

■ ■ ■ ERLING HOLMØY, TORBJØRN HÆGELAND OG KNUT EINAR ROSENDAHL:

Best i test, men hva så? Kommentarer til NOU 2001:29

Referansetestingsutvalgets forslag til sammenligning av indikatorer for norske og utenlandske rammevilkår for næringslivet er svakt begrunnet. Vi mener rammevilkår for utenlandske bedrifter sjelden bør ha relevans for norsk næringspolitikk. Sammenligningene gir i seg selv ingen holdepunkter for hvilke rammevilkår som bør tilstrebes og for hvordan Norge bør endre sin politikk. Forslaget presenteres i en kontekst der det er lett å blande sammen bedre rammevilkår for næringslivet med en bedre politikk. Utredningen uttrykker selv mange kritiske vurderinger av referansetesting, men synes «dømt» av mandatet til å foreslå konkretisering av løpende beregninger.

Innledning

Det såkalte «referansetestingsutvalget» la i desember 2001 frem sin innstilling i form av NOU 2001:29 «Best i test?». Utvalget har vært ledet av daværende avdelingsdirektør Morten Berg frem til 1. november 2000 og av professor Einar Hope fra 3. januar 2001.

Hva er referansetesting? Ifølge utredningens åpningssetning, er det en metode for sammenligning av ytelser eller prestasjoner i forhold til beste praksis,

jf. Data Envelopment Analysis (DEA-metode) hvor en bl.a. søker å finne rom for forbedringer når det gjelder produksjonseffektivitet. I utredningen har referansetesting fått et annet innhold. De ytelser eller prestasjoner som skal vurderes er rammevilkårene for verdiskaping i Norge. Utvalget avgrensner verdiskaping til verdiskaping i næringslivet, og utredningen har derfor et relativt klart næringspolitisk formål: Sammenligning av rammevilkårene for henholdsvis norsk og utenlandsk

næringsliv skal bli et verktøy for å forbedre næringspolitikken. Vi kommer tilbake til spørsmålet om bedre rammevilkårene for næringslivet er ekvivalent med bedre (nærings)politikk.

Utredningen inneholder i kap. 3 en vurdering av referansetesting som metode, og gir i kap. 4 en oversikt over referansetesting i ulike land og organisasjoner. Deretter sammenlignes forholdene i Norge og andre land på følgende områder: naturressurser og miljø (kap. 5), infrastruktur (kap. 6), utdanning, forskning og innovasjon (kap.7), arbeidsmarked (kap. 8), kapitalmarkedet (kap. 9), produktmarkedene (kap. 10) og skatt (kap. 11). Vi gir i det følgende først generelle kommentarer til utvalgets mandat, relevansen av internasjonale sammenligninger og problemer med å tolke og anvende den typen indikatorer som foreslås. Deretter kommenterer vi utvalgte deler av innholdet i de sektorspesifikke kapitlene.



Erling Holmøy er
Forsker I
i Forskningsavdelingen,
Statistisk sentralbyrå



Torbjørn Hægeland er
Forsker I
i Forskningsavdelingen,
Statistisk sentralbyrå



Knut Einar Rosendahl er
Forsker I
i Forskningsavdelingen,
Statistisk sentralbyrå

Mandatets begrensninger

Utvalgets mandat (s. 34) kan deles inn i tre arbeidsoppgaver:

1. Vurdere referansetesting som metode.
2. Utvikle et system for referansetesting av norske rammevilkår av betydning for verdiskapingen i næringslivet. Utvalget skal utarbeide relevante indikatorer som kan belyse rammevilkårene innenfor gitte sektorer (utdanning, forskning og innovasjon, arbeidsmarked, konkurranseforhold, skatt, kapitalmarked og investeringer, miljø, infrastruktur, energi).
3. Ved hjelp av valgte indikatorer skal Norge sammenlignes med utvalgte land, slik at forholdene for verdiskaping i Norge kan vurderes. Innenfor de analyserte områdene kan utvalget også gi råd om tiltak for forbedring av mulighetene for framtidig verdiskaping i Norge.

Dette mandatet er problematisk. Anta at man som svar på oppgave 1 i mandatet, kommer til at referansetesting *ikke* er velegnet i vurderingen av hvordan norsk næringspolitikken bør legges opp. Da blir det relativt meningsløst å gjøre det man er bedt om i pkt. 2 og 3. Dette er ingen teoretisk og pedantisk innvending. I et eget avsnitt nedenfor begrunner vi hvorfor det er god grunn til skepsis når det gjelder relevansen av internasjonale sammenligninger for utformingen av norsk næringspolitikk. Det bør imidlertid allerede her slås fast at utvalget selv relativt hyppig uttrykker en slik skepsis. Den retter seg ikke bare mot relevans, men også mot normativ tolkning av forskjeller mellom Norge og andre land på ulike områder; er det Norge eller de andre som har (mest) rett? I tillegg er utvalget på det rene med at pålitelig og sammenlignbar tallfesting i praksis kan koste i form av tapt relevans. For oss etterlater i det hele tatt utredningen et inntrykk av at utvalget har hatt et mindre entusiastisk forhold til referansetesting enn det oppdragsgiveren forskutterer gjennom mandatet.

Honnørordet «verdiskaping» volder som vanlig besvær når det skal operasjonaliseres. I tillegg er det ikke opplagt hva slags verdiskaping utvalget skal studere rammevilkårene for. I mandatets første del avgrenser man

seg til «verdiskaping i næringslivet», mens mandatets siste avsnitt skriver om «verdiskaping i Norge». Utvalget legger den sistnevnte og videste avgrensningen til grunn i avsnitt 1.1. Generell verdiskaping gir assosiasjoner i retning av samfunnsøkonomisk effektivitet og velferdsmaksimering. Da vil forhold som naturressurser og miljø, utdanning, infrastruktur og forhold på arbeidsmarkedet kunne ha egenverdi. Utredningen avgrenses imidlertid raskt til å gjelde verdiskaping i næringslivet, og de nevnte forhold belyses da fra synsvinkelen: i hvilken grad stimulerer eller begrenser de næringslivets produksjonsmuligheter (sammenlignet med situasjonen i andre land)? Det er en ryddig avgrensning å vurdere verdiskaping knyttet til produksjonen i samfunnet, men da svekkes også grunnlaget for eventuelle politikkanbefalinger. Det blir likevel vel snevert å begrense seg til produksjon i næringslivet. Verken størrelsen eller rammevilkårene for næringslivet er uavhengig av fordelingen av produksjonen mellom privat og offentlig sektor. I forhold til flere andre land er verdiskapingen i norsk næringsliv redusert fordi tjenester knyttet til bl.a. helse og utdanning hovedsakelig er organisert innenfor offentlig sektor. Utvalget nevner selv betydningen av verdiskapingen i både offentlig sektor og i den uregistrerte delen av økonomien (s. 52), men denne betydningen ser ikke ut til å ha fått noen konsekvenser for forslaget til indikatorer.

Mandatet ber om sammenligninger av Norge med *utvalgte land*. Hvilke land bør velges når formålet er referansetesting? I en søken etter beste praksis burde det legges få *a priori* begrensninger på hvor man leter for å finne denne. Utvalget kunne ha gitt en bedre begrunnelse for valget av sammenligningsland. Vi har en følelse av at valget av «land som det er naturlig å sammenligne seg med», har vært bestemt av tilgjengelig statistikk og analyser.

Relevansen av internasjonale sammenligninger for norsk næringspolitikk

Ethvert tall må sammenlignes med andre tall for at det skal fortelle oss noe

interessant. Denne trivielle påpekingen gjør det generelt interessant at statistikk for hvert enkelt land benytter standarder, klassifikasjoner og metoder som bidrar til økt internasjonal sammenlignbarhet. Hva slags statistikk som utarbeides med tanke på internasjonal sammenlignbarhet er et resultat av etterspørsel etter ulike typer informasjon og kostnader i statistikkproduksjonen. Norge deltar i et løpende arbeid for å bedre statistikkens kvalitet og internasjonale sammenlignbarhet. Spørsmålet er om utformingen av Norges og et hvert annet enkeltlands næringspolitikk tilsier endringer i dette generelle arbeidet. Et Ja til dette spørsmålet, må baseres på at internasjonale sammenligninger av næringslivets rammevilkår har betydelig relevans for utformingen av en riktig næringspolitikk.

NOU 2000:21 («Sysselsettingsutvalget») skriver (kap. 13.2) at økt internasjonal mobilitet gjør at forskjeller i rammevilkårene for næringsvirksomhet kan få større betydning for lokaliseringstilpasninger enn tidligere. Dette kan øke betydningen av å foreta en systematisk overvåking av hvordan rammevilkårene for næringsvirksomhet er i Norge sammenlignet med andre land. Selv om den internasjonale mobiliteten har økt, har Norge fortsatt betydelig valgfrihet i utformingen av næringslivets rammevilkår. For visse bransjer som f.eks. utenriks sjøfart, kan mobiliteten internasjonalt være så høy at utenlandske forhold blir avgjørende dersom Norge ønsker lokalisering av denne næringen til Norge, hvilket ikke er opplagt. Vurderingene av slike bransjespesifikke tilpasninger av norske rammevilkår krever imidlertid langt mer detaljert informasjon enn det man tar sikte på å fremskaffe gjennom den generelle referansetesting.

Når det gjelder referansetestingens relevans for den mer generelle næringspolitikken, er det viktig å minne om at næringspolitikkenes hovedoppgave er å korrigere markedssvikt grunnet eksterne effekter og imperfekt konkurranse. I tillegg kan nærings- og handelspolitikk brukes strategisk for å omfordele globale inntekter i Norges favør. Under det siste punktet finner man bl.a. tilpasning av rammevilkår som fører til etablering av nærings-

klynger, og under visse forutsetninger kan dette gi høyere avkastning av økonomiens ressurser enn man ville fått uten slik tilpasning. En slik politikk krever per definisjon at man skaffer seg oversikt over og tar hensyn til hvilke rammevilkår som eksisterer i andre land. Det styrker isolert sett behovet for referansetesting. Selv om en slik politikk kan gis en logisk teoretisk begrunnelse, har det vokst frem en erkjennelse av at slik politikk lettere kan føre til verditap enn verdiskaping. Stikkordmessig er motargumentene som følger: Selektiv næringspolitikk krever svært mye informasjon for at den skal gi gevinst. Det er liten grunn til å tro at myndighetene har den informasjon som skal til for å unngå gal utvelgelse av støtteverdige prosjekter. Gal plukking av vinnere skaper ulikheter i rammevilkår som bidrar til mindre effektiv ressursbruk. I den grad favoriseringen/støtten begrunnes med markedssvikt, må det tas hensyn til at myndighetene allerede korrigerer for dette. De som ønsker mer støtte må presses til å sannsynliggjøre at eksisterende virkemiddelbruk har et underoptimalt omfang. Særordninger fører til uoversiktlig, og ettergivenhet overfor særinteresser gir økt motivasjon til lobbyvirksomhet og fordelingskamp fremfor produksjon rettet mot å dekke folks etterspørsel.

«Best i test» skrives ikke i et næringspolitisk vakuum. Det er for tiden et betydelig press i retning av at myndighetene bør dyrke frem sterke kunnskapsbaserte næringsklynger på områder hvor norsk næringsliv er sterkt fra før. Referansetesting kan utnyttes til å styrke dette presset. Vi mener utvalget i større grad burde gardert seg mot denne mistanken ved å nevne motforestillingene mot en slik politikk. Atter kan det imidlertid med en viss rett hevdes at dette ligger utenfor mandatet. Utvalgets nest-best løsning blir da å advare mot at referansetesting brukes normativt. Men - og det burde vært sagt tydeligere - hvis referansetesting ikke kan brukes normativt, er det ekvivalent med å si at metoden i seg selv ikke gir politikimplikasjoner.

Næringspolitikkenes viktigste oppgaver vil trolig fortsatt ligge i å korrigere markedet for indirekte virkninger og mangelfull konkurranse. Nøkkelspørs-

målet bli da: På hvilken måte er forhold i andre land relevante for utformingen av norsk politikk på disse områdene? Hvis norske myndigheter har full informasjon om hvordan økonomien og politikken fungerer, er *beslutninger foretatt av andre lands myndigheter som en hovedregel irrelevante for hvordan norsk politikk bør utformes*. Det er en standardøvelse i samfunnsøkonomi å vise at dersom andre land velger å støtte enkelte næringer gjennom for eksempel subsidier eller importvern, gir dette verken større eller mindre grunn til at Norge bør gjøre noe med sin politikk. Kort sagt: *Å innfri det næringslivet kaller bedre rammebetingelser er ikke ekvivalent med bedre næringspolitikk fra et samfunnsøkonomisk synspunkt*. Utvalgets medlemmer er helt sikkert fortrolig med denne innsikten. Vi opplever imidlertid stadig at den mangler hos mange deltakere i samfunnsdebatten om økonomiske spørsmål. Vi frykter at denne forståelsen kan svekkes snarere enn styrkes som følge av referansetestingsutvalgets utredning, der mandatet nærmest forskutterer at utenlandske rammevilkår vil være av stor interesse for utformingen av norsk næringspolitikk. Dette til tross for at utvalget gjør sitt beste for å svekke faren for politisk misbruk av utredningen ved å ta en rekke forbehold.

Denne hovedregelen innebærer at referansetesting er irrelevant for de politikkområder hvor mandatet vil ha utarbeidet indikatorer for rammevilkårene i Norge sammenlignet med andre land, jf. pkt. 2 i vår beskrivelse av mandatet innledningsvis. Offentlig støtte til investeringer på områder som utdanning, forskning og infrastruktur må baseres på vurderinger av samfunnsøkonomisk avveining av nytten for innbyggerne i Norge og norske kostnadene i Norge – ikke av hva avkastningen er i andre land. Miljøkrav og miljøavgifter ilegges for å konfrontere forurenserne med de samfunnsøkonomiske kostnadene av deres virksomhet. Andre lands politikk bør som hovedregel ikke spille noen rolle ved fastleggningen av den norske politikken.

Vi hører innvendingene og skynder oss å gjøre oppmerksom på at også vi vet at slavisk bruk av den nevnte hovedregelen i visse tilfelle kan gi gale

beslutninger. Men det vil være unntakstilfellene, og de bør ikke diktere hovedlinjene i politikken. Kravene til bevisbyrde må settes høyt for at hovedregelen fravikes og uthules, jf. argumentene mot en selektiv næringspolitikk foran.

Vektleggingen av nasjonale fordeler og ulemper ved politikktutformingen er basert på at myndighetene har full informasjon om hvordan økonomien og politikken virker. Dette er selvsagt ikke tilfellet i praksis. Når det er grunn til å tro at de ukjente sammenhengene har klare fellestrekk på tvers av landegrenser, bør vi selvsagt utnytte relevante utenlandske erfaringer til å estimere disse skarper enn vi ellers kan. Videre bør man i Norge selvsagt lære av utenlandske erfaringer fra sammenlignbare «eksperimenter» når man søker å konkretisere politikken på en treffsikker måte i forhold til design og sekvensiering. Dette er imidlertid ikke tema i «Best i test».

Hvordan kan resultater fra referansetesting brukes?

Anta hypotetisk at det verken i Norge eller andre land er problemer med å finne gode empiriske mål på de forholdene man er interessert i. Hva kan vi da lære av referansetestingen? Vi observerer forskjeller som er til å stole på, ja vel, men bør Norge bli likere utlandet? Hvilket utland bør være vårt forbilde? Svarene krever i realiteten en forhåndsoppfatning om hvordan beste praksis kan karakteriseres. Utvalget viser tydelig flere steder at de er klar over problemet med å trekke normative implikasjoner fra sammenligningen. På s. 38 leser man f.eks.: *«Framgangsmåten [referansetestingen] i seg selv sier lite om hvordan indikatorene skal tolkes i forhold til ulike mål, og om hvilke tiltak som kan bidra til forbedringer. Det er f.eks. ikke innlysende om høye lønnskostnader er et problem (fordi et høyt kostnadsnivå bidrar til å svekke konkurransevnen) eller et suksesskriterium (fordi et land må ha hatt god konkurransevne for å oppnå høyt lønnsnivå)»*. Dette slutter vi oss til. Men hvordan kan slike formuleringer komme direkte i etterkant av følgende setning: *«Referansetesting kan som nevnt bru-*

kes til å identifisere sterke og svake sider - og er på denne måten et deskriptivt verktøy».¹ Setningen inneholder en selvmotsigelse; hvordan kan man snakke om sterke og svake sider uten normative kriterier? Går det an å si hva som er sterkt og svakt etter å ha tall fra Norge og andre land for eksempelvis beskatning av kraftproduksjon, samlede avgifter for kjøretøy, utgifter til IKT som andel av BNP eller totale lønnskostnader for voksne industriarbeidere målt i norske kroner (jf. sitatet over!)?

Igen minner vi om at uten normative vurderinger av forskjeller mellom land, er det heller ikke mulig å trekke politikimplikasjoner. Det er en trist erkjennelse for en utredning som beskriver et verktøy for forbedring av næringspolitikken. Det er vanskelig å se at en sammenstilling av diverse forskjeller mellom land rettferdiggjør betegnelsen *metode*. Den referansetesting som foreslås er ingen logisk generalisering av kostnadssammenligninger gjennomført ved f.eks. DEA-analyse og Salterdiagram. Ved måling av kostnadsforskjeller har en både en grei formel for sammenveining av ulike forhold og grunnlag for si at en bedrift er bedre enn en annen. Begge deler mangler ved den form for referansetesting som utvalget legger opp til.

Referansetesting mangler også det rammeverket som gjør det mulig å utnytte opplysninger om flere forhold til en skarpere bestemmelse av om næringslivet har gode eller dårlige rammevilkår i forhold til andre land, eller i forhold til det som kunne vært mulig. Det skyldes for det første at det ikke gis anvisning på hvordan ulike partielle indikatorer skal tillegges betydning slik at de kan veies sammen. Hvordan skal man f.eks. vekte betydningen av yrkesfrekvenser for kvinner, andelen av innovative foretak i industrien og pris og avgift på diesel? Utvalget foretar selv en nødvendig og prisverdig åpenhjertig vurdering av mangelen på muligheter for å se ulike indikatorer i sammenheng. Referansetesting kan dermed i seg selv ikke brukes til å trekke konklusjoner om flerdimensjonale saksforhold som f.eks. konkurranseevne, verken for bedrifter eller for landet som helhet. Utredningens budskap blir utydelig når utvalget samtidig mener at konkurranseevnen er det sentrale opp-

summerende begrep i vurderingen av næringslivets rammevilkår, jf. neste avsnitt.

For det andre gjelder ikke addisjonalitet når en skal analysere totalvirkningen av endringer i ulike rammevilkår. Økte subsidier, eller andre former for støtte til en næring, vil over tid veltes over i høyere avlønning av innsatsfaktorene. Målt ved relativ mål på lønnsomhet er dermed den langsiktige virkningen av støtten tilsynelatende null. Dette kan imidlertid kamuflere at næringen muligens ikke ville overlevd uten støtte, og at den bedre hevder seg i konkurransen om knappe innsatsfaktorer.

Referansetesting gir i utgangspunktet en likebehandling av forhold som saklig sett bør ha svært ulik betydning for utformingen av politikken. Spesielt kan betydningen av irrelevante forhold overvurderes hvis dataene for disse er mer pålitelige enn data for mer relevante variable. Når valget av indikatorer ikke baserer seg på en logisk og objektiv begrunnelse, gir det også makt til dem som bestemmer utvalget. Et annet problem er at landvisse sammenligninger har en tendens til å utløse en irrasjonell «landskampmentalitet». Det er en fare for at lesere av internasjonale sammenligninger preges av egne interesser i sitt syn på hva som er godt og dårlig, også når en skal tolke indikatorer som er ment å gjelde landet som helhet. Høye skatter assosieres nærmest instinktivt med noe negativt, høye lønnskostnader likeså (mens høye lønnsinntekter trolig vurderes mer positivt av den enkelte). Til dette kan det hevdes at også myndighetene kan spille på denne irrasjonelle landskampholdningen som et taktisk virkemiddel for gjennomføring av fornuftige tiltak. Der den samfunnsøkonomiske begrunnelsen har utilstrekkelig gjennomslagskraft, kan man vinne tilslutning for et tiltak ved å fremstille saken slik at man ligger *etter utlendingene* på vedkommende område. Vi er imidlertid redd for at virkningen alt i alt blir at «autoriserte» sammenligninger av partielle indikatorer letter mulighetene for å vinne frem med særinteresser, mens bærere av helhetssyn og generelle prinsipper i enda større grad vil komme til kort i de politiske prosessene.

Referansetesting og konkurranseevne

Utvalget skriver at «...den beste innfallsvinkelen til en analyse av norske rammevilkår [er] å drøfte hva konkurranseevnen består i og hva som påvirker den» (s. 11). Haken ved denne konklusjonen er at begrepet konkurranseevne kan ha mange betydninger. Utvalget følger da også i kapittel 3 opp den siterte påstanden med en drøfting av begrepet konkurranseevne. Dermed ivaretas en tradisjon som har vokst seg sterk i Norge. Drøftingen av konkurranseevnen for henholdsvis en bedrift, en næring og for et land er fyldig og god. Utvalgets nye forslag til definisjon av et lands konkurranseevne fanger imidlertid i for liten grad opp innsikten i denne drøftingen, og vi synes ikke forslaget er bedre enn forgjengerne, se for eksempel NOU 1996:17 («I Norge - for tiden»). Spesielt er det en fare for at utvalgets definisjon gir et misvisende inntrykk av at konkurranseevnen på bedrifts- og næringsnivå lar seg analysere på linje med konkurranseevnen for et land. Det er beklagelig i en utredning som presenterer partielle forhold som har ulik virkning på konkurranseevnen for henholdsvis en bedrift og for landet. Eksempelvis kan vridning av beskatningen fra arbeid til forurensende utslipp, være fornuftig fra et nasjonalt synspunkt, samtidig som, og fordi, det svekker konkurranseevnen for forurensende bedrifter og bedrer konkurranseevnen for arbeidsintensive og lite forurensende bedrifter. Utvalget burde også tydeligere fremhevet betydningen av generelle likevektseffekter som innebærer at støtte til en næring er ekvivalent med å skatlegge de andre næringene. Det er den relative evnen til å avlønne innsatsfaktorene som er avgjørende i konkurransen om felles ressurser, og unntak fra ordinære skatteregler representerer støtte på linje med annen form for næringsstøtte, jf. beregningene av skatteutgifter i de siste nasjonalbudsjettene. Vi savner en sterkere vektlegging av forhold som entydig bedrer den nasjonale konkurranseevnen når siktemålet er å forbedre næringspolitikken.

¹ På s. 12 uttrykkes dette enda mindre forsiktig: «Vi har tatt temperaturen på norske rammebetingelser og forsøkt å vise sterke og svake sider».

Når man mener at konkurranseevnen er et nøkkelbegrep i vurderingen av næringslivets rammevilkår, må det være vanskelig ikke å miste mye av entusiasmen for referansetesting når man finner grunn til å skrive på s. 55 at «Referansetesting kan vanskelig gis en entydig forståelse i forhold til konkurranseevne, og forsøk på å etablere faste sammenhenger kan være misvisende. Hvordan referansetesting skal tolkes i forhold til konkurranseevne avhenger bl.a. av om en betrakter en bedrift/næring eller hele økonomien, og utfordringene for økonomien i årene framover.» Og videre: «Sammenligning av rammevilkårene mellom land bør derfor skje innenfor bredere økonomiske analyser».

Nærmere om betydningen av naturressurser og miljø

Kapitlet om naturressurser og miljø er inndelt i fire hovedbolker, olje/gass, kraft, havbruk (dvs. fiskeoppdrett) og miljø. De tradisjonelle naturressursnæringene fiskeri, jordbruk og skogbruk er altså ikke omtalt, selv om eksportverdien av sjømat knyttet til fangst er større enn eksportverdien knyttet til oppdrett. Dette begrunnes bl.a. med at havbruk har større potensial på sikt. Prioriteringen synes likevel rar, med tanke på at referansetesting egner seg best for konkurranseutsatte næringer (i 2000 stod fisk totalt for 6,1 prosent av eksporten). Det ville også vært naturlig å diskutere jordbrukssektoren, som er den sektoren som er mest påvirket av offentlige reguleringer både i Norge og de fleste andre land. Her har OECDs beregninger av såkalte rater for Producer Subsidy Equivalents (PSE) i mange år vært brukt til sammenligninger av den effektive jordbruksstøtten mellom OECD-landene.

Beskrivelsen av rammebetingelser for olje- og gassproduksjon tegner et positivt bilde av forholdene på norsk sokkel, til tross for at staten tar en høy andel av nåverdien. Dette henger bl.a. sammen med at fradragsbestemmelsene er fleksible, noe som er gunstig ved f.eks. leting. Som indikatorer foreslås 'politisk klima', 'balansepris per fat olje' og 'nødvendig funnsannsynlighet for å gi positiv nåverdi'. Norge kommer best (eller nest best) ut i en

sammenligning av 7 land basert på alle disse tre indikatorene. Rapporten nevner imidlertid ikke at dette er basert på såkalte modell-felt, der ressursforholdene er antatt identiske på tvers av landene. Er det viktig for Norge å ha gode rammebetingelser for olje- og gassproduksjon i forhold til andre land? Når det gjelder politisk stabilitet, effektivitet og god ressurstilgang, er svaret selvsagt ja. Når det gjelder skattesystem, vil gode rammebetingelser til dels gå på bekostning av statlige inntekter. Produksjon av ikke-fornybare ressurser gir opphav til en grunnrente (noe utvalget også påpeker), og den høye skattesatsen på olje- og gassproduksjon er nettopp begrunnet i at denne grunnrenta skal tilhøre det norske samfunnet. Sammenligningen over tyder på at norske myndigheter har klart å gi gode rammebetingelser uten å gi slipp på for mye av grunnrenta. Et spørsmål som melder seg er om skattetrykket burde vært enda høyere, for å trekke inn mer av grunnrenta. Vil Norge i så fall fortsatt klare å tiltrekke seg gode oljeselskaper? Ettersom bare 22 prosent av forventet utvinnbare ressurser er produsert så langt, er det grunn til å tro at norsk sokkel vil være attraktiv i mange år over. Men det er også viktig at det gis insentiver til optimal utnyttelse av de enkelte felt, og at flytting av kostnader til norsk sokkel unngås. I hvilken grad det norske skattesystemet er nøytralt har vært mye diskutert etter at Petroleumsskatteutvalget leverte sin rapport for to år siden, se f.eks. Lund (2001) og Osmundsen (2002). To alternative indikatorer kan være forholdet mellom etterspørsel og tilbud av lisenser på norsk sokkel, og utvinningsgraden på norske felt sammenlignet med lignende felt i andre land.

I diskusjonen av kraftnæringen blir det gjort rede for bakgrunnen for norske skatter og avgifter, og konsesjonsregler. Norge har bl.a. en egen grunnrenteskatt som sikter mot å trekke inn deler av grunnrenta. Samtidig blir det sammenlignet med andre land, uten å begrunne hvorfor dette er relevant. Norsk kraftproduksjon er hovedsakelig basert på vannmagasiner, som ikke kan flyttes til andre land. I motsetning til i olje- og gasssektoren er det heller ikke snakk om å tiltrekke seg gode internasjonale selskaper. En av indikatorene

som foreslås for kraftmarkedet er konsentrasjon i eierstrukturen. Utvalget mener at norsk kraftsektor er lite konsentrert i forhold til andre europeiske land. Her er det imidlertid viktig å huske på at landegrensene ikke er naturlige grenser for kraftmarkedet. Konkurransen i det norske kraftmarkedet er i dag ganske sterk på grunn av stor overkapasitet, men på 5-10 års sikt kan dette stille seg annerledes når etterspørselen tar seg opp og konsentrasjonen på eiersiden blir sterkere. Da kan overføringskapasiteten til utlandet fort bli sprenget, og Statkraft kan utøve markedsrett. I tillegg kan det til tider være flaskehals mellom landsdelene.

Ifølge rapporten har Norge en global markedsandel på ca. 50 prosent for oppdrettslaks og ørret, eller rundt 25 prosent for laks og ørret totalt. Det åpner for at norske produsenter samlet kan utøve en viss markedsrett, noe utvalget ikke kommer inn på. Selv om markedsmakten er av begrenset art, bør dette være et viktig element for norske myndigheter ved utforming av rammebetingelser, og det kan forklare hvorfor Norge tilsynelatende har noe strengere reguleringer enn andre land (en annen forklaringsfaktor er begrenset markedsadgang i EU). Indikatorer for regulering av havbruksnæringen bør derfor ikke uten videre brukes til å føre norske rammebetingelser nærmere andre lands rammebetingelser. Når utvalget nevner havbruk som en næring med stort potensial på sikt (det nevnes bl.a. en tredobling innen 2010), kan dette synes noe merkelig med tanke på den store markedsandelen Norge allerede har. Utvalget er imidlertid også opptatt av at veksten i næringen i stor grad bør skje ved at nye produkter utvikles, f.eks. knyttet til bioteknologi. Dermed vil prisen på eksisterende eksportprodukter ikke falle.

Miljø er omtalt i eget delkapittel, samt i korte avsnitt under olje/gass og havbruk, og i kapitlet om transport (se under). Denne avgrensningen er forståelig, men den gjør at en helhetlig diskusjon av energi, transport og miljø blir borte (dette er spesielt synlig i transportkapitlet). Diskusjonen av miljø er inndelt i tre avsnitt; miljø som rammebetingelse, miljø som forretningsgrunnlag, og miljø som innsatsfaktor. Dette gir en interessant vinkling

av forholdet mellom miljø og verdiskapning. I avsnittet om miljø som rammebetingelse foreslås en indikator for miljøavgifters andel av totale skatte- og avgiftsinntekter. Ifølge utvalget vil en høy andel bety at landet har kommet langt i å beskatte forurensende aktiviteter. Samtidig blir det påpekt at det er viktig for næringslivet at miljøkravene ikke er tøffere i Norge enn i andre land. Det er dermed uklart om utvalget mener at høye norske miljøavgifter er positivt eller ikke. I valget av indikator for miljø som forretningsgrunnlag, som bl.a. er viktig for reiselivsnæringen, foreslås andelen vernede områder. En annen mulig indikator er luftkvaliteten i de største byene.

Nærmere om betydningen av infrastruktur

Kapitlet om infrastruktur handler om henholdsvis transport og informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT). Her er det viktig å skille mellom transport som næring og transport som kostnad for andre næringer. For transportnæringen vil norske rammebetingelser i liten grad påvirke konkurranseforholdene, i og med at det enten opereres i ulike geografiske markeder eller man står overfor omtrent de samme rammebetingelser (størrelsen på dieselavgiften avhenger av hvor man fyller). Transportkostnader for norsk næringsliv er bl.a. bestemt av følgende hovedkomponenter (for veitransport): Dieselpriis (uten avgift), avgifter på diesel og kjøretøy, kvalitet på veiene og avstand til markedet. Utvalget gir inntrykk av at avgiftene er den viktigste komponenten her, men eksemplene som trekkes fram tyder på at avstand til markedet og kvalitet på veiene spiller en større rolle. 3 av 7 indikatorer som foreslås for transport er basert på bedrifters oppfatning av eget lands infrastruktur. Slike indikatorer er heller tvilsomme, og kan like gjerne være uttrykk for ulike befolkningers mentalitet (Norge, Irland og Storbritannia gjør det f.eks. dårligst i alle de tre indikatorene av denne sorten).

Nærmere om betydningen av utdanning, forskning og innovasjon

I kapitlet «Utdanning, forskning og innovasjon» drøftes utdanning og forsk-

ning som grunnlag for innovasjon og verdiskapning. Det påpekes at kunnskap og kompetanse i økende grad er viktige for næringslivet, kanskje særlig på grunn av raskere teknologiske endringer og økt globalisering. Formålet med et sett av indikatorer på dette feltet er å få svar på hvor innovativt norsk næringsliv er i forhold til andre land, hvor mye ressurser som satses på dette området og hva investeringene koster av seg. Utvalget påpeker at innovasjonsprosesser er komplekse og strekker seg over lang tid. Dette fører til at det er en utfordring å avgrense hva som er ressursbruk knyttet til innovasjon. I tillegg er det vanskelig å tallfeste hvor mye disse investeringene koster av seg.

Når det gjelder utdanning, ser utvalget på videregående opplæring, høyere utdanning og etter- og videreutdanning, i forhold til hvordan de fungerer i forhold til henholdsvis å legge grunnlag for kompetanseutvikling gjennom videre studier eller i arbeidslivet, å utdanne arbeidskraft som dekker arbeidslivets behov når det gjelder type, omfang og kvalitet, og å bedre arbeidskraftens og næringslivets omstillingsevne. Utvalget ser ikke på grunnskolen. I lys av de store ressursene som brukes og hvor viktig grunnskolen er som basis for videre læring, hadde vi gjerne sett at utvalget også tok for seg dette utdanningstrinnet, selv om problemene knyttet til måling av resultater trolig er enda større her. Utvalget foreslår å benytte utgifter per elev/student og tidsbruk knyttet til opplæring som indikatorer for hvor mye de enkelte land prioriterer ressursbruk på de ulike utdanningstrinn. I tillegg brukes fordelingen av studenter etter fag som en indikator på kompetansen i den fremtidige arbeidsstyrken. Som indikatorer på kvaliteten i utdanningen på ulike trinn, foreslår utvalget å bruke mål på leseferdigheter og andre internasjonalt sammenlignbare testresultater. Dette er nyttig informasjon, men de kan bare gi en svak pekepinn på om investeringene i utdanningssektoren har riktig nivå og innretning. I tillegg har de som gjennomsnittstall begrenset verdi i forhold til å vurdere avkastningen på marginen, som vil være relevant i forhold til vurdering av noen typer reformer i utdanningssektoren. Et generelt problem når det gjelder å anslå avkast-

ningen av utdanning er at det ikke er tilfeldig hvem som velger å ta mer utdanning. Denne selvseleksjonen gjør at forskjeller mellom utdanningsgrupper i testresultater, lønn, arbeidsledighet eller andre resultatmål ikke automatisk kan tolkes som resultater av utdanningen i seg selv. Dette gjør det også vanskeligere å tolke forskjeller i testresultater mellom land, noe utvalget også påpeker, fordi graden av selvseleksjon kan variere mellom land. Det finnes en rekke studier av ressursbruk og avkastning av utdanning, både for Norge og de fleste andre land. Det er også utført internasjonale sammenligninger. Disse analysene kan bidra med mye relevant informasjon om de forhold utvalget ønsker at indikatorene skal belyse. På den annen side er det ikke alltid like lett å sammenligne disse studiene mellom land, og de er ofte såpass ressurskrevende at de vanskelig lar seg integrere i et sett av indikatorer i et referansesystem. Dette illustrerer et problem eller dilemma man står overfor i slike analyser: Man har valget mellom indikatorer som er relativt enkle å tallfeste, men som har begrenset informasjonsverdi, og mer dyptgående analyser som kan gi mer innsikt, men krever mer ressurser og ikke alltid er internasjonalt sammenlignbare.

Når det gjelder forskning og utvikling (FoU) foreslår utvalget å benytte totale FoU-utgifter i prosent av BNP eller per innbygger, næringslivets egne FoU-investeringer og totalt antall FoU-årsverk som indikatorer for ressursinnsatsen. Som resultatmål foreslår utvalget blant annet å bruke antall nye produkter, antall patentsøknader og vitenskapelige publiseringer og siteringer. Utvalget peker på behovet for økt kunnskap og nye indikatorer for «samspillet i innovasjonssektoren». Dette er viktig fordi det viktigste argumentet for at myndighetene ønsker å stimulere FoU-investeringer er at spill-overeffekter gjør at ikke hele gevinsten tilfaller de som foretar investeringene. Å identifisere privatøkonomisk og samfunnsøkonomisk avkastning av FoU-investeringer har vist seg vanskelig. Det optimale nivået for slike investeringer er dermed vanskelig å fastslå. At FoU-investeringene i Norge er lavere enn i mange andre land kan selvsagt være en indikasjon på at man ikke

har korrigert for markedssvikten i tilstrekkelig grad, og at myndighetene bør stimulere FoU-investeringer ytterligere. Det trenger imidlertid ikke være slik, og vi er usikre på om referansetesting er veien å gå for å få klarhet i dette. Selv om de foreslåtte indikatorene gir nyttig informasjon, gir de få holdpunkter for hvordan politikken bør utformes. Satt på spissen er det ikke nødvendigvis slik at Norges politikk er feil dersom den avviker fra politikken i utlandet. Grundig evaluering av hvordan tidligere tiltak til å stimulere FoU har generert avkastning både direkte og i form av spillover- og spinoffeffekter, vil etter vår oppfatning gi bedre grunnlag for utforming av rammebetingelser for FoU. Eksempler på slike studier er Møen (2000, 2002). På ett område mener vi likevel at internasjonale sammenligninger av FoU-investeringer kan gi politikkrelevant informasjon. Som utvalget påpeker, er egen forskning viktig for å kunne forstå og nyttegjøre seg andres forskning. Dersom FoU-investeringene i utlandet øker, kan det føre til at avkastningen av egen forskning blir høyere, fordi kunnskapsmengden som kan «hentes hjem» blir større.

Nærmere om betydningen av arbeidsmarkedet

På arbeidsmarkedet mener utvalget det særlig er fire faktorer som er viktige rammebetingelser for verdiskaping: Tilgang på arbeidskraft, lønnskostnader og produktivitet, fleksibilitet og omstilling, og arbeidskraftens kvalitet. Utvalget peker på at Norge har høy yrkesdeltaking og lav arbeidsledighet, men at arbeidskraftreserven er lav. Det siste er vel nettopp et speilbilde av den høye yrkesdeltakingen. Det heves også at gjennomsnittsalderen for inntreden i arbeidslivet er høy i Norge. Dette skyldes blant annet det høye utdanningsnivået, selv om gjennomstrømmingen i utdanningssystemet også er en viktig faktor. Utvalget er klar over dette, men det illustrerer likevel et faremoment ved bruk av referansetesting. For å danne seg et helhetlig bilde trengs det mange indikatorer, men det er ikke opplagt hvordan man skal veie sammen de ulike indikatorene. En økning i det generelle utdanningsnivået

vil trolig gjøre arbeidsstyrken mer produktiv, men dette koster i form av tapt arbeidsinnsats og senere inntreden i arbeidslivet. Selv om man ser de ulike indikatorene i sammenheng, gir ikke et referansetestingssystem noe vesentlig bidrag til å vurdere hva som er riktig tilpasning.

Utvalget ser det som en «sterk side» ved det norske arbeidsmarkedet at høyt utdannet arbeidskraft er relativt billig, mens de høye lønningene til industriarbeidere representerer en «utfordring». Disse forholdene reflekterer at lønnsforskjellene, også de som er knyttet til utdanning, er små i Norge. Men hvorvidt relativt høye eller lave lønninger representerer en kostnadsuleppe eller et konkurransefortrinn avhenger selvsagt av hvorvidt lønnen reflekterer produktivitet. Et generelt høyt lønnsnivå kan reflektere høy produktivitet. Gode rammebetingelser vil slå ut i høy produktivitet, og en del av dette vil tilfalle arbeidskraften i form av lønn. Små lønnsforskjeller mellom utdanningsgrupper kan skyldes at produktivitetsforskjellene faktisk er små. I så fall representerer de ikke et konkurransefortrinn. Funnene i Hægeland og Klette (1999) tyder på at lønnsforskjellene mellom høyt og lavt utdannede i norsk industri i stor grad reflekterer produktivitetsforskjeller.

Nærmere om betydningen av forhold i kapitalmarkedene og produktmarkedene og skatt

Utvalgets greie oversikt over det norske kapitalmarkedet peker på få problemer i finansmarkedene i Norge. I lys av dagens debatt omkring bruk av oljeinntektene merker vi oss at utvalget skriver at Norge har god generell kapitaltilgang sammenlignet med de fleste andre land. Markedet for venturekapital vurderes imidlertid som relativt umodent, og vi har en relativt liten børs. Når utvalget nevner at fremmedkapital er dyrere i Norge enn i våre «konkurrent-land», synliggjøres nok en gang problemet med selektiv bruk av partielle indikatorer. Pengepolitikken er et makroøkonomisk virkemiddel som ikke kan innrettes kun med tanke på å gjøre norsk fremmedkapital billig. Hvorfor skal denne indikatoren med? Det ville vært nyttigere med informa-

sjon rettet mot beskrivelse av markedssvikt i det norske kapitalmarkedet.

Vi tolker utvalgets kommentarer til analysene i Roland, Norman og Reve (2001) slik at man ikke har informasjon som klart nok indikerer at offentlig eierskap i seg selv gir lav lønnsomhet. Det er for mange andre forhold knyttet til de selskapene staten eier som også spiller inn på lønnsomheten. Utvalget konkluderer med at undersøkelsen likevel gir grunnlag for en nærmere vurdering av effektiviteten knyttet til offentlig eierskap. Hvilke forhold mener man da skal tas hensyn til som ikke er studert? Spesielt lurer vi på om eierforholdene i andre land i seg selv bør influere beslutningene om offentlig eierskap i Norge.

Heller ikke i kapitlet om produktmarkedene, herunder omtalen av administrative reguleringer, klargjøres relevansen av internasjonale sammenligninger. Vi etterspør da relevans utover det at norske forhold settes i perspektiv. Beklageligvis gjelder dette som nevnt også gjennomgangen av næringsstøtten. For å forebygge og bekjempe en vanlig misforståelse burde utvalget ha pekt på at det ikke er noen negativ sammenheng mellom produktivitetsvekst i Norge og andre land. Perspektivet i referansetestingen kan bygge opp under slike misforståelser. Internasjonale sammenligninger gir først og fremst en spore til å studere nærmere hva som kjennetegner land med vedvarende høy produktivitetsvekst. Har de gjort noe vi kan lære av? Det tas for øvrig så mange forbehold om data- og metodeproblemer i diskusjonen av produktivitetsmål at en kan lure på hvorfor utvalget likevel ender opp med å lansere dette som en indikator.

Disse forbeholdene bringer oss til et mer generelt poeng. Det er litt for lett-vint å komme med en «vær varsom» plakat hver gang man vurderer datakvalitet ved empiriske studier. Hva betyr det egentlig å være varsom ved tolkningen av en empirisk undersøkelse? Det kan tydeligvis ikke bety at tallene ikke skal tillegges vekt i det hele tatt, siden man foreslår at de skal presenteres. Perfekte tall får man aldri i samfunnsfaglige analyser. Det som strengt tatt savnes er at sjablonen «vær varsom» erstattes med sannsynlighetsut-sagn. Dette er selvsagt krevende, men

bruk av tallene innebærer implisitt slike vurderinger. Utrederen er trolig bedre i stand til å foreta slike sannsynlighetsvurderinger enn brukerne av tallene.

Som utvalget peker på, påvirkes rammevilkårene for det private næringslivet av størrelsen på offentlig sektor bl.a. gjennom skattenivået. Beregninger av skattetrykket i Norge sammenlignet med andre land kan være interessante, men verdien er begrenset i vurderingen av skattereformer i Norge. På s. 26 gir utvalget selv utmerket uttrykk for vår holdning til internasjonale sammenligninger av skattetrykk: «Skatte- og avgiftsnivået er et resultat av politiske valg. Prioritering av omfattende offentlig tjenestetilbud og høye trygdeytelser til store grupper krever et høyt skatte- og avgiftsnivå. Alternativet ville vært å velge en utvikling med en mindre offentlig sektor og lavere trygdeytelser. Det ville gitt rom for et lavere skatte- og avgiftsnivå.» Internasjonal mobilitet av skattegrunnlag er et potensielt viktig argument for at skattesystemet i Norge bør ta hensyn til beskatningen i andre land. Utvalget formulerer seg i avsnitt 11.1 som om mobiliteten er svært høy både for kapital og arbeidskraft. Det er misvisende i forhold til de studier vi kjenner til på dette feltet.

Avsluttende kommentar

Også Sysselsettingsutvalget skulle bl.a. «...vurdere næringslivets rammebetingelser slik at en kan bidra til en sterk konkurranseutsatt sektor og økt nyskaping i næringslivet.» Allerede før gjen-

nomlesning stusset vi litt over at skogen av offentlige utredninger etter ca. 18 måneder utvides med en ny NOU om norsk næringslivs rammevilkår. Hvilke relevante forhold innenfor temaet verdiskaping er det Sysselsettingsutvalget ikke har belyst på sine 598 sider? Sysselsettingsutvalget skriver selv (s. 331) at det er klar over referansetestingsutvalgets arbeid, og at dette kan være viktig. Men ville eller burde Sysselsettingsutvalgets vurderinger av status, premisser og forbedringsmuligheter for effektiviteten i privat sektor blitt annerledes dersom man hadde hatt tilgang på de indikatorer som foreslås beregnet av Referansetestingsutvalget?

Internasjonale sammenligninger er svært nyttige for mange formål, men når det gjelder utformingen av næringspolitikken mener vi som en hovedregel at internasjonale sammenligninger er irrelevante. De indikatorene som foreslås settes ikke inn i et analytisk rammeverk som gjør det mulig å i) trekke politikimplikasjoner ut av de forskjeller man finner mellom land, ii) plukke ut på en logisk velbegrunnet måte hvilke indikatorer som fortjener oppmerksomhet, iii) se ulike partielle indikatorer i sammenheng og fange opp endogene tilbakevirkninger på lønn og andre markedsbestemte rammevilkår, iv) vekte indikatorenes relative betydning. Det er ingenting som sikrer at referansetesting rettes inn mot å klargjøre hva som er en ønsket politikk fra et samfunnsøkonomisk synspunkt. Samfunnsøkonomiske vurderinger kan tilsli at en bedre næringspolitikk vil

oppleves som en forverring av rammevilkårene for enkelte bedrifter og næringer. Det er i slike konflikter politikken trenger holdbar og relevant argumentasjon. Fremfor å bidra i så måte, ser vi en fare for at fokuseringen på enkeltvise internasjonale forskjeller kan vanskeliggjøre riktige beslutninger. Etter å ha lest utvalgets utredning sitter vi igjen med et inntrykk av at utvalget selv ser de samme innvendinger som vi påpeker. Mandatet har imidlertid ikke gjort det mulig å la være å foreslå et opplegg for referansetesting. Resultatet er en utredning med mange forbehold og sprikende uttalelser.

Referanser

- Hægeland, T. og T.J. Klette (1999): Do Higher Wages Reflect Higher Productivity? Education, Gender and Experience Premiums in a Matched Plant-Worker Data Set i John C. Haltiwanger, Julia Lane, James Spletzer, Jules Theeuwes og Kenneth R. Troske (red.): *The Creation and Analysis of Linked Employer-Employee Data*, Amsterdam: North-Holland.
- Lund, D. (2001): Petroleumsstatter - flere uavklarte spørsmål, *Økonomisk forum* 9, s. 34-40.
- Møen, Jarle (2000): Is Mobility of Technical Personnel a Source of R&D Spillovers? NBER Working Paper 7834, Cambridge.
- Møen, Jarle (2002): Spin-offs and spillovers: Tracing knowledge by following employees across firms. Discussion paper 05/02, Institutt for foretaksøkonomi, Norges Handelshøyskole.
- Osmundsen, P. (2002): Skattedesign og atferdsantagelser, *Økonomisk forum* 1, s. 8-13.
- Roland, K., V. Norman og T. Reve (red.) (2001): Rikdommens problem, Universitetsforlaget.