmodell. Modellen er da også langt fra den beste når det gjelder å få et grep på helheten i blandingsøkonomien; men den gir støttepunkt for viktige case-studier når det gjelder å belyse utviklingstrekk i den.

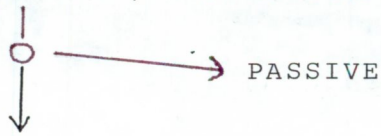
En nærliggende forskningsstrategi er da å sammenlikne slike prosesser, og deres repsektive utfall i form av organisasjonsløsninger, på tvers av næringer og sektorer. Hvorvidt man havner ut med en anvisning til markedsmekanismen, bruk av økonomiske insitamenter eller går i retning av organisatoriske føringer og detaljstyring kan bero på hvilket "terreng man beveger seg i". Da tenker vi først og frems på hvilke aktører man står overfor, det vil si hvem som knytter interesse til og har del i kontrollen på det aktuelle saksfeltet (Hernes, 1975). Og vi tenker på hvilke styringstradisjoner som har utviklet seg i sektoren, og på hvilke løsninger som lar seg rettferdiggjøre (jfr. legitimitetsbegrepet i politisk teori).

I så henseende er det markerte forskjeller mellom landbrukssektoren og industrisektoren; og det er åpenbare forskjeller mellom den politiske konteksten vi finner på industripolitikens område og den som gjelder for handelsnæringen (NOU, 1982:3). Vi kan også anta at løsningene på de tradisjonelle offentlige sektorene som rettsvesen og forsvar avviker systematisk fra dem vi finner for næringsdepartementenes vedkommende. Infrastrukturområder, som samferdsel og utdanning, vil avvike fra de som gjelder mer direkte former for tjenesteyting som helse og sosialsektoren.

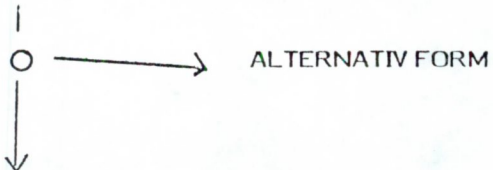


Figur 4: Om valg av offentlige tiltak - en prosessmodell.

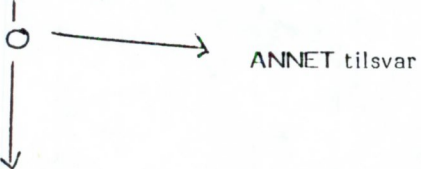
10. BRUKERE / PUBLIKUMSOPPMERKSOMHET



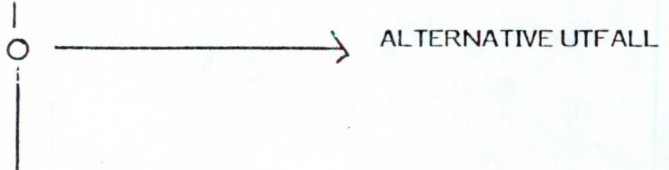
11. BRUKERE AKTIVE



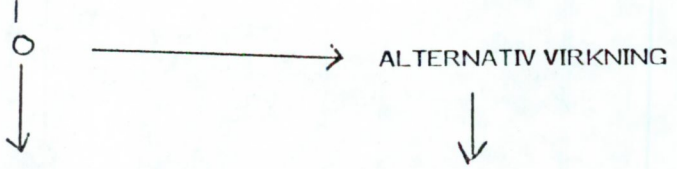
12. AKTIVITETSFORM



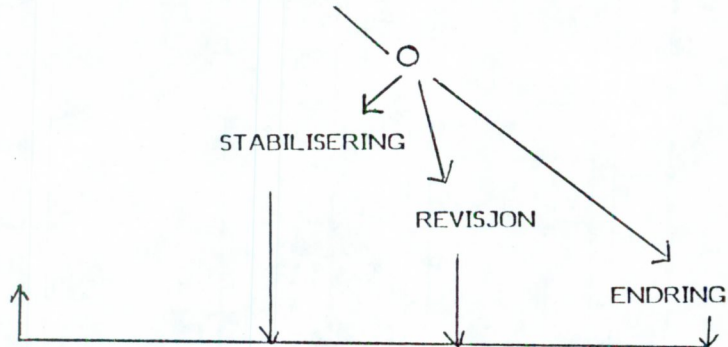
13. "OFFENTLIG" TILSVAR M/UTFALL



14. KONSTATERE VIRKNING



15. VURDERE VIRKNING



7. De offentlige budsjettprosedyrene.

Myndighetenes ressursdisponering knytter seg i første rekke til statsbudsjettene fra år til år, og på lokalt hold til hvordan fylkeskommuner og kommuner disponerer. Her står vi derfor overfor en innarbeidet rutine i vår politiske økonomi, at det hvert år skal utarbeides bindende budsjetter. Det politiske eller rettere organisatoriske spørsmålet i vår sammenheng er da hvordan disse rutineene er lagt opp, hvilke aktører som gjør seg sterkest gjeldende i dem, og hvordan de faktisk faller ut i form av budsjettposter til ulike formål.

Ved siden av dette kommer så det nasjonaløkonomiske spørsmålet om hvordan budsjettoppleggende i stat og kommuner innvirker på den samlede profilen i landets økonomi. Vi står med andre ord overfor den velkjente fordelingen av nasjonalproduktet på anvendelser i form av privat konsum og investering og offentlig konsum og investering.

Som vi så innledningsvis har det gjennom dette århundret skjedd en markert forskyvning i denne profilen. Og det er ikke minst gjennom det offentlige budsjettarbeidet at disse forskyvningene har oppstått. Det gjelder ikke bare forskyvninger mellom de fire nevnte hovedanvendelsene. Det gjelder også viktige endringer innenfor dem, f.eks. at vi i senere år har fått en markert økning i petroleumsinvesteringene i forhold til andre mer tradisjonelle industriinvesteringer. Tilsvarende forskyvninger skjer mellom offentlige sektorer.

Det finnes flere teorier for hvordan budsjettene kommer i stand, og hvordan de kan plasseres i et utviklingsperspektiv. Her skal nevnes tre slike.

For det første har vi inkrementalisme-teorien. I korthet går den ut på at endringene i liten grad skjer fra år til år. På de fleste områder skjer det bare små justeringer - helst påplusninger. En følge av dette er at større endringer bare kan observeres når en ser utviklingen over et noe lengre tidsrom. Og på samme måte betyr det at de regjeringer som ønsker å gjennomføre mer omfattende forskyvninger må ha tid på seg, og ha en plan for arbeidet så å si fra første dag i posisjon. Grunnet for inkrementalisme-teorien er nemlig først og fremst å finne i den aktørstrukturen som bygges opp rundt eksisterende budsjettfordelinger. Forvaltningsorganer, interessegrupper og profesjoner som favoriseres i kraft av en offentlig budsjettpost, og som planlegger sin framtid i lys av den, er viktige brikker i budsjetttrutinene.

Dels som supplement, men også som en motkandidat til denne teorien finner vi tesen om at budsjettposter utvikles i sprang, og at disse er irreversible. For de tilfeller hvor det dreier seg om å etablere en ny budsjettpost, er denne teorien selvsagt nærliggende. Den lar seg også lett kople til de typer politiske prosesser hvor en "ny sak", "en ny aktørgruppe" eller "et påtrengende behov" får gjennomslag. I vekstperioder er det nærmest plass for årvisse disposisjoner av denne typen.

En tredje teori kan knyttes, iallefall på det nasjonale planet, til den økonomiske stabiliseringspolitikken. I tider hvor det offentlige ser det som en oppgave å stimulere etterspørselen kjøres en ekspansiv budsjettpolitikk og vice versa. I praksis betyr dette at det da må finnes tilstrekkelige frihetsgrader for en Regjering til å gjøre det - også når det er tale om kontraktiv politikk. I den grad det knyttes hevdvunne interesser til budsjettposter vil dette redusere en regjerings spillerom i så måte.

Hva de tre teoriene derfor forteller oss, er at en regjering ikke kan foreslå sitt budsjett i et "vakuum", like lite som et Storting i sin tur kan vedta det "på fritt grunnlag". Et blick på årsrutinen for budsjettforarbeidet, slik det er skissert av Egeland og Moe (1976), viser hvilken arbeidskrevende og omstendelig prosedyre vi her står overfor (figur 5). Den viktigste grunnen for det er nettopp at så mange interessegrupper og hensyn skal veies mot hverandre. Med andre ord: budsjettarbeidet i den offentlige sektor, og først og fremst statsbudsjettet, er blant hjørnesteinene i en moderne politisk økonomi.

8. Organisasjonshetenes valg av organisasjonsløsninger.

I lys av oversiktsmodellen på s.15 beveger vi oss nå over på det operative planet i blandingsøkonomien, der vi først og fremst finner bedrifter og offentlige institusjoner, men også interesseorganisasjoner og andre aksjonsheter. Med organisasjonsløsning i disse tilfellene tenker vi da på to hovedtyper, h.h.v. den som gjelder enhetenes indre forhold, og den som gjelder forholdet til omverdenen. I organisasjonslitteraturen kalles den første gjerne for intra-organisatoriske løsninger, den andre for inter-organisatoriske.

Tidsskjema for utarbeiding av årsbudsjettene for 1976 og de tilhørende langtidsbudsjetter.

Budsjettskriv nr. 1 FD¹⁾ meddeler utg. rammer for arbeid med stats- og trygdebudsjett og ajourføring av langtids budsjettene.

Frist for innsending av råbudsjettene

FD's forslag til budsjett-opplegg drøftes i Regjeringen

Intern gjennomg. av råbudsjettet i FD. Budsjett-konf. med fagdepartementene

Budsjettskriv nr. 2

Regjeringen drøfter og tar standpunkt til det reviderte råbudsjett-opplegg

Frist for inns. av forord. utkast til vedtak, m. v. til Gul bok

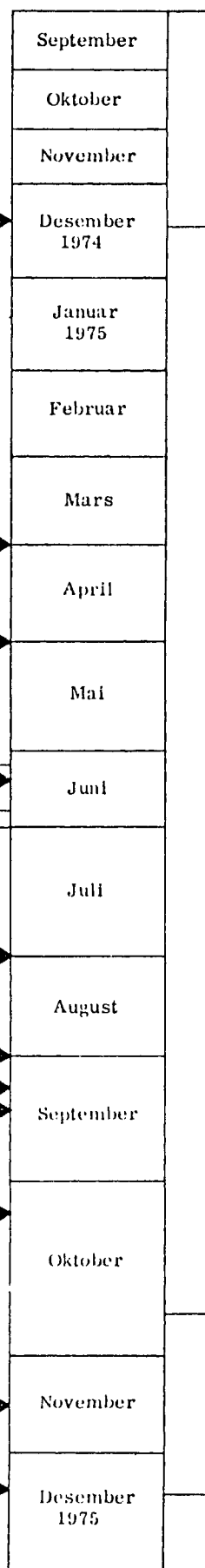
Regjeringen tar endelig standpunkt til forslag til stats- og trygdebudsjett og langtidsbudsjettene

Fagprp. fremmes i statsråd
Gul bok fremmes i statsråd

Gul bok og fagprp. overleveres Stortinget. Finansmin. holder finans-talen. (I Gul bok legges bl. a. fram hovedtall for langtidsstats- og langtidstrygdebudsjett)

Frist for å fremme prp. om tillegg til budsjett-forslag

Salderingsprp. for 1976 budsjett- og salderingsprp. for 1975 budsjett fremmes i statsråd



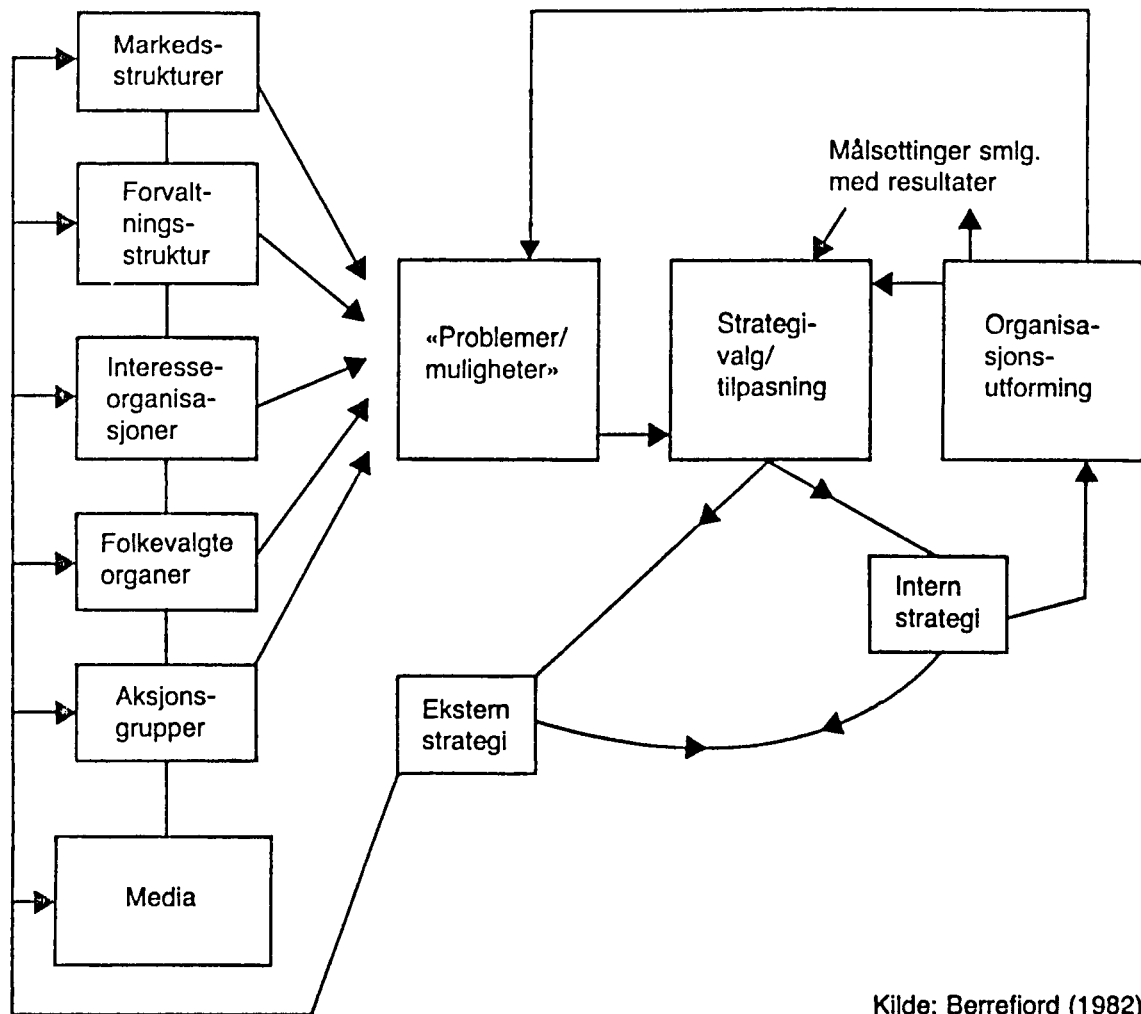
Figur 5:

¹⁾ FD står for Finansdepartementet

Organisering er enkelt sagt en måte å ordne noe på, det være seg sammensetningen av produksjonsfaktorer som arbeid og kapitalutstyr i den hensikt å fremstille et produkt og bringe det til forbrukeren. Av den grunn er organisering også å betrakte som et redskap som det må knyttes omtanke og strategier til. Dessuten er det et redskap som må forandres mer eller mindre i en kontinuerlig interaksjonsprosess med enhetens ytre handlingsmiljø. Dette er en velkjent betraktningsmåte i organisasjonslitteraturen (se f.eks. Thompson, 1967), og den gir opphav til å se nærmere på organisasjonsendringene som de operative enhetene i økonomien foretar. Her vil vi, i tråd med inndelingen ovenfor, tale om interne og eksterne strategier i så måte. Hovedpoenget er imidlertid at aktørene ser de to i sammenheng; for dem gjelder det, dersom de søker seg så hensiktsmessige organisasjonsopplegg som mulig, å kunne samsvare de to i et helhetlig opplegg.

En tilnærming til denne problemstillingen er skissert i HOPSTRA-modellen (Berrefjord, 1984). De fire grunnelementene i denne er at handlingsenheten må anlegge et overskuende perspektiv; nærmest være som helikopteret - derav bokstaven H. O står for oppmerksomhet om organisasjonsforhold, P for prosess og bevegelse - dvs. kontinuerlig forandring. STRA for sin del understreker at vi snakker om en strategimodell, hvor det er eksistensberettigelse (legitimitet), valg av målsetting og allokeringen av ens ressurs som settes i fokus.

Modellen, eller rettere tilnærmingen den representerer, er illustrert i figur 6. Vi skal ikke gå i detalj, men kun skissere hva de eksterne og interne organisasjons-spørsmålene i praksis dreier seg om. Det er disse løsningene som, når de summeres opp til å bli et trekk ved de økonomiske og politiske strukturene på det nasjonale planet, betyr noe for vår problemstilling om blandingsøkonomiens oppbygging og virkemåte.



Kilde: Berrefjord (1982)

Figur 6: HOPSTRA-tilnærmingen – en totalmodell

I skjæringsfalten mot omgivelsene, og i praksis mot andre aktører, finner vi seks hovedspørsmål:

- Hvor mange forbindelser utad skal handlingsenheten ofre oppmerksomhet; hvilke involverer den seg i, hvilke involveres den i? Her har vi å gjøre med et kapasitetsaspekt.
- En eksakt forbindelse; hvilket saksområde gjelder den, og hvilke omstendigheter og siktemål knytter det seg til den? Fordrer den spesialløsninger og at spesielle medarbeidere koples inn, eller har den mer generell karakter som eventuelt fordrer at toppledelsen koples inn?
- Hvor mange andre aktører inngår i en forbindelse. Er den et topartforhold, eller er det mer snakk om en allianse, eventuelt motsetningsforhold, mellom flere?
- Står man overfor et offensivt forhold, sett fra handlingsenheten - hvor en kanskje selv er initiativtaker. Eller har det et defensivt preg.
- Hvor regulær og intensiv er forbindelsen?
- Og, som et siste samlespørsmål de andre munner ut i: hvilke konkrete inter-organisatoriske løsninger er de mest hensiktsmessige i disse ulike situasjonene?

I Maktutredningens studie av storforetakene (NOU 1982.3, kap. 5) ble det foretatt empiriske undersøkelser om slike forbindelselinjer utad. Sammenfatningsvis fikk man her fram et bilde av hvorvidt de ulike gruppene av foretak har et stort eller lite, tett eller løst, sett av forbindelser til andre økonomiske og politiske aktører. Summert opp for alle storetakene blir en slik registrering til en viktig karakteristikk av aktørnettverket som helhet - illustrert med spørsmålet om vi står overfor en atomistisk bedriftsstruktur eller om foretakene i stor grad koordinerer sine disposisjoner (Berrefjord og Hernes, 1975).

De interne organisasjonsstrategiene kan deles i to hovedgrupper. Først kommer de typiske strukturtrekkene,

- størrelse; eksempelvis hvor stor bemanning skal enheten ha,
- oppdeling internt i funksjonelle avsnitt, mer eller mindre hierarkiske nivåer og arbeidsgrupper,
- delegering av ansvar og myndighet.

For det andre følger problemstillinger om de interne styringsforholdene:

- motivasjonssystemer,
- samordningsmekanismer og
- kontrollformer.

Hvilke løsninger som velges, og hvordan de utvikles, er i hovedsak underlagt enhetenes egen kontroll. Men særlig for de inter-organisatoriske løsningene er det snakk om utveksling av kontroll med andre aktører når løsningene finner sin form. En er, som følge av sakens natur, ikke alene om inter-organisatoriske løsninger. Men en kan være en sterk eller svak part i slike forhold; vi kan med andre ord snakke om symmetriske og asymmetriske aktørkonstellasjoner. Nevnes må også at det er en rekke restriksjoner og føringer på slike valg som kan spores tilbake til offentlige lover og reguleringer. Konkurranselovgivningen setter f.eks. visse restriksjoner når det gjelder samarbeid mellom foretak. Loven om bedriftsdemokrati regulerer sentrale trekk ved intraorganisatoriske løsninger.

9. Organisasjonshetenes løpende tilpasning.

Mikroenhetenes tilpasninger og konkrete gjøremål så å si fra dag til dag, grenser nær opp til HOPSTRA-tilnærmingen. Dels skyldes dette at det kan være vanskelig å skille organisasjonsaspektene fra disse. Men i større grad tenker vi her på hva vi sa om redskapsmomentet; de daglige funksjonene skjøttes innenfor og som følge av de organisasjonsløsningene som foreligger.

Tre eksempler på slike funksjoner er nærliggende for å spore mikro-makro forbindelser for vårt siktemål.

For det første har vi enhetenes evne til innovasjon og omstilling, både når det gjelder produkter og produksjonsprosesser. Et næringsliv, eller et organisasjonsliv, som er sammensatt av enkeltaktører med hver for seg stive og lite innovative organisasjonsopplegg, hemmer den nasjonale omstillingsprosessen. Nå behøver ikke det være noe problem, dersom de internasjonale, teknologiske, sosiale og politiske forholdene er relativt stabile. Det er imidlertid liten grunn til å tro at dette er tilfellet eller vil bli det i overskuelig framtid.

For det andre vil vi nevne spørsmålet om effisient bruk av produksjonsfaktorene, som vi kjenner fra velferdsøkonomien. Relatert til mikroplanet

dreier det som om hvorvidt enheten anvender sine produksjonsressurser optimalt. Ordinær økonomisk teori hopper elegant bukk over denne i praksis store utfordringen, ved å forutsette i sine produksjonsfunksjoner at det opererers med optimale kombinasjoner. Men i det daglige er denne nettopp avviket fra det effisiente, eller det som hos Leibenstein (1966) kommer til uttrykk i hans teori om X-efficiency, som er den sentrale utfordringen. I hvilken grad opererer aktørene effisient. Hvordan "summerer" dette seg til en styrkekaraktistikk av det nasjonale produksjonslivet. Hvordan kan vi spore det tilbake til organisasjonsløsninger i mikro (HOPSTRA) og rammebetingelser i makro - eksempelvis næringslovgivning, omstillingspolitikk og generelle økonomiske tiltak? Og som vi har slått fast tidligere; allokeringen av produksjonsfaktorene gjelder nettopp det økonomiske aspektet.

Politikk dreier seg for sin del om fordeling, og det tredje spørsmålet må følgelig bli mikroplanet avlønning til sine ulike produksjonsfaktorer. Lønnsforhandlinger og personlige ansettelsesvilkår kommer da inn i bildet, uttaket i form av eierinntekt samt prisforholdene på kapitalmarkedet likeså. Hadde vi fulgt standard økonomisk teori, ligger svaret på spørsmålet i tesen om at avlønnen skjer i henhold til faktorenes grenseproduktivitet. Så enkelt er det ikke. Trekk ved produksjonsenhetenes organisasjon må regnes med, partenes forhandlingsstyrke lokalt og sentralt er avgjørende, skatteforhold spiller inn og konkurranseforholdene i kapitalmarkedet avviker fra strukturforutsetningene bak tesen. Dermed ser vi ikke bare hvordan mikroenhetens disposisjoner aggregeres til et makroresultat. Vi ser også hvordan aktører som handler på bransjeplanet (mesonivået) og i makro tar direkte del i produksjonsenhetenes interne fordelingsoppgjør.

Innovasjonsevne, mikro-effisiens og lokale forhandlingsløsninger er med andre ord ikke kun egenskaper ved hver enkelt handlingsenhet. Sett under ett angir de viktige karaktertrekk ved nasjonens politiske økonomi og dens utvikling.

10. Offentlige beslutningsprosesser om enkeltsaker.

Når flere aktører knytter interesse til en sak, og kontrollen med utfallet ikke ligger i en aktørs hender alene, stilles vi overfor en kollektiv beslutningsprosess (Coleman, 1973; Hernes, 1975). Offentlige saksanliggende er naturlig av en slik karakter; flere aktører, med dels sammenfallende dels motstridende interesser er involvert, og de teller med i kraft av sin kontroll med saksutfallet eller med

andre forhold de øvrige aktørene knytter interesse til. Dessuten vil utfallet bero på hvordan prosessen utvikler seg, nærmest gjennom sin egen dynamikk og finurlighet. Noen ganger slår predisjonene om utfallet til, andre ganger "kombineres" aktører, kontroll, saksaspekter og arenaer på uventede måter.

Effekten for blandingsøkonomiens utvikling er også her tosidig. Vi har effekter av prosessforløpet, eksempelvis at det underveis utvikles en ny aktør som siden er å finne i aktørstrukturen. Eller det kan være at det utvikles nye prosedyrer og rutiner som følge av erfaringer i en enkelt prosess. For det andre har vi effektene av utfallet. En type enkeltsaker har vi jo allerede omtalt, valg av konkrete styringsopplegg. Da er utfallet så å si identisk med en effekt; hensikten er å endre blandingsøkonomiens organisering og virkemåte. For de sakene vi nå først og fremst tenker på, investeringsbeslutninger hvor det offentlige er med, er det tale om en indirekte effekt. Etableres det i forbindelse med investeringen et nytt selskap, endres sammensetningen på produsentsiden. Vi står med andre ord overfor en ny aktørstruktur.

Case-studier er velegnet også her, for å spore spesielle og generelle trekk ved offentlige beslutningsprosesser. I Rafnes-studien, som gjaldt etableringen av et stort petrokjemianlegg i den norske oljealderens første epoke, studeres samspillet og konfliktene mellom de viktigste partene - statsmakten, kommunalmakten, kapitalmakten, stortingsmakten og aksjonsmakten. Metodisk var det nødvendig å kombinere ulike modeller om beslutningsatferd, fordi prosessen endret karakter underveis. Det var faktisk et viktig karaktertrekk ved den. Av samme grunn lar det seg heller ikke gjøre å stille opp én teori som sammenfatter slike prosesser. Men det kan utvikles teoretiske brokker eller holdepunkter for en analyse (Berrefjord, 1982, s. 48 - 56).

De viktigste stikkordene i så måte er:

- Sammenhengen mellom trekk ved aktørstrukturen og rutinene som er innarbeidet, f.eks. i en sektor, og prosessens form (jfr. begrepet segment hos Olsen, 1978).
- Aktørutviklingen; hvilke aktører er med på ulike tidspunkt i prosessen, på hvilke arenaer og om hvilke sider ved saken.
- Aktørenes manøvreringsevne: øker den, eller begrenses den - og hvordan finner de enkelte aktørene ut av sin situasjon under prosessens gang?
- Saksutviklingen, dvs. hvordan og hvilke alternative utfall som formuleres, når de formuleres; hvordan ulike aspekter ved saken knyttes til de

respektive utfallene; og hvordan sannsynligheten for at et bestemt utfall blir det endelige, utvikler seg .

- Tidsmomentet, og hvordan det kan brukes av aktørene enten i forlengende eller tempoøkende retning, og
- Koplingen mellom disse hovedmomentene. En sentral tese, som er utviklet i lys av teorier om h.h.v. demokratisk virkemåte og beslutnings-effektivitet, er at det vil være flest med (aktørutvikling) når det er minst å beslutte om (saksutvikling).

Rafnes-saken er nevnt som et aktuelt case. To andre ferskere studier, av Tofte-saken og Emden-investeringen (NOU, 1983:31), er også nyttige som inntak til forståelse av blandingsøkonomiens, eller kanskje rettere forhandlingsøkonomiens virkemåte.

11. "Multiprosesser".

Hittil har vi drøftet beslutningsprosessene som om de opptrer atskilt fra hverandre. Dette er selvsagt en urealistisk antakelse; like urealistisk som at de ulike styringssystemene i blandingsøkonomien bare opptrer hver for seg.

Spørsmålet blir derfor om vi kan lete opp et perspektiv hvor prosessene ses mer samlet, og hvor forholdet mellom dem søkes avklart. Vi vet ikke hvor fruktbart det følgende tankeskjemaet vil vise seg å være i så måte, men som et første spadestik kan det illustrere selve problemstillingen om multiprosesser.

Av de prosessene som er beskrevet kan vi trekke ut tre generelle typer:

1. Aktørenes beslutningsprosesser, eksempelvis en bedrifts overlegninger bak valget om å ville investere i et nytt anlegg, en interesseorganisasjons valg om å satse på nye programposter, eller det være seg et forvaltningsorgans utforming av sine interne rutiner.
2. Kollektive beslutningsprosesser, i den forstand at flere aktører er involvert - det være seg budsjettprosedyrene vi har vært inne på, lovvedtak eller som i siste tilfellet om store enkeltsaker.
3. Aggregeringsprosesser, tidligere nevnt i forbindelse med sumvirkninger av aktørenes individuelle tilpasninger.

I praksis veves disse tre prosessstypene ofte i hverandre. Men fordi de har hver sine logiske utviklingsforløp, vil et arbeid med å forene dem i et analytisk sikte måtte kople disse logiske mønstrene til ett teoretisk perspektiv.

To praktiske eksempler kan belyse forholdet. Det første omhandler leveranse-situasjonen i offshoremarkedet. Leverandørene tilpasser seg markedssituasjon og -utsikter for en stor del hver for seg (prosesstype 1). Dette har ledet, gjennom prosessstypen om aggregeringsvirkninger, til en overkapasitet på tilbudssiden. I den grad dette oppfattes som problematisk for produsentene, søker de hver for seg og i fellesskap hen til myndighetene med det resultat at det oppstår en offentlig beslutningsprosess om myndighetenes leveransepolitikk (prosesstype 2).

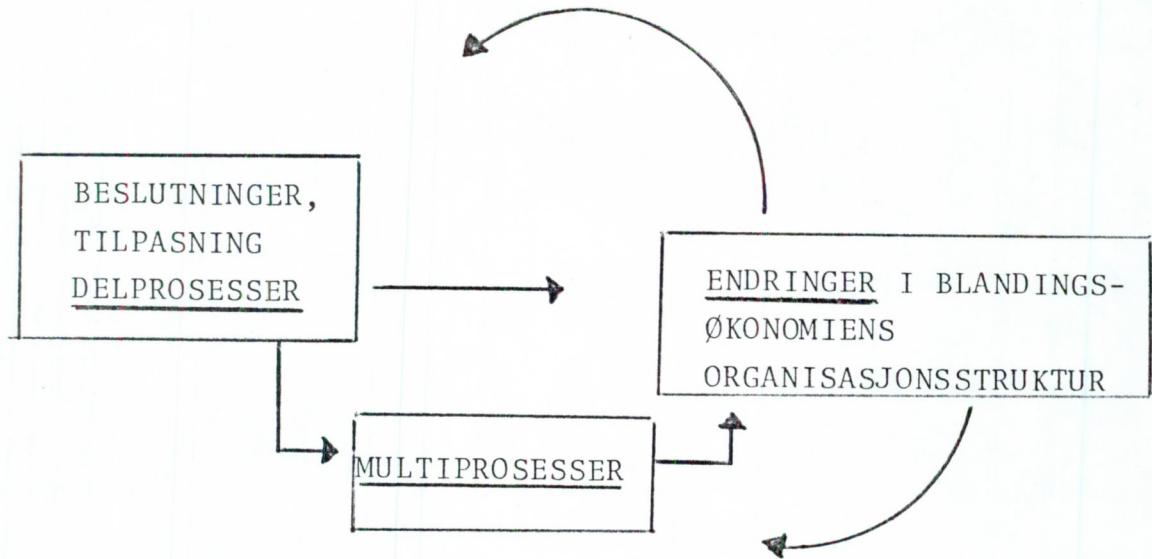
Det er ikke langt fra dette eksempelet til situasjonen i landbruket. Men til forskjell fra oljebransjen har man lenge hatt et regelverk som nettopp retter seg mot uheldige følger for produsentene av at de opptrer for uavhengig av hverandre i markedet. Med andre ord: man har gjennom offentlige beslutningsprosesser fått lovvedtak som har prosessstype nr. 3 som angrepsmål. Og som en følge av dette igjen har de lokale tilpasserne arbeidsbetingelser som i stor grad avviker fra dem vi finner i industrien. Slike betingelser er avgjørende for hvordan prosessstype 1 - aktørenes tilpasninger - faller ut.

Studiet av slike multiprosesser vil kunne styrke innsikten i forhandlingsøkonomiens styringsforhold. Eller for å si det på en annen måte: ønsker man å gripe inn i prosesser, må man begripe prosesser.

12. Dynamikk.

Det dynamiske elementet har stått sentralt i våre drøftinger. Strukturelle trekk er viktige forklaringsfaktorer når prosessers forløp og utfall skal tolkes, og prosessene er for sin del opphav til at strukturen endres. En markering av dette kan derfor illustreres ved å endre litt på vår tidligere figur 3 (figur 7).

Figur 7:



At det må foreligge et slikt dynamisk element slår oss når vi ser på utviklingen over tid. Tallserien vi startet med, og som strakk seg tilbake til det forrige århundret, viste til fulle at det har skjedd dramatiske strukturelle endringer. Vi vet nå hvordan det er mange ulike prosesser som ligger bak dette, og at det for en stor del dreier seg om en endogen endring; styringsforholdene endrer seg innenfra.

Men farten kan variere fra periode til periode. Kurver som viser vekstutviklingen i økonomien kan være en indikator på det. Dessuten vil politiske regimer som får virke over relativt lang tid kunne sette nye spor. Det samme kan skifter i den internasjonale økonomien gjøre, like meget som stabile økonomiske perioder også gir opphav til stabilitet i de politiske styringsoppleggene.

Og skal vi nevne et eksempel fra nyere tid på en endringsfaktor av mer eksogen art, må det være petroleumsvirksomheten og dens innflytelse ikke bare på norsk økonomi, men også på de politiske og forvaltningsmessige styringsforholdene (Berrefjord og Heum, 1983). Den har vært opphav til store forskyvninger innenfor næringslivet. Dessuten har den økt verdien av å ha regjeringsmakten, ikke minst fordi den er et redskap som kan speede opp det blandingsøkonomiske

endringsforløpet - enten i den ene eller annen retning. Og er det noe en regjering ønsker å påvirke, men som den ofte finner det vanskelig å hankses med innenfor rammen av en valgperiode, er det nettopp blandingsøkonomiens styringsforhold. Det forutgående er en del av historien om det.

13. Er - kan og bør.

Forskning om disse styringsforholdene stilles i praksis overfor tre forventninger til sin virksomhet. Mange vil spørre om hvordan de faktiske styringsforholdene er, hvilket er en utfordring til teoriutviklingen og den empiriske forskningen.

Mange spør dessuten hvilke ulike alternativer en kan velge mellom dersom en føler at styringsforhold bør endres. Også her vil samfunnsforskningen kunne bidra, ikke minst dersom den evner å kople faktisk kunnskap sammen med fantasi om videre utviklingslinjer. Forståelse for sammenhenger og for prosesser er denne fantasien beste kilde.

Og har man spurt en forsker om hva som foreligger og hva som kan gjøres, er ikke veien lang til å spørre om hva som bør gjøres. Vi står med andre ord ved den normative dimensjonen, som mange forskere vegrer seg mot å gå inn på. Likefullt er det ikke minst der vi finner mange forskere - som rådgivere og forslagstillere. Men det er et krav til helhet også her: samfunnsforskerens vei fram til å gi et godt råd går via hans evne til å beherske de to første forskningsdimensjonene. Til det trengs mange ingredienser. En av dem er at man har et perspektiv eller en referanseramme som sikrer stabilitet i den faglige oppmerksomheten. Perspektivet om institusjonell økonomi er, ut fra de trekk og trender som knytter seg til det moderne samfunn, høyst relevant i så henseende.

14. Institusjonell økonomi.

Perspektivet det her er snakk om er likevel langt fra entydig. Leter man det opp i lærebøker og økonomiske oppslagsverk vil man finne både ulike og uklare fremstillinger av den institusjonelle skolen. Situasjonen er godt beskrevet av C.E. Ayres, når han skriver at hva institusjonelle økonomer har til felles,

"have seemed even to themselves to be a compelling interest in the qualitative aspects of economic affairs, in what lies beyond the quantitative measurements of price - in the whole picture, so to speak",
(Ayres & al., 1964, p. 45).

Vi står overfor et heller vagt fellesskap, med andre ord. Det betyr at man for egen del må presisere hva man setter seg fore når man skal arbeide innenfor perspektivet.

Summerer vi opp framstillingen foran er det særlig to aspekter som peker seg ut (Berrefjord og Heum, 1983b). Det første kan vi kalle adferds-aspektet (jfr. stimulus-respons modeller): aktørenes økonomiske tilpasning er en funksjon av de institusjonelle omstendighetene de handler innenfor. Slike institusjonelle forhold kan være av fysisk karakter, eksempelvis et lokaliseringsmønster. De kan ha et mer organisatorisk preg, slik vi har understreket når det gjelder nettverket vårt i figur 1, eller som i tilfellet om bedriftsorganisasjonen som et redskap bak bedriftenes funksjonsevne. Og det kan dreie seg om mer abstrakte institusjoner, av typen normer, standarder, sedvaner og tankemønstre. Av den grunn er det ikke bare selve handlingen som påvirkes, isolert sett. Også preferansene - eller målene - aktørene setter seg (f.eks. ambisjonsnivået sett i forhold til naboen) må med.

Det andre har sin rot i den dialektiske tenkemåten, og kan følgelig kalles utviklingsaspektet: Samtidig som aktørenes tilpasning er en funksjon av de institusjonelle omgivelsene, er disse omgivelsene (dersom vi ser bort fra naturgitte forhold) en funksjon av atferd. Det har vi til fulle illustrert både gjennom de enkelte prosessene vi har drøftet, og ikke minst i forbindelse med multiprosessene.

Framstillingen viste også at vi kan operere med såvel et interaksjonalt som et mer uintendert utviklingsaspekt. Sistnevnte gjelder for tilfeller hvor rammebetingelsene endres som sideeffekt av tilpasninger (jfr. f.eks. aggregeringsprosesser). Det intensjonale trer fram i de tilfeller hvor aktørene, individuelt eller kollektivt ønsker å endre rammebetingelsene (jfr. f.eks. marxistisk politisk teori).

Dette betyr at det institusjonelle perspektivet i sin kjerne er opptatt av styringsforhold. Det gjelder for den faglige utfordringen; som må ta for seg årsaks-virkningskjeder såvel som utforskningen av aktørenes valgmuligheter og strategier. Og det gjelder for den praktiske siden. Hvilke trekk ved styringsforholdene bør endres, og hvordan kan og bør det skje - i bedriften, hos sammenslutningen av bedrifter, eller fra myndighetenes side.

Den faglige utfordringen henger nøye sammen med situasjonen på det økonomiske fagfeltet. R.A. Gordon skriver blant annet i en oversiktsartikkel om den institusjonelle økonomien:

"Granted the preceding assumptions, much of orthodox economic theory is either wrong or irrelevant because it makes demonstrably false assumptions and does not ask the really important questions. A new, broader, evolutionary theory - based on behavioral assumptions derived from the other social sciences and on detailed knowledge of the evolution and present characteristics of the institutional environment - needs to be constructed. A wide variety of empirical studies must precede the attempt to construct such a broader, evolutionary, and more realistic corpus of theory".

(R.A. Gordon, s. 124-5).

Vale og Aasland legger i sine artikler fram synsmåter som utdyper sammenhenger og motsetninger mellom konvensjonell økonomiske teori og institusjonelle aspekter. Hva de praktiske spørsmålene gjelder, er det først og fremst oppmerksomheten om organisasjonsfaktorene som leder oss til dem. Dette kommer tydelig fram i Røkholt's to artikler, hvor han i den siste trekker forbindelsen fra den teoretiske og begrepsmessige debatten til situasjonen i landbrukssegmentet.

Det videre arbeidet forutsetter faglig samordning. Eneste måten å gjøre det på er at det utvikles mer presise perspektiver, og at det formuleres forskningsprogrammer som sikrer en systematisk oppsamling av kunnskap. I den forbindelse har Hernes (1977) kommet fram til fire analyseområder som må med når det legges opp til empiriske undersøkelser.

1. Utviklingsanalyse: Hva er opphavet til en bestemt institusjonell struktur - av hva art og virkemåte er de krefter som har frembrakt en bestemt institusjonell formasjon?
2. Konsekvensanalyse: Hvilke virkninger har forandringer i institusjonsstruktur for aktørenes egenskaper, forventninger, adferd og relasjoner, og for andre institusjoners funksjonsmåte?
3. Transformasjonsanalyse (som forbinder makro- og mikroprosesser og punkt 2 og 3): Hvordan har institusjonelle endringer kommet i stand ved at aktørenes handlingsvalg har forandret handlingsbetingelsene, og tidligere gjerningers konsekvenser drevet dem videre? På hvilken måte har utførelsen av en aktivitet endret dens betingelser og form?
4. Begrepsanalyse: Hvordan påvirker de forandrete institusjonelle forhold de forutsetninger vi må gjøre og det analyseverktøy vi har for å forklare endringene? Er vår begrepsstruktur tilpasset den samfunns-

struktur vi skal utforske? Og hvor godt svarer aktørenes egne forståelsesformer til de oppgaver de søker å løse, og hvordan virker det inn på systemets virkemåte?"

(G. Hernes, 1977, s. 133)

Vi står som sagt ikke overfor noe ferdigsydd og utforsket begrepsapparat. Tvert om ligger det vel i sakens natur at begrepsapparatet - som også Hernes er inne på - står i et dialektisk forhold til det samfunn det skal begripe. For å spissformulere: det eneste faste ved det institusjonelle begrepsapparatet vi trenger, er at det ikke kan være fast. La det stå som motto for denne samlingen. Den er først og fremst et bidrag i en kontinuerlig erkjennelsesprosess.

Og da er vi ved forskningens kjerne.

LITTERATURLISTE:

- Ayres, C.E. & al.
1964 Institutional Economics, University of California Press
- Berrefjord, O.:
1978 Fra Embetsmannsstat til Embetsmannsstat?, i G. Hernes, 1978.
- 1979 Hvordan politikk er økonomi og økonomi er politikk, Sosiologi i dag, 4/1979.
- 1982 Rafnes-saken - forhandlingsøkonomien i aksjon, Universitetsforlaget.
- 1982a Om studier av offentlige tiltak, Notat, IØI.
- 1984 Foretaksstrategi og organisasjonsendring, i Holbek J., 1984,
- Berrefjord, O. og Hernes, G.:
1975 Markedsforvitring og statsbygging, i tidsskriftet Sosialøkonomen.
- Berrefjord, O. og Heum, P.:
1983 Oljepolitikk, Tiden forlag.
- 1983a Myndighetenes leveransepolitikk, i Johansen og Vea, 1983.
- 1983b Maktutredningen og institusjonell økonomi, Bedriftsøkonomen, 8/1983.
- Cohen, M.D., March, J.G. and Olsen, J.P.:
1972 A Garabage Can Model of Organisational Choice, Adm. Science Quarterly, Vol. 17. no. 1.
- Coleman, J.S.:
1973 The Mathematics of Collective Action, London, Heinemann Educational Books.
- Drucker, P.F.:
1980 Managing in Turbulent Time, Harper & Row, New York.
- DØR/ETLA/IUI/IØI
1984 Economic Growth in a Nordic Perspective, eget forlag.
- Gordon, R.A.:
1964 Institutional Elements in Contemporary Economics, i Ayres, 1964.
- Hernes, G.:
1975 Makt og avmakt, Universitetsforlaget.
- 1977 Mot en institusjonell økonomi, Statsøkonomisk tidsskrift.
- 1978 Forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon, Universitetsforlaget.

- Hirsch, F.:
1977
Social Limits to Growth, Routledge & Kegan Paul Ltd.
- Holbek, J.:
1984
Foretaksstrategi, Tanum Forlag.
- Johansen, L.:
1965
Offentlig økonomikk, Universitetsforlaget
- Langtidsprogrammet for 1982-85.
- Leibenstein, H.:
1976
Beyond Economic man. A new foundation for Microeconomics, Cambr. Mass.
- Moe, T. og Schreiner, P.:
1976
Planlegging og budsjettering i staten.
Tanum Forlag.
- Morishima, M.:
1976
The Economic Theory of Modern Society,
Cambr. University Press.
- NOU, 1981:22
Ledelse, samarbeid og administrasjon.
- NOU, 1982:3
Maktutredningen - sluttrapport
- NOU, 1983:31
Statens engasjement i Tofte- og Emden-
konkursen.
- Olsen, J.P.:
1978
Politisk Organisering, Universitetsforlaget.
- Sætren, H.:
1983
Iverksetting av offentlig politikk,
Universitetsforlaget.
- SØS
1965
Norges økonomi etter krigen,
Statistisk Sentralbyrå.
- Thompson, J.D.:
1967
Organizations in Action, New York,
McGraw-Hill.

KRAV TIL POLITISK-ØKONOMISKE BESLUTNINGER SPESELT OM FORHANDLERMARKEDETS INNPASNING I BESLUTNINGSPROSESSEN

av

Per Halvor Vale

1. PROBLEMSTILLING.

I økonomisk velferdsteori diskuteres hvilke beslutninger som er best sett ut fra bestemte målsettinger. Det som fremfor alt gjør spørsmålsstillingen aktuell er det faktum at ressursene er begrenset. Dette fører til at mange mulige vedtak og beslutninger må karakteriseres som mindre gode, idet de representerer en form for løsning som fører til at velferden til folk blir lavere enn strengt tatt nødvendig.

Noen kan også få liten velferd ved at mange får høy velferd på grunn av råderett over mange ressurser - eventuelt øver stor påvirkning av de vedtak om ressursbruk som treffes. Dette er delvis noe annet, men skal også bli drøftet her.

2. NOEN BEGREPER.

Først skal vi imidlertid innføre noen begreper som kan komme til nytte i den videre drøfting.

Effisient produksjon: Dette vil si at en kombinerer varer og produksjonsfaktorer slik at hvis en vil øke produksjonen av en vare (x), må det skje ved at en produserer mindre av en annen vare (y). En "effisient produksjon" vil altså si en mest mulig effektiv bruk av innsatselementer. Heri ligger en vurderingsnorm, nemlig at det er gunstig å bruke lite av innsatselementene, slik at en kan få mye av de produserte varer og tjenester. Hvis vi tenker på varer og tjenester i vid forstand, vil det være bred enighet om en slik norm.

Hvis vi betrakter produksjon av to varer x og y, kan kravet om effisient produksjon beskrives som i likning (1).

- (1) $g(x,y) = 0$
og grafisk som i fig. 1.

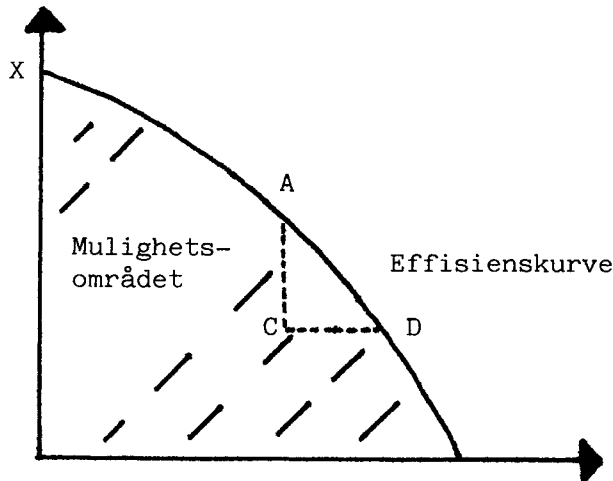


FIG. 1: GRAFISK FRAMSTILLING AV LIKNING 1.

Området avgrenset av aksesystemet og den inntegnede effisientkurven i fig. 1 representerer ikke-effisiente løsninger, da vi ved å bevege oss herfra ut mot kurven kan øke produksjonen av den ene varen uten at det går utover produsert mengde av den andre varen (f.eks. ved å gå fra punktet C ut til D (eller A) på effisientkurven). Ressursberegningen tilsier at det ikke er mulig å komme lenger ut i figuren. Økonomisk-politiske løsninger bør følgelig søkes blant de som ligger på effisientkurven. Da har allerede mange mulige løsninger falt ut som mindre ønskelige.

Pareto-løsning: Dette vil si at en ikke kan bedre situasjonen til et menneske, uten at et annet menneske får redusert sin behovstilfredsstillelse. Bak dette begrepet ligger også en vurderingsnorm: nemlig at det fra et samfunns-økonomisk synspunkt må anses som en fordel hvis noen kan få fordeler uten at andre får ulemper.

Hvis en er enig i en slik norm, vil det være logisk å hevde følgende: En fornuftig økonomisk-politisk debatt bør dreie seg om valg mellom alternativer som hver for seg representerer pareto-optimale løsninger.

En innvendig mot dette synet kan være hensynet til ønsket om jevn inntektsfordeling. Blir denne skjevere, vil dette derfor kunne redusere velferden i samfunnet, selv om ingen isolert sett får det verre og minst en person får økt sin velferd.

3. NÆRMERE OM PARETO-OPTIMALITET.

3.1 En grafisk framstilling.

Hvis vi flytter perspektivet fra produksjon av vare x og y til samfunnsoppgaven å sørge for høy velferd for folk, blir det en analog tankegang (til effisient produksjon), men istedenfor stor (x-y) tilgang betraktes nå mulighetene for høyt velferd for individene.

I fig. 2 nedenfor representerer den inntegnede kurven (A-B) de Pareto-optimale løsninger i et tilfelle hvor vi betrakter nytten til person i og person i+1. C er et punkt innenfor punktsvermen A-B. For person (i+1) er C bedre enn punktsvermen A-A'. For person i er C bedre enn punktsvermen B'-B. Det er bare punktsvermen A'-B' som både person i og person (i+1) opplever som bedre enn C. Derfor kan kanskje noen foretrekke løsningen C, selv om dette punktet ikke er Pareto-optimalt.

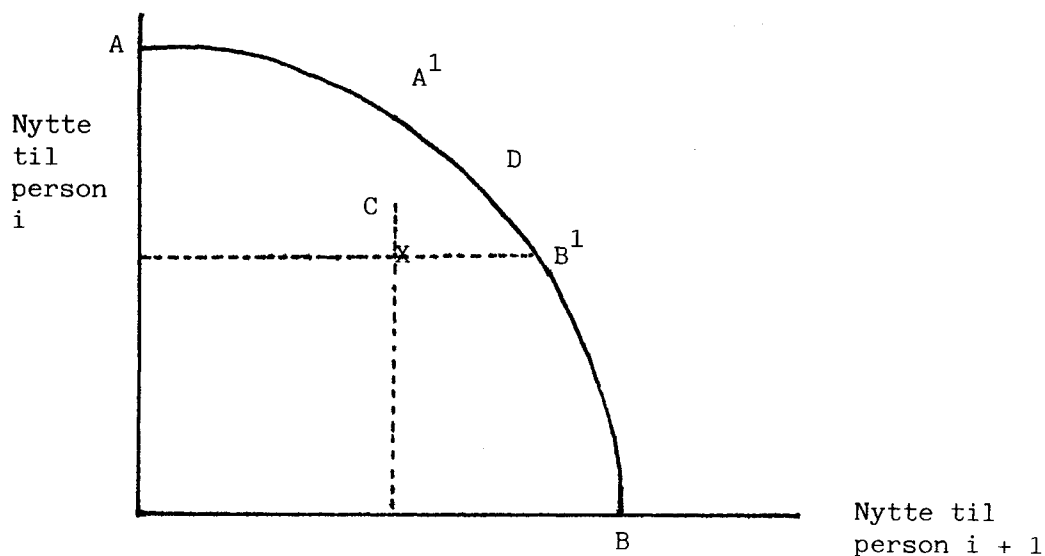


FIG. 2: GRAFISK FRAMSTILLING AV PARETO-OPTIMALE PUNKTER NÅR VI BETRAKTER NYTTEN TIL PERSON 1 OG PERSON 2.

På den annen side viser fig. 2 at individ i og/eller individ $i+1$ kan få det bedre hvis en beveger seg fra punkt C til puntsvermen $A'-B'$, altså til kurven for pareto-optimale løsninger, men uten at dette ventuelt går ut over den andre. Det er derfor ingen grunn til at en bør tviholde på løsning C - eller andre løsninger innenfor $A-B$ -kurven. D er et punkt på puntsvermen $A'-B'$ hvor velferdsfordelingen kanskje er som i C , men samtidig ser vi at folks velferd jevnt over er høyere her. B_i bør da anstrenge oss for å realisere punkt D dersom en er enig om at velferdsfordelingen her er fordelaktig. Å realisere løsning D er bl.a. et spørsmål om hensiktsmessig politisk-økonomisk beslutningsprosess.

3.2 Pareto-optimalitet og politisk-økonomisk system.

Frikonkurransen, som vi hører om i tradisjonelle økonomiske lærebøker, har egenskaper som kan sikre samfunnets ønske om en effektiv og effisient ressursbruk. Dette er en nødvendig forutsetning for Pareto-optimalitet, dvs. for en tilpassing langs Pareto-kurven i fig. 2. Sentralt i fri-konkurransesystemet er markedsprisen p_f som angir hvor dyrt det er å produsere en vareenhet ekstra (kfr. fig. 3). Siden kjøper betale en kostandsorientert pris, får vedkommende forutsetninger til å velge riktig.

Under monopol, monopsoni og slike markedsformer, som vi også finner beskrevet i økonomiske lærebøker, vil de økonomiske aktørene oppfatte markedsprisen å være en funksjon av salget (monopol) eller kjøpet (monopsoni). Et felles trekk ved disse markedsformer vil være at det blir produsert og omsatt en mindre mengde varer enn under frikonkurransen. Det vil bli en pris lavere eller høyere enn p_f i fig. 3 avhengig av hvilken part som har størst markeds-makt.

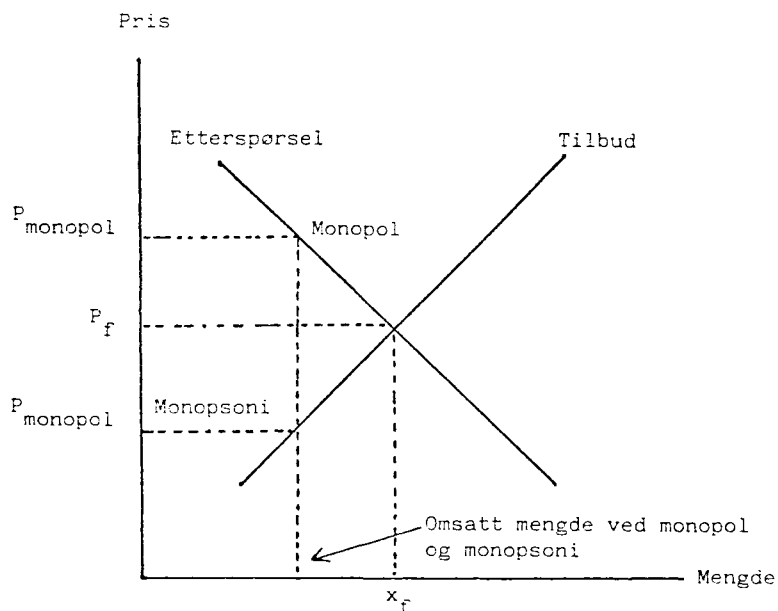


FIG: 3: GRAFISK LØSNING AV FRIKONKURRANSELØSNINGER.

Hvis vi ser bort fra inntektsfordelingsmålsettingen er det sett fra økonomisk teori ofte uheldig at frikonkurransemarkedet utvikler seg til monopol eller monopsoni. Ressursutnyttningen blir i slike markedsformer mindre effektiv samfunnsmessig sett: Dels vil manglende konkurranse gi unødvendig store kostnader, dels vil prisen ikke reflektere produksjonskostnader/alternativverdi og de økonomiske aktører blir feilinformert, og dels vil de økonomiske aktørene bli involvert i et spill om markedsrett hvor noen lett vil kunne få utøve makt over andre.

I et moderne industrisamfunn er det mange indirekte virkninger - såkalte eksterne effekter - av økonomiske virksomhet. Dette er en viktig grunn til at det i dag er behov for at storsamfunnet utformer en regulerende koordinerende og samordnende ramme for markedsøkonomien. En sier at storsamfunnet ved sine folkevalgte organer lager rammebetingelser for markedsøkonomien. Det gjøres ved hjelp av lover, regler, skatte- og avgiftssystemet.

I følge økonomisk teori er det behov for slike samordnede regler/ordninger av følgende grunner:

- hensynet til jevn inntektsfordeling
- tendensen til monopoldannelser i markedsøkonomien, særlig på produksjons- og omsetningsleddet
- eksterne effekter i produksjonsprosessen (forurensing, miljø-ødeleggelser m.m.)
- bruk av ikke reproduerbare ressurser - hensynet til framtida
- andre overordnede samfunnsmessige hensyn: beredskap, variert bosettingsmønster m.m.

4. PLAN - MARKED - FORHANDLINGER.

Det keynesiansk inspirerte politisk-økonomiske system og den økonomiske politikk vi fikk Vest-Europa etter 2. verdenskrig under ledelse av sosialdemokratene var basert på statens aktive og ledende rolle i det økonomiske liv. Den "ledende" rolle gikk i første rekke på å utforme rammebetingelser for markedsøkonomien slik at en fikk en for storsamfunnet sett rasjonell og fornuftig løsning/effisientløsning. For å utforme slike rammebetingelser trenges lover, forskrifter, skatter, avgifter, m.m. og tiltakene skal utformes slik at en realiserer de samfunnsmessige målsettinger selv om de fleste bedriftene er privateide og har en privat målsetting.

Forutsetninger for at staten skulle få en slik rolle var bl.a. at staten hadde tillit og var respektert. Disse forutsetninger var oppfylt i tiden etter 2. verdenskrig og dannet en viktig bakgrunn for utviklingen av den keynesianske økonomiske politikken.

Et økonomisk system kan ikke betraktes som noe statisk, men resultatene som politikken gir virker tilbake på viktige forutsetninger. En viktig mekanisme er de forventninger om framtida som vokser fram av selve den økonomiske utvikling og resultatene av den økonomiske politikken. Med økonomisk vekst og sosial og kulturell framgang skapes lett forventninger om fortsatt økonomisk vekst som det ikke uten videre vil være mulig å innfri da. På dette grunnlag er det i de moderne vestlige industriland skapt frustrasjoner og det offentlige - i første rekke staten - har kommet noe i vanry.

Det er også et faktum at lover, regler, skatte- og avgiftssystemer m.m. som definerer rammebetingelsene for markedsøkonomien og skal sikre koordinering, samordning og prioritering, lett kan bli bestemmelser som synes å stå i veien for den enkelte - og tilsynelatende være i konflikt med den enkeltes velferd. Om det objektivt sett faktisk forholder seg slik er ikke avgjørende. Hvis den spesialiserte rollen som det moderne menneske går inn i medfører at en fortrenger at en selv en gang vil bli gammel, kan bli syk, kan få barn med handicap, m.m., da kan likevel en slik oppfatning trenge gjennom. Da blir jo folks tenkning preget av hvilken fase i livet en i øyeblikket befinner seg i og hvilke sosioøkonomiske grupper en i øyeblikket tilhører. (For den friske er det et utlegg å betale sykepemie, for den yrkesaktive er det et utlegg å betale trygdepremier osv.).

Statens og fellesskapets dårlige rykte har etter hvert også blitt næret av den "privatisering" som har fulgt med økonomiske goder som egen bolig, bil og hytte. Et liknende forhold utgjør flyttingene til tettsteder og inn i en lukket kjernefamilietilværelse.

Et eget moment representerer avstanden som er oppstått mellom de styrende og de som blir styrt.

I dag må vi konstatere at vårt samfunn har utviklet seg til en "forhandlingsøkonomi" hvor mange organiserte interesser gjør seg gjeldende. Det formelle politiske system med folkevalgte organer søker å samordne og forene de ulike interesser, mens den "samordning" som finner sted kan ofte ikke skjule at de organiserte interesser gjør seg sterkt gjeldende på den "politiske arena".

Samtidig har tyngdepunktet i styringen flyttet seg fra markedet til sentrale offentlige institusjoner, og i de to siste årtier altså ikke minst til interesseorganisasjonene og de organiserte interesser.

4.2 Viktige problemstillinger som følge av "forhandlersamfunnet".

En "plan" går ut fra folkevalgte organer, som har en veldefinert plass i vårt parlamentariske system (storting, fylke, kommune m.m.), og det byråkrati som omgir disse formelle organer. I den saksbehandling som i dag brukes ligger et ønske om at alle berørte interesser skal få anledning til å si sin mening om et forslag. Derved kan demokratiet i hverdagen praktiseres mer levende, og de sentrale myndigheter skaffer seg dessuten informasjon om ønsker, preferanser og lokale forhold som det ellers vil være vanskelig å få inn i beslutningsprosessen. På forskjellige måter trekkes derfor interesseorganisasjoner med i beslutningsprosessen, ved forslagsrett, rett til å kommentere myndighetenes forslag til lover og vedtak m.m.

I viktige saker vil berørte interesser likevel kunne mangle en organisasjon og et talerør f.eks. fordi

- * interessene er for ubestandige
- * fysiske, språklige og kulturelle barrierer
- * koalisjonsgrunnlaget undergraves ved ulike interesser på andre områder m.m.

Det blir i slike tilfeller vanskelig eller umulig for myndighetene å få de berørte interesser i tale. Dette reiser minst to problemstillinger. Problemstilling 1: Hvordan skal myndighetene få kjennskap til de ønsker som de berørte, men uorganiserte interesser har. Problemstilling 2: Hvordan skal disse uorganiserte interesser kunne forsvare seg mot de veletablerte og store interesseorganisasjoner som får komme med sine synspunkter og på denne eller annen måte gis anledning til å prege vedtakene og den politikken som iverksettes.

Problemstilling 2 kan utvides til det forhold at de organiserte interesser vil ha ulik slagkraft i den politiske arena som de opererer i p.g.a.

- forskjeller i antall medlemmer
- forskjellige kunnskaper om "det politiske spillet"
- forskjellige muligheter for å iverksette skadelige aksjoner på felleskapet.

En problemstilling nr. 3 kan være hvordan en skal ivareta andre interesser som medlemmene har, men som faller utenom arbeidsfeltet for den enkelte organiserte interesse. Mange vil mene at f.eks. de økonomiske interesseorganisasjoner på arbeidsgiversiden og lønnstagersiden m.m. øver uforholdsmessig stor innflytelse i forhold til naturverninteresser, miljøinteresser og andre mer ideelle interesser, som ikke er trukket med i den formelle avgjørelsesprosess på samme måte, men som har de samme mennesker som medlemmer. (Det er på den annen side heller ikke umulig at noen mener at natur- og miljøverninteressene ved sine aksjoner og utenomparlamentariske virksomhet i dag får for stor innflytelse).

5. MER OM FORHANDLINGSØKONOMIEN - EN ILLUSTRASJON.

I de klassiske økonomiske modeller har de økonomiske aktører kontakt først og fremst for å skaffe seg informasjon. I dag er det vanlig at de økonomiske aktører - eller representanter for disse - møtes over et forhandlingsbord og her bestemmer priser, lønnsatser m.m. som markedet tidligere bestemte. Vi vil nå illustrere en slik forhandlingsøkonomi ved et eksempel fra virkeligheten, nærmere bestemt fra skogbruket/skogindustrien. Illustrasjonen er nokså generell og vil kunne referert seg til hvilken som helst næring/økonomisk virksomhet.

Vi tenker oss altså, i samsvar med det ovenfornevnte, at representanter for treindustrien og representanter for skogeierne møtes til konkrete prisforhandlinger etter en fastlagt prosedyre. Forhandlingsprosedyren skal lede fram til b.a. bestemte og bindende priser. Da vil naturligvis markedsøkonomiske momenter og forhold som karakteriserer de markedsmodeller vi har sett på komme i betraktning, men i tillegg til det komme flere nye momenter. Jeg vil nå se nærmere på disse nye momentene som er karakteristisk for forhandlermarkedet.

Vi kan ta utgangspunkt i fig. 4 nedenfor. Den forteller at det er en nøye sammenheng mellom tømmerpris, eierinntekt i treindustrien og konkurransevnen til treindustrien. Modellen er naturligvis en forenkling og konsentrerer seg om samspillet mellom konkurransevnen og eierinntekter og prisen på tømmer. Vi har for enkelhets skyld antatt at produktiviteten er gitt og uforandret under vårt resonnement.

Vi forutsetter videre at de økonomiske aktører er rasjonelle, og at de ønsket å oppnå henholdsvis maksimale eierinntekter (profitt) og høyest mulig tømmerpris. Dette preger argumentasjonen og valg av strategi under forhandlingene.

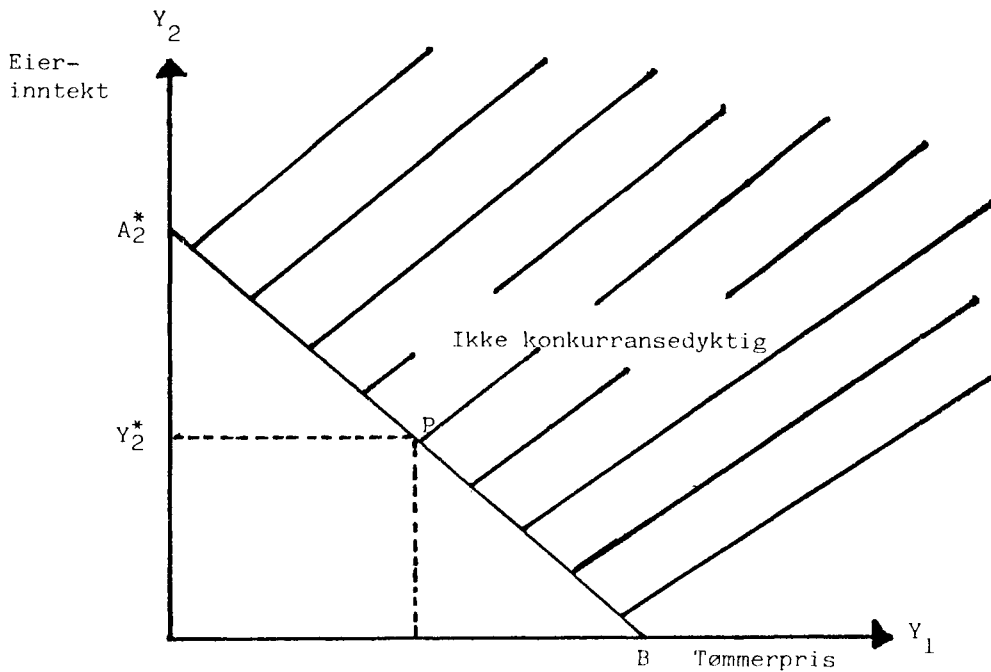


FIG. 4: GRAFISK FRAMSTILLING AV TØMMERPRISFORHANDLINGENE.

Hva vil være likevekt i et slikt marked? Vi antar at det må være en situasjon hvor begge de forhandlende parter er fornøyd og ikke vil gjøre om en beslutning, selv ikke etter at en ser konsekvensene av den. Punktene på kurven A-B vil være slike likevektspunkter.

La oss f.eks. se nærmere på punktet $p (y_1^* y_2^*)$ på A-B-kurven. Hvis skogeiernerne her hadde krevd høyere tømmerpris enn y_1^* , ville de åpenbart kommet i en dårligere situasjon (ingen avsetning) - og de ville naturligvis tapt på å gå inn for en lavere tømmerpris enn y_1^* . Helt tilsvarende vil treindustrien ikke angre på beslutningen om å velge fortjenestemarginen y_2^* , i den spesielle tilstand som forhandlingen har bragt aktørene.

For skogbrukerne gjelder det å komme lengst til høyre - og for treindustrien høyest opp langs ordinaten. Begge forhandlingsparter vil derfor være interessert i å påvirke forhandlingsforløpet. Siden en løsning er avhengig av begge parter, (den ene part kan jo nekte å skrive under), innbyr dette markedsdeltakerne til bl.a. å utnytte den andre parts avhengighet av en selv. Dette gir en form for markedsmakt/samfunnspekt.

La oss ta et eksempel. Hvis skogeierne ved de tiltak som de har til disposisjon kan få skapt inntrykk av at lavere eierinntekter enn y_2^* ikke kan aksepteres, kan det blir vanskelig for skogeierne å presse tømmerprisen over y_1^* ; det vil jo eventuelt gi dårligere konkurranseevne.

Generelt kan en antyde at i et slikt forhandlermarked som fig. 4 illustrerer, vil partene være interessert i store krav, og eventuelt under senere forhandlingsrunder moderere disse hvis det viser seg nødvendig. Det er således karakteristisk for "forhandlermarkedet" at det vil være en tendens - større eller mindre - til at partene vil

- stille store krav i alle retninger. (En forhandler sjelden på grunnlag av minimumskrav som en så vil utvide i de neste forhandlingsrunder)
- finne det hensiktsmessig bevisst - ubevisst - å underbygge store krav ved informasjon som er villedende/mangelfull og som gir motparten inntrykk av at konkurransesituasjonen er bedre, eventuelt dårligere, enn den som faktisk eksisterer
- i gitte situasjoner underbygge store krav ved press, streik og andre tiltak som kan ramme motparten (eller storsamfunnet)
- bevisst overveie å velge en uheldig løsning for helheten for å demonstrere styrke og påvirke utfallet av forhandlinger på et senere tidspunkt.
- Forhandlingsprosessen vil dessuten bruke opp verdifulle ressurser - spesielt av tid.

Det sier seg selv at det lett vil oppstå mindre rasjonelle løsninger under et slikt "forhadlermarked", og det blir svært viktig med mekanismer som kan sikre et rimelig og fornuftig kompromiss de ulike parter/interesser imellom. Vi skal utdype dette noe nærmere nedenfor med utgangspunkt i begrepet Pareto--optimalitet.

6. DRØFTINGER AV ILLUSTRASJONEN OVENFOR.

6.1 Forhandlinger - feilinformasjon - prestisje.

Når det er en tendens til at forhandlermarkedet kan frembringe uriktige/ufullstendige opplysninger, kan en stille spørsmålet om det er behov for en nøytral instans som skal forsøke å klare opp hvor det er uklart om definisjoner og om faktiske forhold (tall-markedet), og som skal foreta analyser med sikte på å

klarlegge konsekvensen av forskjellige løsninger i forhandlermarkedet, slik at partenes dialog blir konstruktiv og realistisk og ikke gir løsning til høyre for kurven A-B i fig. 4 som er uheldig utfra enhver synsvinkel (ikke-Pareto-optimalitet).

Hvis vi spesielt ser på tømmermarkedet i Norge, er det viktig i denne forbindelse at norske skogeiere selv eier skogindustri (kfr. Norske Skog, Tofte). Det fører til at de får kjennskap til skogindustriens vilkår, hvilke krav om lønnsomhet som det blir stilt og hvor grensen for konkurranseevnen går. Dette kan være en garanti for at forhandlingene om tømmerprisene blir realistiske, og at en ikke får løsning i området hvor industrien ikke er konkurransedyktig. Det skulle derfor ikke være behov for en nøytral, faglig instans for å assistere forhandlermarkedet for tømmer med tanke på å bibringe forhandlerpartene kunnskaper om hvor mulighetskurven i figur 4 går. Evnen til et fornuftig kompromiss burde være god nok.

Hvis vi f.eks. tenker på industriens virksomhet generelt og hvor det gjelder et tilsvarende forhandlermarked om lønnsatser, men hvor bare den ene forhandlingspartner har ansvar for konkurransedyktighet og lønnsomhet, kan en imidlertid tenke seg at forhandlermarkedet stedvis og tidvis resulterer i ikke-konkurransedyktighet. Dette er selvsagt en ikke-Pareto-optimal løsning, til skade for helheten og samfunnet med stor S. Sagt på en annen måte: Spillet om størst mulig andel av "samfunnskaka" vil i en forhandlingsøkonomi ofte resultere i løsninger som er unødvendig dårlige sett utfra landets samlede interesser. Særlig aktuelt vil dette være når en av forhandlingspartene:

- (1) utfører funksjoner som samfunnet er sterkt avhengig av
- (2) en eller begge parter mangler informasjon om hvor grensen for næringslivets lønnsomhet opphører
- (3) partene er involvert i en maktkamp hvor prestisje og anseelse står på spill.

En sentral "planløsning" med basis i en folkevalgt Regjering kan teoretisk bedre sikre en tilpassing til det som svarer til B-B-løsningen, altså en pareto-optimal løsning.

6.2 Lav effektivitet gjennom forhandlinger?

En forutsetning for forhandlinger gjennom en fast organisering av kjøpere eller selgere av en vare er ofte at medlemmene opplever at de står i en felles

situasjon - og at de organisasjonsmessig blir behandlet likt. Det siste betyr blant annet at de må få utbetalt tilnærmet den samme prisen/godtgjørelsen på sine produkter, hvis det gjelder et salgssamvirke, og er det et kjøpersamvirke må medlemmene betale tilnærmet samme pris. La oss med denne bakgrunn se litt nærmere på tømmermarkedet illustrert ovenfor.

Vi tenker oss en situasjon hvor avvikningene i Norge er for liten til å dekke den innenlandske etterspørselen etter virke f.eks. fordi tømmerprisforhandlingene har resultert i en forholdsvis lav tømmerpris. Ifølge dagens ordning vil det da bli en kvotefordeling tømmerkjøperne imellom. Det er også i praksis den eneste måten å fordele virket på når kjøperne skal betale samme pris. (Vi ser når bort fra fordelingen av virke mellom sagbruk - og skogindustrien hvor det er priskonkurranse).

Dette hindrer overføring av virke fra bedrifter med lav betalingsevne til bedrifter med høyere betalingsevne, får som konsekvens en fastfrysing av en bedriftsstruktur og effektiviteten i industrien vil etter en viss tid kunne bli lavere hva den ellers kunne vært.

Samme betaling vil tømmerprodusent uansett geografisk beliggenhet kan også gi et effektivitetstap ved at beliggenhet og transportavstander til markedene ikke lenger spiller noen rolle.

6.3 Sub-optimalisering ved forhandlinger.

Generelt vil forhandlingermarkedet ha en iboende tendens til å "trosse økonomiske mekanismer" (det er jo delvis derfor de har vokst fram). Til gjengjeld vil en kunne sikre andre målsettinger, f.eks. slik som knytter seg til stabilitet, like forhold m.m. Det er imidlertid vesentlig at befolkningen er villig til å godta de valg og prioritering som forhandlermarkedet gjør. Det har man imidlertid ingen garanti for. Det motsatte kan ofte være tilfelle. "Forhandlerne" velges nemlig ikke utfra et program hvor en legger vekt på å presentere helheten, sammenhenger og konsekvenser. Krav om priser, lønninger m.m. fremmes ofte isolert, og det forutsettes at folkevalgte og politiske organer har ansvaret for helheten. De isolerte krav og løsninger som forhandlermarkedet får igjennom, har imidlertid konsekvenser for hvilken helhetsløsninger som er mulige. Tømmerprisen kan fastsettes slik at avvikningen i skogene blir lav og bedrifter kan mangle trevirke, og det kan bli permitteringer både i skogbruket og treforedlingsindustrien, tross at det kanskje er stor arbeidsledig-

het i samfunnet. Lønnsfastsettelsen i industrien kan få den konsekvens at det blir meget vanskelig og kanskje også umulig for Regjeringen å sikre full sysselsetting som er høyt prioritert målsetting.

Altså: selv om forhandlingspartene ikke er involvert i en maktkamp som er tilspisset ved at prestisje og anseelse står på spill - og selv om partene skulle være forlikte om hva som er den "objektive situasjon" - så kan forhandlingsløsninger truffet av interesseorganisasjoner med et begrenset ansvar binde opp den økonomiske utviklingen slik at en får utilsiktede konsekvenser i samfunnsøkonomien.

Aktuelle eksempler på dette er f.eks. lønnsoppgjørenes konsekvenser for full sysselsetting. Ansvar for full sysselsetting tillegges Regjeringen, men hvilke muligheter har Regjeringen for å ha et slikt ansvar når de ikke influerer lønnsoppgjørene i større grad enn det de gjør i dag. Interesseorganisasjonene fastlegger lønnsoppgjørene, men har ikke ansvaret for sysselsetting, distriktspolitikken, arbeidsmiljøet på arbeidsplassene osv.

En pareto-optimal løsning vil bli mer sannsynlig hvis Regjeringen/det formelle styringsverk utfra en helhetsvurdering fastlegger rammebetingelser for lønnsoppgjørene - som interesseorganisasjonene så fyller ut i detalj. Også på andre områder bør folkevalgte organer som har det reelle ansvaret utforme rammebetingelser som er forenlig med de prioriteringer som en ønsker fortsatt - så kan de berørte parter gjennom sine interesseorganisasjoner få ansvaret for detaljene.

En kan riktignok innvende at hvis lønnsoppgjørene etter dagens forhandlermønster skaper en utilsiktet arbeidsledighet, så vil organisasjonene i neste omgang justere sine lønnskrav med tanke på at en ikke skal få slike utilsiktede konsekvenser. Men en slik erkjennelse vil ofte komme for sent - og har skaden inntruffet er den ikke så lett å reparere (en bedrift som er slått konkurs er det vanskelig å blåse nytt liv i). Dessuten vil arbeidsledigheten ofte opptre i andre bransjer enn i de som er utløsende for lønnskravene.

6.4 Forhandlinger - hva er drivkraften?

Vi skal ikke utdype de mindre rasjonelle sider ved forhandlingsmekanismen i relasjon til Pareto-optimalitet, men gå litt inn på bakgrunnen for den betydning forhandlinger har fått i et moderne land.

Det vesentlige i denne sammenheng er enkeltpersoners identitet i det moderne samfunn. På samme tid som vi er nordmenn (når fotball-landslaget slår Sverige), så er vi enkeltindivider med private interesser (høy privatdisponibel realinntekt, stor frihet til å gjøre som en vil m.m.). For å ivareta noen av mine private interesser melder jeg meg inn i en organisasjon av likesinnede (en fagforening, pilsens venner m.m.). Spektret av interesser er stort og det er en glidende overgang fra rollen som samfunnsborger og rollen som enkeltindivid.

- * problemet med å få nok kunnskap om lokale forhold
- * problemet med å få informasjon om individenes preferanser
- * problemet med å desentralisere ansvaret - og det derav kanskje følgende effektivitetstap

Det vil derfor være nyttig å kunne desentralisere ansvaret f.eks. til interesseorganisasjoner som får til oppgave å fylle ut detaljer hvor sentrale styringsorganer/myndigheter mangler forutsetninger.

3) Samtidig som interesseorganisasjonen fungerer som et iverksetterorgan, kan den også fungere som en "vakthund" som signaliserer til politiske myndigheter ønsker og behov og meddeler til myndighetene prioriteringer som en ønsker skal prege beslutningene. Det kan også være nyttig å desentralisere ansvaret og beslutninger til markedsøkonomien. Noen generell retningslinjer for hvor tyngdepunktet skal ligge mellom "plan", "marked" og "forhandlinger" er ikke mulig å stille opp.

4) Interesseorganisasjonene kan aktivisere mange mennesker. Berørte parter/interesser kan sette ting ut i livet, også ting som det er vanskelig for en statsmakt å iverksette (men ikke desto mindre viktige av den grunn). Svakheten ved dette styringssystemet er bl.a. følgende:

- * Vedtakene vil bli preget av de dominerende interesser
- * Manglende organisering av andre interesser vil kunne skape store skjevheter
- * Forhandlinger kan lett utvikle seg til et spill forhandlingspartene imellom og overfor myndighetene med det resultat at en ikke får en for helheten fornuftig/pareto-optimal løsning
- * Andres avhengighet av bestemte funksjoner kan være et forhold som forklarer det overstående. Hensynet til prestisje og anseelse kan være et annet forhold. Villedende/manglende informasjon et tredje forhold.

5) Produksjonsbeslutningen; hva en skal produsere, på hvilken måte en skal produsere, hvorhen produksjonen skal finne sted m.m., kan ikke i detalj avgjøres i "planen" eller ved "forhandlinger". "Markedene" blir viktige her. Skal markedene fungere effektivt og slik teorien forutsetter er det viktig at prismetanismen fungerer effektivt. Det vil si at prisene bl.a. må reflektere produksjonskostandene for samfunnet. Dette vil i praksis sette grenser for interesseorganisasjonenes gjøren og laden. Samtidig er det klart av hvis markedet skal fungere etter sin hensikt, må i visse tilfeller noen ha et oppsyn med det og om nødvendig korrigere/supplere det (markedsregulering av jordbruksmakredet, overvåking av produktkvaliteten m.m., arbeidsmiljø, utslipp av fysiske spillprodukter og forurensning m.m. En slik oppgave kan tillegge statlige og kommunale organ, men også bestemte interesseorganisasjoner.

DET NYKLASSISKE PARADIGMET

av

Dag Aasland

I diskusjonen omkring "institusjonell økonomi" og "forhandlingsøkonomi", dukker av og til spørsmålet opp på hvilken måte disse perspektivene på vår økonomi representerer et alternativ til de tradisjonelle nyklassiske teoriene. I det følgende har jeg forsøkt å trekke fram en side ved den nyklassiske betraktningmåten (paradigmet) hvor behovet for et alternativ synes å være voksende og hvor nettopp en tilnærming som den institusjonelle økonomiens, kan gi ny og bedre innsikt.

Siden det ikke finnes noen autoritativ, fastslått beskrivelse av hva en institusjonell økonomi egentlig inneholder, og det samme vel også kan sies om det nyklassiske paradigmet, sier det seg selv at disse betraktningene er preget av mitt eget forhold til disse retningene. Jeg kan derfor bare forsøke å formidle syn og meninger som har vært til nytte og bidratt til å "få tingene på plass" for min egen del, i håp om at dette også kan være til en viss nytte for andre.

* * * *

Anta at vi blir satt til å løse et konkret, velavgrenset ressursallokeringsproblem. Målsettingen er entydig og klar. Det er ingen interessekonflikter. Vi har tilgang på all ønskelig informasjon og på høyt utdannet personell. Når vi har kommet fram til en løsning, skal det tas en sentral beslutning hvor beslutningstakeren er eneansvarlig. Det er ingen demokratiske beslutningsprosesser som kan forsinke, forkaste eller forandre gjennomføringen.

Disse forutsetningene er ikke satt sammen av hypotetiske antakelser fra tilfeldige lærebøker i økonomi. De er beskrivelse av en situasjon som faktisk en gang har forekommet. Slik var det nemlig under den 2. verdenskrig i spesielle

miljøer som f.eks. i den amerikanske marinen. Og nettopp denne spesielle historiske situasjonen var det som drev fram et nytt økonomisk fag: operasjonsanalysen som senere har utviklet seg til den såkalte "management science", dvs. en samling av kvantitative metoder for optimale, rasjonelle beslutninger, spesielt med sikte på bedrifters økonomiske tilpasning.

Dette nye faget skulle vise seg å være levedyktig også under mer normale forhold. Det skyldes nok delvis at mange bedriftsorganisasjoner til en viss grad lykkes i å skjermes sin "tekniske kjerne" mot omgivelser som under normale forhold er både svært usikre og vekslende, slik at de til en viss grad greier seg med rent tekniske løsninger på sine tekniske problemer. Men det var nok også en annen viktig grunn: Problemene som den gang ble stilt var blitt stilt før, men da i en mer teoretisk kontekst:

Det var det gamle problemet om en optimal ressursallokering slik de klassiske økonomene formulerte det: veldefinert, avskåret fra en sosial sammenheng og uten den rasjonalitetens begrensninger som beslutningstakere i praksis møter. Derfor trengte det nye faget ingen tid for å slå røtter - røttene lå der fra før, like under overflaten og ventet bare på en anledning til å bryte opp i dagen dersom og når omstendighetene skulle tillate det. Det som skjedde var altså noe så sjeldent som en lykkelig forening mellom en vitenskapelig rendyrket idealteori på den ene siden og en spesiell, historisk situasjon og dens konkrete problemer på den andre. Og "barnet" lot ikke vente på seg. De nye problemene ble løst med et stort oppbud av teorier og de gamle ideene ble servert i nye former med kjærkomne eksempler på mulige - og umulige anvendelser. Dorfman, Samuelson og Solow skrev sin bok "Lineær programmering og økonomisk analyse" og Baumol skrev sin lærebok "Økonomisk teori og operasjonsanalyse".

Nå er det selvfølgelig en forskjell mellom de problemstillinger som reises i den mer bedriftsøkonomisk orienterte operasjonsanalysen og i en samfunnsøkonomisk teori for optimal ressursallokering. Men de tallrike eksemplene på felles tilnærming til problemene, bekrefter likevel en felles form for rasjonalitet i de to fagområdene. Dette ser vi f.eks. når hovedresultatet i velferdsøkonomien - sammenhengen mellom et Pareto-optimum og en frikonkurranselikevekt - også kan bevises ved hjelp av teorien for lineær programmering. Når man går fra bedrifts- til samfunnsnivå, blir ikke perspektivet utvidet tilsvarende: Det er de tekniske muligheter og utnyttelsen av disse som er det primære og bestemmende for de verdistørrelsene som utgjør

resultatene. Økonomiske verdier bestemmes av den tekniske virksomhet, akkurat som for en bedrift. Ikke bare markedet, men også samfunnet forøvrig ligger et sted "der ute".

Riktignok innføres det også en etterspørselsside i de nyklassiske modellene. Men det gjøres nettopp på en slik måte at enhver mengde varer og tjenester som sendes ut på markedet, straks får tildelt sin entydige verdi i forhold til alle andre varer og tjenester, og denne verdien blir straks realisert hos produsenten. I konsumentteorien forutsettes nøyaktig den entydige, konsistente og kontinuerlige nyttefunksjonen som gjør det mulig å overføre bedriftens korrespondanse mellom fysiske størrelser og verdistørrelser til makronivået.

En slik en-til-en-tilordning mellom fysiske størrelser og økonomiske verdier, går som en rød tråd gjennom hele utviklingen av klassiske og nyklassiske doktriner fra arbeidsverditeorien, via Say's lov om at tilbudet skaper sin egen etterspørsel og fram til det aggregerte, men samtidige homogene kapitalbegrepet. Markedsverdien blir en funksjon av de fysiske størrelser, ved at de produserte mengder umiddelbart blir møtt av en etterspørsel som er entydig bestemt av individenes preferanser. Og preferansene formes utenfor modellen. At mangelfull generering, aggregering eller formidling av denne etterspørselen, eller at måten å organisere vare- og tjenestestrømmen i samfunnet på også påvirker den markedsverdien disse varer og tjenester blir tildelt, gis liten oppmerksomhet. Slike variable blir plassert i modellenes "institusjonelle ramme" og der blir de betraktet som gitt eller i beste fall som parametre.

Nå rusket jo som vi vet Keynes noe opp i dette bildet. Han godtok ikke Say's lov: Tilbudet ville av seg selv ikke finne sin etterspørsel. Ikke bare produksjonen, men også etterspørselen kunne være ineffektiv og ikke nå fram til markedet med hele sitt potensiale. Spesielt gjaldt jo dette når sparingen (etterspørsel etter framtidig forbruk) ikke umiddelbart satte i gang den "tilhørende" produksjon (investering).

Men disse problemene som Keynes satte fingeren på, ble etterhvert løst på en måte, både i praksis ved statlig stimulering av investering og etterspørsel, og teoretisk ved nyskapningen "den nyklassiske syntese". Her plasserte man den offentlige sektor i den institusjonelle ramme som en slags vaktmester som til enhver tid kunne rydde av veien hindringer for at Say's lov likevel kunne gjelde. På den måten slapp man å endre på det produksjonstekniske grunnlaget for den økonomiske teoribyggingen. Dermed glapp kanskje en historisk mulighet for et

paradigmeskifte som Keynes hadde satt døren på gløtt for. Institusjonelle forhold og sosiale endringer, spesielt statens form for deltakelse i og organisering av økonomien, ble ikke noe mer variable enn de hadde vært fra før; den tekniske produksjonsprosessen var fortsatt det egentlige utgangspunktet for verdiskapingsprosessen. Det homogene kapitalbegrepet ble fortsatt en-til-en-tilordnet med den heterogene fysiske kapitalen. Og de elevene av Keynes som fant dette uakseptabelt, først og fremst Joan Robinson og Pierro Sraffa, ble satt på et sidespor i den økonomiske vitenskaps videre utvikling.

Med "det nyklassiske paradigmet" mener jeg altså det synet på det økonomiske system som bygger videre på det som en bedriftsleder tradisjonelt har: Man produserer en vare, økonomisk rasjonelt til de gjeldende priser, og sender den ut i et marked hvor den der blir tilordnet en verdi som er bestemt delvis av et tilbud som uttrykker tekniske produksjonsforhold og delvis av konsumentenes etterspørsel som er entydig relatert til godemengden og som alltid når fram til produksjonssektoren. Denne verdien kommer tilbake til bedriften til dekning av innkjøpte produksjonsfaktorer og som belønning til den deltakende arbeidskraft og kapital.

Når jeg refererer til bedriftsledernes perspektiv som grunnlaget for det nyklassiske paradigmet, betyr ikke det at de ansattes perspektiv representerer noe egentlig alternativ til dette. Tvert i mot ser vi at disse to perspektivene etterhvert har tilnærmet seg hverandre mot et "bedriftsallianse-perspektiv". Begge parter har felles interesser knyttet til bedriftens framtidige eksistens, de får sin inntekt bestemt av det bedriften kan selge sine produkter for, en verdi de kan påvirke bare gjennom sin egen produksjon og markedsføring (og eventuelle innflytelse over politiske beslutninger). Det er produksjonen de lever av, ikke produktene.

Det er når dette bedriftsperspektivet løftes opp på samfunnsnivå at begrensningene i det nyklassiske paradigmet gjør seg gjeldene. Produktivitet og vekst blir da noe som trengs for sysselsettingens og inntektens skyld og ikke fordi en vekst i produksjonen er noe som i seg selv er valgt av et samfunn og dets politiske styringsorganer som det beste alternativ. Når en bedrift vil søke hjelp fra samfunnet fordi markedet ellers ville ha slått den ut, er argumentet om arbeidsplassene sterkere enn argumentet om behovet for produktene.

Det egentlige alternativet til en slik betraktningsmåte må nødvendigvis gå ut på at det er produktene som rettfærdiggjør produksjonen og ikke omvendt. En slik

betraktning vil også kreve en avveining mellom økonomiske og ikke-økonomiske goder hvor verdien av økt produktivitet og økonomisk vekst veies mot det dette koster, bl.a. i form av belastningen på det sosiale system. I et slikt perspektiv blir problemet å finne fram til en organisering av den økonomiske virksomhet slik at de vurderingene som foretas i det omkringliggende samfunn, gjør seg gjeldende i markedets krav til en effektiv produksjon. Da blir bedriftslederperspektivet for snevert.

Det behøver nødvendigvis ikke være galt når bedriftslederen Finn Lied sier at økt produktivitet og mobilitet vil gi industrien større vekstmuligheter. Det behøver heller ikke nødvendigvis være galt når legen Per Sundby slår fast at en høyere moral blant folk vil redusere samfunnsproblemene. Men likevel gjør de seg begge skyldige i en slags "fallacy of composition" ved ikke å se noe mer av det hele enn det som er summen av delene. Når man beveger seg fra mikro- til mikronivået får man også med seg en hel del nye variable som uttrykker hvordan samfunnet er organisert, hva slags spilleregler og hva slags makt- og avhengighetsforhold som gjelder. Når alle disse variable tas for gitt, og det er det lett å forstå at aktørene på individplanet som bedriftsledere og leger vil gjøre, så er det riktig at "det som er godt for General Motors også er godt for USA". I en samfunnsvitenskaplig sammenheng derimot, får vi her en mengde variable til disposisjon som bedriftene og enkeltindividene ikke har. Hva som er de riktige verdiene på de variablene som gjelder samfunnets organisering av økonomien, kan da derfor heller ikke besvares av bedriftens teknisk-økonomisk rasjonalitet. Disse problemene må hente sine kriterier fra de mål og ønsker som rettes utenfra mot dette teknisk-økonomiske produksjonssystemet.

Vi kunne altså tenke oss en sosialøkonomi i en mer egentlig forstand av ordet, dvs. en økonomi som ikke bare går til det sosiale system for å finne forklaringsvariable når noe går galt, men som henter hele sin referanseramme fra dette sosiale system. Når kriteriene for å vurdere resultatene fra det teknisk-økonomiske system settes opp i det omkringliggende samfunn, vil målsettinger som økonomisk vekst, stabile priser og full sysselsetting måtte begrunnes ikke bare ut fra problemer i den teknisk-økonomiske sfære: Full sysselsetting og stabile priser for den samfunnsmessige betydningens skyld og bare økonomisk vekst dersom dette er et mål formulert i det sosiale og politiske system.

Nå vet vi jo at selv om økonomisk vekst ikke får tilslutning av alle som mål i seg selv, så vil man likevel hevde at det er et nødvendig middel for å nå de to

andre målene. Men for at samfunnet skal ha reelle muligheter til å foreta en avveining mellom økonomiske og ikke-økonomiske verdier, så må vårt mål som økonomer være å finne fram til optimale rammer for økonomisk virksomhet som er slik at de to første målene kan nås uten å måtte forutsette en økonomisk vekst. Hvis vi bare kan ha håp om å oppnå full sysselsetting og stabile priser ved at vi fratrar samfunnet muligheten til å velge en størrelse og sammensetning på produksjonen og endringen i denne over tid som er i samsvar med den faktiske etterspørselen, da er det organiseringen av økonomien det er noe i veien med og da er det ikke nok å se på det som gjøres innenfor den eksisterende organisatoriske og institusjonelle ramme.

Et eksempel på måten å organisere økonomien på, er hvordan prisen på arbeidskraft bestemmes. I dag må bedriftene betale langt mer for denne produksjonsfaktoren enn hva lønnstakerne får som inntekt. Hvilke varer og tjenester som framstilles og hvordan denne framstillingen skjer, styres av prisene som delvis er blitt til i markedet og delvis er bestemt ved forhandlinger og gjennom andre av samfunnets styringssystemer. I vår økonomi finansieres Folketrygden og andre sosiale goder gjennom avgifter som gjør arbeidskraften dyrere i stedet for finansieringsformer som kunne gjøre arbeid mer konkurransedyktig på faktormarkedet. Lavere arbeidskraftkostnader og høyere kostnader forbundet med bruk av kapitalvarer, ville ha gitt en annen sammensetning av produkter. Det ville stille andre krav til arbeidets produktivitet og til kapitalens mobilitet. Det ville gjøre all tjenesteproduksjon relativt billigere, som f.eks. sosial- og helsetjenester og kulturarbeid. Terskelen for å delta i arbeidsmarkedet ville bli lavere. Økninger i lønnstakernes inntekter ville få mindre alvorlige konsekvenser for bedriftens lønnskostnader og dermed være mindre inflasjonsdrivende. Kapitalkrevende vareproduksjon ville bli dyrere. Det ville ikke være mulig å si noe om en slik ordning ville gi en mer rasjonell eller mer optimal produksjon. Måten å organisere økonomien på kan ikke vurderes ut fra kriterier som gjelder for en teknisk-økonomisk rasjonalitet hvor denne organiseringen er en del av den gitte, institusjonelle rammen. Kriteriene må finnes utenfor denne teknisk-økonomiske sfæren, dvs. i det omkringliggende samfunn. Og i dette samfunnet har vi for tiden nettopp et høyt prioritert mål som man skulle tro kunne være retningsgivende i akkurat dette eksemplet: Målet om full sysselsetting.

TEORIER OG MODELLER FOR ANALYSER AV DEN ORGANISERTE ØKONOMIEN

av

Dag Aasland

1. HISTORISK OG TEORETISK BAKGRUNN.

Jeg vil i denne artikkelen forsøke å si litt om hva som ligger i begrepet institusjonell økonomi. Jeg tror jeg kan gå ut fra at dette er et nokså uklart begrep for de fleste, selv for dem som har vært gjennom et økonomistudium (kanskje spesielt for dem). Nå skal man kanskje ikke lage noe stort nummer av at "institusjonell økonomi" ikke finnes på pensumlisten i et økonomistudium. For det første er det jo så mye som ikke finnes der, og for det andre må det sies at det ikke hersker noen utbredt enighet om hva "institusjonell økonomi" er, i motsetning til den tradisjonelle økonomien. Det vil derfor være problematisk å presentere "institusjonell økonomi" som noen egen retning med sine egne teorier og modeller innenfor det økonomiske fagområdet.

På den annen side er det som finnes på pensumlistene heller ikke alltid like udiskutabelt som en presentasjon av de enkelte feltene i økonomisk teori. Se f.eks. Keynes-økonomien: Det er absolutt delte meninger om hva Keynes "egentlig mente", men det er som regel bare én av disse meningene som presenteres i et økonomistudium. Det det ikke kan være noen uenighet om derimot, er hva Keynes faktisk sa, for her har vi jo hans egne arbeider. Men disse bøkene ser vi sjelden eller aldri noe til - de kan lett virke forvirrende på studentene.

For å unngå å gjøre den samme feilen i en presentasjon av "institusjonell økonomi", kan man derfor konsentrere seg om det som kan kalles "original-litteratur", dvs. det som er skrevet av de personer som regnes for å ha bidratt med noe nytt og substansielt på området og som i hele sitt arbeid tar for seg "virkeligheten", i motsetning til de bidragene hvor man istedet tar for seg disse personers teorier og modeller om virkeligheten. De motsetninger og "forvirrende elementer" som vi da vil finne, både hos den enkelte forfatter og ikke minst i sammenlikninger mellom de forskjellige bidragsyterne, må vi på ingen måte forsøke å rasjonalisere bort. Disse motsetningene er i seg selv

viktige elementer til en bedre forståelse av hva som egentlig var ment med det som ble sagt og skrevet.

Det første som slår en når en forsøker å få en oversikt over de enkelte personene som har bidratt til det som er blitt kalt "institusjonell økonomi", er at selv om dette ikke er noen velavgrenset og motsetningsfri teoriblokk, så må det i høyeste grad kunne sies å være en tradisjon med røtter tilbake til århundreskiftet. En tradisjon som vi altså lærer lite eller ingenting om i et nordisk økonomistudium på tross av at den har levd og blomstret side om side med, og stort sett i opposisjon til den tradisjonelle økonomien; og at dette hele tiden har funnet sted i USA, et land hvor våre økonomer jo ellers er flinke til å hente hjem teorier og modeller.

Det er vanligvis vanskelig å velge startpunktet for presentasjonen av en tradisjon, men akkurat når det gjelder "institusjonell økonomi", er selve valget av utgangspunkt antakelig mindre kontroversielt enn spørsmålet om hvilken retning man vil bevege seg videre fra dette utgangspunktet. Det er til og med blitt sagt (Seckler 1975:11) at den institusjonalistiske tradisjon i amerikansk samfunnsvitenskap for alvor startet ikke bare med en bestemt person, men også med en bestemt artikkel av denne personen. Personen er Thorstein Veblen og artikkelen heter "Why is Economics not an Evolutionary Science?" og ble skrevet i 1898.

Thorstein Bunde Veblen ble født i 1857 og begge hans foreldre var norske emigranter. Han vokste opp i små, isolerte innvandrersamfunn, først i Wisconsin, senere i Minnesota, hvor man intenst tviholdt på hjemlandets språk, skikker og religion. Han lærte ikke engelsk språk så lenge han bodde hjemme hos sine foreldre og han ble nok gjennom hele oppveksten indoktrinert i en grunnleggende mistillit og skepsis til storsamfunnet og dets økonomiske og juridiske institusjoner, noe som kanskje skulle bli den viktigste forutsetningen for hans senere selvstendige og kritiske analyser av de samme institusjoner.

(Senere skulle det imidlertid ikke komme til å skorte på språkkunnskaper hos Veblen. Foruten engelsk og de nordiske språk, inklusiv islandsk - han har oversatt "Laxdølasaga" til engelsk - behersket han også tysk, fransk, spansk, italiensk og hollandsk. Han engelske ordforråd er beryktet blant dem som har kjempet seg gjennom bøkene hans).

Til tross for den autoriteten han senere er blitt gjort til i amerikansk samfunnsvitenskap, fant han seg aldri til rette i det akademiske arbeidsmarkedet. Han døde i 1929 etter å ha vært arbeidsløs i 7 år, visstnok også med avslag på en søknad om stilling ved et dansk universitet. (Han kunne altså ha vært blant grunnleggerne av nordisk samfunnsvitenskap).

Som nevnt tidligere, er det altså hans artikkel "Hvorfor er økonomi ikke en evolusjonær vitenskap?" som er blitt betraktet som begynnelsen på institusjonalismen som samfunnsvitenskapelig tradisjon. I denne artikkelen (Veblen, 1973) foretar han både en grenseoppgang til den dominerende klassiske økonomi, samtidig som han stiller opp det vi kan kalle den tidligere institusjonelle økonomiens hovedteser.

Som det går fram av artikkelen, står evolusjonsteorien sentralt i denne artikkelen som også i mange av hans og andre "institusjonalisters" senere arbeider (som f.eks. den "darwinistiske" organisasjonsteorien (jfr. Aldrich, 1979)). Darwins teorier hadde, bortsett fra i de mer isolerte religiøse sekter, slått godt an i det amerikanske samfunn. Evolusjonsteoriens omveltning av den biologiske vitenskap utløste kjedereaksjoner i andre vitenskaper, etterhvert også i samfunnsvitenskaper som statsvitenskap og sosiologi. Dette hang antakelig sammen med en mer generell løsrivelse fra "Det gamle Europa" og dets ofte mystisk og religiøst begrunnede forklaringsprinsipper, harmonimodeller og "lover" i vitenskapen. Dessuten passet darwinismens "naturlige forklaring" på livets mysterier godt sammen med den pragmatismen som sto så sentralt i amerikansk filosofi på den tiden og som la grunnlaget for nyere amerikanske samfunnsvitenskap.

Men økonomien ble altså værende igjen på et pre-evolusjonært stadium. I denne vitenskapen var det etter Veblens mening en uløslig motsetning mellom modellene med sine skjulte, konstante drivkrefter (som nyttemaksimering) og ideer om "normale" likevektstilstander på den ene side, og studier av den økonomiske virkelighet slik den utfoldet seg i en endeløs strøm av årsaks- og virkningskjeder uten noen slags orientering mot en stabil likevektssituasjon på den andre. Etter Veblens mening var økonomenes forståelse av markedet altfor velvillig i utgangspunktet: De var mer opptatt av hvordan markedet ideelt sett skulle fungere enn hvordan det faktisk fungerte. Det samme gjaldt andre økonomiske institusjoner som f.eks. pengesystemet, inntektsfordelingen og eiendomsretten. Her ser vi hvordan Veblens på forhånd kritiske innstilling til samfunnsystemet og dets institusjoner gjør seg gjeldende. Når økonomene så på

økonomien, var de innlært i en holdning som gikk ut på at man til tross for åpenbare feil og mangler skulle ta "alt i beste mening".

Det som gjorde at økonomien ble hengende igjen på et slikt preevolusjonært stadium, var først og fremst det forhold at den allerede hadde funnet sin form. Teoriene fungerte, om ikke for andre så i hvert fall for økonomene selv. De så seg i stand til å forklare den virkeligheten de så omkring seg, og den delen av virkeligheten som ikke passet med teoriene, var det fullt legitimt å definere ut, enten til andre samfunnsvitenskaper, eller som perifere "forstyrrende faktorer" og eksternaliteter i det økonomiske system. Økonomenes tenkemåter var etterhvert blitt så godt innarbeidet og på en så tilfredsstillende måte ut fra naturvitenskapelige idealer om systemers likevekt, at ethvert begynnende forsøk på nytenkning likevel ville ha blitt oversett, ute av stand til å konkurrere med de på forhånd opptråkkete stier. På den måten var økonomien i samfunnsvitenskapen et offer for "ulempen ved å ligge foran", (et tema som Veblen forøvrig også på et mer generelt nivå var sterkt opptatt av).

Et godt eksempel på hvordan økonomene tydde til abstrakte og usynlige konstruksjoner for å forklare menneskelig atferd på en måte som samtidig legitimerte markedet som institusjon, var den nye grensenytteteorien som kom fra den østerrikske skolen og som helst forbindes med Karl Menger. Veblen så denne teorien bare som en ny variant av den gamle hedonismen i gresk moralifilosofi, dvs. teorien om at våre handlinger styres av prinsippet om høyest mulig nytelse og lystfølelse. Hedonismen sto også sentralt i Veblens kritikk av de klassiske økonomer, spesielt Adam Smith, og også i hans kritikk av Marx. Han innrømmet at Marx var mer evolusjonsorientert i sin teoribygging enn de klassiske økonomene, men han sviktet i følge Veblen på et avgjørende punkt: Den marxistiske tesen om klassekampen som en bakenforliggende drivkraft i utviklingen og den historisk-dialektiske utviklingen mot et klasseløst samfunn, var for mye hedonisme og for lite darwinisme for Veblen. Den historiske modellen hos Marx smakte for mye av nyttemaksimering på arbeiderklassens vegne.

Det hedonistiske menneskesynet var forlenget forkastet av psykologien og antropologien på deres vei til å bli evolusjonære vitenskaper og Veblen var ikke nådig når han kritiserte økonomene for å ha oversett nettopp dette faktum. Her finner vi noen av hans største lingvistiske utfoldelser, og skulle vi forsøke å oversette et avsnitt fra denne kritikken, måtte det bli omtrent slik:

(Det hedonistiske menneskesynet ser mennesket som)... "en lynsnar kalkulator for utregning av behag og ubehag, hvor individet svinger som en homogen dråpe av lykkebegjær styrt av stimulerende impulser som flytter det rundt i området, samtidig som det holdes intakt. Individet har selv verken noen historie eller noen framtid. Det er et isolert, definitivt menneskelig datum, i stabil likevekt, bortsett fra de små puffene som forflytter det i den ene eller den annen retning. Det har plassert seg selv i et slags elementærpartikkelkammer og virveler der rundt sin egen sjelelige akse inntil det overmannes av knyttet parallellogram hvorpå det følger resultantlinjen. Når kraften har sluttet å virke, faller det igjen til ro med seg selv som en dråpe av ønsker og begjær".
(Veblen, 1973:232-233).

La oss nå se litt på Veblens alternativ til den tradisjonelle økonomien og dens hedonistiske menneskesyn. Her er det ikke noen bakenforliggende nyttefunksjon med tilhørende maksimeringsprinsipp som ligger bak, men istedet de til enhver tid gitte fysiske og materielle forhold. De menneskelige aktørene forandrer seg i forhold til den gitte materielle rammen. For å sitere et annet avsnitt, skrevet i en noe mer ordinær prosa (og her tror jeg vi kommer så nær som mulig i retning av en definisjon av begrepet institusjonell økonomi):

(Det er menneskenes)... "forståelse av og ønske om hva de (gitte) tekniske muligheter kan og bør brukes til, som utvikler seg. Den akkumulasjonen av varer som allerede har funnet sted, legger betingelsen for bruken og utnyttelsen av de materielle forhold som foreligger. Begrensningene finnes i hva menneskene kan gjøre og i de metoder som benyttes. Forandringene i tekniske påfunn er uttrykk for forandringer i den menneskelige faktor. Endringer i materielle forhold fører til andre endringer bare gjennom menneskenes tilpasning til dem. Det er i det menneskelige materialet man må søke etter kontinuiteten i utviklingen og derfor er det også her vi må studere drivkraften i økonomisk utvikling, hvis den i det hele tatt lar seg studere. Økonomi må være studiet av menneskelig virksomhet hvis det i det hele tatt skal kunne bli en evolusjonær vitenskap."
(ibid. s. 230-231).

Veblen tar her klart avstand fra økonomi som et studium i forlengelsen av de tekniske vitenskapene hvor man bare har "lagt på" et kriterium om effektiv ressursallokering.

Den "kontinuiteten" i utviklingen Veblen her snakker om, er vel antakelig i vårt samfunn lettere å få øye på i sin negative versjon, nemlig som den institusjonelle stivhet som står i veien for å realisere den teoretisk optimale organisering av produksjon og fordeling.

Hvis vi ut fra sitatet ovenfor skal forsøke å si noe "veblensk" om de problemer vi har i vårt samfunn i dag med styring, sysselsetting og teknologi, må det antakelig gå i retning av at løsningen til problemene må søkes i selve

organiseringen av økonomien, dvs. hvordan menneskene som kollektive aktører (de enkelte institusjonene), tilpasser seg til de gitte tekniske muligheter og begrensninger, og altså ikke lete etter løsninger innenfor rammen av de tidligere etablerte institusjoner i markedet og produksjonssystemet. Og i slike studier, hvor "den institusjonelle rammen" og ulike organisasjonsløsninger blir variable som endres over tid, kan det ikke defineres noen "normal" eller "stabil" tilstand som i den klassiske og neoklassiske økonomien. Det er ingen plass for eviggyldige lovmessigheter eller for noen "endelige" mål for en slik utviklingsprosess.

Om Veblen representerer en begynnelse på "institusjonell økonomi", representerer han på ingen måte noen ferdig utforming av en teori på dette feltet. Til det etterlater han seg for mange uklarheter, motsetninger og løse tråder. Det er særlig ett problem som synes å ha plaget ham og som han aldri greide å finne et tilfredsstillende svar på. Det kunne man for så vidt kanskje heller ikke kreve av ham, datdet også var et av de store filosofiske problemene på den tiden, ikke minst i Amerikansk filosofi, samtidig som det også gikk rett inn i kjernen av enhver økonomisk teori. Det gjelder nemlig spørsmålet om menneskelig handlinger styres av en såkalt "fri vilje" eller om de er determinert av utenforstående krefter. På den ene siden gikk jo Veblen hardt ut mot den økonomiske nytteteorien som gikk ut på at individene "på fritt grunnlag" valgte den handling som maksimerte deres nytte, altså et standpunkt som sto klart på den såkalte "humanistiske" siden i denne debatten. Men på den annen side sto jo nettopp humanismen sentralt hos Veblen og han ville på ingen måte akseptere det deterministiske synet som gikk ut på at menneskene egentlig ikke velger sine handlinger men bare er brikker i utfoldelsen av en på forhånd programmert utvikling. Når det gjelder dette spørsmålet, finnes det i Veblens forfatterskap tydelig motsetningsfylte forsøk på å ta et standpunkt. Noen steder er han klart på den humanistiske side, mens han andre steder gir uttrykk for mer deterministiske synspunkter. Riktignok forsøker han et sted å lage en teori som skal "løse" dette problemet. Den går ut på at individenes handlinger er styrt, ikke av en "fri vilje", men av instinkter og reflekser. Disse instinktene og refleksene er imidlertid heller ikke determinert av noen utenforstående krefter, men derimot et produkt av den individuelle, sosiale og kulturulle utviklingen fram til tidspunktet for handlingen.

Denne "løsningen" kan vel neppe karakteriseres som fullt ut tilfredsstillende, men istedet kan vi si at den illustrerer hvilket håpløst spor hele denne debatten var kommet inn i i Amerika på den tiden. Dermed kan vi si at den på en måte

illustrerer Veblens teori om at individenes (i dette tilfellet Veblens egen) tilpasning må forstås innenfor de kulturelle og sosiale omstendigheter den foregår i. Jeg synes hele konklusjonen av motsetningen mellom "den fri vilje" eller humanismen og determinismen - og Veblens forsøk på å orientere seg i den, tydelig viser hvor individorientert hele problematikken var. Den mulighet at man også kunne plassere kollektive aktører på den samme akse med "frihet" i den ene enden og "ufrihet" i den andre, var like fremmed i begge leire, både for den økonomiske nytteteorien og for "deterministene" som f.eks. bl.a. gjorde seg gjeldende innenfor den behavioristiske retningen i psykologien. Kollektive aktører var kort sagt et fremmed begrep i amerikansk filosofi og tenkemåte generelt.

Derfor kan vi si at den institusjonalistiske retning i samfunnsvitenskapen går inn i sin andre store fase når den for alvor tar opp organisasjoners og gruppers tilpasning til sine omgivelser i samfunnet forøvrig. Her blir nemlig problemet "fri vilje" kontra determinisme overskredet ved at det heves over det individuelle nivå og erstattes med problematikken makt kontra avmakt. Menneskenes handlinger styres verken av individers frie viljer eller av determinerte programmer, men av hvor man befinner seg i forhold til den eksisterende makt- og avmaktstruktur - en struktur som i stor grad består av relasjoner mellom grupper og organisasjoner. I denne nye fasen av institusjonell økonomi finner vi ingen enkeltpersoner som tilsvarer Veblens rolle i den tidligere fasen. (Arbeidet kan best lokaliseres til "kollektive aktører" som universitetsinstitutter og forskningsmiljøer). Men f.eks. i P.H. Kleins artikkel "Confronting Power in Economics: A Pragmatic Evaluation" (Klein, 1980), ser vi hvordan fag som er mer fortrolig med et evolusjonært perspektiv slik som statsvitenskap, tar opp maktproblematikken på en mer tilfredsstillende måte enn den økonomiske individorienterte nytteteorien hvor individenes "frie tilpasning" blir et overforenklet svar på spørsmålet om hva som styrer menneskelige handlinger.

Men det er også andre meninger om hvordan arven fra Veblen best kan forvaltes. Gordon (1963) f.eks., er mer optimistisk når det gjelder utsiktene til en gradvis tilnærming til den tradisjonelle økonomien. Men uansett meningene om dette, kan vi idag snakke om to hovedelementer i en institusjonell økonomi: Det "gamle" Veblenske, inspirert av evolusjonsteorien, som vi kan kalle for prosessperspektivet, og det nyere, som bygger på det gamle, men som tar for seg de eksisterende og observerbare makt- og avhengighetsstrukturene i samfunnet slik de er "her og nå" og som vi kan kalle for strukturperspektivet, og

som skiller seg fra den neoklassiske økonomien ved at den p.g.a. den evolusjonærteoretiske rammen ikke har behov for noen bakenforliggende skjulte drivkrefter. Her er det svært nærliggende å trekke analogien til en helt annen vitenskap, nemlig til biologien: strukturperspektivet passer inn i rammen av prosessperspektivet og spiller den samme rollen i forhold til dette som studiet av et økologisk system med sine makt- og avhengighetsforhold står i forhold til Darwins evolusjonsteori. Vi har i begge vitenskaper to atskilte teoriblokker med hvert sitt begrepsapparat som supplerer hverandre på en slik måte at den ene opererer langs tidsaksen og tar for seg en historisk utvikling, mens den andre teoriblokken opererer på tvers av tidsaksen og tar for seg relasjoner mellom elementene i en gitt situasjon.

Men det er ikke bare i biologien av de etablerte vitenskapene vi finner dette skillet mellom et prosessperspektiv og et strukturperspektiv. Jeg har lyst til å nevne enda et fag hvor vi finner dette skillet, for her kan vi også se eksempler på hvordan de to perspektivene kan ha forskjellige funksjoner. Jeg tenker på psykologien: På den ene siden har vi teoriene fra personlighetsutviklingen og de forskjellige stadier i denne. Her representerer jo psykoanalysen et gjennombrudd for en bedre forståelse ikke minst av menneskers psykiske problemer.

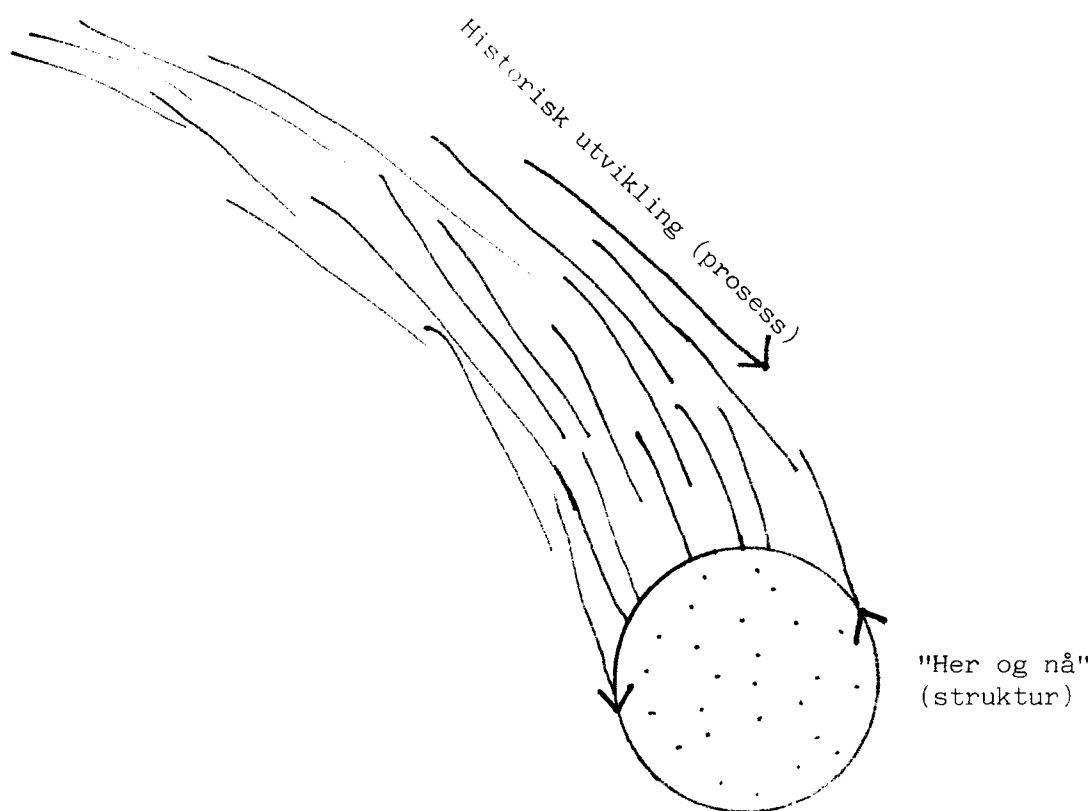


FIG. 1. DE TO PERSPEKTIVENE I INSTITUSJONELL ØKONOMI.

Men samtidig har vi også et "her-og-nå-perspektiv" i psykologien. Dette kan føres tilbake til den samme amerikanske pragmatismen som den institusjonelle økonomien og finnes i flere varianter med flere betegnelser. En vanlig betegnelse på selve teorien er "operant læringsteori", men det sier jo ikke så mye til oss utenforstående. Poenget med dette perspektivet er i hvert fall ikke å bygge opp en teori ene og alene for forståelsens skyld, men derimot bare å bygge opp et teoretisk grunnlag for en spesiell type psykologisk handling. Når jeg sier atferdsterapi og nevner den amerikanske psykologen B.F. Skinner, vil kanskje en del rygge tilbake idet de minnes tidligere avvisskriverier om kynisk eksperimentering med ressurssvake og vergeløse pasienter. Siden vi her bare vil bruke psykologien som analogi, skal vi ikke ta opp de etiske problemene omkring en spesiell behandlingsmetode. Vi skal nøye oss med å konstatere at atferdsterapi er en behandlingsmåte hvor man først foretar en kartlegging som

"...er rettet mot nåtidige kontrollforhold heller enn indre og historiske årsaker. Istedenfor å forklare atferd ved å vise til motiver, drifter eller behov, forsøker man å kartlegge hvilke kontrollerende betingelser (forsterkningsbetingelser) som opprettholder atferden til ethvert tidspunkt. Man forsøker ikke å forklare hvorfor handlingen kommer i stand (energetiske forklaringer), men hva som her og nå bestemmer at en person i gitte situasjoner handler på bestemte måter og ikke på andre mulige måter."

(Berggrav og Eriksen, 1975:38).

Den form for behandling som skjer ved at man styrer folks atferd ut fra en kunnskap om kontrollerende betingelser her og nå, men med mangelfull kunnskap om de "egentlige" årsakene til atferd, forsvares bl.a. med at alternativet til en slik behandling ikke er fravær av atferdsstyring, men snarere den form for atferdsstyring som likevel skjer i ethvert sosial miljø og som ikke uten videre kan sies å være den beste for den som skal hjelpes.

Det jeg tror vi kan lære at dette skillet mellom de to perspektivene i psykologien, er den forskjellige funksjon de har: Prosessperspektivet gir først og fremst en forståelse av hvorfor det observerte er som det er. Psykoanalysen er jo riktignok også en behandlingsform, men som sådan er den som kjent svært ressurskrevende og stiller store krav til begge parter. Strukturperspektivet derimot, danner først og fremst et grunnlag for en målrettet styring og behandling. Noe av den samme funksjonsdelingen finner vi også i biologien: Utviklingsperspektivet gir oss en forståelse av hvorfor floraen og faunaen er som den er under visse miljøbetingelser. Strukturperspektivet derimot, danner grunnlaget for en kartlegging av det økonomiske kretsløp og de avhengighetsforhold og relasjoner som vi må kjenne og ta hensyn til ved ethvert inngrep.

Også når det gjelder den institusjonelle økonomien, tror jeg vi på bakgrunn av disse analogiene til andre fag kan stille opp en hypotese om strukturens betydning for utviklingen. Og siden det er god tradisjon i økonomien å kalle sine ikke-testbare hypoteser eller premisser for lover, kan ikke vi være dårligere. Vi drister oss altså til å sette opp "loven om den institusjonelle struktur":

Uansett hva som måtte være den egentlige årsaken til et samfunnsproblem så er det den institusjonelle struktur som opprettholder og eventuelt forsterker det.

Enda viktigere enn denne erkjennelsen er hva den impliserer, nemlig at vi ved å endre de institusjonelle forhold kan bryte "onde sirkler" og dermed redusere eller kanskje til og med løse problemet, uten nødvendigvis å gå tilbake til de forhold som opprinnelig skapte det.

Nå representerer et slikt perspektiv for så vidt ikke noe nytt i økonomisk politikk. Hele Keynes-økonomien kan betraktes som et inngrep i de institusjonelle forhold for å unngå at stabilitetsproblemer, spesielt arbeidsløshet, ble opprettet og forsterket, uten altså å gå løs på selve årsaken, i dette tilfellet den kapitalistiske organisering av økonomien. Når det f.eks. gjelder det aktuelle inflasjonsproblemet, ser vi i den politikken som foreslås, senest i Regjeringens langtidsprogram (St.meld. nr. 79, 1980-81), hvordan de tradisjonelle økonomiske teoriene for årsaker til inflasjon, fortrenses til fordel for et institusjonelt strukturperspektiv, med vekt på de institusjonelle ordninger bl.a. i arbeidsmarkedet og i inntektspolitikken, som først og fremst opprettholder og forsterker, snarere enn å være de egentlige årsakene til inflasjonen.

Et godt eksempel på anvendelse av strukturperspektivet på en annen side ved samfunnslivet, er bruken av kjønnskvolterering i likestillingspolitikken. I et prosessperspektiv kan kjønnsdiskriminering forklares med et helt kompleks av årsaker, både kulturelle, ideologiske og økonomiske. Ved å innføre kjønnskvolterering i utvalg og komitéer, ser man på resultatene av denne utviklingen her og nå og spør ikke først og fremst etter årsakene. Samtidig er det klart at kjønnskvolterering er et effektivt virkemiddel i likestillingspolitikken, ikke minst fordi den kan bryte "onde sirkler".

Nå må det til slutt understrekes at strukturperspektivet ikke må stilles opp som noen motsetning til prosessperspektivet ved at de gjensidige utelukker hverandre. Tvert i mot kan et strukturperspektiv bare forsvares ved at det plasseres innenfor rammen av et prosessperspektiv. Kjønnskvolterering er f.eks.

bare et supplement til en mer langsiktig politikk som går ut på å endre de kulturelle, ideologiske og økonomiske årsakene til kjønnsdiskriminering. I biologien finner vi kanskje de mest interessante problemene i forholdet mellom de to perspektivene, forholdet mellom økologisk blånse og artenes overlevelses-evne. Det samme gjelder den organisasjonsteorien som bygger på analogien til biologien (Aldrich, 1979).

Også når det gjelder den institusjonelle økonomien selv, tror jeg at de kanskje mest sentrale og mest interessante problemstillingene vil melde seg i forholdet mellom disse to perspektivene, dvs. hvordan de institusjonelle forhold, slik de stadig forandres gjennom en utviklingsprosess, endrer betingelsene for økonomisk virksomhet og aktørenes tilpasning "her og nå", og hvordan denne tilpasningen i sin tur påvirker de institusjonelle betingelsene for den neste fasen i utviklingsprosessen (jfr. Hernes, 1978b:215).

På den bakgrunn som nå er trukket opp, vil jeg gå over til spørsmålet om hva slags teorier og modeller som kan være til hjelp i studiet av den organiserte økonomien.

2. PERSPEKTIVER FOR TEORI- OG MODELLUTVIKLING.

Når vi skal ta for oss noen av de modellene som er lansert innenfor dette problemområdet, vil vi se at det er innenfor strukturperspektivet hvor det synes å være best land for teoretisk nyriddig. Dette skyldes kanskje at prosessperspektivet er noe mer enn et perspektiv; det er på mange måter allerede en teori i seg selv, nemlig en teori om evolusjonær utvikling. En videre teoribygging her vil derfor stort sett bestå i å komponere variasjoner over et tema av Darwin. En annen grunn kan være det jeg allerede har vært inne på om forskjellen mellom de to perspektivene, f.eks. i psykologien: Strukturperspektivet er det som trengs for å handle. Det er her vi finner de uavhengige variable, eventuelt "styringsystemene". Men jeg tror også det er en annen viktig grunn til at modellen lettest lar seg utvikle innenfor strukturperspektivet: I et prosessperspektiv studerer man kvalitative endringer. Nye kategorier og "arter" oppstår mens gamle forgår. I et strukturperspektiv derimot, står man overfor et gitt sett av kategorier og kvaliteter, f.eks. organisasjoner. Man studerer først og fremst relasjonene mellom disse gitte kategoriene eller kvalitetene, og disse kan langt på vei uttrykkes kvantitativt, som vi senere skal se. Og enhver mulighet for kvantifisering er i seg selv en

oppfordring til konstruksjon av modeller generelt og av matematiske modeller spesielt.

Nå er det flere måter å bruke en formalisert modell på. Stinchcombe (1979) har i en artikkel skilt mellom tre forskjellige måter å bruke matematiske modeller i samfunnsvitenskapen på, og denne inndelingen har jeg selv funnet svært nyttig også for ikke-matematiske modeller. Ikke minst forteller den noe om de vanligste økonomiske modellene, både de tradisjonelle og de som tilhører den institusjonelle tradisjonen.

Den første måten å bruke matematiske modeller på, er den statistiske, dvs. det vi gjør, uten alltid å tenke over det, når vi foretar en statistisk testing av en eller annen samfunnsvitenskapelig teori eller hypotese: Vi konstruerer en nullhypotese som kan uttrykkes matematisk, så utleder vi ved hjelp av statistiske teknikker konsekvensene av null-hypotesen i form av en sannsynlig fordeling av resultater. Tilslutt sammenlikner vi disse utledete resultatene med observerte resultater for å se om forskjellen er stor nok til å forkaste null-hypotesen. Null-hypotesen er en teori om hvordan samfunnet er, formulert i et matematisk språk, som vi må være villige til å akseptere muligheten av dersom vi ikke "lykkes" i å forkaste den.

Den andre måten å bruke matematiske modeller på, er i teorier om hvordan virkeligheten faktisk er, eller hvordan den tilnærmet kan antas å være. Hvis vi f.eks. har kommet fram til en regresjonskoeffisient mellom to variable som bekreftes av alle statistiske tester, så har vi, ved hjelp av en matematisk modell, kommet fram til et tall eller et intervall som, inntil det motsatte er bevist, sier noe substansielt om virkeligheten. Vi kan altså bruke statistiske modeller også her, men vi bruker dem på en annen måte. Når vi bruker matematiske modeller til å formulere nullhypoteser og sammenlikner det forventede resultatet av disse med observerte størrelser, er resultatet et mål for avvik (chi-kvadratet). Dette målet sier ikke noe om virkeligheten; det vil variere fra det ene utvalget til det andre. Men et signifikant avvik kan fortelle oss at her er det et grunnlag for å lage en teori om en faktisk sammenheng mellom variablene. Når vi så regner på denne sammenhengen og kommer ut med en eller annen regresjonskoeffisient, så har vi et tall som uttrykker noe reelt, dvs. som må gå igjen fra det ene utvalg til det andre dersom teorien skal være holdbar.

Men vi har også andre, ikke-statistiske matematiske modeller som brukes til å beskrive noe av virkeligheten. Et eksempel er en enkel Keynes-modell, hvor man bare ved å legge sammen og trekke fra enkle, lineære likninger kommer fram til at den samlede sparingen (slik den er definert), må være like stor som den samlede investeringen (slik den er definert). Et annet eksempel er en alminnelig, økonomisk kryssløpsmodell hvor man ved hjelp av matrisealgebra beskriver leveringer til, fra og mellom de enkelte sektorene i økonomien på et gitt tidspunkt. Noe annet blir det imidlertid dersom vi bruker en slik kryssløpsmodell til å forutsi visse framtidige virkninger, f.eks. økonomiske ringvirkninger som følge av antatte initiale endringer i en eller flere sektorer. Da må vi nemlig forutsette at de observerte kryssløpskoeffisientene er konstante over tiden, og med mindre denne forutsetningen er testet og sannsynliggjort statistisk, har vi beveget oss over i den tredje, og antakelig mest alminnelige, måten å bruke matematiske modeller i samfunnsvitenskapen på.

For ved siden av at matematiske modeller blir brukt til å lage nullhypoteser og til å beskrive faktiske eksisterende sammenhenger, særlig i det økonomiske system, brukes matematikk også til å illustrere størrelser og sammenhenger som ikke umiddelbart lar seg kvantifisere. Som eksempel på slike modeller har vi den mikroøkonomiske teorien for konsumentenes rasjonelle atferd og dermed hele den generelle likevektsmodellen som denne teorien er en del av. Videre har vi modellen for maktstrukturen i samfunnet som vi her hjemme kjenner fra Maktutredningens publikasjoner (se f.eks. Hernes, 1978a), og som vi skal komme tilbake til senere. Stinchcombe nevner også som eksempel sin egen modell for funksjonalistisk analyse (Stinchcombe, 1968) som, selv om den ikke behøver å være kantitativ, likevel definerer størrelser og sammenhenger som går inn i en slags likevekt, og som ikke uten en viss fantasi og forenklinger lar seg identifisere i virkeligheten. (Mer om denne modellen senere).

Disse modellene er altså ikke teorier som er konstruert som nullhypoteser, heller ikke beskriver de virkeligheten slik den er, selv ikke på en tilnærmet måte. De beskriver istedet en struktur som kan tolkes som et bilde av virkeligheten og som er lettere å arbeide med rent begrepsmessig fordi den er mer strukturert og fri for forstyrrende elementer. Den generelle likevektsmodellen i neoklassisk økonomi, kan vi f.eks. tenke oss som egentlig å være en beskrivelse av en komplisert mekanisk innretning, hvor impulser satt inn på ett sted forplanter seg gjennom hele systemet etter et visst på forhånd bestemt mønster. Vi kjenner jo også de overforenklete modellene som opptrer i alle lærebøker i økonomi, som ikke lærer oss noe om virkeligheten i og for seg, men

som har som funksjon å illustrere spesielle typer resonnementer som antas å kunne anvendes også på virkelige forhold.

Veblen hadde lite til overs for slike liknelser i modellform. Når de klassiske økonomene snakket om "normaltilstander" og "kontrollerende prinsipper" i en idealisert markedsøkonomi i stedet for å ta for seg hvordan det økonomiske system faktisk fungerte, måtte dette betraktes som en bruk av metaforer, valgt ut fra rene bekvemmelighetshensyn. De var farlige, også fordi de virket legitimerende på det etablerte system:

"...det er nettopp gjennom denne bruken av figurlige betegnelser i teoridannelsen at den klassiske normaltilstanden fortsatt lever sitt fortynnete liv i moderne økonomi; og det er denne lettvinde tilflukten til en uangripelig, figurlig tale som en siste skanse, som har reddet økonomien fra å bli dratt inn i rekken av de moderne vitenskaper. Metaforene er effektive, både i sin oppbyggelige funksjon og som et arbeidsbesparende middel, mer effektive enn den som bruker dem er klar over. Ved å bruke dem er teoretikeren i stand til, i en opphøyet ro, å forby seg selv fra å følge i sin fulle lengde de besværlige årsakskjeder. Han er også i stand til, uten noen slags bekymring, å konstruere en teori om slike institusjoner som penger, lønner og eiendomsrett uten å synke ned i betraktninger om de levende forhold det gjelder, unntagen som passende bekreftelser på hans normaliserte skjemaer."
(Veblen, 1973:225-226).

Stinchcombe kaller også disse modellene for metaforer, men er mer vennligsinnnet i sin omtale av dem enn Veblen var. Han er i dette spørsmålet nærmere Weber og dennes anvendelse av "idealtyper". Det må han jo nesten være - han bruker dem jo selv i sine funksjonalistiske teorier. Ifølge Stinchcombe fungerer disse modellene på en slik måte at de genererer begreper som så i neste omgang kan brukes på virkeligheten og dermed bidra til en bedre forståelse av denne. De bygger opp en slags "gramatikk" for begrepene og bidrar dermed til en viss presisering av og sammenheng mellom de begrepene som inngår i de enkelte teoriene.

Men på den annen side er det også åpenbare farer forbundet med bruken av slike metaforer. Det er jo tross alt ikke virkeligheten man snakker om, og det bør man ikke glemme. Den største nytten slike modeller kan ha, vil nok derfor antakelig være i en innovasjonsfase av en teoriutvikling. Før eller siden kommer man så til det punkt (i den evolusjonære prosessen), hvor man må begynne å snakke direkte om den virkeligheten man har til hensikt å øke forståelsen av, og da er det først og fremst begrepene man har å holde seg til. De matematiske og oversiktlige modellene har gjort sin nytte, med unntak av enkelte problemtyper f.eks. i økonomien, hvor det også i virkeligheten finnes gyldige, eksakte

sammenhenger mellom kvantitative størrelser. En fortsatt bruk av metaforer etter denne innovasjonsfasen, kan resultere i det motsatte av presiseringer: Man framstiller noe ved egentlig å snakke om noe annet.

Så vil da tiden vise om man innenfor området "nyere institusjonell økonomi", vil være i stand til å legge metaforene til side når det trengs, eller om man kommer til å begå den samme feilen som vi kan se eksempler på i den tradisjonelle økonomien, nemlig å arbeide med metaformmodellene som om de var virkelighet. Mye av det problemet økonomien har når det gjelder å bidra med en økt forståelse av "den organiserte økonomien", ligger nok nettopp i en manglende evne til å løsrive seg fra de gamle metaforene. Eller for å si det på en mer positiv måte: De økonomer som er i stand til å anvende det økonomiske analyseverktøyet på de problemene vi idag står oppe i, og det på en fruktbar måte, er økonomer som har forstått forskjellen mellom virkelighetens og metaforenes verden.

3. NOEN UTVALGTE MODELLER OG TEORIKONSTRUKSJONER.

a. Fangens dilemma.

"Fangens dilemma" er betegnelsen på en situasjon som oppstår når det valg som enkeltaktørene (individer, organisasjoner, etc.) foretar, fører dem i en situasjon som er dårligere for alle enn om de hadde samarbeidet. Det er m.a.o. situasjoner hvor premisene for en liberalistisk politikk (jfr. Adam Smiths "usynlige hånd") ikke er tilstede.

Fangens dilemma kan illustreres på flere måter. En kjent verbal illustrasjon går ut på at en folkemengde sitter og ser på en fotballkamp. Så reiser de forreste seg for å se bedre. Dermed må de som sitter bak også reise seg for i det hele tatt å se. Det endelige resultat blir at alle ser like godt (eller dårlig) som før, men har det verre fordi de må stå istedet for å kunne sitte.

I spillteorien beskrives fangens dilemma ved hjelp av en enkel belønningsmatrise.¹⁾ Vi har to aktører (fanger) A og B, som begge kan velge om de vil samarbeide

1) Etter G. Hernes (1978a:223).

(ved å holde tett) eller forråde hverandre. Tallet under skråstreken i hver av rutene viser resultatet for A i hver av de fire mulige kombinasjonene av valg, mens tallene over streken viser hva B vil få. Når aktøren velger, vet han ikke hva den andre vil velge.

		Aktør B	
		Samarbeider	Forråder
Aktør A	Samarbeider	c / c	a / d
	Forråder	d / a	b / b

Her er $a < b < c < d$

Av denne matrisen går det fram at for A ville det lønne seg å forråde framfor å samarbeid uansett hva B måtte gjøre ($d > c$ og $b > a$). Det samme gjelder for B (matrisen er symmetrisk).

Dermed ender begge opp med "gevinsten" b , mens de ved en avtale seg imellom om å holde tett, begge kunne ha oppnådd et bedre resultat, nemlig c .

En spesiell versjon av fangens dilemma kan oppstå innenfor den økonomiske velferdsteorien. I det enkleste tilfellet har vi to konsumenter (1 og 2) og et forbruksgode X . Konsument 1 bruker X_1 av dette godet og konsument 2 bruker X_2 . Forbruket av dette godet gir en direkte økning i konsumentenes totalnytter, som på forhånd er hhv. U_1 og U_2 , dvs.:

$$(1) \quad \frac{\delta U_1}{\delta X_2} > 0 \quad \text{og} \quad \frac{\delta U_2}{\delta X_1} > 0$$

Men samtidig gir forbruket av det samme godet et indirekte nyttetap, dvs. hver konsument opplever et nyttetap ved den andres forbruk:

$$(2) \quad \frac{\delta U_1}{\delta X_1} < 0 \quad \text{og} \quad \frac{\delta U_2}{\delta X_2} < 0$$

Vi har m.a.o. en situasjon med negative indirekte virkninger ved konsum av godet \underline{X} .

Den samlede nyttevirkingen for hver konsument av en marginal endring i forbruket av godet \underline{X} , blir da for konsument 1:

$$(3) \quad dU_1 = \frac{\delta U_1}{\delta X_1} dX_1 + \frac{\delta U_1}{\delta X_2} dX_2$$

og for konsument 2:

$$(4) \quad dU_2 = \frac{\delta U_2}{\delta X_2} dX_2 + \frac{\delta U_2}{\delta X_1} dX_1$$

De to leddene på høyre siden av likhetstegnet i (3) og (4) har iflg. (2) hvert sitt fortegn når dX_1 og dX_2 begge er positive. Fangens dilemma oppstår når følgende betingelser er oppfylt:

(5) Hvis $dX_1 > 0$ og $dX_2 > 0$, så er $dU_1 < 0$ i (3) og $dU_2 < 0$ i (4), dvs

det negative elementet i hver av uttrykkene (3) og (4) har større tallverdi enn det positive (de indirekte virkningene er større enn de direkte). Hvorvidt denne betingelsen er oppfylt, avhenger ikke bare av nyttefunksjonene, men også av hvor store mengdene \underline{X}_1 og \underline{X}_2 på forhånd er (og eventuelt størrelsen på andre variable som påvirker \underline{U}_1 og \underline{U}_2). Fangens dilemma kan f.eks. oppstå først når godet \underline{X} forbrukes i mengder over en viss grense.

Nyttevirkningene for de to konsumentene i hver av de fire situasjonene, kan settes opp i en tabell som svarer til den spiuteoretiske belønningsmatrisen ovenfor:

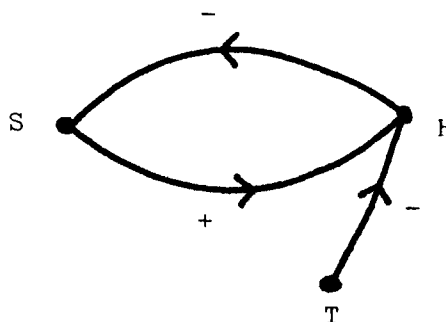
		Konsument 2's valg	
		$dX_2 = 0$	$dX_2 > 0$
Konsument 1's valg	$dX_1 = 0$	$dU_1 = 0$ $dU_2 = 0$	$dU_1 << 0$ $dU_2 > 0$
	$dX_1 > 0$	$dU_1 > 0$ $dU_2 << 0$	$dU_1 < 0$ $dU_2 < 0$

I følge den økonomiske velferdsteorien kan en paretooptimal fordeling av godet X oppnås gjennom en individuell nyttemaksimering ved at det legges en skatt på bruken av dette godet som reflekterer de negative indirekte virkningene. Skatten vil gjør det rasjonelt for konsumentene å forbruke godet X slik at situasjonen (5) ikke oppstår.

b. Stinchcombes funksjonalistiske forklaringsmodell.¹⁾

Denne modellen er konstruert for å kunne dannet et begrepsgrunnlag for forklaringer av sammenhenger hvor virkingen av det man ønsker å forklare er et vesentlig element i forklaringen. I forklaringen finner vi derfor en eller annen form for tilbakeføringseffekt fra virkingen tilbake til det som skal forklares.

En slik sammensetning av virkingen av noe, kombinert med tilbakeførings-effekten av denne virkingen, danner et slags lukket system som på en eller annen måte holdes i blanse. Dette illustreres slik (Figur 2):

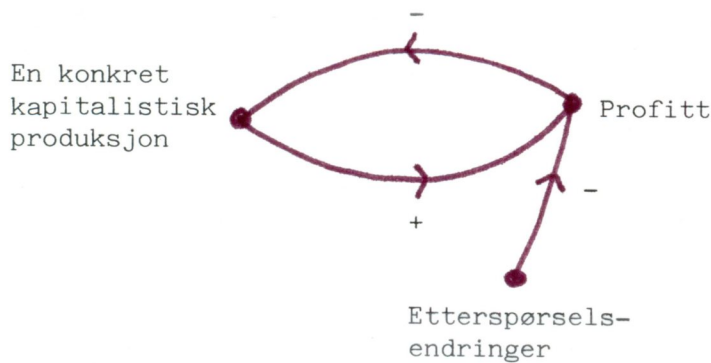


Figur 2: Sammenhengen mellom de tre variablene H, S og T.

1) Stinchcombe (1968) s. 80-81.

Det er tre variable som innføres: "Den homeostatiske variabelen" H, er virkningen av et "system" S, men virker samtidig tilbake på dette, og fungerer som en begrunnelse for det. Systemet S bidrar til å opprettholde den homeostatiske variable H (derfor +), mens tilbakeføringen virker slik at en forstyrrelse (merket -) av H fra en ytre spenning T ("tension"), mobiliserer eller forsterker systemet S slik at H kan opprettholdes. Pilen fra H til S er merket med minus siden en "normal" H ikke gir noen mobiliseringseffekt, mens en forstyrret H øker systemets effekt med hensyn på å opprettholde den.

Et eksempel på anvendelse av denne modellen er forklaringen av en eller annen konkret produksjon i et kapitalistisk system. Produksjonen drives ikke fordi den dekker et behov, men fordi den gir en økonomiske inntekt eller profitt. Ytre forhold som endrer denne profitten, f.eks. en endring i etterspørselen, virker tilbake på produksjonen og medfører en endring i denne slik at den homeostatiske variable, i dette tilfellet profitten, kan opprettholdes. Forklaringen kan dermed illustreres slik. (Figur 3):



Figur 3: En anvendelse av Stinchcombes modell.

Tegnene + og - må ikke her tolkes strengt matematisk. De gir bare en rent intuitiv indikasjon på hva pilene i figuren representerer (se ovenfor).

I det hele tatt er denne teoretiske "modellen" isolert sett en svært løs og generell konstruksjon som kan passe inn i svært mange forklaringer. Den har mange av de samme egenskaper som det velkjente dialektikk-skjema (tese--antitese-syntese) og det kan reises de samme innvendinger mot dem begge: De kan anvendes i svært mange forskjellige sammenhenger og sier - nettopp derfor - lite substantielt om "virkeligheten". Men i så fall sier de kanskje desto mer

om vår måte å sortere og begrepsfeste våre observasjoner av denne "virkelige heten" på. Stinchcombes modell danner grunnlag for en formalisering og videreutvikling av alle de funksjonalistiske forklaringer på observerte fenomener som vi likevel tyr til i vårt daglige språk - og begrepsbruk. Hans mange eksempler på anvendelse av sin modell demonstrerer først og fremst hvor nærliggende mange funksjonalistiske forklaringer er. Så får det i neste omgang være et mer filosofisk stridsspørsmål - noe det også er og antakelig vil forbli - om det er for lettvint med slike forklaringer i våre bestrebelser mot en bedre forståelse av den sosiale virkelighet.

4. COLEMAN-HERNES-MODELLEN.¹⁾

I likhet med den foregående, er også denne modellen et eksempel på en "metaformodell" (jfr. Stinchcombe, 1979). De sentrale begrepene i modellen er interesser, kontroll og makt, dvs. størrelser som ikke kan representeres fullstendig gjennom kvantitative uttrykk. Når modellen derfor likevel definerer kvantitative sammenhenger mellom disse størrelsene, er dette bare en måte å illustrerer den logiske sammenhengen mellom disse på.

Den struktur som modellen beskriver, er imidlertid ikke bare en abstrakt, matematisk metafor. Den kan også tolkes som en beskrivelse av noe faktisk eksisterende, nemlig av de kvantitative sammenhenger som må gjelde for den økonomiske sirkulasjon i en markedsøkonomi. Som en introduksjon til Coleman-Hernes-modellen av interesse, kontroll og makt i et sosial system, vil jeg derfor kort presentere den beskrivelsen av en markedsøkonomi som i formen er identisk med modellen.

Presentasjonen gjøres ved hjelp av lineær algebra og vi skal her ikke gå nærmere inn på dimensjonene i de matriser eller vektorer som introduseres, dvs. antall enheter i hver kategori.

Vi definerer tre kategorier:

- aktører
- produkter
- ressurser.

1) Se Coleman (1973) og Hernes (1973 og 1978a).

Forbindelsene mellom disse kategoriene defineres ved hjelp av tre strukturer:

- etterspørselsstruktur
- produksjonsstruktur
- eiendomsstruktur.

Hver av disse strukturene representeres ved en matrise.

Etterspørselsstrukturen beskrives av matrisen X hvor hvert element står for hvor stor del av sine utgifter hver aktør anvender på hvert produkt.

Produksjonsstruktur beskrives av matrisen A hvor hvert element står for hvor stor del produksjonskostnadene for hvert produkt som anvendes til hver ressurs.

Eiendomsstrukturen beskrives av matrisen C hvor hvert element står for hvor stor del av hver ressurs (inkl. arbeidskraft) som eies av hver aktør.

Setter vi nå disse tre matrisene sammen, får vi et sammensatt uttrykk for hele sirkulasjonen av inntekt fra (privat og offentlig) disponibel inntekt til produksjonsinntekt, videre til faktorinntekt og tilbake til (privat og offentlig) disponibel inntekt. De raffinementer av modellen som må gjøres for å gjøre den mer realistisk og anvendbar på vårt økonomiske system (investeringer, beskatning, offentlige overføringer, lån, osv.), skal vi ikke gå nærmere inn på her.

For å illustrere "gangen" i sirkulasjonen, kan vi anta at vi starter ut med en initial relativ fordeling av etterspørselsmidler mellom aktørene, representert ved vektoren r_0 . Multipliserer vi denne med matrisen X , får vi en ny vektor.

$$(1) \quad v = r_0 X$$

som uttrykker de relative størrelsene på markedene for de enkelte produktene. Multipliserer vi nå denne vektoren igjen med matrisen A , får vi en ny vektor

$$(2) \quad w = vA = r_0 XA$$

som uttrykker de relative størrelsene på markedene for de enkelte ressursene. Og endelig, hvis vi multipliserer denne vektoren med den siste matrisen, C , får vi vektoren

$$(3) \quad r_1 = wC = vAC = r_0 XAC$$

som uttrykker den nye relative fordelingen av inntekten mellom aktørene som de disponerer for etterspørsel i "neste runde".

Ser vi nå de tre strukturene under ett, forteller de om de økonomiske avhengighetsforhold mellom aktørene. Dvs. vi kan definere matrisen

$$(4) \quad Z = XAC, \text{ (dvs. slik at } r_1 = r_0 Z \text{ iflg. (3))}$$

som er en kvadratisk matrise hvor dimensjonen er antall aktører. Det enkelte element i denne matrisen uttrykker hvor stor del av den enkelte aktørs inntekt som skrives seg fra en annen aktørs etterspørsel, nemlig ved at den siste aktøren etterspør produkter som framstilles av ressurser som eies av den første aktøren. Spesielt uttrykker diagonalelementene i matrisen \underline{Z} den enkelte aktørs "økonomiske selvforsyning", nemlig hvor mye av sitt forbruk som produseres ved hjelp av ressurser han selv kontrollerer. I et tenkt samfunn med aktører som hver for seg er fullstendig selvforsynt, blir dermed matrisen \underline{Z} lik identitetsmatrisen \underline{I} med 1 i diagonalelementene og 0 ellers. Karakteristisk for et samfunn med arbeidsdeling vil derfor være at

$$(5) \quad Z < I$$

Det vil da, som vi vet, finne sted økonomiske transaksjoner mellom aktørene.

Når vi nå skal gå over til Coleman-Hernes-modellen, er det tilstrekkelig å sette nye navn på de allerede definerte størrelser. Vi erstatter størrelsene fra markedsmodellen med begreper fra det sosiale system på følgende måte:

Marked	Sosiale system
Aktører	Aktører
Etterspørsel	Interesse
Produkter	Hendelser
Ressurser	Ressurser
Eiendom	Kontroll

De tre matrisene beskriver på tilsvarende måte tre strukturer i det sosiale system:

- X: aktørens interesser for de enkelte hendelser
- A: de enkelte hendelsenes ressursbetingelser
- C: aktørens kontroll over ressursene.

Vi går så direkte til matriseproduktet

$$Z = XAC$$

Dette uttrykker nå de avhengighetsrelasjoner eller maktforhold mellom aktørene som oppstår når en aktør kontrollerer de ressurser som skal til for å frambringe de hendelser som en annen aktør har interesse i. Spesielt vil diagonalelementene uttrykke den enkelte aktørs autonomi, i betydningen den kontroll aktøren har over ressurser som frambringer hendelser han selv er interessert i.

Som nevnt tidligere er denne modellen ikke ment å forutsette eller postulere eksistensen av målbare, kvantitative sammenhenger mellom de størrelser som her defineres. De representerer bare et bilde (en metafor) av den sosiale struktur og tjener som et hjelpemiddel til å generere og anvende begreper på en logisk konsistent og entydig måte. (Om en slik anvendelse av modellen, se bl.a. Hernes (1978b)).

I tillegg til forskjellen mellom markedsmodellen som en faktisk beskrivelse og Coleman-Hernes-modellen som en metafor, er det imidlertid også en annen viktig forskjell mellom de to modellen som må nevnes. De avhengighetsforhold mellom aktørene som oppstår i de tilfeller hvor $Z = I$, blir i markedet "utliknet" gjennom markedstransaksjonene: Det skjer i markedet en stadig handel av produkter og ressurser som gjør at hver aktør faktisk får dekket sin etterspørsel i den grad han selv går inn i markedet med sine ressurser. I det sosiale system finnes det derimot ingen institusjon som tilsvarende markedet, dvs. som er opprettet for å utlikne nettopp disse avhengighetsforholdene. Dermed er det ikke sagt at det overhodet ikke skjer noe bytte ved at aktørene får imøtekommet sine interesser ved å "bytte kontroll" med de aktører som kontrollerer frambringelsen av de ønskete hendelsene. Men slike ordninger kommer på ingen måte opp mot markedet i sin systematiske oppbygging og alminnelige tilgjengelighet, og må dermed sies å fungere langt mer tilfeldig. Derfor er da også en av de mest sentrale problemstillingene i de analyser hvor denne modellen legges til grunn, spørsmålet om hvilke sosiale ordninger og former for organisering som kan tjene som "marked" på den sosiale arena hvor aktørene melder sine interesser og samtidig besitter hver sin form for kontroll.

Når de hendelser som det her er knyttet interesse og kontroll til, dreier seg om styring og organisering av den institusjonelle ramme omkring nettopp markedet, er vi straks inne i kjernen av den nyere institusjonelle økonomiens problemområde.

LITTERATUR

- Aldrich, H.E.
1979 Organizations & Environments
(New Jersey: Prentice-Hall, Inc.)
- Berggrav, M. og Eriksen, P.
1975 Atferdsterapi i sosialt perspektiv
(Oslo/Bergen/Tromsø: Universitetsforlaget)
- Coleman, J.S.
1973 The mathematics of collective action
(London: Heineman Educational Books)
- Gordon, R.A.
1963 "Institutional elements in contemporary economics", i Institutional Economics
(Berkley/Los Angeles: University of California Press)
- Hernes, G.
1973 Power and technology
(Bergen: Sosiologisk Institutt, UiB, upublisert stensil)
- 1978a Makt og avmakt.
(Bergen/Oslo/Tromsø: Universitetsforlaget, 2. utg.)
- 1978b "Mot en institusjonell økonomi", i G. Hernes (red.): Forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon
(Oslo/Bergen/Tromsø: Universitetsforlaget s. 169-242)
- Klein, P.A.
1980 "Confronting Power in Economics: A Pragmatic Evaluation", Journal of Economic Issues, Vol XIV, No. 4, Dec. 1980
(Michigan State University), p. 871-896
- Seckler, D.
1975 Thorstein Veblen and the Institutionalists
(London: Macmillan)
- Stinchcombe, A.
1968 Constructing Social Theories
(New York, Harcourt, Brace & World)
- 1979 On mathematical models and formalization
(Bergen: NAVF's Senter for Samfunnsvitenskapelig Forskerutdanning, Arbeidsnotat nr. 13/79).
- St.meld. nr. 79 (1980-81) Langtidsprogram 1982-85
- Veblen, T.
1973 "Why is Economics not an Evolutionary Science?" i M. Ierner (ed.): The Portable Veblen
(New York: The Viking Press).

ORGANISASJONERS TILPASNINGSSITUASJON

av

Per Ove Røkholt

Hensikten med dette arbeidet er å formalisere et perspektiv på organisasjoners generelle tilpasningssituasjon. Jeg vil spesielt fokusere på noen interne og eksterne prosesser av stor betydning for organisasjoners tilpasning og utvikling. Av pedagogiske grunner har jeg tatt utgangspunkt i kooperative organisasjoners tilpasningssituasjon.

1. VISJONER, MÅL OG TILPASNING

Ved dannelsen bygger de fleste organisasjoner på en grunnleggende idé eller visjon. Dette har i høg grad vært tilfellet for kooperasjon som organisasjonsform. Utviklingen av samvirkeidéen har vært uløselig knyttet til ideologi - til ønsket og visjonen om et bedre samfunn. Det er ikke tilfeldig at kooperasjonens idéer ble utviklet fra midten av 1800-tallet, parallelt med utviklingen av det industrielle samfunn, og en bred sosial og politisk oppvåkning i den vestlige verden.

Samvirke som organisasjonsform er uløselig knyttet til idéen om å skape frihet og innflytelse til de små i konkurranse med de store, og til å møte individuell makt med kollektiv makt. Samvirkets idégrunnlag er at dette skal skje gjennom samhandling bygd på demokrati (likhet) og solidaritet. Gjennom solidaritet mellom selvstendige, frie mennesker søker en å oppheve konkurransen innad, men beholder den enkeltes frihet.

Visjoner av denne typen kom ikke eksplisitt til uttrykk ved dannelsen av norsk landbruks-kooperasjon. Utgangspunktet var at bøndene gjennom vertikal integrasjon ønsket å bedre sin markedsstrategiske stilling. Valget av den kooperative organisasjonsformen hadde imidlertid sammenheng med bøndenes sosiale og politiske grunnlag. Det falt naturlig for mange bønder å fremme sine interesser gjennom demokratisk oppbygde organisasjoner. Klassebevissthet og solidaritet var også viktige drivkrefter. Organisasjonene fikk en klar sosial

karakter - de ble interesseorganisasjoner. Visjonen var enkel: Gjennom samarbeid å skape muligheter for vertikal integrasjon, og ved dette bedre bøndernes økonomiske situasjon. Målet var tilsvarende enkelt: Markedsmakt.

Hva er det som særpreger den kooperative organisasjonsformen? Hva skiller denne fra andre organisasjonsformer som for eksempel aksjeselskaper, personlig eide selskaper, statselskaper o.a.? Flere av de sentrale kooperative prinsippene (bl.a. åpent medlemskap og demokratistyring) og den generelle praksis i organisasjonene understreker deres rolle som interesseorganisasjoner (sosiale aktører). Samtidig er organisasjonene ofte foretak (eller økonomiske aktører). De driver økonomisk virksomhet på samme måte som andre foretak. Denne dobbeltrollen skiller dem fra både statlige selskaper, aksjeselskaper og personlig eide selskaper. Det at de i prinsippet skal drive på non-profitbasis, er et annet forhold som skiller dem fra de to siste formene.

Kooperasjon er altså en bestemt måte å organisere (strukturere) økonomisk aktivitet og samarbeid på. Prinsippene angir måten organisasjonen skal struktureres på. De innebærer først og fremst et bestemt maktfordelingsprinsipp som skiller kooperasjonen fra det som er vanlig for økonomisk virksomhet i vårt økonomiske system.

2. UTVIKLING OG TILPASNING - PRINSIPPSKISSE.

Fra organisasjonsteorien vet vi at organisasjoner, når de vokser, har en tendens til å utvikle seg fra enkle ett-mål organisasjoner til komplekse multimål organisasjoner. Makten i organisasjonene har en tendens til å skifte fra én dominerende koalisjon til varierende koalisjoner. Som følge bl.a. av dette vil en organisasjons mål og aktiviteter endre seg, og variere over tid - organisasjonen tilpasser seg endrede arbeidsplasser.

Spørsmålet om organisasjoners tilpasning er mangesidig og komplisert. Kooperative organisasjoner er som alle andre organisasjoner en del av et større system, dvs. at de står i et gjensidig avhengighetsforhold til andre organisasjoner og interessegrupper (f.eks. kunder, konkurrenter, forbrukere, politiske myndigheter osv.). De står overfor vekslende krav og en vekslende maktfordeling mellom de forskjellige interessegruppene. Det er ut fra dette en må se organisasjonenes særpreg og tilpasning. Vi kan utdype dette i form av en enkel "modell":

- For å overleve og utvikle seg må enhver organisasjon ha støtte fra omgivelsene
- For å få støtte må en tilfredsstillende visse krav. Til enhver støtte er det koplet krav om motytelser.
- Krav og støtte vil variere ved at de påvirkes av samfunnsutviklingen, og av hva organisasjonen gjør.

Vi kan illustrere dette slik:

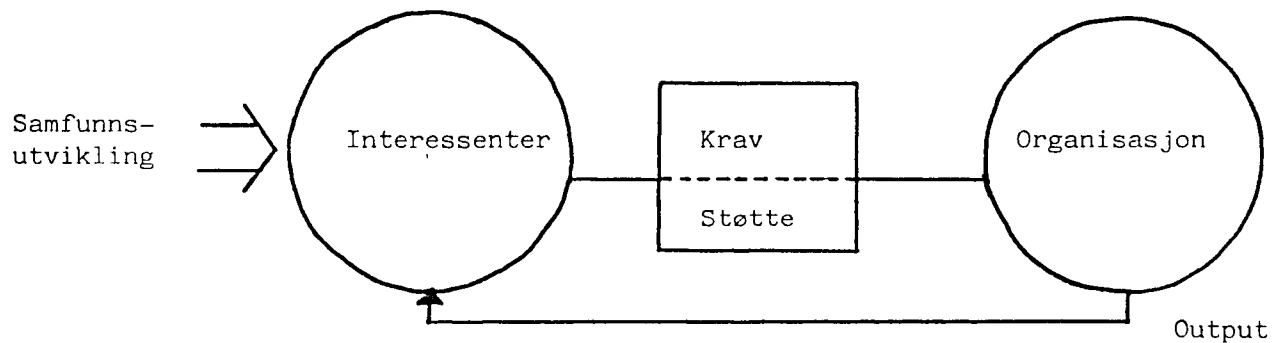


FIG. 1. "KRAV-STØTTE" MODELLEN.

Vi har her kalt de som organisasjonen er avhengig av, for "interessenter". Dette er f.eks. de politiske myndigheter, kunder, konkurrenter og medlemmer. Organisasjonen er avhengig av støtte fra disse, men må for å få denne tilfredsstillende de krav som er koplet til støtten.

Organisasjonen fatter beslutninger, resultatene er her kalt "output". Output kan være produkter og tjenester, eller politiske standpunkter (f.eks. syn på distriktspolitikken, ernæringspolitikken, landbrukspolitikken osv.). Det er dette "output" som i neste omgang er avgjørende for hvilken støtte organisasjonen får, og fra hvilke interessenter den får den. "Samfunnsutviklingen" påvirker interessentenes krav til organisasjonen. Med samfunnsutvikling mener jeg her generell sosial, politisk, teknologisk og økonomisk utvikling.

Det er i praksis ikke mulig å tilfredsstillende alle krav som stilles til en organisasjon. Kravene er ofte motstridende og konkurrerer om knappe ressurser. Dette betyr at organisasjonen må prioritere krav - m.a.o. den velger "støttespillere". Det er dette som også kalles valg av strategi.

I figuren nedenfor har jeg spesifisert og konkretisert denne teorien i form av en modell for norske landbrukskooperative organisasjoners tilpasningssituasjon.

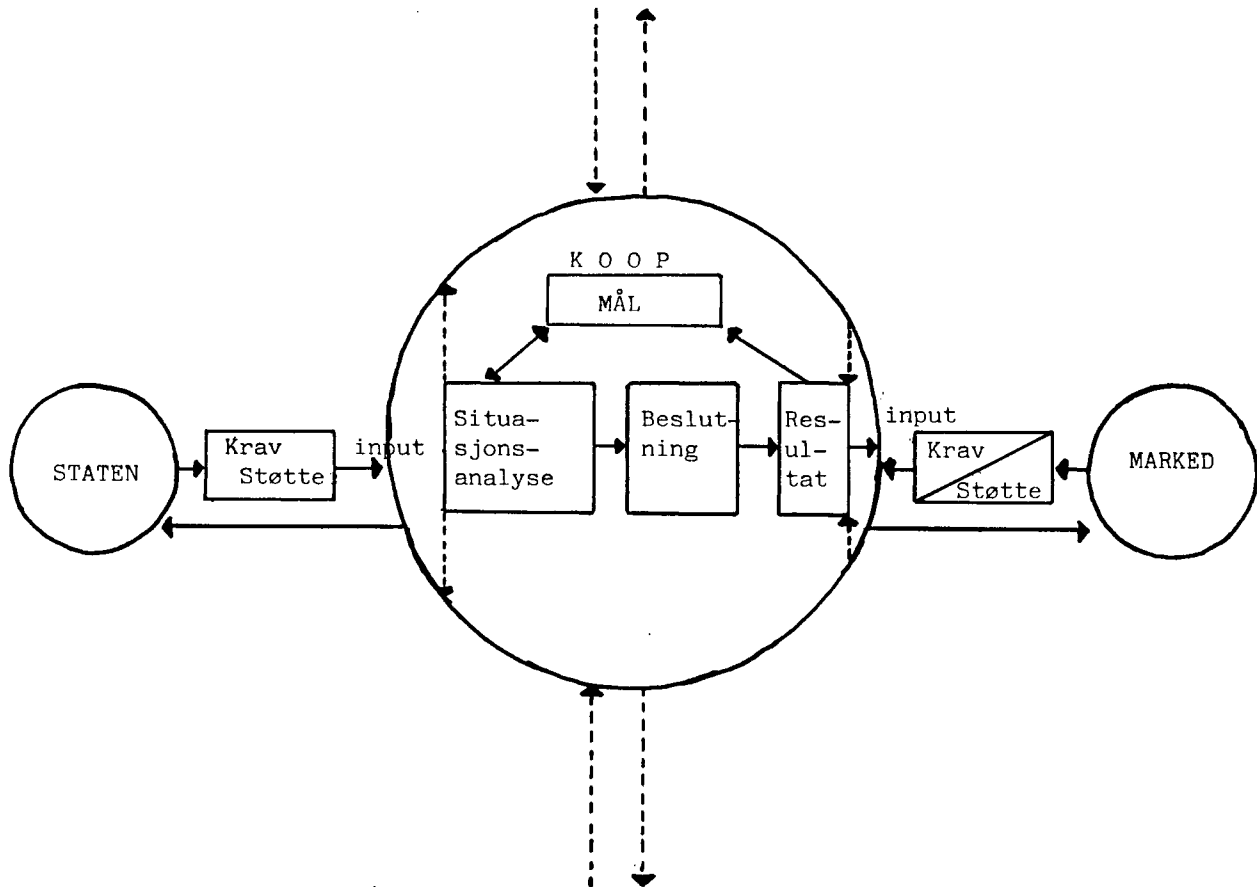


FIG. 2. SAMVIRKEORGANISASJONENE - HANDLINGSMILJØ OG TILPASNING.

I modellen har jeg spesifisert de to delsystemene ("Staten" og "Markedet") som jeg behandler nærmere i analysen av de kooperative organisasjonenes tilpasning. Jeg har videre spesifisert de viktigste delene av organisasjonens beslutningsprosess. Det er viktig å merke seg situasjonsanalysens sentrale plass i beslutningsprosessen. Det er her en foretar en bedømmelse av hvilke krav fra omgivelsene som er viktigst for organisasjonen å tilfredsstille for å realisere "organisasjonens mål". Konklusjonen vil være sterkt avhengig av hvilket perspektiv en har - hva en "ser" og hva en ikke "ser". Dette gjelder både hva som er organisasjonens "mål", og hvilke krav fra omgivelsene det "lønner seg" å tilfredsstille. Resultatet av vurderingen vil avhenge sterkt av hvilke personer som foretar den. Videre vil det generelt være slik at det er de krav og interesser en bedømmer som viktigst for organisasjonen å tilfredsstille som blir

prioritert. I praksis vil dette f.eks. føre med seg at jo svakere bevisstheten om de kooperative organisasjonenes mål (særpreg) er, jo lågere blir de prioritert i avveiningen mot konkurrerende krav fra omgivelsene.

Ved svak bevissthet om egne mål og/eller absolutte krav fra omgivelsene vil resultatet ofte bli at krav fra omgivelsene, gjennom den interne beslutningsprosessen, transformeres til mål. De vil kunne erstatte organisasjonenes opprinnelige mål.

Vi kan si at det er en tendens til at det egentlige målet i komplekse organisasjoner generelt blir å tilpasse seg krav på en slik måte at organisasjonens overlevelse og vekst sikres. Organisasjonen begynner å leve sitt "eget liv", uavhengig av sitt opprinnelige mål og særpreg.

Organisasjonens eksterne arbeidsbetingelser, eller det vi her vil kalle organisasjonens krav/støtte-relasjon, er avgjørende for organisasjonens tilpasning, og dermed for dens målvalg og -realisering. De kooperative organisasjonenes omgivelser vil være mer eller mindre gunstige m.h.t. organisasjonens muligheter for å beholde/utvikle sitt kooperative særpreg.

3. EN TEORI OM ORGANISASJONERS TILPASNING.

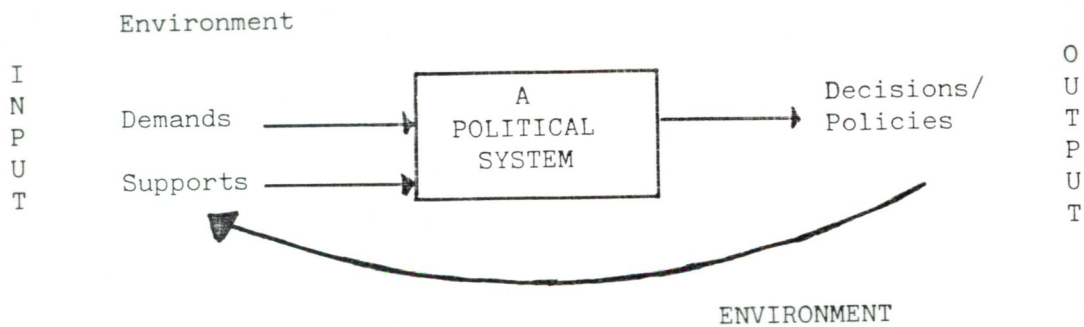
Med utgangspunkt i den enkle "krav-støtte"-modellen som ble presentert foran, skal vi nå foreta en teoretisk utbygging av modellen.

Krav-støttemodellen slik den er presentert foran, bygger på hovedtankegangen i David Eastons modell av det politiske beslutningssystemet.¹⁾ Easton betrakter det politiske system som et dynamisk beslutningssystem. Systemet produserer beslutninger som svar på de krav og den støtte det står overfor fra omgivelsene.

Beslutningene fattes for å sikre systemet tilstrekkelig støtte (energi) slik at det fortsatt kan fungere. Easton har sammenfattet dette i følgende modell:

1) Modellen er gjengitt i Knut Dahl-Jacobsen: Teknisk hjelp og politisk struktur. Univ.forlaget, 1964.

Jfr. også Barnard/Simons teori om stabile tilst., f.eks. i Simon, Smithburg & Thompson (1950) (gjengitt i Blegen/Nylehn 1974).



Jeg har foran generalisert denne "teorien", dvs. gjort betrakningsmåten gjeldende generelt for organisasjonsmessige beslutninger. Dessuten er modellen utvidet med en ny dynamisk dimensjon, nemlig den "generelle samfunnsutviklingen". Jeg skal nå i tillegg bringe inn en modell som beskriver viktige elementer ved den interne beslutningsprosessen.

Totalmodellen gir et bilde av de generelle hovedfaktorene i organisasjoners tilpasningssituasjon. Vi skal derfor kalle modellen en tilpasningsmodell. Modellen er skissert i fig. 3.

Hovedrelasjonen i modellen er naturlig nok forholdet mellom ORGANISASJON og HANDLINGSMILJØ. Med handlingsmiljø mener vi her den del av organisasjonens omgivelser som er relevant (har betydning) for organisasjonen på en eller annen måte. I handlingsmiljøet kan vi identifisere noen AKTØRER, dvs. konkrete organisasjoner, institusjoner eller personer som søker å påvirke organisasjonen eller som reagerer på det organisasjonen gjør. Aktørene er i modellen spesifisert i fem hovedkategorier:

1. Politiske myndigheter (f.eks. folkevalgte organer)
2. Offentlig forvaltning (offentlig byråkrati)
3. Interesseorganisasjoner
4. "Markedet"
5. Organisasjonsinterne aktører

Det kan virke uvant og ulogisk å plassere organisasjonsinterne aktører (slike som medlemmer, aksjonærer og ansatte) i organisasjonens handlingsmiljø. Dette er imidlertid gjort bevisst for å få frem et sentralt perspektiv på hvordan

organisasjoner fungerer (organisasjonssosiologisk perspektiv). Jeg skal nå kort forsøke å forklare dette.

I tradisjonell organisasjonsteori er det en klar tendens til å knytte organisasjonenes målsetting direkte til eierens eller eiernes interesser. En oppfatter det naturlig, riktig og mulig å betrakte de ansatte som loyale overfor organisasjonens mål (eierens mål). Nyere organisasjonstenkning reiser spørsmål ved dette. For det første vil det ofte være uklart hva som er eiernes mål. For det andre er det åpenbart at de ansatte har bestemte interesser de søker å realisere gjennom sin virksomhet i organisasjonen. For det tredje er den faktiske maktfordelingen i organisasjonen slik at det er høyst uvisst om "eierne" makter å presse sine interesser gjennom på tvers av ansattes interesser.

En snakker nå om organisasjoner som "multimål-koalisjoner" med skiftende "dominerende koalisjoner". Det siste indikerer at organisasjonens mål skifter over tid alt etter hvilke grupper som makter å få gjennomslag for sine interesser. Samtidig er det også klart at aktører utenfor organisasjonen både direkte (f.eks. ved lov) og indirekte (jfr. avhengighetsaspektet i krav-støtte modellen) i høy grad påvirker organisasjonens tilpasning.

For å kunne belyse en slik situasjon på en bedre måte, kan en velge å betrakte organisasjonens interne aktører på like linje med eksterne aktører. Det innebærer at vi som utgangspunkt betrakter organisasjonen som et abstrakt fenomen, eller som "mekanisme" som produserer beslutninger. Den har en generell organisasjonsstruktur, interessestruktur og målstruktur. Disse strukturene kan imidlertid betraktes som variable. Dette vil si at vi ser beslutningene som en funksjon (eller resultat) av den organisasjon-, interesse- og målstrukturen som til enhver tid eksisterer. Disse strukturene er igjen et resultat av en "maktfordelingsprosess" i organisasjonen.

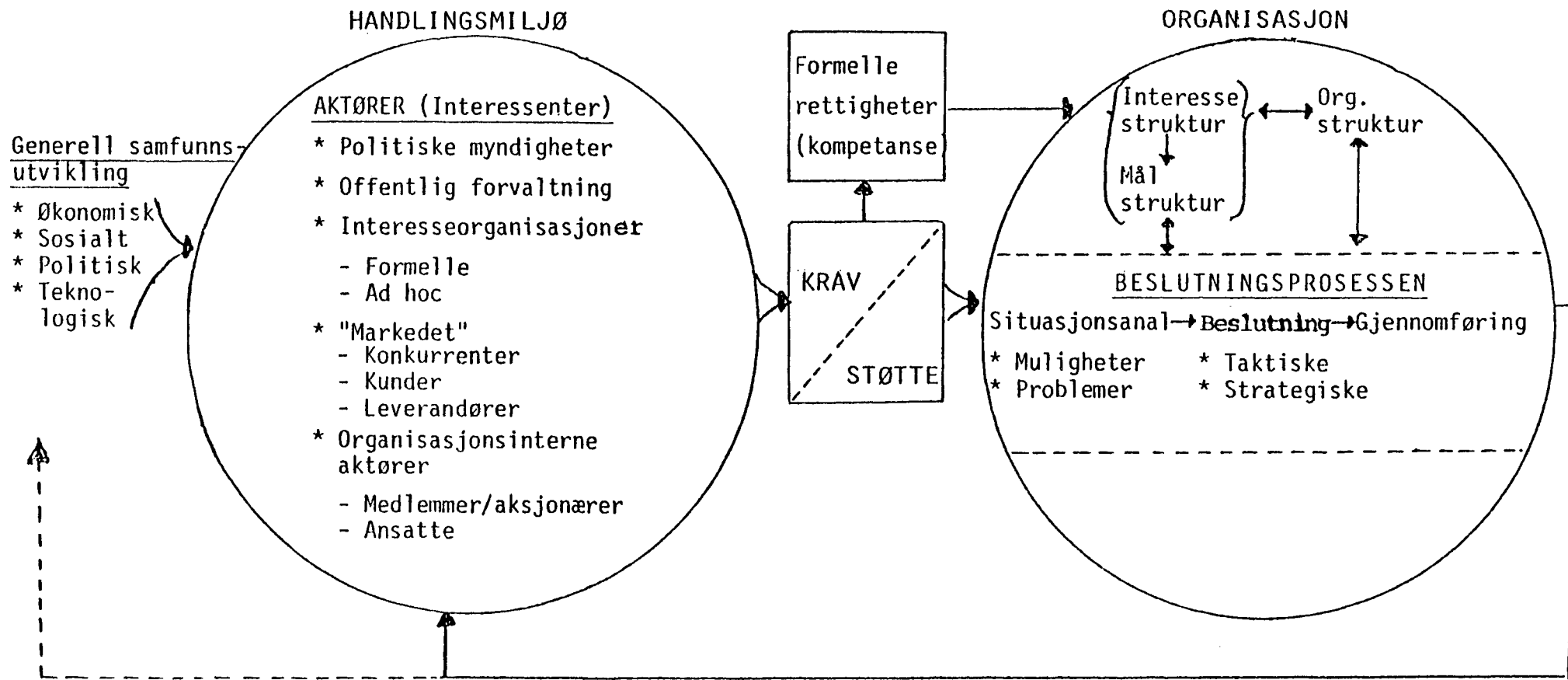


FIG. 3 MODELL AV ORGANISASJONERS GENERELLE TILPASNINGSSITUASJON.

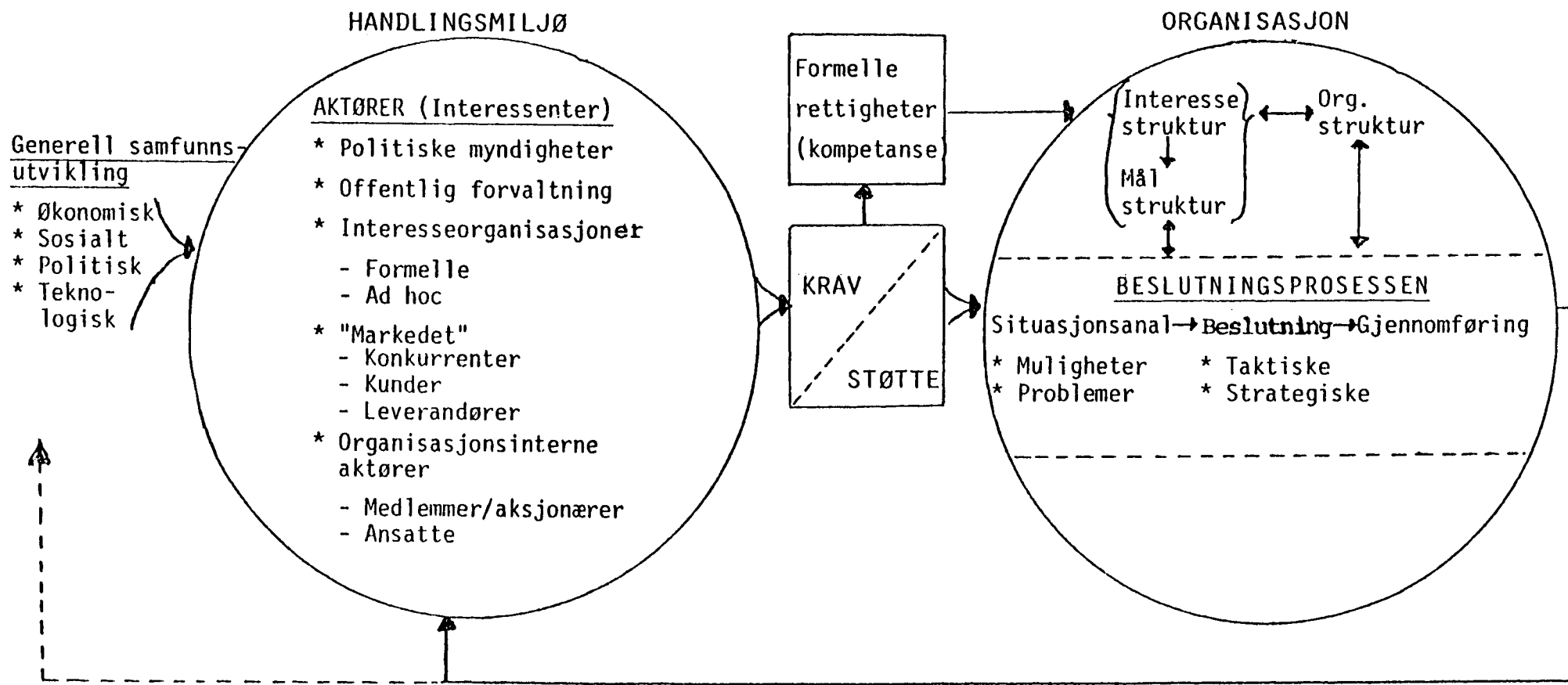


FIG. 3 MODELL AV ORGANISASJONERS GENERELLE TILPASNINGSSITUASJON.

Vi kan illustrere dette ved å ta utgangspunkt i beslutningsprosessen i organisasjonen. Det første trinnet i beslutningsprosessen er situasjonsanalysen. I denne delprosessen analyserer og vurderer en organisasjonens tilpassings-situasjon, og avdekker muligheter og problemer organisasjonen synes å stå overfor. Det er uten videre klart at resultatet av denne analysen bl.a. er påvirket av hvem som foretar den. Folk med ulik bakgrunn har en tendens til å rette oppmerksomheten mot forskjellige forhold, vektlegge forskjellig, se forskjellig. Det er dermed klart at bestemte interesser kan bli plassert fremfor andre.

Selve beslutningen skjer i prinsippet ved at en vurderer ulike tilpassingsalternativer i lys av "organisasjonens mål". "Organisasjonens mål" er, som nevnt tidligere, ikke entydig. Organisasjonen har ikke mål - det er aktørene som har interesser de ønsker å ivareta ved hjelp av organisasjonen. Beslutningene vil derfor være påvirket av hvilke (ofte motstridende eller konkurrerende) interesser/mål som blir prioritert av de som fatter beslutningene. Gjennomføringen av beslutninger påvirkes selvsagt av tolkningen og interessene til de som skal sette beslutningene ut i livet. Beslutninger og gjennomføring får ofte virkninger på organisasjonens formelle og utformelle struktur (som f.eks. at beslutningsmyndighet omfordeles, funksjoner tas opp og omprioriteres). Dette får i sin tur konsekvenser for hvilke interesser som er representert i organisasjonen, og maktgrunlaget for ulike interesser, noe som igjen får følge for målstruktur, - prioritering, og situasjonsanalyse. Vi kan kalle denne dynamiske sammenhengen mellom analyse - beslutning - org.struktur - interesse-/målstruktur for den organisasjonsinterne beslutningsdynamikken. Dette da til forskjell fra den organisasjonseksterne dynamikken som har å gjøre med hvordan handlingsmiljøet reagerer på det organisasjonen foretar seg (organisasjonens output).

Et annet element i modellen, som må kommenteres, er det som er kalt "Formelle rettigheter". Med dette mener vi de formelle rettigheter enkelte aktørgrupper har i organisasjonen. Dette kan være medlemmenes representasjon i styrende organer, ansattes representasjon, ansatt ledelses fullmakter (autoritet), regler om statens rett til innsyn og kontroll osv. De formelle rettighetene vil ofte vise seg direkte i organisasjonens oppbygning (struktur).

Det er viktig å være klar over at det som regel er forskjell på formelle rettigheter og reell makt eller innflytelse. Grupper som er sikret formelle rettigheter, har bedre forutsetninger enn andre til å ivareta sine interesser på

visse områder. Men den formelle rettigheten sikrer ikke at dette skjer automatisk.

Formelle rettigheter er et av flere maktgrunnlag.

4. AVSLUTNING.

Ved siden av å presentere et perspektiv på organisasjoners tilpasning er formålet med dette notatet å avlive noen myter:

- Myten om organisasjoners selvstendighet eller autonomi m.h.t. sin egen utvikling
- Myten om at organisasjoner har enkle, entydige og varige mål
- Myten om at formelle rettigheter (f.eks. det å eie en organisasjon) automatisk gir makt

Utover dette håper jeg også at jeg har åpnet tanken for at organisasjonen over tid kan endre karakter eller egenart på en grunnleggende måte.

Denne måten å betrakte organisasjoner på kan være både uvant for mange og ubehagelig for noen. Dette er imidlertid ikke et valid argument mot virkelighetsoppfatningen (perspektivet) i fremstillingen.

Perspektivet må aksepteres i den grad det på en bedre måte enn alternative perspektiver hjelper oss i å forklare og forutsi organisasjoners tilpasning og utvikling.

LANDBRUKSSEGEMENTET - STRUKTURER OG PROSESSER

av

Per Ove Røkholt

1. INNLEDNING.

Formålet med dette arbeidet er å belyse landbruket som del av et blandings-økonomisk og - administrativt system. Jeg vil gjennom en teoretisk-praktisk analyse forsøke å gi leseren et innblikk i:

- Styringssystemet i landbruket
- Viktige deler av landbrukssegmentet
- Anvendelse av teorier om styringssystemer og organisasjoners tilpasning i analyse av konkrete organisasjoners tilpasningssituasjon.

2. OM STYRINGSSYSTEMER - MODELLER OG GENERELL UTVIKLING.

2.1 Generelt.

- * Ethvert samfunn må utvikle mekanismer som registrerer individers og gruppers interesser eller preferanser, avveier disse, treffer beslutninger, og setter beslutningene ut i livet. Vi kaller disse mekanismene for et styringssystem.
- * Et samfunns styringssystem er interessant fordi valg og oppbygging av styringssystem bestemmer:
 - fordelingen av rettigheter og myndighet (hvem skal fatte beslutninger, hvem skal sette beslutningene ut i livet)
 - altså maktfordelingen i samfunnet.
 - politikktforming og - gjennomføring.
- * Styringssystemet er under stadig omforming under presset fra endrede økonomiske, sosiale, politiske og teknologiske forhold. Det formes i den

politiske smeltedigelen, og hamres ut i maktkampen mellom motstridende politiske interesser.

- * Utformingen av styringssystemet sikrer at bestemte interesser blir ivarettatt, mens andre interesser ikke når fram. Bevissthet og kunnskap om styringssystemet er derfor viktig for å forstå og påvirke utviklingen i samfunnet.

2.2 En prinsippskisse av styringssystemet.

Figuren på neste side viser ei prinsippskisse av styringssystemet i samfunnet. Konsumenten/klienten har tre hovedkanaler han kan bruke for å fremme sine krav/ønsker: Organisasjonskanalen, valgkanalen og aksjonskanalen.

De folkevalgte oppgave er å avveie, prioritere og sørge for at politikken blir satt ut i livet. For å få satt politikken ut i livet må de folkevalgte også velge en hensiktsmessig iverksettelsesmekanisme. En står i denne forbindelse overfor hovedvalget mellom å bruke "markedet" eller å bruke den offentlige sektor for å gjennomføre politikken. Valget vil ikke være et "enten-eller", men snarere et spørsmål om hvilke beslutninger som skal fattes i markedet og hvilke som skal overlates til offentlige myndigheter.

Det er typisk for vår blandingsøkonomi at en stadig større del av beslutningen fattes i den offentlige sektor, stadig mindre i markedet. Dette er særlig fremtredende i sektorer som landbruket.

At politikken settes ut i livet gjennom den offentlige sektor betyr ikke nødvendigvis at det er offentlig forvaltning som alene står for planlegging og gjennomføring av tiltak. Det er i praksis snarere slik at gjennomføringen av politikken skjer i form av et nært samarbeid mellom offentlig forvaltning og privat sektor (interesseorganisasjoner, store foretak osv.). Samarbeidet skjer dels ved at privat og offentlig sektor forhandler seg fram til løsninger, dels ved at den private sektor tar ansvaret for gjennomføringen av tiltak (offentlige forvaltningsoppgaver). Vi har i figuren kalt den mekanismen for et koplings-system.

Denne samhandlingen mellom privat og offentlig sektor blir kalt blandings-administrasjon.

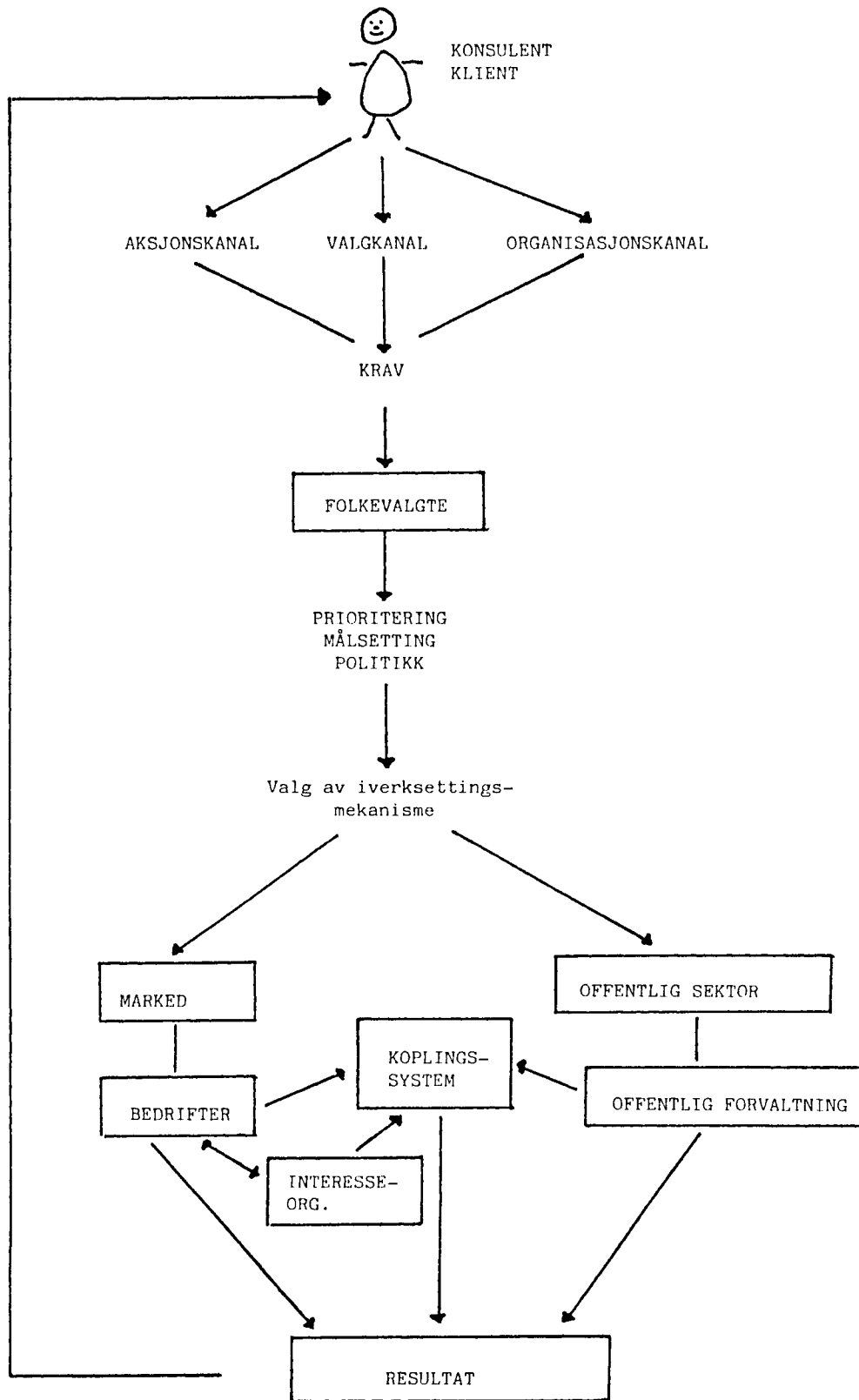


FIG.1. STYRINGSSYSTEMET.

2.3 Hovedtrekk ved den generelle utviklingen de siste årene.

Den formelle maktfordelingen og styringen i Norge er forholdsvis klar. Vi har et parlamentarisk demokrati der makten formelt er delt mellom lovgivende (Stortinget), utøvende (Regjeringen) og dømmende (Domsstolene) myndigheter. De siste ti-åra har imidlertid to andre "maktsentra" i økende grad påkalt oppmerksomheten, nemlig statsadministrasjonen og de store organisasjonene i samfunnet.

Organisasjonene har i løpet av de siste ti-åra fått en stadig mer sentral plass i samfunnsstyringen. Samtidig er statsadministrasjonen (departementene) blitt sterkt utbygd. I økende grad blir saker avgjort i samarbeid mellom store interesseorganisasjoner og statsadministrasjonen. Ved siden av interesseorganisasjonene er også store bedrifter eller foretak blitt trukket mer inn i beslutningsprosessen i samfunnet.

Vårt økonomiske system er i dag et kompromiss mellom frikonkurransse og fullstendig statlig styring; vi har det som kalles en blandingsøkonomi. Det betyr i praksis at vi har et marked som blir påvirket både av private foretak, organisasjoner og staten. Utviklingen de siste ti-åra har ført til at stadig flere av de økonomiske beslutningene skjer gjennom avtaler (mellom foretak og organisasjoner, og mellom disse og staten), og færre gjennom markedet.

Dette fører til at foretakene legger større vekt på avtaler, forhandlinger og myndighetspåvirkning. Det har videre ført til en sterk framvekst av interesseorganisasjoner. Typiske eksempler på slike er Norges Bondelag, LO, Industrieforbundet, osv. Disse organisasjoner opptreer dels som pressgrupper, dels som samarbeidsparter/forhandlingspartner overfor myndighetene. Det er en vanlig oppfatning at staten er "allmektig", og at den kan diktere foretak og interesseorganisasjoner sin vilje. En slik oppfatning er gal. I praksis er staten i sterk grad avhengig av interesseorganisasjoner og store foretak. Det skyldes flere forhold:

- Staten har nytte av organisasjonenes ekspertise

- Staten har behov for organisasjonenes apparat for å få satt tiltak ut i livet. (Jfr. den markedsreguleringen salgssamvirket i landbruket utfører.)

- Ved å forhandle seg fram til enighet med organisasjonene sikrer staten seg til en viss grad mot at disse lager politisk "bråk" etterpå.

- En del store foretak er svært viktige for samfunnet (f.eks. p.g.a. arbeidsplasser og distriktshensyn).

Organisasjoner og foretak er på sin side avhengige av myndighetene fordi staten på en avgjørende måte kan påvirke deres arbeidsbetingelser. (Jfr. Omsetningsloven, importbeskyttelsen og inntektsoverføringen til jordbruket).

Som vi ser, er det sterkt gjensidig avhengighetsforhold mellom myndighetene og organisasjonene i samfunnet. Forholdet mellom dem kan vi oppfatte som et bytteforhold. Begge parter er interessert i å "gi og få". Forholdet mellom landbrukets organisasjoner og staten viser dette på en god måte. Staten gir organisasjonene anledning til å påvirke landbrukspolitikken, mot at organisasjonene er villige til å ta på seg ansvaret for å sette politikken ut i livet.

2.4 Problemer knyttet til utviklingen av styringssystemet.

2.4.1 Organisasjoner som redskap for de sterke.

I det moderne samfunn er det i prinsippet to hovedkanaler for innflytelse i det politiske system. Den ene, som er knyttet til vårt formelle demokratiske statssystem, kalles numerisk-demokratisk. Dette er i prinsippet et geografisk valg av representanter, et valg der ett individ har én stemme. Den andre innflytelseskanalen kalles korporativ-pluralistisk. Dette betyr ganske enkelt organisasjonsmangfold. I praksis innebærer den at organisasjonene i samfunnet gis plass i beslutnings(styrings-)prosessen. Et mangfold av organisasjoner som representerer ulike, og tildels motstridende interesser holder hverandre i innflytelsesmessig balanse. De fungerer da som et supplement til (og styrking av) demokratiet ved at borgeren får to kanaler for å øve innflytelse i samfunnet: politiske valg og medlemskap i organisasjoner. Det er de senere år reist spørsmål ved denne styringsformen. Det hevdes at det politiske landskapet i realiteten fungerer som et platå med bratte klippeskrenter. Platået er en beslutningsarena der noen få legitime deltakere i beslutningsprosessen sitter. Andre får ikke plass. De faller utenfor, blir ikke representert. De som deltar i beslutningsprosessen er ofte bestemte organisasjoner innen ei næring. Disse representerer bestemte interesser. Andre interesser innen næringen blir ikke representert.

2.4.2 Svekkelse av det parlamentariske demokrati.

Et annet argument mot systemet er at samfunnet i økende grad blir styrt via næringslivsorganisasjoner. Dette svekker vårt parlamentariske demokrati. En kan si det på den måten at en ved å delta i valg er med å bestemme hvem som skal ha ansvaret for beslutningene, men at en ved å delta i organisasjonene er med å bestemme hva beslutningene skal gå ut på. I dette ligger det at det er organisasjonene som leverer premissene (informasjonen) som legges til grunn for politiske beslutninger. Dette innebærer at store organisasjoner og foretak er politiske aktører med politisk makt. Avgjørende for maktfordelingen mellom politiske myndigheter og organisasjonene er hvem som bestemmer hvilke saker som skal behandles, og hvem som skal være med i beslutningsprosessen. (F.eks. komitéoppnevning, sammensetning og mandat).

Dette bringer oss over på den rolle offentlig administrasjon spiller. Vi vet at organisasjonenes kontakt med de politiske myndigheter skjer via den offentlige forvaltning (f.eks. departementene). Vi vet også at offentlig forvaltning ikke er passiv mottaker og iverksetter av beslutninger som kommer fra de politiske myndighetene. Forvaltningen er riktig nok bygd opp for å øke de folkevalgte organers styringsmuligheter. I praksis ivaretar den imidlertid mange forskjellige interesser, forholdsvis uavhengig av de folkevalgte. Offentlig forvaltning bygges ofte opp etter press fra bestemte interessegrupper (f.eks. landbruk, miljøvern, industri, fiske). Videre er det slik at forvaltningen er spesialisert, - den rekrutteres ofte fra bestemte profesjoner (f.eks. landbrukskandidater), med bestemte interesser.

2.4.3 Ekspertvelde.

Vi skal kort se på ekspertenes rolle i offentlig forvaltning. Spørsmålet om å sikre større innflytelse for faglig innsikt i politiske og administrative avgjørelser har stått sentralt de siste ti-år. Det politiske "lekmansskjønnet" har fått stadig mindre gjennomslag. En hovedidé har vært at kvalifiserte, objektive virkelighetsutsagn bør erstatte verdiutsagn (politikk). Dette synet har styrket ekspertenes stilling. Ekspertenes utdanningsmessige bakgrunn er meget viktig. Den påvirker deres virkelighetsoppfatning og verdier. Deres innsikt er knyttet til bestemte preferanser eller verdisystemer. Dette er viktig fordi dette er av stor betydning for hva de ser og ikke ser, hva de mener er relevant eller ikke relevant. Modellene de bringer med seg, er tilpasset visse problemer, men lite egnet til å løse andre. Ekspertutsagn påvirker politikernes oppfatning av, hva som er og hva som ikke er, hva som kan gjøres og hva som ikke kan gjøres.

Jeg tror det er grunnlag for å slå fast at offentlig administrasjon har betydelig makt i den politiske beslutningsprosessen, videre at den gjennom sin ekspertise fremmer bestemte verdier og interesser. Hvilke interesser er det så som blir fremmet, hvem får sine interesser ivaretatt? Hvis vi nå vender tilbake til forholdet mellom staten og interessegrupper/organisasjoner/foretak, er det tidligere slått fast at kontakten først og fremst skjer mellom forvaltningen (ikke de politiske myndighetene) og interessegruppene. Dette er naturlig ut fra de sakene som behandles og måten de behandles på. Kontakten forsterkes av det faktum at det ofte er den samme type eksperter på begge sider. Offentlig og privat forvaltning på et bestemt område (f.eks. landbruk) rekrutterer den samme type eksperter (utdannet fra de samme lærestedene). De sogner ofte til samme sektor, prioriterer de samme interesser, "ser den samme virkelighet". Når det gjelder landbruket, er dette vist av Dahl-Jacobsen i et arbeid der han påpeker at landbruket i forhold til fiske har fått betydelig gjennomslag for sine interesser. Han fører dette tilbake til det faktum at landbruket har en profesjon (landbrukskandidater) til å ivareta sine interesser. Denne profesjonen gjennom-syrer alle instanser som har med landbruk å gjøre (storting, departement, veiledningstjeneste, skoleverk osv.). Han konkluderer med at det er en stor fordel for ei næring å ha en profesjon til å ivareta sine interesser. Samtidig sier han at eksperter er farlige for de som ikke har eksperter til å ivareta sine interesser. Dahl-Jacobsen tar ikke opp spørsmålet om situasjonen til de innen f.eks. landbruket som faller utenfor ekspertenes "vernede vinger".

3. LANDBRUKSSEGMENTET.

Hensikten med denne framstillingen er å gi en kortfattet oversikt over de mest sentrale delene av det såkalte landbrukssegmentet.

Fremstillingen vil bli skissemessig. Den er beregnet på dem som har en mer perifer kjennskap til landbrukssystemet. Jeg håper på overbærenhet fra "landbrukseksperterne" når det gjelder en del åpenbare "selvfølgeligheter".

Det er en vanlig oppfatning at landbruket er "sterket" organisert. Denne oppfatningen grunner seg på tre forhold: 1. Bøndene har en meget høy organisasjonsprosent. 2. Det finnes en lang rekke organisasjoner som ivaretar ulike oppgaver, f.eks. forskning, undervisning, informasjon, salg, foredling, veiledning, bøndenes faglige interesser osv. 3. Landbruket danner et enhetlig segment.

En måte å drøfte samfunnet på er å betrakte det som en samling deler eller segmenter. Med segment mener vi her en stor gruppe individer og organisasjoner som har visse grunnleggende verdier og interesser felles. Slike grupper er f.eks. næringer som landbruk, industri, handel, skipsfart osv., eller det kan være grupper av type helsesektoren, forsvaret osv. Det kan være motsetninger innen et slikt segment. Men de som tilhører et bestemt segment, har grunnleggende interesser felles, noe som gjør at de "ser" de samme tingene, er interessert i det samme, er enige om hva som er viktig, og prøver å tale med én røst utad.

En rekke forskjellige organisasjoner og institusjoner hører til i ett og samme segment. Til landbrukssegmentet hører bl.a.:

- Fagskolene i landbruket, Norges landbrukshøgskole
- Forsøksstasjonene
- Rettleiingstjenesten
- Landbrukets faglige organisasjoner
- Samvirkeorganisasjonene
- Landbruksdepartementet
- Landbrukskomitéen i Stortinget
- Landbrukspressen

På et vis kan vi si at alle disse arbeider med landbruksspørsmål, og ivaretar landbrukets interesser overfor andre. Det som er spesielt viktig å merke seg i denne forbindelse, er for det første at de som tilhører et slikt segment ofte "holder sammen". Landbruket har sine talsmenn både på Stortinget, i departementet, i pressen, i skoleverket osv. Segmenter som er bygd opp på denne måten, er sterke når det gjelder å få gjennom sitt syn.

Videre blir det hevdet at landbrukssegmentets styrke også i stor grad skyldes at de som sitter i ledelsen, som eksperter, som lærere osv., har den samme utdannelsesmessige bakgrunnen. Fagskolene i landbruket og Norges landbrukshøgskole er utklekkingsanstalter for fagfolk (eksperter), som befolker de viktige posisjonene. De har samtidig en felles tilknytning til landbruket som næring.

3.1 Hovedelementene i landbrukssystemet.

I figuren neste side har jeg skissert hovedelementene i landbrukssystemet. Når det gjelder koplingsmekanismene som er antydnet i figuren, vil de bli nærmere behandlet senere.

Noen nøkkeltall fra landbruksproduksjonens struktur (1981):

Antall årsverk i jord- og skogbruk:	110 000 (6,6%)
Antall bruk (over 5 daa):	115 000
" " (over 100 daa):	30 000
% av brukene med landbruk som eneste levevei:	33
Produksjonsinntektene i jordbruket:	12 milliarder

3.1.1 Den offentlige landbruksadministrasjonen.

Sentraladministrasjonen består av følgende 6 avdelinger:

Administrasjons- og økonomiavd.

Landbruksavd.

Skogavd.

Veterinæravd.

Jord- og konsesjonsavd.

Jorddyrkingsavd.

Under hvert av disse sorterer fra 2 til 5 kontorer med hvert sitt funksjonsområde. Den offentlige virksomheten i landbruket er svært omfattende. Av formelle organisasjoner/organ skal følgende nevnes:

Fagskoleverket inkl. Norges landbrukshøgskole

Landbruksforskningen (forsøksstasjonene)

Veilednings- og informasjonsvirksomheten (statsansatte veiledningsfunksjonærer på lands-, fylkes- og kommunenivå)

Planlegging og utredning (Budsjettnemnda for jordbruket, Statens Kornforretning, Landbrukets utbyggingsfond, Statens landbruksbank, Direktoratet for statens skoger).

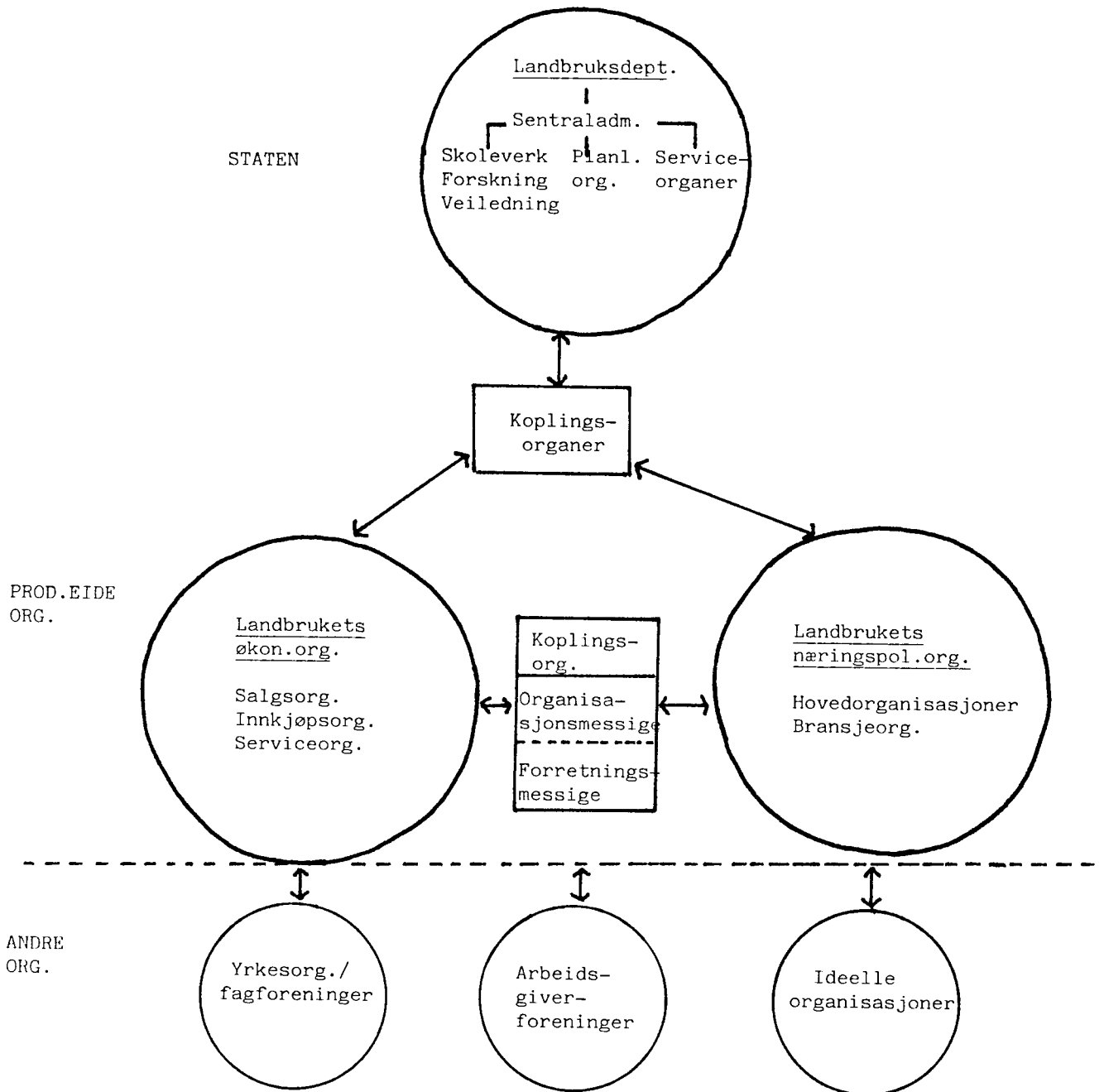


FIG 2. HOVEDELEMENTENE I LANDBRUKSSYSTEMET.

Følgende tall illustrerer omfanget av endel virksomheter:

Virksomhet	Antall ansatte	Budsjett 1981 mill.kr.
Veiledning	2 200	320
Skoleverk inkl. NLH	1 219	280
Forskning - NLH	400	113

3.1.2 Landbrukets økonomiske organisasjon.

Landbrukets økonomiske organisasjon er brukt som samlebetegnelse for de 17 salgs-, innkjøps-, og serviceorganisasjonene som var tilsluttet det tidligere Landbrukets Sentralforbund (LS). LS er nedlagt fra 1/1-81, og det er opprettet en fellesavdeling for disse organisasjonene (Landbrukssamvirkets felleskontor) i Norges Bondelag. De 17 organisasjonene har noe forskjellig organisasjonsmessig oppbygging. De fleste er imidlertid bygd opp som samvirkeorganisasjoner.

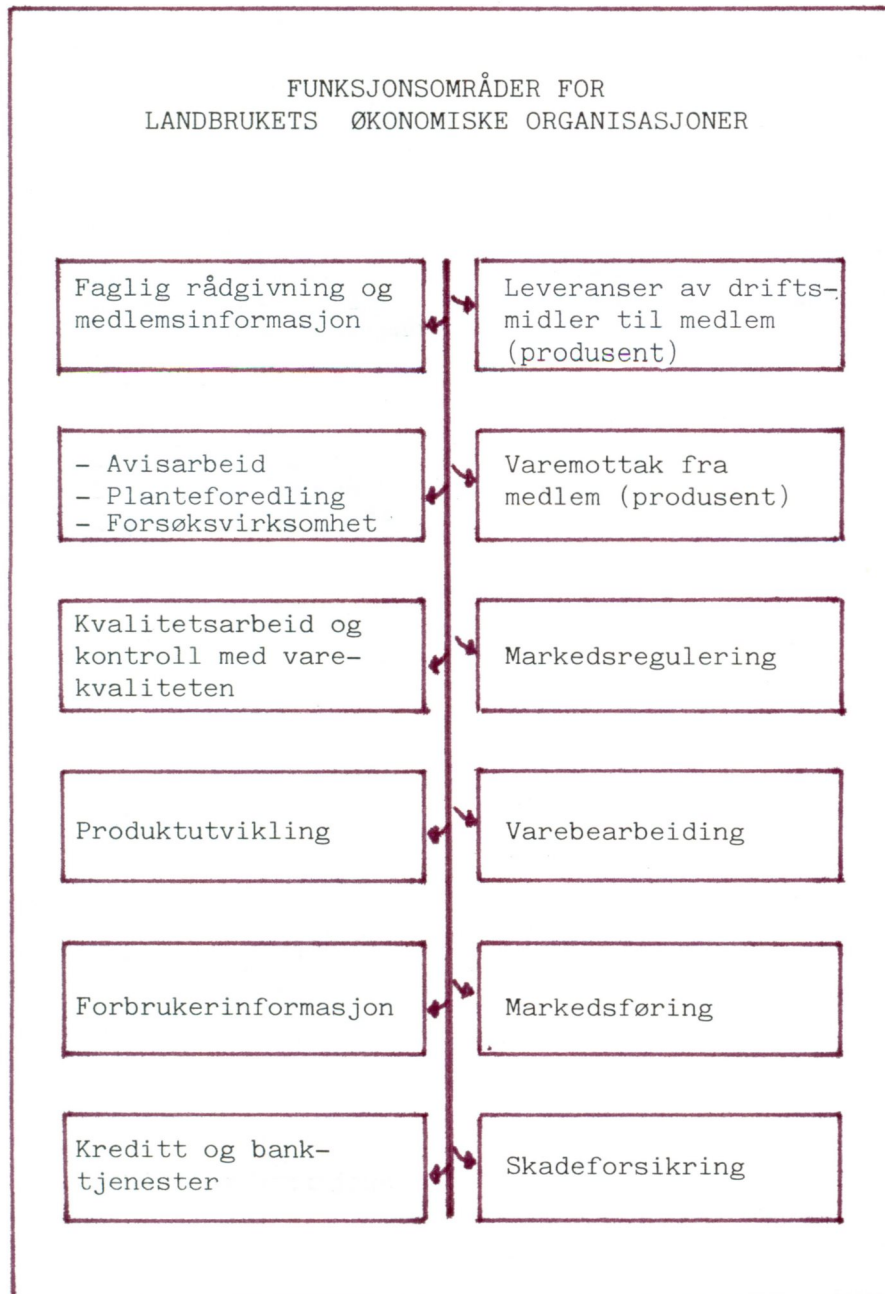


FIG. 3. OVERSIKTEN OVERFOR ILLUSTRERER DISSE ORGANISASJONENES FUNKSJONSOMRÅDER.

Noen nøkkeltall om de enkelte organisasjoner:

Hovedorganisasjon	Org.type ^X	Regional avd.	Lokale avd.	Ant. medl.
Norske Melkeprod.				
Landsforb.	S	7 melkesentraler	180 meierier	38 000
Norges Kjøtt- og Fleskesentral				
Norske Eggesentraler	S	10 distr.org.	-	108 000
Norges Pelsdyrsavlslag	S	13 distr.org.	-	2 900
Norsk Svineavlslag	S	32 krinslag	-	2 300
Avlslaget for NRF	Ser.	16 fylkeslag	117 lokallag	8 000
Honningentralen	Ser.	18 fylkeslag		40 000
Gartnerhallen	S	-	-	4 100
Potetmelfabr.salgskontor	S	10 distrikter	50 avd.	9 000
Brennerienes Forening	S	8 potetmelfabr.	-	3 000
Norges Skogeierforbund	S ^{XX}	8 brennerier		2 000
Norske Felleskjøp	S ^{XX}	20 foreninger	465 lag	55 000
Landteknikk	I	10 distr.	1164 lag	85 000
LOG	I	6 distr.	-	200 + org.
Landkreditt	I	10 distr.	-	1300 + org.
Bøndenes Bank	Ser.	-	-	9 200
Gjensidige Norske	Ser.	6 avd.		7 500 aksjonærer
Skadeforsikring	Ser	-	-	forsikr. takere

X I = innkjøp

S = salg

Ser = service

XX Også næringspolitiske organisasjoner

Noen nøkkeltall om den totale virksomheten (1981):

Tot. ant. medlemskap:	400 000
Ant. tillitsvalgte:	ca 20 000
Ant. ansatte:	ca 20 000
Ant. bedrifter:	659
Omsetning med medlemmene (S og I)	16 milliarder
Markedsandel (S og I)	ca 80%

De økonomiske organisasjonene har i fellesskap, tildels også i samarbeid med Norges Bondelag, etablert en rekke fellestiltak av økonomisk art, f.eks.:

Bondebladet

Landbruksorganisasjonenes Revisjonskontor

Landbrukets Priscentral

A/L Landbrukets Bygg- og Rasjonaliseringskontor

A/S Landbrukets Datasentral

3.1.3 Landbrukets næringspolitiske organisasjoner.

Landbruket har tre landsomfattende faglig-næringspolitiske organisasjoner: Norges Bondelag (NB), Norsk Bonde- og Småbrukarlag (NBS) og Norges Skogeierforbund (NSF).

NB og NBS er "konkurrerende" organisasjoner. NSF er som nevnt tidligere en blanding av økonomisk (kooperativ) og næringspolitisk organisasjon. Den har et nært samarbeid med NB (bl.a. gjensidige styrerepresentasjon).

3.1.4.1 Norges Bondelag (NB).

Organisasjonen ble stiftet i 1896 som den første landsomfattende interesseorganisasjonen i landbruket.

Norges Bondelag er for tiden den største av de to faglige organisasjonene i landbruket med sine ca. 63 000 medlemmer fordelt på 785 lokallag, et budsjett på 30 mill., og ca. 50 funksjonærer i den sentrale organisasjonen. Norges Bondelag har lag i 18 fylker, alle lokallagene innenfor et fylke er organisert i et fylkeslag. Fylkeslaget skal være kontaktledd og koordinere virksomheten i lokallagene i fylket. Det lokale bondelag er arbeidsorgan for NB innen sitt område.

NB's virksomhet ledes av et styre. Styret er ansvarlig overfor årsmøtet som er organisasjonens øverste myndighet. NB har sitt sekretariat i Oslo. NB gir i samarbeid med samvirkeorganisasjonene ut organet "Bondebladet" en gang i uken i et opplag på 108 000.

NB's formålsparagraf lyder:

"Norges Bondelag har til formål å samle alle som er eller kjenner seg knyttet til bondeyrket, til fremme av felles saker, trygge landbruket og

ivareta bygdenes økonomiske, sosiale og kulturelle interesser. Norges Bondelag er partipolitisk nøytralt og skal ikke yte økonomisk støtte til eller ta imot økonomisk støtte fra politiske partier. Norges Bondelag bygger på nasjonal og kristen grunn." (NB's lover § 1).

Medlemskapet i NB er direkte og personlig. Medlemmene står direkte tilsluttet hovedorganisasjonene, og alle har lik stemmerett.

3.1.3.2 Norsk Bonde- og Småbrukarlag.

NBS ble stiftet i 1913, dels som en reaksjon mot NB (daværende Norsk landmandsforbund). Det skiller seg fra NB blant annet i størrelse, ressurser og utbredelse. Etter en periode da antall medlemmer ikke har vært offentliggjort, er medlemstallet for 1981 oppgitt til 9868. Norsk Bonde- og Småbrukarlag har 273 lokallag fordelt på 16 fylker. (NBS har ikke lag i Vestfold og Vest-Agder).

NBS er som NB organisert i lokallag og fylkeslag, men ikke alle fylkeslag har fast kontor med fast fylkessekretær. NBS's virksomhet ledes av et styre, som er ansvarlig overfor årsmøtet, som er lagets høyeste organ. NBS har sitt sekretariat i Oslo. Sekretariatet har for tiden 3 heltidsansatte og 2 som arbeider deltid. Budsjettet er på ca. 2 mill. kroner.

NBS's formålsparagraf lyder:

"Norsk Bonde- og Småbrukarlag er en faglig og politisk uavhengig organisasjon med det formål å fremme jordbruksbefolkningens faglige og økonomiske interesser i alt som vedkommer:

- a. Bruken av jorda og våre jordressurser. Løsningen av spørsmålet om tilleggsjord. Skog og utmarksressurser søkes løst etter almeningsprinsippet. Styrking av kombinasjonsbruka.
- b. Arbeide for driftsformer som utvikler nabosamvirke i produksjon og bruken av maskiner.
- c. Støttetiltaka til jordbruket må utformes slik at støtten i størst mulig grad kommer de bruk tilgode som best trenger det.
- d. Samvirke i kjøp og salg. All omsetning av jordbruksvarer må i størst mulig grad foregå gjennom våre økonomiske organisasjoner. Forholdsmessig representasjon i ledelsen i disse organisasjoner.
- e. Jordbruksopplæringa må tilpasses tidens krav til et moderne undervisningsverk, også med hensyn til driftsformer som passer for de små bruk. Husstellundervisning for all kvinnelig ungdom.
- f. Industri som bygger på råstoff fra jord- og skogbruk må forbeholdes bygdene. Reising av annen industri som kan sikre bygdens næringsliv.

- g. Arbeide for planlegging, organisering og tiltak for bedre utnyttelse av utmarksnæringene.
- h. Offentlig styring for å hindre spekulasjon i jord- og skogbruks-eiendommer.
Organisasjonen skal på alle områder arbeide for full likestilling for jordbruksbefolkningen og ta opp enhver oppgave som kan skape bedre kår for dem som arbeider i jordbruket."

3.1.3.3 Norges Skogeierforbund (NSF).

NSF ble opprettet for å ivareta skogeierens økonomiske og faglige interesser.

Organisasjonen har ca. 55 000 skogeiere som medlemmer. Organisasjonen omsetter omlag 70 pst. av alt salgstømmer, og har kontroll med en betydelig del av treforedlingsindustrien (Norsk Skogindustrier A/S).

Organisasjonen er bygd opp i prinsippet etter "samvirkeprinsippene", og har 450 lokallag og 21 regionale skogeierforeninger. Den gir ut organet "Skogeieren".

3.1.3.4 Andre fag/interesseorganisasjoner i landbruket.

Det finnes en rekke slike. Her skal som eksempler nevnes:

- Norsk Gartnerforbund
- Det norske hageselskap
- Norges birøkerlag
- Norsk sau- og geitalslag
- Norges Bygdemøllelag.

3.1.4 Koplingsorganer.

Vi skal komme nærmere tilbake til koplingssystemet i landbrukssegmentet. Her skal vi bare for oversiktens skyld nevne noen av de viktigste koplingsorganene.

Når vi her snakker om koplingsorganer, mener vi formelt opprettede organer med generelt formål å samordne interesser og aktivitet mellom ulike aktørgrupper. Vi tar utgangspunkt i følgende aktørgrupper:

1. Staten ved Landbruksdepartementet
2. Landbrukets næringspolitiske organisasjoner
3. Landbrukets økonomiske organisasjoner
4. Aktørgrupper utenfor landbrukssegmentet

Forenklet gir følgende eksempler en oversikt over en del sentrale koplingsorganer:

Aktører	Organer
1 - 2	Hovedavtalen/jordbruksavtalesystemet. Kontaktgruppen for velferdsordningen i landbruket. Avlingsskadefondets styre. Utvalg for distriktstiltak i landbruket. Ullutvalget. Landbrukets Utbyggingsfond.
1 - 2 - 3	Fraktnemnda for slakt. Samarbeidsorganet for riksoppjøret. Plankomiteén for distriktsmeierier.
1 - 2 - 3 - 4	Omsetningsrådet. Budsjettnemnda. Importrådet. Norges landbruksvit. forskningsråd. Statens planteavlslråd. Selskapet for Norges Vel. Statens ernæringsråd.
2 - 3	Styret i Landbrukssamvirkets Felleskontor. Styret i Bondebladet og andre fellesorganer.

Dette er bare et visst utvalg av koplingsorganer. I tillegg til disse organene av en mer permanent karakter, finnes det til enhver tid et meget stort antall arbeidsgrupper og utvalg av ad hoc-karakter.

4. TILPASNING OG ROLLEKONFLIKT - ET EKSEMPEL PÅ BRUK AV MODELLER OG TEORIER I ANALYSEN AV SAMVIRKEORGANISASJONENES UTVIKLING.

Samvirkeorganisasjonene utgjør en del av landbrukssegmentet, og må tilpasse seg endringer i dette segmentet og i samfunnet generelt. Jeg skal i dette kapitlet beskrive disse organisasjonenes tilpasning fra 1930 og fram til i dag, og antyde en del problemer de står overfor i valget av sin framtidige tilpasning.

Framstillingen vil ta utgangspunkt i en teoretisk modell for utvikling - den såkalte struktur-prosess-modellen. Ved hjelp av denne modellen vil jeg kort beskrive utviklingen i landbrukssektoren, og redegjøre for den tilpasningssituasjonen landbruket nå står overfor. På bakgrunn av dette vil så samvirkeorganisasjonenes spesielle tilpasningssituasjon blir analysert.

4.1 En teoretisk modell for utvikling.

Jeg vil ta utgangspunkt i en enkel teoretisk modell:

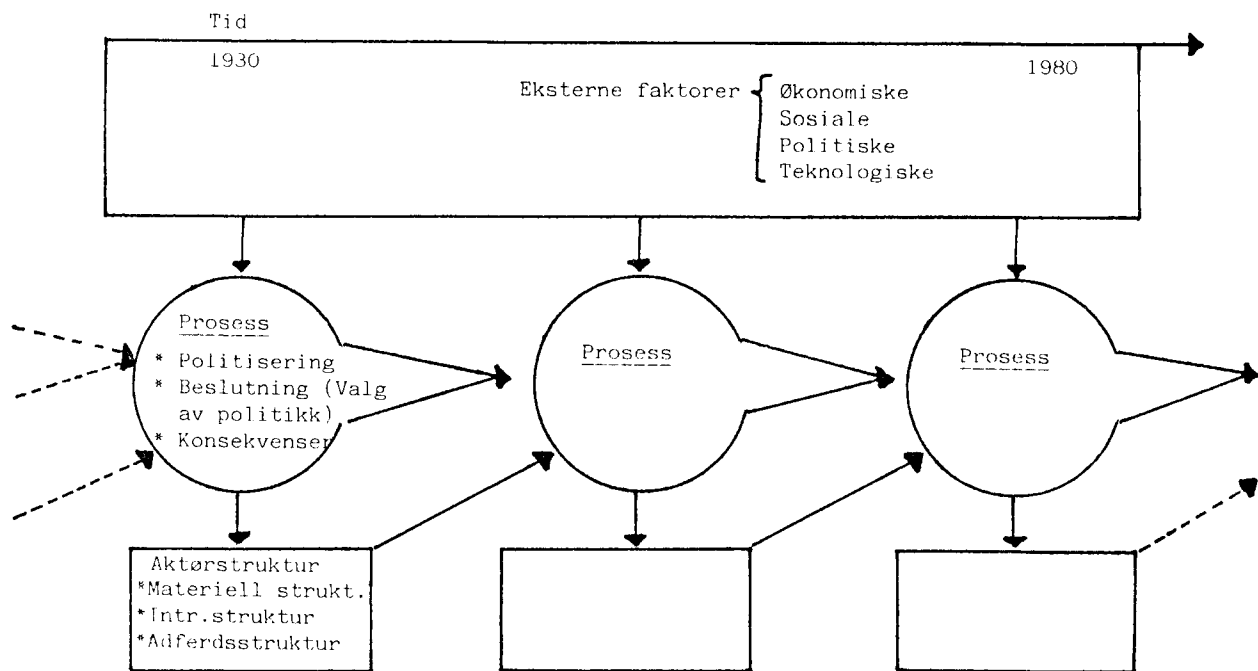


FIG. 4. UTVIKLING - STRUKTURER OG PROSESSER.

I figuren er utviklingen illustrert ved en rekke "prosesser" som følger etter hverandre utover tidsaksen. Med prosess menes her aktiviteter som starter ved at saker politiseres (blir gjenstand for diskusjon). Etter avveining og prioritering blir det foretatt beslutninger (valg av politikk). Beslutningene får så virkninger, som i sin tur kan bli gjenstand for politisering, og dermed er en ny prosess i gang.

Det er i praksis vanskelig å avgrense en prosess fordi mange hendelsesforløp påvirkes gjennom mer eller mindre kontinuerlige justeringer. Når jeg her bruker begrepet prosess, gjør jeg det for å sette en "merkelapp" på en hendelse (beslutning) som er viktig for utviklingen. Det er særlig to forhold som vil være avgjørende for både start og forløp av prosesser. For det første utviklingen i eksterne faktorer, for det andre den eksisterende aktørstrukturen. Endringer i eksterne økonomiske, sosiale, politiske og teknologiske forhold kan føre til at konsekvensene av tidligere beslutninger blir uakseptable, enten fordi de blir ugunstige for de som har fattet beslutningene (valgte politikken), eller fordi nye interessegrupper får gjennomslag for sine interesser. Eksisterende aktørstruktur får ofte en avgjørende betydning ved at den i sterk grad avgjør hva som er

mulig, både politisk og praktisk. Aktørstrukturen på et gitt tidspunkt påvirker altså utfallet av prosessen. Men samtidig vil det være slik at prosessen, ved siden av å ha konsekvenser for verdifordelingen (politikken), også kan føre til endringer i aktørstrukturen. Vi får altså en utvikling der prosessen ofte bestemmer hvem som er de sentrale aktørene, hvilke interesser som blir representert, hvilke funksjonsfordelinger og samhandlingmønstre som etableres osv.

4.2 Tilpasningssituasjonen i landbrukssektoren. Historisk skisse.

Hvis vi nå tar utgangspunkt i den teoretiske modellen, og ser på utviklingen av styringssystemet i landbrukssektoren, er det fire prosesser som fremstår som spesielt viktige: Prosessen omkring Omsetningsloven i 1930, organisasjonenes forvaltningsrolle under krigen, Hovedavtalen, St.meld. nr. 14/opptrappingsvedtaket. Det vil være av interesse å se nærmere på sammenhengen mellom disse prosessene, betydningen av eksterne faktorer, og virkningen av og på aktørstrukturen. Vi har arbeidet noe med dette nå, bl.a. i flere hovedoppgaver. Jeg skal her bare gi noen glimt fra den historiske utviklingen. Jeg skal oppholde meg noe mer ved den prosessen vi er midt oppe i, nemlig implementeringen av St.meld. nr. 14.

Året 1950 var en ved veis ende på den prosessen som førte til Hovedavtalen. Hva førte til Hovedavtalen, og hvilke konsekvenser har den fått for aktørstrukturen og senere landbrukspolitisk utvikling? I 1950 hadde vi allerede fått den styringsfilosofien vi kan kalle sosialdemokratisk planøkonomi. Den ble satt ut i livet fra 1945. Videre er sterke bondeorganisasjoner et faktum, det viste aksjonene i slutten av 40-åra. Samvirkeorganisasjonene var forholdsvis godt utbygd, og hadde lang erfaring (fra krigsårene) i forvaltningsfunksjonen. Vi hadde videre sammenknytningen mellom Norsk Bonde- og Småbrukarlag og Arbeiderpartiet. Vi kan finne flere slike faktorer som forklarer hvorfor vi fikk Hovedavtalen, og hvorfor vi fikk den på dette tidspunktet.

Hva ble så følgene av Hovedavtalen. Jo, for det første gir den en generell avklaring på rollefordelingen, hvilke roller de faglige organisasjonene og samvirkeorganisasjonene i landbruket skulle ha. Det ble slått fast at det var de faglige organisasjonene i landbruket som skulle være interesseorganisasjonene. De skulle være forhandlingspart. Det var strid om hvem som skulle være forhandlingspart, om det skulle være de faglige eller de økonomiske organisasjonene. Man valgte de faglige. Dette var en strategisk viktig historisk

beslutning, en bestemte nemlig viktige trekk ved den fremtidige aktørstrukturen. Videre la Hovedavtalen viktig nytt formelt grunnlaget for samhandlingen mellom bondeorganisasjonene og Staten. Endelig la den grunnlaget for den landbrukspolitiske utviklingen vi har fått seinere.

Dette kan vi føre fram til 1972-76. Vi får St.meld. nr. 14. Hva var det for slags situasjon som førte fram til St.meld. nr. 14, og hvorfor fikk den et slikt innhold og en slik utforming? Hvis vi ser på samfunnsutviklinga, var det forventning om fortsatt vekst. Vi var ved starten på "oljeeventyret". Vi hadde en sosial og politisk oppfatning i samfunnet som varslet en mulig ressurs-krise. Bevisstheten om et globalt matvareproblem oppstod. Vi hadde symptomer på politisk uro i landbrukssektoren (Hitra-aksjonen). Her ser vi en del eksterne faktorer som trekker i en bestemt retning. Hvordan så aktørstrukturen i landbrukssektoren ut? Hverken Bondelaget eller samvirkeorganisasjonene har vel før i historien stått sterkere enn da. Det var sterk indre enighet i landbrukssektoren om landbrukspolitikken. Det var allerede blitt en sterk sammenkobling mellom offentlig og privat sektor som en konsekvens av Hovedavtalen. Landbruket var sjøl med å forme sine rammebetingelser i "Øksnes-komitéen". Det var stor enighet om landbrukspolitikken da St.meld. nr. 14 kom. St.meld. nr. 14 skisserte en meget ambisiøs politikk. Landbruket var forventet å bidra til å realisere en rekke samfunns mål, og det vi skal merke oss, er at også "Øksnes-komitéen" var klar over problemene den skisserte landbrukspolitikken kunne føre til. Allerede da ble det sagt fra at det var fare for overproduksjon, og at det var målsettingskonflikter.

4.3 Landbrukets tilpasningssituasjon i dag.

La oss nå ta utgangspunkt i modellen i fig. 5, og se nærmere på den situasjonen landbrukssektoren står overfor i dag. Forenklet kan vi illustrere situasjonen med følgende modell:

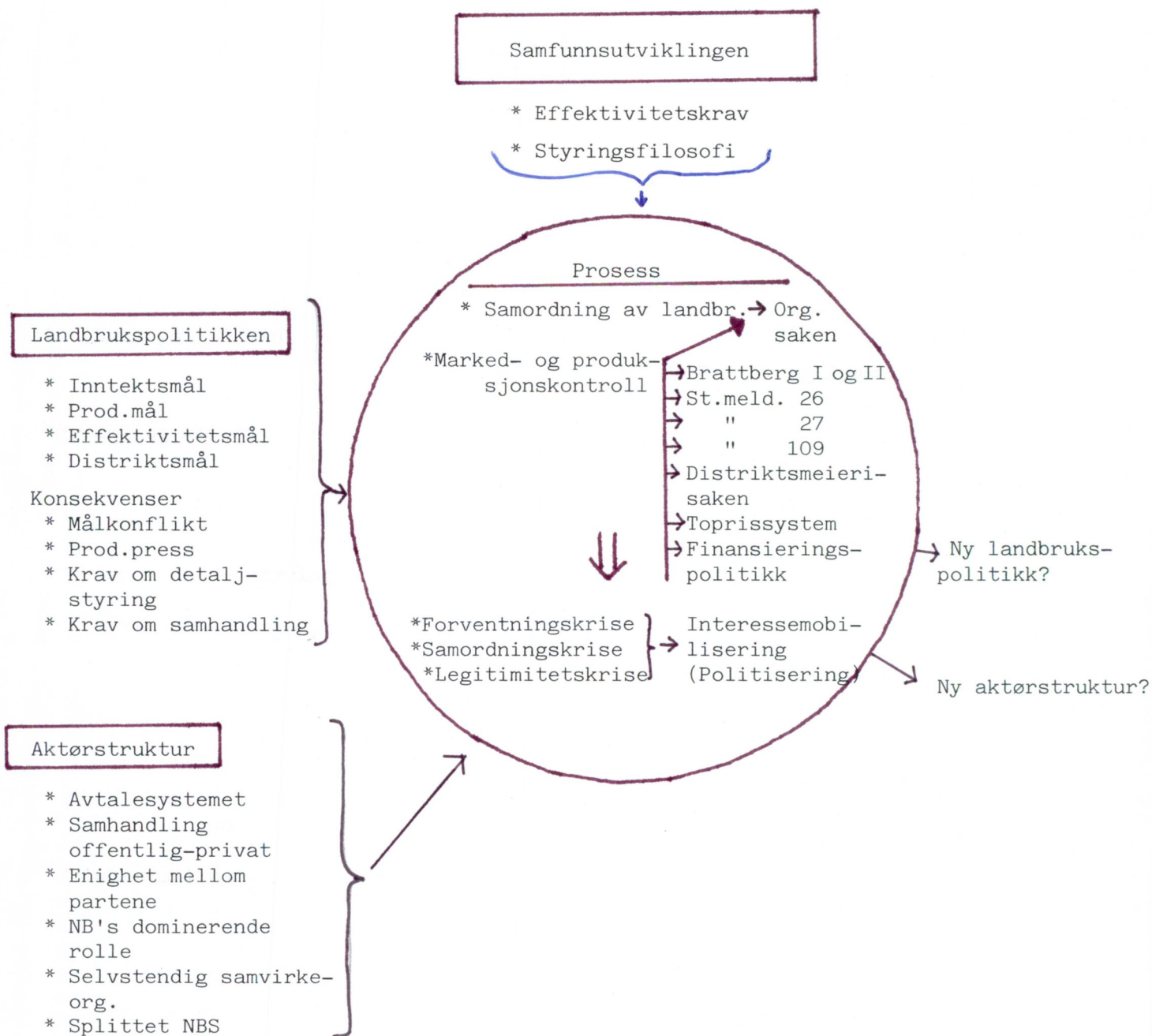


FIG. 5. LANDBRUKETS TILPASNINGSSITUASJON.

Det jeg sterkt forenklet forsøker å si ved hjelp av modellen, er at det er skapt "en situasjon" i landbruket, dvs. at startbetingelsene for en ny prosess er tilstede. Dette skyldes for det første konsekvensene av landbrukspolitikken (tidligere beslutninger). For det andre har det skjedd endringer i landbrukets eksterne arbeidsbetingelser (samfunnsutviklingen). Disse to forholdene virker sammen slik at de virkemidlene en her søker å bruke for å løse de landbrukspolitiske problemene, skaper motstand (både generelt i samfunnet og blant produsentene). Vi kan ane en gryende forventnings-, samordnings- og legitimitetskrise. Det vil si at vi står overfor en situasjon med økende interessemobilisering eller politisering. Dette er, som tidligere nevnt, starten på en prosess der en ny landbrukspolitikk og en ny aktørstruktur er mulige konsekvenser.

Vi skal nå med noen stikkord illustrere situasjonen i landbruket, og spesielt forhold som har betydning for prosessen som førte fram til St.meld. nr. 14, og eksterne og interne forhold som er av betydning for dagens situasjon.

4.3.1 Bakgrunn for nåværende landbrukspolitikk.

Samfunnsutviklingen.

Økonomisk:	Vekst og forventninger om vekst (olje)
Sosialt:	Likhet - utjevning
Politisk:	Varsel om ressurskrise
	- Oljekrisen
	- Matvarepriser
	Hitra-aksjonen

Aktørstrukturen i landbrukssektoren.

- * Sterke organisasjoner NB-Samvirkeorganisasjonene
- * Sterk indre enighet i landbrukssektoren
- * Sterk sammenkopling offentlig - privat (Hovedavtalen)
- * Landbruket er selv med å forme sine rammebetingelser (Øksneskomitéen)
- * Stor enighet om landbrukspolitikken
- * St.meld. nr. 14 er meget ambisiøs
 - Landbruket skal bidra til å realisere en rekke samfunns mål. De landbrukspolitiske målsettingene er dels konkurrerende dels i konflikt.

- * En var klar over problemene med gjennomføringen (jfr. det som ble sagt i St.meld. nr. 14), og om tiltak for å sikre gjennomføringen.

Tiltak for å sikre gjennomføringen.

Problemer:

- * Produksjonspress
- * Målsettingskonflikter

Løsningen krevde:

- * Variert sett med virkemidler
- * Utredninger, virkemiddelanalyse

Landbrukspolitikken skaper problemer.

- * Landbrukspolitikken slik den ble utformet i St.meld. nr. 14, er meget ambisiøs.
Tidligere landbrukspolitikk, sammen med sentrale trekk ved aktørstrukturen var en forutsetning for den politikken som ble valgt.
- * Viktige målsettinger i landbrukspolitikken er dels konkurrerende, dels i konflikt.
- * Av St.meld. nr. 14 går det frem at en var klar over endel av de konfliktene som var innebygd i politikken. Det var også enighet om endel sentrale virkemidler for å handtere problemene.
- * Problemene
 - Grunnleggende problemer: Produksjonspress, målkonflikter
 - Avledede problemer: Politiske reaksjoner på detaljstyring og særdeles sterk grad av samordning mellom offentlig og privat sektor.

Virkemidler og tiltak for å sikre gjennomføringen av landbrukspolitikken.

- * Generelle virkemidler: Bruk av en lang rekke landbrukspolitiske virkemidler, virkemiddelanalyse, krav om sterk lojalitet blant aktørene, funksjonsfordeling mellom offentlig og privat sektor, samordning mellom offentlig og privat sektor.
- * Spesielle tiltak: Eksempelvis St.meld. 109
 - Frigjøre ressurser for offentlig planlegging og forvaltning
 - Landbruksorganisasjonene skal loyalt utføre rådgivning - men får konkurransefordeler som motytelse

Brattberg I

- Foreslå et styringssystem som gjør det mulig å gjennomføre landbrukspolitikken på "den grønne sektor"

Forsøk på å samordne forskningen (Budsjettnemnda, LØI, NLH) - virkemiddelforskning

St.meld. 26

- Samvirkeorganisasjonenes ansvar i marked og produksjonsregulering,
loyalt gjøre jobben - men samtidig sikres tilstrekkelig markedsandel.

Organisasjonsaken

- Kontroll med landbrukets organisasjoner
 - * Sikre enighet innad
 - * Sikre lojalitet mot landbrukspolitikken

Distriktsmeierisaken

- Struktur som sikrer innektsmålsettingen i landbrukspolitikken.
- Bonusordning/toprissystem for melk.

Samfunnsutviklingen skaper problemer.

Generelle trekk: Sterk tilstramning i økonomien, press fra oljevirkosomheten, overproduksjon av matvarer på verdensmarkedet, omlegging av politisk-økonomisk filosofi (mer marked - mindre inngrep).

Spesielle forhold:

- Krav om mindre overføring, mer effektiv produksjon - bruksstrukturen må ikke være hellig - maten bør produseres på de bruk som kan gjøre det billigst - jordbruket må også avgi arbeidskraft for å demme opp for presset fra oljeaktiviteten. (Gerhardsen).
- Krav om å endre styringsstrukturen slik at andre interessegrupper får innsyn og medbestemmelse:
 - Hompland i "Dagbladet" 1/12-81.
 - Private i markedsreguleringen (Potetordningen)
 - Utvalg til å vurdere virkningen av overføringene til bygde-Norge.

- Omsetningsrådets sammensetning

- Signaler fra regjeringa om landbrukspolitiske endringer.

Reaksjoner i landbrukssegmentet.

- * Markedsproblemene øker - radikale løsninger antydes (produksjonsregulering)
 - uro blant produsenter
- * Uro om samvirkeorganisasjonenes rolle i markedsreguleringen
 - Private inn i markedsreguleringen
(St.meld.nr. 27 - et tegn på politisk snuing)
- * Intern konflikt i NBS
- * Intern uro i NB
- * Økende konflikt mellom NBS på den ene side og NB/LD på den andre, "Hobbybrukskonflikten".

Konklusjoner.

- a. Utviklingen både i eksterne og interne arbeidsbetingelser synes å ha fått en slik retning og styrke at de strukturelle tiltakene som ble satt ut i livet for å løse produksjonsproblemene og målkonfliktene, ikke har fått tilstrekkelig virkning.
- b. Mulighetene for betydelig indre uro og konflikt (både mellom de forskjellige organisasjonene i landbruket og mellom produsentgrupper) er klart tilstede.
- c. De strukturelle tiltakene bygger på bestemte landbrukspolitiske forutsetninger. Disse forutsetningene kan være i ferd med å forsvinne. Dette kan bety at en del av de strukturelle tiltakene en er i ferd med å sette ut i livet (f.eks. St. meldingene 109 og 26/27), ikke vil bli gjennomført slik de var tenkt.
- d. Den situasjonen landbrukssegmentet står overfor, kan illustreres med følgende eksempler på praktiske problemstillinger:
 - * Hvor lenge bør/kan/vil NB fortsatt satse på en samhandlingsstrategi med myndighetene?
 - * Vil samordningen mellom privat og offentlig sektor når det gjelder rådgivning, forvaltning og markedsregulering, være mulig hvis samhandlingsstrategien oppgis?

- * Hvilke landbrukspolitiske konsekvenser vil det få hvis NBS får en markert sterkere stilling enn i dag?

4.4 Samvirkeorganisasjonenes tilpasning.

Jeg skal her, med utgangspunkt i den utviklingen som er skissert foran, foreta en spesiell analyse av salgssamvirkets situasjon.

4.4.1 Tilpasning og rollekonflikt.

De produsenteide omsetningsorganisasjonene har siden 1930 i økende grad blitt pålagt (og har akseptert) oppgaven som markedsreguleringsorgan. I forbindelse med Hovedavtalen (1950) ble de i 1958 reelt pålagt ansvaret for at de avtalte prisene ble tatt ut av markedet. I dag må det kunne sies at de er pålagt et generelt medansvar for gjennomføringen av landbrukspolitikken. Dette synes å være en rimelig konklusjon av stortingsmeldingene nr. 26, 27, 109, og deres faktiske funksjon i forbindelse med utformingen av jordbruksavtalene. Det har altså skjedd en gradvis økende delegering av myndighet fra det offentlige til disse organisasjonene. Delegeringen er i dag så vidtgående at det er rimelig å betrakte dem som halvoffentlige organer. Samtidig som organisasjonene fungerer som halvoffentlige organer, er de interesseorganisasjoner for sine medlemmer. De er eid og i prinsippet styrt av produsentene.

Fra 1945 har organisasjonene gradvis gått lengre i vertikal integrasjon (eg. foredling og distribusjon til detaljist). De har m.a.o. vist økende "aggressivitet" i markedsføringen. Parallelt med dette har de, som nevnt tidligere, fått økende ansvar for markeds- og produksjonsregulering. De har altså utviklet to, tildels motstridende, funksjoner parallelt - aktører i et konkurransemarked og administrasjon av offentlige reguleringsfunksjoner.

4.4.1.1 Kooperativer som aktører i et konkurransemarked.

Det er en vanskelig og omfattende oppgave å gi et noenlunde riktig bilde av hva de kooperative organisasjonene har satset på i sin tilpasning. Bl.a. er det slik at de forskjellige organisasjonene har tilpasset seg noe ulikt. Når jeg likevel vil ta risikoen ved å liste opp noen særtrekk ved tilpasningen, er det fordi det gir et konkret utgangspunkt for å si noe om retningen i organisasjonenes tilpasning.

Følgende forhold er fremtredende i organisasjonens forretningsmessige tilpasning:

- Aktiv, moderne markedsføring
- Produktutvikling og foredling
- Strukturrasjonalisering og teknisk effektivisering
- Ansettelse av avansert ekspertise
- Økt sentral økonomisk styring
- Uvilje mot å ta på seg distriktspolitiske og andre samfunnspolitiske oppgaver enn markedsregulering
- Fusjonering (oppkjøp) og samarbeid med den private sektor, etablering av datterselskaper (tildels organisert som A/S)

Når det gjelder den organisasjonemessige tilpasningen, ser en bl.a.:

- Omorganisering eller forslag om sådan for å sikre sentral kontroll og styring
- Satsing på gode, konkurransedyktige produsenter (kostnadsbetinget avregning).

Det som slå en, når en på denne måten forsøker å tenke gjennom hva organisasjonene satser sine ressurser på, er at de ikke på noe vesentlig punkt skiller seg fra det en kunne vente av foretak som er organisert som aksjeselskaper.

Det er klart at denne framstillingen er noe ensidig. Det er gjort med vilje for å få frem et hovedpoeng, nemlig at det først og fremst er markedets krav som er søkt tilfredsstilt. Når det er konflikt mellom markedets krav og andre interessenters krav, er det en tendens til at det er de siste som må vike.

Jeg mener vi er på sikker grunn når vi konkluderer med at organisasjonenes særpreg som samvirkeorganisasjon er ikke har vært prioritert særlig sterkt.

Den tilpasningen som har funnet sted, har meget naturlige forklaringer. En har tilpasset seg de dominerende krav i vårt økonomiske system. Gjennom dette har en sikret seg støtte både fra det politiske system og fra markedet. Organisasjonenes markedsmessige utvikling er et bevis på dette.

4.4.1.2 Kooperativer som administratorer av offentlige funksjoner.

Norge skiller seg fra de fleste land ved at myndighetene har overlatt markedsreguleringen for jordbruksprodukter til bøndernes egne organisasjoner. Dette kan sees i sammenheng med den generelle styringsfilosofien i landet.

Som nevnt foran, har den økonomiske tenkningen i Norge vært preget av kompromiss mellom det kapitalistiske frikonkurransesystemet og et system med sentral statlig planleggig og inngrep i markedet (blandingsøkonomi). I 1960-åra, og spesielt i 70-åra, økte de statlige inngrepene. Det ble en økende tendens til inngrep også på enkeltbedriftsnivå. Denne økende statlige "innblandingen" i næringslivet skyldes i sterk grad at organisasjoner og enkeltbedrifter (foretak) ba om at myndighetene skulle gripe inn med lover, reguleringer, økonomisk støtte osv. Mange av de offentlige tiltakene som ble satt i gang, var ordninger som krevde spesielle administrative apparater. Vi fikk en økende "byråkratisering". Bl.a. for å unngå et for omfattende offentlig byråkrati, ble næringslivets organisasjoner i økende grad trukket inn i administrasjonen av ordningene. Ved siden av en blandingsøkonomi utviklet det seg en blandings-administrasjon.

En annen viktig side ved dette er at de berørte partene, gjennom høringer, komitérepresentasjon osv. i stadig større grad også er trukket inn i politikktutforming.

Vi har altså fått utviklet en styringsfilosofi basert på idéen om utstrakt samarbeid og samordning mellom offentlig og privat organisasjon og forvaltning. Forholdet mellom landbruksnæringen og myndighetene har vært av en slik blandingskarakter i lang tid før det ble "moderne" i de andre sektorene av næringslivet. Det er symptomatisk at landbrukssektoren, som tidligere ofte ble betegnet som "tilbakeliggende", nettopp i 1970-åra ble stilt opp som et eksempel til etterfølgelse når det gjaldt kontakten med myndighetene. Jeg finner det rimelig å anta at den utviklingen som er skissert her, lettet den utviklingen vi ser i dag av forholdet mellom staten og landbrukets organisasjoner.

Det som skjer i dag, er at staten sammen med de faglige organisasjonene i landbruket legger et økende press på en del av de kooperative organisasjonene for å få disse til å fungere som rent administrative organer.

Jeg skal for å underbygge dette kort minne om fire "saker" fra den siste tiden:

1. "Organisasjonssaken" (nedleggningen av LS, og etablering av samvirkeavdeling i NB)
2. "Markedsmeldingene" (St.meld. 26 og St.meld. 27)
3. "Omlegging av rådgivningstjenesten" (St.meld. 109, hefte fra NB)
4. "Meieristrukturen" (spørsmålet om distriktsmeierier)

Hvis en ser de forskjellige sakene i sammenheng, synes det å være grunnlag for å trekke følgende hovedkonklusjoner:

Sakene og måten de er behandlet på viser et bestemt mønster eller modell for samfunnsmessig styring:

Offentlig politikk utvikles og settes ut i livet gjennom et nært og gjensidig forpliktende samarbeid mellom offentlige myndigheter og private næringsorganisasjoner. Sakene viser en uvanlig sterk grad av samordning av den offentlige sektor (LD) og bøndernes organisasjoner, spesielt når det gjelder den praktiske gjennomføringen av landbrukspolitikken.

De kooperative organisasjonene er av avtalepartene klart definert å være administrative enheter med oppgave å bidra til å sette offentlig politikk (landbrukspolitikk) ut i livet. Det synes å ha skjedd en avklaring av en rollekonflikt mellom de kooperative organisasjonene og de faglige organisasjonene i landbruket om hvilke organisasjoner som skal være bøndernes interesseorganisasjoner. De kooperative organisasjonenes rolle som interesseorganisasjoner avvises av de faglige organisasjonene, og med støtte fra LD.

Organisasjonenes plass i samfunnet legitimeres og sikres, men samtidig underlegges de "politisk" kontroll fra avtalepartenes side.

4.4.2 Tilpasningssituasjon og tilpasningskonsekvenser.

De kooperative organisasjonenes tilpasningssituasjon er preget av at de stilles overfor tildels motstridende krav fra sine tre roller:

- Interesseorganisasjonsrollen
- Rollen som "tradisjonell" aktør i markedssystemet
- Rollen som halvoffentlig forvaltningsorgan

Funksjonen som interesseorganisasjon er av avgjørende betydning for kooperative organisasjoner - det er denne som gir dem deres særpreg. I 1960 og 1970-åra valgte de landbrukskooperative organisasjonene vertikal integrasjon i foredling og distribusjon som strategisk virkemiddel for å ivareta medlemmenes økonomiske interesser. Kravene fra konkurransemarkedet kom i konflikt med organisasjonenes særpreg. Organisasjonene selv synes ikke å ha opplevd dette som konflikt. De har, uten motstand fra medlemmene, tilpasset seg markedets krav. En vesentlig del av organisasjonenes ressurser er brukt til investeringer i moderne makedsføring og foredling. Organisasjonene har i sterk grad rekruttert

"business- ekspertise". Generelt kan en si at de kooperative organisasjonene har brukt de samme virkemidlene som sine profitsøkende konkurrenter. Virkningen av dette er at deres kooperative særpreg blir stadig svakere. Årsakene til at organisasjonene ikke har klart å bevare sitt særpreg, kan være:

- Svak bevissthet om kooperasjonens særpreg hos medlemmene
- Ansatt ledelse uten forståelse for kooperasjon
- Kravene fra konkurransemarkedet

Analysen av de norske landbrukskooperative organisasjonenes tilpasning synes å underbygge en påstand om at den kooperative organisasjonsformen ikke er konkurransedyktig i moderne konkurranseøkonomi. For å være konkurransedyktig må de gi avkall på sitt særpreg.

De tilpasningsproblemene jeg her har nevnt, er ikke spesielle for norsk kooperative organisasjoner. Vi finner paralleller i hele den vestlige verden.

Tilpasningsproblemene i forbindelse med organisasjonenes rolle som halv-offentlig forvaltningsorgan synes derimot å være et spesielt problem i Norge. Disse problemene er mer komplekse, og mer teoretisk interessante. Organisasjonenes samfunnsmessige legitimitet som markedsreguleringsorganer går tilbake til Omsetningsloven av 1930. Staten la da forholdene tilrette for at de kooperative organisasjonene skulle kunne øke sin markedsrett, dvs. kunne ta ut høyere priser. Dette var klart i samsvar med organisasjonenes mål og rolle som interesseorganisasjoner. I perioden 1945-1950 ble systemet med jordbruksavtaler mellom staten og bøndenes organisasjoner utviklet og formalisert. I denne forbindelse oppstod det en rollekonflikt mellom de kooperative organisasjonene og de faglige organisasjonene. Striden oppsto i tilknytning til spørsmålet om hvilke av organisasjonene som skulle forhandle på bøndenes vegne. Denne saken avdekket også en mer grunnleggende konflikt. De faglige organisasjonene er bøndenes generelle interesseorganisasjoner. De kooperative er også interesseorganisasjoner, men på avgrensede områder. Det er reist spørsmål om i hvilken grad de kooperative organisasjonene skal fungere som bøndenes interesseorganisasjoner. Den største av de faglige organisasjonene (Norges Bondelag) ønsker å ha enerett på å være bøndenes interesseorganisasjon. Hovedargumentet for dette er at en spredning på flere interesseorganisasjoner vil svekke bøndene i deres interessekamp.

De kooperative organisasjonene har imidlertid viet dette problemet liten oppmerksomhet. De har gradvis utviklet seg til å bli administrative organer,

med ansvar for markedsreguleringen. Dette har ført til at de gradvis har fått en tredobbelt rolle, men uten at spørsmål om organisasjonenes særpreg som kooperativer er drøftet.

De sakene jeg har nevnt, viser at de kooperative organisasjonene nå står overfor et økende press om å fungere som administrative organer for offentlige forvaltningsoppgaver. Det er flere interessante sider ved dette:

1. Staten og de faglige organisasjonene synes å være enige om at de kooperative organisasjonene skal være administrative organer - ikke interesseorganisasjoner.
2. De kooperative organisasjonene tilbys støtte i form av garantert markedsposisjon som motytelse for å fungere som halvoffentlige forvaltningsorganer.
3. Det er bøndene selv som, ved beslutninger i sin faglige organisasjon, går inn for å redusere de kooperative organisasjonenes interesseorganisasjonsrolle.

I den grad de kooperative organisasjonene tilpasser seg kravet om å fungere som forvaltningsorganer og loyalt bidra til å realisere landbrukspolitikken og de beslutningene avtalepartene gjør, reduseres deres handlefrihet, og dermed deres muligheter for å fungere som interesseorganisasjoner. De kooperative organisasjonenes tilpasning har ført til at deres interesseorganisasjonskarakter, og dermed deres særpreg, forsvinner som følge av tilpasningen til kravene både fra markedsaktør-rollen og rollen som halvoffentlig forvaltningsorgan.

En står altså i den paradoksale situasjonene at en vellykket tilpasning til kravene fra markedsrollen og forvaltningsrollen samtidig fører til at organisasjonene gradvis opphører å eksistere som kooperative organisasjoner.

Dette leder meg til spørsmålet om det lenger er noen grunn til å opprettholde den kooperative organisasjonsformen i disse organisasjonene? Bøndenes faglige organisasjoner er deres interesseorganisasjoner. De kooperative organisasjonenes opprinnelige funksjon var å bedre prisen gjennom vertikal integrasjon og økt markedsrett. Denne funksjonen er overflødig i og med at prisene avtales i jordbruksavtalene. Den markeds- og produksjonsreguleringsfunksjonen organisasjonene har i dag, kan sannsynligvis utføres mer effektivt

med en annen organisasjonsform enn den kooperative (f.eks. et offentlig byråkrati eller en teknisk/administrativ avdeling under de faglige organisasjonene). Er den kooperative organisasjonsformen i ferd med å utspille sin rolle i slike økonomisk-politiske systemer som her er beskrevet fra Norge? Kan organisasjonsformen finne en ny basis for sin eksistens?

4.5 Samvirkeorganisasjonenes tilpasning - oppsummering og konklusjoner.

- * Som alle andre organisasjoner må samvirkeorganisasjoner tilpasse seg endringer i arbeidsbetingelsene. De må under skiftende forhold tjene sin legitimitet ved å produsere noe (varer, tjenester, politikk) som gjør at de får tilstrekkelig støtte fra omgivelsene (produsenter, kunder, myndigheter osv.) til å overleve og utvikle seg.
- * De krav en organisasjon står overfor fra sine omgivelser, vil alltid overskride organisasjonens muligheter (ressurser). Den må derfor velge hvilke krav den vil prioritere (den må velge strategi).
- * Valg av strategi vil, ved siden av de eksterne arbeidsbetingelsene, også bygge på organisasjonens grunnleggende mål (hensikten med at den ble opprettet).
- * Samvirkeorganisasjonenes tilpasning eller valg av strategi vil i større eller mindre grad reflektere disse organisasjonenes spesielle karakter som samvirkeorganisasjoner.
- * Samvirkeorganisasjonene er interesseorganisasjoner. De skal ivareta medlemmenes (generelle?) økonomiske og sosiale interesser, ved å utføre de funksjonene som vedtektene gir grunnlag for. De funksjonene salgssamvirket utfører, er økonomiske funksjoner. Organisasjonene er på samme tid interesseorganisasjoner og økonomiske foretak. Prinsipielt er det helt klart at interesseorganisasjonsfunksjonen er målet, den økonomiske funksjonen er midlet.
- * Omsetningsloven av 1930 ga samvirkeorganisasjonene en samfunnsmessig legitimitet (støtte fra de politiske myndighetene). Den gang dem også visse rettigheter m.h.t å utnytte markedet (ta ut høyere priser). Dette er helt konsistent med interesseorganisasjonsfunksjonen. Organisasjonene fikk bedre arbeidsbetingelser m.h.t. å ivareta medlemmenes interesser.

- * Etter hvert som markedsreguleringsfunksjonene ble viktigere i samfunns-politisk sammenheng, fikk organisasjonenes markedsreguleringsfunksjon en stadig klarere offentlig karakter (i perioden 1940-45 var funksjonen av ren offentlig karakter).
- * Hovedavtalen i 1950 representerer et kvalitativt skifte i samvirke-organisasjonenes arbeidsbetingelser. Det ble her slått fast at det er de faglige organisasjonene som er bøndernes interesseorganisasjoner vis à vis myndighetene. Videre ble det etablert et system der bøndernes inntekter i vesentlig grad blir bestemt i forhandlinger. Samvirkeorganisasjonenes oppgaver ble prinispielt å ta den avtalte prisen ut av markedet, altså en administrativ funksjon.
- * Utviklingen i markedet har ført til at samvirkeorganisasjonene gradvis har blitt mer "aggressive" i markedet. Dette har skjedd dels ved vertikal integrasjon (foredling, distribusjon), dels ved at selve markedsførings-aktivitetene er tillagt mer vekt (merkevarer, reklame og annen salgs-innsats).
- * Utviklingen av markedsføringsfunksjoner har skjedd parallelt med at markedsreguleringsfunksjonen er blitt viktigere og ha fått en mer offentlig karakter.
- * De aller siste åra har de praktiske konsekvensene av prinsippbeslutningen i 1950 meldt seg for alvor. En hovedårsak til dette er St.meld. nr. 14. Denne landbrukspolitikken forutsetter et svært intimt samarbeid mellom de tre partene. (Offentlig forvaltning, faglig organisasjoner og salgssam-virket). En rekke av de siste års organisasjonsmessige tiltak i landbruks-sektoren er antakeligvis nødvendige tiltak for å bygge opp et styrings-system som gjør det mulig å implementere landbrukspolitikken i St.meld. 14. Tiltak av særlig betydning i denne sammenheng er: St.meldingene nr. 109, 26, 27, "Organisasjonssaken", Distriktsmeierisaken", "Brattberg I og II". Av alle disse sakene går det på en eller annen måte fram at samvirkeorganisasjonenes oppgaver først og fremst er å være loyale forvaltningsorganer, loyale mot landbrukspolitikken og jordbruksavtalene.
- * Den "ekstreme" grad av samordning og samhandling mellom privat og offentlig sektor vi her ser, skyldes flere forhold:
 - Den generelle styringsfilosofien i samfunnet

- Den historiske samhandlingen mellom privat og offentlig sektor i landbruket
 - Kravet fra landbrukspolitikken
- * Samvirkeorganisasjonenes tilpasning kan nå skape en rekke prinsipielle og praktiske problemer:
- Rollekonflikter mellom de tre rollene organisasjonene har. (Interesseorganisasjon - aktør i et konkurransemarked - forvaltningsorgan for offentlige oppgaver).
 - En ny generell styringsfilosofi og ny landbrukspolitikk kan endre grunnlaget for styringssystemet i landbrukssektoren, slik dette nå bygges opp.
- * Samvirkeorganisasjonene i landbruket kan nå, avhengig av utviklingen i deres eksterne arbeidsbetingelser, stå overfor et temmelig avgjørende strategivalg.
- * Et slikt valg er ikke enkelt fordi:
- Det avhenger av hva som skjer i organisasjonenes handlingsmiljø
 - Vi vet for lite om sentrale sammenhenger
 - Det er alltid vanskelig å endre en etablert struktur
- * Det bør nå antakelig brukes betydelige ressurser til en systematisk analyse av organisasjonenes tilpasningssituasjon.

LITTERATUR:

- K. Dahl Jacobsen Informasjonstilgang og likebehandling i den offentlige sektor. Tidsskrift for samfunnsforskning, 2, 1965.
- N. Gjerdrem Landbruksdepartementet og omgivelsene. Hovedoppgave, Univ. i Bergen, 1975.
- G. Hernes Makt og avmakt. Universitetsforlaget 1975.
- G. Hernes Forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon. Universitetsforlaget 1978.
- Landbruksdepartementet NOU 1975:27. Regler om bruk av omsetningsavgiftsmidler for jordbruksvarer.
- Landbruksdepartementet NOU 1978:8. Potetproduksjon og potetomsetning.
- Landbruksdepartementet St.meld. nr. 26 (1980-81). Om markedspolitikken for jordbruksvarer.
- Landbruksdepartementet St.meld. nr. 27 (1980-81). Om produksjon og omsetning av poteter.
- Landbruksdepartementet St.meld. nr. 109 (1977-78) om lokalforvaltning og rådgivning i landbruket.
- Landbruksdepartementet Råd, komiteer og utvalg.
- Landbrukets sentralforbund L.S. Årbok 1980.
- Norges Bondelag Organisering av veiledningstjenesten i landbruket, Oslo, oktober 1979.
- Norges Bondelag Årsmelding
- NOU 1981:22 Ledelse, samarbeid og administrasjon.
- NOU 1982:3 Maktutredningen - sluttrapport.
- J.P. Olsen Politisk organisering, Universitetsforlaget 1978.
- P.O. Røkholt Organiseringen av markedssystemet på den "grønne sektor". Notat, Inst. for landbruksøkonomi, NLH, 1981.
- P.O. Røkholt Kooperativ organisasjon - en organisasjonsform under press. Paper til seminaret om "Cooperative Systems Development"

i Stockholm 3.-5. juni 1981.

P.O. Røkholt

Organisasjonsmessige endringer
i landbruket - årsaker og mulige
konsekvenser. Foredrag, 1980.

P.O. Røkholt

Landbrukssamvirket - bedriftsorganisasjon
og interesseorganisasjon. Foredrag,
1978.

H. Stiksrud

Medlemsinnflytelse på jordbruksforhandlingene.
Hovedoppgave, Inst. for landbruksøkonomi,
NLH, 1980.

EMNEORDLISTE

	Side
administrasjon	12
aggregeringsprosesser	34
aksjoner	10, 13, 14
aksjonskanalen	100
aktører	30-33, 94, 117
- eksterne	95
- interne	95
- kollektive	69-70
- økonomiske	50-51
aktørkonstellasjoner	31
- struktur	25, 33, 116-118, 120-121
allokeringsspørsmål	8
arbeidsbetingelser	17, 93, 120, 123, 130-132
- verditeorien	60
atferdsaspektet	38
- terapi	72
avhengighetsforhold	85-86, 90, 103
avmakt	70
bedriftsperspektivet	61-62
beslutningsprosess	
- i organisasjoner	9, 92-94, 97
- i samfunnet	102-105
- kollektive	32, 34
- offentlige	33
blandingsadministrasjon	16, 100, 126
- økonomi	6-11, 13, 17, 22, 26, 33-34, 37, 99-100, 102, 126
byråkrati	10
Coleman-Hernes-modellen	83
demokrati	10, 89

	Side
detaljstyring	21-22
determinisme	69-70
det nyklassiske paradigmet	61
det sosiale system, begreper	85
det teknisk-økonomiske produksjonssystemet	62
dominerende koalisjoner	95
effektivitet	8-9, 62
effisient løsning	47
- produksjon	43, 45
- ressursbruk	31-32, 46
eiendomsstruktur	84
eksterne effekter	47
- faktorer	116-118
- prosesser	89
etterspørselsstruktur	84
evolusjonsteori	66-67, 70-71, 74
faglige organisasjoner	117, 126-129, 131
- se også næringspolitiske organisasjoner	
fangens dilemma	78, 80
fordelingsspørsmål	8-9, 14
forhandlermarkedet	50, 52-54
forhandlinger	32, 56, 102, 131
forhandlingsøkonomi	34-35, 48, 50, 53, 58
formelle rettigheter	97-98
frikonkurransen	9, 46-47, 102, 126
funksjonalistiske forklaringer	81, 83
- teorier	77
grensenytteteori	67
handlingsmiljø	28, 94
hedonisme	67
Hovedavtalen	117, 131
HOPSTRA-avtalen	28
humanisme	69

	Side
inkrementalisme-teorien	25
institusjonalistisk tradisjon	65, 70
institusjonelle forhold	38, 60-61, 63, 68-69, 73
institusjonell økonomi	37, 58, 64, 66, 68, 70, 72-74, 78, 87
institusjoner i landbruket	106-107, 112, 114
interessenter	91
interesseorganisasjoner	13-14, 49, 55-57, 90, 94, 102, 117, 124, 127-131
- organisering	10
- struktur	95, 97
inter-organisatoriske løsninger	26, 30-31
intra-organisatoriske løsninger	26, 31
iverksetting	13, 22, 56, 100
jordbruksavtalene	128-129
kapitalbegrepet	60-61
Keynes-økonomi	47-48, 60-61, 64, 73
klassebevissthet	89
- kamp	67
klassisk økonomi	69
koalisjoner	49, 90, 95
konsumentteorien	60
kontroll	22, 33, 83
kooperative prinsipper	90
- organisasjoner	124, 126-129
- se også samvirkeorganisasjoner og landbrukets økonomiske organisasjoner	
kooperativ organisasjonsform	89-90, 130
koplingsorganer	114-115
- system	100
korporativ - pluralistisk kanal	103
- se også organisasjonskanalen	
krav	14, 16, 91, 125
krav - støtte - modellen	91-93
- relasjon	93

	Side
landbrukets økonomiske organisasjoner	109-111
landbrukspolitikk	120
- segmentet	99, 105-106
- sektoren	115, 126
legitimitet	28
makt	70, 83, 98
- fordeling	90, 95, 99, 102, 104
marked,	10, 14, 56, 94, 100
markedsrett	47, 51, 90, 128-129
- mekanismen	10, 13, 19-20, 22
- modellen	85
- regulering	125
- teori	18
- verdi	60
- økonomi	47-48, 50, 56, 77, 83
matematiske modeller	75-76
metaforer	77-78, 83, 86
monopol	46-47
monopoli	46-47
multimål-koalisjoner	95
multiprosesser	34-35, 38
mål	28
- struktur	95, 97
neoklassisk økonomi	69, 71, 76
numerisk-demokratisk kanal	103
- se også valgkanalen og partikanalen	
nyklassiske modeller	60
- teorier	58
næringspolitiske organisasjoner	112-114
- se også faglige organisasjoner	
offentlig administrasjon	104-105
offentlige myndigheter	127
- tiltak	21

	Side
offentlig forvaltning	14, 17, 94, 100, 104, 126
- se også statsadministrasjon	
- i landbruket	107
- konsum og investering	25
- politikk	127
- sektor	100
- styring	19, 20
Omsetningsloven	117, 128, 130
operasjonsanalyse	59
organisasjon	9
organisasjoners mål	92-93, 95, 97-98, 130
- tilpasning	89-99, 115, 124-125, 127-128, 130, 132
organisasjonsekstern dynamikk	97
organisasjonskanalen	100
- se også korporativ- pluralistisk kanal	
- struktur	19, 95
- teori	95
organisatoriske føringer	20, 22
organisere	9
organisering	13, 28, 69
output	91
pareto-optimalitet	44-46, 52-53, 55-56, 81
partikanalen	13-14
- se også numerisk-demokratisk kanal og valgkanalen	
- plan	49, 56
- se også statlig planlegging	
politikk	8, 12, 32
politiske myndigheter	94
politisk styring	19, 36
- system	93
- økonomi	20, 25-26, 32
preferanser	60, 99, 104
prioritering	13-14, 16, 56, 97
privat konsum og investering	25
- forvaltning	126

	Side
produksjonsresultat	16
- struktur	84
profesjoner	25, 104-105
profitt	82
prosess	19, 33, 116-117, 120
- modell	21
- perspektiv	70-74
rammebetingelser	55
rasjonalitet	59
reell makt	97
registrering	13
ressursallokering	28, 32, 58-59, 68
samvirke idéen	89
samvirkeorganisasjoner	117, 130-131
- se også kooperative organisasjoner og landbrukets økonomiske organisasjoner	
Say's lov	60
situasjonsanalyse	92, 97
solidaritet	89
spillteori	78
sprangteorien	26
stabiliseringspolitikk-teorien	26
statlig planlegging	9, 126
- se også plan	
statsadministrasjon	102
- se også offentlig administrasjon, offentlig forvaltning og offentlige myndigheter	
Stortingsmelding nr. 14	118, 131
strategi	28, 30, 91, 127, 130
struktur	19, 73, 97
strukturelle endringer	36
- tiltak	121-123, 126, 131
- trekk	35

	Side
strukturere	90
strukturperspektivet	70-74
styringssystem	9, 10, 13, 17, 74, 99, 100, 117
særpreget	93, 125, 127-129
utviklingsaspektet	38
valgkanalen	13, 100
- se også numerisk-demokratisk kanal og partikanalen	
vertikal integrasjon	89-90, 124, 127, 129, 131
økonomi	8
økonomiske insitament	20, 22
- transaksjoner	85
økonomisk nytteteori	69-70
- politisk debatt	44
- system	48
- velferdsteori	43, 79