

Hvordan vurdere godheten i næringspolitiske virkemidler?

Per Heum



Et selskap i NHH-miljøet

**SAMFUNNS- OG
NÆRINGS- OG
LIVSFORSKNING AS**

*Institute for Research in Economics
and Business Administration*

SNF

Samfunns- og næringslivsforskning AS

- er et selskap i NHH-miljøet med oppgave å initiere, organisere og utføre eksterntfinansiert forskning. Norges Handelshøyskole, Universitetet i Bergen og Stiftelsen SNF er aksjonærer. Virksomheten drives med basis i egen stab og fagmiljøene ved NHH og Institutt for økonomi (UiB).

SNF er Norges største og tyngste forskningsmiljø innen anvendt økonomisk-administrativ forskning, og har gode samarbeidsrelasjoner til andre forskningsmiljøer i Norge og utlandet. SNF utfører forskning og forskningsbaserte utredninger for sentrale beslutningstakere i privat og offentlig sektor. Forskingen organiseres i programmer og prosjekter av langsiktig og mer kortsiktig karakter. Alle publikasjoner er offentlig tilgjengelig.

SNF

Institute for Research in Economics and Business Administration

- is a company within the NHH group. Its objective is to initiate, organize and conduct externally financed research. The company shareholders are the Norwegian School of Economics and Business Administration (NHH), the University of Bergen (UiB) and the SNF Foundation. Research is carried out by SNF's own staff as well as faculty members at NHH and the Department of Economics at UiB.

SNF is Norway's largest and leading research environment within applied economic administrative research. It has excellent working relations with other research environments in Norway as well as abroad. SNF conducts research and prepares research-based reports for major decision-makers both in the private and the public sector. Research is organized in programmes and projects on a long-term as well as a short-term basis. All our publications are publicly available.

Arbeidsnotat nr. 03/12

Hvordan vurdere godheten i næringspolitiske virkemidler?

**av
Per Heum**

SNF prosjekt 1306

“Krise, omstilling og vekst”

KRISE, OMSTILLING OG VEKST

Dette arbeidsnotatet inngår i en serie publikasjoner fra programområdet Krise, omstilling og vekst ved Samfunns- og næringslivsforskning AS. Hovedmålsettingen med programmet er å kartlegge årsaker til den internasjonale økonomiske krisen, konsekvenser på kort og lang sikt, og betydningen av krisen for omstillingsbehov og vekstmuligheter i næringslivet. Programmet er del av en større satsing i NHH-miljøet, og er utført i samarbeid med Nærings- og handelsdepartementet, Norges forskningsråd, NHO/ABELIA og Sparebanken Vest/Bergen Næringsråd/Næringsforeningen i Stavanger-regionen.

SAMFUNNS- OG NÆRINGSLIVSFORSKNING AS

BERGEN, JANUAR 2012

ISSN 1503-2140

© Materialet er vernet etter åndsverkloven. Uten uttrykkelig samtykke er eksemplarframstilling som utskrift og annen kopiering bare tillatt når det er hjemlet i lov (kopiering til privat bruk, sitat o.l.) eller avtale med Kopinor (www.kopinor.no)
Utnyttelse i strid med lov eller avtale kan medføre erstatnings- og straffeansvar.

Innhold

1 Bakgrunn og opplegg.....	1
2 Prinsipper for å begrunne offentlige inngrep i en markedsbasert økonomi	1
3 Prinsipiell tilnærming til næringspolitiske virkemidler	4
4 Prinsipielle krav til et godt næringspolitisk virkemiddel	7
5 Praktisk anvendelse av prinsipielle krav.....	7
6 Betydningen av læring for utvikling og utforming av gode virkemidler	10
7 Tilnærming for å fremme godheten i en portefølje av virkemidler	12
8 Oppsummering.....	14
Referanser	15

Hvordan vurdere godheten i næringspolitiske virkemidler?¹

1 Bakgrunn og opplegg

Nærings- og handelsdepartementet har bedt om en kort, prinsipiell gjennomgang av hvordan man kan vurdere godheten i næringspolitiske virkemidler. Bakgrunnen er en evaluering av Innovasjon Norge (*Evaluering av Innovasjon Norge*, ECON R-2010-054) hvor det blant annet ble pekt på at virkemiddelporteføljen fremstår som unødig omfattende og komplisert, at den har delvis overlappende formål og at det ikke nødvendigvis er noen klar sammenheng mellom mål og virkemidler.

Hensikten med gjennomgangen er ikke å evaluere virkemidlene eller virkemiddelporteføljen til Innovasjon Norge, men å foreta en prinsipiell gjennomgang av hva som er god virkemiddelbruk. Hvilke kriterier kan og bør brukes for å vurdere hva som er gode og dårlige virkemidler?

Notatet starter med å gjennomgå holdepunkter fra økonomisk teori for å begrunne offentlige inngrep i økonomien. Dernest anvendes dette for å skissere krav som et næringspolitisk virkemiddel ideelt sett må innfri for å anses som berettiget og godt. Men slike virkemidler skal virke i en verden som ikke er ideell. Derfor må det i praksis gjøres tilpasninger, og hvordan det kan gjøres drøftes deretter. Et viktig poeng i den forbindelse er at det i forkant ikke er mulig å vite eksakt hvordan et virkemiddel faktisk vil virke. Derfor bør det være et viktig krav at det bygges inn mekanismer for læring slik at virkemidlets utforming og innretning, samt hvordan virkemidler tas i bruk, stadig kan forbedres. Det gjelder ikke minst for å vurdere godheten i en portefølje av virkemidler, som drøftes til slutt.

2 Prinsipper for å begrunne offentlige inngrep i en markedsbasert økonomi

I dette notatet legges til grunn at hensikten med et næringspolitisk virkemiddel er at det skal bidra til bedre utnyttelse av samfunnets ressurser enn hva som ville vært mulig dersom virkemidlet ikke var tatt i bruk. Fokus er på at virkemidlet skal styrke verdiskaping og vekstkraft i den nasjonale økonomien.

I økonomisk teori diskuteres næringspolitiske virkemidler mer allment som offentlig inngrep i markeder. Da er det viktig å holde fast ved at det viktigste med tanke på å fremme verdiskaping og vekstkraft er det institusjonelle rammeverket for økonomisk virksomhet. Næringspolitiske virkemidler, eller offentlige inngrep i markeder, vil aldri kunne erstatte betydningen av tilgang på kompetent arbeidskraft, velfungerende faktormarkeder, god og

¹ Jeg er takknemlig for kommentarer fra Jarle Møen til et tidligere utkast, samt til gode og konstruktive innspill fra et arbeidsmøte med William Brochs-Haukedal, Gernot Doppelhofer, Kåre Petter Hagen, Lasse Lien, Aksel Mjøs, Jarle Møen og Victor D. Norman.

hensiktsmessig infrastruktur, konstituering av markeder som legger til rette for dynamisk fornyelse, samt forutsigbarhet i politiske rammebetingelser. I en markedsbasert økonomi kan offentlige inngrep i markeder bare anses som et verdifullt supplement til generelle rammebetingelser når rammebetingelsene ikke gir de ønskete resultater sett fra samfunnets side, og inngrepet faktisk evner å korrigere det uten for store kostnader.

I økonomiske lærebøker er det særlig ett forhold som fremheves for å begrunne offentlige markedsinngrep når fokus er på verdiskaping og økonomisk vekst. Det er når det foreligger markedssvikt.

Med markedssvikt siktes det til at markeder ikke i en hver sammenheng er å forstå som effektive instrument for å allokere ressurser i samfunnet. Svikt i markedenes rolle som effektivt ressursallokeringsinstrument, bunner i to årsaksforhold. Det ene er *fellesgoder og eksterne virkninger*. Det andre er et informasjonsproblem og omtales som *asymmetrisk informasjon*.²

Fellesgoder og eksterne virkninger

Markedssvikt i forbindelse med fellesgoder og eksterne virkninger skyldes at de som fatter økonomiske beslutninger, ikke tar tilstrekkelig hensyn til de fulle samfunnsøkonomiske konsekvensene som beslutningene har fordi disse konsekvensene ikke fullt ut manifesterer seg i beslutningstakerens kostnads- og inntektsregnskap.

Teorien er helt klar på at i den utstrekning fellesgoder kanaliseres gjennom markeder, vil forsyningen bli underoptimal siden markedsprisene undervurderer den samlede nytte og betalingsvillighet for slike goder.

Eksterne virkninger betegner tilsvarende økonomiske virkninger som ikke reflekteres i markedsprisene, og som derfor ikke blir tatt hensyn til i private kalkyler. Disse kan være både positive og negative. Negative eksterne virkninger representerer kostnader som beslutningstakeren (bedriften) påfører samfunnet, og som ikke kommer inn i bedriftens regnskap. De vanligste eksemplene er ulike former for forurensninger og miljøvirkninger. Positive eksterne virkninger skyldes nyttegevinster som ikke reflekteres i prisene, og som derfor heller ikke fremkommer i bedriftens regnskap. Et eksempel på det er investeringer i FoU og kunnskapsproduksjon. Den enkelte bedrift vil vurdere en slik FoU-investering ut fra mulighetene for at det lar seg gjøre å utvikle et produkt eller produksjonsprosess som gir kommersiell lønnsomhet for bedriften. Men slike investeringer kan også bidra positivt til den alminnelige

² Utgangspunktet i hht. økonomisk teori for offentlige inngrep i kapitalmarkedene, og med implikasjoner for næringspolitiske virkemidler, er grundig drøftet hos Kåre P. Hagen, Frøystein Gjesdal og Arild Hervik (1997) "Offentlige inngrep i kapitalmarkedene: Implikasjoner for SNDs næringsfinansiering", kap. 2. i Reve og Walderhaug (red.) *Fire gode år med SND? Evaluering og perspektiver*, Bergen: SNF-Rapport nr. 8/1997. I det følgende er det sakset ganske fritt derfra.

kunnskapsbasen i samfunnet. Denne kunnskapsbasen er en fellesressurs som kan inngå som innsatsfaktor i all økonomisk virksomhet. En investering i FoU kan derfor føre til økt lønnsomhet også i annen virksomhet uten at denne økonomiske gevinsten kommer med i regnskapet til den bedriften som gjennomførte investeringen.

Dette tilsier at markedsbaserte betraktninger fører til at det investeres for lite i FoU i forhold til det samfunnet er tjent med. Hvor alvorlig dette er, kan imidlertid diskuteres. Det er ikke sikkert investeringer i FoU utelukkende kan forstås ut fra bedriftenes bestrebelser på å utvikle noe spesifikt nytt, det være seg nye produkter, nye produksjonsprosesser eller nye forretningsmodeller. Investeringer i FoU øker også bedriftens evne til å absorbere idéer og impulser fra den alminnelige kunnskapsbasen i samfunnet. Det skulle tilsi at forekomsten av eksterne virkninger også kan tenkes å motivere bedrifters investeringer i FoU fordi det styrker deres evne til å nyttiggjøre seg de eksterne virkningene av andres FoU-investeringer. Spørsmålet er bl.a. reist av Klette, Møen og Grilich³ for mer enn 10 år siden:

The returns to own R&D increase in the size of the spillover pool, and this creates a positive feedback mechanism between the R&D investments in technologically related firms.

Det er fortsatt uklart hva dette betyr i praksis. Klette, Møen og Griliches (2000) oppsummerer litteraturen om eksterne virkninger av FoU og finner det rimelig å anta at eksterne virkninger innebærer at det skjer en underinvestering av FoU i et rent markedsbasert system, selv om det ikke skulle være i det omfang som man først kunne frykte, og heller ikke like mye for alle typer FoU-investeringer.

Asymmetrisk informasjon

Den andre hovedårsaken til markedssvikt skyldes informasjonsproblemer, eller det som omtales som asymmetrisk informasjon. I markedsmessig sammenheng oppstår informasjonsproblemet ved at kjøper- og selgersiden i markedet har ulik tilgang til informasjon om lønnsomheten av markedstransaksjonen. Asymmetrisk informasjon betyr at enten kjøpersiden eller selgersiden er bedre informert om de faktiske forhold knyttet til selve transaksjonen enn den andre. I litteraturen omtales dette som "privat informasjon".

Forekomsten av privat informasjon påvirker hva som tilbys eller etterspørres i et marked. Den av partene, dvs. selger eller kjøper, som har minst informasjon om hva markedstransaksjonen egentlig dreier seg om, vil tendere til å basere sin involvering på hva som i gjennomsnitt kan forventes. Da vil ikke markedene fungere effektivt. Det kan for eksempel illustreres i forhold til kreditt- og egenkapitalmarkeder. I kredittmarkedssammenheng vil låntakeren ha privat informasjon om sin egen kredittverdighet og lønnsomheten til det

³ Tor Jakob Klette, Jarle Møen og Zvi Griliches, "Do subsidies to commercial R&D reduce market failures? Microeconomic evaluation studies", *Research Policy* 29 (2000), s. 471-495.

prosjekt som søkes lånefinansiert. Når långiver baserer kredittvilkårene på gjennomsnittsrisikoen i markedet, vil de beste lånekundene få et sterkere insitament til å finansiere seg selv. Dersom lånefinansiering er nødvendig for å realisere et prosjekt, kan derfor asymmetrisk informasjon mellom långiver og lånsøker innebære at bedriftsøkonomisk lønnsomme prosjekter ikke blir realisert. Dette betyr at kredittmarkedene ikke nødvendigvis fungerer effektivt i kanaliseringen av kreditt fra finansieringssiden til investeringssiden i økonomien.

Generelle krav til offentlige inngrep

Effektiv bruk av offentlige virkemidler for å korrigere markedssvikt krever at offentlige inngrep rettes mest mulig direkte inn mot kilden for den aktuelle markedssvikten. Det sikrer størst effekt av inngrepet samtidig som omfanget av uheldige og utilsiktede sidevirkninger blir minst mulig. Størst mulig målretting blir derfor et krav til offentlige markedsinngrep generelt.

3 Prinsipiell tilnærming til næringspolitiske virkemidler

Motvirke konsekvenser av markedssvikt

Når prinsippene for hva som begrunner offentlige inngrep skal anvendes på næringspolitiske virkemidler, er det et viktig holdepunkt at virkemidlet skal bidra til å løse noe som er et problem sett fra samfunnets side. Næringspolitiske virkemidler har ingen berettigelse bare fordi de kan avhjelpe bedrifter med å løse sine problemer. Virkemidlenes begrunnelse er at de får bedrifter til å gjøre mer av noe som er ønskelig sett fra samfunnets side enn hva de ville ha gjort hvis det ikke var for støtten som virkemidlet gir. Næringspolitiske virkemidler skal med andre ord kompensere for forekomsten av markedssvikt. Bare da kan de ha sin berettigelse.

Markedssvikt innebærer først og fremst at prosjekter med lav bedriftsøkonomisk avkastning, men med høy samfunnsøkonomisk avkastning, slik som er tilfelle i situasjoner med eksterne virkninger og frembringelse av fellesgoder, ikke blir gjennomført. Men det kan også innebære at prosjekter som er bedriftsøkonomisk lønnsomme likevel ikke blir gjennomført fordi den ene parten i markedstransaksjonen som er nødvendig for å realisere prosjektet, ikke har god nok informasjon om det.

Markedssvikt alene er ikke tilstrekkelig til å begrunne berettigelsen av et næringspolitisk virkemiddel. Det må i tillegg være slik at virkemidlet faktisk evner å redusere konsekvensene av den påviste markedssvikten.

Det betyr for det ene at markedssvikten som påvises, ikke bare er et forbigående fenomen. Det må dessuten stå sentralt å vurdere hvorvidt det i praksis er mulig å styre virkemiddelbruken slik at man faktisk evner å velge de prosjektene som fortjener støtte.

Avveie mot muligheter for styringssvikt

Det er vanskelig å vurdere bedriftsøkonomiske utsikter, men enda vanskeligere å vurdere hva som kan være forventet samfunnsøkonomisk avkastning. Det er derfor ikke gitt at man klarer å selektere de prosjektene hvor den samfunnsøkonomiske avkastningen er høy, men som ikke ville blitt gjennomført pga. lav bedriftsøkonomisk avkastning. Klette og Møen⁴ formulerer det på denne måten:

We believe that industrial innovation is an activity where coordination problems and "market failure" often are pervasive, but it is probably also an activity where policy makers and bureaucrats often lack the information needed to improve on the market solution.

Styringssvikt kan også ha andre underliggende årsaker. Organisasjoner som har ansvar for et virkemiddel, kan ha eller utvikle egeninteresse for å vise at bare et fåtall av prosjektene de velger å støtte, mislykkes. Det kan innebære at den velger sikre, kommersielle vinnerprosjekter, og ikke nødvendigvis de som rammes av markedssvikt. Næringspolitiske virkemidler er dessuten i sin karakter slik at de er rettet mot den eksisterende massen av bedrifter. I den grad de også er ment å fremme nyskaping og entreprenørskap, vil ufødte bedrifter systematisk måtte falle utenfor. Næringspolitiske virkemidler kan derfor mot sin hensikt tendere mot å bevare status quo fremfor å stimulere til omstilling, nyskaping og økonomisk vekst.

Styringssvikt vil også kunne gjøre seg gjeldende i de tilfeller hvor markedssvikten innebærer at bedriftsøkonomisk lønnsomme prosjekter ikke gjennomføres, f.eks. fordi kredittmarkedene ikke nødvendigvis fungerer effektivt i kanaliseringen av kreditt fra finansieringssiden til investeringsiden i økonomien. Hvis asymmetrisk informasjon er årsaken til markedssvikt når private aktører opererer i et marked, skal det godt gjøres at den underliggende årsaken til svikten endres med næringspolitiske virkemidler som innebærer at det i stedet er det offentlige som står for næringsfinansieringen. Det er derfor ikke gitt at kanaliseringen av kreditt kan gjøres mer effektiv ved offentlige inngrep fordi offentlige finansieringskilder vil stå overfor de samme informasjonsmessige begrensninger som private långivere.

Offentlig næringsfinansiering kan også ha sidevirkninger som i høyeste grad er utilsiktet fordi den kan låse fast en situasjon som hemmer utviklingen av mer velfungerende markeder.

⁴ Tor Jakob Klette og Jarle Møen, "From Growth Theory to Technology Policy - Coordination Problems in Theory and Practice", *Nordic Journal of Political Economy*, Vol. 25 (1), 1999, s. 53-74.

Offentlig næringsfinansiering som svar på asymmetrisk informasjon i kredittmarkeder, gjør det for eksempel mindre påkrevet og lønnsomt for banker å utvikle bedre opplegg for informasjonsvurdering når lånesøknader skal behandles.

Ut fra dette utledes at det er absolutt nødvendig at gevinstene som kan oppnås ved å kompensere for markedssvikt, avveies mot mulighetene for styringssvikt.

Avveie gevinster mot kostnader

Tilsvarende sier det seg selv at gevinstene for samfunnet ved å ta et næringspolitisk virkemiddel i bruk overstiger kostnadene ved å operere virkemidlet. Iverksettingen av et virkemiddel fordrer oppbygging av en organisasjon med prosedyrer for å vurdere og selektere prosjekter som virkemidlet skal kunne anvendes på. Det er ikke kostnadsfritt.

Men kostnader i forbindelse med næringspolitisk virkemiddelbruk er langt mer omfattende enn som så. Kostnader med å administrere virkemidlet, samt selve støtten som gis, er kostnader som må skattefinansieres. I samfunnsøkonomisk forstand har skattefinansiering en kostnad fordi det innebærer mindre effektiv ressursutnyttelse. I Norge regnes denne kostnaden til 20 % av beløpet som skattefinansieres.⁵

Aktørene som søker om tilgang til de næringspolitiske virkemidlene, bruker dessuten ressurser selv for å fremme sin forespørsel og ofte også i påvente av en avgjørelse. Denne ressursbruken hører også hjemme som en kostnad i et samfunnsøkonomisk regnskap.

Det betyr at kostnadene knyttet til innføring og bruk av et næringspolitisk virkemiddel er ganske store, og vesentlig større enn det som direkte kan leses over budsjett for offentlige bevilgninger. Når det dessuten er store utfordringer knyttet til å selektere de "riktige" prosjektene, dvs. de som begrunner virkemidlet, bør gevinstene som forventes være ganske store sammenliknet med de direkte kostnadene. Et næringspolitisk virkemiddel har ingen berettigelse dersom vinningen går opp i spinningen.

Virkemiddelutforming og måloppnåelse

Ytterligere et aspekt er viktig å ha med seg ved utformingen av næringspolitiske virkemidler. Det er at i den grad slike virkemidler forbeholdes spesifikke næringer, eller avgrensede geografiske områder, bidrar de til en mindre effektiv ressursallokering i et nasjonalt perspektiv enn om slike begrensninger ikke var gjort gjeldende. Tilsvarende, hvis det politiske målet er å styrke verdiskaping og vekstkraft innenfor et avgrenset geografisk

⁵ I NOU 1997:27 *Prinsipper for lønnsomhetsvurderinger i offentlig sektor* slås det fast at en skatteøkning isolert sett har en realøkonomisk kostnad på minimum 20 %. Det er denne satsen Finansdepartementet legger til grunn i *Veileder i samfunnsøkonomisk analyse* (2005).

område, vil det å forbeholde virkemidlet for spesifikke næringer gi dårligere resultater enn om slike begrensninger ikke var innført.

4 Prinsipielle krav til et godt næringspolitisk virkemiddel

Med basis i diskusjonen foran kan det utledes åtte krav som et næringspolitisk virkemiddel ideelt sett må innfri, for at det skal klassifiseres som godt.

1. Det må foreligge markedssvikt som hemmer verdiskaping og vekst i samfunnsmessig forstand.
2. Markedssviktens konsekvenser må være store nok til at det er bryet verdt å vurdere alternative virkemidler som kan korrigere effekten av markedssvikten.
3. Virkemiddelet som implementeres må være egnet til å korrigere markedssvikten på en ønsket måte.
4. Av dette følger at det skal være et klart definert mål på hva virkemidlet skal bidra til.
5. Det må ikke være alternative virkemidler som er bedre i stand til å oppfylle virkemidlets mål.
6. Seleksjonskriteriene for når virkemidlet vil komme til anvendelse skal være tydelige og forutsigbare.
7. Det skal være enkelt å administrere virkemidlet, slik at kostnadene med å ta det i bruk er små i forhold til gevinstene som oppnås.
8. Aktørene som søker å komme inn under virkemidlet, må kunne forvente en klar og real avgjørelse innen rimelig tid.

5 Praktisk anvendelse av prinsipielle krav

Disse kravene representerer viktige holdepunkter eller kriterier for å vurdere i hvilken grad et næringspolitisk virkemiddel kan anses som godt. Men i en virkelighet hvor sammenhenger er mer komplekse og usikre enn det som ligger til grunn for teoretiske utledninger, vil det måtte gjøres praktiske tillempninger.

Godtgjøre forekomsten av markedssvikt: Det er forholdsvis enkelt å gi generelle begrunnelser for at markedssvikt kan gjøre seg gjeldende. Hagen et.al. (2011)⁶ viser hvordan hovedtypene av næringspolitiske virkemidler overfor reiselivsnæringen kan knyttes til ulike former for markedssvikt:

- Virkemidler innenfor hovedtypene Profilerings- og markedsføring, Kompetansebygging og Nettverks- og rådgivningstjenester kan generelt begrunnes med at det kan foreligge situasjoner preget av markedssvikt knyttet til forekomsten av eksterne

⁶ Kåre P. Hagen, Leif Hem, Nina Iversen, Egil Kjerstad og Karl R. Pedersen, "Samfunnsøkonomisk analyse av næringspolitiske virkemidler overfor reiselivsnæringen", Bergen: SNF-Rapport 03/2011.

virksomheter og frembringelse av fellesgoder. Det vil si at samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter ikke blir gjennomført fordi det kan tenkes at de ikke fremstår som lønnsomme for bedriften(e) som skal investere.

- For virkemidler knyttet til Finansielle tjenester er det også generelt situasjoner hvor markedssvikt kan gjøre seg gjeldende. Markedssvikten som disse virkemidlene kan knyttes til, er forekomsten av asymmetrisk informasjon. Det innebærer at det kan være prosjekter som er bedriftsøkonomisk lønnsomme, men som likevel ikke blir gjennomført.

Slike generelle begrunnelser om at det kan tenkes situasjoner hvor markedssvikt gjør seg gjeldende, må imidlertid konkretiseres nærmere for at de skal ha noen verdi når konkrete næringspolitiske virkemidler skal vurderes. Det er derfor helt nødvendig å være tydelig på hva slags type markedssvikt som den spesifikke situasjonen som begrunner virkemidlet må forventes å være opphav til.

Sannsynliggjøre konsekvenser av markedssvikten: Selv om det er forholdsvis enkelt å gi generelle begrunnelser for at det kan forventes at markedssvikt gjør seg gjeldende, er det langt vanskeligere å dokumentere at markedssvikten har store nok konsekvenser til at det er fornuftig å vurdere kompensierende næringspolitiske virkemidler. Det må imidlertid være et krav at det sannsynliggjøres at markedssvikten er stor nok til å begrunne et offentlig engasjement. Foruten å godtgjøre at markedssvikt gjør seg gjeldende, må det også begrunnes hvorfor det må forventes at den har konsekvenser som gjør at myndighetene bør engasjere seg.

Sannsynliggjøre virkemidlets effekt og effektivitet: Det er ikke tilstrekkelig verken å godtgjøre markedssvikt eller at markedssviktens konsekvenser er så omfattende at offentlige myndigheter bør vie det oppmerksomhet, for å begrunne innføringen av et næringspolitisk virkemiddel. Virkemidlet må også ha den ønskete effekt, dvs. bidra til å korrigere konsekvensene av markedssvikten. I praksis er det ikke mulig i forkant å vite dette eksakt. Men det må være et krav at man er tydelig på hvordan virkemidlet er ment å bidra til å rette opp det som forårsaker markedssvikten, og i hvilken grad det må antas å korrigere konsekvensene av den.

I den forbindelse hører det også hjemme å vurdere faren for styringssvikt. Et virkemiddel kan være vel egnet til å korrigere bedriftsøkonomiske lønnsomhetsbetraktninger rundt et prosjekt, men det kan fortsatt være for vanskelig å velge ut de av disse som har størst, eller ønsket, samfunnsøkonomisk lønnsomhet, og som virkemidlet skal brukes på. Dessuten; som allerede nevnt oppheves ikke forekomsten av asymmetrisk informasjon i kapitalmarkedene selv om det offentlige engasjerer seg i næringsfinansiering.

Det er med andre ord viktig å sannsynliggjøre at virkemidlet har den ønskete effekt og at det er effektivt. Det svarer til kravet om at virkemiddelet er målrettet.

Tydeliggjøre mål: Det følger nærmest av det foregående at man får konkretisert virkemidlets hensikt, eller mål, og det er et ufravikelig krav at man er tydelig på hva som ønskes oppnådd. Det er langt fra tilstrekkelig å fremheve at målet f.eks. er samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Målet må konkretiseres og gjøres mer operasjonelt enn som så. Det er helt nødvendig for at bruken av virkemidlet i etterkant skal kunne vurderes i forhold til virkemidlets hensikt.

Godtgjøre at virkemidlet er det beste alternativ som kan velges: Det vil vanligvis være flere ulike tilnærminger og virkemidler som kan velges for å nå et nærmere angitt mål. Poenget er å være bevisst at det kan være flere løsninger på et problem, og at virkemidlet som velges, skal være det beste av disse. Best vil si å være det mest målrettede, både på et gitt tidspunkt og over tid. Det siste betyr at virkemidlet ikke må forventes å kunne ha sidevirkninger som bidrar til å opprettholde uønskede situasjoner i markedene som bedriftene opererer i.

Tydeliggjøre kriterier for å motta støtte: En nærmere konkretisering og operasjonalisering av virkemidlets hensikt vil også gjøre det lettere å være tydelig på kriterier for prioritering mellom prosjekter. Det er alltid en fare for at bruken av næringspolitiske virkemidler er gjenstand for utilbørlig eller utenforliggende påvirkning, slik at støtten gis til prosjekter som strengt tatt ikke er de beste med tanke på å nå målet som ligger til grunn for virkemidlet. Derfor er det viktig å være tydelig og åpen på krav som må oppfylles for at et prosjekt skal vurderes for støtte, og kriteriene som vil bli lagt til grunn for å prioritere mellom prosjekter. Det letter arbeidet for dem som skal gjøre denne jobben. Det reduserer dessuten faren for å bli offer for lobbyisme som lett resulterer i at det velges prosjekter som ikke er de beste med tanke på å bidra til virkemidlets formål.

Tydeliggjøre administrative kostnader: Iverksetting av et virkemiddel krever et apparat for å bestyre og forvalte det. Det må bemannes og det må bygges opp en organisasjon rundt virkemidlet. Det fordrer ressurser for å gjøre virkemidlet kjent så bredt som mulig blant dem det kan være aktuelt for, til prosedyrer for å veilede rundt mulige søknader, til å motta og saksbehandle søknader, og til slutt for å treffe beslutninger om hvilke prosjekter som skal støttes, og hvilke som ikke skal begunstiges, samt i hvilken grad de skal støttes og hvordan de skal følges opp. Det er viktig å være bevisst på hva dette fordrer av ressurser. Det sier seg selv at de samfunnsøkonomiske gevinstene av å ta virkemidlet i bruk må være vesentlig større enn kostnadene med å bestyre og forvalte virkemidlet. De samfunnsøkonomiske kostnadene er mye større enn kostnadene som direkte følger av å administrere og ta virkemidlet i bruk. Det er for det ene en samfunnsøkonomisk kostnad knyttet til at virkemidlet må finansieres gjennom skatteoppkreving. Dessuten vil bedrifter og personer bruke ressurser på å vurdere, forholde seg til og ev. søke virkemidlet, og disse ressursene kunne i prinsippet ha hatt en annen anvendelse. Det er med andre ord viktig å være bevisst hva som er de samlede samfunnsøkonomiske kostnadene av at virkemidlet iverksettes.

Tydeliggjøre opplegg for ryddig behandling av søkere: Bedrifter og personer som vurderer å søke om tilgang til virkemidlet, må kunne forvente en god dialog med apparatet som

bestyrer det i forkant av en mulig søknad. Når det søkes, må det dessuten kunne forventes et begrunnet svar innen rimelig tid. Måltall kan være et instrument for å utvikle gode prosedyrer for behandling av søknader og søkere.

6 Betydningen av læring for utvikling og utforming av gode virkemidler

Det vil nødvendigvis alltid hefte usikkerhet om vurderingene som gjøres rundt næringspolitiske virkemidler. I praksis vil derfor anvendelsen av prinsipielle krav som kan stilles til det som skal regnes som et godt virkemiddel, dreie seg om å godgjøre, sannsynliggjøre og tydeliggjøre det som trengs for å kunne anta at kravene er oppfylt. Det gir ingen garanti for at virkemidlet faktisk er godt. Ei heller gir det noen klar målestokk for å vurdere godheten i et næringspolitisk virkemiddel.

Den eneste måten å få bedre innsikt i hvordan et virkemiddel faktisk virker, er gjennom læring. Læring innebærer evaluering av i hvilken grad et virkemiddel virker etter hensikten, om gevinstene som oppnås står i forhold til kostnadene, og om noe eventuelt kan endres i virkemidlets innretning eller i kriteriene for hvordan det praktiseres, som kan forbedre resultatene som ønskes oppnådd.

Næringspolitiske virkemidler bør derfor være underlagt et regime hvor det forventes regelmessige evalueringer. Evalueringen av virkemidler bør også søke å fremme læring på tvers av virkemidler, dvs. at erfaringer som er vunnet med et virkemiddel kan være relevante og nyttige også for andre virkemidler. Det er derfor viktig å søke en viss grad av standardisering i opplegget for slike evalueringer.

Form og omfang på de enkelte evalueringer vil selvsagt måtte variere. Men alle evalueringer må holdes opp mot de prinsipielle kravene som må ligge til grunn for et godt virkemiddel. Det betyr at erfaringene med bruken av virkemidlet må holdes opp mot i hvilken grad det oppfyller virkemidlets mål, herunder om erfaringene tilsier at virkemidlet har berettigelse som antatt, og at gevinstene som høstes forsvare kostnadene med å operere virkemidlet.

Som oftest vil det være vanskelig å dokumentere dette i detalj. Virkemidler kan være begrunnet i at de skal realisere prosjekter med høy samfunnsøkonomisk avkastning, men hvor den bedriftsøkonomiske avkastningen er for lav til at bedrifter vil gjennomføre dem på egenhånd. Men det er vanskelig å tallfeste den samfunnsøkonomiske avkastningen av prosjektene som virkemidlene har bidratt til å realisere. Derfor må det i stedet sannsynliggjøres at prosjektet gir ønskede resultater. Når problemet er at et prosjekt har positive eksterne virkninger, som investeringer i FoU, så hefter slike eksterne virkninger i større eller mindre grad ved alle slike investeringer. Derfor er det verdifullt om virkemidlet utløser mer av ønsket aktivitet enn det som ellers ville funnet sted, selv om en ikke med sikkerhet vet om det er prosjektene med størst samfunnsøkonomisk avkastning som blir valgt. De vil uansett måtte antas å ha positiv avkastning i samfunnsøkonomisk forstand.

Dette er bakgrunnen for å ha fokus på addisjonalitet, dvs. om virkemidlet bidrar til at prosjektene blir større enn de ellers ville vært, eller om de kommer tidligere i tid. Graden av addisjonalitet blir dermed en indikator på hvor godt virkemidlet faktisk virker. Dette er på mange måter også begrunnelsen for å innføre en rettighetsbasert støtte, som SKATTEFUNN, i stedet for å bygge opp et stort apparat som har til oppgave å identifisere prosjekter med størst samfunnsøkonomisk avkastning. Et rettighetsbasert system ivaretar for øvrig i større grad også hensynet til nye bedrifter uten tidligere meritter å vise til.

Addisjonalitet er en sentral indikator på måloppfyllelse når markedssvikten bunner i at aktivitetene har positive eksterne virkninger. For virkemidler som er begrunnet i å kompensere for markedssvikt som skyldes asymmetrisk informasjon i kredittmarkedene, som for små og nyetablerte bedrifter, er hensikten å realisere prosjekter som er ment å være bedriftsøkonomisk lønnsomme, men som likevel ikke blir finansiert. Også her er addisjonalitet viktig. Men måloppnåelse i slike sammenhenger avhenger i tillegg av at disse prosjektene faktisk viser seg å være bedriftsøkonomisk lønnsomme.

Gitt betydningen av læring gjennom å vurdere erfaringer med et næringspolitisk virkemiddel etter hvert som det har vært i bruk, er det viktig å legge til rette for at evaluering kan skje på en god måte allerede når virkemidlet designes. Det gjelder som nevnt å være tydelig på spørsmål knyttet til virkemidlets begrunnelse og mål. Men det gjelder også å legge til rette for at det underveis samles informasjon som er relevant for senere å foreta en god evaluering.

For å finne ut mer om effekten av et virkemiddel må for det første virkemidlet ha vært en stund i bruk. Det er dessuten sterkt ønskelig å kunne sammenlikne sammenliknbare bedrifter som har fått og ikke fått støtte. Første bud er derfor at det ikke bare er informasjon om bedrifter som har fått støtte. Det må også inkluderes informasjon om bedrifter som har søkt, men ikke nådd opp. Ulik metodikk kan så tas i bruk for å forsøke å rekonstruere det som kan antas å være sammenliknbare bedrifter med sammenliknbare prosjekter, for så å analysere om og i hvilken grad virkemidlet synes å ha effekt. Dette er en type evaluering som generelt vil bli stimulert i den grad en slik "prosjektevalueringsdatabase" gjøres tilgjengelig for forskningsformål.

Et alternativ som derimot ennå ikke er tatt i bruk i næringspolitisk sammenheng, men som er helt vanlig ved utprøving av nye medisiner, er å skape eksperimentelle situasjoner i bruken av virkemidlet. Hvis virkemidlet ble tildelt etter "loddrekning" til bedrifter som oppfyller gitte minimumskrav, ville det vært lettere å analysere virkemidlets effekt. Begrunnelsen for dette er å omgå seleksjonsproblemene som ellers vil ligge i datamaterialet, noe som er vel underbygget av Jaffe (2002).⁷ Det finnes også mellomløsninger der det bygges en viss randomisering inn i ordningen. For eksempel ved at bedriftene må oppfylle minst to av tre

⁷ Adam B. Jaffe, "Building programme evaluation into the design of public research-support programmes", *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 18, No. 1, 2002, s. 22-34.

krav for å kvalifisere. Da vil en del nokså sammenliknbare bedrifter "tilfeldig" bli fordelt på om de får støtte eller ikke.

Poenget med å evaluere næringspolitiske virkemidler er å etablere rutiner for å kunne forbedre deres innretning og anvendelse. Over tid betyr det at virkemidler kan redesignes, deres dosering kan endres, noen avvikles, mens andre fortsetter som før. Porteføljen av næringspolitiske virkemidler vil dermed være gjenstand for endring og forbedringer uten at nye virkemidler nødvendigvis må lanseres i forsøk på å løse tilbakevendende problemer.

7 Tilnærming for å fremme godheten i en portefølje av virkemidler

I praksis vil et næringspolitisk virkemiddel bli organisert i en administrativ enhet, som har ansvar for å bestyre og forvalte flere næringspolitiske virkemidler. Det er imidlertid ikke tilsvarende holdepunkter å hente fra økonomisk teori for å vurdere godheten i en portefølje av næringspolitiske virkemidler, slik det er når det gjelder å vurdere godheten i virkemidler enkeltvis. Vurderinger av godheten i en portefølje må i all hovedsak underlegges skjønnsmessige betraktninger, og den forbedres gjennom å introdusere læringsmekanismer som tidligere beskrevet.

Godt skjønn tilsier at porteføljer av virkemidler grupperes og avgrenses i forhold til det samfunnsproblem som virkemidlene er ment å bidra til å løse. Det gir ikke mening å se alle virkemidler som retter seg mot verdiskaping og vekst i næringslivet, som én portefølje.

Næringspolitiske virkemidler deles i to hovedgrupper:

- Den ene har fokus på å fremme produktivitet ved å forbedre utnyttelsen av samfunnets ressurser. Det dreier seg om at tilgjengelige ressurser får en optimal allokering, noe som kan omtales som *statisk effektivitet*. I denne hovedgruppen ligger næringspolitiske virkemidler som er ment å bidra til nærings- og distriktsutvikling.
- Den andre har fokus på å fremme produktivitet ved å fornye måten verdiskaping skjer på. Det dreier seg om utvikling og innarbeidelse av nye produkter, nye produksjonsprosesser og nye forretningsmodeller, noe som kan omtales som *dynamisk effektivitet*. I denne hovedgruppen ligger virkemidler som er ment å bidra til innovasjon og ny kunnskapsutvikling mer generelt.

En vurdering av porteføljens godhet må så starte med å avklare hvordan generell politikk og generelle rammebetingelser kan bidra til å avdempe samfunnsproblemet som søkes løst. Det kan være hensiktsmessig å starte med disse hovedgruppene, og så eventuelt gå i større detalj på delområder innen disse dersom det synes hensiktsmessig. Innenfor hovedgruppen nærings- og distriktsutvikling kan det være fokus på "best practice", på anvendelse av lett tilgjengelig teknologi og på kompetansebygging. Innenfor hovedgruppen som omhandler dynamisk effektivitet, vil fokus kunne være på innovasjon, på mer grunnleggende forskning og på sammenhengene mellom de to. Poenget er at det må være gjennomtenkt hva slags

problemer som gjør seg gjeldende, hva de bunner i og hvordan og i hvilken grad politikk og institusjoner rundt økonomisk virksomhet kommer til kort med tanke på å fremme ønsket utvikling.

En slik gjennomgang legger til rette for at porteføljen av næringspolitiske virkemidler skal kunne plasseres i et større bilde. Det er viktig å få frem arkitekturen bak måten problemet søkes løst på, og hvordan næringspolitiske virkemidler inngår i denne helheten. Synes porteføljen satt sammen slik at den kompletterer det som kan oppnås gjennom generell politikk og generelle rammebetingelser for økonomisk virksomhet?

Dernest må virkemidlene i porteføljen gjennomgås enkeltvis og vurderes i lys av kravene som foran er skissert for å vurdere godheten i et næringspolitisk virkemiddel. Virkemidlene må kunne begrunnes med at de er effektive og målrettede med tanke på å motvirke det som må anses for store negative konsekvenser av markedssvikt.

Et spørsmål som melder seg når porteføljer av virkemidler gjennomgås, er hvorvidt disse skal organiseres i ett fåtall eller flere administrative apparat. I Norge har den rådende tenkningen vært dominert av at det er fordelaktig å samle mange virkemidler i få, men store administrative enheter. Oppfatningen er at det er gevinster å hente av å koordinere på tvers av virkemidler, at det bidrar til oppbygging av mer profesjonell kompetanse i virkemiddelapparatet, at det er mer kostnadseffektivt, og at det gjør det enklere for bedrifter å forholde seg til virkemiddelapparatet. Det er imidlertid et empirisk spørsmål hvorvidt slike fordeler gjør seg gjeldende, eller om virkemidler og virkemiddelapparat kan oppnå bedre resultater ved i større grad å spesialisere seg på noen helt sentrale områder?

Et annet spørsmål som kan reises ved vurderinger av en virkemiddelportefølje, eller når det gjelder å vurdere hele det næringspolitiske virkemiddelrepertoaret, er om det er uheldig at ulike virkemidler har overlappende mål? Svaret på det er nødvendigvis ikke opplagt. Mye taler for at det bør knyttes til hva de ulike virkemidlene er ment å løse. I den grad aktiviteten som søkes stimulert har sanne positive eksterne virkninger, bør det være forholdsvis liten grunn til bekymring. Virkemidler med overlappende mål vil da først og fremst bety at det blir flere prosjekter som bidrar til det samme ønskete resultat. Særlig i innovasjonssammenheng, hvor prosjekter er å forstå som eksperimenter med usikre utfall, er antall eksperimenter viktig med tanke på også å kunne innkassere noen suksesser.

På andre områder, derimot, er det ikke så klart. Det gjelder for eksempel i tilfeller hvor det næringspolitiske virkemidlet skal legge til rette for å få gjennomført prosjekter, som angivelig skal være bedriftsøkonomisk lønnsomme, men som ikke når frem i kredittmarkedene pga. asymmetrisk informasjon. Flere kilder for offentlig næringsfinansiering vil da kunne invitere til for mye uproduktiv rent-seeking. På den annen side kan det at flere offentlige institusjoner konkurrerer om å løse samme eller nært beslektede problemer bidra til læring, innovasjon og effektiv ressursbruk i virkemiddelapparatet. Det fordrer at overliggende departement bevisst legger til rette for konkurranse og kunnskapsutveksling.

8 Oppsummering

Det er forholdsvis klart definerte kriterier for hva som rent prinsipielt skal til for å kunne anse et næringspolitisk virkemiddel som godt. Virkemidlet må begrunnes ut fra at det eksisterer markedssvikt, at denne markedssvikten er så alvorlig at myndighetene bør forsøke å korrigere den, at virkemidlet har ønsket effekt, og at iverksetting ikke forstyrres av styringssvikt. I forlengelsen av dette følger at det må være et klart og tydelig mål for hva det næringspolitiske virkemidlet skal bidra til, og at dette målet må kunne konkretiseres i kriterier som sikrer en målrettet og uhildet prioritering mellom prosjekter. I sum er minstekravet at gevinstene som oppnås med å ta virkemidlet i bruk, overstiger kostnadene med å bestyre og forvalte det.

I praksis er ikke sammenhengene nødvendigvis så åpenbare. De prinsipielle kravene som må oppfylles for at et næringspolitisk virkemiddel skal regnes som godt, må derfor godtgjøres, sannsynliggjøres og tydeliggjøres for å begrunne virkemidlets berettigelse og utforming. Virkemidlets godhet kan ikke fastslås ut fra noen klar målestokk.

Godheten i et virkemiddel kan derfor i praksis alltid forbedres. Det betyr at systematisk lærings- og forbedringsarbeid i form av virkemiddevalueringer er en nødvendig og helt avgjørende mekanisme for å forbedre innretning og bruk av virkemidlet, og for å avvikle virkemidler som ikke virker som forutsatt. Regelmessige evalueringer bør derfor være en premiss helt fra begynnelsen av. Allerede før iverksetting av virkemidlet bør det tilrettelegges for at virkemidlet kan evalueres på en god måte. Det fordrer tydeliggjøring av mål og kriterier som evaluering skal skje etter, samt registrering av relevante data for å gjøre slike evalueringer. Virkemiddevalueringer bør dessuten (i noen grad) standardiseres, for derigjennom å legge bedre til rette for læring på tvers av ulike virkemidler.

Det foreligger ikke tilsvarende klare kriterier for å vurdere godheten i en portefølje av virkemidler. I stedet foreslås i notatet en tilnærming hvor første bud er å være tydelig og bevisst på hvordan virkemiddelporteføljens sammensetning er ment å understøtte og komplettere generelle politiske og økonomiske rammebetingelser rundt de sider ved den økonomiske virksomheten som de næringspolitiske virkemidlene er ment å påvirke. Deretter kan de enkelte virkemidlenes godhet gjennomgås på samme måte som tidligere skissert. I lys av denne gjennomgangen vil porteføljens sammensetning og oppbygging endres over tid, fordi disse gjennomgangene vil bety at noen enkeltvirkemidler avvikles, andre endres når det gjelder innretning eller dosering, mens noen også vil fortsette som før. Slike læringsmekanismer må nødvendigvis stå helt sentralt for stadig å kunne forbedre godheten i en portefølje.

REFERANSER

ECON (2010) *Evaluering av Innovasjon Norge*, ECON R-2010-054

Finansdepartementet (2005) *Veileder i samfunnsøkonomisk analyse*

Hagen, Kåre P., Hem, Leif Egil, Iversen, Nina, Kjerstad, Egil og Karl R. Pedersen (2011), "Samfunnsøkonomisk analyse av næringspolitiske virkemidler overfor reiselivsnæringen", Bergen: *SNF-Rapport* nr. 03/11

Hagen, Kåre P., Gjesdal, Frøystein og Arild Hervik (1997), "Offentlige inngrep i kapitalmarkedene: Implikasjoner for SNDs næringsfinansiering", kap. 2 i Reve, Torger og Walderhaug, Klaus (red.): *Fire gode år med SND? Evaluering og perspektiver*, Bergen: *SNF-Rapport* nr. 8/97

Jaffe, Adam B. (2002), "Building programme evaluation into the design of public research-support programmes", *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 18, No. 1, 22-34

Klette, Tor Jakob, Møen, Jarle og Zvi Griliches (2000), "Do subsidies to commercial R&D reduce market failures? Microeconomic evaluation studies", *Research Policy* 29, 471-495

NOU 1997:27 *Prinsipper for lønnsomhetsvurderinger i offentlig sektor*

PUBLICATIONS WITHIN SNF'S RESEARCH PROGRAMME
“CRISIS, RESTRUCTURING AND GROWTH”

2010-

- Per Heum *Hvordan vurdere godheten i næringspolitiske virkemidler?*
SNF Working Paper No 03/12
- Øystein Thøgersen *Pengepolitikkenes evolusjon*
SNF Working Paper No 36/11
- Guttorm Schjelderup *Sekretessejurisdiksjoner, korrupsjon og økonomisk kriminalitet*
SNF Working Paper No 33/11
- Lasse B. Lien *Recession, HR and change*
Tore Hillestad SNF Working Paper No 20/11
- Eirik S. Knudsen *Shadow of trouble: The effect of pre-recession characteristics on the severity of recession impact*
SNF Working Paper No 19/11
- Bård Støve *Using local Gaussian correlation in a nonlinear re-examination of financial contagion*
Dag Tjøstheim SNF Working Paper No 14/11
Karl Ove Hufthammer
- Armando J. Garcia Pires *Effects of flat tax reforms on economic growth in the OECD countries*
Tom Stephan Jensen SNF Working Paper No 12/11
- Kirsten Foss *How do economic crises impact firm boundaries?*
European Management Review, Vol. 7, No. 4, pp. 217-227, 2010
- Kjell G. Nyborg *Liquidity, ideas and the financial crisis*
Per Östberg SNF Working Paper No 17/10
- Lasse B. Lien *Recessions across industries: a survey*
SNF Working Paper No 16/10
- Ingvild Almås *Crisis, restructuring and growth: A macroeconomic perspective*
Gernot Doppelhofer SNF Report No 05/10
Jens Christian Haatvedt
Jan Tore Klovland
Krisztina Molnar
Øystein Thøgersen

I notatet foretas en kort, prinsipiell gjennomgang av hvordan man kan vurdere godheten i næringspolitiske virkemidler. Holdepunkter etableres med referanse til økonomisk teori, som anviser markedssvikt som en nødvendig betingelse for å begrunne offentlige inngrep i en markedsbasert økonomi. Denne tilnærmingen anvendes først for å skissere krav som et næringspolitisk virkemiddel ideelt sett må innfri for å anses som berettiget og godt. Dernest drøftes tillempringer som må gjøres i praksis i en imperfekt verden. Et viktig poeng i den forbindelse er at det i forkant ikke er mulig å vite eksakt hvordan et virkemiddel faktisk vil virke. Derfor bør det bygges inn mekanismer for læring, slik at virkemidlets utforming og innretning, stadig kan forbedres.



SNF

Et selskap i NHH-miljøet

**SAMFUNNS - OG
NÆRINGS- OG
LIVSFORSKNING AS**

*Institute for Research in Economics
and Business Administration*

Breviksveien 40

N-5045 Bergen

Norway

Phone: (+47) 55 95 95 00

Fax: (+47) 55 95 94 39

E-mail: publikasjon@snf.no

Internet: <http://www.snf.no/>

Trykk: Allkopi Bergen