

SNF RAPPORT NR. 33/02

**Næringspolitikk på like vilkår?
Noen prinsipielle betraktninger**

av

Nils-Henrik M. von der Fehr

SNF prosjekt nr. 1070
“Internasjonalisering og økonomisk politikk”

Prosjektet er finansiert av Norges forskningsråd,, prosjekt nr. 124559/510

SIØS – Senter for internasjonal økonomi og skipsfart

SAMFUNNS- OG NÆRINGSLIVSFORSKNING AS
BERGEN, AUGUST 2002

© Dette eksemplar er fremstilt etter avtale med KOPINOR, Stenergate 1, 0050 Oslo. Ytterligere eksemplarfremstilling uten avtale og i strid med åndsverkloven er straffbart og kan medføre erstatningsansvar.

ISBN 82-491-0222-3
ISSN 0803-4036

SIØS - SENTER FOR INTERNASJONAL ØKONOMI OG SKIPSFART

SIØS - Senter for internasjonal økonomi og skipsfart - er et felles senter for Norges Handelshøyskole (NHH) og Samfunns- og næringslivsforskning AS (SNF), med ansvar for undervisning, fri forskning, oppdragsforskning og forskningsformidling innen områdene skipsfartsøkonomi og internasjonal økonomi.

Internasjonal økonomi

SIØS arbeider med alle typer spørsmål knyttet til internasjonal økonomi og skipsfart, og har særskilt kompetanse på områdene internasjonal realøkonomi (handel, faktorbevegelser, økonomisk integrasjon og næringspolitikk), internasjonal makroøkonomi og internasjonal skattepolitikk. Forskningen ved senteret har i den senere tid vært dominert av prosjekter som har til hensikt å bidra til økt innsikt i globale, strukturelle problemer og virkninger av regional økonomisk integrasjon. Videre deltar man også aktivt i prosjekter som omhandler offentlig økonomi, nærings- og konkurransepolitikk.

Internasjonal transport

Et annet sentralt arbeidsområde for SIØS er internasjonal transport. På dette feltet har studier av konkurranseforholdet mellom ulike transportbærere i Europa og mulighetene for økt bruk av sjøtransport for å avlaste det landbaserte transportnettverket på kontinentet stått sentralt.

Maritim forskning

SIØS ser det som sin oppgave å være et bindeledd mellom den maritime næring og forskningsmiljøet ved SNF og NHH, og har gjennomført en serie prosjekter finansiert av Norges Rederiforbund, direkte rettet inn mot rederier og andre maritime bedrifter. Denne typen prosjekter har blant annet studert norske rederiers multinasjonale virksomhet, skipsbygging i Nord-Europa, og konkurransen i fergemarkedene.

Kompetansebase

SIØS' kompetansebase består av forskere ved SNF, assosierte medarbeidere ved NHH og LOS (UiB), samt ledende internasjonale økonomer som er knyttet til senteret gjennom langsiktige forbindelser. I løpet av de siste årene har man ved SIØS fått frem fem doktorgrader innen internasjonal økonomi og skipsfart, og staben inkluderer for tiden doktorgradsstipendiater.

Nettverk

Senteret er involvert i flere større EU-prosjekter, og samarbeider med sentrale forsknings- og utdanningsinstitusjoner over hele Europa. Spesielt nær kontakt har man til London School of Economics, University of Glasgow, Institute for Graduate Studie, Geneve og The Research Institute of Industrial Economics (IUI), Stockholm. Den vitenskapelige staben ved SIØS deltar i flere internasjonale forskningsnettverk, og har vært blant de fremste i Europa til å ta initiativ til dannelse av nettverk.

Næringspolitikk på like vilkår?

Noen prinsipielle betraktninger

Nils-Henrik M. von der Fehr*,**

Universitetet i Oslo

*Forfatteren er professor i økonomi ved Universitetet i Oslo og arbeider særlig med næringsøkonomiske problemstillinger. Han var i perioden 1995-98 medlem av Forum for verdiskaping og i perioden 1997-2001 medlem av Næringslovutvalget.

**Forfatteren er takknemlig for nyttige diskusjoner med og kommentarer fra Kåre P. Hagen, Einar Hope, Karen Helene Midelfart Knarvik, Victor Norman, Guttorm Schjelderup og Tony Venables. Artikkelen bygger på arbeid i forbindelse med prosjektet "Internasjonalisering og økonomisk politikk" ved SIØS, NHH, finansiert av Norges forskningsråd.

1. Innledning

En gjenganger i den politiske debatt er hvorvidt næringspolitikken bør være nøytral. Ofte har utgangspunktet for debatten vært hvorvidt det er riktig å gi økonomisk støtte til enkeltbedrifter, en problemstilling som gjerne dukker opp når store bedrifter er kommet i vanskeligheter, og som var særlig aktuell i nedgangsperioden på 1970- og 80-tallet. Etter hvert synes det som om problemstillinger omkring næringsstøtte på bedriftsnivå har fått mindre aktualitet (selv om de på ingen måte er forsvunnet), og spørsmålet om næringspolitisk nøytralitet har kommet til å dreie seg mer om hvorvidt virkemidlene skal differensieres mellom næringer.

Denne debatten skjøt nylig fart etter publiseringen av sluttrapporten fra prosjektet "Et verdiskapende Norge" (Reve og Jakobsen, 2001). I boken argumenterer Torger Reve og Erik W. Jakobsen for at myndighetene bør konsentrere den næringspolitiske innsatsen til utvalgte deler av næringslivet. Argumentasjonen tar utgangspunkt i at det finnes enkelte, positive forbindelseslinjer innenfor næringslivet, og mellom næringslivet og andre deler av samfunnet, som aktørene selv ikke nødvendigvis tar tilstrekkelig hensyn til. Slike indirekte virkninger, eller eksterne effekter, kan oppstå mellom leverandører og deres kunder (f.eks. ved at krevende kunder stimulerer leverandørene til å bli mer effektive og tilby produkter av bedre kvalitet), mellom konkurrerende bedrifter (f.eks. ved at kunnskap om teknologi, produkter og markeder flyter mellom bedriftene) og mellom næringslivsbedrifter og andre institusjoner (f.eks. ved at kunnskap fra forskningsinstitusjoner tilflytter bedriftene og gir grunnlag for innovasjon). En næringsklynge er en gruppe aktører mellom hvilke disse eksterne effekter er særlig sterke. Reve og Jakobsen mener ha påvist at det finnes tre sentrale næringsklynger i Norge – sjømat, energi og maritim – og at næringspolitikken derfor særlig bør ta sikte på å stimulere disse klyngene.

Reve og Jakobsen gir med andre ord både en begrunnelse for hvorfor næringspolitikken bør differensieres og en anvisning på hvor innsatsen skal settes inn. Analysen har imidlertid fått tildels sterk kritikk, både i den alminnelige debatt og, ikke minst, fra fagøkonomer. Erling Holmøy skriver blant annet at *"det empiriske arbeidet er ikke fokusert tilstrekkelig mot å avdekke eksterne effekter som ikke allerede er internalisert av bedriftene, og det mangler kvalitet når det gjelder identifikasjon av det som er interessante eksterne effekter fra et politisk synspunkt"* (Holmøy, 2001; se også Sørgeard, 2001, og Isachsen, 2002). Kritikerne har altså hatt innvendinger både mot den faglige kvaliteten ved analysen, men også mot de næringspolitiske anbefalinger forfatterne har trukket av den.

Jeg skal ikke gå inn debatten om prosjektet "Et verdiskapende Norge", og langt mindre trekke noen konklusjoner med hensyn til hvilke næringer som eventuelt bør prioriteres i næringspolitikken. Mitt formål er begrenset til å se nærmere på hvilke argumenter som kan ha gyldighet i en diskusjon næringspolitikkenes nøytralitet. Mer spesielt skal jeg diskutere hvilken innsikt økonomisk teori kan bidra med for å belyse det prinsipielle spørsmål om hvorvidt næringspolitikken overhodet bør differensieres.

Generelt sett er altså spørsmålet hvorvidt myndighetenes næringspolitiske engasjement skal begrenses til generelle virkemidler (som skatteregler, lovgivning, finanspolitikk) eller om man skal utvikle virkemidler som differensierer mellom næringer og/eller bedrifter. I vid forstand omfatter næringspolitikken et bredt sett av virkemidler, inklusive lover og regler av betydning for næringslivet, skatter og avgifter, offentlige innkjøps- og anbudsregler, statens eiermessige engasjement, bidrag til forsknings- og undervisningsinstitusjoner, samt direkte, finansiell støtte til bedriftene selv. Sett fra bedriftenes synsvinkel er det kanskje ikke valget av virkemiddel som er viktigst, men snarere den samlede virkning av

virkemidlene sett under ett. Dersom vi abstraherer fra ulikhetene mellom virkemidlene, og bare fokuserer på deres virkning på bedriftenes økonomi, kan vi måle den næringspolitiske innsatsen i form av det vi kunne kalle "næringsstøtte". Spørsmålet om næringspolitikkenes nøytralitet kan derved formuleres som hvorvidt noen bedrifter (enkeltvis eller i grupper) skal motta mer næringsstøtte enn andre.

Selv med denne formuleringen kan ikke spørsmålet besvares uten en nærmere presisering av hva vi skal mene med at "næringsstøtten er nøytral". Støtten kan være nøytral *ex ante*, i den forstand at alle bedrifter (eller aktører) har like muligheter for å bli funnet støtteverdige. Dette forhindrer ikke at den faktiske støtten kan variere mellom bedriftene. Et krav om at støtten skal være nøytral *ex post* – i den forstand at alle bedrifter får lik støtte – er derfor mer krevende å oppfylle. I det følgende skal vi først og fremst diskutere nøytralitet i *ex ante* forstand, men også se på hvorvidt støtten bør være nøytral *ex post*.

Uaktet om perspektivet er *ex ante* eller *ex post*, kan det også spørres om nøytralitet skal knyttes til den økonomiske verdi av næringsstøtten. For det første vil omfanget av støtten kunne variere med karakteren og omfanget av virksomheten, selv om virkemidlet for så vidt er nøytralt utformet. For eksempel vil en generell nedsettelse av arbeidsgiveravgiften først og fremst komme arbeidsintensive bedrifter til gode, mens gunstige avskrivningsregler vil bety mest for kapitalintensive bedrifter. For det andre vil et gitt støttebeløp ha forskjellig betydning avhengig av virksomhetens størrelse. For eksempel vil et gitt omstillingstilskudd ha større betydning for små enn for store bedrifter. I det følgende fokuserer vi på den absolutte verdi av næringsstøtten.

2. En enkel modell

Vi starter analysen med å betrakte en enkel og stilisert problemstilling: Hvordan skal en gitt sum av offentlige midler fordeles mellom et bestemt antall virksomheter?

Som nevnt ovenfor, kan en i prinsippet måle den næringspolitiske innsatsen ved hva den ville tilsvare i direkte, økonomisk næringsstøtte. Vi tenker oss med andre ord at myndighetenes virkemidler kan betraktes som en total, økonomisk ramme, der utformingen av virkemidlene påvirker fordelingen av rammen mellom aktørene i næringslivet. Alternative utformninger av virkemidlene tilsvarer altså ulike måter å fordele næringsstøtten på.

Ved å la rammen være gitt, ser vi bort fra problemstillinger knyttet til selve nivået på den næringspolitiske innsatsen. I og med at problemstillingen dreier seg om ønskeligheten av at næringspolitikken skal være nøytral, er det naturlig å abstrahere fra spørsmålet om det næringspolitiske aktivitetsnivået som sådan. Vi fokuserer med andre ord på forholdet mellom ulike, næringspolitiske interesser, og ser bort fra eventuelle konflikter mellom næringslivets interesser og andre interesser.

Vi bruker begrepet "virksomheter", som kan fortolkes enten som enkeltbedrifter eller som bestemte grupper av bedrifter, for eksempel de som tilhører samme næring (eller næringsklynge). Antagelsen om at antallet virksomheter er gitt, representerer ingen egentlig begrensning av analysen. Det er ingenting i veien for å betrakte enkelte av virksomhetene som potensielle, det vil si som virksomheter som eventuelt vil kunne starte opp (kanskje avhengig av den offentlige støtten).

I dette avsnittet skal vi studere problemstillingen under forutsetning av at myndighetene har full informasjon om alle relevante sider ved virksomheten til det aktuelle virksomhetene. Det vil si at egenskapene til hvert enkelt virksomhet er kjent for myndighetene, herunder hvilken betydning den offentlig støtten vil ha for virksomheten. Vi kommer inn på problemstillinger knyttet til at myndighetene mangler slik relevant informasjon i neste avsnitt.

Jeg skal presisere forutsetningene ytterligere i form av en formell modell. La antallet virksomheter være n ($\leq \infty$). La videre $x_i(r_i)$ være (den samfunnsøkonomiske) avkastningen (eller merverdien) av virksomhet i når støtten til virksomheten er $r_i \geq 0$, $i = 1, 2, \dots, n$. Støtte under et viss, kritisk minstegrense gir ingen uttelling på avkastningen; spesielt antar vi at $x_i(r_i) = 0$ når $0 \leq r_i \leq \bar{r}_i$. For støtte utover denne grensen (dvs. $r_i > \bar{r}_i$), er avkastningen stigende, konkav og to ganger kontinuerlig deriverbar; det vil si, $x'_i(r_i) > 0$, $x''_i(r_i) \leq 0$ og $x'(r_i) \rightarrow 0$ når $r_i \rightarrow \infty$. Vi lar R angi det totale støttebeløpet som er tilgjengelige for fordeling på virksomhetene og antar at formålet er å maksimere den totale avkastningen i virksomhetene.

Basert på disse forutsetningene, kan vi utlede følgende resultat:

Resultat:: Anta at $\sum_{i=1}^n r_i \leq R$. Da finnes det et sett $I^* \subseteq \{1, 2, \dots, n\}$, slik at den optimale fordelingen av støtten $r^* = \{r_1^*, r_2^*, \dots, r_n^*\}$ er karakterisert ved

1) $r_i^* > 0$ hvis og bare hvis $i \in I^*$, og

2) $x'_i(r_i^*) = \lambda > 0$, $i \in I^*$.

Bevis: Den totale gevinsten for en gitt allokering av støttebeløpet $r = \{r_1, r_2, \dots, r_n\}$ er gitt ved

$$W(r) = \sum_{i=1}^n x_i(r_i). \quad (1)$$

La $I \subseteq \{1, 2, \dots, n\}$ være definert slik at $r_i > 0$ hvis $i \in I$ og $r_i = 0$ ellers. Gitt I , er en nødvendig forutsetning for maksimering av $W(r)$ gitt $\sum_{i=1}^n r_i(x_i) \leq R$ at

$$\frac{\partial W}{\partial r_i} = \lambda \quad (2)$$

for en $\lambda > 0$, som impliserer

$$x'_i(r_i) = \lambda > 0, \forall i \in I. \quad (3)$$

La W^I være definert som den største, samlede avkastning gitt at støtten bare gis til virksomheter i settet I . La videre x_i^I være den optimale avkastningen av virksomhet i gitt I . En nødvendig forutsetning for at I^* skal være en del av den optimale fordelingen er at, for $\forall I \neq I^*$,

$$W^{I^*} \geq W^I \quad (4)$$

eller

$$\sum_{i \in I^*} x_i^{I^*} \geq \sum_{i \in I} x_i^I \quad (5)$$



Problemet med å fordele støtten består altså av to deler – en optimal seleksjon av virksomheter på den ene side og en optimal fordeling av støtten innenfor settet av støtteverdige virksomheter på den annen. Det skal nemlig bare gis støtte til et (del)sett av virksomhetene. Blant de virksomheter som får støtte, skal støtten fordeles slik at gevinsten (dvs. økningen i avkastning) ved å utvide støtten marginalt, er den samme for alle virksomhetene. Nedenfor diskuterer vi noen implikasjoner av dette resultatet.

Forutsetningen om at den offentlige støtten må være over en viss minstegrense for å gi noen økning i den samfunnsøkonomiske avkastningen, kan tolkes på to forskjellige måter. For det første kan det være faste kostnader forbundet med å administrere støtten til en gitt virksomhet. En rekke administrative oppgaver, så som å behandle søknader, vurdere virksomhetene, overføre støttebeløpet, samt å kontrollere at støtten brukes i overensstemmelse med forutsetningene, må utføres mer eller mindre uavhengig av omfanget av den støtten som gis. For det andre kan det være stordriftsgevinster i anvendelsen av støtten. Dersom støttebeløpet anvendes til for eksempel å etablere nye produksjonsfasiliteter, til å opptrening av personale eller til organisatoriske endringer, kreves det gjerne en viss minsteinnsats for at prosjektet skal kunne gjennomføres. Uansett; dersom den overhodet skal få noen positiv effekt, må støtten til den enkelte virksomhet overstige et visst minimum.

Eksistensen av skalafordeler impliserer at det generelt sett ikke skal gis støtte til alle virksomheter. Spesielt følger det at dersom den totale støtten er begrenset i forhold til antallet kandidater, skal støtte konsentreres til de mest verdifulle virksomhetene:

Resultat: Anta at $R \leq \sum_{i=1}^n \bar{r}_i$. Da er $I^* \subset \{1, 2, \dots, n\}$, eller $r_i^* = 0$ for minst en $i \in \{1, 2, \dots, n\}$.

Den angitte betingelsen for resultatet – om at støtten ikke er tilstrekkelig stor til at avkastningen kan økes i alle virksomhetene – er generelt sett for restriktiv. Selv i tilfeller der støtten er tilstrekkelig stor til at den for så vidt kunne fordeles på en måte som gjorde at avkastningen økte i alle virksomheter, kan det være optimalt å begrense støtten til en del av virksomhetene. Ved å konsentrere ressursene, vil innsparingen ved ikke å måtte dekke minsteinnsatsen i noen virksomheter kunne brukes til å øke avkastningen i de virksomhetene som får støtte. Spesielt har vi at for $I \supset I^*$, impliserer (5) at

$$\sum_{i \in I^*} [x_i^{I^*} - x_i^I] \geq x_j^I, \quad j \in I, j \notin I^* \quad (6)$$

Det følger umiddelbart fra det ovenstående at ikke alle virksomheter skal behandles likt, i hvert fall ikke *ex post*. Selv om virksomhetene i utgangspunktet er identiske, vil ikke alle få støtte. Mer generelt vil støtten til virksomhetene variere avhengig av både den marginale og av den samlede virkningen. For enhver virksomhet i som mottar støtte, kan den samlede avkastningen av støtten skrives

$$x_i(r_i) = \int_{\bar{r}_i}^{r_i} x_i'(\rho) d\rho. \quad (7)$$

En virksomhet har med andre ord større sjanse for å motta støtte dersom den kritiske støttegrensen er lav og den marginale avkastningen av støtten er høy. Virksomheter der støtten gir høy marginal avkastning selv for høye støttenivåer, vil gjennomgående motta store støttebeløp.

Selv om virksomhetene behandles ulikt *ex post*, kunne en i prinsippet tenke seg at virksomhetene ble behandlet likt *ex ante*, i hvert fall i en sannsynlighetsmessig forstand. Anta igjen at alle virksomhetene er like, men at det totale støttebeløpet ikke er tilstrekkelig stort til å gi positiv avkastning i alle virksomheter. Da ville *ex ante* nøytralitet bli ivaretatt dersom de utvalgte virksomheter ble trukket tilfeldig, slik at hver virksomhet hadde samme sannsynlighet for å bli trukket ut. Ikke desto mindre gjenstår det faktum at så lenge totalbudsjettet er gitt, blir en tvunget til å forskjellsbehandle virksomheter som i utgangspunktet er identiske.

Hvor stor støtte det enkelte virksomhet bør motta, avhenger ikke bare av karakteristika ved virksomheten som sådan; det avhenger også av egenskaper ved de konkurrerende virksomheter. For eksempel kan en rekke små virksomheter – som hver har en lav kritisk minstegrense og høy marginal avkastning – fortrenge en virksomhet som ville gi større avkastning en hver av de små virksomhetene dersom støttebeløpet var tilstrekkelig stort, men som har en høy kritisk minstegrense for at støtten overhodet skal gi avkastning. På den annen side kan en stor virksomhet – som gir høy marginal avkastning selv for store støttebeløp – konkurrere ut mindre virksomheter som hver og en bare bidrar marginalt til verdiskapningen. Kort sagt, den enkelte virksomhet kan ikke sees isolert – den må sees på som en del av et hele.

Bemerk at ovenstående argumentet gjelder selv om det ikke er noen direkte forbindelse mellom virksomhetene som sådan. Det er det faktum at virksomhetene konkurrerer om et begrenset budsjett som etablerer en slik (indirekte) forbindelse. I tillegg kan det naturligvis være direkte virkninger som innebærer at avkastningen av den enkelte virksomhet avhenger ikke bare av støtten til virksomheten som sådan, men også av hvilken støtte som gis til andre virksomheter. Generelt sett kan vi få frem dette ved å formulere sammenhengen mellom fordeling av støtten og avkastningen i prosjekt i på følgende måte:

$$x_i = x_i(r_1, r_2, \dots, r_n) \quad (8)$$

Slike forbindelser kan skyldes positive eksternaliteter eller synergier (kfr. diskusjonen i innledningen). Dersom det for eksempel foregår kunnskapsoverføring mellom virksomhetene, slik at deltagere i en virksomhet lærer fra erfaring vunnet i andre, kan avkastningen i en bestemt virksomhet avhenge positivt av nivået på aktiviteten i andre virksomheter, som igjen kan avhenge av den støtten disse virksomhetene mottar. Slike eksternaliteter forsterker behovet for å se virksomhetene som et hele. Poenget er imidlertid at selv om det ikke finnes slike direkte forbindelser mellom virksomhetene, kan en ikke avgjøre hvor stor støtte et bestemt virksomhet bør motta uten å ta hensyn til hvordan tildelingen vil påvirke avkastningen i andre virksomheter.

Dette bringer oss til essensen av den økonomiske innsikten: Allokeringen av ressurser må evalueres i henhold til alternativverdi prinsippet. Hvorvidt en virksomhet kan anses fortjent til støtte, avhenger av om merverdien ved å støtte denne virksomheten er større en den

merverdi som kan oppnås ved å støtte andre virksomheter istedenfor. Dette er en måte å fortolke betingelsen i ligning (6) ovenfor på; gitt det optimale settet av støtteverdige virksomheter, skal det ikke finnes noe virksomhet utenfor dette settet slik at gevinsten ved å støtte denne virksomheten overstiger tapet ved å redusere støtten til virksomhetene som allerede mottar støtte. Den er denne reduserte verdien av andre virksomheter som utgjør den virkelige kostnaden ved å støtte en bestemt virksomhet. Dersom denne alternativverdien tilfeldigvis skulle være den samme uansett hvilken virksomhet vi ser på, blir verdien på testkriteriet det samme overalt. Generelt sett er det imidlertid det fundamentale prinsippet som skal anvendes på en ikke-diskriminerende måte, ikke testkriteriet som sådan.

Det faktum at hele porteføljen av virksomheter må evalueres som en helhet, tilsier at det ikke uten videre er noen enkel måte å implementere den optimale løsningen på. At den marginale avkastningen bør være den samme blant alle støtteverdige virksomheter, kunne tilsi at det burde anvendes et prisbasert instrument – en form for subsidium. Problemet med utvelgelse av støtteverdige virksomheter gjenstår imidlertid, og krever en form for avgrensning mellom de virksomhetene som skal ha støtte og de som ikke skal ha det.

3. Mangelfull informasjon

Analysen i foregående del var basert på en forutsetning om at myndighetene har fullkommen informasjon om alle relevante forhold vedrørende de aktuelle virksomhetene. En kunne kanskje tro at denne forutsetningen var avgjørende for konklusjonene, spesielt når det gjelder ønskeligheten av å differensiere støtten. Det er imidlertid ikke tilfellet. Selv om myndighetene har begrenset innsikt i det enkelte virksomhet, bør de utnytte den informasjonen de har – litt informasjon er også informasjon. Det er bare i det ekstreme tilfellet at man ikke har relevant informasjon overhodet – slik at virksomhetene fremstår som helt like og at derfor alle støtteverdige virksomheter måtte få like stor støtte – at mangelfull informasjon i seg selv kunne tilsi at virksomhetene ikke skulle forskjellsbehandles.

For å vise dette poenget, er det tilstrekkelig med en enkel reformulering av modellen som ble presentert i forrige del. La \tilde{x}_i være den realiserede avkastning i virksomhet i , og anta at myndighetene oppfatter denne som en usikker størrelse med sannsynlighetsfordeling F_i . Vi lar x_i være den forventede avkastningen i virksomheten; det vil si,

$$x_i = \int_{-\infty}^{\infty} \xi dF_i(\xi). \quad (9)$$

Dersom myndighetene baserer seg på forventede størrelser når de velger ut og fastsetter størrelsen på den offentlige støtten, blir analysen akkurat som ovenfor.¹ I så fall vil det være virksomhetene der støtten gir høyest forventet, snarere enn faktisk, avkastning som bør prioriteres. Bortsett fra denne endrede fortolkningen, blir imidlertid konklusjonene de

¹ Det kan også tenkes at myndighetene misliker risiko, i den forstand at mer risikable virksomheter anses som mindre støtteverdige. Det er ikke vanskelig å tilpasse analysen for å ta hensyn til dette også (en mulighet ville være å definere X_i som sikkerhetsekvivalenten til avkastningen av virksomheten i), uten at det ville få noen vesentlig innflydelse på konklusjonene.

samme; så lenge det samlede budsjettet er gitt, bør støtten differensieres i henhold til ulikheter virksomhetene imellom.

Mangelfull informasjon kan imidlertid få betydning for tildeling av støtte dersom budsjettet ikke er gitt, men tildelingen istedenfor avhenger av (forventningene om) avkastningen av virksomhetene. Anta for eksempel at myndighetene har et avkastningskrav ρ til næringsstøtten, slik at det bare er virksomheter som kan gi minst denne avkastningen, som anses som støtteverdige (dvs. de som tilfredsstillers $x_i^*/r_i^* \geq \rho$). Gitt at virksomheten finnes støtteverdig, skal i så fall støtten dimensjoneres slik at den marginale avkastningen i virksomheten er lik avkastningskravet (dvs. r_i^* velges slik at $x_i'(r_i^*) = \rho$). Det kan godt tenkes at virksomhetene ikke tilfredsstillers avkastningskravet i forventningsmessig forstand, selv om det er høy sannsynlighet for at noen av virksomhetene vil gjøre det. Myndighetenes problem er med andre ord at selv om de vet at noen virksomheter er støtteverdige, vet de ikke hvilke som er det. Mangelfull informasjon representerer altså en kostnad som reduserer ønskeligheten av å tildele næringsstøtte som sådan. Resultatet blir mindre differensiering – i den forstand at flere virksomheter faller utenom – i og med at myndighetene ikke kan se forskjell dem.

4. Incitamentener til egeninnsats

Så langt har diskusjonen vært basert på en forutsetning om at det er en helt mekanisk sammenheng mellom avkastningen i virksomhetene og den næringsstøtten de mottar. I praksis vil avkastningen avhenge av mange forhold, også forhold som aktørene selv har herredømme over. Der støtten har betydning for mottagernes egeninnsats, bør man ved utformningen av kriteriene ta hensyn til hvordan de påvirker incitamentene til å yte slik innsats.

Anta nå at avkastningen av virksomhetene avhenger ikke bare av omfanget av offentlig støtte, men også av aktørens egeninnsats, slik at når støtten er r_i , og egeninnsatsen er e_i , er avkastningen av virksomheten i gitt ved $x_i(r_i, e_i)$. Anta videre at egeninnsatsen avhenger av omfanget av støtten, slik at når støtten r_i , er egeninnsatsen $e_i(r_i)$.

Da kan førsteordensbetingelsen for optimal fordeling av støtte mellom de støtteverdige virksomhetene i ligning (3) ovenfor skrives

$$\frac{\partial x_i}{\partial r_i} + \frac{\partial x_i}{\partial e_i} \frac{de_i}{dr_i} = \lambda. \quad (10)$$

Som i forrige del ser vi at på marginen skal avkastningen av offentlige støtte være den samme i alle virksomheter som får støtte. Virkningen av støtten kan imidlertid dekomponeres i to effekter – én direkte og én indirekte effekt. Den indirekte effekten går via virkningen på egeninnsatsen; offentlig støtte påvirker egeninnsatsen, som igjen får betydning for avkastningen i virksomheten. Denne indirekte effekten kan i prinsippet være både positiv og negativ, avhengig av hvordan den offentlige støtten påvirker egeninnsatsen. I noen tilfeller vil offentlig støtte øke effekten av egeninnsats – støtte og egeninnsats er med andre ord komplementære – slik at større støtte bidrar til større egeninnsats; det vil si, slik at $de_i/dr_i > 0$. Andre ganger reduserer den offentlig støtten

effekten av egeninnsatsen, slik at større støtte medfører redusert egeninnsats; det vil si, slik at $de_i/dr_i < 0$.

Sammenhengen mellom offentlig støtte og egeninnsats kan få betydning for i hvilken grad et bestemt virksomhet vil bli funnet støtteverdige. Fra uttrykket (10) kan vi avlede følgende betingelse:

$$\frac{r_j/x_j}{\varepsilon_j^{xr} + \varepsilon_j^{xe} \varepsilon_j^{er}} = \frac{r_k/x_k}{\varepsilon_k^{xr} + \varepsilon_k^{xe} \varepsilon_k^{er}} \quad (11)$$

der $\varepsilon_i^{xr} = [dx_i/dr_i][r_i/x_i]$, $\varepsilon_i^{xe} = [dx_i/de_i][e_i/x_i]$ og $\varepsilon_i^{er} = [dx_i/dr_i][r_i/x_i]$. På venstre side av likhetstegnet står støtten til virksomhet j målt i forhold til den totale avkastning i virksomheten over brøkstrekken, mens virkningen av større offentlig støtte til virksomheten (skrevet på elastisitetsform) står under brøkstrekken. På høyre siden står det tilsvarende forholdet for virksomhet k . Som ovenfor er virkningen av offentlig støtte splittet i henholdsvis en direkte og en indirekte effekt, der den sistnevnte igjen kan splittes i effekten av egeninnsats på avkastningen og effekten av støtte på egeninnsatsen. Elastisitetene kan fortolkes som forholdet mellom den prosentvise økningen i henholdsvis den avhengige og den uavhengige variabelen. Som det fremgår av uttrykket, vil den relative støtten være størst til den virksomheten der virkningen av støtten er sterkst. Alt annet like vil den relative støtten være større desto sterkere den indirekte virkningen er; det vil si, desto større positiv innvirkning støtten har på egeninnsatsen.

Det resultatet vi her har beskrevet, korresponderer til resultatene i teorien for optimal beskatning og andre situasjoner der aktørenes beslutninger avhenger av rammebetingelser fastlagt av det offentlige. I slike tilfeller bør rammebetingelsene utformes under hensyntagen til virkningen på aktørenes tilpasning. Dersom virkemidlet stimulerer til en ønsket innsats, bør det doseres kraftigere enn om det ikke hadde vært noen slik incitamentsvirkning. Av samme grunn bør en være forsiktig med å bruke virkemidler som forvirr tilpasningen på en uheldig måte; jo sterkere utslaget er, desto forsiktigere bør virkemidlet doseres.

Resultatene kan også sees som analoge til de en finner i teorien for optimale auksjoner, turneringer og andre situasjoner der flere aktører konkurrerer om en knapp ressurs og der deres innsats avhenger av konkurransereglene.² I slike situasjoner finner en ofte at incitamentene skal vris i favør av de svakeste aktørene, fordi de sterkeste blir nødt til å øke innsatsen når de får et handikap. For å illustrere dette poenget, skal vi se på et spesialtilfelle av modellen ovenfor.

Anta at for gitt støtte og egeninnsats kan avkastningen i virksomhet i skrives på følgende måte:

$$x_i(r_i, e_i) = f(r_i + e_i) - \alpha_i c(e_i). \quad (12)$$

Første ledd på høyre side av uttrykket representerer bruttogevinsten ved offentlig støtte og/eller egeninnsats. Formuleringen innebærer at offentlig støtte og egeninnsats er perfekte substitutter; egeninnsats kan erstatte støtte enhet for enhet, og *verse versa*. Det antas at bruttogevinsten er en stigende og konkav funksjon (dvs. $f' > 0, f'' < 0$). Andre ledd representerer den privatøkonomiske omkostningen ved egeninnsatsen. Det antas at omkostningsfunksjonen er stigende og konveks (dvs. $c' > 0, c'' > 0$). Legg merke til at

² Se Klemperer (2000) for en oversikt over litteraturen om auksjoner.

sammenhengen mellom avkastningen i virksomhetene og henholdsvis støtten og egeninnsatsen er symmetrisk for alle virksomhetene, bortsett fra skaleringskonstanten α_i ; jo lavere denne konstanten er, desto mindre kostbar er innsatsen.

Anta videre at egeninnsatsen bestemmes etter at den offentlige støtten er fastlagt. Spesielt antas det at egeninnsatsen velges slik at avkastningen i virksomheten maksimeres; det vil si,

$$\max_{e_i} f(r_i + e_i) - \alpha_i c(e_i). \quad (13)$$

Førsteordensbetingelsen for dette problemet er $f'(r_i + e_i) = \alpha_i c'(e_i)$, som impliserer

$$\begin{aligned} \frac{de_i}{dr_i} &= \frac{-1}{1 - \alpha_i c''/f''} \in (-1, 0) \\ \frac{de_i}{d\alpha_i} &= \frac{-c'}{c'' - f''} < 0 \end{aligned} \quad (14)$$

Som det fremgår av uttrykket på øverste linje i (14), er egeninnsatsen avtagende i den offentlige støtten. En gitt økning i støtten vil imidlertid ikke medføre en like stor nedgang i egeninnsatsen – den offentlige støtten vil med andre bare føre til en delvis fortregning av egeninnsatsen. Uttrykket på nederste linje viser at egeninnsatsen er lavere desto høyere kostnadene ved egeninnsats er.

Setter vi inn i uttrykket for optimal støtte til virksomheten i ligning (10) og utnytter førsteordensbetingelsen for optimal egeninnsats, reduseres uttrykket til $f'(r_i + e_i) = \lambda$. Fra dette finner vi:

$$\frac{dr_i}{d\alpha_i} = -\frac{de_i}{d\alpha_i} < 0. \quad (15)$$

Gitt at virksomheten overhodet er støtteverdige, vil altså den optimale støtten være lavere desto mindre kostbar egeninnsatsen er. Svake virksomheter – i den forstand at de har beskjeden tilgang til egeninnsats (f.eks. ved at egenkapitalen er knapp eller kostbar) – vil altså bli begunstiget i forhold til sterkere virksomheter. Selv om virksomhetene ikke er forskjellige på andre måter, vil det faktum at aktørene har ulike muligheter for selv å kunne bidra, medføre at virksomhetene skal forskjellsbehandles.

5. Utvikling, informasjon og læring

Så langt har vi resonnet som om virkemiddelbruken fastsettes en gang for alle. I praksis vil naturligvis næringspolitikken endre seg over tid og virkemidlene bli justert ettersom forholdene i næringslivet utvikler seg. Slik må det også være, i hvert fall dersom man har ambisjoner om å tilpasse virkemiddelbruken til forholdene i den enkelte næring eller bedrift. Optimal tilpasning av politikken fordrer også at myndighetene tilpasser virkemidlene ettersom man får ny kunnskap om virksomhetene. Det kan være vanskelig å vite på forhånd hvor den næringspolitiske innsatsen vil gi størst avkastning, men dette kan bli klarere ettersom virksomhetene utvikles. Det kan derfor være fordelaktig å tildele støtten etappevis, slik at tidligere resultater får betydning for senere tildelinger.

Dersom resultatene i den enkelte virksomhet lar seg kvantifisere, kan tilpasningen av virkemiddelbruken graderes etter tidligere oppnådde resultater. Spesielt vil det være optimalt å vri støtten gradvis mot virksomheter der resultatene indikerer at potensialet for videre utvikling er spesielt stort. Under forutsetning av at den offentlige støtten er begrenset, vil det, som vi har sett, være et konkurranseforhold mellom virksomhetene i den forstand at økt støtte til særlig lovende virksomheter betyr redusert støtte til andre. Selve læringsprosessen tilsier imidlertid ikke i seg selv noen differensiering av virkemiddelbruken, i den forstand at behovet for å få best mulig informasjon om potensialet i den enkelte virksomhet krever en bestemt innretning av virkemidlene.

Dette er annerledes dersom det er vanskelig å måle virksomhetenes resultater, slik at en sammenligning av virksomhetene må baseres på en kvalitativ rangering.³ I dette tilfellet kan det være hensiktsmessig å diskriminere mellom virksomhetene for å få bedre informasjon om hvilke som er best. Poenget kan illustreres i et eksempel med bare to virksomheter. Anta at virksomhet 1 i utgangspunktet fremstår som mer lovende enn virksomhet 2. Dersom virksomhet 1 skulle vise seg å utvikle seg bedre enn virksomhet 2, gir dette ingen ny informasjon utover å bekrefte den opprinnelige antagelsen. Om derimot virksomhet 2 skulle utvikle seg bedre enn virksomhet 1, vil det kunne endre oppfatningen om hvor avkastningen vil være størst. Dersom de to virksomhetene har tilsvarende vilkår (eller virksomhet 2 er begunstiget), er det imidlertid ikke sikkert at det er tilstrekkelig å vite at virksomhet 2 har utviklet seg bedre enn virksomhet 1, for at en skal kunne konkludere med at virksomhet 2 faktisk er best. Om derimot virksomhet 2 får et handikap, og allikevel gjør det bedre, er det større grunn til å endre oppfatning. Selve læringsprosessen kan altså gi en selvstendig begrunnelse for å differensiere innsatsen overfor virksomhetene – i dette tilfellet ved å vri støtten mot det mest lovende prosjektet, ikke bare fordi avkastningen her kan forventes å være større, men også fordi det øker mulighetene for å lære mer om hvor avkastningen faktisk vil bli størst.

Det er flere grunner til at det kan være vanskelig å foreta en kvantitativ måling av resultatene i virksomhetene. Én grunn er at enkelte av de resultatene myndighetene er interessert i, kan være vanskelige å definere og måle presist, slik som for eksempel kunnskapsutvikling, teknologisk nyvinning og produktinnovasjon. En annen grunn kan være at man er interessert i flere, forskjellige resultater som ikke på noen enkel måte lar seg sammenligne, slik som for eksempel sysselsettingsvekst, bedriftsøkonomisk overskudd og forskningsinnsats. Det kan derfor være vanskelig å gi en samlet, kvantitativ vurdering av hvor godt den enkelt virksomhet har gjort det. I slike tilfeller er en henvist til å basere en eventuell differensiering av den næringspolitiske innsatsen på en kvalitativ vurdering som kan gi grunnlag for en rangering av virksomhetene.

Med dette utgangspunkt kan det vises at man bør gi

- nye virksomheter særlige vilkår, fordi de kan ha stort potensial. Mange nye virksomheter vil vise seg ikke være særlig gode. Blant de nye virksomhetene kan det imidlertid være noen som har muligheter for å utvikle seg til å bli svært vellykkede. Av forskjellige årsaker kan det imidlertid være at disse virksomhetene – selv om de for så vidt har stort potensial – får startproblemer som gjør at de ikke kommer ordentlig i gang eller i verste fall mislykkes helt. For å unngå et for stort frafall av slike virksomheter, kan det være optimalt å gi nye prosjekter fødselshjelp.

³ Analysen i dette avsnittet er basert på Meyer (1991). Hennes arbeid tar utgangspunkt i personalpolitikken i større organisasjoner – og spesielt behovet for å basere forfremmelser på kunnskap de ansattes egnethet – men den grunnleggende tankegangen kan overføres mer eller mindre direkte på problemet med å "plukke vinnere" i næringspolitikken.

- svake virksomheter en sjanse til, fordi de kan ha vært uheldige. Det kan være mange årsaker til at en virksomhet får problemer, og noen av dem behøver ikke nødvendigvis å være relatert til virksomhetens potensial på lenger sikt. For å unngå at lovende virksomheter går under på grunn av uheldige omstendigheter, kan det være hensiktsmessig å gi dem hjelp til å komme over vanskelighetene.
- lovende virksomheter tøffe vilkår, fordi de får bedre mulighet til å bevise sin overlegenhet. Gode resultater kan skyldes heldige omstendigheter, og ikke at virksomheten som sådan er spesielt god. Bare dersom virksomheten viser gode resultater over tid, er det grunnlag for å konkludere med at den holder mål. For å øke læringshastigheten, kan det være fordelaktig å gi lovende virksomheter et handikap. Klarer de seg godt også når vilkårene er mindre gunstige, er det større grunn til å tro at de virkelige er så gode at det kan begrunne en mer permanent økning av den offentlige innsatsen.
- vellykkede virksomheter gunstige vilkår, for at de ikke skal falle ut. Når en virksomhet først har bevist sin berettigelse, bør en legge forholdene til rette slik at den ikke skal slås ut av uheldige omstendigheter. Ulykker kan hende selv den beste, og en bør forhindre at slike hendelser får fatale følger.

Behovet for å lære mer om virksomhetene kan altså i seg selv forandre en differensiering av den næringspolitiske innsatsen. Hvor langt dette argumentet rekker, er det imidlertid vanskelig å si noe presist om. Spesielt må gevinstene ved økt kunnskap om virksomhetene avveies mot kostnadene ved å vri støtten. For eksempel vil en generell styrkning av innsatsen mot nye virksomheter gi en gevinst i form av økt overlevelsessevne for de beste virksomhetene, men også et tap ved at levetiden forlenges også for virksomheter som ikke har livets rett. Tilsvarende vil en tilstramning av vilkårene for vellykkede virksomheter øke mulighetene for at man på sikt kan øke avkastningen i disse virksomhetene, men det innebærer også en større risiko for at gode prosjekter går nedentom. Betydningen av hensynet til bedre kunnskap om virksomhetene må derfor ikke overdrives.

6. Tilpasning, påvirkning og uproduktiv ressursbruk

Ovenfor har vi forutsatt at myndighetene har full kontroll med hvilke virksomheter som vil komme i betraktning for støtte, og i hvilket omfang de vil motta den. I mange tilfeller vil imidlertid aktørene selv kunne påvirke omfanget av støtten, ved å tilpasse sine virksomheter slik at de tilfredsstillere kriteriene for støtte. Slik tilpasning er ønskelig i den grad det forbedrer virksomhetene i henhold til formålet med næringspolitikken. I mange tilfeller vil imidlertid tilpasningen være uønsket, i den grad det bare er den innbyrdes rangeringen av virksomhetene som påvirkes. Slik ressursødende innsats for å oppnå en gevinst – i dette tilfelle i form av offentlig støtte – omtales gjerne som "uproduktiv profittsøken" (eng. "rent seeking").⁴

Vi kan illustrere dette forholdet ved å se på en variant av modellen som ble presentert ovenfor i avsnittet om incitament. Anta igjen at avkastningen i virksomhet i avhenger av både offentlig støtte r_i og aktørens egeninnsats e_i ; $x_i(r_i, e_i)$. I motsetning til ovenfor antar vi imidlertid nå at aktørene bestemmer egeninnsatsen før myndighetene fastsetter støtten til virksomheten. Vi ser på en av de virksomhetene som forventer å få støtte

⁴ En klassisk behandling av uproduktiv profittsøken er gitt i Tullock (1967).

(dersom virksomheten ikke under noen omstendighet vil kunne få støtte, forsvinner naturligvis incitamentet til å påvirke omfanget av støtten).

Gitt egeninnsatsen, er myndighetenes kriterium for å bestemme omfanget av støtten gitt som i (3), dvs.

$$\frac{\partial x_i(r_i, e_i)}{\partial r_i} = \lambda. \quad (16)$$

Fra denne regelen følger at det vil være en sammenheng mellom den støtten virksomheten mottar, og egeninnsatsen i virksomheten. Ved å totaldifferensiere uttrykket ovenfor, finner vi:

$$\frac{dr_i}{de_i} = \frac{\frac{\partial^2 x_i}{\partial r_i \partial e_i}}{-\frac{\partial^2 x_i}{\partial r_i^2}}. \quad (17)$$

Under forutsetningen om at avkastningen i virksomheten er konkav i støtten (dvs. $\partial^2 x_i / \partial r_i^2 < 0$), er nevneren i brøken på høyre side i uttrykket positiv. Fortegnet til brøken er dermed bestemt av fortegnet til telleren. Dersom egeninnsatsen øker avkastningen av den offentlige støtten (dvs. $\partial^2 x_i / \partial r_i \partial e_i > 0$), vil den offentlige støtten til virksomheten være større desto større egeninnsatsen er, og *vise versa*.

Sammenhengen mellom den offentlige støtten og egeninnsatsen gir aktørene et strategisk incitament til å tilpasse egeninnsatsen med henblikk på å oppnå størst mulig støtte. Gitt sammenhengen ovenfor, kan aktørens problem formuleres som

$$\text{maks}_{e_i} x_i(r_i(e_i), e_i). \quad (18)$$

Fra førsteordensbetingelsen for dette problemet finner vi

$$\frac{\partial x_i}{\partial e_i} = -\frac{\partial x_i}{\partial r_i} \frac{dr_i}{de_i}. \quad (19)$$

Dette uttrykket leder så frem til følgende resultat:

Resultat: For gitt r_i , la e_i^* være gitt ved $\partial x_i / \partial e_i = 0$. Dersom $\partial^2 x_i / \partial e_i^2 < 0$, har vi

$$\frac{dr_i}{de_i} > (<) 0 \Rightarrow e_i > (<) e_i^*. \quad (20)$$

Dersom aktørene ikke hadde hatt noe motiv for å influere på støtten (dvs. $dr_i/de_i = 0$), ville det være optimalt å tilpasse egeninnsatsen slik at (netto) avkastning var lik null på marginen (dvs. $\partial x_i / \partial e_i = 0$). Gitt den offentlige støtten, er dette den innsatsen som gir størst avkastning i virksomheten. Det strategiske motivet gir imidlertid et incitament til å velge en annen innsats enn den som isolert sett gir størst avkastning. Dette er privatøkonomisk lønnsomt, men innebærer en form for samfunnsøkonomisk sløsing fordi

egeninnsats og offentlig støtte ikke blir optimalt tilpasset i forhold til hverandre. Fra et samfunnsøkonomisk synspunkt har økt støtte til et bestemt virksomhet en alternativkostnad i form av redusert støtte til andre virksomheter. Fra et privatøkonomisk synspunkt er denne alternativkostnaden irrelevant og verdien av offentlig støtte tilsvarende større. Derfor vil det være privatøkonomisk lønnsomt å pådra seg ekstrakostnader (i form av å velge en annen egeninnsats enn den som isolert sett gir størst avkastning) for å øke støtten til virksomheten ytterligere.

Legg merke til at for den enkelte aktør kan dette incitamentet bli større desto mer de andre aktørene gjør for å øke støtten til sine virksomheter. Det kan med andre ord være selvforsterkende effekter, der aktørene driver hverandre til gjøre mer for å øke støtten til sine virksomheter. Det var vel dette vi var vitne til i forbindelse med det statlige engasjementet i oppbyggingen av et informasjonsteknologisk virksomhet på Fornebu. Her sto flere, ulike prosjekter mot hverandre og konkurransen drev de respektive interessenter til stadig sterkere innsats for å fremme sitt eget prosjekt.

Selv om vi ofte vil forvente at det strategiske motivet på denne måten leder til overdreven egeninnsats, er dette strengt tatt ikke den eneste muligheten. I modellen ovenfor blir resultatet overoptimal egeninnsats bare dersom egeninnsatsen øker verdien av å gi offentlig støtte til virksomheten, eller, med andre ord, dersom egeninnsats og støtte er komplementære (dvs. $\partial^2 x_i / \partial r_i \partial e_i > 0$). I det motsatte tilfelle, der egeninnsats og støtte er alternative, leder det strategiske motivet til en underoptimal egeninnsats. I det eksemplet vi så på i avsnittet om incitamenter ovenfor, ville dette bli resultatet. Som vist i ligning (12), er avkastningen i dette tilfellet gitt ved $x_i(r_i, e_i) = f(r_i + e_i) - \alpha_i c(e_i)$, der f er bruttoavkastningen og $\alpha_i c_i$ er kostnaden ved egeninnsats. Da følger det at $\partial^2 x_i / \partial r_i \partial e_i = f'' < 0$, noe som impliserer at $e_i < e_i^*$. I dette eksemplet lønner det seg altså for aktørene å redusere egeninnsatsen for derved å øke støtten til virksomheten.

Et eksempel på underoptimal innsats vil være tilfeller med "krisemaksimering", der en lar være å gjennomføre tiltak som kunne forbedret utsiktene for virksomheten, for derved å fremtvinger en større offentlig deltagelse. Dette vil være særlig aktuelt i tilfeller der virksomheten står i fare for å falle fullstendig sammen, med de negative virkninger det kan ha for samfunnet forøvrig. I slike tilfeller vil myndighetene kunne bli satt i en tvangssituasjon, der de i realiteten ikke har noe valg, men er nødt til å tilføre de nødvendige ressurser for å berge virksomheten.

Modellen ovenfor fokuserer på hvordan aktører kan ha incitamenter til å tilpasse sin virksomhet, for å gjøre den berettiget til større støtte. Innsatsen for å øke støtten kan imidlertid også bli innrettet mot å påvirke selve tildelingskriteriene, eller endog de som skal fatte beslutninger om tildelingen av støtten.

Mye av næringslivet engasjement i næringspolitikken – særlig fra organisasjonenes side – dreier seg mindre om å oppnå fordeler for den enkelt aktør enn å påvirke innretningen av virkemidlene mer generelt. I noen tilfeller vil en endring av virkemiddelbruken være til fordel for alle aktører, og endog samfunnsøkonomien som sådan. Svært ofte vil imidlertid en endring av virkemidlene være til noens fordel og andres ulempe. Slik sett vil innsats rettet mot å påvirke næringspolitikken i praksis være en måte å påvirke fordelingen av det vi her har kalt næringsstøtte.

Ofte er innsatsen rettet mot myndighetene av en slik karakter at det bidrar til opplysning, og derved til en bedre utforming av næringspolitikken, enten det dreier seg om tiltak rettet mot den enkelte virksomhet eller det dreier seg om den generelle innretningen av

politikken. I noen tilfeller har imidlertid innsatsen mer karakter av å påvirke beslutningstagerne direkte, ikke først og fremst ved å påvirke beslutningsgrunnlaget, men snarere ved å påvirke beslutningstagerens oppfatninger eller preferanser. Når uttrykket "lobbying" har fått en slik odiøs klang, er det nettopp fordi det oppfattes som at egeninteresser fremmes på en måte som er til skade for fellesinteressene, gjennom overtalelse, press eller, i verste fall, korrupsjon. Her er det altså snakk om en uønsket forskjellsbehandling som skyldes uheldige eller dårlige beslutninger.

Uaktet formål og virkemidler er det klart at forsøk på å manipulere innretningen av næringspolitikken medfører reelle kostnader. For å unngå slik ressursløsning, må næringspolitikken utformes etter kriterier som i liten grad lar seg manipulere. Det betyr at kriteriene må være slik utformet at aktørene ikke finner det interessant å bruke ressurser for å påvirke politikken til egen fordel.

Det betyr ikke nødvendigvis at kriteriene skal være *ex post* nøytrale. Så lenge kriteriene er klare og entydige, og så lenge det ikke er mulig å innrette virksomheten for å tilpasse den til kriteriene, vil det ikke være noen konflikt mellom å forskjellsbehandle ulike virksomheter og å unngå at selve utformingen av virkemidlene medfører ressursødende tilpasning. I praksis kan det imidlertid være vanskelig å unngå slik tilpasning. Så lenge politikken behandler ulike virksomheter forskjellig, vil det være et incitament til å tilpasse virksomheten med henblikk på å komme i best mulig posisjon i forhold til virkemidlene. I praksis kan derfor hensynet til slik tilpasning være et argument for å gjøre virkemidlene mer nøytrale.

Hensynet til aktørenes incitamenter til å tilpasse seg, kan imidlertid være et argument for *ex ante* diskriminering. For å unngå at aktører forsøker å innrette sin virksomhet for å komme i best mulig posisjon i forhold til virkemidlene, kan det være hensiktsmessig å foreta en form for forhåndsseleksjon. Det er særlig i de tilfeller der det er relativt klart hvilke aktører (virksomheter eller næringer) som er lite aktuelle for særskilte tiltak, at det gjøres klart på forhånd hvilke aktører dette gjelder. Derved forhindrer en at disse aktørene bruker ressurser på å komme i betraktning. Samtidig kan en slik begrensning av deltagelsen redusere incitamentet for de gjenværende til å tilpasse seg.

7. Konklusjon

Økonomisk teori gir altså ikke uten videre noen begrunnelse for at næringspolitikken skal gi alle virksomheter – næringer, bedrifter eller prosjekter – like vilkår, eller det som på engelsk kalles "a level playing field", hverken i *ex ante* eller i *ex post* forstand. Tvert i mot; det er optimalt å ta hensyn til forskjeller mellom virksomhetene, slik at ressursene dirigeres dit de kaster mest av seg. Hensynet til å stimulere til produktiv egeninnsats, og mulighetene for å tilpasse politikken etter hvert som en lærer mer om virksomhetenes potensial, tilsier også at virksomhetene bør behandles forskjellig.

Det er imidlertid også argumenter som taler mot en strategi for å "plukke vinnere". Det er først og fremst faren for en ressursødende kamp om å definere kriteriene og komme i betraktning som tilsier at en bør være varsom med å utforme politikken slik at aktørene selv kan påvirke omfanget av den offentlige støtten de mottar. For å forhindre slik ressursløsning, kan det være hensiktsmessig å diskriminere *ex ante* (ved å avgrense hvilke virksomheter som kan gis særbehandling) men la støtten være nøytral *ex post* (ved å gi alle støtteverdige virksomheter like vilkår).

8. Referanser

Hagen, Kåre P., Jan I. Haaland, Per Heum, Karen Helene Midelfart Knarvik og Victor D. Normann (2002), Globalisering, næringslokalisering og økonomisk politikk, Fagbokforlaget.

Holmøy, Erling (2001), "Et verdiskapende Norge – "Pop Internationalism" på norsk?", Økonomisk Forum 55 (7), 12-16.

Isachsen, Arne J. (red.) (2002), Hva gjør oljepengene med oss, Cappelen akademiske forlag.

Klemperer, Paul D. (1999), "Auction theory: a guide to the literature", Journal of Economic Surveys 13 (3), 227-286.

Meyer, Margaret A. (1991), "Learning from coarse information: biased contests and career profiles", The Review of Economic Studies 58 (1), 15-41.

Reve, Torger og Erik W. Jakobsen (2001), Et verdiskapende Norge, Universitetsforlaget.

Sørgård, Nils E. (2001), "Næringspolitikk og utenriksøkonomi – den merkantilistiske fristelse", Økonomisk Forum 55 (9), 23-26.

Tullock, Gordon (1967), "The welfare cost of tariffs, monopolies and theft", Western Economic Journal 5, 224-32. Også utgitt i J. Buchanan et. al. (1980), Toward a theory of the rent-seeking society, Texas A&M University Press.