



ÅDNE CAPPELEN
Forskningsdirektør i Statistisk sentralbyrå

ERLING HOLMØY
Forskningsleder i Statistisk sentralbyrå

Er næringspolitikernes verktøykasse tom? I forhold til hvike ambisjoner?

Vi argumenterer for at myndighetene disponerer mange verktøy for å korrigere markedssvikt, og at det gjøres mye riktig i Norge. Noe av det riktigste er at man ikke følger en del forslag fra aktivistiske lobbyinteresser som vil satse andres penger. I praksis krever mange langt mer av næringspolitikken enn at den skal korrigere markedssvikt. Spesielt ønsker man å stimulere konkurranseutsatt sektor. Vi diskuterer realismen i en slik ambisjon og om den lar seg forene med korreksjon av markedssvikt.

1 INNLEDNING

Med små variasjoner definerer (konvensjonelle) samfunnsøkonomer som oftest næringspolitikk som tiltak som skal korrigere markedssvikt i næringslivet. En slik «markedskorrigerende» definisjon er imidlertid mer et uttrykk for hvordan samfunnsøkonomer mener denne politikken bør utformes, enn en adekvat beskrivelse av hvordan mange politikere og andre engasjerte definerer den. Høy temperatur over mange år i den næringspolitiske debatten skyldes langt på vei at mange næringspolitikere har betydelig høyere ambisjoner enn å korrigere vanlige former for markedssvikt. De ønsker typisk å bidra til næringsutvikling, og næringspolitikk vil da betegne all politikk som relativt direkte påvirker næringsstrukturen. I praksis har det meste av den eksplisitte næringspolitikken fungert som ulike former for støtte til bedrifter og næringer innen konkurranseutsatt sektor (K-sektor). Spesifikke tiltak overfor enkelt næringer skal da bidra til å bedre Norges internasjonale konkurransevne, en opp-

gave som er av makroøkonomisk karakter. En slik næringspolitikk har ikke vært eksplisitt begrunnet som korreksjon av markedssvikt. Kan den det? Spørsmålet er komplisert, spesielt i forhold til rammene for denne artikkelen. Vi har likevel til hensikt å gi noen ansatser til svar.

Overfor tradisjonelle former for markedssvikt i næringslivet har vi vondt for å se at politikerne ikke rår over de tiltak som trengs. Når man derimot, i tillegg, setter seg høye mål om et vekstkraftig konkurranseutsatt næringsliv, kan man forstå at flere uttrykker avmektighet i næringspolitikken. Eksempelvis har næringsministrene i den nylig avgåtte regjeringen med rette eller urette blitt assosiert med avmektighet. Det hevdes at bindingene via internasjonale avtaler, spesielt WTO og EØS, nærmest har tømt «verktøykassen». Tiden vil vise om den nye regjeringen når sine mål om å fylle opp verktøykassa på ny, og hvilke verktøy dette i så fall vil være. Men når ambisjonsnivået utvides fra korreksjon av markedssvikt til mer generell påvirkning av

næringsstrukturen, må man også ta hensyn til at politikerne rår over langt flere potente former for politikk enn de tradisjonelle næringspolitiske tiltakene. En annen hensikt med denne artikkelen er å begrunne at særlig i Norge er mulighetene for å påvirke næringsstrukturen gjennom politikk faktisk ikke så små som mange hevder. Spørsmålet er snarere om dagens næringspolitikk lider av manglende sammenheng eller koherens, enn av mangel på virkemidler. Mangel på koherens skyldes i større grad målkonflikter enn kunnskapsmangel.

Vi starter med en gjennomgang av ulike former for politikk som påvirker næringsstrukturen. Her vier vi mest omtale til politikkområder som ligger utenfor næringsministerens domene. Vi peker deretter i avsnitt 3 på at næringsstrukturen også i Norge vil bestemmes av andre forhold enn næringspolitikk. Gitt at målet (også) for næringspolitikk er effektiv ressursutnyttelse, peker vi videre i avsnitt 4 på at de viktigste politikkbidragene sannsynligvis ligger utenfor det de fleste betrakter som næringspolitikk. I avsnitt 5 diskuterer vi hvorfor det meste av næringspolitikken i praksis ender som støtte til enkelt næringer i K-sektor, og om dette har en god samfunnsøkonomisk begrunnelse.

2 EN «LITEN» OG EN «STOR» NÆRINGSPOLITIKK

En snevert avgrenset næringspolitikk omfatter kun tiltak som direkte retter seg inn mot å påvirke enkelt næringer eller grupper av næringer relativt til økonomien som helhet. Det er imidlertid en klar tendens til å la næringspolitikk («industrial policy») omfatte også økonomiske politikkområder som angår store deler av næringslivet mer eller mindre likt. Da vil eksempelvis forsknings- og utdanningspolitikk og mer generelle sider ved skattepolitikken falle inn under næringspolitikken. Ekspertutvalget som i 2004 vurderte Norges kapitalstyrke (Sandmoutvalget)¹ omtaler næringspolitikk meget generelt som (s. 15): «... en politikk som skal legge til rette for størst mulig verdiskaping i norsk økonomi, gitt de ressursene som er tilgjengelige. Dette innebærer en forståelse av næringspolitikk hvor offentlige tiltak er direkte rettet mot kilder til ineffektiviteter i økonomien og innrettet på en måte som i minst mulig grad fører til andre tilpasning enn det som

skal til for å korrigere for markedssvikt.» Denne definisjonen avgrenser ikke korreksjonen av markedssvikt til å gjelde kun dem som befinner seg i næringslivet. Innvendingen mot en så vid definisjon er at den kanskje gjør det meste av økonomisk politikk til næringspolitikk, slik at begrepet tømmes for operativt innhold.

En mulighet er å skille mellom den «lille» eller snevre næringspolitikken som knytter seg til næringsstøtte og selektiv næringsbeskatning, og den «store» eller utvidede næringspolitikken som også omfatter andre politikkområder som påvirker næringsfordelingen. Det er i denne utvidede betydningen av næringspolitikk at spørsmålet om koherens i politikken er særlig relevant.

2.1 Den «lille» næringspolitikken

Nasjonalbudsjettene drøfter regelmessig (i kap. 5) næringspolitikken som en del av strukturpolitikken. Direkte næringsstøtte i 2005 er over 17 mrd. kroner, tilsvarende om lag 1,5 prosent av bruttoproduktet i privat sektor (ekskl. petroleumsvirksomheten). Av dette utgjør landbruksstøtte vel 11 mrd. kroner, og dette er midler som ikke uten videre kan anvendes til støtte av andre næringer. Handelshindre er under nedbygging, men er fortsatt en sentral del av den effektive støtten til jordbruk og jordbruksbasert næringsmiddelindustri. I tillegg kommer en rekke andre tiltak som har klare konsekvenser for næringsstrukturen. Skattepolitikken er full av spesielle unntak som begunstiger visse næringer (jf. tabell 5.9 i NB 2006). Samlet beløper disse «skatteutgiftene» seg til om lag 13 mrd. kroner i 2005 når vi holder regionale virkemidler utenfor. Her står skattefavourisering av sjøfart og fritak for forbruksavgift på elektrisk kraft til industri for over halvparten. Summen av ulike tilskudd og unntak fra ordinære skatteregler gir altså et førstehånds provenytap for staten på om lag 30 mrd. kroner i 2005.² Det meste av dette kommer faktisk eller potensielt konkurranseutsatt (som f.eks. landbruk) virksomhet til gode. Gunstige kraftkontrakter til kraftintensiv industri virker på samme måte. Beregninger indikerer at avvikling av disse kontraktene vil redusere produksjonen i disse næringene med ca. 35 prosent.³ Bare de tiltakene vi her har nevnt fremstår for oss som et ganske omfattende sett av virkemidler med store

¹ Kapitaltilgang og økonomisk utvikling, Finansdepartementet 2004.

² Fordi skattegrunnlagene ikke er invariante overfor skattesatser, innebærer de beregnede skatteutgiftene en overvurdering av provenytapet. Denne generelle innvendingen har særlig relevans overfor skatteutgiftene til sjøfart; det er god grunn til å regne med at innføring av ordinære skatteregler for rederier ikke ville gitt et stort tilleggsproveny fra denne næringen pga. utflagging. På den annen side kunne overføring av ressurser fra sjøfart til annen normalt beskattet virksomhet gi en provenyeffekt som ligger nærmere skatteutgiften.

³ Se Bye og Larsson (2003).

provenyeffekter. Men de utgjør fortsatt kun en begrenset del av de virkemidler som kan og faktisk brukes til å påvirke sammensetningen av hva som produseres i norsk økonomi.

2.2 Næringspolitikk i utvidet forstand

Forskningspolitikk

Det kan diskuteres om statens bevilgninger til forskning og utvikling (FoU) bør regnes som en del av næringspolitikken.⁴ Målet i den siste forskningsmeldingen er at forskningsutgifter totalt skal utgjøre 3 prosent av BNP i 2010, og at offentlige kilder skal stå for 1 prosentpoeng av disse. For øvrig er minner vi om at det offentliges bidrag til FoU i Norge, relativt til BNP, i dag ikke ligger lavere enn OECD-gjennomsnittet; det er først og fremst vår sammensetning av næringer som bidrar til at Norge ligger lavere enn OECD-gjennomsnittet.

Ex post vil fordelingen av offentlige FoU-midler ha en skjev nærings sammensetning fordi midlene i stor grad går til den delen av det eksisterende næringslivet som tradisjonelt driver med FoU. Dette er først og fremst tradisjonelle norske ressursbaserte næringer. Forskningsmeldingen sier at slik skal det også prioriteres fremover, selv om mer allmenne hensyn og generelle kunnskapsbehov også skal prioriteres. SkatteFUNN ordningen, som ble introdusert i 2002, er et supplement til andre virkemidler i forskningspolitikken. Selv om denne ordningen bl.a. tar sikte på å nå andre foretak enn de Forskningsrådet og virkemiddelapparatet har etablerte relasjoner til, viser fordelingen ex post en langt høyere andel SkatteFUNN-foretak innenfor industri enn innenfor f.eks. varehandel og hotell- og restaurantvirksomhet.

Dette eksemplifiserer at begrepet næringsnøytralitet kommuniserer dårlig. En næringsnøytral næringspolitikk har som eneste mål å utbedre markedssvikt. Når innslaget av markedssvikt varierer mellom næringer/markeder, vil en slik politikk ikke ha en nøytral effekt på næringsstrukturen. Hvilket heller aldri har vært meningen; poenget med all næringspolitikk er å sørge for en annen allokering av ressurser enn man får hvis markedene overlates til seg selv.

Når det gjelder forskningspolitikk, er det imidlertid gode grunner til at den heller ikke bør være næringsnøytral ex

ante i en liten økonomi som den norske. Forskning er i sin natur elitistisk, og et lite land kan ikke bli god på alt. I den faglige debatten om næringsnøytralitet bør det derfor skilles klart mellom forskningspolitikk og andre elementer i næringspolitikken.

Utdanningspolitikk

De fleste tiltak rettet mot forbedringer av bedriftenes produktivitet og lønnsomhet vil treffe næringene ulikt. Dermed blir det mye som kan kalles næringspolitikk i kraft av de faktiske virkningene på næringsstrukturen. Spesielt får den offentlige prioriteringen av en så stor sektor som utdanningssektoren, særlig høyere utdanning, relativt klare virkninger på næringsstrukturen. Det offentlige bidraget til økt tilbud av høyt utdannet arbeidskraft vil vri sammensetningen av samlet produksjon i favør av de næringene som relativt til andre næringer best evner å nyttiggjøre seg denne faktoren. Tradisjonelt betraktes ikke offentlig produksjon og (del)finansiering av utdanning som næringspolitikk, men begrunnes snarere ut fra bredere sosiale samfunnsøkonomiske hensyn. Vi er ikke uenig i dette. Likevel er konsekvensene for næringsstrukturen på sikt relativt klare selv om de går gjennom likevekts-effekter, og vridningene vil følge av næringsvise forskjeller i faktorintensiteter – ikke type produkt. Vi ser det som åpenbart at deler av norsk utdanningspolitikk har hatt et relativt eksplisitt næringsmessig siktemål.

Offentlig produksjon og næringspolitikk

Næringspolitikk skal påvirke sammensetningen av hva som produseres i norsk næringsliv. Men hva som faller inn under «næringslivet» er i seg selv et hovedspørsmål i politikken. I Norge produseres og finansieres flere individrettede goder i hovedsak av offentlig sektor. Utdanning, helse og omsorg (inkl. pleie) er de viktigste. Det er ikke noe mindreverdige ved denne typen verdiskapning sammenlignet med det som skjer i andre private næringer. I prinsippet kan produksjon og forbruk av slike tjenester organiseres i private markeder. USA og Storbritannia har valgt høyere grad av privatisering enn Norge. I Norge må vi regne med at spørsmålet om privatisering kommer til være en «evergreen» i både forskning og politisk debatt i lys av at aldringen av befolkningen vil øke velferdsstatens finansieringsproblem. Her vil særlig være helse og omsorg stå i fokus. Dette er store sektorer. Offentlige konsumutgifter

⁴ FoU-politikk plasseres i NB2006 under overskriften næringsstøtte. Det synes vi er litt kunstig ettersom statens forskningspolitikk i stor grad går til forskningsinstitusjoner i offentlig sektor og ikke til næringer som sådan selv om både deler av instituttsektoren og UH-sektoren er næringer i statistisk forstand. Forsvarsutgiftene går også til en næring, men forsvarsbevilgningene er vel ikke for næringspolitikk å regne av den grunn?

innenfor helse og omsorg utgjorde 10.5 prosent av BNP i 2004. Beregninger viser at aldringen av befolkningen alene vil øke denne andelen til 16.7 prosent i 2050.⁵ Sysselsettingen i denne sektoren vil vokse med mellom 1 og 2 prosent per år etter 2015, mens arbeidsstyrken totalt ikke øker nevneverdig.

Dette er og vil være resultater av politikk, selv om tiltakene ikke er av samme type som næringsstøtte og skattefavorisering. Markedssvikt i denne sektoren kan være et vel så stort problem som i andre sektorer da ressursbruken ikke er gjenstand for noen markedstest som avveier nytte mot kostnader. Og konkurransen har vært svak. Omfanget av disse tjenestene vil sikkert bli stort uansett grad av privatisering og politikk. Likevel er det grunn til å tro at aktuelle beslutninger om ambisjonsnivået for denne delen av velferdsstaten, vil ha langt større effekt på sammensetningen av produksjonen i norsk økonomi enn andre aktuelle næringspolitiske beslutninger.

Næringspolitikk i et land med verdifulle og statseide naturressurser

Ingen aktuell diskusjon om næringspolitikk i Norge kommer utenom at statens beslutninger om tempo i utvinning av petroleumsressursene og hvordan inntektene fra denne utvinningen skal anvendes, har avgjørende betydning for norsk næringsstruktur. I Norge er utnyttelse av naturressursene konsesjonsbelagt. De politiske beslutningene om utvinningstempo påvirker næringsstrukturen direkte og må derfor betraktes som næringspolitikk i snever forstand. Politikken som styrer anvendelse av petroleumsinntektene har også en så stor betydning for næringsstrukturen at den kan betraktes som en form for utvidet næringspolitikk. I og med at det er staten som eier ressursene under havbunnen, er derfor sammensetningen av norsk produksjon og utenrikshandel i langt større grad enn i mange andre land bestemt av politiske beslutninger. Verken eldre eller nyere litteratur om internasjonal handel forklarer og beskriver disse beslutningene. Dette fenomenet gjelder ikke bare «nå for tiden»; det vil være med oss i mange tiår fremover. Dette er en dristig spådom tatt i betraktning av at «vi» for en generasjon siden mente at det meste av petroleumsutvinningen ville ha vært over i dag.⁶

Det er ikke lett å utforme verken økonomisk politikk generelt, eller næringspolitikk mer spesielt, i en økonomi med store og verdifulle statseide ressurser. Det skyldes dels at mer eller mindre demokratiske enkeltbeslutninger er så viktige, og dels at grunnlaget for å fatte fornuftige beslutninger avhenger så sterkt av markedsmessige og teknologiske forhold som Norge i liten grad rår over. Hvis oljeprisen skulle holde seg på 50 dollar per fat fremover, har vi store utvinnbare ressurser og enorme inntekter i lang tid. Med en oljepris på 15 dollar gir de drivverdige ressursene inntekter som ikke er stort å bry seg om, og vi snakker om en «normal» bergverksnæring.

Valg av utvinningstempo, som sto sentralt i norsk petroleumspolitik for 30 år siden, er nå nærmest blitt selektiv næringspolitikk i tillegg til miljøpolitikk. Da man på Stortinget valgte å gå inn for et moderat utvinningstempo i «gamle» dager, skyldtes det både miljøhensyn og ønske om å begrense omstillingene som fulgte av oljesektoren.⁷ I litteraturen om hollandsk syke kommer «resource movement» effekten på næringsstrukturen i tillegg til den mer omtalte «spending» effekten. I dagens diskusjon om utvinningspolitikk har man inntrykk av at valget står mellom miljøhensyn og hensyn til leverandøri industrien, mens annen konkurranseutsatt industri knapt blir hørt. Utvinningstempoet er blitt en form for selektiv stabiliseringspolitikk rettet mot leverandøri industrien. Det sier seg selv at stabilisering av produksjonen av kapitalvarer, dvs. endringene i kapitalbeholdningen, etter hvert vil komme i konflikt med vurderingene av hva som er en optimal kapitalbeholdning.

Bruken av petroleumsinntektene

Utviklingen av petroleumsvirksomheten har gått sammen med og kanskje vært hovedårsaken til at Norge har gått fra å være et land med et inntektsnivå per innbygger som var under OECD-gjennomsnittet i 1970 til å ligge betydelig over gjennomsnittet en generasjon senere. Dette gjelder i stor grad selv om vi forsøker å fjerne det direkte naturbidraget til vårt BNP-tall ved å trekke ut petroleumsrenten, se Cappelen og Røed Larsen (2005). Oppfatningen om at naturressurser på lengre sikt kan være en forbannelse for et land, har altså hittil ikke vært riktig for Norge. Vi har

⁵ Se Heide, Holmøy, Solli og Strøm (2005). De viktigste forutsetningene bak denne fremskrivningen av helse- og omsorgsutgiftene er i) ingen standardøkning definert ved timeverk per bruker; ii) aldersspesifikk sykkelighet holder seg på dagens nivå; iii) befolkningsutvikling som i middelalternativet i de siste befolkningsfremskrivningene fra SSB.

⁶ Jf. St.meld. nr. 25 (1973-74).

⁷ St. meld. nr. 25 (1973-74) er antakelig den første empiriske studien av Dutch disease i den økonomiske litteraturen. Det er synd at de som arbeidet med dette i Finansdepartementet ikke forsøkte å publisere det internasjonalt, slik at de kunne ha fått den anerkjennelsen for arbeidet som det fortjener.

ikke bare holdt tritt med land som har kunnet eller måttet vokse uten naturlige gaver, vi har endog vokst raskere enn disse landene! Vi har kunnet ta i bruk en større del av vår naturkapital med høy avkastning enn de fleste andre land har hatt mulighet til. Vi har også en større del av vår arbeidskraft i aktivitet enn de fleste, selv om hver enkelt av oss ikke arbeider så veldig mye. Denne ressursinnsatsen gir svært høy avkastning ifølge internasjonale sammenlikninger, og må bety at vi i grove trekk gjør mye fornuftig og ikke for mange dumme ting. Da følger det til gjengjeld at man ikke bør tro at det finnes svært mange uoppdagede kilder til rikdom rett under nesen på oss som kan høstes ved hjelp av «smart» politikk. Hvis vi skulle ha slike kilder, gitt vår store rikdom i utgangspunktet, er situasjonen ellers i våre nærområder og naboland en begredelig affære! I utformingen av en «edruelig» næringspolitikk er det viktig å luke bort naive ambisjoner om hva politikken kan og ikke kan utrette. Det bringer oss naturlig til en kort gjennomgang av markedskrefter som har sterke og godt forståtte virkninger på næringsstrukturen på tvers av næringspolitikk.

3 POLITIKKENS BEGRENSNINGER

3.1 Markedskrefter i en åpen og voksende økonomi

Vi har argumentert for at politikk betyr mer for næringsstrukturen i Norge enn i mange andre land. Likevel vil næringsstrukturen også hos oss i hovedsak bestemmes av markedskrefter. Erkjennelse av og innsikt i disse kreftene er viktig for fastlegging av «edruelige» ambisjoner om hva man kan forvente av næringspolitikken, for utformingen av en næringspolitikk som jobber med markedet – ikke mot, og for evaluering i ettertid av det partielle bidraget fra næringspolitikk til endringer i næringsstrukturen.

Næringspolitikk i Norge er nødt til å ta utgangspunkt i at siden de ressursbaserte næringene kan gi høy avlønning til arbeidskraften (og i noen grad også til eiere av kapital og naturressurser), vil andre næringer på mange vis ha vanskeligere kår enn om vi ikke hadde ressursnæringene. Men dette er i utgangspunktet et luksusproblem. De næringene som skal klare seg i internasjonal konkurranse med norske faktorpriser, vil derfor måtte være svært produktive. Så lenge vi har et arbeidsmarked som sikrer noenlunde lik avlønning av lik type arbeidskraft i alle næringer, vil arbeidsproduktiviteten i et (likevektig) Norge måtte bli høy absolutt sett. Dermed vil normalt også BNP

per innbygger bli høy med mindre arbeidsstyrken faller mye eller arbeidstiden blir svært lav.

De bransjene som vil ha vanskelige konkurranseforhold på det norske arbeidsmarkedet, er deler av Norges tradisjonelle K-sektor. I praksis gis nesten all næringsstøtte til ulike deler av K-sektor. Det skyldes det poenget som var opphavet til begrepene K- og S-sektor, og som stadig er like relevant: Skjermede bedrifter kan i sum dekke økte kostnader gjennom prisoverveltning, mens K-bedrifter ville tape i konkurransen med utenlandske bedrifter dersom de forsøker på det samme.

Nesten alle gamle industriland har opplevd en omfattende deindustrialisering de siste 40 årene. I 1960 utgjorde vareproduksjonen (ekskl. primærnæringene) vel 40 prosent av BNP i OECD. I 1995 var andelen under 30 prosent. Industriens andel falt fra 30 prosent til under 20 prosent av BNP.⁸ I dette bildet er Norge en avviker; vareproduksjonens andel av BNP har steget her i landet siden 1960-tallet pga. oljen. Industriandelen har derimot falt «normalt». Norge har alltid hatt lav andel industri i BNP fordi vi har hatt relativt mye fiskeri, skogbruk og sjøfart. Fra 1971 har vi hatt olje (og gass), og dermed er vår næringsmessige særegenhet bevart. Kommersiell utnyttning av naturressurser har altså medført at Norge har hatt og fortsatt har en uvanlig næringsstruktur blant OECD-landene. Sammensetningen av norsk industri reflekterer at bearbeiding av naturressurser har stått sentralt. Påvirkningene fra petroleumsvirksomheten er nevnt over. I tillegg har vannkraft spilt en stor rolle både før og etter elektrisiteten for hvilke industrisektorer vi har. I den grad vi har hatt mekanisk industri har den i stor grad vært koblet til de naturbaserte næringene og sjøfart.

Mens viktige trekk ved sammensetningen av norsk produksjon av handelsvarer kan forklares ved naturressursbaserte komparative fortrinn, skyldes veksten i tjenesteproduserende næringer først og fremst inntektsveksten. Selv om denne mekanismen er så velkjent at den er nærmest utdatert i faglitteraturen, er den langt fra utdatert som reelt fenomen når det gjelder tjenester som brukes samtidig med at de produseres, og som krever nærhet mellom produsent og forbruker. Noen vil oppfatte strukturendringene som vanskelige, men de henger nøye sammen med vår velstandsøkning. Vi hadde klart oss med

⁸ Tallene er med hensikt noe gamle for å unngå at utvidelser av OECD i løpet av det siste tiåret (Øst-Europa, Sør-Korea) skal påvirke dem.

langt færre omstillinger dersom vi inntektsmessig hadde vokst like «sakte» som OECD-gjennomsnittet.

Sterkere globalisering – nye og fornyede markedskrefter?

En aktuell vurdering av kommende næringsutvikling og innretning av næringspolitikken må forholde seg til globaliseringen som synes å skje i et raskere tempo nå enn tidligere. EØS gjør arbeidskraften mer mobil i Europa. Markedskrefter i åpne økonomier vil over tid trekke i retning av internasjonal utjevning av priser på ikke-mobile innsatsfaktorer. Likevel tror vi at økt arbeidsmobilitet vil føre til lavere lønninger for ufaglært eller lavt utdannet arbeidskraft som i større grad enn før kan erstattes med innvandrere. Teknologiske endringer gjør tjenester som kan formidles via IKT og globale nettverk til internasjonale produkter. Økt tjenestehandel øker muligheten for at visse typer høyt utdannet arbeidskraft kan erstattes med tjenester importert fra andre land. Lavere transportkostnader og produktstandardiseringen i EUs indre marked fremmer den internasjonale konkurransen. Det samme gjør WTO-avtalen gjennom fjerning av handelshindre. På lang sikt bidrar dessuten WTO-avtalen isolert sett til å gjøre tilgang til EUs indre marked via EØS mindre viktig.

Skjerpet internasjonal konkurranse på produkt- og faktormarkedene vil påvirke norsk næringsutvikling på flere måter:

- Norske næringer med potensiale for økt eksport vil nyte godt av økt markedsadgang. Særlig gjelder dette næringer som produserer produkter som har blitt møtt med handelshindre i utlandet. Det åpenbare eksemplet for tiden er fiskeprodukter. Antakelig vil imidlertid norske naturbaserte næringer generelt – utenom det beskyttede jordbruket – være de som tjener på globaliseringen.
- Sannsynligvis vil lønsmottakerne tape relativt, men ikke nødvendigvis absolutt, siden globaliseringen vil føre til høyere global inntekt. Det er ikke gitt at alle land vil tjene på dette, men Norge kan være blant vinnerne pga. diversifisert, naturbasert produksjon. Det er for tidlig å hevde at de høye oljeprisene gir en antydning om at vi kommer til å tjene på globaliseringen, men denne utviklingen er i det minste i tråd med den generelle hypotesen over.
- Tjenester som produseres med relativt mye lavt utdannet arbeidskraft vil bli relativt billigere, og det øker isolert sett omfanget av disse næringene i Norge.
- Muligens vil også kapital kunne oppnå høyere avkastning. Det vil også være en fordel for Norge gitt størrelsen

på petroleumsfondet nå og i fremtiden. Vi kan altså bli en rentenist-nasjon i dobbelt forstand, både via grunnrente (naturrikelighet) og (passiv) «kupongklipping» via kapitalrikeligheten. Siden disse to kapitaltypene i stor grad er statseide i Norge, er det mulig å kombinere en utvikling i retning av skjeve funksjonell inntektsfordeling med en jevn personlig inntektsfordeling via statskassen. Få land i verden har den muligheten!

- Mens økende globalisering antakelig vil være til fordel for Norge fordi vi lever og vil leve av våre naturfortrinn, vil tradisjonelle industriland som Tyskland og Sverige, kunne få det verre siden deres industri skal konkurrere mot asiatisk industri med mye lavere kostnader. Gjennom kobling til de naturbaserte næringene har mange norske industribedrifter bedre forutsetninger enn industri i andre land til å klare seg i den nye internasjonale konkurransen. Denne mekanismen vil noen kjenne igjen som den gamle ideen om vertikal integrasjon, mens andre vil omtale den mer moteriktig som en klyngeeffekt.

4 HVOR ER DET VIKTIGST MED POLITIKK?

I hovedsak mener vi at myndighetene har virkemidler som tar sikte på å nøytralisere effektivitetstapet knyttet til vanlige former for markedssvikt. De blir også brukt. Grønne skatter benyttes. Internasjonale avtaler er ikke grunnen til at disse satsene ikke er like for alle eller høyere enn i dag. Internasjonale avtaler gir rom for mer jordbruksstøtte enn det som kan begrunnes med markedssvikt i Norge. Det er andre grunner til at stor jordbruksstøtte likevel har oppslutning. Samtidig vil sannsynligvis det faktum at yngre mennesker i betydelig omfang forlater bygde-Norge, bidra til at denne støtten ville blitt redusert i årene fremover, også uten liberalisering gjennom WTO-forhandlingene. Norge står for øvrig fritt til å gå raskere frem enn den minimumsfarten som WTO-avtalen setter for nedbygging av handelshindre. Myndighetene støtter FoU, og det er ikke utlandet som hindrer oss i å støtte det mer. SND, såkornfond og andre ordninger sikter mot å nøytralisere den markedssvikt som asymmetrisk informasjon kan skape i kapitalmarkedet for særlig små bedrifter og nyetablering. Vi tror i likhet med Sandmoutvalget at det ville gi en lavere avkastning på nasjonal sparing dersom deler av petroleumsfondet ble kanalisert til norsk økonomi. Den nylige boomen i riggmarkedet bør være et tankekors for dem som hevder at det er vanskelig å reise risikokapital til norske investeringsprosjekter. Det er ikke enkelt å se hvordan konkurransepolitikken skal bli signifikant bedre;

Konkurransetilsynet er aktivt, og empiriske studier tyder ikke på at det finnes store markeder der innslaget av monopolprofitt er stort over lengre tid.

Faren for virkelig store samfunnsøkonomiske effektivitetstap ligger på tre områder som alle ligger utenfor det som normalt betraktes som næringspolitikk:

- 1) Arbeidsmarkedet: Her er de effektive skattekilene allerede meget høye, slik at fritid på marginen (og et stykke innenfor) koster mer enn det smaker i samfunnsøkonomisk forstand. Spesielt vil det være viktig å unngå trygding av arbeidsdyktige personer, gjennom ulike former for ekskluderende arbeidsliv og pensjonsordninger som effektivt sett subsidierer fritid på toppen av høy effektiv skatt på arbeid.
- 2) Organiseringen av velferdsstatens tilbud av individuelle tjenester: Som påpekt over, er det her vanskelig å etablere mekanismer som hindrer at det kan oppstå stort sprik mellom nytte og samfunnsøkonomiske kostnader for et stort omfang av tjenester.
- 3) Utformingen av pensjons- og skattesystemet, herunder valget mellom brukerbetaling og skattefinansiering av offentlige tjenester: Beslutningene her kan gi store utslag på skatteproveny og allerede høye effektive skattekilere for svært mange. Skattesystemet bør allerede nå gjøres robust i forhold til at aldringen av befolkningen vil øke provenybehovet langt sterkere enn skattegrunnlagene. Når dette skjer samtidig som flere skattegrunnlag lettere kan flyttes ut av landet, blir det desto viktigere for staten å høste grunnrente og ikke skattefavorisere lite mobile skattegrunnlag. I møte med politikken har samfunnsøkonomene tapt hver gang de har anbefalt at bolig beskattes som annen kapitalinntekt.

5 NÆRINGS- OG MAKROPOLITIKK - DE MØTES I K-SEKTOR

5.1 Hvorfor går det meste av næringsstøtten til K-sektor? Som påpekt over, tar så og si hele den «lille» næringspolitikken i Norge sikte på å støtte deler av K-sektor. I et samfunnsøkonomisk perspektiv er sammensetningen av K-sektor viktig i forhold til kun ett kriterium: Den skal sørge for at vi betaler for oss i det internasjonale varebyttet til lavest mulig samfunnsøkonomisk kostnad. Spesialiseringen innad i K-sektor bør derfor reflektere komparative fortrinn. Ressursmessige annerledesland som Norge,

er de som har mest å tjene på en slik spesialisering av næringsstrukturen.

Dette hovedperspektivet gjør at minst to grunner til å støtte enkelte S-næringer ikke er gyldige som begrunnelse for støtte til enkelte K-næringer. For det første: Gitt at man av ulike grunner (som vi ikke tar stilling til) mener at markedet genererer for lite av et gode, har det åpenbart god mening å støtte norske produsenter av dette godet hvis de er de eneste som produserer det. Bruken av en K-vare kan derimot varieres helt uavhengig av norsk produksjon gjennom import. For det andre: Gitt at man av ulike grunner ønsker å påvirke produktprisene som element i fordelingspolitikken, kan det være meningsfullt å støtte produsenter i S-sektor. For en enkelt S-næring vil subsidier typisk komme konsumentene til gode gjennom prisoverveltningen. En slik begrunnelse for støtte til enkelt næringer holder ikke overfor K-næringer, fordi produktprisene her er gitt på verdensmarkedet, og støtten vil da i hovedsak (på sikt) veltes bakover på de ikke-mobile innsatsfaktorene, jf. den skandinaviske inflasjonsmodellen.

Når det meste av selektiv næringsstøtte likevel tilfaller enkelt næringer i K-sektor, skyldes det trolig en kombinasjon av to forhold. For det første at støtten gis som følge av press for å bevare truede arbeidsplasser, og presset er sterkere fra K-næringer enn fra S-næringer. Det skyldes at det er i K-sektor konkurransepresset mot den enkelte bedrift og næring er tøffest, fordi det er så mange gode utlendinger med i konkurransen. For det andre har presset møtt «myk» motstand, og her har flere holdninger spilt på lag:

- Lobbykampanjer opphører eksport til en særlig edel form for verdiskaping, og de gjør det fordi et slikt budskap har appell hos mange.
- Mange forveksler en bedrifts konkurranseevne med nasjonal konkurranseevne: «Det som er godt for en eksportbedrift, er godt for Norge.» I et slikt landskamperspektiv på norsk deltakelse i internasjonal handel blir næringsstøtte ikke bare legitimt dersom konkurrentene «driver med slikt juks» – det blir en selvfølgelig refleks avledet fra sansen for fair play.⁹ Samfunnsøkonomer bør her erkjenne at dersom de virkelig har forstått innholdet bak begreper som alternativkostnad og komparative fortrinn, har de også på noen områder

⁹ Dette synet er konsistent med den typiske prosessen for avvikling av handelshindre. Da handelsavtaler ikke hindrer hvert enkelt land i å avvikle handelshindre raskere enn det slike avtaler krever som minimumstempo, synes det derfor som om landenes representanter i større grad representerer enkelt næringer enn landets konsumenter.

utviklet en annen spontan «magefølelse» av hva som er riktig og galt enn den de fleste andre har. Det er dessverre et dårlig utgangspunkt for saklig og trivelig debatt. I dagens debatt opphøyres en tilsynelatende sunn sans for fair play nærmest til et generelt prinsipp for næringspolitikk under tittelen «Konkurransenøytralitet», en politikk vi vil kritisere nedenfor.

- I forlengelsen av dette kommer at motforestillingene fra økonomer er vanskelige å «selge». Mens offensiv satsing på enkeltprosjekter gir positive assosiasjoner til konstruktiv handlekraft, bygging av landet etc., fremstår ofte påminnelser om alternativkostnader og helhetshensyn som i beste fall defensivt, ofte som destruktivt og negativt. Noen av oss har vel møtt både oppgitte og opphissede fremføringer av spørsmålet: «Hva er det egentlig dere økonomer går entusiastisk inn for?» I en slik kontekst har svaret «samfunnsøkonomisk effektivitet» liten appell. Stemningen blir ikke bedre når man mistenkeliggjør de skapende krefter som lobbyister og rent-seekere.
- I tillegg til slike irrasjonelle begrunnelser kommer en bekymring for at K-sektor samlet sett kan bli for liten, og at mangel på bedre og potent politikk for å styrke landets generelle konkurransevne gjør «klattvis» støtte til bedrifter i nød til en akseptabel nest-best politikk. I ettertid vil resultatet av en slik politikk kunne forveksles med resultatet av en selektiv næringspolitikk. Seleksjonen har imidlertid i liten grad vært et uttrykk for offensiv satsing på fremtidige vinnernæringer. Den har snarere fungert som nødhjelp til de mest trengende, en hjelp som pasienten ofte har tilpasset seg og gjort seg mer og mer avhengig av.

5.2 K-sektors makroøkonomiske rolle

Spørsmålet om K-sektor i en gitt periode er for liten (eller for stor) dreier seg om å høste gevinster av spesialisering i tid ved å benytte internasjonale kapitalmarkeder til å løsrive den løpende forbruksutviklingen fra den løpende produksjonen. Også her høster Norge store gevinster i forhold til andre land: Det har vært mulig å lånefinansiere petroleumsinvesteringene i Nordsjøen, og det er mulig å selge petroleumsressursene uten samtidig å bruke dem, slik at fremtidige generasjoner også får del i petroleumsformuen.

Den fleksibiliteten som man i Norge har til å tilpasse løpende forbruk og sparing gjennom ubalanse i den løpende handelen med utlandet, krever imidlertid en evne til fleksible tilpasninger på produksjonssiden, nærmere bestemt i evnen til å variere størrelsen på samlet K-sektor. Med adgang til internasjonale kapitalmarkeder og høy kredittverdighet, samt offentlige markedskorrigerende tiltak, er det stor grunn til å anta at lønnsomme realinvesteringer i Norge blir realisert. Og at de prosjekter som ikke får finansiering, heller ikke bør realiseres. Dette er også konklusjonen i Sandmoutvalget. Variasjoner i løpende samlet nasjonal sparing må dermed i hovedsak motsvares av finansinvesteringer i utlandet.¹⁰ For å realisere disse må det skapes tilsvarende endringer i overskuddet på driftsbalansen overfor utlandet, og det må primært skje gjennom endringer i løpende netto eksport. For at økt sparing skal skje uten økt ledighet, kreves en tilsvarende økning i K-sektors produksjon. Alternativet er at økningen i handelsoverskuddet realiseres av importnedgang som følge av fall i samlet etterspørsel, med økt arbeidsledighet som resultat.

For at K-sektor skal finne det lønnsomt å øke produksjonen, må konkurransevnen overfor utlandet bedres gjennom tilpasninger i valutakurs og/eller prisen på ikke mobile innsatsfaktorer. Et hovedspørsmål i norsk økonomi er om denne tilpasningsmekanismen fungerer tilstrekkelig fleksibelt. Teori og erfaringer viser at nedbygging av K-sektor er en del av en behagelig prosess, kjennetegnet av høy vekst i forbruk og lønninger. Oppsagte i K-bedrifter får relativt raskt ny og bedre lønnet jobb i ekspanderende S-næringer. Problemene knytter seg til den motsatte prosessen: det er vanskeligere å bremse forbruksvekst enn å øke den. Lønningene er stive nedover. Valutakursen lever ofte sitt eget liv bestemt av porteføljeendringer og jakt på arbitrasjegevinster, som i volum dominerer verdien av handelsstrømmene. Frykten for Hollandsk syke i form av at K-sektor er lettere å bygge ned enn opp har preget norsk økonomisk debatt siden St.meld. 25 kom i 1974. Nylig har problemstillingen foranlediget to utredninger, NOU 2003: 13 (Holden-II-utvalget) og NOU 2005:4 (Industri-utvalget).

Viktigheten av fleksibilitet begge veier når det gjelder evnen til raskt å endre K-sektors størrelse uten store omstillingskostnader, springer altså ut av makroøkon-

¹⁰ Dette strider mot Feldstein-Horioka paradokset som bygger på en sterk empirisk samvariasjon mellom samlet innenlandsk sparing og innenlandske realinvesteringer, også i åpne økonomier. I forhold til finansieringen av petroleumsinvesteringene og sparing av petroleumsinntektene, altså virkelig store begivenheter i nyere norsk økonomisk historie, har Norge i høy grad oppført seg i tråd med læreboken for små åpne økonomier.

miske omstillingsbehov knyttet til endringer i nasjonal sparing. Når denne fleksibiliteten er problematisk treg, har det god mening å si at vi har et næringsøkonomisk problem, selv om omstillingsbehovet reflekterer en makroendring. Desto mer spesialisert K-sektor er, desto sterkere vil problemene i praksis knyttes til bestemte enkelt næringer, og selektiv næringspolitikk kan da fremstå som det tilsynelatende mest treffsikre virkemiddelet.

5.3 Bli K-sektor for liten, og hva bør vi gjøre med det? Spørsmålet er om frykten for Hollandsk syke er velbegrunnet i Norge, og om den kan knyttes til former for markedssvikt som kan rasjonalisere næringspolitisk favorisering av enkelt næringer innenfor K-sektor. Dette spørsmålet kan deles i to: 1) Foreligger det en form for markedssvikt som fører til at K-sektor blir for liten? 2) Inneholder i så fall næringspolitikken velegnede virkemidler, og skal enkelte K-næringer favoriseres?

Argumentet for at vi nå skal sette i gang et slikt «investeringsprosjekt» som støtte til K-sektor vil være, er at vi på lang sikt trenger disse næringene, og at vi ikke eller vanskelig får nok av dem i fremtiden med mindre vi tenker «infant industry» nå. Uten dette investeringsprosjektet kan vi riktignok spare mindre og konsumere mer nå, men en gang i fremtiden må vi investere mye mer og konsumere mye mindre. Vi må spørre om dette resonnementet er korrekt, og dersom svaret er ja, hvilken strategi det er som gir størst neddiskontert konsumstrøm.

Behovet for og eventuelle problemer med å snu underskudd i utenrikshandelen kan virke som en meget teoretisk øvelse i dagens situasjon. Men erfaringer har vist at store, men forbigående, valutagaver, kan fortrenge så mye av K-sektor at det skapes et behov for å reversere prosessen. Konsentrasjonen i tid av oljeinntektene kan skape gale oppfatninger av hvilket rom det er for lavere vekst i tradisjonelt konkurranseutsatt næringsliv. Vi pekte over på at gjenoppbygging av K-sektor, via lavere reallønns- og forbruksvekst normalt, er mer krevende enn den motsatte prosessen. K-sektor er typisk preget av kapital- og kunnskapsbasert produksjon, og oppbygging av K-sektor blir vanskeligere dersom nøkkelkompetanse, eller basisen for å videreutvikle denne, går varig tapt under i nedbyggingsfasen. Klynge mekanismer kan forsterke slike problemer.

Manglende evne hos politikere og folk flest til å danne seg et riktigst bilde av fremtiden og til å ta tilstrekkelig hensyn

til en relativt fjern fremtid, innebærer en form for markedssvikt. Det samme kan man si om stivheter som innebærer at ønsket om økt nasjonal sparing ikke slår ut i høyere nettoeksport uten betydelige omstillingskostnader i form av ledighet.

Det er liten grunn til å tro at slike problemer ikke kan oppstå i Norge. Land som Sverige, Finland og Nederland har erfart slike smertefulle omstillinger. Spørsmålet om slike omstillinger vil bli nødvendige i Norge krever langsiktige fremskrivninger. Beregninger i Holmøy og Heide (2005) og i Holden-II utvalget viste at utviklingen i K-sektor i begynnelsen av inneværende tiår var svakere enn det som kan opprettholdes på lang sikt, gitt et krav om langsiktig balanse i utenrikshandelen. Eventuelle problemer knyttet til store underskudd på driftsbalansen overfor utlandet ligger langt frem i tid pga. rask uttapping av petroleum og renteinntekter. Men nettopp overforbruket av forbigående petroleums- og renteinntekter kan føre til at nedbyggingen av K-sektor kommer svært langt i Norge før omstillinger presser seg frem. De kan derfor bli meget kostbare. Dette tilsier aktsomhet overfor den løpende konkurransevnen. Den finanspolitiske handlingsregelen er i så måte en viktig del av en slik forebyggende politikk.

På den annen side kan det hevdes at fremtidens K-bedrifter uansett vil være helt andre og annerledes enn dagens. Blokkerer man lønnsom fornyelse ved kunstig åndedrett i en krisetid på flere tiår? Utvikles kompetanse med fremtidig verdi ved at man bygger på det gamle, eller krever ikke produkt- og teknologiutvikling en slik kontinuitet? Og hvor mye av dagens K-sektor trengs for å ivareta den nødvendige kontinuiteten?

Den vanlige samfunnsøkonomiske vurderingen (uttrykt i bl.a. NOU 2003:9 «Skatteutvalget») fraråder at man bruker skatte- og næringspolitikk selektivt for å begunstige enkelte næringer, uavhengig av om disse er K-sektorer. Svak konkurransevne overfor utlandet er et makroøkonomisk problem som best løses ved makroøkonomiske virkemidler, hvor det avgjørende er å få lønnsdannelsen i tråd med hovedkursmodellen. Det kan imidlertid innvendes at denne anbefalingen i større grad beskriver hva som burde skje enn det som faktisk vil skje. Det kan i økende grad bli vanskelig å få støtte for at K-sektor skal diktere lønnsveksten for «alle» etter hvert som den sysselsetter en stadig mindre minoritet av arbeidstakerne. Kan man i fravær av bedre virkemidler legitimere nærings- og skattepo-

litikk som nest-best løsninger for å hindre for sterk reduksjon i K-evnen? Dette kunne i så fall betraktes som en form for stabiliseringspolitikk rettet mot hele K-sektor, ikke utvalgte deler av den.

I denne forbindelse kan det hevdes at den vanlige stabiliseringspolitikken i praksis favoriserer S-sektor på bekostning av K-sektor, og at tiltak som bedrer konkurransevnen da trengs for å nøytralisere denne vridningseffekten. En slik effekt kan gjøre seg gjeldende når arbeidsledighet har sitt utspring i svake internasjonale konjunkturer og/eller en for høy særnorsk kostnadsvekst. En ekspansiv finanspolitikk vil i praksis sysselsette de ledige i skjermet sektor. Men da har den samtidig fjernet den markedsmechanismen som over tid kunne sørget for lavere lønnsvekst og gjort det lønnsomt for K-sektor å absorbere de arbeidsledige. Hvis lønnsveksten går lettere opp enn ned, kan den lønns(vekst)dempende effekten av en kontraktiv finanspolitikk bli svak. I tillegg har det i praksis vist seg politisk vanskeligere å stramme til finanspolitikken enn å gjøre den mer ekspansiv. Altså: Jo mer aktiv finanspolitikk, desto svakere utvikling for K-sektor. Også en pengepolitikk basert på et inflasjonsmål kan svekke konkurransevnen dersom det er høy kostnadsvekst som skaper problemer med å nå inflasjonsmålet. I en slik situasjon vil sentralbanken heve renten. Men da vil kronen styrkes, slik at svekkelsen av konkurransevnen forsterkes. Vår nære økonomiske historie har vist at denne mekanismen kan ha relevans i norsk økonomi. Det faller utenfor rammene for denne artikkelen å vurdere om alternativene til inflasjonsmål er gunstigere for K-sektor. Det bør likevel nevnes at K-sektor – både arbeidstaker- og arbeidsgiversiden – var skeptiske til endringen av pengepolitikken i 2001.

Hvis de vil, kan myndighetene avhjelpe noe av K-sektors lønnsomhetsproblem i Norge ved å redusere faktorprisene for disse bedriftene i den grad regelverket i WTO og EØS gir grunnlag for det. Man kan velge å gi kraftkrevende industri billigere strøm enn markedspris. Man kan velge å gi bedriftene tilgang på billigere kapital gjennom «aktiv industripolitikk» eller man kan velge å la bedriftene slippe å betale normale skatter på arbeidskraften slik sjøfarten kan. Eller man kan binde opp ressurser i produksjonen i landbruket gjennom et sinnrikt støttesystem av reguleringsmessig eller finansiell karakter. Det er åpenbare problemer med en slik politikk: Det vil være vanskelig å reversere støtteordninger, og den vil dermed kunne hindre lønnsomme omstillinger. Støtten vil nærmest per defini-

sjon gis til eksisterende bedrifter, og dermed diskriminere etablering av ny virksomhet. Som alle andre støtteordninger, vil også tiltak av midlertidig karakter skape grobunn for lobbyinteresser som har interesse av å fremstille deres interesser som særlig støtteberettiget. Sammenlignet med det vi ellers ville fått, vil en slik politikk føre til at vi i Norge får en litt større K-sektor, en litt mindre skjermet sektor, og et litt lavere samlet inntektsnivå enn vi ellers ville ha fått. Vi tror ikke det er en lur politikk i bred skala!

5.4 Konkurransenøytralitet: et dårlig prinsipp

Som en selvstendig innvending vil vi peke på at det er fare for at støtte til K-sektor gjennom næringsstøtte og skattefavourisering kan gli ut i en mer generell aksept for en såkalt konkurransenøytral næringspolitikk. Industriutvalget vurderer konkurransenøytralitet som et alternativt prinsipp til næringsnøytralitet for næringspolitikken. Noe rart har skjedd når en slik diskusjon i det hele tatt kommer i gang. Det «rare» kan være at næringsnøytralitet gir misvisende assosiasjoner til en politikk som har nøytral, i betydningen null, effekt på næringsstrukturen. I så fall må begrepet erstattes med noe som bedre kommuniserer den bærende ideen om at næringspolitikken skal korrigere markedssvikt. En næringspolitikk som innebærer noe annet enn dette, vil per definisjon påføre oss et samfunnsøkonomisk tap. Et eksempel: En samfunnsøkonomisk vurdering anbefaler grønne skatter uansett om andre land ikke har slike skatter. En slik korreksjon av eksterne forurensningseffekter er helt i tråd med ideen bak begrepet næringsnøytralitet; det er innslaget av forurensning som dikterer forskjellsbehandlingen, alt annet er irrelevant. Effekten blir ikke nøytral på næringsstrukturen. En konkurransenøytral politikk ville derimot fulgt utlandets beslutning. På spissen innebærer konkurransenøytralitet som en regel at vi slutter å tenke selv, og lar konkurrentlandene sette de politiske rammevilkårene for norsk næringsliv, uansett hva de måtte foreslå. Dersom man likevel går inn for en slik norsk politikk, eller mangel på sådan, vil behovet for følgende nødvendige operative avklaringer forhåpentlig føre til en revurdering:

1. *Skal likhet i rammebetingelser gjelde hvert enkelt element i rammebetingelsene, eller er det den samlede effekten av politikken på lønnsomheten som er avgjørende?* Det vil nesten alltid være mulig å finne forskjeller mellom land på enkeltområder. Sammenligning av utvalgte elementer i en samlet politikk kan gi et misvisende bilde av

politikken samlede effekt på lønnsomheten i ulike næringer. Samtidig er disse samlede virkningene i praksis meget krevende å foreta, selv for ett enkelt land. I tillegg skaper sammenligning av enkeltvilkår stort spillerom for særinteresser, og bidrar til uoversiktighet, ustabilitet og mer administrasjon.

2. *Bør politikken kompensere for forskjeller i ikke-politiske rammevilkår som produktivitet, lønn og andre faktorpriser?* Med fleksible markedsbestemte faktorpriser blir det meningsløst å avgjøre konkurranseevnen for næringer på grunnlag av politiske rammevilkår alene. Vi nøler med å nevne slike banaliteter, men hovedårsaken til at f. eks. Kina, har lavere produksjonskostnader enn de fleste andre land, er ikke en spesiell næringspolitikk, men at lønningene er lave i forhold til produktiviteten.
3. *Hvilke andre land skal norsk næringspolitikk sammenligne seg med?*
4. *Hvilken næringsinndeling skal benyttes i kartleggingen og utformingen av rammebetingelser?* For eksempel blir betydningen av gunstige kraftkontrakter langt større for metallindustrien enn for industrien totalt.

6 AVSLUTTENDE MERKNADER

Vi har over uttrykt en viss skepsis overfor dem som tror at man kan oppnå store samfunnsøkonomiske gevinster gjennom næringspolitikken. Det gjøres mye riktig i Norge. Noe av det riktigste er at man ikke gjør en god del ting som foreslås av aktivistiske lobbyinteresser som vil satse meget ambisiøst med andres penger. Dessuten mener vi at mulighetene for å påføre økonomien effektivitetstap i stor skala i praksis ligger utenfor domenet for den vanlige avgrensningen av næringspolitikken.

Dette bør ikke hindre oss i gjøre ting enda bedre. Hva slags kunnskap er det da som først og fremst trengs? Når det gjelder det rent kvalitative budskapet om at eksterne effekter og andre former for markedssvikt kan berettiggjøre politikk, tror vi at økonomifaget langt på vei har gjort jobben sin. På det prinsipielle plan er det også godt klarlagt hvordan politikken bør innrettes, og at mangelfull informasjon og styringssvikt i praksis innebærer at markedssvikten må ha et visst omfang før en setter inn selektive tiltak. Det som i langt større grad mangler, er gode tallanslag på de ulike formene for markedssvikt. Uten slike, står man relativt hjelpeløs i vurderingen av hva som er riktig dose-

ring av de næringspolitiske tiltakene. Men selv om en skulle lykkes i å finne gode anslag på markedssvikt, vil det være vanskelig å avgjøre om dagens virkemiddelbruk innebærer en riktig korreksjon av svikten. Det skyldes at den effektive korreksjonen er et resultat av mange typer tiltak som kan forsterke og motvirke hverandre på en mer eller mindre uoversiktlig og tilsiktet måte. Vi er her tilbake til spørsmålet om koherens i politikken. Det ville være fruktbar næringsøkonomisk forskning å redusere disse problemene.

Det er et problem at vi vet for lite både om den samlede virkningen på inntektsnivået i Norge og de næringsmessige konsekvensene av næringspolitikken på kort og lang sikt. Selv om deler av politikken – særlig landbruksstøtten – har vært studert i detalj, kjenner vi ingen samlet gjennomgang av virkningene av politikkområdene. En slik gjennomgang måtte legges opp enda mer ambisiøst enn de beregningene av såkalte effektive satser for næringsstøtte som SSB foretok på 1990-tallet.¹¹ Den måtte ligge nærmere analysen utført av det såkalte Normanutvalget i NOU 1991: 28 «Mot bedre vitende», og det er krevende. Et spesielt problem vil være valget av referansepolitikk, dvs. den hypotetiske politikken som den faktiske politikken sammenlignes med. Samtidig er slike analyser av politikk-koherens nyttige å foreta av og til for å vite i hvilken retning man bør gå for å øke effektiviteten av de ulike typer politikk. Analyser av marginale politikkreformer kan gi begrenset informasjon om hvor endringer bør settes inn.

Dette blir aktualisert av internasjonale avtaler som begrenser nasjonal virkemiddelbruk i den økonomiske politikken. ESAs beslutning om at Norge måtte avvikle regional differensiering av arbeidsgiveravgiften – som i prinsippet er et næringsnøytralt virkemiddel – kan medføre at vi blir nødt til å velge mindre effektive virkemidler i regionalpolitikken. I verste fall kan en bli tvunget til å endre skattesystem og tilskudd slik at en kommer tilbake til en regionalpolitikk med kapitalsubsidier slik vi hadde frem til slutten av 1970-tallet. Tilsvarende kan resultatet av de pågående WTO-forhandlingene om tollreduksjoner på landbruksvarer bli at det innføres andre virkemidler for å nå ønskede mål både regionalt og næringsmessig som samlet ikke har så gode makroeffekter.

¹¹ Se Holmøy og Hægeland (1999) for en generell beskrivelse av effektive satser for næringsstøtte. Fæhn, Jørgensen, Strøm, Åvitsland og Drzwi (2001) for den siste av slike oversikter.

REFERANSER:

Bye, T. og J. Larsson (2003): Lønnsomhet ved tilbakesalg av kraft fra kraftintensiv industri i et anstrengt kraftmarked? *Økonomisk forum* nr.1.

Cappelen, Å. og E. Røed Larsen (2005): Økonomisk utvikling og verdiskaping, i R.R. Bore (red): «Hundre års ensomhet? Norge og Sverige 1905-2005», *Statistiske analyser* 69, s. 6-14, Oslo.

Fæhn, T. J.A. Jørgensen, B. Strøm, T. Åvitsland og W. Drzwi (2001): Effektive satser for næringsstøtte 1998, *Rapporter 2001/18*, Statistisk sentralbyrå.

Heide, K. M, E. Holmøy, I. F. Solli og B. Strøm (2005): Fiscal sustainability problems in a wealthy welfare state: CGE assessments for Norway, *Manuskript*.

Holmøy, E. og K. M. Heide (2005): Is Norway immune to Dutch Disease? CGE Estimates of Sustainable Wage Growth and De-industrialisation, *Discussion Paper 413*, Statistisk sentralbyrå.

Holmøy, E. og T. Hægeland (1999): Effective Rates of Assistance for Norwegian Industries, *Review of Income and Wealth*, Series 45, No. 1.