

# Næringspolitikk og økonomisk teori

**Av Lars Ivar H. Berge**

**Veileder: Professor Victor D. Norman**

Masterutredning i spesialfagområdet Samfunnsøkonomi ved

**NORGES HANDELSHØYSKOLE**

Denne utredningen er gjennomført som et ledd i masterstudiet i økonomisk-administrative fag ved Norges Handelshøyskole og godkjent som sådan. Godkjenningen innebærer ikke at høyskolen innestår for de metoder som er anvendt, de resultater som er fremkommet eller de konklusjoner som er trukket i arbeidet.

## Sammendrag

Denne utredningen drøfter næringspolitiske problemstillinger med utgangspunkt i økonomisk teori. Det konkluderes med at næringspolitikken bør baseres på et overordnet prinsipp om næringsnøytralitet, og ikke på et prinsipp om konkurransenøytralitet. En næringsnøytral politikk vil føre til at næringene med høyest betalingsevne for innsatsfaktorene overlever, noe som følgelig maksimerer verdiskapningen.

En viktig forutsetning for at markedet leder til effektiv næringsstruktur og ressursutnyttelse er at markedene fungerer tilfredsstillende. Myndighetenes næringspolitiske ”verktøykasse” bør dermed fylles av ”redskaper” som retter opp markedssvikt. Slike virkemidler bør rettes direkte mot kilden til markedssvikten. Næringspolitikken bør derfor rettes mot markeder, og ikke mot næringer. Begrepet næringspolitikk er derfor egentlig overflødig ettersom myndighetene bør likebehandle næringene og rette politikken mot markedssvikt, uavhengig av hvilke næringer som berøres.

Flere forhold knyttet til offentlige beslutningsprosesser taler mot en aktiv næringspolitikk. Myndighetene har store informasjonsproblemer, og inngrep for å rette opp i *markedssvikt* kan dermed ende med *styringssvikt*. Også politikeres ønsker om gjenvalg, interessegruppers lobbyvirksomhet eller opportunistiske byråkrater kan bidra til en sub-optimal næringspolitikk.

De næringspolitiske virkemidlene bør derfor utformes slik at faren for styringssvikt minimeres. Dette tilsier virkemidler som er informasjonseffektive, enkle å tolke, og vanskelig å manipulere.

## Forord

Som økonomistudent fra Årdal, et tettsted mest kjent for aluminiumsproduksjon – nå også dørproduksjon, er det naturlig, for ikke å si helt nødvendig, å fordype seg i temaet næringspolitikk. Årdøler er slagkraftige politiske dyr, og mang en diskusjon om kraftpriser og ”industripolitikk” har ført til at ”blårussen fra Handelshøgskulen” kommer på defensiven. Dette har ledet til en erkjennelse av at kunnskapsnivået er for lavt, eventuelt at debattferdighetene er for dårlige. Resultatet har uansett blitt denne utredningen, så får sommerens diskusjoner vise om de retoriske evnene holder.

Jeg vil rette en stor takk til min veileder, Professor Victor D. Norman ved NHH, som med gode ideer og fruktbare tilbakemeldinger har bidratt til at arbeidet med utredningen både har vært lærerikt og givende.

Bergen, 30. juni 2006

Lars Ivar H. Berge

<b>SAMMENDRAG</b> .....	<b>2</b>
<b>FORORD</b> .....	<b>3</b>
<b>1 INNLEDNING</b> .....	<b>6</b>
1.1    DISPOSISJON.....	8
<b>2 HVA MENER MAN MED NÆRINGSPOLITIKK?</b> .....	<b>10</b>
<b>3 ØKONOMISK POLITIKK</b> .....	<b>16</b>
3.1    EN ENKEL MODELL.....	17
3.2    ØKONOMISK POLITIKK I EN ÅPEN ØKONOMI .....	20
3.3    EN SKISSE OVER DEN ØKONOMISKE POLITIKKEN .....	21
<b>4 PRINSIPPER FOR NÆRINGSPOLITIKKEN</b> .....	<b>23</b>
4.1    NÆRINGSNØYTRALITET.....	23
4.2    KONKURRANSENØYTRALITET .....	24
4.3    KONKLUSJON .....	25
<b>5 NÆRINGSPOLITIKK OG MARKEDSSVIKT</b> .....	<b>28</b>
5.1    KOLLEKTIVE GODER.....	29
5.1.1 <i>Kunnskap og teknologi</i> .....	32
5.1.2 <i>Institusjoner for kunnskapsspredning</i> .....	33
5.1.3 <i>Et institusjonelt rammeverk for innovasjon og nyskapning</i> .....	34
5.1.4 <i>Fysisk infrastruktur</i> .....	34
5.1.5 <i>Eiendomsrettigheter og patenter</i> .....	35
5.2    EKSTERNE VIRKNINGER .....	36
5.2.1 <i>Coase-teoremet</i> .....	39
5.2.2 <i>Kunnskap og teknologi</i> .....	40
5.2.3 <i>Næringsklynger</i> .....	41
5.2.4 <i>Næringsklynger og innovasjon</i> .....	46
5.2.5 <i>Klyngeeffekter og økonomisk politikk</i> .....	47
5.3    ASYMMETRISK INFORMASJON .....	50
5.3.1 <i>Asymmetrisk informasjon i finansmarkeder</i> .....	51
5.4    UFULLKOMMEN KONKURRANSE.....	55
5.4.1 <i>Statisk og dynamisk effektivitet</i> .....	56
5.5    NÆRINGSPOLITIKK I EN ÅPEN ØKONOMI.....	58
5.5.1 <i>Skattekonkurranse og mobile bedrifter</i> .....	58
5.5.2 <i>Strategisk handelspolitikk</i> .....	60
5.5.3 <i>Nasjonale vinnere</i> .....	61

5.6	EGENINNSATS OG STRATEGISK TILPASNING .....	63
5.6.1	<i>Egeninnsats</i> .....	64
5.6.2	<i>Strategisk tilpasning</i> .....	65
5.7	MARKEDSSVIKT OG NÆRINGSNØYTRALITET .....	66
<b>6</b>	<b>INTERESSEGRUPPER OG POLITIKK.....</b>	<b>68</b>
6.1	KILDER TIL STYRINGSSVIKT .....	69
6.1.1	<i>Informasjonsproblemer</i> .....	69
6.1.2	<i>Rasjonelle og nyttemaksimerende aktører</i> .....	70
6.1.3	<i>Transaksjonskostnader</i> .....	71
6.2	RENT SEEKING.....	73
6.2.1	<i>Korrupsjon</i> .....	77
6.3	POLITIKERE OG VALG .....	78
6.3.1	<i>Stemmemaksimering</i> .....	78
6.4	INTERESSEGRUPPER .....	82
6.5	INTERESSEGRUPPER OG POLITIKK: OPPSUMMERING .....	84
<b>7</b>	<b>KONSTITUSJONELLE GRENSER FOR NÆRINGSPOLITIKKEN .....</b>	<b>86</b>
<b>8</b>	<b>KONKLUSJONER OG OPPSUMMERING .....</b>	<b>89</b>
<b>9</b>	<b>LITTERATURBRUK.....</b>	<b>95</b>
<b>10</b>	<b>REFERANSER .....</b>	<b>97</b>

# 1 Innledning

Få deler av den økonomiske politikken har blitt mer debattert de siste årene enn næringspolitikken. Partene står steilt mot hverandre, og det synes å være en grunnleggende motsetning mellom de som ønsker en selektiv politikk for å fremme enkelt næringer, og de som ønsker en politikk som fokuserer på å skape best mulig generelle rammevilkår for næringslivet.

Særlig i forbindelse med nedleggelse og omstillingsprosesser i industrien har debatten blusset opp. Fagforeninger, interessegrupper og lokalsamfunn har krevd handling fra politikerne, som på sin side ikke har maktet - eller villet gjøre noe særlig. Nedleggelsen av papirfabrikken Union i Skien i valgkampinnspurten i 2005 førte til at næringspolitiske spørsmål ble satt øverst på agendaen, og den nyvalgte rød-grønne regjeringen bebudet ved sin tiltredelse at begrepet ”næringsnøytralitet” skulle begraves, og at ”verktøykassen” igjen skulle bli fylt.<sup>1</sup>

Kravet om en ny næringspolitikk har ikke bare kommet fra industrien og venstresiden i norsk politikk, men også fra redere, IKT-næringen og ulike forskningsmiljøer som for eksempel Sintef. Felles for de fleste av kravene til næringene er at akkurat deres næring må ha særbehandling; som lavere skatt, statlig støtte til infrastruktur, eller økte offentlige forskningsbevilgninger.

Argumentasjonen fra de enkelte næringene virker tilsynelatende solid; uten kraftsubsidier forsvinner viktige industriarbeidsplasser i distriktene, og uten rammevilkår på linje med andre land forsvinner de fleste av arbeidsplassene i maritim sektor. Tilsvarende blir det hevdet at økte forskningsmidler er avgjørende for verdiskapningen i Norge etter at oljen tar slutt. Uansett om målet er å bevare dagens næringer og bedrifter, eller å legge til rette for fremtidens, synes konklusjonen fra mange grupper å være den samme; Norge trenger en ny, aktiv næringspolitikk.

---

<sup>1</sup> Jeg har i arbeidet med utredningen brukt det klisjépregede uttrykket ”verktøykassen” om myndighetenes ulike næringspolitiske virkemidler, men registrerer at Næringsministeren har erstattet uttrykket med ”smykkeskrinet”.

Også på den akademiske arena har næringspolitiske tema blitt grundig debattert de siste årene. Særlig førte boken ”Et verdiskapende Norge”<sup>2</sup> til mye diskusjon. Forfatterne tok til ordet for en mer selektiv næringspolitikk, hvor myndighetene i større grad burde fokusere på å gi utvalgte næringer spesielt gode rammevilkår. Boken ble naturlig nok godt mottatt av disse næringene, men den møtte kraftig motbør fra mange samfunnsøkonomer<sup>3</sup>.

Næringspolitiske spørsmål er ikke bare interessante fordi de fører til mye debatt; men også fordi de er viktige for fremtidig vekst og utvikling. Man har ofte en tendens til å overdrive betydningen av den økonomiske politikken på kort sikt; like fullt kan politikken få store konsekvenser på lang sikt. Investeringer i realkapital har langsiktige konsekvenser, og en næringspolitikk som bidrar til feilinvesteringer vil dermed få konsekvenser for vekst og utvikling mange år fremover. Et eksempel på dette kan være den selektive næringspolitikken man hadde på 60- og 70 -tallet,<sup>4</sup> som trolig bidro til den lave produktivitetsveksten<sup>5</sup> man hadde på 80-tallet.

Det er derfor viktig å forstå hvilke muligheter og begrensinger man har i næringspolitikken; en fornuftig næringspolitikk kan utvilsomt legge til rette for effektiv ressursbruk og høy produktivitet, mens en ufornuftig politikk kan føre til feilinvesteringer, hindre endringer i næringsstrukturen og svekke den langsiktige vekstevnen.

I denne utredningen vil jeg derfor diskutere hva økonomisk teori sier om næringspolitikk. Dette leder til følgende hovedproblemstillinger:

- Hva mener man egentlig med begrepet *næringspolitikk*?
- Bør næringspolitikken baseres på et overordnet prinsipp om næringsnøytralitet eller konkurransenøytralitet?
- Hva er grunnlaget for en aktiv næringspolitikk- og hvilke redskaper bør man i så fall fylle verktøykassen med?

---

<sup>2</sup> Reve og Jakobsen (2001)

<sup>3</sup> Boken ”Hva gjør oljepengene med oss?” (Isachsen (2002)(Red)) var nærmest et rent tilsvaret til ”Et verdiskapende Norge” (Reve og Jakobsen (2001))

<sup>4</sup> Se f.eks. Sjøilen (2002) kapittel 6

<sup>5</sup> Se f.eks. Statistisk Sentralbyrå (2003) side 46

- Er det forhold ved offentlige beslutningsprosesser som taler i mot en aktiv politikk?

Jeg vil anlegge et langsiktig tidsperspektiv i utredningen, og vil derfor i liten grad drøfte spørsmål knyttet til arbeidsmarked og omstilling på kort sikt.

## 1.1 Disposisjon

Jeg vil i kapittel 2 drøfte ulike definisjoner av begrepet *næringspolitikk*. En mulig årsak til begrepets popularitet blant flere grupper, og mange økonomers tilsvarende tilbakeholdenhet, kan være at begrepet er vanskelig å definere, og slik kan inneholde alt eller ingenting.

Overordnede spørsmål knyttet til økonomisk politikk drøftes i kapittel 3, og ved hjelp av en enkel modell vises produksjonstilpasningen i en markedsøkonomi med perfekt konkurranse. I avsnitt 3.3 vil jeg sette næringspolitikken inn i en større sammenheng.

I kapittel 4 vil jeg diskutere begrepene næringsnøytralitet og konkurransenøytralitet, og dermed drøfte om man bør gi ulike rammevilkår til forskjellige næringer. Diskusjonen vil lede til en anbefaling av hvilket prinsipp som bør praktiseres i en liten, åpen økonomi som den norske.

De fire generiske formene for markedssvikt; kollektive goder, eksterne virkninger, asymmetrisk informasjon og ufullkommen konkurranse drøftes i avsnitt 5.1 - 5.4. Disse danner det normative grunnlaget for næringspolitikken, eller kanskje mer presist *markedspolitikken*. Særlig kollektive goder og eksterne virkninger vil bli grundig diskutert. Viktige stikkord er teknologi, innovasjon og klyngedannelser.

En stadig mer globalisert verden har betydning også for næringspolitikken. I avsnitt 5.5 vil jeg drøfte noen av disse implikasjonene. Spesielt vil jeg legge vekt på spørsmål knyttet til skattekonkurranse og strategisk handelspolitikk.



Avsnitt 5.6 omhandler bedriftenes egeninnsats og strategiske respons på myndighetenes næringspolitiske tiltak. Videre diskuterer jeg prinsipper for en effektiv næringspolitikk i avsnitt 5.7. Her trekkes trådene tilbake til kapittel 4.

Selv om det potensielt er mange forhold som kan tale for offentlig inngrep, kan det være sider ved offentlige beslutningsprosesser som taler mot en aktiv politikk. Myndighetene har først og fremst betydelige informasjonsproblemer, men også politikeres ønsker om gjenvalg, opportunistiske byråkrater eller lobbyvirksomhet fra interessegrupper kan føre til styringssvikt. Kapittel 7 om interessegrupper og politikk drøfter om det kan være formålstjenlig med konstitusjonelle grenser for næringspolitikken. Utredningen avsluttes deretter i kapittel 8 hvor jeg konkluderer og oppsummerer de viktigste momentene.

## 2 Hva mener man med næringspolitikk?

Ulike grupper og enkeltpersoner tillegger begrepet *næringspolitikk* vidt forskjellig mening, gjerne på grunn av ulik bransjetilhørighet eller politisk bakgrunn. Ordet *næring* brukes gjerne synonymt med *bransje*, som kan defineres som en gruppe bedrifter som produserer identiske eller nært beslektede produkter eller tjenester. Fokus er her på sluttproduktet, og man tar ikke hensyn til produksjonsprosessen eller faktorinnholdet. Eksempelvis kan det tenkes at to bedrifter produserer den samme varen, men på helt forskjellig vis – med forskjellig teknologi og ulike innsatsfaktorer.

Et eksempel er energinæringen, som definisjonsmessig produserer en eller annen form for energi. Det er her svært store variasjoner i produksjonsprosessene og faktorinnholdet mellom aktørene; som oljeutvinning, vindkraft og bioenergi. Et annet eksempel kan være legemiddelindustrien. Noen foretak er svært forskningsintensive, og baserer seg på å utvikle egne medisiner, mens andre har som forretningsstrategi å produsere medisiner hvor patentbeskyttelsen er gått ut.

Like fullt kan man tenke seg det motsatte; to bedrifter som har like produksjonsprosesser og/eller tilnærmet identisk faktorinnhold, men som produserer helt forskjellige produkter. Man kan dermed skille næringer etter faktorintensitet eller produksjonsprosess; slik som kunnskapsintensive næringer, energiintensive næringer, kapitalintensive næringer, arbeidskraftintensive næringer eller mellom prosessindustri og mekanisk industri.

Et annet mye brukt skille er mellom konkurranseutsatte næringer og skjermede næringer, som tar utgangspunkt i den geografiske konkurranseflaten.

Hva betyr så det sammensatte ordet næringspolitikk? Begrepet næringspolitikk blir ofte brukt synonymt med ”næringslivspolitik”, som man kan forstå som *tiltak som endrer rammebetingelser for næringslivet* (reguleringer, miljøkrav, infrastruktur, tilgang og pris på innsatsfaktorer, skattenivå, valuta, renter, lønnsnivå etc.). En vid definisjon av næringspolitikk vil dermed innbefatte nesten all økonomisk politikk.

En noe smalere definisjon vil være at næringspolitikk er økonomisk politikk eller endringer i relevante lover/reguleringer som *påvirker ulike næringer forskjellig*, og slik endrer ”konkurransen” om kapital, arbeidskraft og andre innsatsfaktorer mellom næringene, og som således vil påvirke næringsutviklingen over tid. Med næringsutviklingen tenker jeg på hvilke bedrifter som etableres, og hvilke bedrifter og næringer som dør ut.

Ettersom få endringer i rammevilkår vil virke helt ensartet på alle bedrifter og næringer, vil det ikke nødvendigvis være så stor forskjell mellom disse definisjonene, og det blir et spørsmål om hvor skjevt endringene slår ut. For eksempel vil pengepolitikken være viktigst for eksportnæringer, på samme vis som lavere arbeidsgiveravgift betyr mest for arbeidsintensive bedrifter. Likeens vil et utbedret veinett stort sett være til gunst for de fleste næringer, men jernbane og fly vil tape terreng, og bedrifter som tidligere ikke hadde konkurranse kan møte nye konkurrenter.

Norman (1996, s.10) definerer næringspolitikk som ”*tiltak som har som hovedmål å påvirke næringsutviklingen på en eller annen måte.*” Definisjonen er ikke veldig ulik den overfor, men skiller på formål heller enn konkret virkning. Eksempelvis kan mange mindre lovendringer ha som hovedmål å bedre kårerne for enkeltbransjer, mens hovedmålet med pengepolitikken er å sikre en stabil kroneverdi.

Også von der Fehr (2002, s.70) er innom denne diskusjonen. Han understreker at næringspolitikk i vid forstand omfatter

*”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.”*

Von der Fehr (2002) skiller mellom to typer næringspolitiske engasjement; generelle virkemidler som skatt og finanspolitikk, samt virkemidler som differensierer mellom næringer og bedrifter (for eksempel skattelette til en næring, ikke til alle).

Også Mathiesen (1996) (side 199-201) diskuterer dette skillet, og skiller mellom ”sektorrettet politikk” og ”politikk som angår hele økonomien”, samt mellom ”sektorrettet politikk” og ”markedsrettet politikk”

Den første kategorien handler om å gi bedre rammevilkår til utvalgte enkelt næringer, som å skape ”nasjonale vinnere” eller beskytte enkelt sektorer mot utenlandsk konkurranse. Generell økonomisk politikk skal derimot forbedre alle næringers produktivitet, og vil dermed i mindre grad påvirke konkurransen om innsatsfaktorene mellom næringene. I følge Mathiesen (1996) vil man med tradisjonell begrepsforståelse ikke inkludere slike virkemidler i begrepet næringspolitikk.

Skillet mellom sektorrettet politikk og markedsrettet politikk fanger opp mye av det samme. Sistnevnte kategori er politikk som søker å rette opp i ulike former for markedssvikt, uavhengig av næring.

Inkludert i samlebetegnelsen markedssvikt er også konkurransesvikt. Skal man dermed også inkludere konkurransepolitikk i begrepet næringspolitikk? I en politikk hvor man for eksempel ønsker å skape nasjonale vinnere, vil man jo gjerne tillate fusjoner som fører til sterk markedsmakt for ”vinneren” på hjemmemarkedet.

Ser vi utover norsk litteratur om næringspolitikk/industrial policy, ser man også at definisjonene varierer. Frederico og Foreman-Peck (1999)<sup>6</sup> definerer ”industrial policy” som

*”every form of state intervention that affect industry as a distinct part of the economy”,*

mens Lawton (1999)<sup>7</sup> definerer “industrial policy” som

*“all horizontal, transsectoral governmental instruments to facilitate corporate competitiveness and promote enterprise in the global market place”*

---

<sup>6</sup> Gjengitt i Hope (2002) side 28, note 10

<sup>7</sup> IBID

Også blant politiske aktører varierer begrepsforståelsen. Oftest blir næringspolitikk sidestilt med rammevilkår generelt, som infrastruktur, skatter og avgifter, subsidier, lover og regulering, i tillegg til tiltak som er rettet direkte mot enkeltbransjer.

Forståelsen av begrepet henger også sammen med innholdet i den økonomiske politikken. Det man i dag betegner som selektiv næringspolitikk, hadde sin storhetstid i tiårene etter andre verdenskrig.<sup>8</sup> Man brukte den gang ikke termen næringspolitikk, men industripolitikk; med norsk språklig forståelse av ordet industri, og ikke engelskspråklig (industry = næringsvei). Etter hvert som man har avregulert, kuttet ut subsidier etc., har det blitt mindre rom for tradisjonell industripolitikk. I 1989 byttet også Industridepartementet navn til Nærings- og handelsdepartementet. Likeens har politikken de siste tiårene i større grad blitt rettet inn mot å forbedre de generelle rammevilkårene for næringslivet.<sup>9</sup>

En annen tilnærming til hva vi bør forstå med næringspolitikk kan være å se på hvilke politiske områder næringsministeren er ansvarlig for. Departementet er bla. ansvarlig for Innovasjon Norge, men ikke for utdanning og forskning generelt. Departementet kan gi støtte via Innovasjon Norge til enkelttiltak, men er i stor grad bundet av internasjonale avtaler som WTO og EØS. Departementet rår heller ikke over skattepolitikken. Flere har kritisk hevdet at næringsdepartementet er et tomt departement, og betydningen av begrepet blir nokså begrenset om myndigheten til næringsministeren skal være avgjørende.

Diskusjonen om betydningen av næringspolitikk viser at dette ikke er noe særlig presist begrep, og at det i prinsippet kan inneholde alt eller ingenting. Mange vil ikke inkludere generell økonomisk politikk i termen; men hvor går grensen? Hvor skjevt må et tiltak virke før det er næringspolitikk og ikke generell økonomisk politikk? Som drøftet tidligere, vil nesten all økonomisk politikk i mer eller mindre grad slå forskjellig ut for ulike foretak og bransjer. Spesielle skattefordeler for tungindustrien vil de fleste omtale som næringspolitikk i tradisjonell forstand, mens økte avskrivningssatser for maskiner (uavhengig av bransjetilhørighet) vil ha mye av den samme effekten.

---

<sup>8</sup> Sjøilen (2002) kapittel 1 og 2

<sup>9</sup> Se f.eks. Sjøilen (2002) kapittel 8 eller Hanisch et. al (1999) avsnitt 10.2

Likeens vil de fleste ikke definere konkurransepolitikk som en del av næringspolitikken, men sunn konkurranse i faktormarkedene er utvilsomt en viktig del av de totale rammevilkårene for næringslivet. For eksempel vil en oppstrømsmonopolist i et viktig faktormarked kunne være mer skadelig for en eksportrettet næring enn høye skatter eller avgifter.

Også Sandmoutvalget (side10)<sup>10</sup> diskuterer næringspolitikk, og omtaler næringspolitikk som

*”en politikk som skal legge til rette for størst mulig verdiskapning i norsk økonomi, gitt de ressursene som er tilgjengelig. Dette innebærer en forståelse av næringspolitikk hvor offentlige tiltak er direkte rettet mot kilder til ineffektivitet i økonomien og innrettet på en måte som i minst mulig grad fører til andre tilpasninger enn det som skal til for å korrigere for markedssvikt ”*

”Definisjonen” er vid, og som påpekt av Cappelen og Holmøy (2005) vil den favne det meste av den økonomiske politikken, også den som ikke angår næringslivet direkte.

Cappelen og Holmøy (2005) skiller derfor heller mellom den ”lille” næringspolitikken og den store næringspolitikken, hvor den lille brukes om tiltak som direkte tilgodeser enkeltbedrifter eller enkeltnæringer, slik som direkte statsstøtte eller spesielle skatteregler. Den store brukes om all annen politikk som påvirker næringslivet; som forsknings- og utdanningspolitikk, infrastrukturpolitikk eller statens disponering av petroleumsformuen.

I litteratur om økonomisk teori begrunnes gjerne økonomisk politikk med enten markedssvikt, strategiske hensyn / ”profit shifting”<sup>11</sup>, samt fordelingsmessige hensyn.

---

<sup>10</sup> Finansdepartementet (2004)

<sup>11</sup> Politikk som fører til at innenlandske bedrifter blir mer lønnsomme på bekostning av utenlandske bedrifter eller konsumenter. ”Profit shifting” og strategisk handelspolitikk diskuteres i kapittel 5.5.2.

Man burde dermed kanskje gravlegge begrepet *næringspolitikk* og heller snakke om ”markedspolitik” samt ”strategisk økonomisk politikk”, eventuelt samlebetegnelsen ”verdiskapningspolitikk”?

I denne utredningen vil imidlertid begrepet næringspolitikk bli brukt om all politikk som har til hensikt å maksimere verdiskapningen innenlands, det vil si politikk rettet mot markedssvikt i næringslivet og politikk basert på ”profit shifting”. Jeg har valgt å legge en slik definisjon til grunn da begrepet næringspolitikk nettopp ikke har noen presis definisjon, og bruk av en eventuell smalere definisjon vil dermed kunne være forvirrende enn oppklarende for leseren.

### 3 Økonomisk politikk

I en moderne markedsøkonomi som den norske er det bred enighet om at man oppnår fornuftige løsninger i et samspill mellom stat og marked. Man er gjerne uenige om størrelsen på offentlig sektor, men de fleste anser en effektiv, moderne statsmakt som en nødvendig forutsetning for vekst og utvikling. Dette på tross av markedets evne til å generere optimale løsninger, og på tross av styringsproblemene man alltid vil ha i offentlig sektor.

Velferdsteoriens to grunnsetninger sier at en markedsøkonomi med frikonkurranse overalt vil gi effektiv bruk av ressursene, og at man ved fornuftig omfordeling av initialressursene kan oppnå både effektivitet og rettferdig fordeling<sup>12</sup>.

Velferdsteoremene ”beviser” dermed markedets fortreffelighet, og at den ”usynlige hånd” kan generere optimale løsninger, med andre ord maksimere verdiskapningen. I tillegg viser de at det ikke er noen konflikt mellom effektivitet og fordeling.

I realiteten er det likevel vanskelig å fordele initialressursene kostnadsfritt, da de aller fleste skatter og avgifter forstyrrer markedets virkemåte. Lump-sumskatter er i prinsippet mulig, men de er normalt uforenelig med fordelingshensyn, og ingen har heller klart å utforme lump-sumskatter som omfordeler inntekt.

Må man dermed gripe inn og forstyrre markedene for å få til omfordeling, sier det såkalte Diamond–Mirrlees teoremet<sup>13</sup> at man ikke skal brukes virkemidler som fører til ineffektivitet i produksjonen.

Vil man for eksempel tilgodese arbeidere i utkantdistrikter, bør man subsidiere arbeiderne direkte istedenfor å gi støtte pr enhet ferdigprodukt eller via andre innsatsfaktorer. Reduserte energiavgifter til den kraftkrevende industrien er dermed en ineffektiv måte å drive fordelings- eller distriktspolitikk på.

---

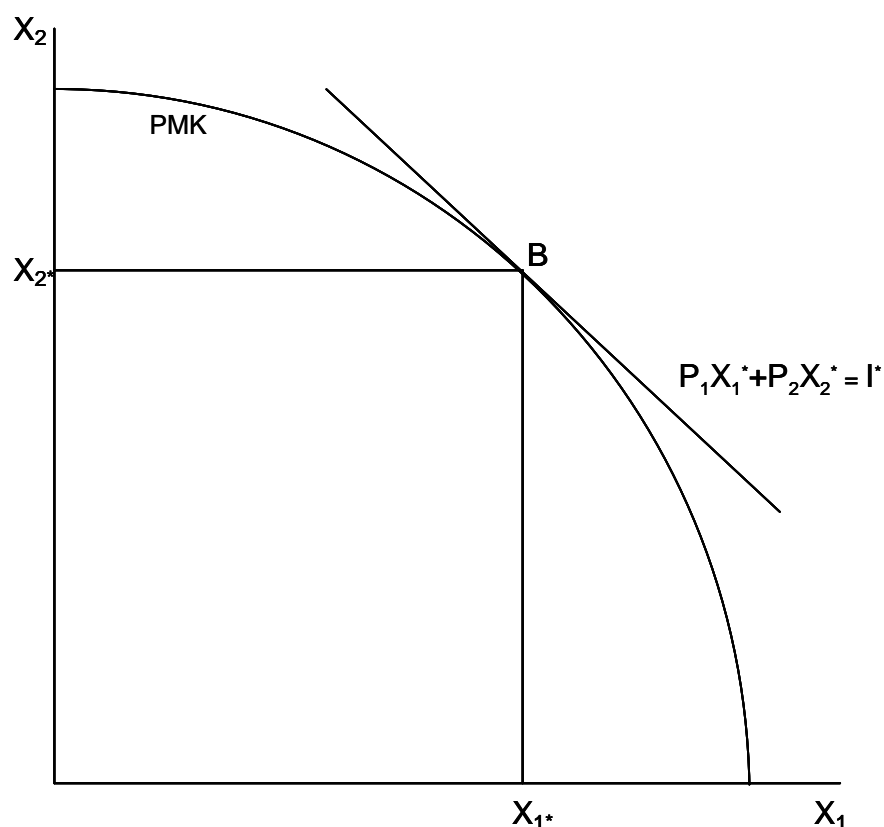
<sup>12</sup> Norman (1996) kapittel 1

<sup>13</sup> Diamond og Mirrlees (1971)



### 3.1 En enkel modell

En enkel modell<sup>14</sup> kan vise produksjonstilpasningen i en markedsøkonomi med perfekt konkurranse. Man kan tenke seg en liten, åpen økonomi som produserer to goder ved hjelp av ulike innsatsfaktorer som kapital, arbeidskraft, naturressurser etc. Godene selges på verdensmarkedet, og landet kan ikke påvirke prisene.



**Figur 3.1**

Produksjon av gode 1 måles langs x-aksen, og gode 2 måles langs y-aksen. Produksjonsmulighetskurven blir bestemt av tilgangen på innsatsfaktorer og tilgjengelig teknologi. Får man eksempelvis ny og bedre teknologi eller mer kapital, flyttes kurven utover. I en perfekt fungerende markedsøkonomi vil produksjonen i

<sup>14</sup> Fremstillingen baserer seg på Orvedal (2005)

likevekt skje i det punktet på produksjonsmulighetskurven (PMK) der helningen er lik det relative prisforholdet. Her vil også de marginale kostnadene være lik prisene, og nasjonalinntekten vil være lik  $X_1^*P_1 + X_2^*P_2$ . Dersom man velger et annet punkt på produksjonsmulighetskurven vil nasjonalinntekten gå ned, da marginal alternativkostnad ikke lenger er lik verdensmarkedspris.

Nasjonalinntekten bestemmes dermed av tre forhold: Prisene ute, produksjonsmulighetene hjemme (som avspeiles av ressurstilgang og teknologi hjemme), samt økonomiens funksjonsmåte (evnen til å allokere ressursene slik at tilpasningen blir i  $B$ ) Eksempelvis kan en økonomi ha svært produktive innsatsfaktorer, som høyt utdannet arbeidskraft, men et ineffektivt skattesystem som fører til at man ikke når punktet  $B$ .

Som Orvedal (2005) fremhever, er det vår egen, *absolutte* produktivitet samt prisforholdet som betyr noe for nasjonalinntekten, og ikke vår *relative* produktivitet. Hvorvidt utenlandske produktivetsforbedringer er positivt eller negativt for oss, avhenger av i hvilke sektorer de finner sted, og hvordan dette i neste omgang påvirker verdensmarkedsprisene. Ifølge Orvedal (2005) vil utenlandske produktivetsforbedringer mest sannsynlig *bedre bytteforholdet*, og ikke forverre det.

I en liten åpen økonomi som den norske, hvor man i liten grad kan påvirke verdensmarkedsprisene, kan myndighetenes hovedoppgave todeles. For det første må man legge til rette for at innsatsfaktorene blir så produktive som mulig, og som drøftet, vil en perfekt fungerende markedsøkonomi lede til effektiv utnyttelse av innsatsfaktorene. Inngrep som retter opp i markedssvikt vil dermed føre oss nærmere punktet  $B$ , og slik øke verdiskapningen.

For det andre må myndighetene - særlig i en liten, åpen økonomi – legge til rette for at omstilling til endrede verdenspriser går hurtig og smertefritt. Man må legge til rette for god faktorflyt mellom næringer, distrikter og markeder, bla. ved å sørge for et skattesystem som ikke låser kapitalen, et arbeidsmarked som ikke hindrer mobilitet, og et utdanningssystem som sørger for å fornye folk og bedrifters kompetanse. Like viktig er det imidlertid å sørge for gode forsikrings- og omskoleringsordninger for

arbeidstakerne. Har man det, slipper man å møte endrede verdensmarkedspriser med proteksjonistiske tiltak som skaper ineffektivitet på produksjonssiden.<sup>15</sup>

Et eksempel kan klargjøre. Oljeprisen stiger på verdensmarkedet, og fører til økt leteaktivitet og at tidligere ulønnsomme felt blir lønnsomme. For å få tak i arbeidskraft bys lønningene opp. Det blir lønnsøke også i andre næringer, noe som fører til at de minst lønnsomme bedriftene ikke vil overleve. Et økonomisk-politisk system som motarbeider slike endringer maksimerer ikke verdiskapningen.

---

<sup>15</sup> Jf. Diamond og Mirrlees (1971)

### 3.2 Økonomisk politikk i en åpen økonomi

Tiltak som retter opp i markedssvikt øker verdiskapningen, enten man har et nasjonalt eller internasjonalt perspektiv. Som hovedregel blir den økonomiske politikken optimalisert innenfor nasjonalstatens grenser, og forhandlinger i WTO og EU viser at det ofte er vanskelig å forene ulike staters interesser for å oppnå et felles beste.

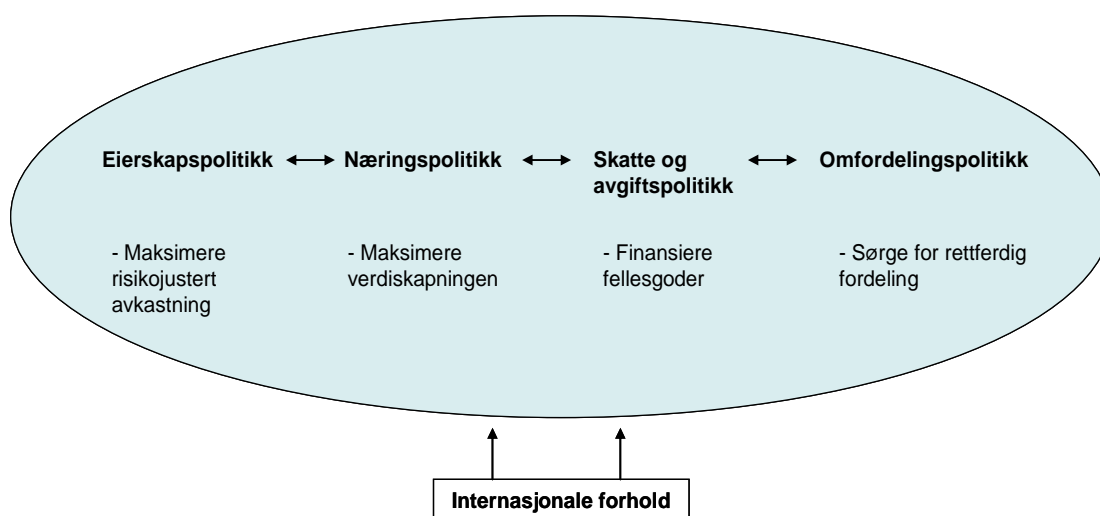
I en verden med mer eller mindre åpne grenser, hvor det enkelte land har som mål å maksimere egen verdiskapning, kan det bli en fordelingskamp. Hvert enkelt land kan ha incentiver til å gjennomføre politikk som øker egen verdiskapning, men som reduserer de andres del eller endatil reduserer størrelsen på den totale kaken.

Teori om strategisk handelspolitikk er et eksempel på slik politikk. I modellen i forrige avsnitt forutsatte vi at små land ikke kan påvirke verdensprisene, men dette trenger ikke alltid være tilfellet. Også slik politikk har med markedssvikt å gjøre, men her er rasjonale at et land skal *utnytte* markedssvikt, og *ikke rette opp* i markedssvikt.

Spesielle rammevilkår for å tiltrekke seg mobile bedrifter er også eksempler på politikk som kan bidra til maksimere egen verdiskapning, men som ikke nødvendigvis maksimerer landenes samlede verdiskapning.

### 3.3 En skisse over den økonomiske politikken

Følgende enkle prinsippskisse kan illustrere hovedinnholdet i den økonomiske politikken.



Figur 3.2

Næringspolitikken skal på den ene siden sørge for å maksimere verdiskapningen, mens omfordelingspolitikken skal føre til rettferdig fordeling. Som drøftet i innledningen til kapittel 3 er næringspolitiske virkemidler lite egnet som omfordelingsredskap, da dette skaper ineffektivitet i produksjonen.

Hovedoppgaven til skatte og avgiftspolitikken er å finansiere fellesgoder, men skatte og avgiftspolitikken er også et viktig omfordelingsinstrument. Foruten at skatter og avgifter finansierer omfordelingstiltak, har også selve innretningen på skattene og avgiftene omfordelingsvirkninger.

Skatte- og avgiftspolitikken er også viktig for verdiskapning og vekst, og en fornuftig skattepolitikk minimerer velferdstapet knyttet til skatt. På den andre siden vil en

fornuftig næringspolitikk bidra til å maksimere verdiskapningen og slik også øke skatteinntektene.

En annen inntektskilde for myndighetene er i Norge avkastning fra eierskapet i store bedrifter som Statoil og Telenor. Staten er en stor eier i norsk næringsliv, og det har ofte blitt stilt spørsmålstegn med hva som bør være målsetningen med eierskapet. Særlig i forbindelse med enkeltsaker, typisk ved nedleggelser, har det blitt reist krav om en aktiv eierpolitikk. I denne utredningen vil jeg imidlertid la slike spørsmål ligge, og konkludere med at staten bør opptre som andre eiere og maksimere den risikjusterte avkastningen.

Den økonomiske politikken må også ta hensyn til internasjonale forhold. Økt mobilitet for varer og innsatsfaktorer er i utgangspunktet positivt for en liten, åpen økonomi som den norske, men setter også grenser og krav til den nasjonale politikken. For eksempel kan internasjonale skattekonkurranser bidra til at man må endre eller nedjustere enkelte norske skatter og avgifter, likeens kan økt kapitalmobilitet føre til at en større del av statens inntekter må brukes på næringspolitiske formål som bidrar til å maksimere verdiskapningen.

## 4 Prinsipper for næringspolitikken

I den næringspolitiske debatten i Norge har mye dreid seg om man bør utforme en politikk basert på konkurransenøytralitet eller næringsnøytralitet. I dette kapitlet skal begrepene gis et mer presist innhold, og jeg vil drøfte hvilket prinsipp som bør anvendes i næringspolitikken.

### 4.1 Næringsnøytralitet

Begrepet næringsnøytralitet har ofte blitt tillagt ulik mening, og en enkel, men upresis definisjon kan være at *næringsnøytralitet innebærer at man likebehandler alle næringer*. Rederiskatteutvalget<sup>16</sup> (side 61) beskriver næringsnøytralitet som

*”en politikk innrettet slik at den bidrar til å realisere de investeringsprosjekter som har høyest samfunnsøkonomisk lønnsomhet”*

La oss ta skatt som eksempel. Dersom alle næringer gis like skattevilkår, vil næringer gis de samme mulighetene til å konkurrere om innsatsfaktorene, og gitt velfungerende markeder vil bransjene med høyest betalingsevne vil vokse på bekostning av de med mindre betalingsevne. Innsatsfaktorene vil dermed bli allokert hvor de kaster mest av seg, med andre ord vil de mest lønnsomme investeringsprosjektene realiseres.

Dette betyr imidlertid ikke at man nødvendigvis bør skattelegge ulike *innsatsfaktorer* identisk<sup>17</sup>. Ulik faktorbeskatning er ikke i strid med prinsippet om å gi næringene like muligheter, da næringene fortsatt konkurrerer på like vilkår *om* innsatsfaktorene.

Dette fordi næringene som har størst inntjeningspotensial pr enhet innsatsfaktor vil fortsette å være de som har høyest betalingsvillighet.

---

<sup>16</sup> NOU (2006: 4)

<sup>17</sup> Spørsmål knyttet til differensiering av skattesatser diskuteres i avsnitt 5.5.1

## 4.2 Konkurransenøytralitet

Også begrepet konkurransenøytralitet<sup>18</sup> har blitt tillagt ulik mening, og for å likebehandle begrepene begynner jeg med en enkel men upresis definisjon.

*”Konkurransenøytralitet innebærer at norske næringer og bedrifter skal ha samme rammevilkår som deres utenlandske konkurrenter.*

Som ved næringsnøytralitet skal næringene likebehandles, men nå i forhold til konkurrenter på *produktmarkedet*, og ikke i forhold til konkurrenter på *faktormarkedet*. Skaugeutvalget<sup>19</sup> omtaler begrepet på side 14 som

*”noe som i praksis synes å innebære at rammebetingelsene for hver enkelt næring bør tilsvare (de beste) rammebetingelsene for de samme næringene i land det er naturlig å sammenligne seg med”*

Som Skaugeutvalget problematiserer, vil dermed konkurransenøytralitet i ytterste konsekvens føre til at man må gi avkall på nasjonal skattepolitikk, og innrette skattene etter de laveste i utlandet.

Tilsynelatende er konkurranse på like vilkår fornuftig; hvem har da ikke irritert seg over å bli forskjellsbehandlet? Like fullt stiller Rederiskatteutvalget en rekke kritiske spørsmål til prinsippet om konkurransenøytralitet:

- Skal likhet i rammebetingelser gjelde alle forhold som myndighetene påvirker, eller kun skattenivået? Skal eventuelt alle delkomponenter være identiske, eller er det helheten som avgjør?
- Hvilke andre land og regioner bør man sammenligne norske rammevilkår med?
- Hvordan skal man inndele næringer?
- Skal næringspolitikken også kompensere for forhold som politikerne ikke rår over?

---

<sup>18</sup> Avsnittet bygger i det vesentlige på Rederiskatteutvalget sin drøftelse i kapittel 6.4

<sup>19</sup> NOU (2003: 9)



Som utvalget fremhever, har ikke spørsmålene noen enkle svar, og de illustrerer at begrepet er vanskelig å definere presist. En næringspolitikk basert på konkurransenøytralitet, med ulike skattesatser for ulike næringer, vil på sikt føre til ulik avkastning før skatt mellom næringene. Dette vil ikke føre til en effektiv ressursallokering mellom næringene, og heller ikke maksimere verdiskapningen. Følger man prinsippet burde man skattlegge næringer som tilfeldigvis har bedre rammevilkår hjemme enn i utlandet hardere, slik at de ikke lenger får en fordel overfor konkurrentene.

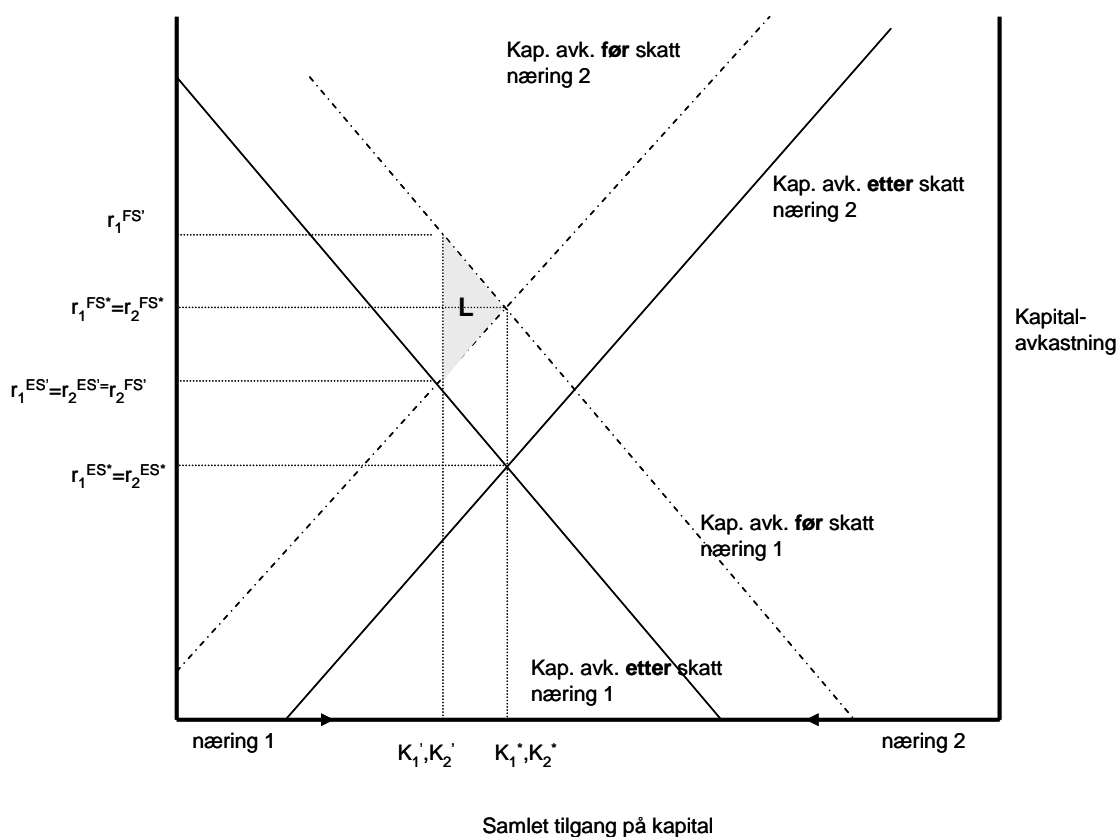
Med konkurransenøytralitet og forskjellsbehandling av bedrifter og næringer vil man også kunne få rare tilpasninger og avgrensingsproblemer. Man kan for eksempel tenke seg industribedrifter som kontraherer skip for å få rederbeskatning, eller konsern hvor internprising fører til kunstige overskudd i datterselskaper med lav skatt. I tillegg vil en konkurransenøytral politikk innebære uante muligheter for lobbyister og interessegrupper. Problemstillingene som ble reist ovenfor viser at det nærmest ikke finnes grenser for hvilke rammevilkår man kan kreve dersom man sammenligner seg med den til enhver tid gunstigste lokaliseringen, og en middels dyktig lobbyist vil til enhver tid finne rammevilkår i andre land som er bedre enn i Norge.

En næringspolitikk basert på konkurransenøytralitet vil dermed føre til aktive lobbyister, stadig på jakt etter bedre rammevilkår, men passive politikere, prisgitt andre lands skatteregimer.

### **4.3 Konklusjon**

Næringspolitikken bør baseres på et overordnet prinsipp om næringsnøytralitet. Dersom markedene er velfungerende vil like konkurranseforhold mellom næringer og bedrifter føre til at innsatsfaktorene vil bli allokert dit hvor de kaster mest av seg. Ettersom verdiskapning er summen av faktorlønningene, vil dette maksimere verdiskapningen.

Konkurransenøytralitet som hovedprinsipp vil på sin side føre til en uheldig næringsstruktur, ettersom innsatsfaktorene ikke nødvendigvis lenger vil bli allokeret dit hvor de kaster mest av seg. Det er vanskelig å se for seg konkurransenøytralitet i praksis, men ressursallokeringen vil trolig bli influert av hvilke interessegrupper som har mest gjennomslagskraft hos politikerne. Eksempelvis kan en norsk næring som sliter med høye kostnader eller høyere skatter enn konkurrenter i utlandet få skattelette for å hevde seg i konkurransen med utenlandske bedrifter. Dette øker ikke næringens verdiskapning pr innsatsfaktor før skatt, men det hindrer næringer med høyere betalingssevne for innsatsfaktorene fra å ekspandere. Konkurransenøytralitet vil dermed føre til at innsatsfaktorenes grenseprodukt vil bli forskjellig i ulike næringer, noe figuren under illustrerer.



Figur 4.1

Figur 4.1 viser hvordan skattefritak til en næring påvirker kapitalavkastningen  $r$  og næringenes kapitalbruk  $K$ . Man kan tenke seg en økonomi med 2 næringer, med en gitt mengde kapital. De heltrukne linjene viser næringenes avkastning etter skatt, mens de stiplede linjene viser avkastning før skatt. Initialt skattlegges begge næringene. Tilpasningen blir i skjæringspunktet mellom de heltrukne linjene.

Kapitalavkastning før skatt (FS) i henholdsvis næring 1 og næring 2 blir dermed  $r_1^{\text{FS}*}$  og  $r_2^{\text{FS}*}$ , og etter skatt (ES) henholdsvis  $r_1^{\text{ES}*}$  og  $r_2^{\text{ES}*}$ . Næringenes kapitalbruk blir henholdsvis  $K_1^*$  og  $K_2^*$ .

Så kan man tenke seg at næring 2 får skattefritak. Kapitalavkastningen etter skatt og før skatt blir dermed sammenfallende for næring 2. Ettersom kapitalavkastningen etter skatt nå er høyere i næring 2 enn i næring 1, omallokeres etter hvert kapital til næring 2, helt til avkastningen etter skatt igjen er identisk i de to næringene ( $r_1^{\text{ES}'} = r_2^{\text{ES}'} = r_2^{\text{FS}'}$ ). Dette fører til en allokering av kapital lik  $K_1', K_2'$ .

Dette er imidlertid ikke en effektiv allokering, ettersom avkastningen før skatt i næring 1 nå er høyere enn avkastningen før skatt i næring 2 ( $r_1^{\text{FS}'} > r_2^{\text{FS}'}$ ). Man får dermed et effektivitetstap lik det skraverte triangelet  $L$ , ettersom man ville fått en høyere samfunnsøkonomisk avkastning (total avkastning fra kapitalen) ved å overføre kapital tilbake til næring 1.

En næringsnøytral beskatning av næringene er dermed å foretrekke, ettersom den fører til effektiv ressursallokering.

En næringspolitikk som likebehandler næringene trenger imidlertid ikke være passiv, ettersom myndighetene bør vurdere å gripe inn hvor det forekommer markedssvikt. Ulike former for markedssvikt blir grundig diskutert i neste kapittel.

## 5 Næringspolitikk og markedssvikt

Nærmest pr definisjon avhenger en markedsøkonomi av at markedene fungerer tilfredsstillende. Ulike former for markedssvikt danner derfor grunnlaget for næringspolitikken. Dette kapitlet presenterer ulike former for markedssvikt, og drøfter hvorvidt myndighetene kan utforme egnede virkemidler og politikk som kan bedre markedenes virkemåte. Kapitlet er ikke ment å være en fullstendig drøfting av ulike former for markedssvikt, men snarere en presentasjon av de viktigste, -og implikasjonene av disse.

Det er ofte lett å peke på ulike former for markedssvikt, og med det argumentere for offentlige inngrep. Likevel bør man være varsom med å gripe inn. For det første; selv om det finnes en potensiell kilde til markedssvikt, betyr det ikke at markedet *må* svikte. For det andre; selv om markedet har sviktet, kan det være vanskelig å måle omfanget, og like vanskelig å peke på den egentlige årsaken. For det tredje; det er ikke gitt at myndighetene klarer å realisere et bedre markedsutfall. Og sist, markedssvikten kan være midlertidig.

## 5.1 Kollektive goder

Kollektive goder kjennetegnes ved at konsumet er ikke-rivaliserende. Med dette mener man at individ A sitt konsum av et gode ikke påvirker B sitt konsum av det samme godet. Forsvar og fyrlykter er klassiske eksempler på kollektive goder.

Det er to forhold som er viktig for markedets insentiver til å produsere kollektive goder i et samfunnsøkonomisk optimalt riktig omfang<sup>20</sup>. Det første er at kostnaden ved kollektive goder er uavhengig av den totale bruken, og dersom prisen skal reflektere alternativkostnaden betyr dette at godet bør være gratis. Det vil dermed ikke være bedriftsøkonomisk lønnsomt med en samfunnsøkonomisk effektiv forsyning av kollektive goder. Dersom det imidlertid er bindende kapasitetsbegrensninger betyr dette at forbruket er rivaliserende, og at det derfor ikke er et rent fellesgode. En bro kan illustrere. Ved liten trafikk påvirker ikke bilist A sin bruk av broen bilist B sin bruk. Er det derimot stor trafikk, vil den enkelte bilist påvirke de andres nytte ettersom hver enkelt bilist bidrar til mer kødannelse.

For det andre vil eksklusjon i mange tilfeller ikke være mulig eller være uforholdsmessig dyrt, slik at det blir umulig å innkassere konsumentenes betalingsvillighet. Eksempelvis er det mulig å inngjerde hele Jotunheimen og ta betaling fra hver turist, men dette vil utvilsomt bli veldig dyrt.

En uregulert markedsøkonomi vil dermed produsere et for lavt omfang av kollektive goder. Effektiv forsyning av kollektive goder tilsier dermed at det offentlige tar ansvar for finansieringen av slike goder.<sup>21</sup>

Muller (2003) modellerer den enkeltes tilbud av kollektive goder; hvor individets nytte er lik

$$1. U_i = X_i^\alpha G^\beta$$

---

<sup>20</sup> Hagen (2005) side 72

<sup>21</sup> Hagen (2005) side 73

hvor nytten avhenger både av private ( $X$ ) og kollektive goder ( $G$ ), gitt den relative vekten man legger på de to godene. Budsjettbetingelsen kan skrives

$$2. Y_i = P_x X_i + P_g G_i$$

hvor  $Y_i$  er individets inntekt, og  $P_x$  og  $P_g$  er prisene pr enhet av henholdsvis private og kollektive goder. Ligning 3. viser at det kollektive godet er summen av bidraget fra alle  $n$  aktørene.

$$3. G = G_1 + G_2 + \dots + G_n$$

Uten offentlig inngrepen vil individet maksimere nytten av de to godene som ved andre marginale produktavveininger. Hvert enkelt individ tar dermed de andres produksjon/kjøp av kollektive goder for gitt.

$$4. \frac{\frac{\partial U_i}{\partial G}}{\frac{\partial U_i}{\partial X_i}} = \frac{P_g}{P_x}$$

Individet tar ikke innover seg at også andre aktører nyter godt av godet, og vil ”kjøpe” godene slik at prisforholdet blir lik den relative marginale nytten av de to godene. I en Nash-Cournot likevekt vil dermed individet tilby mindre kollektive goder jo mer han tror andre vil tilby det. Gitt at aktørene er identiske, vil dermed individ  $i$  tilby

$$5. G_i = \frac{\beta}{\alpha n + \beta} \frac{Y}{P_g}$$

Dersom identiske<sup>22</sup> aktører vil det totale nivået på det kollektive godet bli

$$6. G_{CN} = nG_i = \frac{n\beta}{\alpha n + \beta} \frac{Y}{P_g}$$

---

<sup>22</sup> Identiske aktører innebærer at individene har samme nyttefunksjon og lik inntekt ( $Y/n$ )

I en korporativ, Pareto-optimal løsning vil alle aktørene ta hensyn til alle andres nytte av G, slik at tilpasningen blir som i vist i 7.

$$7. \sum_i \frac{\partial U_i}{\partial G} / \frac{\partial U_i}{\partial X_i} = \frac{P_g}{P_x}$$

Om alle individene har lik inntekt, vil hver enkelts Pareto-optimale tilbud være lik

$$8. G_i = \frac{\beta}{\alpha + \beta} \frac{Y}{P_g}$$

og det totale tilbudet lik

$$9. G_{PO} = nG_i = \frac{n\beta}{\alpha + \beta} \frac{Y}{P_g}$$

En sammenligning av Nash-Cournot løsningen og den Pareto-optimale løsningen illustrerer forskjellen. Brøken i ligning 10 viser tydelig forskjellen mellom løsningene, og man ser at i samfunn med flere enn ett medlem så vil det individuelle, frivillige tilbudet av kollektive goder være lavere enn den Pareto-optimale forsyningen. Særlig ser man at forskjellen blir betydelig i store samfunn.

$$10. \frac{G_{CN}}{G_{PO}} = \frac{\frac{n\beta}{\alpha n + \beta} \frac{Y}{P_g}}{\frac{n\beta}{\alpha + \beta} \frac{Y}{P_g}} = \frac{\alpha + \beta}{\alpha n + \beta}$$

Modellen viser tydelig at staten har en rolle å spille for å sikre et riktig nivå på kollektive goder. Den norske stat bruker årlig store summer på rene kollektive goder som forsvar, politi og brannvesen. I tillegg brukes det betydelige større summer på goder som delvis kan karakteriseres som kollektive, slik som infrastruktur eller forskning. I de neste avsnittene vil jeg drøfte ulike former for kollektive goder som er viktige i en næringspolitisk sammenheng.

### 5.1.1 Kunnskap og teknologi

Nyere teori om økonomisk vekst legger stor vekt på teknologi og gode institusjoner. Begge deler kan mer eller mindre relateres til diskusjonen om kollektive goder. Som diskutert i avsnitt 3.1 fører ny og bedre teknologi til at produksjonsmulighetskurven flyttes utover.

Ikke overraskende ser det også ut til å være en klar sammenheng mellom FoU-investeringer og vekst i totalfaktorproduktivitet<sup>23</sup>. Totalfaktorproduktivitet er den delen av den økonomiske veksten som ikke kan forklares med økt bruk av kapital- eller arbeidsinnsats<sup>24</sup>.

Teknologi og kunnskap er i stor grad et ikke-rivaliserende gode. Når man først har utviklet ny vitenskap, kan man bruke kunnskapen på nytt uten ekstra kostnad. Dette er et argument for at det offentlige bør ta ansvar for produksjon av ny kunnskap og teknologi, jamfør diskusjonen i forrige avsnitt.

Grossmann (1990) bruker betegnelsen ”imperfectly excludable” om kunnskap og teknologi, og dette henspiller at forskere eller foretak som genererer ny viten ikke nødvendigvis klarer å forhindre andre fra å ta den i bruk. Selv om man har eiendomsrettigheter gjennom patentsystem og kopirettigheter, vil kunnskap gjerne ”lekke ut”. Dette fører dermed til at kunnskapsprodusenten ikke beholder hele verdien av investeringen selv, og han produserer dermed mindre enn hva som er samfunnsøkonomisk optimalt.

---

<sup>23</sup> Se for eksempel Coe og Helpmann (1995) eller Nadiri (1993).

<sup>24</sup> Nærings- og Handelsdepartementet (2003) side 8, fotnote nr. 6.



Dette illustrerer et vanskelig dilemma i forsknings- og konkurransepolitikken. På den ene siden ønsker man at aktørene skal ha incentiver til å produsere ny vitenskap, på den andre siden ønsker man nettopp at teknologi skal spres og lekke ut. Spørsmål knyttet til eiendomsrettigheter og patenter drøftes kort i avsnitt 5.1.5, mens patenter drøftes i et konkurransemessig lys i avsnitt 5.4.1.

### **5.1.2 Institusjoner for kunnskapsspredning**

Fokuset i avsnittet om kunnskap som kollektivt gode var på produksjon av kunnskap, og jeg forutsatte en grensekostnad på tilnærmet lik null når kunnskapen allerede var produsert. Dette bildet bør modifieres, da dette forutsetter et institusjonelt rammeverk for spredning og læring. Det er lite bruk for forskning og ny viten dersom denne ikke spres, eller ikke forstås. Også denne aktiviteten har visse fellesgodetrekk. Formidling av ny viten har i enkelte tilfeller lav grensekostnad, som når en forsker skriver kronikker eller lærebøker. Ved tradisjonell undervisning er det derimot klare kapasitetsgrenser, i form av at læringen blir lite effektiv når man overskrider et visst antall studenter i et klasserom eller auditorium.

Staten bør dermed ut fra en fellesgodetankegang ikke nødvendigvis subsidiere formell utdanning på høyskoler og universiteter, men heller fokusere på spredning av kunnskap hvor de faste kostnadene er høye, og de variable kostnadene er lave eller fraværende. Store aktører vil trolig til en viss grad selv ordne opp, og bygge opp egne kompetansesenter for kunnskapsspredning, slik som man ser når store selskap som Telenor oppretter "Corporate University". Derimot har myndighetene trolig en viktigere rolle å spille som kunnskapsformidler til små og mellomstore bedrifter

Et lands egen FoU er selvsagt viktig, men flere studier fremhever viktigheten av et system som absorberer og formidler vitenskap produsert i andre land. I følge Cappelen et. al (2004), finner to internasjonale studier at 99 % av produktivitetsveksten i Norge skyldes FoU utført i andre land. Dette kan føre til at det frister å opptre som gratispassasjer, men som Møen (2004) fremhever; effektiv utnyttelse av nye ideer og kunnskap fordrer rask tilgang og god gjennomføringsevne. Man må derfor ha et visst minimumsnivå på egen FoU for å kunne absorbere og videreformidle viten utenfra.

### **5.1.3 Et institusjonelt rammeverk for innovasjon og nyskapning**

Det finnes flere grunner til at markedet får fram for lite ny kunnskap, og i neste omgang for få nye produkter og bedrifter. Vi har allerede vært innom fellesgodevinklingen, og senere skal vi se på kunnskap som en positiv ekstern virkning. Et område som derimot har fått mindre oppmerksomhet i økonomisk litteratur, er ikke-monetære institusjoner som drivkrefter for kunnskapsutvikling og innovasjon.

Såkalt innovasjonsteori<sup>25</sup> studerer innovasjonsprosesser og hva som skal til for at bedrifter lykkes med FoU. Fokus settes her på samspillet mellom ulike aktører i innovasjonsprosessen; som mellom investorer og gründere, eller mellom offentlige og private forskningsaktører. Teoriretningen legger derfor ikke bare vekt på at kunnskap produseres og spres i tradisjonell forstand, men fremhever også viktigheten av miljøbygging på tvers av organisasjoner, eksempelvis ved å danne uformelle møteplasser.

Det offentlige har i dette perspektivet en aktiv rolle å spille som tilrettelegger, ved å danne møteplasser og sikre mobilitet mellom forskningsmiljøer. Offentlige eller halvoffentlige institusjoner som tilrettelegger for innovasjonsprosesser kan således sees på som kollektive goder på linje med produksjon av kunnskap i seg selv.

### **5.1.4 Fysisk infrastruktur**

Begrepet ”infrastruktur” brukes i flere sammenhenger, og vil i dette avsnittet betegne tradisjonell infrastruktur som veinett, elektrisitetsnett, bredbånd etc. Felles for disse godene er at de ofte kan karakteriseres som fellesgoder.

Næringslivet er gjerne blant de fremste forkjemperne for ny og bedre infrastruktur. Nye veier reduserer reisetid og eksportkostnader, raskere IKT øker effektiviteten i alle ledd. Veier av asfalt eller fiber er dyre å bygge, men tilnærmet gratis i bruk. Mange av argumentene fra forrige avsnitt om forskning kan dermed anføres.

---

<sup>25</sup> Fremstillingen er basert på fremstillingen i Hope (2002) side 18 - 20

### **5.1.5 Eiendomsrettigheter og patenter**

En diskusjon om kollektive goder knyttet til verdiskapning kommer ikke utenom eiendomsrettigheter og rettsikkerhet. Institusjoner som sikrer eiendomsrettigheter, løser tvister og sørger for at avtaler blir gjennomført, er helt nødvendige betingelser for å sikre økonomisk samkvem. I dagens informasjons- og kunnskapssamfunn er særlig spørsmål knyttet til intellektuelle rettigheter viktig. Et fornuftig patentsystem kan gi styrkede insentiver til forskning og utvikling. Dersom patentbeskyttelse gjør at bedriften eller forskeren i større grad selv kan appropriere verdien av forskningen, vil han også øke egeninnsatsen. Dette er vel og bra i seg selv, men som jeg vil drøfte i avsnitt 5.4.1 reiser dette konkurransepolitiske problemstillinger; på den ene siden ønsker man å gi styrkede insentiver til forskning, mens man på den andre siden ikke ønsker at bedrifter skal utnytte markedsrett som nettopp kan være et resultat av forskning og patentbeskyttelse.

## 5.2 Eksterne virkninger<sup>26</sup>

En ekstern virkning forekommer når konsum av et gode fører til utilsiktede virkninger på andres nytte eller produksjonsfunksjon som ikke fanges opp av prismekanismen. Det klassiske eksempelet er fabrikken som forurensar elven, eller birøkteren som dobler bondens eplehøst. Det første er et eksempel på en negativ ekstern virkning, det andre en positiv.

Man kan igjen tenke seg en konsument  $A$  som står overfor et maksimeringsproblem, hvor nytten er gitt ved

$$1. U_A = U(X_A, E_A)$$

hvor konsumenten får nytte av et normalt gode  $X$  og et gode  $E$  med eksterne virkninger. Videre kan budsjettbetingelsen skrives som

$$2. Y_i = P_x X_i + P_E E_i$$

På vanlig vis vil konsumenten maksimere nytten slik at den relative marginale nytten fra de to godene er lik prisforholdet.

$$3. \frac{\frac{\partial U_i}{\partial E}}{\frac{\partial U_i}{\partial X_i}} = \frac{P_E}{P_x}$$

Konsumenten tar ikke hensyn til at godet  $E$  påvirker aktør nytten til  $B$ , selv om  $B$  verken kjøper eller selger godet  $E$ . Man kan finne den Pareto-optimale allokeringen ved å maksimere nytten til  $A$  gitt at nytten til  $B$  holdes konstant, gitt at man fortsatt holder seg innenfor de to aktørenes samlede budsjettbetingelse.

---

<sup>26</sup> Teori om eksterne virkninger bygger på Mueller (2003) avsnitt 2.6

$$4. L_{PO} = U_A(X_A, E_A) + \lambda(\bar{U}_B - U_B(X_B, E_A)) + \gamma(Y_A + Y_B - P_x X_A - P_x X_B - P_E E_A)$$

hvilket gir den Pareto-optimale tilpasningen

$$5. \frac{\frac{\partial U_A}{\partial E} + \frac{\partial U_B}{\partial E}}{\frac{\partial U_A}{\partial X} + \frac{\partial U_B}{\partial X}} = \frac{P_E}{P_x}$$

En ser dermed at aktør  $A$  nå tar innover seg endringen i marginalnytte til aktør  $B$ . Dersom marginalnyttens til  $B$  av  $A$  sitt forbruk av  $E$  er positiv, og leddet

$$6. \frac{\frac{\partial U_B}{\partial E}}{\frac{\partial U_B}{\partial X}}$$

med andre ord må marginalnyttens til  $A$  av godet  $E$  reduseres er positivt, må det første leddet i likning 5 reduseres for at likheten skal holde, med andre ord må marginalnyttens til  $A$  av godet  $E$  reduseres, og dermed må konsumet av gode  $E$  økes. Dermed må den samlede marginale effekten til de to aktørene være lik prisforholdet. Tilsvarende med flere aktører måtte man ha summert den marginale nytten til alle berørte parter, hvilket jo er identisk med vilkåret for Pareto-optimal forsyning av kollektive goder, det vil si

$$7. \sum_i \frac{\partial U_i}{\partial E} / \frac{\partial U_i}{\partial X_i} = \frac{P_E}{P_x}$$

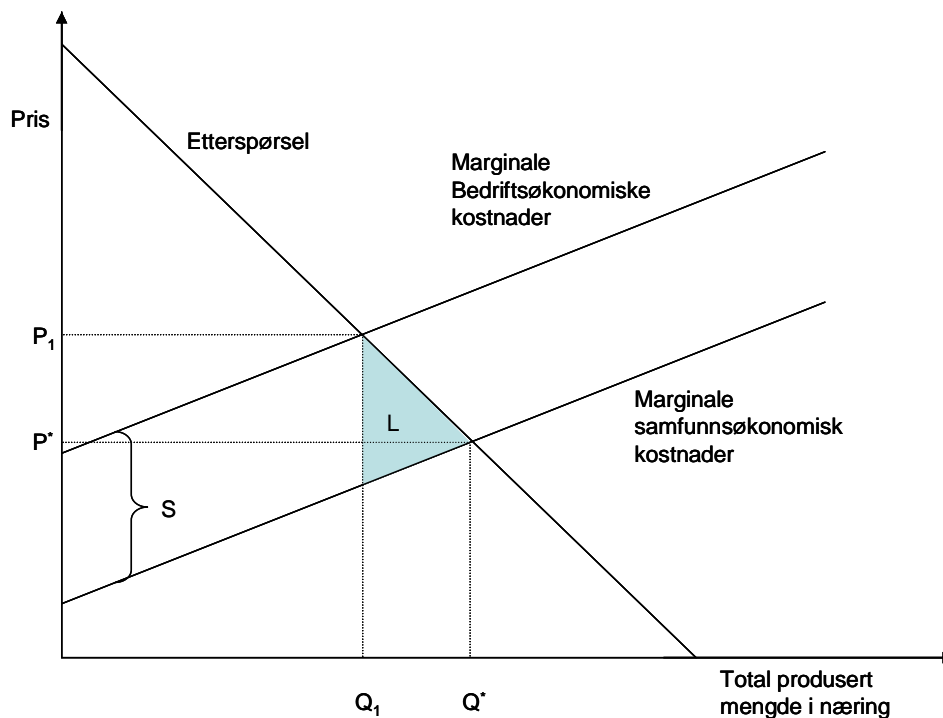
En måte å internalisere virkningen av  $A$  sitt konsum av godet  $E$  er å ilegge en skatt eller en subsidie. Dersom det er en negativ eksternalitet kan man ilegge en skatt tilsvarende

$$8. -\frac{\frac{\partial U_B}{\partial E}}{\frac{\partial U_B}{\partial X}}$$

Dermed vil konsument A sin tilpasning bli som i ligning 9, hvilket jo er lik den Pareto-optimale i ligning 5.

$$9. \frac{\frac{\partial U_A}{\partial E}}{\frac{\partial U_A}{\partial X}} = \frac{P_E}{P_x} + \left(-\frac{\frac{\partial U_B}{\partial E}}{\frac{\partial U_B}{\partial X}}\right)$$

Problemstillingen illustreres grafisk i Figur 5.1. Man kan tenke seg en næring hvor de aggregerte marginale bedriftsøkonomiske kostnadene stiger på vanlig vis, og man har en normal fallende etterspørsel etter næringens vare. Dette gir kvantumet  $Q^l$  og prisen  $P_l$ . Produksjonen av godet fører imidlertid med seg en positiv ekstern virkning, slik at den samfunnsøkonomiske marginale kostnaden er lavere enn den bedriftsøkonomiske. Det samfunnsøkonomisk optimale kvantum blir dermed  $Q^*$  og tilhørende pris  $P^*$ . Trekanten  $L$  viser det samfunnsøkonomiske tapet ved at produksjonen er lik  $Q^l$  og prisen lik  $P_l$ . En subsidie pr produsert enhet tilsvarende linjestykker  $S$  mellom de to marginalkostnadskurvene vil kunne realisere den optimale likevekten ( $Q^*$ ,  $P^*$ ).



**Figur 5.1**

### 5.2.1 Coase-teoremet<sup>27</sup>

I en klassisk artikkel<sup>28</sup> fra 1960 utfordret Ronald Coase den etablerte teorien om eksternaliteter, skatter og subsidier. Hans hovedbudskap var at problemer knyttet til eksterne virkninger ofte kunne bli ordnet av de involverte parter selv, uten statlig inngrepen og uavhengig av eiendomsretter. Teoremet lyder slik:

*"in the absence of transaction and bargaining cost, affected parties to an externality will agree on an allocation of resources that is both Pareto optimal and independent of any prior assignment of property rights."*

Tanken er at i fravær av forhandlingskostnader, vil de involverte parter kunne se den felles beste løsningen og tilpasse seg deretter. For eksempel kan elvefiskerne betale fabrikkeierne for å bygge rensesanlegg. Dersom dette er en Pareto-forbedring, vil kostnaden med rensesanlegget være lavere enn gevinsten fiskerne får fra den økte fangsten fra elven.

<sup>27</sup> Avsnittet bygger på Mueller (2003) side 27-28

<sup>28</sup> Coase (1960)

Men hvor relevant er teoremet for praktisk politikk? Transaksjons- og forhandlingskostnader finnes utvilsomt, særlig hvor det er mange aktører inne i bildet vil disse trolig bli høye. En annen betenkelighet med Coase-teoremet går på rettferdighet, noe eksemplet med fiskerne som betaler for renseanlegget illustrerer.

Likevel ser man at aktører i høyst forskjellige situasjoner går sammen for å løse felles problemstillinger og utfordringer. Det finnes utallige organisasjoner og foreninger hvor felles innsats bedrer medlemmenes velferd, som alt fra idrettslag og velforeninger til næringsrettede interesseorganisasjoner. For eksempel kan man lese på hjemmesiden til Norsk Treteknisk institutt<sup>29</sup> 2. mai 2006 at ”*Skog- og trenæringen i Europa lanserer felles strategisk forskningsagenda*”. Dette illustrerer at aktører kan finne sammen og løse felles utfordringer uten at staten nødvendigvis skal blande seg inn. I eksempelet samarbeider treindustrien til og med på tvers av landegrensene om FoU.

Likevel vil det kunne være et problem å finne felles løsninger hvor det er vanskelig å unngå gratispassasjerer og hvor det er høy gjennomtrekk. Eksempelvis vil det være vanskeligere å danne en vital studentforening på et grunnfagsstudium med 1000 studenter enn ved en høyskole hvor 400 studenter har fem år felles studieforløp.

### **5.2.2 Kunnskap og teknologi**

Kunnskaps- og teknologiproduksjon kan også betraktes som et gode med positive eksterne virkninger. Kunnskap er et ikke-rivaliserende, og bare delvis ekskluderbart, gode,<sup>30</sup> slik at også andre aktører enn bedriften/forskeren kan dra nytte av den nye kunnskapen. En kan dermed forvente at det investeres mindre i kunnskap enn hva som er samfunnsøkonomisk optimalt. Særlig mer generell kunnskap som det er vanskelig for aktørene å appropriere verdien av vil markedsaktøren produsere for lite av.

Kunnskap som ikke-rivaliserende gode kan også føre til at det underinvesteres i humankapital. Bedrifter som ønsker å heve kompetansen vet at de ansatte fort kan

---

<sup>29</sup> Se [www.treteknisk.no](http://www.treteknisk.no) og [www.forestplatform.org/](http://www.forestplatform.org/)

<sup>30</sup> Se avsnitt 5.1.1



forsvinne, og vil dermed oppgradere kompetansen mindre enn hva som er samfunnsøkonomisk optimalt. I likhet med produksjon av kunnskap, vil bedriftene i mindre grad oppgradere de ansattes generelle kunnskapsnivå, men prioritere bedriftsspesifikk kunnskap. Dersom arbeidstakerne selv approprierer verdien av egen humankapital trenger ikke dette være et problem, da de selv vil ta kostnaden ved å oppgradere kunnskapsnivået sitt.

I en næringspolitisk<sup>31</sup> sammenheng bør myndighetene dermed prioritere den type forskning som markedsaktørene selv har minst insentiver til å utføre. Dette vil særlig gjelde grunnforskning, ettersom slik forskning ofte har liten kommersiell verdi. Likeens bør myndighetene fokusere på generell kunnskapsproduksjon, og i mindre grad på bedrifts- eller bransjespesifikk kunnskap.

### 5.2.3 Næringsklynger<sup>32</sup>

Økonomiske aktiviteter har ofte en tendens til å hope seg opp i geografisk avgrensede områder. Butikker samler seg i byer eller kjøpesenter, og enkelte næringer lokaliserer seg i samme distrikt. Oljerelaterte selskaper i Stavanger eller møbelindustri på Sunnmøre er eksempler på det siste. Slike geografiske samlinger kalles gjerne for klynger

To teoriretninger om klynger har utviklet seg; Porter (1990) sin teori om lands konkurransefortrinn, samt Krugman (1991) sin teori om samspillet mellom internasjonal handel, bedrifters lokaliseringsvalg og geografisk økonomisk opphopning.

Porter (1990) tar utgangspunkt i forhold som avgjør enkeltbedrifters suksess, og forsøker ikke å skape en enhetlig, logisk modell slik som er vanlig i økonomisk teori. Kjernen i teorien er at det er fire hovedårsaker til hvor godt et land, en bransje eller en bedrift vil gjøre det. De fire momentene er etterspørselsforhold, konkurranseforhold,

---

<sup>31</sup> Offentlig finansiert utdanning kan også begrunnes med andre forhold som omfordeling eller "samfunnsbygging"

<sup>32</sup> Presentasjonen av klynger bygger på fremstillingen til Norman (1998)

innsatsfaktorforhold samt forholdet til relaterte næringer. Innholdet i disse kan igjen være påvirket av kultur, myndigheter, opinion og tilfeldigheter.

I Porters teori blir dermed spørsmålet hva disse fire byggeklossene må inneholde for at resultatet skal bli best mulig. På den ene siden er det viktig at bedrifter gjensidig kan lære av hverandre, likeens er det også viktig at bedriftene blir utfordret fra leverandører og krevende kunder, slik at bedriften oppmuntres til innovasjon og effektiv produksjon.

Krugman (1991) henter problemstillinger fra tradisjonell økonomisk geografi, og analyserer problemstillingene ved hjelp av tradisjonell mikroøkonomi og handelsteori. Han tar flere strenge forutsetninger i sine modeller, men resultatene blir enklere å tolke, og politikimplikasjonene tydeligere enn Porter sine. Begge teoriene fremhever viktigheten av klynger, men begrunner dette forskjellig. Jeg vil videre ta utgangspunkt i Krugman sin teori, da denne er enklere å tolke og er bedre forankret i tradisjonell økonomisk teori.

Bedrifter sine lokaliseringsvalg er grovt sett en avveining mellom markedsadgang og faktortilgang. Dersom markedsadgangen er lik to steder, vil man foretrekke lokaliseringen som gir lavest kostnader, og vice versa. Næringsklynger som gullgruver i Sør-Afrika og oljevirkosomhet i Nordsjøen lar seg forklare av faktorforhold, mens utesteder på Aker brygge eller kjøpesenter i byer forklares med etterspørselsforhold.

Handelsbedrifter vil naturlig nok lokalisere seg hvor folk bor, og dette fører i neste omgang til at det blir enda mer attraktivt å bo nettopp her, slik at enda flere butikker slår seg ned her, osv. Den samme effekten vil også oppstå i faktormarkeder, flere nedstrømsbedrifter vil føre til flere leverandørbedrifter, økt konkurranse og dermed bedre innsatsfaktorer for nedstrømsbedriftene. Dette vil i sin tur føre til flere nedstrømsbedrifter. Lønnsomheten til bedriftene vil dermed henge positivt sammen med antallet bedrifter i klyngen, da etablering av nye bedrifter vil redusere kostnadene til de eksisterende. Slike effekter blir gjerne omtalt som pekuniære eksterne effekter. Hovedpoenget er således ikke at man trekker på de samme innsatsfaktorene, (for det i

seg selv skulle jo føre til at prisen på disse ville øke) men at økt markedsstørrelse fører til at problemet med ufullkommen konkurranse blir mindre.

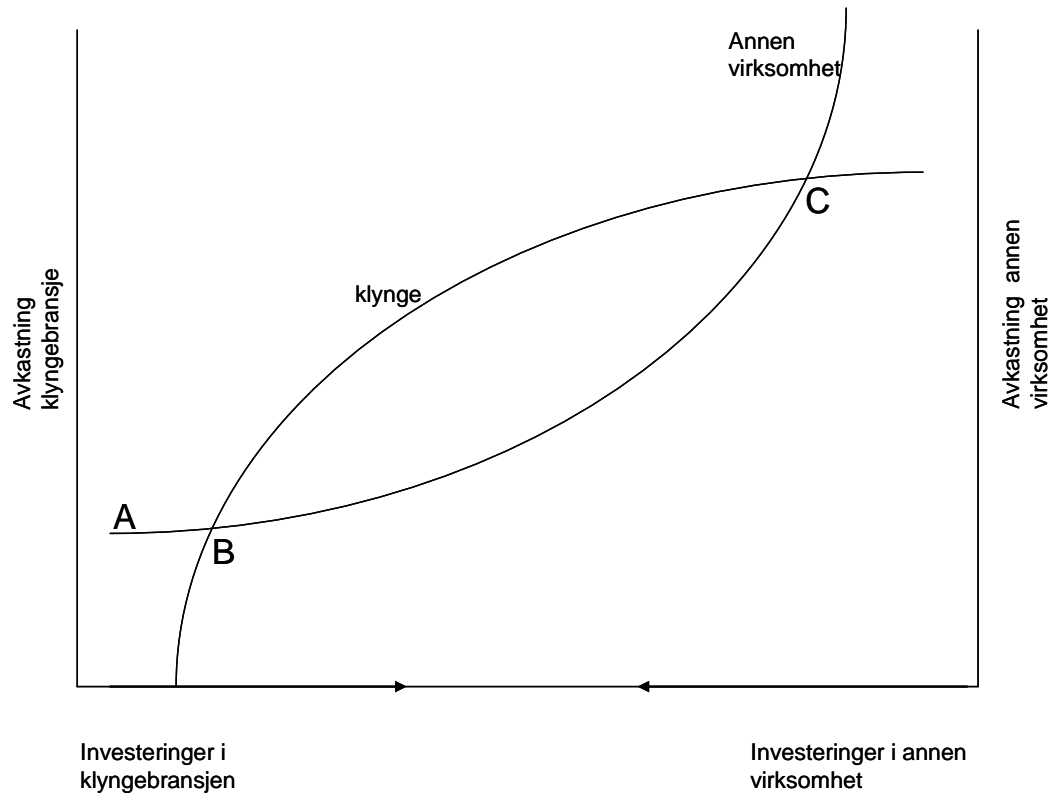
Den andre viktige forklaringen på klynger er positive eksterne virkninger, slike som presentert tidligere. Kunnskap spres i større grad mellom samlokaliserte bedrifter, og det kan tenkes at bedrifter i klynger vil ha lettere for å løse felles problemer og utfordringer, og dermed redusere underproduksjon også av kollektive goder. Ifølge såkalt klubbteori<sup>33</sup> kan man tenke seg at bedriftene danner sine egne klubber/foreninger som tar tak i felles problemer. For eksempel vil det være enklere for bedriftene i Silicon Valley å gå sammen om etterutdanning enn for bedrifter som ligger spredt. Klyngedannelse kan således føre til at betydningen av markedsvikt blir redusert, ettersom problemer med ufullkommen konkurranse og underproduksjon av kollektive goder reduseres.

I en næringspolitisk kontekst er det i stor grad bransjemessige klynger som er relevant. Enten man har et nasjonalt eller internasjonalt fokus er problemstillingen den samme, en næringsklynge vil oppstå om gevinstene ved å delta i klyngen er større enn handelskostnadene. Jo lavere handelskostnadene er, jo færre, men større klynger vil man forvente at oppstår. Ifølge Norman (1998) kan man forvente at det i en verden med lave handelskostnader vil være færre klynger enn land. Hvilke land som blir arena for ulike klynger kan være tilfeldig, i noen tilfeller forklares med komparative fortrinn, atter andre ganger kan selvoppfyllende profetier føre til klynger. Sist, men viktigst i denne ”settingen”, er muligheten for at aktiv næringspolitikk kan føre til klyngedannelser.

Følgende modell (figur 5.2) kan være med på å forklare hvor klynger lokaliseres. Man kan tenke seg en bransje med klyngeegenskaper, hvor den marginale kapitalavkastningen på bransjenivå er stigende på grunn av positive eksterne virkninger. De andre bransjene har ”normal” fallende grenseavkastning på investert kapital. Videre forutsetter man at klyngebransjen er stor nok til å påvirke kapitalavkastningen i samfunnet, men at den ikke påvirker lønnsnivået eller andre faktorpriser. Sist forutsetter man at mengden kapital som investeres i landet er gitt.

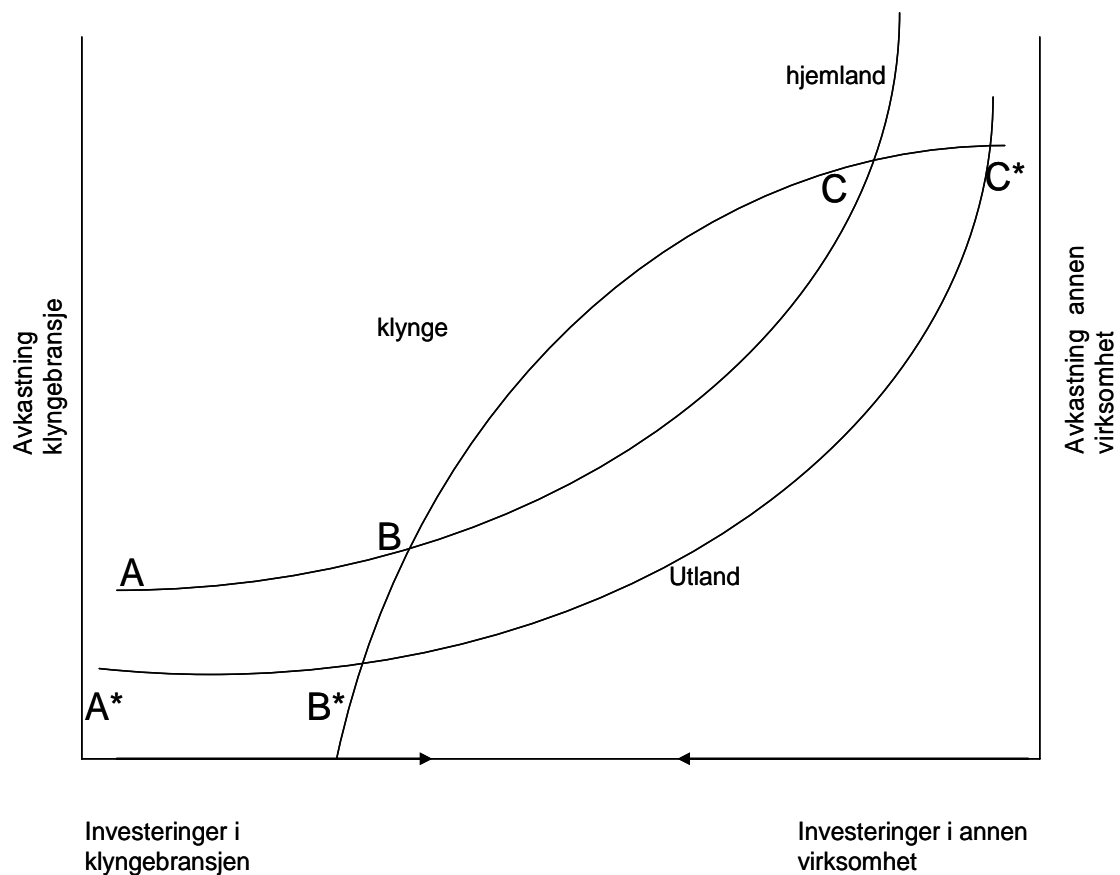
---

<sup>33</sup> Se Mueller (2003) kapittel 9



**Figur 5.2**

Modellen illustrerer at det er tre likevekter, hvorav *A* og *C* er stabile og *B* ustabil. Er man i *B* vil i prinsippet en ørliten bevegelse (pga. omallokering av kapital til den andre bransjen) til en av sidene føre til at man enten havner i *A* eller *C*. Forhold utenfor modellen avgjør hvilken likevekt som realiseres. Norman (1998) peker på historiske tilfeldigheter, selvoppfyllende profetier, i tillegg til tradisjonelle forklaringsvariabler som kostnadsforhold og markedsadgang. En modifisering av modellen kan illustrere dette.



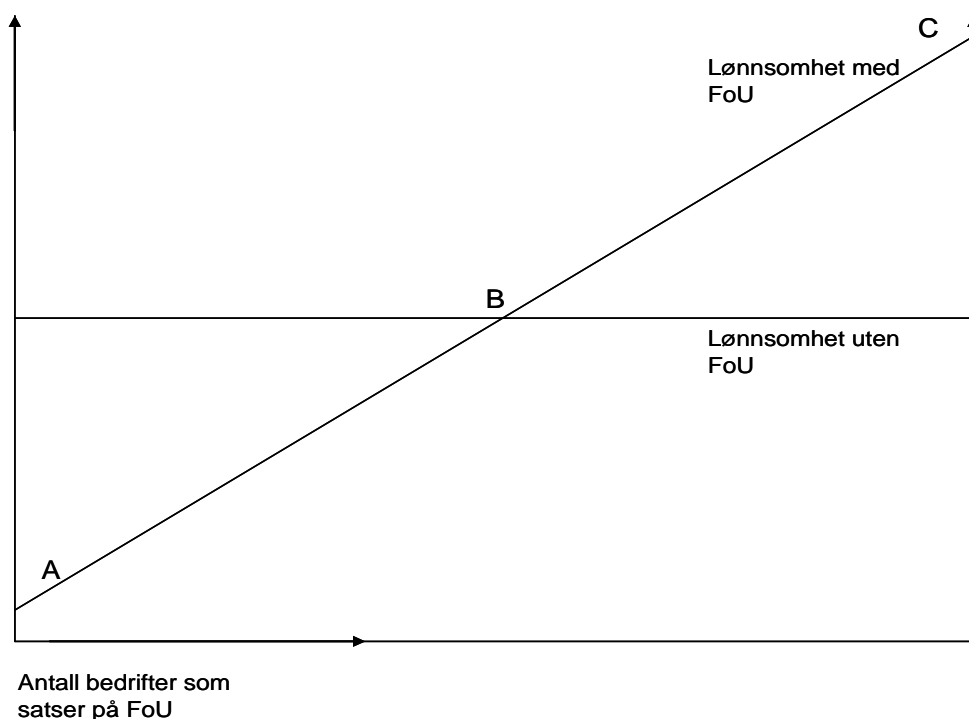
**Figur 5.3**

Man tenker seg at klyngen oppnår den samme avkastningen i begge landene, men at de alternative bransjene har lavere avkastning. Dette gir utlandet et komparativt fortrinn i klyngebransjen, da avkastningen i  $C^*$  ligger over den i  $C$ . Ved nyetablering av klynger kan det tenkes at aktørene ser dette, og enten pga aktiv koordinering eller selvpoppfyllende profetier vil klyngen bli lokalisert i utlandet

Når en klynge først har oppstått, kan den bestå selv om det komparative fortrinnet i seg selv forsvinner, ettersom de eksterne virkningene fører til økende avkastning på kapitalen. Det interessante ved dette er at gamle klynger kan føre til at nye, mer lønnsomme ikke blir etablert pga. for høye kostnader. Næringsstrukturen kan dermed bli fastlåst, og man får ikke de ønskede strukturendringene.

## 5.2.4 Næringsklynger og innovasjon

Klyngeeffekter blir gjerne særlig fremhevet som viktige i kunnskapsintensive næringer. Som tidligere drøftet vil det kunne være betydelige spillovereffekter og kunnskapslekkasjer mellom bedrifter. Bedrifter tar etter hverandre, og arbeidere skifter gjerne jobber innad i klyngen. Det kan slik være betydelige eksterne stordriftsfordeler knyttet til en næringsklynge. Klette et. al. (2000) åpner for at det kan finnes flere likevekter i en bransje, en hvor få eller ingen bedrifter bedriver FoU, en hvor de fleste bedriver FoU samt en ustabil mellomløsning.



Figur 5.4

Bedriftene har to valg; satse på FoU eller ikke satse på FoU. Lønnsomheten av FoU versus ikke FoU avhenger positivt av hvor mange andre bedrifter i bransjen / klyngen som også satser på FoU. Modellen illustrerer at dersom ingen andre forsker og utvikler nye produkter, vil bedriftene velge "ikke FoU". Dersom mange nok bedrifter

satser på FoU vil dette lønne seg, og man vil få realisert likevekten  $C$ , med høyere avkastning for alle i bransjen.

Den stigende kurven for lønnsomhet med FoU beror på positive eksterne virkninger, men det kan selvsagt også være andre forhold som kan justere bildet. Man kan jo tenke seg det motsatte tilfellet, at det for den første bedriften som forsker vil være ekstra lønnsomt, ved at man utvikler produkter som i mindre grad har direkte substitutt. Man kan også stille spørsmål om aksene burde måle relativ heller enn absolutt lønnsomhet. Med absolutt lønnsomhet, gir modellen en indikasjon på at likevekten i  $C$  er å foretrekke. Dersom man tenker seg at kurvene viser relativ lønnsomhet, blir de økonomisk-politiske implikasjonene mindre klare. Man kan eksempelvis tenke seg at alle bedriftene i en næring lever godt uten særlig FoU aktivitet. Dersom alle andre satser på FoU kan man dermed bli tvunget til selv å satse for å overleve, uten at den totale lønnsomheten nødvendigvis blir noe bedre.

### **5.2.5 Klyngeeffekter og økonomisk politikk<sup>34</sup>**

Ved full informasjon bør myndighetene støtte bestående klynger, ettersom grenseproduktet er stigende på bransjenivå. I praksis er det ofte store informasjonsproblemer for myndighetene når de skal identifisere støtteverdige klynger. Bergoutvalget peker blant annet på faren for manipulasjon, ved at bedrifter og næringer kan bli fristet til å fremstå som en sterkere klynge enn hva de er, for eksempel ved å bevisst kjøpe inn innsatsfaktorer fra lokale leverandører. Ved en aktiv klyngepolitikk oppstår også faren for at noen interessegrupper får for stor innflytelse. Problemstillinger knyttet til strategisk tilpasning og interessegrupper drøftes på et generelt grunnlag i henholdsvis avsnitt 5.6 kapittel 6.

En annen utfordring ved utformingen av økonomisk politikk rettet mot klynger er at kildene til klyngeeffektene kan være forskjellige i ulike typer klynger. Som utvalget drøfter, bør ideelt sett den økonomiske politikken rettes direkte mot det som er kilden til klyngemekanismen. Er kilden kunnskapsspillover, bør man subsidiere kunnskapsproduksjon og legge til rette for arbeidskraftsmobilitet mellom bedriftene;

---

<sup>34</sup> Kapitlet bygger på Norman (1998) og Bergoutvalget kapittel 5.5

er kilden pekuniære effekter bør politikken innrettes mot å bedre konkurransen i faktormarkedene.

Optimal politikk krever dermed at myndighetene har god informasjon om klyngene, ettersom kildene til klyngeeffektene kan variere fra klynge til klynge. Som utvalget påpeker, kan det tenkes tilfeller hvor man vet i hvilke bransjer det forekommer klyngeeffekter, men at man ikke kjenner til hva som forårsaker dem. I slike tilfeller kan det være aktuelt med mer generell støtte, som produksjonsstøtte eller etableringsstøtte. Dette vil imidlertid alltid være en nest-best løsning.

I andre tilfeller kan det tenkes at man heller ikke vet i hvilke bransjer man har sterke klyngeeffekter. I slike tilfeller bør man føre en politikk som påvirker de variablene som ofte skaper klynger. Dette kan være generell konkurransepolitikk for å sikre konkurranse i faktormarkedene, eller støtte til infrastruktur og forskning. Som Bergoutvalget påpeker, er fordelen med en slik politikk er at den også kan være fornuftig selv om klyngeeffektene skulle vise seg å være svake.

Politikk overfor ikke-etablerte klynger er mer komplisert. En måte å tiltrekke seg klynger på er å utforme den økonomisk politikken slik at de generelle rammevilkårene blir så gode som mulig, og at noen utenlandske bedrifter lokaliserer seg i Norge, og i neste omgang kanskje trekker med seg også andre bedrifter. En annen mulighet er å bruke mer spesifikke virkemidler mot de klyngene man ønsker, som å utdanne kvalifisert arbeidskraft eller bygge ut spesielt tilrettelagt infrastruktur.

Bergoutvalget peker på at det er en form for informasjonsasymmetri mellom bestående og potensielt nye klynger, da myndighetene selv med knapp informasjon vet *noe* om eksisterende klynger, men utvilsomt mye mindre om potensielle klynger. Dette kan føre til at man plukker gårsdagens vinnere og gjør det vanskeligere for fremtidens vinnerklynger å etablere seg. Fremtidens vinnernæringer har ennå ikke sterke interessegrupper, og en aktiv klyngepolitikk kan dermed bidra til å fastlåse næringsstrukturen og utsette nødvendige omstilling. Det andre ytterpunktet er at myndighetene i *for stor grad* forsøker å plukke ikke etablerte vinnerklynger, gjerne mer basert på ønsker og visjoner enn reelle analyser og tilstrekkelig informasjon



Foruten at det er vanskelig pr definisjon å vite hva som er klyngemekanismene i ikke-etablerte klynger, må myndighetene også på en troverdig måte signalisere at de makter å koordinere en kritisk masse av bedrifter til den kommende klyngen. Om ikke de potensielle bedriftene har tiltro til at myndighetene lykkes, vil myndighetene heller ikke gjøre det. Myndighetene står dermed overfor nok et informasjonsproblem når de skal avgjøre hvilke troverdige "lokkemidler" som må til for å etablere den nye klyngen.

Diskusjonen i dette avsnittet viser slik at myndighetene har en rekke informasjonsproblemer ved utforming av en aktiv klyngepolitikk, både med tanke på hvilke klynger som bør støttes, og hvordan de bør støttes. Jo større disse informasjonsproblemene er,<sup>35</sup> jo mer fornuftig vil det være å fokusere på generelle klyngeskapende mekanismer, som å sikre konkurranse i faktormarkedene, støtte FoU eller bygge ut generell infrastruktur som veier eller bredbånd.

---

<sup>35</sup> Mangelfull informasjon i seg selv betyr at myndighetene bør være mer forsiktige med virkemiddelbruken overfor klyngene, jf Hagen (1996) og Diamond og Mirrlees (1971)

## 5.3 Asymmetrisk informasjon

Ulik informasjon mellom markedsaktører kan være en tredje kilde til markedssvikt. Asymmetrisk informasjon kan føre til at markeder fungerer dårlig, eller til at markeder bryter sammen eller ikke oppstår.<sup>36</sup> Mange forhold i næringslivet kan relateres til asymmetrisk informasjon; arbeidstakere vet som regel mer om egen produktivitet enn arbeidsgiver, og ledelsen vet oftest mer om selskapets posisjon enn eierne.

Informasjonsproblemer kan bli løst på ulikt vis, i noen tilfeller ved at myndighetene griper inn, men i de fleste tilfellene ved at markedsaktørene selv finner løsninger.

Markedet for bruktbiler kan illustrere, der resultatet kan bli et "lemons" marked hvor kun dårlige biler legges ut for salg. Her har myndighetene vedtatt lover som gjør at kjøper kan heve transaksjonen om han i ettertid finner mangler. I tillegg gir mange bruktbilforhandlere garantier, noe som troverdig kan signalisere at salgsobjektet holder høy standard.

Også prinsipal-agent problemstillinger skyldes asymmetrisk informasjon. Det er ofte kostbart eller umulig å fullt ut overvåke arbeidernes produktivitet eller toppledelsens innsats. Løsningen er ofte å utforme insentiver som gir agent og prinsipal sammenfallende interesser. Opsjonsavtaler, bonussystemer og provisjonslønn kan sees på som forsøk på dette.

Selv om mange markeder med asymmetrisk informasjon fungerer tilfredsstillende, er det trolig mange transaksjoner og markeder som aldri oppstår. Disse kan være vanskelig å peke på, nettopp fordi de ikke eksisterer. Det offentlige har dermed selv et vesentlig informasjonsproblem når de skal forsøke å rette opp i problemer knyttet til asymmetrisk informasjon.

---

<sup>36</sup> Akerlof (1970)

Analogt med Coase-teoremet, kan man spørre seg om man egentlig trenger statlig inngrepen. Vil ikke aktørene selv vite best hvordan man kan løse problemene? Uten en markedslov ville eksempelvis trolig aktørene på børsen selv ha bundet seg privatrettslig til ikke å misbruke privat informasjon.

Er det således noen grunn til å tro at det offentlige vil klare å utarbeide virkemidler som på en bedre måte ordner problemene enn hva private aktører i fellesskap kan? Transaksjoner som ikke oppstår, eller markeder som ikke etableres, innebærer store kostnader for de som berøres, og man skulle tro at disse ville bruke all sin kreativitet på å overvinne problemer med asymmetrisk informasjon. Likevel, som diskusjonen i neste avsnitt viser, kan det tenkes at enkelte markeder er så underutviklet at det offentlige bør vurdere å gripe inn.

### **5.3.1 Asymmetrisk informasjon i finansmarkeder**

Motivert av egeninteresse vil investorer kun investere hvor avkastningen er høyere enn alternativavkastningen. Dermed kanaliseres ressursene dit hvor de kaster mest av seg. En nødvendig forutsetning for at markedet sørger for effektiv ressursutnyttelse, er at aktørene i markedene for finansiering har lik informasjon, eventuelt tolker informasjonen likt.

Dersom det er asymmetrisk informasjon, kan ulønnsomme prosjekter bli igangsatt, og lønnsomme prosjekter skrinlagt. Et eksempel kan illustrere. En forsker har en god idé, men så komplisert at ingen investor forstår den. Dermed vil ikke investoren risikere pengene sine.

En mer generell beskrivelse av problemstillingen synes påkrevd. En investor ønsker høyest mulig avkastning til lavest mulig risiko. Jo bedre kunnskaper investor har om markeder, produkter og teknologi, jo bedre vil forståelsen av prosjektene bli, og den oppfattede risikoen vil bli lavere. Investorer kan likevel ikke kjenne til alle markeder, og man ser gjerne en tendens til såkalt "home bias", både i forhold til geografi og kjente markeder. Teori om konsernstrategi<sup>37</sup> fokuserer på eierskapsfortrinn, og

---

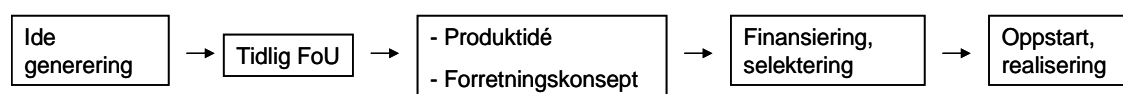
<sup>37</sup> Se f.eks. Goold og Campbell (1994)

fremhever verdien av kompetente eiere. Eiere som kan få mer ut av en bedrift enn andre eiere vil dermed også kunne by mer for å overta bedriften.

Mange bedrifter og prosjekter blir realisert som følge av en god ide eller målrettet FoU. Ofte er det en gründer eller en gruppe forskere som kommer frem til en god idé, foretar tidlig FoU, for så å lage en forretningsskisse. Basert på ideen eller skissen, forsøker gründeren å komme i kontakt med investorer som kan finansiere prosjektet, i tillegg til å hjelpe med foretningsutvikling og markedsføring.

Problemet oppstår når investor og gründer har asymmetrisk informasjon, som gjerne er basert på ulik kompetanse om teknologi og markeder. I mange tilfeller vil investor og gründer klare å finne hverandre, investor kan bygge opp egen kompetanse, og gründeren kan tydeliggjøre sitt språk. I andre tilfeller kan informasjonsproblemet føre til at markedet rett og slett forsvinner.

Figur 5.6 illustrerer en tenkt innovasjonsprosess, hvor en gründer eller forsker i en tidlig fase kan klare seg uten ekstern finansiering. For å kommersialisere ideen er gründeren oftest avhengig av mer kapital, men også av kompetanse om markedsføring etc. I møtet med potensielle investorer kan gründeren forvente et av tre utfall, et ja fra investor, et klart nei, eller et avslag som inviterer til å komme tilbake om man klarer å forbedre konseptet.



**Figur 5.5**

Dersom få eller ingen investorer har kjennskap til den relevante teknologien eller markedet, vil sannsynligheten for et positivt svar være begrenset. Særlig i høyteknologiske bransjer kan dette tenkes å være et problem, og dersom gründeren, oppfinneren eller forskeren forutser dette, vil han heller ikke ta bry med å utvikle prototyper, foretningsplaner og lignende. Markedet kan slik forsvinne helt, og

tilsynelatende kan det se ut som det heller ikke er noe problem, da man heller ikke observerer gründere uten finansiering. Potensielle gründere vil heller bruke kreftene andre steder, enten ved å flytte på seg til andre land eller regioner hvor kunnskapsrik risikokapital finnes, eller ved å engasjere seg i andre teknologier/produkter hvor det finnes kompetente eiere.

Mangel på kompetente investorer, heller enn kapital i seg selv, kan således føre til at potensielt gode prosjekter ikke kommer gjennom selekteringsprosessen. Problemet kan være knyttet opp mot næringer og teknologier, eller mot regioner. Kapitalrike områder kan dermed ende opp med mange nye prosjekter som egentlig har opphav andre steder, og etablerte teknologimiljø kan vokse seg enda større om de har etablerte investormiljøer.

Noen eksempler kan bidra til å illustrere dette. IT-Fornebu ble i sin tid nettopp lokalisert til Fornebu, og ikke til Trondheim, hvor man skulle tro vekstvilkårene var vel så bra. Kanskje var dette fordi investorene, med Fred Olsen i spissen, i det vesentlige bor eller kommer fra Oslo-vest/Bærum? Rimi-Hagens investering i Orkla passer også godt inn, Rimi er jo nettopp en av Orklas største kunder. Likeens ekspanderer Reitangruppen inn i kioskvirksomhet, mens de raskt solgte seg ut av mobiltelefoni.

Norges største private formuer kan i stor grad relateres til noen få næringer, primært dagligvare og shipping. Man kan dermed forvente at andre næringer, særlig høyteknologiske, vil kunne ha problemer med finansiering.

Som med stort sett alle typer økonomisk politikk, er det lettere å peke på den mulige markedssvikten enn å rette den opp. En kapitalrik stat kan selvsagt bidra med finansiering, men kan man forvente at staten vil være dyktigere enn private investorer? Resultatet kan fort bli at man støtter dårlige prosjekt, eller de prosjektene som gir mest politisk uttelling. Kanskje kan en løsning være "fond i fond"-konstruksjoner, hvor staten oppretter fond som utelukkende investerer i andre investeringsselskap.

Men også her møter inngrepslogikken problemer. Dersom nettopp de private investeringselskapene er dyktige nok, og klarer å velge de beste prosjektene, burde jo disse på egenhånd klare å skaffe finansiering fra andre kilder enn statlige fond. Dersom dette imidlertid ikke er tilfelle, og beviselig kompetente private equity-selskaper som spesialiserer seg innen høyteknologi sliter med å få kapital, har derimot ”fond i fond”-konstruksjoner livets rett.

## 5.4 Ufullkommen konkurranse

Den siste kilden til markedssvikt er ufullkommen konkurranse. I markeder hvor aktørene har markedsrett settes prisene over marginalkostnad, slik at det produseres og konsumeres for lite i forhold til det som er samfunnsøkonomisk optimalt.

Normalt defineres ikke konkurransepolitikk som en del av næringspolitikken, og jeg vil derfor ikke foreta noen grundig diskusjon knyttet til konkurransepolitikk som sådan. Til det vises det heller til standardverket i konkurranseret, Motta (2004).

Sunn konkurranse er kanskje den viktigste forutsetningen for en velfungerende økonomi. Ufullkommen konkurranse i faktormarkeder fører til ineffektivitet i produksjonen, og kan være mer skadelig for næringslivet enn høye skatter og avgifter. Analogt med eksterne virkninger reflekterer ikke prisene ved konkurransesvikt det reelle offeret ved å produsere godet.

I teori om næringsklynger blir særlig en aktiv konkurransepolitikk fremhevet som en forutsetning for fremvekst av lønnsomme klynger<sup>38</sup>. I Porters teori er dette fordi krevende kunder og konkurranse ansporer bedriftene til innovasjon, mens Krugman på sin side fokuserer på viktigheten av konkurranse i faktormarkedene til klyngene.

Flere land har fått moderne konkurranselover, og viktigheten av konkurranse blir erkjent av stadig flere. Lovgivningen deles gjerne inn i regler som regulerer henholdsvis struktur og atferd. Strukturelle regler kan være lover som regulerer fusjoner og oppkjøp, for å hindre at aktører på markedet får for mye markedsrett. Atferdsregler regulerer hvordan aktørene kan opptre i markedet, slik som regler som forbyr prissamarbeid eller misbruk av markedsrett.

---

<sup>38</sup> Jf Bergoutvalget avsnitt 5.5.5

### 5.4.1 Statisk og dynamisk effektivitet<sup>39</sup>

I innovative næringer foretar bedriftene gjerne store investeringer i FoU. Farmasi, bioteknologi og IKT trekkes ofte frem som slike næringer. Kommersielt utnyttbar kunnskap blir senere beskyttet ved patenter, copyright eller varemerker.

Bedrifter i slike næringer har følgelig ofte en annen kostnadsstruktur enn tradisjonelle produksjonsbedrifter, ved at store investeringer i FoU gjør den første enheten veldig dyr å produsere, mens de påfølgende enhetene ofte har en produksjonskostnad tilnærmet lik null.

Spørsmålet i slike næringer blir om konkurransepolitikken kan gi insentiver til effektiv ressursbruk *både* på kort og lang sikt. På den ene siden ønsker man å fremme statisk effektivitet, for å sikre at eksisterende ressurser og produksjonsteknologi blir brukt effektivt. På den andre siden ønsker man også en politikk som fremmer dynamisk effektivitet, dvs. bedrer økonomiens evne til omstilling og nyskaping på lengre sikt. Statisk effektivitet blir fremmet av konkurranse *i markedet*, mens dynamisk effektivitet fremmes ved konkurranse *om markedet*.

Ofte kan det være vanskelig å forene ønsket om både statisk og dynamisk effektivitet, noe patentsystemet illustrerer. På den ene siden ønsker man at bedriftene har insentiver til å forske og utvikle nye produkter, noe et velfungerende patentsystem kan legge til rette for. Patentsystemet beskytter mot kopiering i 20 år, og sørger for at aktøren approprierer en større del av nåverdien av egen FoU, noe som følgelig øker lønnsomheten av FoU initialt. På den andre siden bidrar patenter til å monopolisere markeder, da de gir beskyttelse mot konkurrenter som ønsker å selge identiske produkter.

I det monopoliserte markedet vil bedriften sette prisen vesentlig over grensekostnad, slik at man får et betydelig effektivitetstap. Myndighetene kan dermed ha insentiver til å initialt love patentbeskyttelse, for siden å oppheve patentet når produktet er ferdigutviklet. Ved gjentatte spill vil imidlertid bedriftene gjennomskue en slik strategi fra myndighetene. Kampen om markedet blir dermed mindre intens, ettersom

---

<sup>39</sup> Avnippet bygger på Hagen og Hope (2004)



bedriftene vil redusere FoU-aktiviteten da de får en mindre andel av den forventede nåverdien av FoU-investeringene.

”Streng” konkurransepolitikk eller svak patentbeskyttelse i innovative næringer kan dermed føre til at markeder ikke oppstår, og at man forblir i en likevekt med lavt utviklede produkter, men med en pris nærmere grensekostnad.

## 5.5 Næringspolitikk i en åpen økonomi

I drøftingen av næringspolitikk og markedssvikt har jeg i liten grad drøftet implikasjonene av mer eller mindre åpne grenser for ferdigvarer, innsatsfaktorer, kapital eller teknologi. Som kort drøftet i avsnitt 3.2 kan det i en internasjonal kontekst bli en fordelingskamp mellom landene, ofte motivert av arbeidsplasser og skatteinntekter. Slik politikk maksimerer ofte ikke verdens samlede verdiskapning, men like fullt må ethvert land ta innover seg politikkenes realiteter når det selv utformer sin politikk.

Eierskap på tvers av nasjonalgrensene kan også føre til målproblemer for myndighetene. Man tenke seg en bedrift lokalisert i Norge med utenlandske eiere, som konkurrerer mot en bedrift med norske eiere lokalisert i utlandet; hvilken bedrift bør da inngå myndighetens målfunksjon?

### 5.5.1 Skattekonkurrans og mobile bedrifter<sup>40</sup>

Det kan være flere grunner til at et land forsøker å tiltrekke seg internasjonalt mobile bedrifter eller næringer. Skatteinntektene kan øke, og som diskutert i kapittelet om eksterne virkninger har flere næringer klyngemekanismer, og tilsvarende kan mange aktiviteter til enkeltbedrifter medføre positive eksterne virkninger. Et land kan dermed øke verdiskapningen ved å trekke til seg utenlandske bedrifter og næringer.

Ofte konkurrerer land om å tiltrekke seg bedrifter eller næringer, og dette kan føre til skattekonkurrans. Bedriftene bryr seg kun om overskudd etter skatt, og dette kan føre til at bedrifter flytter produksjonen på tross av lavere avkastning før skatt. Landene tar ikke hensyn til at egne skattesatser også påvirker andre lands skatteinntekter, og man får dermed det Rederiskatteutvalget kaller en *fiskal eksternalitet*. Spørsmålet blir dermed hva nasjonale myndigheter kan gjøre for å motvirke dette. En mulighet er å harmonisere ulike lands skattesatser gjennom internasjonale avtaler, men dette er vanskelig i praksis. Jo flere land som går sammen, jo mer vil de andre tjene på å kjøre sitt eget løp.

---

<sup>40</sup> Avsnittet bygger på NOU (2006:4) avsnitt 6.6.1 – 6.6.2 (Rederiskatteutvalget)

Teori om optimal beskatning<sup>41</sup> tilsier at skattesensitive innsatsfaktorer er dårlig egnede skatteobjekter. Ettersom internasjonalt mobile skatteobjekter er mer skattesensitive enn immobile skatteobjekt, bør dermed sistnevnte skattlegges hardere. Dersom norske toppledere hadde vært internasjonalt mobile, ville dette dermed tilsagt at disse burde beskattes lavere enn andre norske arbeidstakere. Tilsvarende gjelder for kapital, dersom den flyter helt fritt vil man vanskelig kunne operere med skattesatser som avviker sterkt fra andre lands.

Kan man observere mobilitet, tilsier dette at man bør dermed vurdere å differensiere beskatningen. Som Rederiskatteutvalget<sup>42</sup> påpeker, er det flere problemer med en slik differensiering. Skattefavourisering kan for det første føre til at det blir investert for mye i mobile næringer på sikt,<sup>43</sup> slik at gevinsten på kort sikt ved å skattefavourisere må vurderes mot det langsiktige effektivitetstapet knyttet til overinvestering. For det andre har næringene privat informasjon om egen mobilitet, noe som kan føre til at næringene kan forsøke å fremstå som mer mobile enn de er, eller investere i mobilitet.<sup>44</sup> For det tredje kan differensierte skatter føre til mange avgrensings- og håndhevings problemer for myndighetene. For det fjerde, dersom man åpner opp for å gi en næring skattelette, vil dette motivere også andre næringer til å forsøke å bli tilgodesett.<sup>45</sup> Argumentene mot differensierte skattesatser synes slik sterke. Like fullt kan det ikke utelukkes at de negative konsekvensene (utflytting) ved å ikke differensiere er så store at dette likevel kan være fornuftig. Særlig om de involverte næringene påfører andre deler av økonomien betydelige positive eksterne virkninger kan skattedifferensiering være fornuftig.<sup>46</sup>

---

<sup>41</sup> Se f.eks. Hagen (1996)

<sup>42</sup> NOU (2006:4)

<sup>43</sup> Se diskusjonen i avsnitt 4.3 om næringsnøytralitet og konkurransenøytralitet.

<sup>44</sup> Isolert sett betyr privat informasjon at myndighetene bør differensiere mindre enn ved perfekt informasjon, jf. Osmundsen, Hagen og Schjelderup (1995), eller Hagen (1996)

<sup>45</sup> Spørsmål knyttet til interessegrupper og politiske prosesser drøftes i kapittel 6.

<sup>46</sup> Jf. drøftingen om ulike typer eksterne virkninger i avsnitt 5.2

## 5.5.2 Strategisk handelspolitikk

Ufullkommen konkurranse er i utgangspunktet negativt for et lands velferd. Teori om strategisk handelspolitikk<sup>47</sup> viser at ufullkommen konkurranse også kan være en *mulighet* for et land til å tilrive seg markedsandeler eller oppnå høyere priser på bekostning av andre land. Tanken er at myndighetene ved hjelp av subsidier eller skatter kan påvirke aktørenes atferd på markedet, og gjøre den nasjonale aktøren ”tøffere” eller ”mykere”, for å tilrive seg høyere kvantum eller øke prisene. Ved Cournot-konkurranse kan man gi eksportsubsidier pr enhet, og gjøre den nasjonale bedriften ”tøffere”, eller sette en eksportavgift ved Bertrand-konkurranse for å gjøre den nasjonale aktøren ”mykere”, og dermed oppnå høyere likevektspris.

Faren er at myndighetene blir fanget i et spill hvor alle land har en aktiv handelspolitikk. Med Cournot-konkurranse kan resultatet bli at markedsandelene forblir uendret, men at prisene synker. Paradokset i dette tilfellet er at eksportpolitikk kan føre til at konkurransen blir tøffere og at likevekten nærmer seg den ved fullkommen konkurranse. Velferdseffektene for det enkelte land vil også bero på hvor salget er, og dermed i hvor stor grad egne forbrukere blir berørt.

I praksis er det vanskelig for myndighetene å skille mellom Cournot- og Bertrand-konkurranse. Man bør også være varsom med å lytte til bedriftene, da har insentiver til å hevde at det er Cournot-konkurranse. WTO forbyr også eksport- subsidier i en rekke næringer.

Nyere teori<sup>48</sup> om strategisk handelspolitikk har derimot vist at FoU-støtte kan vær en mer robust politikk, uavhengig av kvantums- eller priskonkurranse. Myndighetene subsidierer FoU, som enten reduserer bedriftenes marginalkostnad eller øker markedsstørrelsen. FoU-støtten påvirker dermed aktørenes atferd i markedet analogt med eksport-subsidier eller eksport-avgifter. FoU-subsidier er også i større grad tillatt innenfor EU og WTO.

---

<sup>47</sup> Se f. eks. kapittel 8 i Norman (1992)

<sup>48</sup> Leahy og Neary (2001)

Leahy og Neary (2001) peker imidlertid på at FoU-støtte ikke alltid vil ha positive velferdseffekter for hjemlandet, som når også andre land subsidierer, eller dersom alternativnyttens ved bruk av offentlige midler er høy.<sup>49</sup>

Resultatet er likevel veldig interessant sett i sammenheng med diskusjonen om eksternaliteter og kollektive goder, som peker på at støtte til FoU kan være fornuftig

I avsnitt 3.1.1 forutsatte jeg at en liten åpen økonomi ikke kan påvirke prisene på verdensmarkedet. Det er nettopp denne forutsetningen man her revurderer, ved at man åpner opp for ufullkommen konkurranse i internasjonale markeder. I et større perspektiv kan man betrakte mye av utenrikspolitikken til verdens stormakter som strategisk handelspolitikk/næringspolitikk, ettersom utenrikspolitikken oftest blir styrt av egeninteresser- og dermed også et rasjonelt ønske om å endre bytteforholdet til egen fordel.

### **5.5.3 Nasjonale vinnere**

Mange land har hatt ambisjoner om å skape sterke nasjonale bedrifter i stand til å erobre markedsandeler i internasjonale markeder. For å skape vinnere var vanlige virkemidler subsidier, tollbeskyttelse og en ettergivende konkurransepolitikk. Tanken var at bedriftene skulle få vokse seg store i fred hjemme uten brysom konkurranse.

Slik politikk har ofte vært feilslått. For det første kan man stille spørsmålsteget med myndighetenes evner til å plukke vinnere. Myndighetene har ofte mangelfull eller asymmetrisk informasjon, noe som kan gi rom for pressgrupper og lobbyister. Disse og andre spørsmål knyttet til en selektiv næringspolitikk diskuteres i kapittel 6 om interessegrupper og politikk.

For det andre kan man stille spørsmål ved om det å gi en bedrift monopol eller sterk markedsrett er et fornuftig grep for å styrke bedriftens internasjonale konkurransevne. Monopolbedrifter er ofte lite effektive, ettersom de ikke behøver å bekymre seg for konkurranse. Monopolister har også mindre insentiver til

---

<sup>49</sup> Innkreving av skatter og avgifter medfører velferdstap i økonomien, slik at "cost of funds" er større enn 1.

produktinnovasjon, da man pr definisjon ikke vil vinne markedsandeler, men kannibalisere egne produkter. Slike bedrifter vil naturlig nok ikke hevde seg i internasjonal konkurranse, noe som enten kan føre til at ”vinnerne” bukker under, eller at grensene ikke åpnes og at innenlandske konsumenter blir skadelidende.

Derimot vil de bedriftene som lykkes i et tøft hjemmemarked ha mye større muligheter for ekspansjon i utlandet. Et slikt eksempel kan være Telenor. Uten konkurransen fra Netcom hadde selskapet i mye mindre grad blitt tvunget til å utvikle nye produkter og forretningskonsepter, som de siden har eksportert til mange datterselskaper i andre land. Før liberaliseringen av det norske telemarkedet var Televerket en forholdsvis tungrodd statsbedrift. Etter liberaliseringen og konkurransen fra Netcom har Telenor blitt en konkurransedyktig aktør også internasjonalt.

Ønsker myndighetene å skape vinnere bør de dermed sørge for konkurranse på hjemmemarkedet, og slik gi bedriftene insentiver til innovasjon og kostnadskutt.

## 5.6 Egeninnsats og strategisk tilpasning<sup>50</sup>

Diskusjonen om markedssvikt viser at myndighetene kan bidra til økt verdiskapning ved å gripe inn i markedet. I prinsippet bør myndighetene alltid gripe inn og sørge for at samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter blir realisert når private aktører ikke gjør det. I praksis har derimot myndighetene gjerne knappe budsjetter, og må dermed prioritere blant ulike tiltak. Myndighetene må da sørge for at den samfunnsøkonomiske meravkastningen maksimeres gitt de tilgjengelige midlene.

En modell kan belyse noen av problemstillingene myndighetene står overfor når de skal plukke ut støtteverdige prosjekter. Man tenker seg at myndighetene har en gitt sum  $R$  som de skal fordele på ulike prosjekt/virksomheter for å løse en tenkt markedssvikt. Antall potensielle virksomheter som kan få støtte er gitt, og myndighetene har full informasjon om alle virksomhetenes aktiviteter.  $x_i(r_i)$  er den samfunnsøkonomiske meravkastningen av prosjekt  $i$  når  $r_i \geq 0$ , hvor  $r_i$  er støtte til aktør  $i$ .

Videre antar von der Fehr (2002) at støtten må være på et visst minimumsnivå for at den skal ha virkning, slik at  $x_i(r_i) = 0$  når  $0 \leq r_i \leq \bar{r}_i$ . For støtte utover  $\bar{r}_i$  er avkastningen stigende, konkav og to ganger kontinuerlig deriverbar, dvs. at den marginale avkastningen er avtagende. Målet for myndighetene er å maksimere den totale meravkastningen  $W(r)$ , gitt summen  $R$  som man har til fordeling.

Maksimeringsproblemet til myndighetene blir dermed

$$1. L = \sum_{i=1}^n x_i(r_i) - \lambda(R - \sum_{i=1}^n r_i)$$

Det vi si å finne den optimale miksen til de støtteverdige bedriftene slik at avkastningen på marginen er lik, gitt at man ikke overstiger  $R$ , slik at

$$2. x'_k(r_k) = x'_j(r_j)$$

---

<sup>50</sup> Avsnittet (og underavsnitt) bygger på von der Fehr (2002)

Gitt at man har en minstegrense for støtte,  $\bar{r}_i$ , kan man ikke utelukke at like virksomheter behandles ulikt, da man gjerne ikke har en totalramme som er stor nok til å begunstige alle. Hvor mye man støtter hver enkelt bedrift vil avhenge av funksjonsformen, dvs. hvor hurtig avkastningen avtar. Har man en eksogent gitt sum til fordeling, vil dermed virksomhetene konkurrere mot hverandre om å få støtte. Man kan også tenke seg at det er forbindelser mellom ulike prosjekt, slik at avkastningen på prosjekt  $i$  kan modelleres som

$$3. x_i = x_i(r_1, r_2, \dots, r_n)$$

En kan slik tenke seg at FoU-støtte til en bedrift kan ha positiv virkning på avkastningen også i andre bedrifter.<sup>51</sup> Man må dermed se støtten til de forskjellige virksomhetene i sammenheng.

### 5.6.1 Egeninnsats

I diskusjonen over tok man for gitt en fast sammenheng mellom støtte og avkastning. Ofte vil det være slik at også virksomhetene selv har kontroll over forhold som påvirker den samfunnsøkonomiske avkastningen. Ofte kan det tenkes at støtten har betydning for egeninnsatsen  $e_i$ , slik at avkastningen er gitt ved

$$4. x_i = x_i(r_i, e_i(r_i))$$

Førsteordensbetingelsen blir dermed

$$5. \frac{\partial x_k}{\partial r_k} + \frac{\partial x_k}{\partial e_k} \frac{de_k}{dr_k} = \frac{\partial x_j}{\partial r_j} + \frac{\partial x_j}{\partial e_j} \frac{de_j}{dr_j}$$

Myndighetene må av denne grunn også ta innover seg den indirekte effekten av støtte, som følger av virksomhetenes endrede egeninnsats. Eksempelvis kan man tenke seg at bedrifter mottar forskningsstøtte, men at de reduserer egeninnsatsen, slik at

<sup>51</sup> Jf. drøfting i avsnitt 5.1.1 og 5.2.2 - 5.2.5



forskningsnivået øker mindre enn størrelsen på det offentlige tilskuddet. Motsatt kan man selvsagt tenke seg at bedriftene også øker egeninnsatsen. Gitt andre forhold, vil myndighetene dermed i større grad støtte virksomheter hvor økt støtte fører til økt egeninnsats. En mulighet kan være å gjøre den offentlige støtten betinget av at også mottakeren bidrar med et gitt beløp.

### **5.6.2 Strategisk tilpasning**

I det forrige avsnittet antok man at myndighetene først ga støtte, og at aktørene så tilpasset seg deretter. Ofte vil det derimot være slik at virksomhetene på forhånd kan tilpasse seg for å få mest mulig støtte. Virksomhetene forutser kriteriene det offentlige legger til grunn, og man kan tenke seg at de ulike potensielle mottakerne av støtte vil konkurrere om å ”gjøre seg lekke” for myndighetene. Det kan tenkes at konkurransen mellom bedriftenes kan være positiv, og at konkurransen om å tiltrekke seg støtte kan føre til at bedriftene forsøker mer, som jo nettopp kan være målet med støtten. Likefullt kan det også tenkes at virksomhetene forsøker mindre for å fremstå som svake, for slik å få staten til å finansiere noe bedriften ellers ville finansiert selv. Som jeg vil diskutere i kapittel 6, kan en slik konkurranse om offentlige tilskudd eller privilegier også ha andre uheldige virkninger, slik som rent seeking og lobbyisme.

Ved utformingen av næringspolitikken må dermed myndighetene ta hensyn til bedriftenes tilpasning, og slik utforme kriterier som er vanskelig å manipulere.

## 5.7 Markedssvikt og næringsnøytralitet

Økonomisk teori fokuserer på markeder, og ikke næringer. Drøftingen i dette hovedkapittelet har vist at det er mange grunner til å korrigere markedet. I kapittel 4 hvor jeg drøftet ulike prinsipper for næringspolitikken, slo jeg fast at næringsnøytralitet som hovedprinsipp i en velfungerende markedsøkonomi vil maksimere verdiskapningen. Hvordan kan dette relateres til markedssvikt?

Ulike former for markedssvikt kan ofte knyttes til ulike næringer eller bransjer. Pr definisjon vil markedssvikt knyttet til kunnskapsproduksjon være større i høyteknologiske bransjer, på samme vis som negative eksterne virkninger på miljøet forekommer hyppigere i tungindustrien enn i andre næringer.

En løsning kan tilsynelatende være å gi næringer med høy samfunnsøkonomisk avkastning generell skattelette, og tilsvarende gi næringer preget av mye forurensing høyere skatt. Dette er imidlertid en lite effektiv løsning, og i beste fall en nest-best løsning. I stedet for å angripe næringene som er relatert til markedssvikt, bør man heller rette tiltakene *direkte mot kildene til markedssvikt*.

For det første er det lite effektivt å subsidiere hele næringer eller bedrifter. I tilfellet med forskning og spillovereffekter bør man heller subsidiere forskningsrelaterte aktiviteter direkte. Støtter man næringer eller bedrifter, gir man også støtte til aktiviteter som man ikke nødvendigvis ønsker å støtte, og man får dermed uønskede vridninger i produksjonssammensetningen. Tilsvarende bør man ikke øke de generelle skattene i næringer som forurenser, men heller sette avgifter pr enhet utslipp. For det andre forekommer en kilde til markedssvikt sjeldent eller aldri i kun en spesiell næring, og tiltak rettet inn mot kun utvalgte næringer vil dermed ikke fange opp hele markedssvikten.

Som hovedregel bør man dermed subsidiere/skattelegge bruken av innsatsfaktorer og aktiviteter direkte, istedenfor å gå omveien via næringer. Dersom man ikke har anledning til dette, kan derimot en nest-best løsning være å støtte enkelt næringer. Eksempelvis kan dette være aktuelt i tilfeller hvor man ønsker å subsidiere klynger,

hvor det både kan forekomme pekuniære eksternaliteter og andre typer positive eksterne virkninger. Dersom det er vanskelig å direkte subsidiere aktiviteten som bidrar til å skape klyngeeffektene, kan det være bedre å gi skattelette til en hel næring enn å ikke gjøre noe.

Dette kan imidlertid føre til kreativ tilpasning, hvor medlemmer av ikke-begunstigede næringer gjerne vil forsøke å fremstå som en del av den begunstigede næringen, osv.

Næringspolitikken bør slik rettes mot markeder, og ikke mot næringer. Prinsippet om næringsnøytralitet står dermed fast, ved at myndighetene bør vurdere mulighetene for å rette opp i markedssvikt uavhengig av hvilke næringer som i hovedsak er berørt. En næringspolitikk basert på næringsnøytralitet, innrettet mot å rette opp markedssvikt kan slik være alt annet enn passiv. I neste kapittel om interessegrupper og politikk vil jeg imidlertid drøfte forhold ved offentlige beslutningsprosesser som kan tale imot en slik aktiv politikk markedsrettende politikk.

## 6 Interessegrupper og politikk

Dersom myndighetene har full informasjon og et sett av gode virkemidler, vil man kunne maksimere verdiskapningen ved å gripe inn i markedsløsningen. I virkeligheten har myndighetene ikke full informasjon, og de virkemidlene man har til rådighet er ikke alltid like gode.

Analogt med at markedet kan svikte, kan likeens myndighetene svikte. Lenge var fokus i økonomisk teori på markedssvikt, men utover på 50 – 60 tallet ble man mer oppmerksom også på *styringssvikt*. Med dette vokste ”Public choice” - skolen frem,<sup>52</sup> og det ble utviklet en rekke modeller med utgangspunkt i økonomisk teori for å forklare ”*nonmarket decision making*”<sup>53</sup>. Aktørene i ”Public Choice” er velgere, byråkrater, politikere og interessegrupper, og det er samspillet mellom disse som studeres.

I denne hoveddelen vil jeg belyse nærmere problemene med statlig inngrepen generelt og næringspolitikk spesielt. Verdt å merke seg, er at mange av de økonomiske mekanismene som leder til markedssvikt, er de samme som også leder til styringssvikt. På samme måten som informasjonsskjevheter eller prinsipal–agentproblemstillinger kan føre til markedsvikt, kan uheldige insentiver eller mangelfull informasjon hos myndighetene føre til styringssvikt. Og slik som markedsmakt kan føre til markedssvikt, kan også sterke interessegrupper sin politiske makt føre til styringssvikt.

---

<sup>52</sup> Mueller (2003) side 1-6

<sup>53</sup> Mueller (2003) side 1 definerer ”Public Choice” som ”the economic study of nonmarket decision making”

## 6.1 Kilder til styringssvikt

I et opplyst enevelde vil Kong God maksimere en eller annen sosial velferdsfunksjon. Kong God har full informasjon om rikets tilstand, derav alle økonomiske aktiviteter. Hans embetsmenn følger lojalt opp alle vedtak, til en kostnad tilnærmet lik null. Kong God sitter på livstid, og han blir etterfulgt av hans like flinke og barmhjertige sønn, Prins Snill. Rikets innbyggere er derimot som borgere flest; rasjonelle og nyttemaksimerende individer som forfølger egeninteressen. På tross av fyord som "egeninteresse" går dette bra, Kong God ordner opp; og forsyner riket med fellesgoder, rydder opp i eksterne virkninger og slår ned på laugenes kartellvirksomhet.

Tillegges politikere og byråkrater samme trekk som innbyggerne, går det ikke nødvendigvis like bra. Kong God er kanskje Kong Midas, eller en avstumpet politiker som strever etter gjenvalg. Om ikke byråkratene lar seg kjøpe, har de kanskje sine egne prioriteringer. Rasjonelle, nyttemaksimerende innbyggere vil selvsagt se hvilke muligheter som dukker opp, og vil sende sine beste menn hvor beslutningene fattes.

### 6.1.1 Informasjonsproblemer

De fleste økonomiske aktører kjenner seg selv best. I en komplisert og raskt skiftende økonomi er det umulig å ha full oversikt. Analogien til medisins verden er god. Slik som legen ikke med sikkerhet kan vite om pasienten virkelig har vondt i hodet, er det vanskelig for politikere eller byråkrater å slå fast om det virkelig er markedssvikt. Likeens som det er vanskelig for legen å peke på årsaken til hodepinen, er det ikke alltid like klart hvorfor markedet svikter. Og sist, slik legen kan ha problemer med å kurere hodepinen, vil også myndighetene i mange tilfeller ha problemer med å skrive ut rett medisin. Man kan derfor tenke seg mange episoder hvor det bærer galt av sted. I episodene A-G spiller næringen pasienten og statsråden eller byråkraten legen:

- A) Den syke næringen får ikke time hos finansdepartementet
- B) Den syke næringen får time, men blir avfeid av førstekonsulent Pedersen

- C) Næringen får gehør for sin lidelse, men næringsministeren stiller feil diagnose, og gir dermed også feil medisin.
- D) Næringen får gehør for sin lidelse, og næringsministeren stiller rett diagnose, men dessverre finnes ikke medisin for så kompliserte lidelser.
- E) Næringen får gehør for sin lidelse, men den syke næringen ender opp som kasteball mellom ulike departement.
- F) Den friske næringen Mitiram har hørt at det finnes gunstige sykelønnsordninger for den som er syk, og Næringsminister Per Lettlurt skriver ut lave skatter på rød resept.
- G) Den friske næringen industri får nyss om nye tider, og leverer egenmelding om vedvarende lavt energinivå. Energiministeren bestemmer derfor at energi må bli billigere for slitne næringer.

Episodene illustrerer at feil informasjon til og med kan gjøre vondt verre. I tilfeller med begrenset informasjon vil ofte den ene parten ha insentiver til å fordreie eller holde tilbake informasjon for å påvirke viktige avgjørelser. I andre tilfeller kan man tenke seg at verken myndighetene eller andre har tilstrekkelig informasjon til å vedta virkemidler som kan hjelpe. Lobbyisme som fenomen kan i stor grad tilskrives asymmetrisk informasjon.

### **6.1.2 Rasjonelle og nyttemaksimerende aktører**

I økonomisk teori er en av de vanligste forutsetningene at individet forfølger egeninteressen. ”Public choice”- skolen forutsatte at også offentlige beslutningstakere gjorde dette, og analyserte hvilke følger dette kan få.

Dersom politikere maksimerer egen nytte (gjenvalg, prestisje etc.) vil ikke dette nødvendigvis føre til uønsket politikk, men det kan gjøre det. Man kan tenke seg at politikerne prioriterer viktige velgergrupper for å bli gjenvalgt, eller at de prioriterer kortsiktige prosjekter foran langsiktige. Tilsvarende kan byråkrater tenkes å forfølge egne mål heller enn de som politikerne vedtar, og slik ha ønsker om makt og innflytelse; posisjoner og konsum.

Idealet om en ”godhjertet” stat kan slik bli skadelidende av *både* politikere og byråkrater som forfølger egne mål. Men, en slik ”dobbeltmarginalisering” trenger ikke finne sted, man kan også tenke seg at byråkratene kan temme stemmemaksimerende politikere, og at dette i seg selv er med på å maksimere byråkratenes nytte.

Dersom alle aktører har perfekt informasjon, vil beslutningstakerne i stor grad disiplineres til å forfølge allmenninteressen. Med perfekt informasjon vil velgerne gjennomskue opportunistiske politikere, og politikerne vil avsløre byråkrater med egne agendaer. Rasjonelle, nyttemaksimerende aktører leder sammen med asymmetrisk informasjon slik til mange prinsipal–agent problemstillinger; slik som velger–politiker, statsråd–embetsverk, departement–tilsyn, osv.

I hvilken grad politikere og embetsmenn forfølger egeninteressen er en lang diskusjon, og diskuteres blant annet av Norman (2004)<sup>54</sup>. Han peker på at de fleste politikere har et oppriktig ønske om å endre samfunnet til det bedre, men for å bli gjenvalgt, og dermed fortsatt yte innflytelse, må de tilpasse seg velgerstrømninger og politiske realiteter. Dyktige politikerne vil også være i stand til å selv påvirke folkeopinionen.

### **6.1.3 Transaksjonskostnader**

Ulike grupper har forskjellige transaksjonskostnader for å samle seg. Mueller (2003)(side 473) peker på at det enklere å forme en interessegruppe når det er få potensielle medlemmer. Desto likere en gruppe er, og desto enklere og mindre kostbart det er å enes om en felles plattform, jo større gjennomslag kan man dermed forvente at den får pr medlem.

Norman (1996)(side 17-18) peker på bøndene som en slik gruppe med stor gjennomslagskraft til tross for få medlemmer. Bøndene har sterke interesser i å videreføre subsidier og tollvern, mens den enkelte forbruker har mye mindre å tjene på at de fjernes.

---

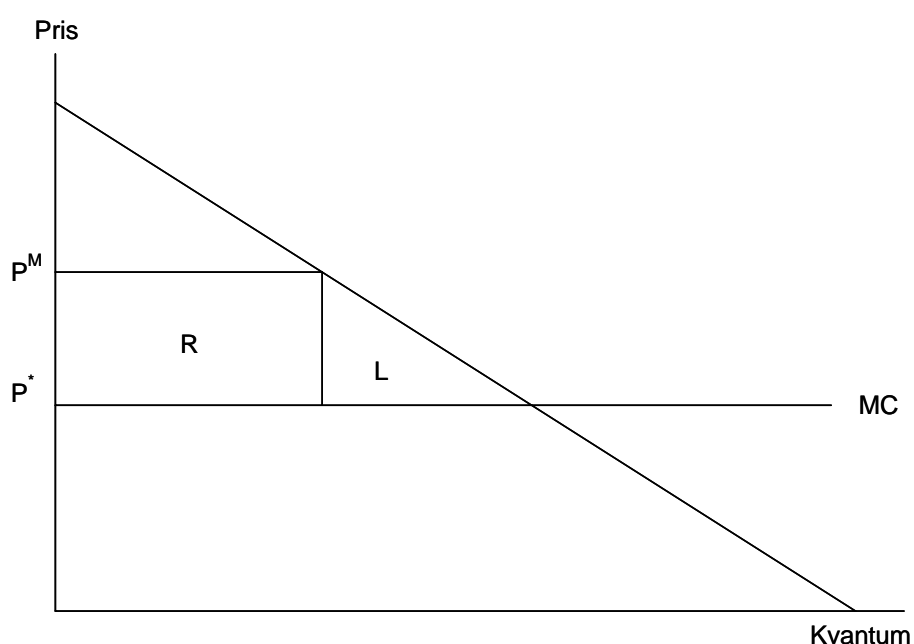
<sup>54</sup> Se særlig kapittel 4 i Norman (2004)

Informasjonsproblemer, nyttemaksimerende beslutningstakere eller transaksjonskostnader, kan føre til eller forsterke styringssvikt. Jo mer fremtrede disse kildene er, og jo mer de forekommer samlet, desto større vil faren for styringssvikt være.



## 6.2 Rent seeking<sup>55</sup>

Begrepet ”rent seeking” ble først brukt om private aktørers kamp for å sikre seg en ”monopoly rent”, det vil si renprofitten som monopol i et marked er opphav til. I en standard monopolmodell, hvor monopolprisen er  $P^M$ , og prisen ved fullkommen konkurranse er  $P^*$ , vil monopol lede til dødvektstapet  $L$ , mens arealet  $R$  er en ren overføring fra forbrukere til monopolprodusenten.



Figur 6.1

Monopol kan oppstå på flere vis; men hva om det er myndighetene som sørger for at et monopol blir opprettholdt eller skapt? Tullock (1967) var den første<sup>56</sup> som systematisk diskuterte ”rent seeking”, og pekte på at aktørene i en slik situasjon vil sette inn ressurser for å beholde eller få ktoa i arealet  $R$ , og at det samfunnsøkonomiske tapet i realiteten er større enn arealet  $L$ .

<sup>55</sup> Avsnittet baserer seg på avsnitt 15.1 i Mueller (2003)

<sup>56</sup> Jf. Mueller (2003) side 333. Termen ”rent seeking” ble imidlertid først brukt av Krueger (1974)

I den grunnleggende modellen om rent seeking antar man et gitt antall risikonøytrale aktører  $n$ , som konkurrerer om  $R$ . Forventet gevinst for aktør  $i$  kan skrives som

$$1. E_i(G) = \pi_i R - I_i$$

hvor  $I_i$  er innsatsen til aktør  $i$ .  $I_i$  kan symbolisere ressurser brukt på å overbevise beslutningstakerne, slik som PR-kampanjer, avisinnlegg eller gode middager. Skal det være en kostnad i samfunnsøkonomisk forstand, vil man derfor ikke inkludere rene bestiktelser, som blir som overføringer å regne.

Dersom man antar at sannsynligheten for suksess for aktør  $i$  avhenger av hvor store ressurser han investerer relativt til andre aktører, kan forventet gevinst skrives som

$$2. E_i(G) = \frac{I_i}{I_i + T_i} R - I_i, \quad T_i = \sum_{j \neq i} I_j$$

Hver enkelt aktør vil maksimere forventet gevinst med hensyn til sin egen investering, slik at

$$3. \frac{\partial E_i}{\partial I_i} = \frac{T_i}{(I_i + T)^2} R - I = 0$$

I en Cournot–Nash-likevekt med identiske aktører, hvor alle investerer det samme beløpet, vil maksimeringsproblemet se slik ut:

$$4. \frac{\partial E_i}{\partial I_i} = \frac{n-1}{n^2 I} R - I = 0$$

Hver enkelt aktør vil dermed investere

$$5. I = \frac{n-1}{n^2} R$$

Man ser at jo større  $R$  er, jo mer vil man investere, mens man satser mindre jo flere andre aktører som investerer i rent seeking. Ettersom aktørene er like, og investerer identiske beløp, vil sannsynligheten for å vinne  $R$  være

$$6. \pi_i = \frac{I}{nI} = \frac{1}{n}$$

Forventet gevinst blir dermed

$$7. E_i(G) = \frac{1}{n}R - \frac{n-1}{n^2}R = \frac{1}{n^2}R$$

Totalt investert beløp blir dermed

$$8. nI = \frac{n-1}{n}R$$

Når  $n$  blir stor ser man dermed at hele beløpet  $R$  blir konkurrert/sløst bort

$$9. \frac{nI}{R} = \frac{n-1}{n}$$

Modellen viser slik at økonomiske aktører som aner profitt vil gripe muligheten. Jo flere som deltar, jo større vil den samlede ressursbruken på å få  $R$  være. Opprinnelig tenkte man seg bedrifter som ved statlig hjelp kunne skaffe seg monopol, eksempelvis på flyruter, lokaliseringer etc. Man kan derimot bruke modellens tankegang om de fleste former for statlig inngrep, reguleringer eller overføringer. Særlig på næringspolitikens område synes modellen relevant. Mange inngrep favoriserer, tilgodeser eller diskriminerer enkeltbedrifter eller næringer. Uavhengig om myndighetene *bør* gripe inn i en markedssvikt, vil næringer som eventuelt vil dra nytte av inngrepet jobbe for at myndighetene gjør inngrep. Analogt med en monopolgevinst,  $R$ , kan næringer eller bedrifter få skattelette, bedre infrastruktur, forskningsstøtte eller økte utslippstillatelser. En aktiv politikk som har som mål å

gripe inn de fleste former for markedssvikt, plukke vinnere eller stimulere utvalgte næringsklynger, vil dermed øke aktørenes forventning av  $R$ . I neste omgang vil de dermed investere mer for å få tak i den potensielle gevinsten. Har man derimot en politikk som ikke åpner for slike selektive tiltak, vil ikke interessegruppene eller bedriftene lenger ha insentiver til å drive rent seeking.

I modellen tas det mange forutsetninger, og løsner man på noen av disse kan konklusjonene modifiseres. For det første er aktørene som regel ikke identiske. Blant annet kan de ha ulik oppfatning av hvor stor  $R$  er, og de vil dermed investere ulike beløp, slik at forventet utfall endres. Dersom riktig aktør har større  $R$ , vil dermed sannsynligheten for riktig utfall øke. Dersom  $R$  er utformet slik at den riktige aktøren vil ha mest å tjene på å bli tilgodesett, kan rent seeking prosessen i seg selv bidra til å avsløre aktørene, og utvelgelsesprosessen kan bli enklere for myndighetene.

For det andre har ikke aktørene nødvendigvis de samme ressursene til å drive rent seeking. Noen aktører er dyktigere enn andre, og noen har sterkere finansielle muskler. Dette vil i seg selv endre det forventede utfallet av rent seeking-prosessen, men det kan også påvirke spillet mellom interessegruppene. Dersom det er få aktører, kan man tenke seg at svake aktører blir skremt bort fra spillet.

Sist, men ikke minst, bygger modellen på en implisitt forutsetning om at myndighetene kun er passive mottakere av informasjon og rent seeking, og at utfallet dermed beror på innsatsen til interessegruppene. Dersom myndighetene er i stand til å bearbeide informasjon, vil derimot økt tilgang på informasjon fra partene føre til at beslutningsgrunnlaget bedres. Dersom sannsynligheten for å plukke rett vinner bedres tilstrekkelig i forhold til en situasjon med ingen rent seeking, kan dermed den samfunnsøkonomiske gevinsten fra rent seeking-prosessen være større enn det realøkonomiske tapet knyttet til aktørenes ressursbruk.

Det at myndighetene evner å bearbeide informasjon vil også kunne påvirke aktørenes tilpasning. De med gode argumenter vil i større grad ha insentiver til å øke investeringen i rent seeking ( $I$ ), mens de med dårlige argumenter trolig vil redusere sin innsats, da de vil stå i fare for å avsløre seg selv. Særlig i tilfeller med få aktører, kan dette føre til spillsituasjoner hvor dårlige aktører vil redusere sin innsats

ytterligere. Dersom myndighetene kan bearbeide informasjon, vil dermed aktørenes innsats være et signal i seg selv som myndighetene kan bruke i beslutningsprosessen. Myndighetene bør således aldri gi uttrykk for at de ikke evner å bearbeide informasjon, men heller gi uttrykk for at de alltid er i stand til å gjennomskue aktørenes argumenter, og slik gi dårlige aktører mindre insentiver til å ”prøve seg”.

Rent seeking trenger dermed ikke å være et udelt negativt fenomen, og det kan tenkes situasjoner hvor den økte informasjonstilgangen til myndighetene kan forbedre beslutningsprosessene. Resultatet hvor hele  $R$  konkurreres/sløses bort bør sees på som et ekstremtilfelle, og i virkeligheten er nok effektene av rent seeking og lobbyisme mer nyansert.

### **6.2.1 Korrupsjon**

I drøftingen av rent seeking var myndighetene enten passive eller aktive mottakere av informasjon, og man antok implisitt at de gjorde sitt beste gitt evnen til å bearbeide informasjon. Kilden til styringssvikt var slik asymmetrisk informasjon. Mangelfull informasjon øker også mulighetene til den opportunistiske beslutningstakeren. Han kan nå la seg bestikke av en av de berørte partene og skjule seg bak ”skjønnsmessige” avgjørelser. Likeens kan man tenke seg at politikere lar seg kjøpe, eksempelvis via valgkampstøtte. Direkte overføringer er ikke å regne som samfunnsøkonomiske kostnader, men i alle tilfeller hvor korrupsjon fører til sub-optimal politikk vil den derimot få realøkonomiske konsekvenser.

## 6.3 Politikere og valg

Kong God sitter trygt på livstid, og trenger ikke bekymre seg for gjenvalg. Siden han er godheten selv er dette vel og bra. Han slipper å ta hensyn til velgernes oppslutning når han utformer sine lover og dekreter, og kan gjennomføre upopulære, men nødvendige reformer i visshet om at han sitter like trygt. Ingen interessegrupper har insentiver til engang å forsøke å påvirke kongen; han har full informasjon og trenger ikke bry seg om støtte til å drive valgkamp.

Et viktig formål med valg og demokrati er at folket skal bestemme over seg selv. Nettopp vissheten om gjenvalg skal disiplinere politikerne til å føre en fornuftig politikk, og eksempelvis ikke bevilge penger til seg og sine nærmeste. Vissheten om gjenvalg påvirker utvilsomt politikerne, men ikke nødvendigvis på en måte som fører til optimal politikk.

### 6.3.1 Stemmemaksimering

Mange modeller forsøker å forklare kandidater og partiers atferd.<sup>57</sup> Felles for mange av dem er at de forutsetter at kandidatene kun er opptatt av gjenvalg, og at dette styrer politikken. Som diskutert tidligere er dette kanskje en drøy forutsetning, og for de fleste politikere har det nok også en egenverdi å få igjennom saker man brenner for. Likevel kan ikke politikere unnlate å ta hensyn til opinionen, da dette på sikt vil åpne opp for nye partier og redusere sannsynligheten for gjenvalg.

I probabilistiske<sup>58</sup> modeller velger kandidatene en politisk plattform som maksimerer *forventet* antall stemmer, det vil si summen av sannsynlighetene for at den enkelte velger vil stemme på kandidaten, dvs.

$$1. EV_1 = \sum_{i=1}^n \pi_{1i}$$

---

<sup>57</sup> Se f.eks. Mueller (2003) kapittel 11 og 12

<sup>58</sup> Den probabilistiske velgermodellen er hentet fra avsnitt 12.2 - 12.3 i Mueller (2003)

I ett to parti system er sannsynligheten for at velger  $i$  stemmer på parti 1 gitt ved

$$2. \pi_{1i} = f_i(U_{1i}, U_{2i})$$

Sannsynlighetsfunksjonen er konkav og kontinuerlig i  $U_{1i}$  og  $U_{2i}$ , slik at

$$3. \frac{\partial f_i}{\partial u_{1i}} > 0, \frac{\partial f_i}{\partial u_{2i}} < 0$$

Dette betyr logisk nok at sannsynligheten for å stemme på et parti øker med nytten partiet kan love, og at sannsynligheten for å stemme på et parti avtar jo mer nytte det andre partiet kan tilby. I tillegg kan man anta at alle velgerne stemmer på ett av to partier / blokker, slik at

$$4. \pi_{2i} = 1 - \pi_{1i}$$

$f_i$  funksjonen må også spesifiseres slik at

$$5. 0 \leq f_i(\dots) \leq 1$$

Velgernes tilbøyelighet til å stemme på en kandidat kan modelleres slik at det er forskjellen i nytte mellom de partiene som avgjør

$$6. \pi_{1i} = f_i(U_{1i} - U_{2i})$$

Videre kan man tenke seg at konkurransen om stemmene foregår langs en endimensjonal akse, hvor man skal fordele et eksogent beløp  $Y$  mellom  $n$  velgere. Velger  $i$  sin nytte blir dermed en funksjon av inntekten,  $U_i = U_i(y_i)$ , med stigende, men avtagende marginal nytte. Parti  $I$  vil dermed velge en vektor av inntekter  $(y_{11}, y_{12}, \dots, y_{1i})$  som maksimerer forventet antall stemmer, gitt det eksogene beløpet  $Y$  som kan deles ut. Lagrangefunksjonen blir dermed

$$7. L = \sum_{i=1}^n f_i(U_i(y_{1i}) - U_i(y_{2i})) + \lambda(Y - \sum_{i=1}^n y_{1i})$$

Tilsvarende må parti 2 maksimere  $EV_2$  eller minimere  $EV_1$ . Løsningen på maksimeringsproblemet blir dermed (for alle velgere  $i$  og  $j$ )

$$8. f'_i U'_i = f'_j U'_j$$

Partiene og kandidatene vil dermed utforme en politikk hvor man setter likhetstegn mellom velgernes vektete marginale nytte, hvor vekten er den enkeltes marginale tilbøyelighet til å stemme på kandidaten gitt litt mer nytte. Med andre ord, jo større endringen i sannsynligheten for at velger  $i$  stemmer på kandidat  $1$  som respons på en endring av  $(U_{1i} - U_{2i})$ , jo høyere inntekt vil denne personen bli lovet. Begge partiene vil følgelig ende opp med identiske politiske plattformer, da de begge ønsker å maksimere forventet antall stemmer.

Verdt å merke seg er at dersom  $f'_i = f'_j$ , så vil resultatet bli  $U'_i = U'_j$ , slik som ved maksimering av en standard sosialvelferdsfunksjon.

Resultatet i 8 kan tolkes slik at det er velgerne som selger seg dyrest som får best betalt. Dette kan være tvilere, eller velgere på vippen mellom to partier.

”Grunnfjellet”, eller velgere som stemmer på partiet nærmest i blinde, kan derimot sultefôres.

I modellen fører partienes kamp om velgerne til at de politiske plattformene blir identiske<sup>59</sup>, da det finnes et velgeroptimum langs den politiske aksene, det vil si en politisk plattform som maksimerer forventet antall stemmer. Selv om det finnes flere maksimumspunkter, vil begge partiene i en topartimodell fortsatt ha insentiver til å samlokalisere seg på det globale maksimumspunktet. Dersom det er flere enn to

---

<sup>59</sup> Også medianvelgerteoremet predikerer identiske plattformer. Modellene er likevel forskjellige på flere punkter, f. eks. predikerer ikke probabilistiske modeller at medianvelgerens plattform blir partienes lokalisering. For en videre diskusjon av egenskapene til henholdsvis deterministiske og probabilistiske velgermodeller, henvises det til Mueller (2003) kapittel 11 – 12, særlig avsnitt 12.1.



partier, vil derimot ett av partiene tjene på å lokalisere seg på et lokalt maksimumspunkt, og slik kunne føre til at partienes plattformer blir ulike.

Også forhold utenfor modellen kan føre til at partiene har ulike plattformer, på tross av eventuelle velgeroptimum. Partiene har ofte sterke historiske røtter i en ideologi eller bevegelse, og for store avvik fra disse referansepunktene kan føre til at partiet mister troverdighet. Eksempelvis hadde trolig færre en halvparten av de potensielle velgerne stemt på Høyre om partiet hadde kopiert SV sitt program. Løsner man noe på det ensidige målet om flest mulig stemmer, kan man i tillegg tenke seg at politikerne også har et reelt ønske om å endre samfunnet i en spesiell retning, og slik ignorere velgernes synspunkter, og/eller forsøke å endre velgernes holdninger.

Partiene er utvilsomt ikke identiske, men like fullt kan man se at partiene kaster seg på de samme stemningsbølgene for å vinne velgere. En beskrivelse kan dermed være at partiene har visse politiske ankerfester, som i mer eller mindre grad kan slites ved kraftige velgerstrømmer.

## 6.4 Interessegrupper

Vi har allerede drøftet rasjonalet for interessegrupper og lobbyister til å drive rent seeking, og slik påvirke offentlige beslutningstakere. Interessegrupper er også viktige aktører i en annen viktig politisk prosess, nemlig ved valg av beslutningstakere.

Velgere har utvilsomt ulik  $f_i$ , noen stemmer aldri, andre stemmer alltid på det samme partiet, mens atter andre er svært responsive på endringer i politikk og nytte. I realiteten er det vanskelig for partiene å differensiere på individnivå, men mulig på gruppenivå. Man kan dermed tenke seg at velgerne består av ulike grupper med sammenfallende interesser, som har ulik  $f_i$ .

Disse gruppene har slik mer eller mindre politisk makt; som på individnivå er det også store forskjeller mellom gruppers stemmerespons. Gruppene trenger ikke være formelle grupper som Akademikerne eller Norsk Industri, men kan også være grupper av velgere som har sammenfallende interesser uten å være formelt organisert.

Noen grupper har lave transaksjonskostnader, er godt organisert, responderer hurtig på endringer i politikk og påvirker omgivelsene sine. I norsk politikk har utvilsomt LO vært en maktfaktor. Ikke bare har organisasjonen påvirkningskraft på egne medlemmer, den kan også påvirke andre velgere ved at organisasjonen kan sette dagsorden.

Politikere maksimerer dermed ikke nødvendigvis folkets samlede nytte, men kan komme til å prioritere viktige interessegrupper/velgergrupper. I Norge må man være 18 år for å stemme, dermed kan man forvente seg at politikerne vil bry seg mindre om de yngste. Forskning og utdanning er gjerne noe man ser effekten av på lang sikt, og vil dermed i et slikt tankeskjema bli nedprioritert.

Man må likevel være varsom med å trekke for bastante konklusjoner fra modellen. Et eksempel kan illustrere. Gruppene nederst på rangstigen i samfunnet er gjerne de som bruker stemmeseddelen minst; likevel får disse gruppene hjelp fra samfunnet. Dermed

må enten disses velferd inngå i andre gruppers velferd, og slik være en del av rasjonell politikk fra politikerne, eller må politikerne ta politiske valg på tvers av det som ”lønner seg”.

En siste kilde til makt og innflytelse for interessegruppene er *valgkampstøtte*.<sup>60</sup> Ved at partiene tekkes godt organiserte grupper med solide finanser, kan partiene motta støtte til å drive valgkamp, og slik få flere stemmer. NHO sin støtte til Høyre finner selvsagt sted fordi man i utgangspunktet deler mange synspunkter, men NHO forventer nok også at Høyre kommer dem i møte i viktige saker. For maktkåte politikere kan det være bedre å bevege seg litt mot givers synspunkter enn å ikke bli gjenvalgt på grunn av for lite PR-budsjett. Det blir således en avveining mellom å miste noen stemmer ved å forlate et velgeroptimum, mot å vinne andre stemmer ved å kunne bruke større ressurser på valgkampen. Valgkampstøtte kan slik bidra til å gjøre partiene mer ulike, enten ved at partiene *ex ante* beveger seg mot interessegruppers synspunkter for å få støtte, eller ved at partiene *ex post* endrer plattformen sin når de har fått støtte.

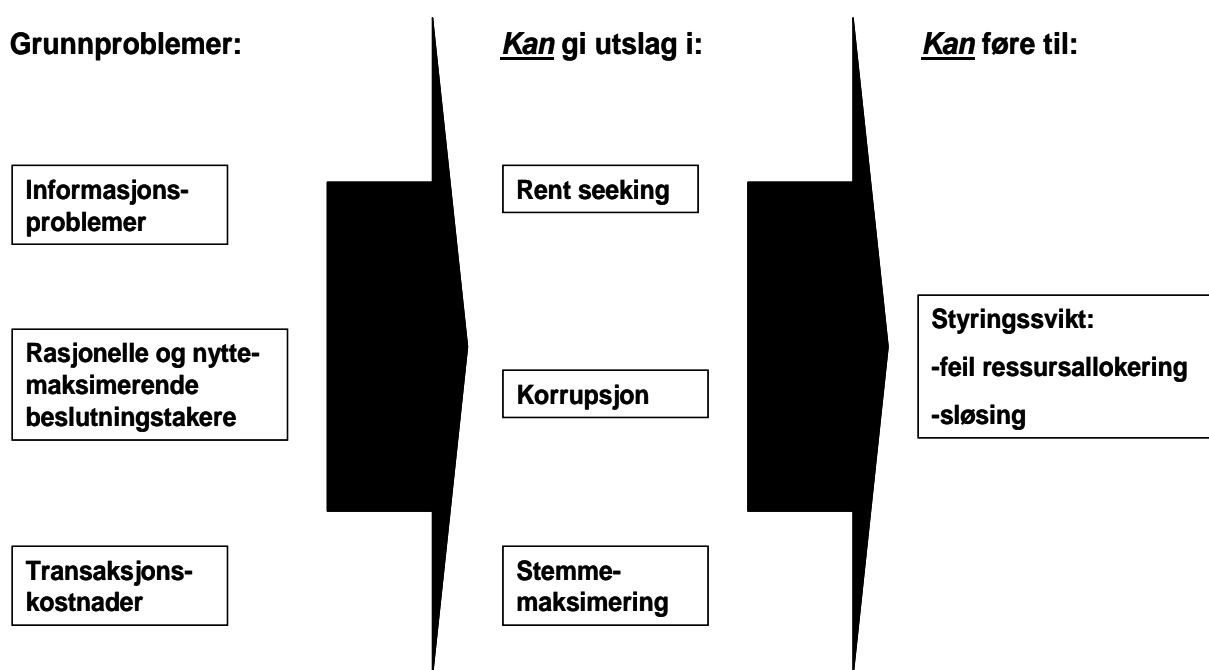
Partienes standpunkter vil dermed stå i fare for å bli påvirket på tre forskjellige vis fra interessegrupper. Sterke interessegrupper kan for det første bruke all sin tyngde til å overbevise politikerne gjennom informasjon og lobbyisme. For det andre utgjør interessegruppene viktige velgergrupper, og for det tredje er interessegruppene en kilde til finansiering for partiene. Konklusjonen kan dermed være at parti og kandidater kan ”presses” til en annen politikk enn den som nødvendigvis er optimal for verdiskapningen. Midler til omstilling eller etterutdanning gir trolig færre stemmer enn spesifikke løfter om å redde nedleggingstruede bedrifter; satsing på forskning gir trolig færre stemmer enn lovnader om lavere energipriser til industrien.

---

<sup>60</sup> Diskusjonen om valgkampstøtte er basert på Mueller (2003) kapittel 20.

## 6.5 Interessegrupper og politikk: Oppsummering

Drøftingen av ”kollektive valg” kan gi grunn til å tvile på det offentliges evne til å fatte rette beslutninger. Figur 6.2 oppsummerer noen av mekanismene og fenomenene som kan ligge bak styringssvikt.



Figur 6.2

Modellen illustrerer at grunnproblemene er kilder til forskjellige prosesser som alle kan føre til styringssvikt. Hovedbudskapet fra dette kapittelet er således at man må vurdere markedsvikt opp mot styringssvikt; - er det sannsynlig at staten kan realisere et bedre utfall enn markedet?

Man må også vurdere hvilke virkemidler man bruker i næringspolitikken i lys av de grunnproblemene man har. Det er vanskelig å endre karakteristika ved aktørene, men det er mulig å utforme en politikk hvor problemet med mangelfull informasjon

reduseres, ved at man utformer så enkle og objektive kriterier for inngrep som mulig. Informasjonseffektive virkemidler gir også mindre rom for lobbyister, og mindre rom for korrupsjon eller uheldig stemmemaksimering.

Skattefunnordningen kan være et eksempel på et informasjonseffektivt virkemiddel. Alle bedrifter/næringer behandles likt, etter relativt objektive regler. Motstykket er at ulike bedrifter og næringer til stadighet konkurrer om å få forskningsmidler, og at skiftende regjeringer stadig tilgodeser ulike grupper. Ved å legge til rette for generelle, enkle virkemidler vil man også dempe betydningen av nyttemaksimerende politikere og byråkrater, ettersom det blir mindre rom for strategiske bevilgninger til viktige velgergrupper basert på mer eller mindre ”skjønn”.

## 7 Konstitusjonelle grenser for næringspolitikken

Kapitlet om interessegrupper og politikk viser at næringspolitiske inngrep ikke nødvendigvis alltid har som mål å maksimere verdiskapningen. Politikere og byråkrater lar seg påvirke av lobbyister, og politikere må vinne valg. Særlig i USA har mange på den politiske høyresiden vært kritiske til ”corporate welfare” og annen statlig intervensjon. Under følger to sitater fra Cato institute;<sup>61</sup>

*“Corporate welfare is anti-capitalist. Corporate welfare converts the American businessman from a capitalist into a lobbyist”*<sup>62</sup>

*“Corporate welfare has led to the creation of the statist businessman in America. The statist businessman is a conservator, not a creator; a caretaker, not a risk taker; an argument against capitalism even though he is not a capitalist at all.”*<sup>63</sup>

For å unngå at politikere opptrer opportunistisk og at kapitalister blir lobbyister, er en mulighet å redusere handlingsfriheten til politikerne. Skal dette være vellykket, må det være en reell binding. Er det en reel binding vil ikke politikerne en gang forsøke å opptre opportunistisk, og lobbyister vil finne på noe bedre å gjøre. Skal en regel være en reel binding, bør den ikke kunne oppheves med simpelt flertal, eventuelt at en oppheving medfører store finansielle eller politiske kostnader. En grunnlovsendring som krever ¾ flertall for å endres, vil slik være en mer reell binding enn et vanlig stortingsvedtak.

Brennan og Buchannans (1980) ”Leviathan”-modell betrakter byråkratiet som budsjettmaksimerende, og tar derfor til orde for å begrense myndighetenes mulighet til å kreve inn skatter. Handlingsregelen for bruk av oljepenger kan betraktes som et forsøk på binde *utgiftssiden* på budsjettet, men man kan spørre seg hvor mye den egentlig binder; stortingsflertallet kan jo fritt vedta nye retningslinjer.

---

<sup>61</sup> Forskningsinstitutt som fremmer ideal om individuell frihet, begrenset myndighetsutøvelse og frie markeder. ([www.cato.org](http://www.cato.org))

<sup>62</sup> Moore og Stansel (1995)

<sup>63</sup> Forstmann (1995).

Et alternativ til å endre grunnloven er å binde seg til internasjonale avtaler, noe Norge også har gjort gjennom WTO og EØS-avtalen. EØS-avtalen forbyr statsstøtte<sup>64</sup> til næringer som er omfattet av EØS avtalen<sup>65</sup>, og WTO avtalen setter grenser for handelspolitikken. EØS avtalen er utvilsomt en reell binding, ettersom enkelte politikere fra tid til annen beklager seg over de ikke kan gi statsstøtte eller subsidier i ønsket omfang.

Et annet alternativ som kan frata politikere makt er å delegere myndighet til uavhengige direktorat eller tilsyn. Embetsverket slipper å tenke på gjenvalg, men også de kan bli påvirket av lobbyister eller ha egne agendaer. En slik modell kan imidlertid føre til mindre åpenhet om viktige avgjørelser. Opprettelse av uavhengige sentralbanker med klare definerte mål og oppgaver er dels en erkjennelse av at politikere ofte har insentiver til kortsiktig velgermaksimering.

I en næringspolitisk kontekst kunne en skrevet inn i grunnloven at alle bedrifter skal stå overfor identiske skattesatser, eller at all direkte næringsstøtte er ulovlig. Spørsmålet er hvor effektivt et slikt grep ville ha vært, ettersom det finnes mange måter å bedre en næring sine rammevilkår. Lave miljøstandarder, offentlige forskningsmidler eller spesielt god etterutdanning vil gi enkelt næringer en fordel, den samme effekten får man om staten sørger for ekstra god infrastruktur i et spesielt område. Det er slik et spørsmål i hvilken grad konstitusjonelle bindinger vil være en reell binding, men de vil uansett gjøre det vanskeligere å forskjellbehandle, og kanskje mindre attraktivt også.

På samme vis hjelper det lite å delegere til et direktorat eller tilsyn dersom politikere har muligheten til å overstyre. Fornyingsdepartementets mange inngrep i fusjonssaker kan illustrere. Også Norges Bank kan i prinsippet overstyres, men dette vil medført store kostnader, eksempelvis i form av svekket tillit i valutamarkedet. Et viktig prinsipielt spørsmål ved utstrakt delegering er demokratiets stilling; ved å delegere makt til byråkrater blir demokratiet svekket.

---

<sup>64</sup> Det er visse unntak fra hovedregelen om forbud mot konkurransevridende statsstøtte – se Gundersen (2002) side 91 - 92

<sup>65</sup> Fiskeri og landbruk er unntatt fra EØS avtalen

Den kanskje viktigste kilden til styringssvikt og sub-optimal politikk er asymmetrisk og mangelfull informasjon. Dersom velgerne fullt ut forstod konsekvensene av politikernes vedtak, ville dette lagt sterke bindinger på politikerne. Et eksempel<sup>66</sup> kan klargjøre. Bøndene mottar årlig over 11 milliarder kroner i subsidier over statsbudsjettet, men nesten like viktig er verdien av tollbeskyttelse, som er estimert til ca 9 milliarder kroner. Denne summen er imidlertid mindre synlig da den ikke blir bevilget over statsbudsjettet. Tilsvarende kan sies om de gunstige energiprisene staten har gitt til kraftkrevende industri, som det er vanskelig for velgerne å forstå konsekvensene av. Tiltak som øker politikkenes gjennomsiktighet og bedre synliggjør konsekvensene av politikken ville dermed kanskje fungere like disiplinerende på politikerne som ulike bindinger.

---

<sup>66</sup> Brunstrad og Gaasland (2006)



## 8 Konklusjoner og oppsummering

Næringspolitikken er utvilsomt et omstridt tema, hvor mange har sterke meninger - ofte sterkere enn kunnskapene meningene bygger på. Det er ingen entydig definisjon av begrepet næringspolitikk, noe som gjør diskusjoner av temaet vanskelig.

Dette kan være fordi begrepet *næringspolitikk* er et begrep man egentlig ikke har bruk for. Økonomisk teori fokuserer ikke på næringer, men på markeder. Nøkkelen til å forstå dette ligger i det faktum at bedrifter og næringer *konkurrerer på to fronter; på produktmarkeder og faktormarkeder*. I den næringspolitiske debatten kan det ofte virke som at enkelte politikere og næringenes representanter ikke forstår dette, eventuelt at de ikke *vil* forstå det. Feilslutningen er nært relatert til bruken av begrepet konkurransevne, hvor mange setter likhetstegn mellom en næring sin konkurransevne og konkurransevnen til en nasjon.

Dersom en bedrift eller en næring ikke klarer å produsere varer og tjenester til en internasjonalt konkurransedyktig pris er dette et problem for bedriften/næringen, men ikke nødvendigvis for landet. Dersom faktormarkedene fungerer tilfredsstillende, er næringens ”betalingsproblem” et tegn på at innsatsfaktorene kan oppnå høyere avlønning i alternativ anvendelse.

Typiske næringspolitiske tiltak, som skattelette til enkelt næringer eller subsidierte energipriser, bidrar til å vri innsatsfaktorene bort fra den anvendelsen hvor de kaster mest av seg. Slike tiltak tilslører behovet for omstilling, og maksimerer ikke den langsiktige verdiskapningen. En slik politikk er også lite egnet som omfordelingsredskap ettersom den fører til ineffektivitet i produksjonen.

Som konkludert i kapittel 4 bør derfor næringspolitikken bygge på et prinsipp om næringsnøytralitet, hvor man gir næringene identiske rammevilkår som ikke favoriserer enkelt næringer. Dette vil føre til at de næringene og bedriftene som har høyest betalingsevne for faktorene overlever.

Næringsstrukturen blir slik et resultat av næringenes konkurranse om innsatsfaktorene. Dersom man tolker begrepet *næringspolitikk* snevert betyr det dermed at man ikke skal ha noen næringspolitikk, men la markedet bestemme næringsstrukturen.

Effektiv utnyttelse av ressursene fordrer imidlertid velfungerende markeder. For å maksimere verdiskapningen bør dermed politikken ikke rettes mot næringer, men mot markeder. Grunnlaget for næringspolitikken er dermed ulike former for markedssvikt, og ”redskapene” ulike tiltak som kan gjøre markedene mer velfungerende, og dermed bidra til å maksimere verdiskapningen.

”Redskapene” bør rettes direkte mot kilden til markedssvikt, og som drøftet i avsnitt 5.7 vil tiltak mot markedssvikt som rettes mot næringer og ikke mot markeder være lite effektive og ikke særlig treffsikre. Har man arbeidsledighet i Sogn vil det eksempelvis være lite effektivt å rette opp i markedssvikten ved å subsidiere produksjonen av Sognemorr.

En næringsnøytral politikk kan slik være alt annet enn passiv, ved at man fyller opp ”verktøykassen” med ”redskaper” som bedrer markedenes virkemåte, og styrker bedriftenes generelle rammevilkår.

Begrepet *næringspolitikk* er således egentlig overflødig, og et mer presist begrep ville være ”markedspolitikken”, da politikken nettopp bør rettes mot markeder, og ikke næringer. Også tittelen ”Næringsminister” synes lite passende. Dagens tittel gjenspeiler ikke bare dårlig innholdet i departementets oppgaver og formål, men den synes også å gi velgere og interessegrupper urealistiske eller feilaktige forventninger om hva en næringsminister kan og bør gjøre.

I avsnitt 5.1 drøftet jeg hvordan underproduksjon av kollektive goder kan føre til markedssvikt, og myndighetene bør derfor sørge for en passelig produksjon av slike goder. I en verdiskapningskontekst synes særlig spørsmål knyttet til forskning og utvikling viktig. Kunnskap og teknologi kan sees på som et kollektivt gode, og man kan dermed forvente at markedet alene vil generere for lite ny kunnskap.

Myndighetene bør dermed sørge for tilstrekkelig produksjon av kunnskap og

teknologi ved å bevilge forskningsmidler til universiteter og institutter eller gi bedriftene styrkede insentiver til egenproduksjon ved hjelp av skattefritak etc.

Forskning og utvikling ble også drøftet i avsnitt 5.2 om eksterne virkninger. Den enkelte produsent av FoU tar ikke hensyn til at også andre kan nyte godt av ny kunnskap/teknologi, og vi har dermed en positiv ekstern virkning. Igjen vil ”redskaper” som øker insentivene til å drive FoU redusere omfanget av markedssvikten.

Positive eksterne virkninger og/eller pekuniære eksterne virkninger kan også danne grunnlaget for næringsklynger. I næringsklynger er avkastningen stigende på bransjenivå, hvilket tilsier at myndighetene bør støtte næringsklynger. Man bør eventuelt gripe direkte inn i kildene til klyngeeffektene; er kilden pekuniære effekter, bør man sørge for konkurranse i innsatsfaktormarkedet, er kilden positive spillovereffekter fra FoU bør man gi forskningstøtte og oppmuntre til høy arbeidskraftmobilitet.

I praksis er ikke dette alltid like enkelt. Myndighetene har ofte begrenset informasjon, både om klyngeeffektene er reelle, og om hva som er kildene til klyngeeffektene. En aktiv klyngepolitikk kan slik føre til at mange bransjer ønsker å fremstå som sterkere klynger enn de egentlig er, eventuelt at de endrer tilpasningen for å fremstå som en mer støtteverdig klynge. En løsning kan være å føre en generell klyngevennlig politikk, ved å sørge for god konkurranse i faktormarkedene, støtte FoU generelt og føre en økonomisk politikk som gjør det attraktivt å lokalisere seg i Norge. Fordelen med en slik politikk er at den kan være fornuftig, selv ved svake klyngeeffekter.

Asymmetrisk informasjon som kilde til markedssvikt ble drøftet i avsnitt 5.3. Selger og kjøper har ofte ulik informasjon, hvilket kan føre til at markeder fungerer dårlig eller forsvinner. Et eksempel kan være markedet for finansiering i høyteknologiske bransjer, hvor mangel på kunnskapsrike investorer kan føre til at gründere og forskere enten flytter på seg geografisk, eller bruker kompetansen sin på andre felter hvor muligheten for finansiering er større. Spørsmålet blir imidlertid om staten har gode nok redskaper til å rette opp i denne type markedssvikt. ”Money attract brains” –

så hvorfor skulle man tro at myndighetene er bedre i stand til å velge ut prosjekter enn private investorer?

Den siste kilden til markedssvikt er ufullkommen konkurranse, hvilket ble drøftet i avsnitt 5.4. Viktigheten av konkurranse har stadig blitt erkjent av flere, og flere land har fått moderne konkurranselover. Det er imidlertid viktig å være klar over at i mange tilfeller så foregår konkurransen *om markedet*, og ikke *i markedet*. Man må således avveie hensyn knyttet til statisk konkurranse mot hensynet til dynamisk konkurranse og insentiver til produktutvikling og innovasjon.

I avsnitt 5.5 drøftet jeg forhold knyttet til næringspolitikk i en åpen økonomi. Teori om optimal kapitalbeskatning tilsier at skattesatsene bør differensieres etter mobilitet, hvilket tilsier at internasjonalt mobile skatteobjekter bør skattlegges lavere. Som Rederiskatteutvalget påpeker, så fordrer dette imidlertid at man legger et kortsiktig perspektiv til grunn, da all realkapital på sikt kan betraktes som mobil. Selv om man har et kortsiktig perspektiv er det likevel flere problemer med en slik differensiering. Som i tilfellet med næringsklynger har myndighetene mangelfull informasjon, slik at bedrifter og næringer kan ha insentiver til å fremstå som mer mobile enn hva de er. I tillegg kan differensiert kapitalbeskatning føre til skattemotivert internprising og mange avgrensingsproblemer for myndighetene.

Til slutt i avsnitt 5.5 slo jeg fast at man ikke styrker nasjonale bedrifters internasjonale konkurranseevne ved å la dem monopolisere hjemlige markeder. Ønsker myndighetene å skape vinnere bør de heller sørge for sterk konkurranse på hjemmemarkedet, og slik gi bedriftene insentiver til innovasjon og kostnadskutt.

Drøftingen av ulike former for markedssvikt har vist at man i mange tilfeller bør vurdere å korrigere markedsløsningen. Like fullt er det svært mange markeder som fungerer bra, på tross av tilsynelatende brudd på forutsetningene som ligger til grunn for frikonkurranse. Aktørene klarer ofte selv å forebygge markedssvikt; og særlig ved ”gjentatte spill” og få involverte aktører kan man se at de involverte sammen løser felles utfordringer. Bransjeforeninger dannes, og felles utfordringer løses sammen. Sett i lys av dette bør man være varsom med å gripe inn i markedsløsningen, ettersom

markedsaktørene kan ha insentiver til å fremstille markedssvikten som et større problem enn det den egentlig er.

Dette er nært relatert til diskusjonen i avsnitt 5.6 om bedriftenes egeninnsats og strategiske tilpasning. Istedenfor å fremstille seg som svakere enn hva man er, kan man endre den initiale tilpasningen for å få mer støtte. Igjen kan FoU være et godt eksempel. Ved å forske mindre kan omfanget av markedssvikten virke større, slik at myndighetene betaler enn større del av FoU-kostnadene. Myndighetene har slik enda et informasjonsproblem når det skal vurdere å rette opp i markedssvikt.

Svært mange offentlige beslutningsprosesser kjennetegnes av at myndighetene har mangelfull informasjon, noe som ble diskutert på generelt grunnlag i kapittel 6. I verste fall kan gode intensjoner om å rette opp i markedssvikt ende med *styringssvikt*. Det er imidlertid ikke gitt at offentlige beslutningstakere alltid har gode intensjoner. Beslutningstakerne kan forfølge andre mål enn de en optimal politikk tilsier, slik som opportunistiske politikere som søker gjenvalg, eller budsjettmaksimerende byråkrater som overdriver behovet for offentlig inngrepen.

Faren for styringssvikt har dermed implikasjoner for hva som er optimal politikk og egnede redskaper. For det første vil ambisjoner om en aktiv inngrepspolitikk også i større grad motivere lobbyister og interessegrupper til å komme på banen. For det andre bør virkemidlene i den økonomiske politikken bør være så informasjonseffektive som mulig, og kriteriene for inngrep så enkle og objektive at de ikke kan manipuleres. Informasjonseffektive virkemidler kan slik gi mindre rom for lobbyister, korrupsjon og uheldig stemmemaksimering.

En ”løsning” på problemet med styringssvikt kan være å sette konstitusjonelle grenser for næringspolitikken, for slik å redusere handlefriheten til politikerne, eksempelvis ved å grunnlovsfeste prinsippet om næringsnøytral bedriftsbeskatning. Selv om kreative politikere trolig alltid til en viss grad vil klare å tilgodese ulike næringer, vil ulike bindinger om ikke annet gjøre det vanskeligere å forskjellsbehandle. Like viktig som eventuelle bindinger er trolig også tiltak som kan synliggjøre politikkenes konsekvenser bedre, og dermed også disiplinere politikerne.

De mange kravene om en aktiv, selektiv næringspolitikk kan kanskje aller best forstås ut fra et politisk-økonomisk perspektiv. Heller enn at næringenes talsmenn og forkjempere ikke forstår økonomisk teori, er en enkel forklaring at de maksimerer egen nytte. Enhver næring ønsker selvsagt særbehandling, og dersom næringen er knyttet opp mot viktige velgergrupper er det enkelt å forutse at enkelte politikere vil støtte krav om lavere skatter eller subsidierte innsatsfaktorer.

## 9 Litteraturbruk

I utredningen har jeg referert direkte til litteratur i den grad argumenter og resonnementer jeg presenterer bygger direkte på den eventuelle kilden. Jeg har imidlertid fått ideer, inspirasjon og forståelse for utredningens problemstillinger også fra kilder som ikke direkte krediteres i utredningen. Blant annet har jeg lest mange avisartikler om næringspolitikk og offentlige beslutningsprosesser, diverse rapporter fra interessegrupper, bøker om økonomisk historie, offentlige utredninger samt diverse bøker om økonomisk vekst og utvikling.

Mange av avisartiklene har eksempelvis ikke presentert nye teorier eller sammenhenger, men snarere bekreftet gyldigheten til mange av Public Choice teoriene, og slik motivert meg for å skrive en oppgave om næringspolitikk. Tilsvarende kan sies om diverse rapporter fra ulike interessegrupper.

Særlig to bøker om økonomisk historie har gitt meg mye innsikt og forståelse for økonomisk-politiske prosesser og hvordan dagens politikere og beslutningstakere oppfatter næringspolitikken. Disse er

Hanisch, T. J, E. Sjøilen, G. J. Ecklund (1999), *"Norsk økonomisk politikk i det 20. århundre – Verdivalg i en åpen økonomi"*, Høyskoleforlaget

Sjøilen, E. (2002), *"Hvorfor gikk det galt? Statens rolle i utviklingen av norsk næringsliv etter 1945"*, Gyldendal akademisk

Av offentlige utredninger som har vært til god hjelp er

Finansdepartementet (2004), *Kapitaltilgang og økonomisk utvikling*, rapport fra ekspertgruppe som har vurdert Norges kapitalstyrke (Sandmoutvalget).

NOU (1996: 17) *"I Norge – for tiden? Konsekvenser av økt internasjonalisering for en liten åpen økonomi"* (Bergoutvalget)

NOU (2006: 4) ”Rederiskatteutvalget, Forslag til endringer i beskatningen av norsk utenriks sjøfart”

Også debatten som kom i kjølvannet av sistnevnte utredning var både lærerik og interessant, og gjorde arbeidet med utredningen mer givende.

En del litteratur har også ført meg på nye- og ”ville” veier. Blant dem kan nevnes

Reinert, E. S (2004), ”Global økonomi: hvordan de rike ble rike og hvorfor de fattige blir fattigere”. Spartacus

Sist har særlig fire bøker vært nyttige for forståelsen av økonomisk teori, næringspolitikk og generell økonomisk politikk.

Hope, E. (red.) (2002): ”Næringspolitikk for en ny økonomi”, Fagbokforlaget

Isachsen, A. J. (red) (2002), ”Hva gjør oljepengene med oss?” Cappelen Akademiske Forlag

Norman, V. D. (1993), ”Næringsstruktur og utenrikshandel”, Universitetsforlaget.

Norman, V. D. (red.) (1996): ”Næringspolitikk og økonomisk utvikling – Norge fra gjenreisning til gjenreisning”, Universitetsforlaget



## 10 Referanser

- Akerlof, G. A., (1970) "The Market for "lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism", *Quarterly Journal of Economics*, august, s. 488 - 500
- Brennan, G. og J. M. Buchanan (1980), "*The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*", Cambridge University Press
- Brunstad, R. J. og I. Gaasland (2006), "WTO og norsk jordbruk: Liv laga eller kroken på døra?" *Økonomisk Forum*, nr. 1
- Cappelen, Å. og E. Holmøy (2005), "Er næringspolitikernes verktøykasse tom? I forhold til hvilke ambisjoner?" *Økonomisk Forum*, nr 9
- Cappelen, Å., T. Hægeland og J. Møen (2004), "Bør OECD målsettingen i norsk økonomi opprettholdes?", *Økonomisk analyser*, nr 2, s. 29-37
- Coase, R. (1960), "The Problem of Social Cost", *Journal of Law and Economics*, nr 3, s 1-44
- Coe, D.T., E. Helpman (1995), "International R&D spillovers", *European economic review*, 35, 859-887
- Diamond, P.A. og J.A. Mirrlees (1971), "Optimal taxation and public production, I: Production efficiency, II: Tax rules", *American Economic Review*, nr 61, s. 8-17 og 261-278.
- Finansdepartementet (2004), *Kapitaltilgang og økonomisk utvikling*, rapport fra ekspertgruppe som har vurdert Norges kapitalstyrke (Sandmoutvalget).
- Forstmann, T. J (1995), "The Paradox of the Statist Businessman," *Cato Policy Report 17*, nr. 2 (Mars - april)
- Frederico, G. og J. Foreman-Peck (red.) (1999), "*European industrial policy. The twentieth-century experience*", Oxford University Press
- Goold, M., Campbell, A., og Alexander, M. (1994), "*Corporate-level Strategy: Creating Value in the Multibusiness Company*". John Wiley & Sons, New York
- Gundersen, F. F. (2002), *Introduksjon til EU*, Fridtjof Frank Gundersen, 1338 Sandvika
- Grossmann, G.M.(1990), "Promoting new industrial activities: a survey of recent arguments and evidence", *OECD Economic studies*, 14, 87-125
- Hagen, K. P. (1996), Oversikt over teori for optimal beskatning i en liten åpen økonomi, vedlegg 4 til NOU (1996:4)

- Hagen, K P., P. Heum, K. H. Midelfart Knarvik, og V. D. Norman (2002),  
*"Globalisering, næringslokalisering og økonomisk politikk"*, Fagbokforlaget
- Hagen, K. P. og E. Hope (2004), Konkurransen og konkurransepolitikk i innovative næringer, *SNF WP*, nr 26
- Hagen, K. P.(2005), *Økonomisk politikk og samfunnsøkonomisk lønnsomhet*, Cappelen akademisk forlag
- Hanisch, T. J, E. Sjøilen, G. J. Ecklund (1999), *"Norsk økonomisk politikk i det 20. århundre – Verdivalg i en åpen økonomi"*, Høyskoleforlaget
- Hope, E. (red.) (2002), *"Næringspolitikk for en ny økonomi"*, Fagbokforlaget
- Isachsen, A. J. (red) (2002), *"Hva gjør oljepengene med oss?"* Cappelen Akademiske Forlag
- Jakobsen, E. W. (2005), "Eierskap i verktøykassa – betraktninger om norsk næringspolitikk", *Økonomisk Forum*, nr 9
- Klette, T., J. Møen, Z. Griliches (2000), "Do subsidies to commercial R&D reduce market failures? Microeconomic evaluation studies", *Research policy*, 29, 471 - 495
- Kruger, A. O. (1974), "The Political Economy of the Rent-Seeking Society", *American Economic Review* , nr 64, s. 281-303
- Krugman, P. (1991), "Increasing returns and economic geography", *Journal of Political Economy*, nr 99, s. 483-499.
- Lawton, T. C. (1999), *"European industrial policy and competitiveness"*, MacMillan Press
- Leahy, D. og J. P. Neary (2001), "Robust rules for industrial policy in open economies", *Journal of International Trade and Economic Development*, vol. 10, No. 4, s. 393-409.
- Mathiesen, L. (1996), "Mot en ny næringspolitikk", artikkel i Norman (1996), s. 193 - 222
- Moore, S. og D. Stansel (1995), "Ending Corporate Welfare As We Know It", [http://www.cato.org/pub\\_display.php?pub\\_id=1087&full=1](http://www.cato.org/pub_display.php?pub_id=1087&full=1)
- Motta, M. (2004), *"Competition Policy: Theory and Practice"*, Cambridge University Press
- Mueller, D. C. (2003), *"Public Choice III"*, Cambridge University Press

- Møen, Jarle (2004), "Er den nasjonale forskningspolitikken viktig?" Kronikk, *Aftenposten*, s. 8, 8. august
- Nadiri, M.I. (1993), "Innovations and technological spillovers", *NBER working paper series*, nr 4423
- Norman, V. D. (1993), "*Næringsstruktur og utenrikshandel*", Universitetsforlaget.
- Norman, Victor D. (red.) (1996), "*Næringspolitikk og økonomisk utvikling – Norge fra gjenreisning til gjenreisning*", Universitetsforlaget
- Norman, V. D. (1998), "Klynger og økonomisk geografi", artikkel i Rødseth og Riis (1998)
- Norman, Victor D. (2004), "*Blue notes: politikkenes paradokser*", Vigmostad og Bjørke
- NOU (1996: 17) "*I Norge – for tiden? Konsekvenser av økt internasjonalisering for en liten åpen økonomi*" (Bergoutvalget)
- NOU (2003: 13) "*Konkurranssevne, lønnsdannelse og kronekurs*" (Holden-II utvalget)
- NOU (2003: 9) "Skatteutvalget – Forslag til endringer i skattesystemet" (Skaugeutvalget)
- NOU (2006: 4) "*Rederiskatteutvalget, Forslag til endringer i beskatningen av norsk utenriks sjøfart*"
- Nærings- og Handelsdepartementet (2003): *e-Norge – Tilstandsrapport juni 2003*
- Olson, M. Jr. (1965), "*The logic of Collective Action*", Cambridge, MA: Harvard University Press
- Orvedal, L. (2005): "Prinsipper for næringspolitikken: Næringsnøytralitet versus konkurransenøytralitet", *Økonomisk Forum*, nr. 9
- Osmundsen, P., K.P. Hagen og G. Schjelderup (1995), "Internationally Mobile Firms and Tax Policy", Diskusjonsnotat nr 8/95, Institutt for samfunnsøkonomi, Norges Handelshøyskole
- Pindyck, R. S og D. L. Rubinfeld (2001), "*Microeconomics*", 5. utgave, Prentice Hall
- Porter, M. (1990,): "*The competitive advantage of nations*", Macmillan, London
- Reinert, E. S (2004), "*Global økonomi: hvordan de rike ble rike og hvorfor de fattige blir fattigere*". Spartacus

- Reve, T., og E. W. Jakobsen (2001), ”*Et verdiskapende Norge*”, Universitetsforlaget
- Romer, P.M.(1990), ”Endogenous technological change”, *Journal of political economy*, 98(5), 71-102
- Rødseth, A og C. Riis (red) (1998), ”*Markeder, ressurser og fordeling. Artikler i anvendt økonomi*” Gyldendal Akademisk
- Statistisk Sentralbyrå (2003), *Økonomiske analyser*, nr 1
- Søilen, E. (2002), ”*Hvorfor gikk det galt? Statens rolle i utviklingen av norsk næringsliv etter 1945*”, Gyldendal akademisk
- Tullock, G. (1967), “The Welfare Cost of Tariffs, Monopolies and Theft”, *Western Economic Journal*, nr 5, juni, 224-232
- von der Fehr, N. H. M.(2002): ”Næringspolitikk på like vilkår? Noen prinsipielle betraktninger”, artikkel i Hope (2002)