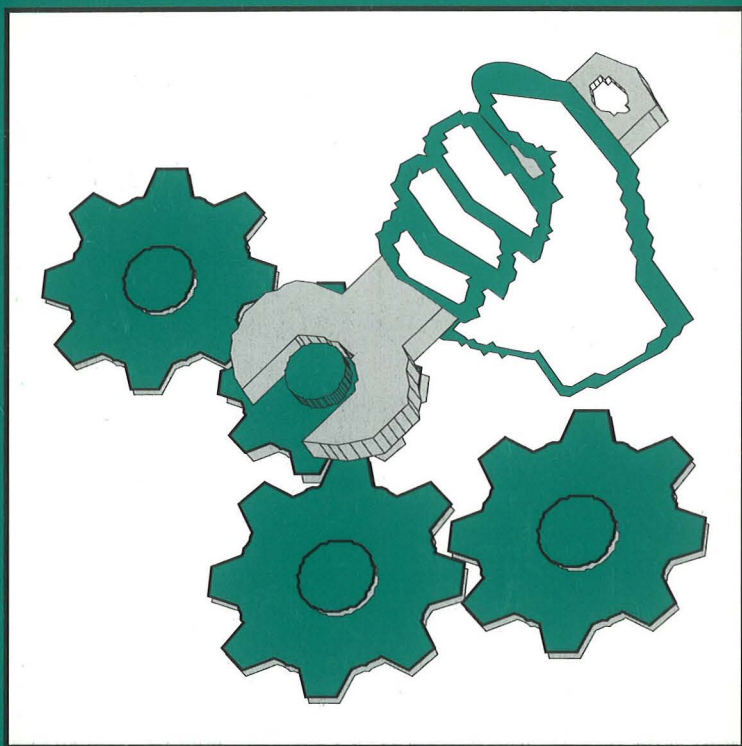


Per Heum og Dag Stokland (red)

Internasjonalisering og nasjonal næringspolitikk



FAFO

Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning

Per Heum og Dag Stokland (red)
Internasjonalisering og
nasjonal næringspolitikk

© Forskningsstiftelsen FAFO

Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning

ISBN 82-7422-130-3

ISBN 82-7296-480-5

Omslag: Jon S. Lahlum

Trykk:  Falch Hurtigtrykk, Oslo

Innhold

Per Heum og Dag Stokland:

Internasjonalisering og nasjonal næringspolitikk – sammendrag og konklusjoner	7
--	---

Del 1 Konkurransedyktige bedrifter og økonomisk vekst – hva er de sentrale faktorene? 33

Per Kleppe:

Økonomisk vekst og konkurranseevne – hva er de sentrale faktorene?	35
--	----

Erik S. Reinert:

Konkurransedyktige bedrifter og økonomisk teori – mot en ny forståelse .	51
--	----

Del 2 Investeringsstrategier, eierforhold og konkurranseevne 75

Dag Stokland:

Konsernstrategier i en internasjonalisert økonomi	77
---	----

Torger Reve:

Hva betyr eiere og nasjonalt eierskap for utviklingen av konkurransedyktige bedrifter?	97
---	----

Jesper Strandskov, Steen Thomsen og Torben Pedersen:

Ejerforhold og international konkurrenceevne	115
--	-----

Del 3 Offentlige myndigheter og fornyelsesprosesser i næringslivet 139

Gunnar Eliasson:

Hur kan offentliga myndigheter bidra positivt till förnyelseprocesseni näringslivet?	141
---	-----

Lars Mathiesen:

Konkurranseevne i europeisk perspektiv – næringspolitiske implikasjoner	157
--	-----

Del 4 Nasjonale skatteregimer og kapitalbevegelser 177

Peter Birch Sørensen:

De nordiske velfærdsstater og den europæiske integration: Hvor stor handlefrihed har vi?	179
---	-----

Bidragstyperne	208
----------------------	-----

Forord

Utgangspunktet for denne rapporten er spørsmålet om betingelser og muligheter for en nasjonal næringspolitikk innenfor en stadig mer internasjonalisert økonomi. Internasjonalisering av økonomien har i denne sammenhengen både et politisk og et markedsforankret aspekt. Internasjonaliseringens markedsdrevne kjennetegn har de siste 10–15 årene dels vært preget av sterke svingninger i valutakursene (OECD-området), vekst i verdenshandelen og tiltakende investeringer på tvers av nasjonale grenser. Samtidig omfatter politiske avtaler som GATT, EUs indre marked, etableringen av NAFTA m.m. en rekke reguleringer som legger føringer på den enkelte nasjons næringspolitiske utforming, ikke minst når det gjelder rammene for subsidier/overføringer til næringslivet.

Målet med denne rapporten har vært å få en bred faglig belysning av ulike sider ved internasjonaliseringens betydning for utformingen av nasjonal næringspolitikk. Hensikten har vært å etablere en oversikt over kunnskapsstatus på det næringspolitiske området: hvilke sammenhenger og næringspolitiske tiltak omfattes av bred faglig samstemmighet, og hvor er det åpenbare uenigheter, enten av politisk eller faglig karakter?

Rapporten er organisert som en antologi, og vi vil takke bidragsyterne for godt samarbeid og interessante artikler. Prosjektet har vært gjennomført på oppdrag fra LO og NHO via Hovedorganisasjonenes Fellestiltak, Norges Rederiforbund, Norsk Investorforum og Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND).

En takk for godt samarbeid til referansegruppen, som har bestått av Sturla Henriksen (NR), Arnulf Ingebrigtsen (NHO), Per Gunnar Olsen (LO), Terje Rustand (SND), Kristian Zachariassen (NHO), Per Morten Vigtel (NIFO) og Knut Weum (LO). Og ikke minst takk til Bente Bakken (FAFO), som har gjort en glimrende jobb med å bringe alle bidragene sammen til ferdig rapport.

Bergen – Oslo
28. september 1994

Per Heum
SNF

Dag Stokland
FAFO

Internasjonalisering og nasjonal næringspolitikk – sammendrag og konklusjoner

Av Per Heum og Dag Stokland

Vi skriver denne innledningen sommeren 1994, nesten midtveis i et tiår som så langt kjennetegnes av store politiske og økonomiske endringer – oppløsning av det sovjetiske imperiet i Øst-Europa, økt integrasjon i Europa (EU og EØS), tiltakende konkurranse fra japanske og øst-asiatiske bedrifter, en fortsatt vekst i de tjenesteytende sektorene av økonomien, en stadig dypere gjeldskrise for u-landene og tiltakende miljøutfordringer i alle land. Disse hendelsene har mange og uensartede forklaringer. Samtidig synes det åpenbart at internasjonalisering av økonomien, eller økonomisk transnasjonalisme, er en svært potent faktor som legger føringer og betingelser for politikkutformingen i den enkelte nasjonalstaten.

Internasjonaliseringen av økonomien på 80- og 90-tallet kjennetegnes av tiltakende kapital- og varebevegelser på tvers av nasjonale grenser. Rundt 30 prosent av den globale varehandelen foregår internt i de flernasjonale selskapene. Samtidig pågår en handelspolitisk rivalisering med Japan, EU og USA som hovedaktører. Rivaliseringen kommer blant annet til uttrykk i GATT-forhandlingene og i forsøk på å samordne blant annet konkurransereglene og næringspolitikken mellom nasjonene innen den enkelte handelsregion, som EU og NAFTA (USA, Canada og Mexico).

Internasjonaliseringen kjennetegnes slik sett dels av globalisering og forvitring av nasjonalt avgrensede markeder og dels av regional økonomisk-politisk integrasjon. Utviklingen preges av at ulike nasjonale/regionale modeller for kapitalistisk produksjons- og samfunnsorganisering konkurrerer om både markeder og premissene for konkurransen (Albert 1991). Norske bedrifters rammevilkår utgjøres ikke

alene av beslutninger i Norge, men via konkurransen med bedrifter fra andre land også av disse landenes næringspolitikk og rammevilkår.

Næringspolitikk omfatter en rekke politikkområder, fra generelle spørsmål knyttet til blant annet utdanning, samferdsel, forskning, skatter og avgifter, til mer bransjespesifikke spørsmål. Siktemålet med denne antologien har ikke vært å gi fullgode svar på alle spørsmålene som reises i næringspolitikken. Snarere ønsker vi at de enkelte bidragene skal kaste lys over sentrale tema på den næringspolitiske dagsordenen. Hensikten er å etablere en *oversikt over kunnskapsstatus på det næringspolitiske området*. Hva vet vi egentlig, og hvor finnes det åpenbare kunnskapsmangler? I innledningskapitlet forsøker vi å sammenfatte dette ved å se nærmere på fagmiljøenes ulike tilnærminger til spørsmålet om et lands verdiskaping og næringspolitikkens rolle i den forbindelsen. Først skisseres bredden i den næringspolitiske agendaen, før vi kort sammenfatter de ulike bidragene i antologien og til slutt forsøker å samle trådene i en vurdering av det kunnskapsmessige grunnlaget som næringspolitikken bygger på.

I Næringspolitikkens mangfold

Næringspolitikkens hensikt er å fremme den samlede verdiskapingen i samfunnet. Det dreier seg om å skape så store verdier som mulig med basis i de ressursene samfunnet har tilgjengelige, og om å utvikle og utnytte disse ressursene slik at veksten blir sterk og godt fundert. Behovet for en nasjonal næringspolitikk følger derfor enkelt sagt av at dette målet ikke nås uten en viss form for offentlig engasjement. Den faglige og politiske uenigheten dreier seg slik sett ikke om stat eller marked i sine rendyrkede former, men om innretningen, utformingen og omfanget av det offentlige engasjementet.

Verdiskapingen i et samfunn er et produkt av hvor mye samfunnet evner å produsere og prisene som oppnås for denne produksjonen. I aggregert forstand avhenger den særlig av:

- produksjonsfaktorene samfunnet råer over (ressurstilgang),
- i hvilken grad disse tas i bruk (ressursutnyttelse),

- for hvilke formål de anvendes (ressursallokering),
- kvaliteten på produksjonsfaktorene og hvordan de kombineres i verdiskapende aktiviteter (teknologisk nivå).

Den sentrale næringspolitiske oppgaven er likevel ikke å påse at samfunnet evner å maksimere sine inntekter på ethvert tidspunkt, men at det evner å sikre en sterk og godt fundert utvikling i sin verdiskaping. Det gjelder å fremme tilgangen på produksjonsfaktorer, både kvalitativt og kvantitativt, å unngå at produksjonsressurser låses til bestemte anvendelser, og å stimulere utvikling og spredning av kunnskap slik at ting kan gjøres på en smartere og mindre ressurskrevende måte enn før. Fornyelse og endring er viktigere enn statisk effektivitet når det gjelder å sikre velferdens fundament.

Slike prinsipielle betraktninger tilsier at næringspolitikkenes søke-lyset bør rettes mot fornyelsesprosessene i samfunnet. Prinsipielle anvisninger kan videre gis om i hvilke situasjoner offentlige myndigheter bør engasjere seg. Utgangspunktet er at fornyelsesprosessene er forankret i et markedsbasert system, og foruten å konstituere markedet, bør myndighetene i henhold til økonomisk teori kun intervenere når markedet er gjenstand for svikt eller imperfeksjoner. For øvrig bør markedsaktørene få ekspandere og komme til som markedet tillater, hvilket betyr at noen hele tiden vil måtte trappe ned og falle fra.

Langsiktige og prinsipielle betraktninger tilsier følgende at en markedsbasert fornyelse av verdiskapingen er positivt for samfunnet som helhet. Det betyr ikke at alle individer, grupper eller lokalsamfunn må komme bedre ut når verdiskapingen underkastes forandring, men at nettoeffekten totalt sett er positiv. Men for å oppnå denne positive langsiktige nettoeffekten, er man avhengig av politisk oppslutning om fornyelsens konsekvenser, også på kort sikt. Næringspolitikken balanserer derfor i praksis mellom fornyelse og bevaring, hvor tiltak og ordninger ikke bare søker å motvirke effekten av svikt og imperfeksjoner i markedet, men også i noen grad søker å motvirke, eller avdemp, noen av markedets sosialt sett uønskede sider.

Utformingen av en praktisk næringspolitikk kompliseres ytterligere av at det er mange institusjoner og tiltak som har betydning for bedrifters konkurranseevne, og dermed for samfunnets samlede verdiskaping. Noen er etablert med næringspolitiske hensikter. Andre er det

ikke, men har likevel næringspolitiske konsekvenser; utdanning er et nærliggende eksempel. Tilsvarende vil ordninger som etableres for næringspolitiske formål, også kunne virke inn på mulighetene for å nå mål som stilles på andre politikkområder, for eksempel når det gjelder miljø eller inntektsfordeling. Næringspolitiske vurderinger vil derfor måtte favne tematisk vidt og også komme inn på politikkområder hvor næringspolitiske overlegninger må avveies mot andre, legitime hensyn.

Alt i alt innebærer dette at næringspolitiske tiltak i praksis kan framstå med ulike, og til dels motstridende, motiver. Vi skiller mellom fire hovedmotiv:

- Bidra til *fornyelse* og økt produktivitet (FoU, nettverk, bransje-program m.m).
- Bidra til *økt attraktivitet* for kapital (investeringer) og kompetanse (nasjonale, primær- og fylkeskommunale tiltak; utbygging av industriotomter, reklamekampanjer, gunstige etableringsbetingelser/finansiering, m.m).
- Bidra til *fortsatt virksomhet* eller bidra til *oppbygging av en ny næring* (ulike former for kompensatoriske ordninger i form av subsidier, preferanser m.m).
- Bidra til ønsket *allokering av produksjonsressurser* (for eksempel vridning av aktivitet og investeringer fra olje/offshore til fastlands-Norge, distriktspolitikk).

Utdanning, FoU-støtte og bransjeutviklingsprogrammer er eksempler på tiltak som ventelig virker positivt på fornyelse og produktivitet, og hvor myndighetene engasjerer seg fordi det i forhold til samfunnets behov er antatt at markedet alene fører til en underinvestering i produksjon og spredning av kunnskap. I praksis har man likevel få holdepunkter med tanke på hvordan slike tiltak skal organiseres og doseres. Tilsvarende søker nedbyggingen av barrierer for økonomiske transaksjoner (konstituering av markedsadgangen) på tvers av sektorer og nasjoner å fremme allokeringen av produksjonsressurser til områder hvor de kaster mest av seg. På den annen side innebærer næringsstøtte for bedrifter og bransjer, som til skipsbygging og næringsmiddelindustri, at man søker å kompensere for konkurransemessige ulemper som de av ulike grunner måtte ha i markedet. Tilsvarende gjelder for eksempel geografisk differensiering av offentlige avgifter.

Slike tiltak leder dessuten oppmerksomheten til en form for systemtvang i utformingen av næringspolitiske tiltak, hvor nasjoner (og lokalsamfunn) kjemper om å tiltrekke seg kompetanse og investeringer som i utgangspunktet er lite stedsbundet.

II Næringspolitiske spørsmål

Spørsmålet om betingelser og muligheter for en nasjonal næringspolitikk er omfattende og reiser i sin tur nye spørsmål. For det første – hva er de sentrale faktorene bak utviklingen av konkurransedyktige bedrifter og økonomisk vekst? Hva vet vi fra økonomisk teori og hva framstår som politiske og mer samfunnsmessige betingelser for gjennomføring av næringspolitiske tiltak fra teori til praksis? Medfører for eksempel den økende tjenesteproduksjonen at vår tradisjonelle tenking om verdiskaping, som er sterk forankret i kunnskap om fysisk vareproduksjon, mister relevans for utforming av morgendagens næringspolitikk? Dette er tema for både Per Kleppe og Erik Reinert i deres artikler.

Et sentralt kriterium for at et lands næringspolitikk skal kunne sies å være vellykket, er at bedriftene i sine langsiktige satsinger dokumenterer at de samlet sett ser seg tjent med å opprettholde og øke sin virksomhet i landet. Det retter oppmerksomheten mot bedriftenes og eirnes investeringsstrategier, noe Dag Stokland drøfter i sin artikkel: Innebærer de tiltakende direkteinvesteringene i sterkt voksende markeder i andre regioner at investeringsbetingelsene må gjøres vesentlig gunstigere i Norge? I forlengelsen følger spørsmålet om hvilken betydning eierne og et nasjonalt eierskap har for utviklingen av konkurransedyktige bedrifter. Det er spørsmål som drøftes i artiklene til Torger Reve og til Jesper Strandskov, Steen Thomsen og Torben Pedersen.

Tiltakende internasjonalisering reiser det gamle, men fortsatt aktuelle spørsmålet om nasjonalstatens rolle og betydning for bedriftsutvikling og økonomisk vekst. Er det slik at selskapene i økende grad blir «statsløse», og at nasjonalstatens rolle i reguleringen av den øko-

nomiske og næringsmessige utviklingen settes tilsvarende under press (Ohmae 1990)? Eller er det snarere slik at internasjonaliseringen skjerper kravene til en nasjonal næringspolitikk som gjør at virksomhetene kan utnytte de nasjonale særtrekkene, og dermed oppnå bedre konkurranseevne, nasjonalt og internasjonalt (Porter 1989)? Hva kan myndighetene bidra med i næringspolitikken? Og hva bør de strengt tatt bidra med? Det er tema for både Gunnar Eliasson og Lars Mathisen, mens Peter Birch Sørensen belyser spørsmålet om hvilken handelfrihet enkeltland har når det gjelder utformingen av nasjonale skatte- og avgiftsregimer.

Konkurransedyktige bedrifter og økonomisk vekst – hva er de sentrale faktorene?

Dette temaet dekkes av to bidrag, skrevet av henholdsvis Per Kleppe og Erik Reinert.

Per Kleppe fokuserer i sin artikkel sentrale faktorer bak økonomisk vekst og økt konkurranseevne. Ståstedet er praktiske erfaringer fra økonomisk politikk koplet med innsikt i økonomisk teori. Et sentralt poeng i artikkelen er at virkeligheten introduserer beskrankninger som forskere vanligvis ikke trekker inn i sine modeller og analyser. For politikere henger all politikk sammen; tiltak som ikke samsvarer med grunnfestede holdninger i befolkningen, har i praksis liten verdi.

Kleppes vurdering av faktorene bak Norges økonomiske utvikling i de siste 40–50 årene, er vel i pakt med hva som i henhold til økonomisk teori gir produktivitetsvekst:

- Arbeidskraft har skiftet beskjeftigelse fra lavproduktive til høyproduktive næringer.
- Økte realinvesteringer og satsing på infrastruktur.
- Innovasjoner, som i en tidligere fase først og fremst betydde å hente inn USAs teknologiske forsprang, og som nå i større grad betyr egen forskning og utvikling.
- Økt utdanning.
- Utvidet markedsadgang, som har bidratt til spesialisering.

I tillegg framhever han at naturressursene har hatt en særegen betydning for Norge sammenholdt med den økonomiske utviklingen i andre industriland.

Kleppe har en bred tilnærming til næringspolitikk, økonomisk vekst og konkurranseevne, først og fremst ved å framheve hvordan politikk på mange ulike områder har næringspolitiske implikasjoner. Den grunnleggende forståelsen av hva som er effektivt i næringspolitisk forstand, bygger på at det må være stabilitet i de sentrale rammebetingelsene for investeringer, og bred oppslutning om strukturendringer og fornyelse.

Et lavt og forutsigbart rentenivå anses som særlig viktig i investeringssammenheng, og det sikres i henhold til artikkelforfatteren best ved å holde kostnadsutviklingen under kontroll, slik at det ikke oppstår usikkerhet om valutaens stilling. En viktig faktor for å oppnå en kontrollert kostnadsutvikling er et åpent og tillitsfullt forhold mellom partene i arbeidslivet. Dessuten framheves behovet for tiltak som kan effektivisere ressursbruken i offentlig sektor og for en langsiktig budsjettpolitikk fra det offentliges side. Her tenkes det eksplisitt på at mulighetene for internasjonalt samarbeid om etterspørsel i keynesiansk forstand, kombinert med en forståelse av strukturendringenes betydning, kan etablere en mer forutsigbar økonomisk utvikling.

Forholdene i arbeidslivet antas også langt på vei å være nøkkelen til å skape oppslutning om betydningen av strukturendringer og fornyelse. Samarbeidsklimaet og samarbeidsformene i bedrifter, mellom ledelse og ansatte, framheves som viktig for å mobilisere ressurser og forståelse for problemer og utfordringer i verdiskapingen. Dette påvirker også innstillingen til innføring av ny teknologi.

Dessuten pekes det på investeringer i menneskelig kapital for å etablere gode produksjonsvilkår. Utdanning og ideen om livslang læring er videre å anse som sentralt for å skape økt fleksibilitet i arbeidsmarkedet, noe som er viktig for å holde høy sysselsetting i en periode med generelt økende kompetansekrav uten å måtte ty til sosialt uakseptable lønnsforskjeller. FoU i bedriftene betraktes også som en motor i forandringsprosessene, men antas å være på et for lavt nivå i Norge. En tilsvarende underutvikling framheves i kunnskapsspredningen fra forskningsinstitutter til små og mellomstore bedrifter.

Kleppe peker på at det foreligger et behov for å utvikle rammebetingelser for tjenesteyting, hvor skatte- og avgiftspolitikken også vurderes med tanke på å fremme sysselsettingen. Ellers påpekes mer allment at næringspolitiske betraktninger ofte faller utenfor økonomisk politisk analyse, fordi næringspolitikk ikke passer inn i de økonomiske modellene som anvendes i forbindelse med nasjonalbudsjett og langtidsprogram. Mer implisitt antydes et behov for næringspolitisk koordinering på tvers av ulike politikkområder, som det ennå ikke er noe godt analytisk eller operativt grep om.

Tema for *Erik Reinerts* artikkel er forholdet mellom industripolitikk og økonomisk teori. Et hovedpoeng er at dagens akademiske og nyklassiske økonomiske teorier i mindre grad enn tidligere tiders teorier åpner for industripolitikk. Reinerts teoretiske ståsted for drøftingen er evolusjonær eller schumpeteriansk økonomisk teori. Sentrale tema i analysen er konkurransedyktighet, stordriftsfordeler og nytten av begrepet næringsnøytralitet.

Utgangspunktet er observasjonen av at markedet fordeler den økonomiske veksten på en ujevn måte, både mellom land og mellom yrkesgrupper, en observasjon som sto sentralt i forrige århundres økonomiske teorier, blant annet i Tyskland og i USA. Ifølge Reinerts perspektiv er det nettopp forståelsen av faktorene som skaper en skjev inntektsfordeling som er grunnlaget for forståelsen av industripolitikk. Reinerts hovedinnvending mot nyklassisk økonomi er at man har gått vekk fra å studere de faktorene som gjør at økonomiske aktiviteter er ulike: «Mellom dagens økonomiske teori og industripolitikken finnes det et stort ingenmannsland».

Begrepet konkurransedyktighet lar seg vanskelig innpasse i dagens nyklassiske økonomiske teori. Reinert er kritisk til vektleggingen av nasjonal produktivitet som det viktigste målet for en nasjons konkurransedyktighet, slik det blant annet legges til grunn i Porter-anlagte studier. Et hovedpoeng i artikkelen er at produktivitetsnivået i seg selv ikke bestemmer en nasjons velstand. Det er snarere i hvilke bransjer/produktområder man har utviklet produktiviteten som bestemmer nasjonens relative velstand. Den avgjørende faktoren her er teknologivariabelen.

Fruktene av teknologiske framskritt kan høstes på to forskjellige måter: ved at prisene på varene synker (klassisk spredning, forutsatt i klassisk økonomi) eller ved at lønningene og fortjenesten i det produserende firma stiger. Industrien er som sektor et eksempel på den siste formen for spredning, mens jordbruket kjennetegnes av en klassisk spredning. Økt effektivitet som kun gir utslag i lavere priser, fører ikke til økt konkurransedyktighet. Konkurransedyktighet i Reinerts perspektiv er følgelig et resultat av teknologisk spredning som forbedrer et produkt eller en prosess, slik at nasjonen sitter igjen med en høyere levestandard enn før.

Artikkelen presenterer en såkalt «kvalitetsindeks for økonomiske aktiviteter», som rangerer aktiviteter og næringer etter deres potensial for å øke en nasjons levestandard. Indeksen er et forsøk på å gi et signalement av den konkurransedyktige bedriften, kjennetegnet av det Reinert betegner som «høykvalitetsaktiviteter». Det omfatter blant annet at bedriften befinner seg i et dynamisk produktmarked, med imperfekt konkurranse, rask teknologisk utvikling og bratt læringskurve, sterk vekst og muligheter for stordrift (scope og scale). Avkastningen, men også risikoen, og muligheten for økt fortjeneste og lønninger er størst for bedrifter som har slike kjennetegn. I den andre enden av indeksen gjenfinnes bedrifter som kjennetegnes av lavkvalitetsaktiviteter i produktmarked med blant annet perfekt konkurranse, liten teknologisk nyutvikling og lav læringskurve, liten vekst og lav FoU-andel. Blant andre Porter betegner slik bransjer for «dog industries».

Den næringspolitiske slutningen Reinert trekker for Norge, er at det finnes vinnere, men at de er vanskelig å plukke. Desto nærmere man kommer teknologifronten, det vil si den beste praksis i verden i en høyteknologibransje, desto vanskeligere blir den næringspolitiske prosessen med å plukke vinnere. Selv om de norske produktmarkedene gjennomgående er svært små, uten mulighet til å være teknologisk drivende, er Reinerts hovedkonklusjon at næringspolitikken «på en eller annen måte» må oppmuntre bedrifter og bransjer som kjennetegnes av høykvalitetsaktiviteter, i stedet for at slike bedrifter omfattes av en næringsnøytral næringspolitikk.

Investeringsstrategier, eierforhold og konkurranseevne

Denne delen er dekket av tre artikler, skrevet av Dag Stokland, av Torger Reve og av Jesper Strandskov, Steen Thomsen og Torben Pedersen.

Tema for *Dag Stoklands* artikkel er multinasjonale selskapsstrategier. Spørsmålene som drøftes er for det første hvordan ledere i norske og utenlandske selskap vurderer investeringsattraktiviteten i norsk næringsliv, og for det andre hvilke strategier, faktorer og vurderinger som synes å ligge til grunn for multinasjonale konserns investeringsbeslutninger i norsk økonomi.

Innledningvis dokumenteres den sterke globale veksten i direkte-investeringer på 80- og 90-tallet, med en gjennomsnittlig økning på 15 prosent, og med økt investeringsattraktivitet fra nye markeder, først og fremst i Asia. Globalt har denne volumveksten i stor grad kommet til uttrykk gjennom en sterk vekst i service- og tjenesteproduksjonen, noe som også har vært utviklingen for norske inn- og utgående investeringer. Disse utviklingstrekkene i kombinasjon med den sterke veksten i norske utgående investeringer, reiser en rekke spørsmål for norsk næringspolitikk.

Perspektivet for Stoklands drøfting er at næringspolitikken må forholde seg til bedriftene og hva de legger vekt på i sine løpende beslutninger. Et sentralt kriterium for en vellykket næringspolitikk må være at bedriftene velger å (re)investere, slik at de over tid bidrar til å ekspandere den samlede virksomheten i norsk næringsliv. Slik vil bedriftene og de multinasjonale selskapenes investeringsbeslutninger legge føringer på utformingen av næringspolitikken, i første rekke ved at internasjonaliseringen innebærer at både den nasjonalt orienterte og den tradisjonelt multinasjonale kapitalen står overfor stadig flere alternative investeringsmuligheter rundt om i verden. Det bidrar i sin tur til at ulike land i tiltakende grad befinner seg i et konkurranseforhold om å være attraktive overfor kapitalen.

Det næringspolitiske valget Stokland skisserer, knytter seg til en systematisering av ulike investeringsstrategiske overlegninger hos multinasjonale foretak, og en vurdering av i hvilken grad det virker

formålstjenlig å la norsk næringspolitikk forholde seg til hver av disse strategiene.

Med utgangspunkt i en gjennomført intervjuundersøkelse med ledere i 50 norske og utenlandske multinasjonale selskap (Hødnebo og Stokland 1994) skiller artikkelen mellom fem ulike investeringsstrategier basert på tilgang til:

- Merkevarer
- Naturressurser
- Nye markeder
- Lave produksjonskostnader
- Teknologi/kompetansemiljø

Både norske og utenlandske selskap som investerer i de voksende markedene i Asia og Øst-Europa, gjør det ut fra strategiske vurderinger av blant annet markedsvekst, kundenærhet, kostnadsnivå og muligheter for stordriftsfordeler. En av Stoklands konklusjoner er at i den grad disse direkteinvesteringene søker lave produksjonskostnader eller betydelige markedspotensieller, er det verken mulig eller hensiktsmessig å innrette norsk næringspolitikk med sikte på at Norge skal kunne framstå som et reelt lokaliseringalternativ for disse investeringene. Regionene norsk økonomi i såfall vil konkurrere med («øst og øst»), kjennetegnes gjennomgående av et så lavt kostnadsnivå at norsk økonomi ikke er i nærheten av å være konkurransedyktig uten en dramatisk nedbygging av norsk velferd og levestandard. Ifølge Stoklands tilnærming er det derfor først og fremst i forhold til investeringsstrømmene til og fra våre nærmeste markeder (Norden og Vest-Europa) at en bedring av norsk næringslivs investeringsattraktivitet kan gi seg utslag i økte investeringer i norsk økonomi. I forhold til de fem skisserte investeringsstrategiene over, konkluderer artikkelen med at næringspolitikken på dette området i størst mulig grad bør innrettes mot kapital som foretar naturressurs-, merkevare- og teknologi/kompetansedrevne investeringer.

For å være attraktiv når slike investeringsoverveielser foretas, bør i så fall de næringspolitiske tiltakene underbygge bedriftenes evne til å bevege næringsstrukturen i mer teknologi-, tjeneste- og kompetanseintensiv retning: «Den nasjonale politikimplikasjonen blir kompe-

tanse, kompetanse og kompetanse». Det er for øvrig en konklusjon som i stor grad sammenfaller med Erik Reinerts perspektiv. Samtidig understreker artikkelen de kunnskapsbrister som synliggjøres, både i fagmiljøene og blant politikere og næringsbyråkrater, når en skal forsøke å konkretisere hva som ligger i en mer kompetanseorientert næringspolitikk.

Problemstillingen som drøftes av *Torger Reve* er hvilke måter eierskap kan bidra til norske bedrifters internasjonale konkurranseevne. Det faglige ståstedet er fundert på mikroorienterte studier av industriell konkurranseevne. Et av Reves hovedargument er at kapital kan gi bedrifter konkurransefortrinn dersom risikokapitalen koples med industriell og markedsmessig kunnskap. Argumentet bygger dels på begrep hentet fra mikroøkonomisk teori, der en skiller mellom næringer med differensierbare og ikke-differensierbare produkter. Mens differensierbare produkter kjennetegnes av at samme vare finnes i mange ulike varianter (klær, biler), gir næringer med ikke-differensierbare produkter få produktvarianter (råvarer, halvfabrikata). Ikke-differensierbare produkter er gjennomgående utsatt for sterk internasjonal priskonkurranse, mens produsenter av differensierbare produkter lettere oppnår priser som sikrer en høyere verdiskaping og avlønning av produksjonsfaktorene. Næringer som kjennetegnes av mer standardiserte og ikke-differensierbare produkter, har ikke samme utviklingspotensial. Samtidig påpeker Reve at utviklingen innen en rekke næringer går i retning av å omgjøre differensierte produktpakker til sett av standardkomponenter med lavere pris. Ifølge dette perspektivet er det i spenningsfeltet mellom utviklingen av nære kunderelasjoner («skreddersøm») og standardløsninger til lav pris at bedriftene må utvikle sin konkurranseevne.

Reve anlegger tilsvarende perspektiv på faktormarkedene (arbeid, kapital, energi, råvarer). Heterogene produksjonsfaktorer, i motsetning til homogene, kan gi en næring eller bedrift konkurransefortrinn. Heterogene produksjonsfaktorer kjennetegnes av spesifikk industriell og markedsmessig kunnskap. På samme måte som i produktmarkedene, gir det opphav til imperfeksjoner som kan utnyttes av bedriftene til å skaffe seg relative konkurransefortrinn (for eksempel lavere kostnader, mer innovativ produktutvikling, sterkere kunderelasjoner). På

kapitalsiden innebærer det at det i første rekke er den kompetente, industrielle risikokapitalen som kan gi bedriftene konkurransefordeler, ikke den homogene finanskapitalen.

En kan skille mellom ulike typer risikokapital, etter grad av aktivt eierskap og langsiktighet ved plasseringen: porteføljeforvaltere, kapitalplasserere, finansielle restrukturerere og industriutviklere. Reves konklusjon er at bedrifter trenger en kombinasjon av de fire eierformene, men at «det strategiske initiativet imidlertid bør ligge hos de langsiktige industrielle eierne». Med unntak av krysseierskap mellom foretak, mener Reve at det er et problem at det er relativt få såkalte langsiktige industrielle eiere i norsk næringsliv.

Artikkelen tar videre opp begrepene strategisk eierskap og hjemmebase. Reves konklusjon er at det er viktig at Norge har internasjonal konkurransedyktige bedrifter med strategisk hjemmebase i landet, det vil si som har lokalisert viktige deler av hovedkontorfunksjonene til Norge. Argumentene er blant annet at det ofte er de internasjonalt konkurransedyktige bedriftene som er de sentrale kunnskapsbærerne, og dermed drivende i nyskaping som bidrar til å utvikle industrielle miljøer.

Næringspolitisk består problemet imidlertid i at det er vanskelig å fastslå hvilke bedrifter som er strategisk viktige, og hvilken form for aktiv næringspolitikk som bør rettes mot slike industrielle miljøer. Reve understreker at slike strategiske hjemmebaser neppe styrkes ved stadig å vedta gunstigere skatteregler og rammebetingelser. Da betyr den kunnskapsmessige basen og markedsnærheten mer.

Viktigheten av kompetent, langsiktig risikokapital for å videreutvikle norsk industriell konkurransevne, medfører ifølge Reve ikke nødvendigvis at denne kapitalen må være norsk. Samtidig konkluderer Reve med at strategiske hjemmebaser best sikres gjennom nasjonalt eierskap. Avslutningsvis lister artikkelen syv tiltak for å stimulere langsiktig industrielt eierskap i Norge:

1. Bygge på de private Eiermiljøene som finnes i Norge.
2. Tillate krysseierskap mellom foretak.
3. Utvikle private og halvoffentlige investeringsselskap til langsiktige eiere.
4. Utvikle enkelte aksjefonds til langsiktige industrielle eiere.

5. La staten sitte med minoritets eierandeler i privat næringsliv for å sikre eierstabilitet.
6. Sikre tilstrekkelig likviditet og kapitalmarkedskorrektiv ved å tillate porteføljeinvestorer og utenlandsk kapital.
7. Utvikle strategiaktive styrer.

Tema for *Strandskov, Thomsen og Pedersen* er, tilsvarende Torger Reve, spørsmålet om eierforholdenes betydning for virksomhetenes konkurransevne. Utgangspunktet er dansk næringsliv og at eierforholdene i dansk næringsliv er påfallende annerledes enn i både den engelsk/amerikanske og den kontinentaleuropeiske eiermodellen.

Strandskov et.al. konstaterer det bemerkelsesverdige mangfoldet av ulike typer eierforhold, og de legger til grunn en antakelse om at det i seg selv tyder på at det ikke finnes en enkelt optimal eierform. Samtidig kan en observere en viss systematisk fordeling av typer eierformer i forhold til visse typer virksomheter/bransjer. Det trekker i retning av at visse eierformer er mer levedyktige for visse typer virksomheter enn andre.

Artikkelen viser at de 100 største virksomhetene i Danmark gjennomgående kjennetegnes av en større andel majoritetsseierskap enn i land som Sverige, Frankrike, Nederland, England og Tyskland. Det danske markedet for virksomhetskontroll (oppkjøp) kan følgelig karakteriseres som relativt lukket i europeisk sammenheng. Hoveddelen av artikkelen drøfter sterke og svake sider ved ulike eierformer, der det skilles mellom :

- personlig eierskap (en person eller familie besitter stemmemajoriteten),
- private fond (næringsfondet besitter minst stemmemajoriteten),
- spredt eierskap (ingen eier besitter stemmemajoriteten alene),
- utenlandsk eierskap (majoritets eid av et utenlandsk selskap),
- andelsvirksomhet, og
- offentlig eierskap.

Artikkelens utgangspunkt er at eierforholdene kan ha betydning for bedriftenes konkurransevne på minst tre måter: ved at de åpner muligheter for *tilføring av kompetanse*, ved at de etablerer *økonomiske*

*incitament*er og fordi de har betydning for finansieringsmulighetene. Fordeler og ulemper ved de ulike eierformene kan utledes ved å se hvordan de varierer med hensyn til kompetansetilførsel, incitament^{er} og finansieringsmuligheter.

En empirisk gjennomgang av lønnsomhetsutviklingen (egenkapitalrentabiliteten) hos de 300 største danske virksomhetene i perioden 1982–92, tyder på at både familieeide virksomheter og næringsdrivende fond klarer seg svakt bedre enn virksomheter med spredt eierskap. Utenlandskeide virksomheter i Danmark viser gjennomgående like gode resultater som virksomheter i andre kategorier, men de har en lavere omsetningsvekst og eksportandel enn de danskeid^e selskaperne.

Likevel er det en hovedkonklusjon hos Strandskov, Thomsen og Pedersen at eierskapets betydning for bedriftenes konkurranseevne i stor grad er bestemt av omfanget og karakteren av de forretningsmessige utfordringer virksomheten står overfor. Strategiske oppgaver varierer for eksempel mellom nystartede bedrifter, bedrifter som ønsker å ekspandere internasjonalt og bedrifter i modne og svært konkurranseutsatte markeder. Poenget er at de ulike eierformene fanger inn ulikheter i eierskapets sammensetning og i noen grad også eierinteresse^{nes} forretningsmessige motiver og økonomiske mål. Dette er faktorer som er viktige for bedriftenes evne til å treffe strategiske beslutninger. Slik kan eierformene hver for seg ha fortrinn med tanke på å håndtere noen situasjoner bedre enn andre, men ingen av eierformene framstår som best i forhold til alle tenkelige situasjoner. Under enhver omstendighet vil også en rekke andre forhold enn eiersammensetningen påvirke lønnsomheten. Det er med andre ord ikke mulig å konkludere med at noen eierformer generelt er bedre enn andre.

Offentlige myndigheter og fornyelsesprosessene i næringslivet

Dette temaet er dekket av to bidrag, skrevet av henholdsvis Gunnar Eliasson og Lars Mathiesen.

Gunnar Eliasson retter oppmerksomheten mot institusjonene og prosessene som ligger til grunn for industriell fornyelse, og dermed

grunnlaget for langsiktig økonomisk vekst. Næringspolitikkenes oppgave drøftes så i lys av hvilken måte politiske beslutninger kan bidra til å fremme en høy innovasjonstakt.

Eliasson anvender en institusjonelt orientert tilnærming, hvor han vektlegger institusjoner som fornyelsesprosessene baserer seg på, som de foregår innenfor, og som gjør at resultatene aksepteres. Utgangspunktet er at en velorganisert økonomi har institusjoner som fremmer en robust og selvregulerende økonomisk utvikling til beste for de fleste i samfunnet.

Den økonomiske utviklingen baserer seg på resultatene av mange eksperimenter, hvorav de fleste slår feil. En eksperimentelt organisert økonomi gir likevel langt bedre resultater enn en hvor sentrale myndigheter søker å styre fornyelsen. Således har myndighetene en viktig oppgave med å konstituere de prosessene som fremmer testing av nye ideer. Det fordrer institusjoner som for det første garanterer den private eiendomsretten, og som for det andre sørger for å holde konkurransen i gang (den frie etableringsretten).

Fornyelse kommer så til uttrykk gjennom nyetableringer, samt omorganisering, rasjonalisering og nedlegging av eksisterende virksomheter. Konkurransen er det viktigste innslaget for å få til økonomisk vekst. Alle eksisterende foretak må omorganisere og rasjonalisere for å møte konkurransen fra nyetableringer og gamle foretak som allerede har forbedret sin virksomhet. Hvis ikke må de legges ned, noe som er viktig for at det skal skapes ressursmessig rom for nyskapende aktiviteter. En framgangsrik økonomi kjennetegnes av en stadig strøm av konkurser, og en enda sterkere strøm av nyetableringer.

I disse prosessene er utdanning, arbeidsmarkedets og kapitalmarkedets organisering av sentral betydning. Og fordi prosessene er besværlige for mange mennesker, må det også etableres institusjoner som skaper sosial og politisk aksept for fornyelse. Dette omtaler Eliasson som sosialforsikringssystemet.

Eliassons hovedanliggende er at utdanning, arbeidsmarkedets organisering og sosialforsikringssystemet, som alle er sentrale for industriell fornyelse og økonomisk vekst, i stor grad er monopolisert til et offentlig anliggende. De er beskyttet mot konkurranse, og avskjæres dermed for egen del av en naturlig, løpende forbedring av produkt-

tilbudet, hvilket i sin tur hemmer fornyelsestakten i næringslivet. Den viktigste næringspolitiske oppgaven hevder Eliasson derfor er å utsette disse offentlige monopolene for konkurranse, det vil si å slippe private aktører inn i hele skolesystemet, å avregulere arbeidsmarkedet, samt å gjøre majoriteten av den arbeidsføre befolkningen økonomisk ansvarlig for sine egne pensjoner, sin egen arbeidsledighetsforsikring og sin egen sykeforsikring.

Disse normative anvisningene har ikke trukket markedssvikt eller imperfeksjoner i markedet inn i drøftingen, noe som teoretisk burde tilsi et mer omfattende offentlig engasjement enn det Eliasson anbefaler. Det kan ha sammenheng med en frykt for at offentlig styringsvikt har større negative effekter på fornyelse og økonomisk vekst enn forekomsten av svikt eller imperfeksjoner i markedet. I hvert fall mener Eliasson at vi generelt begriper lite av hva som faktisk foregår når det gjelder fornyelsesprosessene i samfunnet. De representerer et bredt sett av mikroinitierte eksperimenter, hvor vi antar at nyetableringer og småforetak er viktige, uten at vi vet særskilt mye om fenomenet som sådan. Framfor alt vet vi ikke hva politikerne skal rådes til å gjøre, utover mer intetsigende å si at nyskapingen må øke. Derfor er oppmerksomhet omkring institusjonene som rammesetter for forretningslivets disposisjoner så viktig, ifølge Eliasson

Artikkelen til *Lars Mathiesen* drøfter tiltak som kan styrke konkurranseevnen i europeiske økonomier og derigjennom redusere arbeidsledigheten. Tilnærmingen er økonomifagets betraktninger om eksternaliteter og homogene produkter, koplet opp mot perspektiver på dynamiske industrielle miljøer. Konkurranseevne anses som et resultat av hvordan produksjonsfaktorer utvikles og tas i bruk, og ikke bare av deres pris. Følgelig blir kompetanse og organisering vesentlig, både innen bedrifter og bedrifter imellom, særlig innen rammen av dynamiske industrielle miljøer.

Mathiesens premiss for policy-anbefalinger er at tradisjonell næringsvirksomhet er en basis for jobbskaping i samfunnet, selv om jobbene som vil redusere arbeidsledigheten ikke vil komme i disse næringene. Særlig hovedkontorfunksjoner i disse virksomhetene og høykompetanse som knytter seg til dem, er viktige fordi de virker selvforsterkende på investeringer i realkapital og kunnskapskapital, og

fordi de således er med på å balansere sysselsettingsvekst i skjermede, tjenesteytende sektorer.

Næringspolitikken må derfor for det første ta utgangspunkt i hva det er som gjør bedrifter lønnsomme, og for det andre hva som må til av tiltak for å fremme sysselsettingsvekst i tjenesteproduksjon. Når det gjelder det siste, pekes det på behovet for å vri beskatning bort fra arbeidskraft og over til naturressurser. Holdningsendringer er trolig også påkrevet når det gjelder synet på personlig tjenesteyting.

Når det gjelder dynamiske industrielle miljøer i sin alminnelighet, peker artikkelen på at politikkenes søkelys bør være på markeder og hvordan markedets funksjoner kan støttes, forbedres og utfylles. Tiltak som skal kompensere bedrifters eller næringers ulemper i markedet, enten de begrunnes med oppfostring eller strategisk betydning, bør unngås. Det er langt viktigere å treffe tiltak som stimulerer investeringer i utdanning, FoU og bedriftsnettverk, fordi det er knyttet positive eksternaliteter til slik kunnskaps- og kompetanseutvikling, og fordi det legger grunnlaget for å komme ut av de homogene produktenes svøpe, det vil si at man kan i større grad konkurrere med differensierbare produkter. Næringspolitikkenes oppgave er å bidra til å skape og spre kunnskap og kompetanse. Kompensatorisk politikk hemmer konkurransen og hindrer dermed nyskaping, noe som over tid vil føre til svekket konkurranseevne og en reduksjon i antall arbeidsplasser.

Artikkelen reiser spørsmål om vi på det holdningsmessige plan har den nødvendige aksept for entreprenører som satser mye og løper en betydelig risiko for store tap? Den peker på at vi har et behov for å se nærmere på organisering av tjenesteproduksjonen i samfunnet, ikke minst for å fremme en mer effektiv ressursutnyttelse også på disse områdene. Skatte- og avgiftssystemets innretning er i så henseende viktig. Og den peker på at vi må se nærmere på hvordan satsing på FoU bør balanseres mellom teknikk, organisasjon og marked for at satsingen skal kunne lykkes i kommersiell forstand.

Nasjonale skatteregimer og kapitalbevegelser

Peter Birch Sørensen foretar i sin artikkel en økonomisk drøfting av hvordan tiltakende internasjonalisering, eller integrasjonsprosessen,

påvirker landenes skatte- og avgiftsregimer. Drøftingen er i hovedsak prinsipiell og teoretisk, og ledsages av empiri for å illustrere i hvilken grad en utvikling i retning av internasjonal skatte- og avgiftsharmonisering kan sies å gjøre seg gjeldende.

Innledningsvis påpeker Sørensen at data om størrelsen på offentlig sektor, og om skatte- og avgiftstrykket i samfunnet, neppe gir grunn til å vente noe større press på skatte- og avgiftssystemet i Norge enn i de øvrige landene i nordvest-Europa. Når kapitalen og arbeidskraften blir mer mobil, reises likevel spørsmålet om det blir vanskeligere å beskatte kapitalinntekt og å opprettholde en betydelig progresjon i beskatningen av arbeidsinntekt.

Sørensen understreker at det er et åpent spørsmål hvorvidt større mobilitet av kapital (og for den saks skyld arbeidskraft) gir økonomiske effektivitetsgevinster. Det skyldes at det internasjonale systemet for kapitalbeskatning baserer seg på at kapitalinntekten beskattes i det landet hvor den tjenes. Økt kapitalmobilitet bidrar nødvendigvis til å utlikne forskjeller i avkastningen etter skatt på prosjekter som blir gjennomført i de enkelte land. Men når skattesatser varierer mellom land, betyr ikke det at investeringsprosjektenes avkastning før skatt utliknes, og det er bare når så er tilfelle at man med sikkerhet kan snakke om en samfunnsøkonomisk gevinst.

Ukoordinert skattekonkurranse landene imellom betyr likevel ikke at kapitalbeskatningen må avvikes for at landene skal kunne tiltrekke seg investeringskapital. Skattekonkurransens logikk tilsier imidlertid at det først og fremst er de mer immobile innenlandske produksjonsfaktorene som vil bli gjenstand for beskatning. Dette gjelder i særlig grad natur og eiendom, det vil si grunneiere og grunnrente, og også langt på vei arbeidskraft, som også er forholdsvis lite mobil. Finansiell kapital må derimot allerede regnes som nærmest perfekt mobil, hvilket tilsier at den vanskelig lar seg skattlegge uten internasjonal koordinering. Realkapitalen vil på sin side neppe noensinne kunne regnes som fullstendig mobil, selv om tidsaspektet er viktig ved betraktning av realkapitalens grad av stedsbundethet. Uansett er det forhold som taler for at man kan opprettholde en viss beskatning av realkapitalen selv i en verden uten restriksjoner på kapitalbevegelser. Det er likevel grunn til å reise spørsmålet om internasjonal økonomisk

integrasjon vil føre til et nedadgående press på skattenivået, fordi hvert enkelt land kan komme til å forsøke å tiltrekke seg mobile skattebaser ved å redusere landets skattesatser sammenliknet med utlandets. Data om utviklingen i marginalsattesatser i ulike land siden 1980 viser at disse klart er redusert, men at det ikke er noen tegn til konvergens i satsene. Samtidig er skattebasen økt. Empiriske observasjoner tyder likevel klart på at kombinasjonen av økt økonomisk integrasjon og desentral skattemyndighet medfører skjerpet skattekonkurranse, som bremser de enkelte jurisdiksjoners mulighet for å oppkreve skatter. I en verden med stigende skattekonkurranse foreligger dermed følgende opsjoner for små land med en åpen økonomi når de skal hente inn offentlige inntekter:

- Legge økt vekt på beskatning av immobile skattebaser, som naturressurser og fast eiendom.
- Skille beskatning av personinntekt og kapitalinntekt, dvs. i tråd med den siste skattereformen.
- Endre selskapsskatten, hvor en for ikke å diskriminere mot egenkapitalfinansiering kan innrømme selskapene fradragsrett for en normalforrentning av den investerte egenkapitalen. Dette kan eventuelt hentes inn ved å oppheve lempningene for dobbelskatt til innenlandske aksjonærer.
- Øke brukerbetalingen av offentlige ytelser.

Dersom man har fordelingspolitiske betenkeligheter i forhold til en slik omlegging av skattestrukturen, er det eneste reelle alternativet å arbeide for en bedre internasjonal koordinering av skattepolitikken innenfor rammene av et forpliktende internasjonalt samarbeid. Da åpnes flere skattemuligheter.

III Næringspolitikken kunnskapsmessige status

Hensikten med denne antologien er å bidra til å etablere en faglig status for den næringspolitiske debatten. De enkelte innleggene som følger, og som vi allerede kort har omtalt, tar opp ulike forhold og sam-

menhenger som angår næringspolitikken, selv om alle relevante aspekter på langt nær er eksplisitt behandlet. Det gjelder for eksempel arbeidsmarkedet og forholdet mellom partene i arbeidslivet, på den enkelte bedrift og i næringslivet som helhet. Likevel tillater vi oss med basis i disse bidragene og hva vi kjenner fra faglitteraturen og debatten ellers, i det følgende å trekke noen konklusjoner om næringspolitikkenes kunnskapsmessige status.

Stor samstemmighet i overordnet forståelse

Det synes å være rimelig stor faglig samstemmighet om sentrale sammenhenger og normative anvisninger så lenge verdiskaping og næringspolitikk diskuteres på et mer abstrahert, prinsipielt plan. *Fornyelse* anses ganske allment som avgjørende for at bedrifter skal kunne videreutvikle sin konkurranseevne og for at et samfunn skal ha økonomisk vekst. Det er videre bredt erkjent at fornyelse mest hensiktsmessig skjer innenfor rammen av et *markedsbasert system*, hvor det *offentliges oppgaver* og engasjement primært defineres av behovet for å *konstituere markedet*, og av behovet for å *korrigere markedssvikt og imperfeksjoner*. Det er også behov for ordninger som bidrar til å *skape sosial forståelse og aksept* for fornyelsens konsekvenser, slik at kort-siktig motiverte tiltak ikke undergraver fornyelsesprosessenes positive effekter som først summerer seg til noe vesentlig over tid (jf utviklingen i kommandøkonomiene i Øst- og Sentral-Europa). Omstillingskostnader må følgelig fordeles slik at ikke noen få, det være seg enkeltpersoner, befolkningsgrupper eller lokalsamfunn, må bære alle byrdene alene. Entreprenørene i disse prosessene bør heller ikke mistenkeliggjøres eller stemples.

Alle synes også enige om at *kunnskapsproduksjon*, eller kompetanseutvikling, i en eller annen forstand er en vesentlig faktor i all verdiskaping, og den vesentlige faktor når det gjelder å drive og lykkes i fornyelsesprosessene som finner sted. Kunnskapsproduksjon er dessuten eksempelet framfor noen på produksjon som i økonomisk forstand er beheftet med *positive eksternaliteter*, det vil si gevinstene av økt kunnskap er ikke forbeholdt dem som satser ressurser på å utvikle den. Offentlig engasjement, eller en aktiv næringspolitikk, er

derfor påkrevet for å korrigere markedstilpasninger som ellers ville ført til en underinvestering i utviklingen av kunnskap og kompetanse.

Kunnskapsproduksjon og kompetanseutvikling, og dermed også fornyelse, er videre ansett for å være særs *komplekse fenomen*. Det dreier seg om eksperimentelle prosesser hvor vitenskapsbasert teori og erfaringsbaserte ferdigheter og praksiser kombineres med ideer som prøves ut i form av nye produkter, produksjonsprosesser eller organisasjonsmåter. Således spiller formell utdanning og aktiv forskningsinnsats en rolle, såvel som innlærte ferdigheter, praktiske erfaringer og mer tilfeldig læring. Bedrifters arbeid med å oppgradere kompetansen de rår over, vil følgelig innebære at det fokuseres på samhandlingen mellom eiere, ledelse og ansatte med sikte på å motivere mobiliseringen av interne ressurser og å trekke veksler på samspillet til kunder, konkurrenter, leverandører og kompetansemiljøer av ulik art. Poenget er å fange inn og nyttiggjøre seg det som litteraturen omtaler som eksternaliteter i kunnskapsproduksjonen.

Det virker også lite kontroversielt å hevde at spesialisering og arbeidsdeling mellom bedrifter er grunnlaget for slike eksternaliteter, som særlig hentes ut ved at bedrifter med ulike typer spesialkompetanse rent kommersielt koples sammen. Slike koplinger omtales i litteraturen på flere måter – som nettverk, clusterer eller industrielle miljøer. Uansett hva de kalles, er poenget at behovene og mulighetene for fornyelse i særlig grad skapes og formidles i slike sammenkoplinger. Kunnskapsproduksjon og kompetanseutvikling framstår som en *kumulativ prosess*, som oftest også er inkrementalistisk i sin karakter. Fornyelse er derfor først og fremst snakk om mange mindre forbedringer som løpende finner sted. Faktorene som spiller inn er imidlertid mange, og de inngår i komplekse og uoversiktelige årsakssammenhenger. De knytter videre an til mange *forskjellige politikkområder*, hvilket ganske unisont avstedkommer en generell anvisning om at ulike sektorpolitiske tiltak bør koordineres i en næringspolitisk sammenheng.

Faglig uklarhet når næringspolitikken skal konkretiseres

Vurderinger og anbefalinger blir langt mindre samstemte og klare når vi skal gå mer detaljert eller spesifikt til verks. Det er *ingen enkelt-faktorer eller årsakssammenhenger* som allment pekes ut som de mest vesentlige for å sikre en omfattende og godt fundert fornyelse, eller som i norsk sammenheng må anses som særlig kritiske. Dermed blir det til dels også stort sprik i de operative anbefalingene som fremmes i den næringspolitiske debatten.

Dette spriket framgår forsåvidt av sammenfatningen vi allerede har gjort av bidragene til denne antologien, selv om vi må erindre at bidragsyterne har fått ulike temaer å skrive om. Hovedpoengene i de ulike bidragene impliserer likevel at det ikke er noe omforent syn på hva som må regnes som de sentrale faktorene for å fremme en god, langsiktig økonomisk utvikling for en liten, åpen økonomi som den norske. Konkurransesevne er riktignok et begrep som ofte anvendes i slike sammenhenger. Likevel er det uklart hvilke forhold som i særlig grad avgjør om en bedrift har god eller dårlig konkurransesevne. I bunn og grunn framstår en bedrift som konkurransedyktig når den over tid klarer å oppnå gode økonomiske resultater. Men bak dette ligger mange faktorer som inngår i *uoversiktlige og komplekse årsakssammenhenger*. Det dreier seg i mer fundamental forstand om hvordan eiere, ledelse og ansatte evner å samspille seg imellom og i forhold til en hel rekke ulike aktører i omgivelsene (kunder, leverandører, konkurrenter, finansinstitusjoner, kompetansemiljøer, næringsorganisasjoner, fagbevegelse og myndigheter) for å styrke sine inntektsmuligheter og effektivisere sin ressursbruk.

Men om noen, og eventuelt hvilke, av disse aktørrelasjonene er viktigere eller mer kritiske enn andre for enkeltbedrifters utvikling, vet vi lite om. Vi vet heller ikke om det er visse grupper innenfor de ulike aktørtypene som er særlig vesentlige for videreutviklingen og oppgraderingen av bedrifters konkurransefortrinn. Hvilken rolle spiller for eksempel ulike typer eierskap, hvem som eier og hvordan det utøves? Det foreligger ingen overbevisende dokumentasjon om hvilke eierformer som måtte egne seg best til å møte bestemte forretningsmessige krav og utfordringer. Eierskapets betydning og de ulike eierforme-

nes sterke og svake sider er derfor et viktig tema for videre forskning og utredning.

Problemet med å være særlig konkret i å anvisе hvordan spesifikke næringspolitiske tiltak bør utformes, har også sammenheng med at man faglig sett er *uenige om viktige prinsipper* for det næringspolitiske opplegget. Den rådende norm for dagens politikkutforming er næringsnøytralitet, noe blant andre Reinert og Reve fraråder. Fravikelsen av dette prinsippet må imidlertid skje på et sterkt skjønnsmessig grunnlag. Om man likevel blir enige om hva som skal prefereres, står man videre overfor et problem med å *skille prinsipielt ulike tiltak i praksis*. Man frarår generelt kompensatoriske tiltak som dekker over dårlig konkurranseevne, og anbefaler kompetanseutviklende tiltak. Men hvordan avgjør vi at det man velger å benevne som støtte til utvikling og spredning av kompetanse, ikke faktisk er å regne for subsidier som dekker over svak konkurransekraft i den næringen eller bedriften som man har valgt å preferere? Vi mener derfor at et annet viktig tema for videre forskning og utredning er hensiktsmessigheten ved prinsippet om næringsnøytralitet, og hvordan en eventuell oppgivelse av dette prinsippet bør komme til praktisk anvendelse.

Vanskelighetene med å være konkret i de næringspolitiske anvisningene har videre sammenheng med at den generelle debatten er frikopleet en samlet vurdering av det som faktisk finner sted i næringspolitikkenens navn, noe som trolig først og fremst skyldes *lite overskuende detaljkunnskap*. På det overordnede plan er næringspolitikken gjensstand for endringer som kan begrunnes i de mer prinsipielle overlegningene som fagstatus trekker opp: Samlingen av næringsrettet finansiering i SND er for eksempel et uttrykk for at man ønsker å koordinere den offentlige innsatsen bedre og gjøre det enklere for bedriftene som søker denne. Tilsvarende representerer samordningen av forskningsinnsatsen i NFR, og Reform 94 på utdanningssiden, tiltak som direkte vedrører noe av kjernen i framtidens verdiskaping: kunnskapsproduksjon og -spredning. Men om selve opplegget og gjennomføringen av tiltakene er det langt mindre å hente på rent faglig grunnlag. I det hele tatt er vår kunnskap om næringspolitiske tiltak på det bedriftsrettede planet begrenset. Det gjelder både organiseringen av og samspillet mellom ulike tiltak, ikke minst på regionalt nivå (kommunalt og fylkes-

kommunalt, og hvordan tiltakene faktisk fungerer. Mange har kunnskap om enkeltdeler av virkemiddelapparatet, men få har helhetlig oversiktskunnskap. Dette er derfor et annet viktig tema for framtidig forskning og utredning om næringspolitikk og bedrifers konkurranseevne.

Liten samstemmighet i anvisningen av næringspolitiske tiltak skyldes selvsagt også *ulike ideologiske holdninger* i synet på fordelingen av oppgaver og ansvar mellom individer og offentlige myndigheter. Noen påpeker at kompleksiteten i disse prosessene er så stor at det beste offentlige myndigheter kan gjøre foruten å konstituere markedet, mer eller mindre er å holde seg unna det som foregår. Andre, derimot, mener det offentlige har viktige oppgaver å fylle, både med tanke på å fremme markedets funksjonsmåte og når det gjelder å etablere ordninger som sikrer oppslutning om fornyelsens konsekvenser også på kort sikt. Så selv om man enes om kompleksiteten og uoversikteligheten i fornyelsesprosessene, vil likevel de politiske anvisningene lett kunne variere alt etter rådgiverens ideologiske ståsted.

Det praktiske svar på at det i faglig forstand er vanskelig å være særlig presis i de næringspolitiske anvisninger, synes derfor å være at næringspolitikken baserer seg på en form for *stegvis opportunisme*: innenfor visse overordnede retningslinjer, eller slingrekanter, skal et mangfold av bedrifter og ideer få prøve seg fram. Flere veier er mulige. Det offentliges oppgave er å påse at institusjoner som bidrar til å bevege utviklingen i riktig retning er på plass, og å bistå med konkrete tiltak på mange ulike områder som man mener understøtter og tilrettelegger disse prosessene. Tiltakene justeres så gradvis etter hvert som erfaring vinnes. Det virker når alt kommer til alt som en ganske fornuftig praksis.

Nasjonal handlefrihet i næringspolitikken

Selv om det er vanskelig å være særlig konkret og spesifikk i de næringspolitiske anvisningene, er det likevel mulig å trekke noen konklusjoner om hvilken handlefrihet små land med en åpen økonomi har i sin næringspolitikk. Vi tenker da på næringspolitikk i forhold til sekundær- og tertiærnæringene og ser bort fra bindinger som Norge og

andre land bevisst har gått med på å pålegge seg selv: ingen ensidig innføring av toll, importkvoter og selektiv næringsstøtte.

Vi har i det foregående framhevet at fornyelsesprosessene bør bestemme den næringspolitiske agendaen. I så henseende må produksjon og spredning av kunnskap og kompetanse stå sentralt. Fornylsesprosessene drives fram av i hvilken grad enkeltpersoner, bedrifter og offentlige institusjoner evner å motiveres til å utvikle, spre og tilegne seg kunnskap og kompetanse, og av at de tar den i bruk. Resultatene avhenger med andre ord i stor grad av holdninger og motivasjon. Det bør åpne for store muligheter til å utforme næringspolitiske tiltak nasjonalt, så lenge de ikke innebærer betydelige pekuniære overføringer fra myndighetene til enkeltbedrifter eller spesielle bransjer.

Når det så gjelder skatter og avgifter i forhold til næringsvirksomhet, legger den økonomiske integrasjonen åpenbare føringer på politikken som hvert enkelt land kan følge, i hvert fall hvis man har ambisjoner om en høy og økende verdiskaping nasjonalt. Med internasjonal økonomisk integrasjon og ukoordinert politikkopptreden følger en skattekonkurranse som reduserer landenes muligheter til å innkreve skatter. Det offentliges inntekter må samtidig i økende grad rettes mot å skattelegge mer immobile skattebaser, som naturressurser og fast eiendom, og mot økt vekt på brukerbetaling av offentlige ytelser. Full harmonisering av skattesatser og skattesystem er ikke påkrevet, men skattegrunnlaget for det offentlige vil definitivt innsnevres, og inntektsmulighetene isolert sett svekkes. Ved siden av fortsatt økonomisk vekst, synes den eneste reelle muligheten for å øke disse og motvirke uønskede fordelingsvirkninger av den ukoordinerte skattekonkurransens logikk, å arbeide for en bedre internasjonal koordinering av skattepolitikken innenfor rammene av et forpliktende internasjonalt samarbeid.

Litteratur

- Albert, M. (1991), *Capitalism contre capitalism*. Seuil
- Ohmae, K. (1990), *The borderless world. Power and strategy in the interlinked economy*. Collins
- Porter, M. (1989), *The Comparative Advantage of Nations*. The MacMillian Press

Del 1
Konkurransedyktige bedrifter
og økonomisk vekst
– hva er de sentrale faktorene?



Økonomisk vekst og konkurranseevne – hva er de sentrale faktorene?

Av Per Kleppe¹

Innledning

Jeg vil, med min bakgrunn som utreder og tidligere politiker, gjøre bruk av en pragmatisk angrepsmåte på temaet: hva er de sentrale faktorene bak økonomisk vekst og økt konkurranseevne? Det vil si at jeg tar utgangspunkt i de problemene politikerne står overfor i den norske virkeligheten, problemer som de ofte har måttet finne svar på uten særlig støtte i god økonomisk teori. Det ideelle er selvsagt at det hele tiden er et samspill mellom forskning og praksis, slik at begge parter søker å forstå hverandre. I en diskusjon som tar sikte på å kaste lys over betingelser og muligheter for en nasjonal næringspolitikk i en globalisert økonomi er et slikt samspill særlig viktig.

«En globalisert økonomi» vil jeg definere som verdensøkonomien som den ser ut i dag og som den synes å bli med de nåværende tendenser, altså en utvikling i retning av stadig færre restriksjoner på økonomiske transaksjoner over landegrensene. Konkurransen vil globalt skje på vilkår som blir stadig mer like og bruk av proteksjonistiske virkemidler vil bli redusert.

Når jeg bruker uttrykket «den norske virkeligheten», som politikerne må forholde seg til, innebærer det at i utformingen av næringspolitikken vil politikerne måtte ta hensyn til beskrankninger som forskerne ofte ikke legger til grunn for sin analyse. For politikerne henger alle former for politikk sammen. Næringsministeren og de stortingsrepresentantene som spesielt steller med næringspolitikk, vil ikke vurdere disse spørsmålene isolert fra politikken for øvrig. De er nødt til å ta

¹ Bearbeidet versjon av innlegg på Lysebu-høringen 21. juni 1994

hensyn til herskende oppfatninger i det politiske miljøet, spesielt når disse faller sammen med vurderinger som har støtte i et flertall i folket. Noen av disse oppfatningene er tidsbestemte eller uttrykk for snevre gruppeinteresser, og de bør kunne gjøres til gjenstand for en kritisk analyse. Andre prioriteter er mer grunnleggende, for eksempel den vekten som det store flertallet i Norge legger på likestilling og utjamning. Slike grunnleggende vurderinger må politikerne legge til grunn ved utformingen av politikken. Amerikanske økonomer kan for eksempel gå inn for store inntektsforskjeller for å stimulere til økt produktivitet, uten å komme i særlig konflikt med rådende oppfatninger i det amerikanske samfunnet. I Norge ville slike forslag møte motstand i brede grupper. Vi må derfor spørre hvilke *andre* virkemidler vi kan nytte for å oppnå en tilsvarende produktivitetsvekst.

Det er heller ikke likegyldig *hva* slags vekst som oppnås. Vekstens innhold og konsekvenser kritiseres fra et økologisk utgangspunkt. Det er en kritikk som politikerne må ta hensyn til. Med bakgrunn i den nåværende høye arbeidsløsheten, legger et flertall i Norge vekt på hva den økonomiske veksten fører med seg av flere arbeidsplasser. Forskjellig politikk kan med samme vekst føre til ulik økning i sysselsettingen. Den økte andelen eldre i befolkningen vil føre med seg en sterk økning av etterspørselen etter tjenester i sosial- og helsesektoren og på enkelte andre områder. Også på andre felter venter vi en vekst i etterspørselen etter tjenester. Vi kommer ikke utenom en debatt om hvor denne økte tjenesteproduksjonen bør komme, i offentlig eller privat sektor.

Etterkrigstidens økonomiske vekst i Norge

Den økonomiske veksten i Norge har i den tiden som har gått siden 1945, i store trekk fulgt samme mønster som utviklingen i andre vesteuropeiske land. På visse punkter skiller utviklingen i Norge seg fra det som ellers er vanlig, noe som særlig har sammenheng med ulik tilgang på naturressurser. Mens bruk av naturressurser har spilt en stadig mindre rolle for den økonomiske veksten i praktisk talt alle andre vesteuropeiske land (unntatt Island), har naturressurser forblitt en vik-

tig vekstfaktor i Norge. Tradisjonelt har det dreid seg om tømmer, fisk, malm og vannkraft, men i de siste par tiårene har olje- og gassutvinningen ført til en forlengelse av perioden med ressursavhengighet som sentral vekstfaktor i norsk økonomi. Olje og gass er ikke-fornybare ressurser, og vil etter hvert tømmes ut. Atskillig tidligere enn dette tidspunktet vil ikke olje og gass lenger bidra til veksten. På lengre sikt er det vel bare fiskeforedling, inklusive fiskeoppdrett, av de ressursbaserte næringene som vil kunne bidra til landets økonomiske vekst. Selv om vi fremdeles befinner oss midt i olje- og gassperioden, bør vi planlegge for en framtid da denne virksomheten ikke lenger bidrar til veksten. Det tar tid å utvikle nye virksomheter. Når vi kommer dit, en gang i neste århundre, får Norge om lag de samme vilkårene og problemene som andre vesteuropeiske land.

Om vi ser bort fra den spesielle norske ressursavhengigheten, har faktorene bak veksten i Norge siden 1945 store likheter med det som er skjedd i Vest-Europa ellers. La meg kort nevne de viktigste av dem:

- Flytting av arbeidskraft fra mindre produktive til mer produktive næringer. Det typiske eksemplet er flyttingen fra jordbruk til industri og tjenesteyting, men i mindre målestokk fant noe lignende sted under oppbyggingen av oljevirksomheten i Norge i 1970- og 80-årene.
- Realinvesteringer i produktiv kapital, inklusive infrastruktur. De norske bruttoinvesteringene utgjorde lenge en uvanlig stor andel av BNP, men Odd Aukrust påpekte allerede i 1950-årene at investeringene i Norge hadde relativt lav avkastning. Investeringer kan altså gi varierende bidrag til veksten.
- Innovasjoner i form av bedre produkter og produksjonsmåter. I 1950- og 60-årene tok Vest-Europa igjen det tekniske forspranget som USA hadde fått i 1940-årene («catching up»). Mange av innovasjonene ble importert (i 1966 ble 50 % av aksjene i ASV solgt til det kanadiske selskapet ALCAN blant annet med den begrunnelsen at ASV ikke hadde fulgt med i den teknologiske utviklingen i aluminiumsindustrien). I tillegg ble det lagt større vekt på egen forskning og utvikling, noe som i Norge blant annet fikk uttrykk i opprettelsen av forskningsrådene og en rekke institutter.
- Forbedring av arbeidskraftens kvalitet. Grunnutdanningen ble forlenget, og stadig flere tok videregående utdanning. Voksenopplæringen ble bygd ut, blant annet med en omfattende kursvirksomhet i «nyttige» fag.

- Bedre markedsadgang. GATT-rundene (den første i 1947) førte til omfattende tollnedsettelse. EEC, EFTA og frihandelsavtalene mellom EF og EFTA-landene førte etter hvert til frihandel for industrivarer i Vest-Europa. Konkurransen økte og førte til en langt sterkere spesialisering i industrien enn tidligere, særlig i små land som Norge.

Den norske næringspolitikken var stort sett ad hoc-preget og ikke særlig langsiktig. Langt større ressurser ble satset på å beskytte tapere enn på å bedre vilkårene for mulige vinnere. En viktig del av politikken var bruk av et omfattende system av statsbanker, men ved den subsidieringen av kreditt som ble benyttet, kan det ha funnet sted en vridning til fordel for mindre lønnsom virksomhet. Staten satte i denne perioden inn betydelige ressurser for å påvirke vekstens omfang og retning, men det skjedde i liten grad ved hjelp av modeller som omfattet alle relevante mål og midler.

Konkurranseevnen

Før jeg går inn på hvordan vekstbildet ser ut for årene som kommer, vil jeg kommentere et begrep som spilte en betydelig rolle i debatten om disse spørsmålene, nemlig «konkurranseevnen».

Når begrepet gjelder konkurranseevnen til en bedrift eller en gruppe av bedrifter, kan det gis et relativt lett forståelig innhold. Alle de forholdene som virker inn på bedriftens eller gruppens evne til å konkurrere innenlands og utenlands, kan tas i betraktning og analyseres, siden det dreier seg om sammenhenger som er forholdsvis oversiktlige. Mye av den tradisjonelle bedriftsøkonomiske analysen dreier seg om slike problemer. Spranget fra slike mikroanalyser over til vurdering av et lands konkurranseevne, er derimot vanskelig. De såkalte Porter-studiene utdyper kunnskapen om hva som gjør en bedrift eller «klynge» av bedrifter mer konkurransedyktige, med vektlegging av en rekke forhold omkring bedriften: det industrielle miljøet, krevende kunder, krevende myndigheter, en krevende arbeidsstokk osv. Men slike analyser av bedrifter og bedriftsgrupper lar seg ikke lett, i hvert fall ikke på en klar og overbevisende måte, aggregeres opp til en vurdering av

de faktorene som påvirker et lands konkurranseevne, som igjen kan danne grunnlag for næringspolitikken (se Lommerud 1992).

Alle forsøk på å beskrive *hele* næringslivets evne til å konkurrere med utenlandske bedrifter vil innebære store måleproblemer. Alle analyser av bedrifters og bransjers konkurranseforhold viser at det vrirmer av faktorer som er spesielle nettopp for den enkelte bedriften og den enkelte bransjen. Det som er viktig for én bransje, er mindre viktig for en annen. De faktorene som på denne måten er viktige for konkurranseevnen, endrer seg også over tid. Omstilling og innovasjoner kan bedre evnen til å konkurrere, men hvordan skal man kunne presse inn slike forhold i enkle gjennomsnitt for hele næringslivet? «Et lands konkurranseevne er mer enn produksjonskostnader i en næring. Omstilling og produktutvikling er like viktig. Ved å måle utviklingen i produksjonskostnader, uten noen form for korreksjon, uttrykkes evnen til fortsatt å produsere det vi produserer i dag» (Askildsen 1987). Tilsvarende problemer står vi overfor når vi skal finne sammenlignbare tall for våre handelspartnere, ikke bare for ett år, men for en årrekke.

I praksis har man søkt å måle alt dette ved endringer i RLPE, de relative lønnskostnader pr. produsert enhet i industrien. Denne størrelsen måler endringene i tre faktorer: gjennomsnittet av industriarbeiderlønningene, et mål for produktivitetsutviklingen i hele industrien og valutakursen. Dette ses i forhold til et veid gjennomsnitt for tilsvarende tall for Norges handelspartnere. Det svakeste ledd i RLPE er produktivitetsmålet, som skal beskrive hva som «gjennomsnittlig» skjer i hele industrien når det gjelder evnen til å produsere. Som utgangspunkt for næringspolitikk er dette produktivitetsmålet av liten verdi, det er nyttigere å se på hva som skjer på bedrifts- og bransjenivået. Derfor er RLPE i praksis blitt et mål for hvordan de relative lønnskostnadene utvikler seg. Dette er viktig for konkurranseevnen, men det gir ikke på noen måte et fullstendig bilde av konkurranseutviklingen.

Sysselsettingsutvalget (NOU 1992:26), som jeg ledet og som avga sin utredning i august 1992, er blitt kritisert fordi det la for stor vekt på dette målet for konkurranseevne, eller rettere sagt, gav en begrenset nominell lønnsstigning en nøkkelrolle i den «nasjonale strategi for økt sysselsetting i 1990-årene» som utvalget la fram forslag om. Jeg er enig i den delen av kritikken som går ut på at utvalget ikke la nok

vekt på næringspolitikken, noe som hang sammen med tidspress og mangel på bidrag fra personer med særlig innsikt på dette området. Utvalgets forslag dekket imidlertid et stort felt ved siden av lønnspolitikken. I hovedsak var opplegget makroøkonomisk, noe som gjorde det lett å innpasse forslagene i nasjonalbudsjett og langtidsprogram. Det sistnevnte har da også skjedd, slik at utvalgets opplegg, under navnet «solidaritetsalternativet», nå er en del av regjeringens politikk. Problemet med næringspolitikken er blant annet at den i stor grad gjelder mikroøkonomi og derfor ikke så lett lar seg innpasse i de makroøkonomiske modellene som nasjonalbudsjettet og langtidsprogrammet gjør bruk av, og som også Sysselsettingsutvalget benyttet.

Når det gjelder lønnspolitikken, var Sysselsettingsutvalget oppmerksom på at industriarbeiderne i dag utgjør et mindretall av de ansatte i næringslivet og sannsynligvis også et mindretall i mange industribedrifter. Det ville derfor ha vært mer representativt for hele industrien å hatt lønnstall for både arbeidere og andre grupper. Dette måtte vi imidlertid la ligge på grunn av mangel på sammenlignbare data for andre land. Siden industriarbeidere i Norge er relativt godt betalt sammenlignet med arbeidere i land lenger syd i Europa, mens funksjonærer og enda mer ingeniører og siviløkonomer ikke har samme gode relative lønnsposisjon, gir antagelig de nåværende mål for konkurranseevnen overfor utlandet et for ugunstig bilde av kostnadssituasjonen i norsk næringsliv. Men selv om man korrigerer for slike forskjeller i forhold til utlandet, ligger det norske næringslivets lønnskostnader klart i overkant av nivået i Vest-Europa ellers. Det motiverer en fortsatt «moderasjonslinje» i lønnspolitikken. Utvalget la også vekt på LOs ønske om å føre videre den «solidariske lønnspolitikken», med begrensede lønnsforskjeller mellom de ulike gruppene. Denne politikken bidrar til at «lavtlønnsgruppene» blir relativt bra betalt i Norge. En slik politikk lar seg lettere gjennomføre om en ønsket reell levestandard kan oppnås med lavest mulige nominelle lønnstillegg, altså med en «moderasjonslinje».

De som studerer bedriftenes forhold i mikro, vil ikke så lett oppdage lønnsutviklingens betydning for bedriftenes konkurranseevne. I mange bedrifter utgjør lønninger til egne ansatte en liten del av de samlede utgifter, men som andel av samlet faktorinntekt i Norge utgjør lønnin-

gene (inkl. arbeidsgiveravgift) ca. 70 %. Det er av betydning for bedriftenes samlede kostnader om lønningene i resten av samfunnet (inklusive offentlig sektor) øker meget eller lite. Det virker blant annet inn på innsatsfaktorenes priser.

For utviklingen av RLPE spiller også valutakursen en rolle. En fastkurspolitikk, som Norge førte under ecu-tilknytningen og som vi i realiteten fremdeles fører, bør bidra til at arbeidslivets parter innser at devaluering ikke vil bli benyttet for å «løse» de problemene som en uforsiktig lønnspolitikk kan bringe oss opp i. I perioden 1977–86 gjorde Norge bruk av devaluering ved en rekke tilfeller, men en samlet vurdering viser at de ikke virket etter hensikten. Inflasjonstilbøyeligheten ble styrket av denne politikken, og næringslivet fikk ikke de stabile rammevilkårene som er viktige for konkurranseevnen. Et godt investeringsmiljø i Norge, med rimelig lave renter, er avhengig av at vi greier å holde fast på en fastkurspolitikk. Men det vil avhenge av at de nominelle lønningene viser en svak vekst.

Markedsadgangen

En gunstig kostnadsutvikling vil bidra til økt konkurranseevne og dermed til bedre vekstmuligheter. En annen viktig vekstfaktor er minst like god adgang til markedene som den konkurrentene har. I den perioden vi har bak oss, har nedbyggingen av handelshindringene spilt en viktig rolle for effektiviseringen og spesialiseringen av næringslivet, særlig i små land med begrensede hjemmemarkeder. Den globaliseringen av økonomien som vi nå er inne i, vil bidra til enda sterkere konkurranse og spesialisering.

Av særlig betydning for norsk næringsliv vil adgangen til vårt «nærmarked», Vest-Europa, bli. Det er ikke likegyldig hvordan tilknytningen til det store europeiske markedet blir. Jeg vil ikke i denne sammenhengen åpne noen debatt om norsk medlemskap i EU, men ut fra en rent økonomisk synsvinkel er det neppe tvil om at investorer og næringslivet ellers vil oppfatte medlemskap som noe langt tryggere og mer forutsigbart enn EØS, som kan sies opp av hver av partene med

ett års varsel og som ikke omfatter flere av de viktige europeiske fellesordningene, blant annet den fremtidige valuta- og pengepolitikken. Et fast forhold til EU, med de samme rettighetene og pliktene som de øvrige vesteuropeiske landene, hører med til de stabile rammevilkårene som de fleste norske næringslivsledere ønsker seg for årene framover.

Fremtidens marked ligger ikke bare i Europa. De raskest voksende markedene finnes i andre deler av verden, og dette forholdet antas å bli mer aksentuert i årene som kommer. Uruguay-runden i GATT førte til bedre markedsadgang, ikke bare for industrivarer, men også for jordbruksvarer og tjenester. Norsk næringsliv får mer konkurranse på sitt hjemmemarked, men på den andre siden åpner det seg nye markedsmuligheter for konkurransedyktig norsk produksjon.

Investeringene

Investeringene i næringslivet vil uten tvil spille en sentral rolle i utviklingen av fremtidens produksjonssystem i Norge. Vi har vært vant til at en stor del av slike investeringer er blitt lokalisert hit fordi de var bundet til utnyttelse av naturressurser. Akkurat nå veier investeringene i olje- og gassvirksomhet meget tungt i de samlede investeringene, men vi vet at dette bildet etter hvert vil endre seg. Andre typer næringsvirksomhet, som ikke behøver å lokaliseres til Norge, får gradvis større betydning, også for sysselsettingsutviklingen. Hvilke faktorer vil veie til fordel for lokalisering i Norge? Svaret vil sikkert variere etter type investering, men følgende momenter må antas å få betydning: sikker markedsadgang for produktene, lav kostnadsvekst, stabile valutaforhold, gode finansieringsbetingelser – med et lavt rentenivå, gode serviceforhold og, ikke minst, en godt kvalifisert arbeidsstokk. Det siste kan i mange tilfeller vise seg å bli det viktigste vilkåret. Det er ikke for ingenting at mange taler for å utvide investeringsbegrepet til å omfatte «investering i menneskelig kapital».

I mange tilfeller vil lokalisering i Norge antagelig konkurrere med andre alternativer som oppfattes som omtrent like gode. Det er ofte tilfældigheter som avgjør slike lokaliseringer, som kanskje kan bli ki-

men til nye, interessante industrimiljøer. Det kan være investorens hjemsted eller den regionen han kommer fra, som blir valgt. Det er viktig å få norske investorer til å velge Norge, også når de i fremtiden får mulighet til å lokalisere sine investeringer hvor som helst i verden. De momentene jeg har nevnt ovenfor, gjelder selvsagt også for norske investorer. Å utvikle gode etableringsmuligheter er en viktig del av fremtidens næringspolitikk. Den støtten som gis til opprettelse og utvikling av «nettverk» mellom småbedrifter, er et eksempel på fornuftige tiltak i den sammenhengen. Et slikt tiltak er det all grunn til å bygge videre ut.

Et fleksibelt arbeidsmarked

Et merkelig fenomen som man har sett i flere europeiske land, er at selv med stor generell arbeidsløshet er det vanskelig å skaffe kvalifiserte folk til nye typer virksomhet. De arbeidsløse har ikke de rette kvalifikasjonene, eller de bor ikke der hvor de nye jobbene kommer. Arbeidsmarkedet er ikke fleksibelt nok til å kunne møte kravene fra et næringsliv under sterk omstilling. Det ideelle ville være at arbeidskraften ble omskolert for å kunne møte den nye etterspørselen, og at forholdene ble lagt til rette for at folk i større utstrekning kunne bli i stand til å flytte dit hvor jobbene finnes. En slik økt fleksibilitet i arbeidsmarkedet er blant anbefalingene i OECDs nye sysselsettingsstudie (OECD 1994).

Mangelen på relevant utdanning og svak mobilitet bidrar til at den viktigste ressursen – arbeidskraften – ikke blir tatt i bruk i den grad det er mulig. I stedet fører langtidsledighet til at store grupper etter hvert mister evnen til å gjøre en skikkelig jobb. I slike land har NAIRU, det nivået for arbeidsløshet som utløser økende prisstigning, stadig blitt høyere. Også i Norge ligger NAIRU (likevektsledigheten) nå noe høyere enn for ti år siden, men fremdeles langt lavere enn i land med større arbeidsløshet som har vart lenger. Sysselsettingsutvalget anbefaler at man også under mer «normale» forhold gjør en større innsats enn tidligere for at arbeidsmarkedet skal fungere mer effektivt, slik at ledige

får raskere og mer omfattende informasjon om ledige jobber, flyttestøtte og hjelp til å utdanne seg til en type arbeid der etterspørselen er voksende. En spesiell innsats må gjøres for eldre arbeidstakere som blir ledige, ellers er risikoen stor for at de «skvises» ut av arbeidsmarkedet og blir trygdet.

I andre land foreslås større lønnsspredning som middel til lavere ledighet. Slike forslag får ikke særlig støtte hos oss. Erfaring tyder ikke på at et slikt middel vil virke etter hensikten. For ungdom under utdanning, for eksempel lærlinger, vil det være rasjonelt å skille klarere mellom utdanningstid og egentlig arbeid, slik at bare det siste blir betalt.

Mer kvalifisert arbeidskraft

I hele perioden etter 1945 har den gjennomsnittlige utdanningstiden økt. I de siste årene har tilstrømningen vært særlig sterk til ulike former for postgymnasial utdanning, det vi gjerne kaller akademisk utdanning. Hvis denne tilstrømningen holder seg i årene framover, vil det antallet som kommer ut på arbeidsmarkedet med slik utdanning omkring år 2000, svare til om lag 40 % av de ungdomskullene som kommer ut på arbeidsmarkedet på det tidspunktet. Det vil selvsagt ennå vare lenge før hele arbeidsmarkedet har en slik andel akademikere, men dette er en interessant tendens. Enkelte er engstelige for at så mange akademikere ikke vil finne arbeid. Ådne Cappelen og Nils Martin Stølen (Cappelen og Stølen 1994) har i år lagt fram en framskriving fram til år 2000 etter utdanningstyper, og kommet til at det vil bli et stort overskudd blant annet på ingeniører. Det er betydelig usikkerhet knyttet til slike framskrivninger, ikke minst når det gjelder den fremtidige etterspørselen (Cappelen og Stølen bruker bl.a et mer pessimistisk alternativ enn «solidaritetsalternativet»). Tidligere erfaringer med slike prognoser tyder på at de sjelden slår helt til. Med store akademiskerkull vil akademikerne «invadere» uvanlige sysselsettingstyper og i en viss grad fortrenge folk med lavere utdanning. Et så stort antall akademikere vil uten tvil bidra til å presse lønnsnivået for denne gruppen

noe nedover. For næringslivet kan det bli en konkurransefordel å ha en så stor tilgang på akademikere til relativt rimelige lønninger. Hittil har innslaget av akademikere vært relativt lite i norsk næringsliv, spesielt sammenlignet med offentlig sektor. Den nye situasjonen kan også føre til at flere unge akademikere etablerer seg som næringsdrivende, noe som må hilses velkommen ut fra hensynet til økonomisk vekst og behovet for omstilling.

Sysselsettingsutvalget pekte på betydningen av en større innsats når det gjelder yrkesutdanning, særlig for å få flere lærlingekontrakter. Utvalget pekte også på voksenopplæring som et satsingsområde. På dette feltet synes Norge å gjøre en svakere innsats enn sine nordiske naboland. Slagordet «livslang læring» ble lansert for 30 år siden, men er blitt en realitet bare for et fåtall. Den opplæringen som gis som et ledd i arbeidsmarkedstiltakene, har vist seg å ha betydelige mangler. Det er behov for å få samordnet denne utdanningen bedre med den som finner sted i det vanlige skoleverket, men samtidig bør utdanningssystemet generelt bli mer rettet mot forandringene i arbeidslivet, og i større grad imøtekomme de kravene som stilles, dersom «livslang læring» skal bli en realitet. Det er bare med en slik sterkt økt innsats i voksenopplæringen at vi kan få utviklet et mer effektivt arbeidsmarked.

I denne sammenhengen vil jeg minne om at det i 1960-årene ble gjort en stor innsats – ikke minst fra OECDs side – for å utvikle modeller som skulle vise betydningen for den økonomiske veksten av satsing på investering i «humankapital». I 1950-årene hadde en rekke undersøkelser vist at det var en «reststørrelse» utenom arbeid og kapital som trengtes som forklaring av den veksten som faktisk fant sted. Utdanning måtte være en viktig del av denne «reststørrelsen», mente man. Som kjent mislyktes man med å finne stabile sammenhenger her, og forsøket på å innlemme investering i humankapital i de makroøkonomiske modellene ble oppgitt. Den forskningen om humankapital som senere har funnet sted, særlig i USA, gjelder mikroøkonomi, nemlig lønnsomheten for den enkelte ved ulike typer utdanning. Det spørsmålet som kunne reises overfor forskerne, er om det som ledd i «ny vekstteori» igjen vil bli gjort forsøk på å trekke utdanning inn i modellene som en sentral vekstfaktor.

Forskning og utvikling

Den omfattende omformingen av næringslivet og store deler av samfunnslivet ellers som vi er midt oppe i, er i stor grad en konsekvens av den forskningen og det utviklingsarbeidet som finner sted både i foretakene og ved institutter, universiteter og høyskoler. Omfanget av dette er større enn noensinne og det synes stadig å vokse, tilsynelatende uavhengig av de økonomiske konjunkturer. I de gamle industrilandene synes stadig flere av innovasjonene å være basert på langvarige og bevisste forsøk på å finne fram til nye produkter og metoder. Stadig mer av produksjonen er blitt forskningsbasert på en eller annen måte. Norge satser relativt lite på forskning og utvikling sammenliknet med de store industrilandene. Det er særlig forskningen i bedriftene som har et begrenset omfang. Noen større foretak dominerer bedriftsforskningen, men det finnes også en del forskningsintensive småbedrifter. Med den sentrale rollen som FoU spiller som motor i forandringsprosessen, er det viktig at flere bedrifter blir oppdragsgivere og kunder for institutforskningen, samtidig som vi får flere bedrifter som driver sin egen forskning og utvikling. Med den store tilgangen på akademikere, burde ikke mangelen på arbeidskraft være det store problemet. Det som av og til kan være en hindring, er den svake utdanningsbakgrunnen som mange av de nåværende lederne av mindre bedrifter har. Den kan føre til skepsis mot å ansette akademikere, og til manglende forståelse for å satse på FoU. Med den store rollen som mindre bedrifter spiller i norsk næringsliv, er dette et alvorlig problem.

Som ledd i en aktiv næringspolitikk burde det satses enda mer enn det allerede gjøres, både fra det offentlige og fra instituttenes side, på å gjøre institutforskningen lettere tilgjengelig for mindre bedrifter. Et annet virkemiddel som burde benyttes mer, er forsknings- og utviklingskontrakter mellom en offentlig institusjon og en bedrift, gjerne en mindre, om utvikling av et produkt eller en metode av interesse for institusjonen, som betaler opp til 50 % av kostnadene. Hittil er det i hovedsak Forsvaret og Televerket som har benyttet seg av dette virkemidlet, men muligheten står åpen for alle statlige og kommunale institusjoner og etater.

I 1980-årene ble det satset betydelige beløp fra statens side på såkalte «satsingsområder» i forskningen, men dette synes ikke å ha svart

helt til forventningene. Skal man igjen satse på visse forskningsområder, og i tilfelle hvilke? I Danmark har Ministeriet for erhvervspolitisk samordning (se Erhvervsredegørelse 1993) identifisert dansk næringslivs «styrkeposisjoner», altså områder der det står sterkt. Dette er områder der staten setter inn spesiell støtte, blant annet til forskning og utvikling. Er dette en vei å følge også i Norge? Opplegget minner om den norske Porter-studiens anbefaling om å satse på det man kan.

Organisasjonsmønster og samarbeidsformer

Det er velkjent at et godt arbeidsmiljø fremmer produktiviteten. Det gjelder for alle ledd i virksomheten, ikke minst på grunnplanet. En ikke-autoritær bedriftsledelse lokker fram ressurser hos medarbeiderne. Ved nye former for bedriftsledelse og bedriftsorganisasjon kan man uten tvil mobilisere menneskelige ressurser som ellers ikke ville bli benyttet. Frigjøring av menneskelige ressurser kan også bli resultatet av ulike former for samarbeid: mellom bedrifter, mellom bedrift og lokalsamfunn og mellom bedrifter og fagforeninger og yrkesorganisasjoner. Vi har stort sett ganske stabile forhold i vårt arbeidsliv, med relativt få konflikter. Det gir uten tvil norsk næringsliv et konkurransefortrinn i forhold til mange andre land. Det samme gjelder den forståelsen som norsk fagbevegelse viser for næringslivets problemer, med vilje til samarbeid om gjennomføring av omstillinger, innføring av ny teknikk osv. Alt dette må registreres som et positivt punkt for Norge på listen over fordeler og ulemper ved bedriftslokalisering.

Offentlig sektor

Det er ikke mulig å drøfte faktorer bak økonomisk vekst og økt konkurranseevne uten å ta med noen betraktninger om utviklingen av offentlig sektor, stat og kommuner, som sysselsetter mellom en fjer-

dedel og en tredjedel av alle yrkesaktive. I Sysselsettingsutvalgets såkalte «solidaritetsalternativ» øker antall sysselsatte like mye i offentlig som i privat sektor. Det henger sammen med den ventede betydelige økningen av etterspørselen etter tjenester som i dag i det vesentlige produseres i offentlig sektor. Utvalget regnet ikke med problemer med å finansiere en slik økt offentlig tjenesteyting. Utvalget gikk inn for å skaffe midler til veie ved å bremse veksten i de offentlige overføringene til private.

Sysselsettingsutvalget gikk inn for fortsatt effektiviseringsarbeid i offentlig sektor, og gikk derved imot dem som vil dempe denne innsatsen for heller å «redde arbeidsplasser». Det er mye som taler for å øke konkurransen med det offentlige tjenestetilbudet i form av private alternativer på ulike områder, men det er neppe flertall i Norge for omfattende privatiseringer av den typen som er blitt gjennomført i enkelte andre land. Dessuten er det uklart hva man sparer ved slike tiltak, for eksempel innbyr ikke kostnadsekspløsjonen i det stort sett private amerikanske helsevesenet til etterfølgelse. Men også innen rammen av offentlige organisasjonsformer burde det være mulig å oppnå betydelige effektiviseringsgevinster. Offentlige tjenester er viktige for næringslivet, som har stor interesse i at tjenestene blir så effektive og billige som mulig.

Offentlige tjenester behøver ikke å være gratis, selv om det i vårt system oppfattes som rimelig at for eksempel skolene er frie. På andre felter bør man kunne bruke til dels betydelige egenandeler eller andre former for betaling. Den sterke veksten i offentlig sektor gjør det rimelig at betaling for tjenestene blir vanligere, samtidig som det bør bli lettere å tilby private alternativer på en del områder.

Utviklingen av beskatningen, særlig tendensen til også å ilegge tjenester moms, har gjort det meget dyrt for de fleste å betale for personlige tjenester. Eldre og funksjonshemmede kan få slike tjenester av kommunen til subsidierte priser, mens andre grupper ikke har noen slik mulighet. I Danmark har man nå innført en ordning med subsidiering av personlige tjenester også for «vanlige» mennesker, for å redusere arbeidsløsheten blant ufaglærte. Hos oss har Statistisk Sentralbyrå kartlagt markedet for slike tjenester og gjort beregninger over kostnader ved former for subsidiering (Holtmark 1994). Generelt bør påvirk-

ning av rammebetingelsene for tjenesteyting bli en langt viktigere del av næringspolitikken, det er jo i tjenestesektoren vi kan vente netto-tilveksten i sysselsettingen.

Makroøkonomien

I 1950- og 60-årene var spørsmålet om økonomisk vekst i stor grad knyttet til en makroøkonomisk regulering av etterspørselen, i den keynesianske tradisjonen. Det gjaldt å sikre at etterspørselen ble stor nok til at ressursene ble fullt utnyttet, men ikke så stor at man fikk inflasjon og betalingsbalanseproblemer. I en globalisert økonomi greier ikke ett enkelt land å styre etterspørselen på denne måten, men det betyr ikke at etterspørselssiden er uten betydning. De enkelte statene kan, slik Norge gjorde i 1989–93, påvirke etterspørselsutviklingen gjennom budsjettets utgiftsside og ved skatteendringer. Ved internasjonalt samarbeid kan utviklingen av etterspørselen internasjonalt påvirkes. IMF, Verdensbanken og GATT kan her være viktige aktører. EU kan også bli en viktig medspiller om den greier å utvikle planene om en økonomisk og monetær union på en fornuftig måte.

Et nytt viktig moment har kommet inn i bildet de siste 20 årene. Mens landene tidligere vekslet over tid mellom underskudd og overskudd på budsjettet, har en rekke land – faktisk de fleste – siden 1973 temmelig konstant hatt underskudd på sine budsjetter, og har på den måten bygd opp en stor gjeld (se Steigum 1992). Dette gikk an å leve med så lenge realrenten var lav og i lange perioder negativ, men de siste årenes høye realrenter har skapt en ny situasjon, som har gjort landene redde for å pådra seg nye forpliktelser. Under nedgangskonjunkturen 1990–93 burde landene drevet en mer aktiv budsjettpolitikk for å dempe nedgangen, men få – blant annet Norge – gjorde det. Dette bidro til å forlenge resesjonen og øke arbeidsløsheten. Dette er et klart signal om at også budsjettpolitikken må bli mer langsiktig, med overskudd i gode år som tillater underskudd under tilbakeslag. Det kan forstås oppfattes som en tilbakevending til keynesianismen, men denne gangen som ledd i en mer langsiktig politikk, der strukturendringer spil-

ler en langt mer fremtredende rolle enn på 1950- og 60-tallet. Det dreier seg blant annet om å påvirke investeringenes omfang og retning, ikke bare i fysisk kapital, men også i menneskelig kapital og miljøkapital. Et viktig ledd i denne langsiktige budsjettpolitikken er å gi plass for en næringspolitikk i den vide forstanden jeg har antydnet her, langt bedre samordnet med den økonomiske politikken ellers enn det som var tilfelle tidligere. Det er bare gjennom en slik bred tilnærming at det vil være mulig å få akseptert den næringspolitiske betydningen for eksempel av utdanningspolitikken.

Litteratur

- Askildsen, Jan Erik (1987), *Konkurranseevne*. Rapport nr. 19 – 87. NHH, Senter for anvendt forskning
- Cappelen, Ådne and Nils Martin Stølen (1994), *Forecasting Labour Market Imbalances*. Paper presented at the 14th Symposium on Forecasting, Stockholm, Sweden, June 12–15, 1994
- Erhvervsreddegørelse* (1993). Danmark: Ministeriet for Erhvervs-politisk Samordning
- Holtmark, Bjarte (1994), *Tjenesteytende virksomhet i Norge*. Notat 94/13. Oslo: Statistisk sentralbyrå, Forskningsavdelingen/Seksjon for økonomisk analyse
- Lommerud, Kjell Erik (1992), *Endogen vekstteori og Porter-konseptet: Motsetningsforhold eller to sider av samme sak?* Arbeidsnotat nr. 87/1992, SNF-prosjekt 745: «Et konkurransedyktig Norge»
- OECD (1994), *The OECD Jobs Study*. Paris
- NOU (1992), *En nasjonal strategi for økt sysselsetting i 1990-årene*. Nr. 26
- Steigum, Erling (1992), «Offentlig gjeld, finanspolitikk og byrdefordelingen mellom generasjonene». I: *Næringspolitikk og økonomisk styring – hva er mulig?* Konferanserapport Oslo, 29. september 1992. LOS-notat 1992:2

Konkurransedyktige bedrifter og økonomisk teori – mot en ny forståelse

Av Erik S. Reinert

Introduksjon

Over hele OECD-området har industripolitikken fått et nytt begrep man samles rundt, nemlig *konkurransedyktighet*. I dette notatet tar vi opp forholdet mellom industripolitikkens konkurransedyktighetsbegrep og økonomisk teori. Første del gir en oversikt over utviklingen i økonomisk teori i dens forhold til industripolitikk, og peker spesielt på at dagens akademiske økonomiske teori skiller seg fra tidligere tiders teorier ved at den ikke har plass til industripolitikk. Annen del diskuterer hva konkurransedyktighet egentlig er, sett fra en nasjons side, og sammenligner dette med den formelle økonomiske teoriens modeller og forutsetninger. Spesielt diskuteres kontrasten mellom dagens nyklassiske teori og industripolitikk i andre økonomiske paradigmer. Her kommer *stordriftsfordeler* inn som et sentralt begrep. I tredje del tar vi for oss seg hvilke karakteristika som skiller en konkurransedyktig bedrift fra andre bedrifter. I den forbindelse gir vi et slags signalement av den «ettersøkte» ved å etablere en *kvalitetsindeks* der økonomiske aktiviteter kan rangeres etter deres bidrag til levestandarden i en åpen økonomi. Denne kvalitetsindeksen bygger på et alternativt økonomisk paradigme til det som det i dag undervises i på norske universiteter, nemlig schumpeteriansk eller evolusjonær økonomi. I konklusjonen ser vi på konsekvensene av kvalitetsindeksen for industripolitikken, og særlig på nytten av begrepet *næringsnøytralitet*.

1 Økonomisk teori i etterkrigstiden – nyklassisk økonomis seier

Gjennom den «keynesianske revolusjonen» fikk vi i det 20. århundre bedre kontroll på svingningene i økonomien. I nesten 40 år etter den andre verdenskrigen vokste de vestlige økonomier slik at man gikk ut fra at ikke bare problemene med *svingninger* i vekst, men også *selve vekstproblemet* var løst. Mange ting har imidlertid i de siste årene minnet oss på at vi ennå ikke har forstått den økonomiske vekstprosessen: den manglende veksten i de fleste utviklingslandene og stagnasjon og problemer i mange industrialiserte land (f.eks. Sverige). Mest forbausende og skremmende er vel likevel fallet i bruttonasjonalprodukt (BNP) pr innbygger på 30–50 % i Øst-Europas tidligere kommunistland, etter at den «ineffektive» planøkonomien ble erstattet av den «effektive» markedsøkonomien. I den forbindelse er de gode nyhetene fra de internasjonale utviklingsorganisasjonene nå at BNP i de tidligere kommunistland ikke faller så raskt som før, og i ett land har det holdt opp å falle. Her er det ting økonomisk vitenskap ikke håndterer vel. Den manglende forståelsen av de kreftene som skaper slik ujevn fordeling av vekst i verdensøkonomien henger nøye sammen med vår manglende forståelse av industripolitikk. Konkurransedyktighetsbegrepet griper, som vi skal se i neste avsnitt, fatt i en flik av denne problemstillingen.

Utenom den keynesianske revolusjonen har svært meget av det 20. århundres økonomiske teori og debatt vært preget av en polarisering mellom *markedsøkonomi* og *planøkonomi*. Økonomisk teori har vært leverandør av ideologiske argumenter til den politiske debatten, og alt for ofte plasseres fremdeles ethvert økonomisk innspill automatisk på en endimensjonal skala mellom plan og marked, mellom venstre og høyre politisk sett. I denne situasjonen ble ytterlighetene dyrket: Markedet ble enten sett på som «snilt» og perfekt, eller som en «slem» institusjon som måtte temmes for enhver pris. Planøkonomien og det økonomiske systemet den førte med seg, ser heldigvis ut til å ha fått sitt banesår. Imidlertid etterlater den lange og ideologiserte økonomiske debatten seg et unyansert teoretisk bilde på slagmarken.

At planøkonomi hverken er forenlig med demokrati eller med økonomisk velstand, betyr ikke at markedet er en «perfekt» institusjon. Den politiske iveren etter å bevise markedets fortreffelighet – koblet med industrilandenenes historisk sett unike vekstbølge i de 40 årene som fulgte etter annen verdenskrig – gjorde at forståelsen for nyansene i markedsøkonomien forsvant fra økonomisk teori. Markedet var klart nødvendig, men man sluttet etter hvert å studere de faktorene som bestemmer hvordan markedets usynlige hånd fordeler økonomiske goder, både innenlands og mellom land. Observasjoner av at markedet fordelte vekst på en ujevn måte, både mellom land og mellom yrkesgrupper, stod sentralt i forrige århundres økonomiske teori, spesielt i Tyskland og USA. I dag omfordeler de vestlige velferdssamfunnene stadig større summer – stadig større deler av sitt bruttonasjonalprodukt – mellom forskjellige yrkesgrupper og forskjellige regioner, uten at man spør *hvorfor* denne økende omfordelingen er blitt politisk nødvendig. Det er nettopp forståelsen av faktorene som skaper en skjev inntektsfordeling, som er grunnlaget for forståelsen av industripolitikk.

En svært viktig medvirkende årsak til dette var også at etter annen verdenskrig overtok matematikk for alvor rollen som hovedsprog i økonomifaget. Grunnlaget for matematiseringen av økonomifaget var matematikken i 1880-årenes fysikkfag. Økonomi ble en slags sosial fysikk, der likevektsbegrepet, balansen mellom tilbud og etterspørsel, ble stående som selve kjernen.¹ Økonomisk teori ble en statisk teori om allokering av ressurser, der de faktorene som preger produksjonslivet – de faktorene som skiller en bilprodusent fra en skopusser – ble forutsatt ikke å eksistere på makroplan.

Da planleggingsparadigmet falt sammen, var denne matematiserte nyklassiske økonomiske teorien den eneste som var igjen på valplassen. Sosialdemokratiet stod dermed overfor to nye problemer:

¹ Denne prosessen er godt beskrevet i Mirowski, Philip (1989), *More Heat Than Light. Economics as Social Physics, Physics as Nature's Economics*. Cambridge: Cambridge University Press. Den er også beskrevet i Ingrao, Bruna og Giorgio Israel (1990), *The invisible Hand. Economic equilibrium in the History of Science*. Cambridge, Mass.: MIT Press.

1. Den økonomiske veksten i etterkrigstiden var så stor at en hel generasjon bare kunne konsentrere seg om *fordelingsproblematikken*. Forståelsen av hva som skapte økonomisk vekst var ikke på noens dagsorden. «Fordel godene» og «hold køen» ble prioritert fremfor «skap goder» og «reduser køen». Dette var hovedårsaken til at den sosialdemokratiske modellen ikke kunne eksporteres til utviklingsland: Selv om et fattig land har en skjev inntektsfordeling, blir sjelden bruttonasjonalproduktet høyere bare fordi man omfordeler formue og inntekt. Det finnes derimot en del eksempler på det motsatte.
2. Sosialdemokratiet hadde definert seg selv, og ble internasjonalt oppfattet, som en middelvei mellom de rene kapitalistiske systemene og den rene planøkonomien. Man var trygt plassert mellom to ytterligheter. Når så det kommunistiske planleggingsparadigmet heldigvis fikk sitt banesår, betyr dette en identitetskrise for sosialdemokratiet. Det ene av de to paradigmenes man definerte seg ut fra, var plutselig vekk.

Etter planleggingsparadigmets og statskapitalismens fall var i praksis den eneste alternative teorien til disposisjon for sosialdemokratiet en renspektet markedsøkonomi utstyrt med et sosialt sikkerhetsnett. Den nyklassiske økonomien var «the only game in town». Nyklassisk økonomi passer imidlertid svært dårlig til sosialdemokratiet, fordi den i utgangspunktet utelukker alle de faktorene som skaper de sosiale ulikhetene sosialdemokrater er opptatt av. Nyklassisk økonomi passer ideologisk sett til en ekstrem laissez-faire-politikk, fordi de faktorene som skaper ulikheter i samfunnet, ikke er med i analysen. De gamle tyske økonomene plasserte nyklassisk teori – modellert etter fysikken – i kategorien «ordnende Nationalökonomie». En sosialdemokratisk politikk har, etter vår oppfatning, behov for forståelse som også inkluderer ikke-kvantifiserbar kunnskap: det de gamle tyske økonomene kalte *forstående økonomi* – «verstehende Nationalökonomie»² – det samme som de nye grunnleggerne av den evolusjonære økonomiske skolen kaller *appreciative economics*.³

² For en diskusjon av disse kategoriene, se Sombart, Werner (1930), *Die drei Nationalökonomien, Geschichte und System der Lehre von der Wirtschaft*. München og Leipzig: Duncker & Humblot.

³ Nelson, Richard og Sidney Winter (1982), *An Evolutionary Theory of Economic Change*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Etter undertegnede oppfatning er dagens manglende forståelse for verdiskapning og industripolitikk en konsekvens av at man bekjenner seg til et «ordnende» istedenfor et «forstående» paradigme i økonomisk teori. I det «ordnende» paradigmet er det, med få nye unntak som ikke har nådd ut i praksis, ingen plass for industripolitikk. Et praktisk eksempel på resultatet av denne manglende forståelsen er at man i norsk skattepolitikk lettet situasjonen meget for finanskapitalen og «wealth extraction» mens man på mange måter gjorde verden vanskeligere for viktige «wealth creators» – gründere og småbedriftseiere.⁴

At planøkonomi ikke fungerer, er intet bevis for at markedet fungerer perfekt, slik standardforutsetningen i nyklassisk økonomi får det til å se ut. Det er nettopp i forståelsen av markedets imperfeksjoner at man kan forklare ujevn fordeling av økonomisk vekst mellom land. Tidligere økonomer hadde studert markedet som en annen naturkraft, hverken snill eller slem, hvis krefter måtte *forstås*. Dagens økonomifag, spesielt handelsteorien, forutsetter i utgangspunktet perfekte markeder. Vinneren på den teoretiske slagmarken var etter kommunismens fall den såkalte nyklassiske teorien, den det i dag undervises i på alle norske universiteter. Denne teorien bygger på en del forutsetninger som er nødvendige for at økonomien skal være i likevekt: perfekt informasjon (hvilket økonomiske filosofer har vist i praksis å bety at hele jordens befolkning må vite akkurat det samme, en slags klonet menneskehet) og fravær av stordriftsfordeler i produksjonen (hvilket egentlig bare skjer dersom man produserer uten faste kostnader). Nobelprisvinneren Paul Samuelson har vist at under disse forutsetningene vil alle bli like rike dersom vi bare åpner for total frihandel, den såkalt «factor-price equalization».

Under kjerneforutsetningene i det regjerende økonomiske paradigmet eksisterer ikke inntektsforskjeller mellom land. I en slik situasjon ville det naturligvis heller ikke være behov for noen industripolitikk. Disse kjerneforutsetningene er ikke satt inn i teorien fordi man tror de er realistiske, de er der bare fordi de må inkluderes for å få matematikken til å stemme. Disse forutsetningene diskuteres sjelden og ugjer-

⁴ For en diskusjon av dette, se Lazonick, William (1994), *Creating and extracting value: corporate investment behaviour and American economic performance*. STEP-Rapport 20/94, Oslo: STEP-Gruppen.

ne. Den svenske nobelprisvinneren i økonomi, Gunnar Myrdal, kom i 1976 med følgende spådom om den nyklassiske skolens fremtid:

«I foresee that within the next ten or twenty years the now fashionable highly abstract analysis of conventional economics will lose out. Though its logical base is weak – it is founded on utterly unrealistic, poorly scrutinized, and rarely even explicitly stated assumptions – its decline will mainly be an outcome of the tremendous changes which, with crushing weight, are falling upon us.»⁵

I nyklassisk økonomisk teori er det som nevnt, under de standardforutsetningene som Myrdal refererer til, i utgangspunktet ikke plass til noen industripolitikk. Hadde forutsetningene om perfekt informasjon og ingen stordriftsfordeler vært til stede i virkeligheten, ville næringsnøytralitet vært den beste politikken. I standardutgaven av nyklassisk økonomi er de faktorene som gjør at noen mennesker har høyere lønninger enn andre, og at noen land er rikere enn andre, forutsatt ikke å eksistere. En slik teori var det redskapet man trengte for å vise markedsøkonomiens overlegenhet overfor planøkonomien. Pussig nok var det mens markedsøkonomien seiret på det ideologiske planet i begynnelsen av 80-årene, at økonomisk teori gjenoppdaget faktorer som viser at et lands økonomiske situasjon i visse tilfeller kan forbedres med statlig intervensjon: Markedet alene kan føre et land inn i en suboptimal situasjon. En hovedfaktor i denne nye teorien er dynamiske stordriftsfordeler. Vi skal se på disse faktorene senere i artikkelen.

Følgende uttalelse fra statsråd Kjell Borgen er et typisk produkt av nyklassisk økonomisk teori: «Det er en myte at industrien er avgjørende for vår økonomi og handelsbalanse».⁶ I nyklassisk økonomi – under de ovennevnte forutsetningene – er dette helt korrekt. På grunnlag av denne teorien kjører også Verdensbanken og IMF hardt mot utviklingsland som forsøker å beskytte sin egen industri: Ifølge den regjerende økonomiske verdensordningen skal et land uten industri bli

⁵ «The Meaning and Validity of Institutional Economics». In Dopfer, K. (editor), *Economics in the Future*. London: Macmillan.

⁶ Sitert i Osmundsen, Terje (1990), *Ny Tid. Norge – Industrinasjonen som forsvant*. Oslo: Cappelen. Side 10.

like rikt som et hvilket som helst industriland. At dette aldri har skjedd, kommer ikke frem i analysen. Dette fordi dagens økonomiske modeller uhyre sjelden følger den gammeldagse vitenskapelige arbeidsmetoden som også involverer innsamling av fakta og utforming av hypoteser basert på de fakta man finner i felten. Noen av oss finner Borgens uttalelse kontraintuitiv – dette skyldes hovedsakelig at den i likhet med dagens standardteori er basert på forutsetninger som er *counterfactual*.

Ser vi litt på hvordan levestandarden i Norge har utviklet seg, får vi en bekreftelse på at vår intuisjon ser ut til å være riktig: Industrien har hatt en vesentlig betydning for levestandarden. Den engelske økonomen Colin Clark foretok i slutten av 30-årene en sammenligning mellom de økonomiske sektorenes reallønninger i forskjellige land. For Norges vedkommende fant han ut at i 1890 tjente en norsk bonde 54 % av det en norsk industriarbeider tjente. I 1927 var jordbrukslønnen sunket til 8 % av industriarbeiderlønnene, og i 1934 var den oppe i 12 %.⁷ Til sammenligning var en japansk bondes inntekt i 1934 15 % av samme lands industriarbeiderlønn.⁸ Når vi vet at lønninger utgjør rundt 70 % av bruttonasjonalproduktet, får vi en anelse om de forskjellige næringenes betydning for velstandsutviklingen. I de landene som ikke hadde noen industrisektor, forble lønnene i hele økonomien lave. Begrepet *næringsnøytralitet*, helt logisk i en nyklasisk verden, blir pussig i et slikt perspektiv.

Etter en generasjon da alle problemer kunne løses ved å kanalisere den økonomiske veksten til forskjellige grupper hvert år, har vi mistet vår forståelse og vår *Fingerspitzengefühl* for hvordan og hvorfor ujevn økonomisk vekst oppstår. Innen den vestlige verdenen betaler vi enorme summer for å jevne ut velstanden. Rundt 50 % av en industristats bruttonasjonalprodukt går gjennom den statlige utjevningsskiven. I tillegg til dette bevilget EU 1000 milliarder norske kroner til sine «fatige» områder for den neste fireårsperioden. Dette tilleggsbeløpet tilsvarer omtrent det årlige bruttonasjonalproduktet i Afrika sør for Sahara, i en samling land med rundt 500 millioner mennesker (Den

⁷ Her er det helt klart måleproblemer til stede, f.eks. verdien av egenproduksjonen og kost og losji. Prosentsatsene må derfor ikke forstås som noe nøyaktig mål, men som en indikasjon på en størrelsesorden.

⁸ Dette er diskutert med kildeangivelser i Reinert, Erik (1994), *Tjenestesektoren i det økonomiske helhetsbildet*. STEP-Rapport nr. 11/94, Oslo: STEP-Gruppen.

Sydafrikanske Republikken er holdt utenfor). Disse enorme inntektsfordelingene blir foretatt uten noen som helst teori – man spør seg ikke hvorfor disse overføringerne er nødvendige, man bare betaler. Det er de samme faktorene som skaper behov for inntektsutjevning som skaper behov for industripolitikk, og mangler den teoretiske forståelsen for det enorme inntektsfordelingsbehovet innen de rike landene, mangler den også for industripolitikken. Teoretisk sett er dette to sider av samme sak.

Dagens mangel på industripolitisk teori er et direkte resultat av de sentrale forutsetningene i nyklassisk økonomisk teori. Vår gjeldende økonomiske teori befinner seg på et abstraksjonsnivå der de faktorene som skiller økonomiske aktiviteter fra hverandre, er forutsatt ikke å eksistere. Spesielt viktig er det at de faktorene som skiller masseproduksjon – industrialderens «varemerke» – fra annen type produksjon, forsvant fra økonomisk teori for ca. 100 år siden. Mellom dagens økonomiske teori og industripolitikken finnes det et stort ingenmannsland. I tidligere tider fantes det teorier som fylte dette teoretiske vakuumet, spesielt i det 19. århundret. Fordi den i dag eksisterer uavhengig av gjeldende økonomisk teori, blir industripolitikken tilfeldig og alt for ofte et bytte for særinteresser.⁹ Vi skal senere i notatet se hvordan forrige århundres økonomiske teori er i ferd med å bli gjenoppdaget, med de samme konklusjonene for industripolitikk som dengang.

De forutsetningene som må til for å skape den matematiske likevekten i økonomien, er de samme forutsetningene som gjør at det i et slikt likevektssystem ikke er behov for en industripolitikk: Hadde alle mennesker hatt identisk kunnskapsnivå og erfaringer, og hadde ikke stordriftsfordeler eksistert, hadde vi heller ikke hatt noe behov for industripolitikk. Da ville alle økonomiske spesialiseringer, alle yrker, hatt samme lønns- og fortjenestenivå. Det helt spesielle ved dette er imidlertid at dersom vi forutsetter at alle har samme kunnskaper og at det ikke finnes stordriftsfordeler, har vi samtidig mistet forklaringen på flere viktige fenomener. Hadde vi hatt perfekt informasjon og ingen stordriftsfordeler, er det vanskelig å forklare hvorfor det finnes firmaer – hvorfor vi ikke produserer alt selv innen husholdningen slik man

⁹ Et utmerket bok som omhandler dette, er Espli, Harald (1992): *Industripolitikk på avveie*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.

gjorde i stenalderen. Fjerner man stordriftsfordeler og ulik informasjon, fjerner man også grunnen til at vi i dag ikke alle og enhver produserer våre egne biler, på samme måte som vi produserer våre egne matpakker. I forståelsen av forskjellen mellom matpakkeproduksjon og bilproduksjon ligger også forståelsen av hvorfor en industripolitikk kan bedre en nasjons økonomi, og hvorfor en næringsnøytralitet mellom matpakkeproduksjon og bilproduksjon ikke er en optimal nasjonal strategi. Det er denne dimensjonen nyklassisk økonomisk teori har mistet.

2 Hva er nasjonal konkurransedyktighet?

I mangel av en skikkelig faglig forankring i økonomisk teori lever industripolitikken sitt eget liv, nesten uten kontakt til økonomisk teori. Industripolitikk opererer derfor som et separat fagområde, med sitt eget spesialordforråd og sine egne guruer. I de siste årene er industripolitikk blitt samlet rundt begrepet *konkurransedyktighet*. Som vi skal se, er dette et begrep som det er meget vanskelig å passe inn i dagens nyklassiske økonomiske teori.

Hva er konkurransedyktighet? På bedriftsnivå er ikke definisjonen så problematisk. Et konkurransedyktig firma er et firma som er i stand til å konkurrere med fortjeneste i sitt marked. Flytter vi begrepet til det nasjonale planet, blir definisjonen straks mer problematisk. Michael Porter, som er hovedansvarlig for konkurransedyktighetsbegrepets utbredelse i Norge, sier i sin *Competitive Advantage of Nations* (1990: xii) at det ikke finnes noen akseptert definisjon av konkurransedyktighet.¹⁰ Litt senere i boken kommer Porter likevel med en slags definisjon: «The only meaningful concept of competitiveness at the national level is national productivity».¹¹ Denne definisjonen må vi si oss grunnleggende uenige i. Et meget viktig karaktertrekk ved verdensøkonomien er nettopp at produktivitetsnivået *i seg selv* ikke bestemmer en nasjons velstand – det som bestemmer relativ velstand er *hva*

¹⁰ London: Macmillan.

¹¹ Ibid., s. 6.

man har valgt å være produktiv i. For eksempel tjener verdens mest effektive produsenter av baller til den amerikanske baseball-sporten 30 US cent i timen og sitter på Haiti, mens verdens mest effektive produsenter av golfballer sitter i industrilandene og tjener 30 ganger så meget. Teknologivariablen er her den forklarende: USAs kapital og kunnskap har ennå ikke klart å mekanisere produksjonen av baseballer, disse blir overalt sydd for hånd, mens produksjonen av golfballer foregår med maskiner.

Det samme fenomenet – at valg av profesjon betyr mer for inntekten enn graden av effektivitet – finner vi også til daglig rundt oss. Oslos mest effektive oppvaskhjelp tjener langt mindre enn en middelmådig advokat i samme by. Enkeltindividet kan gjennom sitt yrkesvalg optimalisere muligheten for fremtidig inntekt. Innebygget i konkurranseedyktighetsbegrepet ligger det også et element av en slik optimalisering i valg av økonomisk aktivitet. På samme måte som forskjellige yrker har ulikt potensiale for å gjøre en person velstående (det er lettere å blir rik som advokat enn som oppvaskhjelp), har forskjellige økonomiske aktiviteter et forskjellig potensiale for konkurranseedyktighet.

Porter-på-norsk – *Et Konkurransedyktig Norge*¹² – overtar de samme definisjonsproblemene som Porter selv har. På side 15 heter det at «Konkurranseevne på nasjonalt nivå kan best forstås utfra hvor produktivt landets samlede ressurser utnyttes». Industripolitikken mangler – som vi har sett tidligere – en solid teoretisk forankring, og en uklar definisjon av det nye moteordet bidro ikke til en slik forankring. Reaksjonene på konkurranseedyktighetsbegrepet uteble ikke. Robert Reich, Harvard-professor og nåværende arbeidsminister i USA, innledet sin bokaanmeldelse av Porters *Competitive Advantage of Nations* med følgende bredside: «National Competitiveness is one of those rare terms of public discourse to have gone directly from obscurity to meaningfulness without any intervening period of coherence».¹³

Noen år før Porters *Competitive Advantage of Nations* hadde hans kollega fra Harvard Business School, Bruce Scott, kommet med en definisjon som fanget kjernen av konkurranseedyktighetsbegrepet:

¹² Reve, Torger et. al. (1992). Oslo: TANO..

¹³ Reich, Robert, bokaanmeldelse i *The Times Literary Supplement*, August 31 – September 6, 1990.

«National competitiveness refers to a nation state's ability to produce, distribute, and service goods in the international economy in competition with goods and services produced in other countries, *and to do so in a way that earns a rising standard of living*».¹⁴ OECD gir en lignende definisjon i sitt store Technology and Economy Programme: «(Competitiveness) may be defined as the degree to which, under open market conditions, a country can produce goods and services that meet the test of foreign competition, while simultaneously maintaining and expanding domestic real income.»¹⁵ Selv om konkurransedyktighet krever effektivitet, er det ikke all økt effektivitet som gjør at man kan skru opp levestandarden.

Fruktene av teknologisk fremskritt kan høstes inn på to forskjellige måter: 1) Ved at prisene på varene synker. Dette er den *klassiske* måten, forutsatt i økonomisk teori. 2) Ved at lønningene og fortjenesten i det produserende firmaet stiger. Dette er det jeg kaller *collusive* spredning av teknologisk fremskritt, fordi produsentene (arbeidere, kapitalister og etter hvert staten pga. høyere skatteinntekter) stikker av med en stor del av fruktene.¹⁶ Som oftest er det et element av begge typer spredning til stede, men industrien har stort sett et viktig element av *collusive* spredning, mens jordbruket typisk har en *klassisk* spredning. Økt effektivitet under perfekt konkurranse – standardforutsetningen i nyklassisk teori – gir seg utslag i lavere priser (klassisk spredning), og fører ikke til økt konkurransedyktighet.

Konkurransedyktighet som definert ovenfor er et resultat av en *collusive* spredning av teknologisk fremskritt: at man ved å forbedre et produkt eller en prosess sitter igjen med en høyere levestandard enn før. Konkurransedyktighetsbegrepet er derfor meningsløst i en nyklassisk verden preget av perfekt konkurranse. Under perfekt konkurranse vil nemlig ethvert teknologisk fremskritt bare resultere i lavere priser for kundene, ikke i økt levestandard for produsentene. Kon-

¹⁴ Scott, Bruce and George Lodge (eds.), *U.S. Competitiveness in the World Economy*. Boston: Harvard Business School Press. Side 15.

¹⁵ OECD (1992), TEP – The Technology/Economy Programme, *Technology and the Economy. The Key Relationships*. Paris: OECD. Side 237.

¹⁶ For en diskusjon av *klassisk* og *collusive* spredning av fruktene fra teknologisk fremgang, se Reinert, Erik, «A Schumpeterian Theory of Underdevelopment – a Contradiction in Terms ?», STEP-Rapport 15/94, Oslo, STEP-Gruppen, 1994.

kurransedyktighetsbegrepet kan bare forstås i en verden der imperfekt konkurranse og *collusive* spredning av teknisk fremgang er normen.

Det nyklassiske økonomiske establishment i USA gikk da også hardt ut mot konkurransedyktighetsbegrepet. Paul Krugman er antagelig den mest kjente internasjonale økonomen i USA i dag, og ryktene i det akademiske miljøet i USA sier at når han nå flytter til Stanford University fra MIT (Massachusetts Institute of Technology), er det med en i den akademiske verdenen astronomisk årslønn på 380.000 dollar. For Krugman, som lever med et nyklassisk verdensbilde, er hele konkurransedyktighetsbegrepet bare tåpelig. Begrepet beskriver en måte nasjoner blir rikere på som strider mot alle forutsetninger en nyklassisk økonom i løpet av sin karriere har måttet gjøre til en del av seg selv. Til sine kolleger i American Economic Association på forbundets årsmøte i fjor sa Krugman: «Hvis vi kan lære økonomistudenter å få frysninger på ryggen hver gang de hører noen snakke om «konkurransedyktighet» ville vi gjøre nasjonen en stor tjeneste.»¹⁷

Til tross for dette står altså konkurransedyktighet sentralt på den politiske agendaen. Begrepet forstås intuitivt av forretningsmenn og -kvinner, av de som har studert industriøkonomi, av president Clintons rådgivere, i EU og i de rike landenes forening, OECD. Men Krugman og det nyklassiske akademiske establishment vakler ikke i sin tro på at dette er tøv og tant. I samme artikkel kaller Paul Krugman Lester Thurow, som dengang var Dean på MITs business school, for en «pop internationalist». Likeledes får Harvard-professor og nåværende arbeidsminister i USA, Robert Reich, sitt pass påskrevet av Krugman: Reichs idé om at det i USAs økonomi finnes *høykvalitetsjobber* (godt betalte) og *lavkvalitetsjobber* (dårlig betalte), er for Krugman et «silly concept». Under nyklassisk økonomis forutsetninger er alle bransjer og alle firmaer likeverdige som bærere av økonomisk utvikling.

Det sies at Krugman er meget bitter fordi Clinton ikke ville ha ham som rådgiver. Han kan imidlertid trøste seg både med at Stanford satser på at han kommer til å få Nobelprisen i økonomi – og derfor er verdt en astronomisk lønn – og med at Verdensbanken og IMF hører på ham.

¹⁷ «If we can teach undergrads to wince when they hear someone talk about «competitiveness», we will have done our nation a great service. «What do Undergrads need to know about Trade?» I *The American Economic Review, Papers and Proceedings*. May 1993: s. 23.

De fattige landene er foreløpig isolert både fra forståelsen av den mekanismen OECD beskriver at rike land blir rikere ved (se ovenfor), og fra Robert Reichs i og for seg nokså enkle innsikt i at dersom noen næringer betaler lønninger som ligger skyhøyt over andre, vil det lønne seg for en nasjon å satse på disse. I praksis er det i dag bare i utviklingsland og i Øst-Europa at nyklassiske økonomer har beholdt grepet om den økonomiske politikken, mens det paradoksalt nok er der de nye tankene ville ha gjort mest nytte for seg.

3 Den konkurransedyktige bedriften – et signalement av den ettersøkte

Som nevnt er et av mine hovedankepunkter mot den nyklassiske økonomiske teorien, som er enerådende i de aller fleste økonomiske fakultetene, at man har abdisert fra å studere de faktorene som gjør at økonomiske aktiviteter er ulike. Industrier forutsettes å bestå av «representative firmaer» som opererer uten stordriftsfordeler, med perfekt informasjon og «perfect foresight», som konkurrerer på pris, ikke produkt differensiering, og der en «instant» justeringsprosess til nye teknologier bidrar til at alle økonomiske aktiviteter blir «likeverdige» fra en nasjons side.

Den industrielle tidsalderen og vår egen levestandard er fremfor alt preget av én ting: en svært effektiv masseproduksjon. Men, utrolig nok, den faktoren som gjør masseproduksjon lønnsom, nemlig stordriftsfordeler/økende avkastning, er forutsatt ikke å eksistere i den teorien som i dag danner grunnlaget for vår økonomiske verdensordning. Den tyske økonomen og antropologen Karl Bücher viser i sitt tobindsverk om den nasjonale økonomis tilblivelse hvordan stordriftsfordeler og økende masseproduksjon har omformet menneskenes samfunn fra en husholdningsøkonomi i steinalderen via en regionalt basert økonomi i middelalderen til en nasjonalt basert økonomi i nåtiden.¹⁸ Til dette kan

¹⁸ Bücher, Karl (1918–1919), *Die Entstehung der Volkswirtschaft*, 2. Bind. Tübingen: Laupp. Denne prosessen er diskutert i Reinert, Erik (1994), *Hvorfor er økonomisk vekst geografisk ujevnt fordelt?* STEP-Rapport 19/94, Oslo: STEP-Gruppen. Side 15–23.

vi sette den overgangen til en overnasjonal og globalisert økonomi som vi nå er på vei inn i. Masseproduksjonen har formet hele verdens-økonomiens struktur, men de stordriftsfordelene som gjør at masseproduksjon er hjemmeproduksjonen overlegen, er ekskludert fra den økonomiske teorien hele vår økonomiske verdensordning hviler på.¹⁹

De landene som er blitt rike gjennom industrialisert masseproduksjon, klarer altså den dag i dag, gjennom nyklassisk økonomisk teori, å overbevise den fattige delen av verden om at masseproduksjon ikke har noe med industrilandenenes velstand å gjøre. Utviklingslandene i dag får derfor ikke lov til å hjelpe sin egen masseproduserende industri, slik alle industriland gjorde i forrige århundre, fordi dette vil innebære en inngripen i markedet. Man har nemlig bevist – ved å utelukke stordriftsfordelene fra økonomisk teori – at all inngripen i markedet er av det onde. Introduseres den faktoren som muliggjør masseproduksjon – stordriftsfordeler – i teorien, forsvinner grunnstenen i dagens økonomiske teori, nemlig likevekten. Samtidig ryker prinsippet om at frihandel alltid er til det beste for alle land, noe som var velkjent i alle dagens industriland i forrige århundre. Dengang var det, som et resultat av stordriftsfordeler i industri og avtagende avkastning i ressursbaserte næringer, sett på som en selvfølge at frihandelen styrket de landene som hadde en industribase på bekostning av dem som ikke hadde det. Hadde man imidlertid først en industribase, kunne man også leve av å selge råvarer, som for eksempel Australia gjorde. Teorien var at et alternativt arbeidsmarked i industrien gjorde arbeidskraften så godt betalt at a) ressursnæringene ikke ville ha råd til å produsere der det var avtagende avkastning, og b) at ressursbaserte næringer ble tvunget til å effektivisere fordi kapitalen ble billigere i forhold til arbeidskraften.

I det hele tatt stod stordriftsfordeler og det vi i dag ville kalle «imperfekt konkurranse» sentralt i den økonomiske debatten på 1700- og 1800-tallet. Man hadde begreper som uttrykte det samme som kon-

¹⁹ I forbindelse med dagens regjerende nyklassiske teori må det være tillatt å sitere den store engelske økonomen John Stuart Mill fra hans *Principles of Political Economy* fra 1848: «It often happens that the universal beliefs of one age of mankind... becomes to a subsequent age so palpable an absurdity, that the only difficulty then is to imagine how such a thing can ever have appeared credible...It looks like one of the crude fancies of childhood, instantly corrected by a word from any grown person.»

kurransedyktighetsbegrepet uttrykker i dag. I England på 1700-tallet var strategien preget av at det i verden fantes «good trade» og «bad trade»: «good trade» var eksport av industrivarer og import av råvarer, «bad trade» var eksport av råvarer og import av industrivarer. Svært interessant er det at bytte av industrivarer mot andre industrivarer ble sett på som «good trade». Dersom begge varer produseres under stordriftsfordeler, blir nemlig stordriftsfordelene eksistens et meget kraftig argument for frihandel. USAs «American System of Manufactures» gjennom hele forrige århundre gikk ut på at den nasjonale industrien skulle beskyttes selv om varene ble dyrere enn dem man kunne kjøpe fra England. Dette systemet var basert på begrepet *productive capacity*. Noen næringer hadde større potensiale for *productive capacity* enn andre. Den tyske industrialiseringen var basert på at man måtte bygge ut *nasjonal produktivetskraft*. Også denne var bare å finne i noen næringer – de som var blitt mekanisert. Likeledes samlet man seg i Japan fra 1868 om begrepet *productive powers*. Felles for alle disse begrepene er at de, i likhet med konkurransedyktighet, bare var å finne i noen økonomiske aktiviteter og ikke i andre.²⁰

Teorien om hvordan stordriftsfordelene er ansvarlige for at noen land blir rike mens andre forblir fattige, oppstod hos den italienske økonomen Antonio Serra i 1613.²¹ Serra var, ifølge Schumpeter, den første forfatteren av et vitenskapelig økonomisk verk. Han var samtidig den som oppfant industripolitikken, og i hans system er stordriftsfordelene bare en av mange faktorer. Det vi i dag ville kalle «rammebetingelser» fra landets politiske ledelse var en annen viktig faktor for ham. Serra beskriver hvorfor republikken Venezia, som ikke hadde noen naturressurser, var så rik, mens kongedømmet Napoli, med mange rike ressurser, var fattig. I de produktene venetianerne produserte, faller produksjonskostnadene etter hvert som produksjonsvolumet øker, forklarte Serra. Dette skjedde ikke i de ressursbaserte næringene i Napoli. Beskyttet av denne mekanismen kunne venetianerne både selge billigere

²⁰ En diskusjon av konkurransedyktighetbegrepets forgjengere finnes i Reinert, Erik (1994), *Competitiveness and its predecessors – a 500-year cross-national perspective*. STEP-Rapport 3/94, Oslo: STEP-Gruppen.

²¹ Serra, Antonio (1613), *Breve trattato delle Cause che possono far abbondare li Regni d'Oro e Argento dove non sono miniere. Con applicazione al Regno di Napoli*. Napoli: Lazzaro Scorriglio.

enn alle andre og samtidig betale sine arbeidere høyere lønninger enn alle andre. Serra beskriver hvordan en økonomi kan komme inn i en god sirkel: fordi venetianerne solgte så billig, kom enda flere handelsmenn til byen for å kjøpe, og de kunne produsere enda billigere. I Serras system er hemmeligheten ved rikdom ikke bare effektivitet, men fremfor alt *valg av næring*.

Vi får her skyte inn at stordriftsfordeler ikke behøver å bety at produksjonen må samles i gigantiske fabrikker. En i og for seg liten fabrikk som bare produserer Sunda smørbrødpålegg eller sensorer for airbag-utløserer kan opprettholde et høyt lønnsnivå basert på stordriftsfordeler. Skal man derimot produsere biler i middelklassen, tilsier stordriftsfordelene at man må ha store enheter.

Serras innsikt er i dag fraværende i nyklassisk teori. Den ble sparket ut av teorien med matematiseringen av økonomifaget i 1890-årene fordi den ikke var kompatibel med likevektsbegrepet.²² Frem til annen verdenskrig overlevde imidlertid den gamle «forstående» økonomiske skolen parallelt. Denne døde imidlertid nesten ut etter krigen. I de senere årene er stordriftsfordelene blitt gjenoppdaget av økonomer som bygger formelle modeller, blant dem tidligere nevnte Paul Krugman. Selv om deres konklusjoner i prinsippet er de samme som Antonio Serras fra 1613, har dette hatt liten praktisk betydning.²³

Et hovedproblem i nyklassisk økonomisk teori er altså at alle økonomiske aktiviteter – for all practical purposes – er «like». Hvis alle økonomiske aktiviteter ikke er like, på hvilken måte er de da forskjellige fra hverandre? For enhver forretningsdrivende er hans eget firma unikt, i det minste på grunn av sin geografiske beliggenhet. Ut fra en slik synsvinkel har vi flere hundre millioner ulike firmaer i verden. Hvordan kan vi finne et abstraksjonsnivå som uttrykker firmaers ulike betydning for et lands økonomi, som samtidig ikke må ta hensyn til

²² Referanser til dette og til historien om hvordan stordriftsfordelene ble ofret på den statiske matematikkens alter, finnes i Reinert, Erik (1994), «Catching up from way behind – a Third World perspective on First World history». I Fagerberg, Jan et. al. (eds.), *Catching-up, Forging Ahead and Falling Behind. On the Dynamics of Technology, Trade and Growth*. London: Edward Elgar, og likeledes i *Fremtek-Rapport 8/93*. Oslo: STEP-Gruppen.

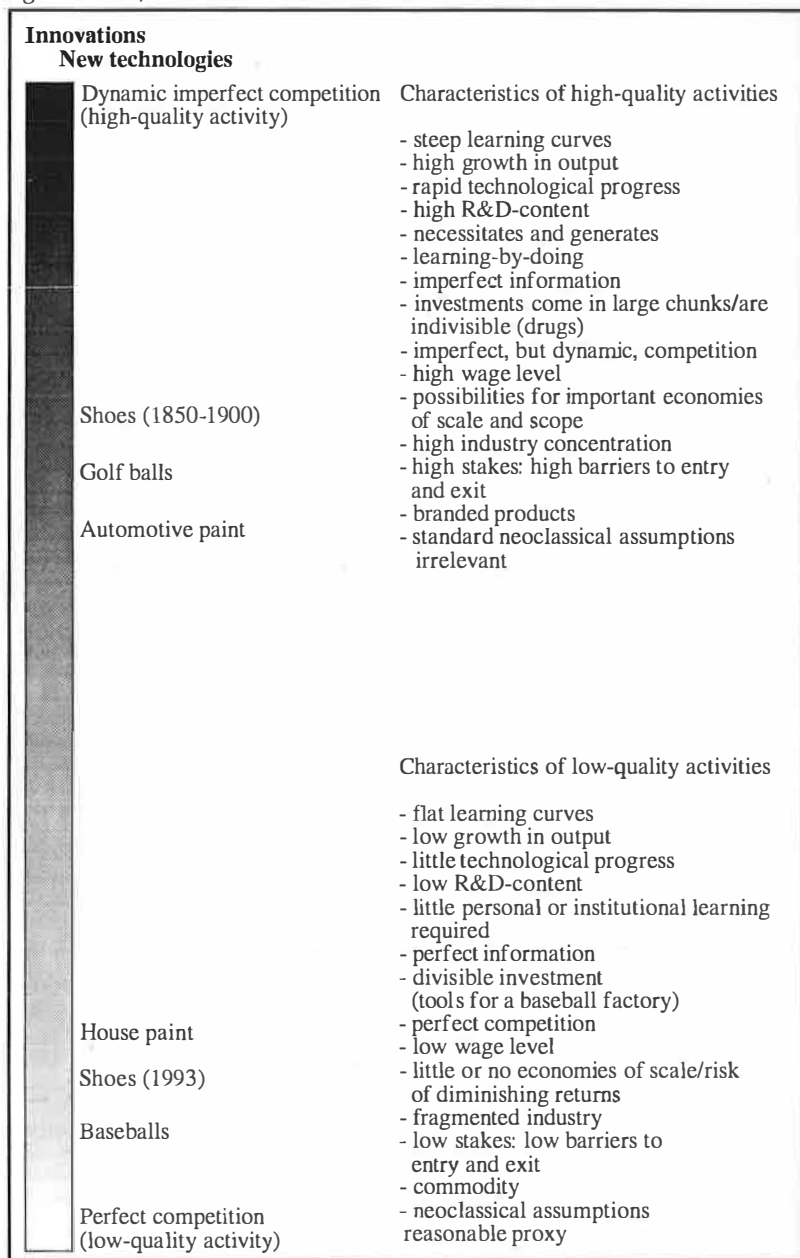
²³ Dette er diskutert i Reinert, Erik og Vemund Riiser (1994), *Recent trends in economic theory – implications for development geography*. STEP-Rapport 12/94, Oslo: STEP-Gruppen.

millioner av forskjellige bedrifter? Hvis vi mener at konkurransedyktighet er viktig, hvordan kjenner vi igjen en konkurransedyktig bedrift hvis vi skulle møte den i en mørk bakgate?

Jeg har tidligere utviklet en kvalitetsindeks for økonomiske aktiviteter, som rangerer økonomiske aktiviteter eller næringer etter deres potensiale for å øke en nasjons levestandard. Denne er gjengitt i Figur 1. Problemet er at de faktorene som skiller forskjellige økonomiske aktiviteter fra hverandre, ikke umiddelbart er kvantifiserbare. Nyklassisk økonomi har, i motsetning til den gamle tyske historiske økonomiskolen, liten tradisjon med å behandle ikke-kvantifiserbare faktorer. I dette tilfellet har de ikke-kvantifiserbare faktorene som skiller økonomiske aktiviteter fra hverandre, *meget store kvantifiserbare konsekvenser* for et lands bruttonasjonalprodukt pr. innbygger – det vil si for dets levestandard. Kvalitetsindeksen gir et «signalement» av vår ettersøkte konkurransedyktige bedrift – den beskriver en rekke kjennetegn som enhver konkurransedyktig bedrift vil være i besittelse av. I det følgende skal vi gå gjennom dette signalementet.

Økonomisk teori beskriver kun to typer konkurranse på en noenlunde tilfredsstillende måte: monopolsituasjonen og perfekt konkurranse. Ingen av disse finnes egentlig i virkeligheten. Monopoler er oftest bare midlertidige, og de fleste er, på grunn av substitutter, bare en slags oligopoler. Det motsatte av et monopol er perfekt konkurranse. Under perfekt konkurranse har alle produsenter og konsumenter perfekt informasjon og «perfect foresight» om hva som vil skje i fremtiden. Deres produkt er standardisert og homogent (en *commodity*), det finnes ingen *barriers to entry* for å produsere, det konkurreres kun på pris (ikke på produkt differensiering), og ingen produsent har noen som helst innflytelse på prisene. Som nevnt finnes ikke en slik situasjon i praksis, det nærmeste man kommer er markeder for jordbruksprodukter. Disse er da også stort sett gjennomregulert i alle industriland, for å beskytte produsentene mot det perfekte markedets ondskap. Det pussige er at Michael Porter og Karl Marx møtes når det gjelder synet på den perfekte konkurransens elendighet for produsenter. Porter kaller industrier med tilnærmet perfekt konkurranse for «dog industries», og slike må man for all del holde seg vekk fra. For Marx ville kapitalismens endelikt komme når profittraten falt fordi konkurransen ville bli perfekt samtidig som det ville være overflod på kapital i verden.

Figur 1 De økonomiske aktivitetenes kvalitetsindeks



Nyklassisk økonomisk teori ser konsekvent kun forbrukerens og ikke produsentens side av saken, fordi de faktorene som karakteriserer produksjon er fjernet fra teorien. For mennesket som forbruker er perfekt konkurranse fint, men for mennesket som produsent er det katastrofalt fordi lønnsnivået blir svært lavt. Denne avveilingen av de forskjellige interessene et individ har i sine to forskjellige roller i det økonomiske kretsløpet – produsent og konsument – var en viktig del av den industripolitiske analysen i USA i forrige århundre.²⁴

Kvalitetsindeksens topp og bunn, sort (øverst) og hvitt (nederst), representeres av disse to ytterpunktene som teorien har beskrevet, men som knapt finnes i virkeligheten. Konkurranse i virkeligheten består av forskjellige grader av mellomliggende stadier, det jeg kaller nyanser av grått, fra nesten perfekt konkurranse til nesten monopolistisk konkurranse. Disse finnes på en skala – et kontinuum – mellom sort og hvitt, men vi kan ikke beskrive disse gradene av mer eller mindre perfekt konkurranse på noen nøyaktig måte. I økonomisk teori befinner vi oss med andre ord i en situasjon der vi har beskrevet sort og hvitt, men ikke har noen måte å definere gråskalaen på, selv om vi vet at konseptuelt burde alle bedrifters konkurransesituasjon beskrives med en tallverdi, for eksempel 85 % hvitt og 15 % sort for potetmarkedet i Norge, og 80 % sort og 20 % hvitt for eksempel for verdensmarkedet for laserskrivere.

Det er en viktig dynamikk i kvalitetsindeksen, en dynamikk som ikke fanges opp av nyklassisk teori, men som er til stede i schumpeteriansk økonomi, som er basert på den gamle tyske historiske skolen. Stadig kommer det innovasjoner av produkter og prosesser og ny teknologi inn i systemet ovenfra som temporære monopoler. Kapitalavkastningen er høyere jo høyere – nærmere sort – man kommer i systemet. Det samme kan sies om risikoen. Risikovillig og kunnskapsrik kapital søker etter høyere avkastninger blant de aktivitetene som til enhver tid befinner seg øverst i systemet.

En bivirkning av dette – egentlig helt utilsiktet – er at lønnsnivået for alle som arbeider i næringer nær toppen av kvalitetsindeksen, er

²⁴ Dette er behandlet i Reinert, Erik (1994), *A Schumpeterian theory of underdevelopment – a contradiction in terms*. STEP-Rapport 15/94, Oslo: STEP-Gruppen. Del 4.

langt høyere enn for dem lenger nede. Dette er det som i *labour economics* kalles «industry rent», et resultat av det vi i forrige avsnitt kalte en *collusive* spredning av fruktene av teknologisk fremskritt. Denne «industry rent» deles med andre lønnstagere i samme land, delvis gjennom statens fordelingsmekanismer, delvis gjennom at en eksportsektor i øverste del av kvalitetsindeksen fører til at færre arbeidstimer i eksport byttes mot mange arbeidstimer i importproduktet. Landet får et gunstig arbeidstimebytteforhold eller *labour-hours terms of trade*. Dette gjelder altså selv om man selv ikke ville være i stand til å produsere importproduktet mer effektivt enn hva det fattigere landet man kjøper fra, er i stand til. I det tidligere nevnte eksemplet med golfballer produsert i USA som byttes mot baseballer produsert på Haiti, byttes en arbeidstime i USA med 30 arbeidstimer på Haiti, selv om amerikanerne ikke er mer effektive enn haitianerne til å sy baseballer (overalt, også i USA, blir baseballer sydd for hånd).

Som man forstår av dette eksemplet kan ikke hele industrier plasseres høyt eller lavt på skalaen. Bildet er langt mer komplisert enn som så, og man må faktisk ned på bedriftsnivå, egentlig helt ned på produkt-nivå innen bedriften, for å forstå hva som egentlig foregår. Ofte er det slik at bulk-produktet – *the commodity* – har en meget lav score på listen, mens visse markedssegmenter har en meget høy score. Selv om sko som *commodity* produseres til usannsynlig lave lønninger i kinesiske fengsler, overlever merkevaren Bally i høykostlandet Sveits. Selv om konfeksjonsindustrien er «moden» og som *commodity* får en lav score på kvalitetsindeksen, kan firmaer som utnytter stordriftsfordeler i en liten nisje – for eksempel jaktklær til det tyske markedet – opprettholde et høyt lønnsnivå i Norge.

Den øverste listen til høyre for skalaen beskriver de karakteristika som preger en konkurransedyktig bedrift, mens den nederste listen gir speilbildet: hva som preger en ikke-konkurransedyktig bedrift som vil komme til å bli utkonkurrert av import fra et land med lavere lønninger. Det er en ganske høy grad av korrelasjon mellom de enkelte punktene på listen – det er vanskelig å forestille seg en bedrift som scorer høyt på halvparten av kriteriene og lavt på den andre halvparten. Har man for eksempel en stor grad av learning-by-doing, har man også imperfekt informasjon, imperfekt konkurranse og bratte lærekurver.

Noen typer innovasjoner, de som er preget av klassisk spredning av fruktene fra teknologisk endring, faller imidlertid uhyre raskt mot perfekt konkurranse. Forskjellige produkter faller altså *med forskjellig tyngdekraft* i systemet. Det er også et statisk element i denne analysen: Selv om det ikke skulle finne sted mer læring i bransjen, vil statiske stordriftsfordeler gjøre at lønnsnivået i et oljeraffineri vil være høyere enn på en konfeksjonsfabrikk.

4 Konklusjon: Det finnes vinnere, selv om de er vanskelige å plukke

Kvalitetsindeksen forsøker å rangere det ukvantifiserbare. Prosessen kan sammenlignes med det å måle IQ på mennesker: Man vet de er forskjellige, men det er vanskelig å kvantifisere forskjellene. De ukvantifiserbare faktorene som skiller økonomiske aktiviteter fra hverandre, har, som vi har sett, store og meget målbare konsekvenser for forskjellen i bruttonasjonalprodukt pr. innbygger mellom land. Tar man ikke hensyn til disse ukvantifiserbare forskjellene mellom ulike økonomiske aktiviteter, vil økonomifaget kun bestå av «kvalitetsløse størrelser», slik den tyske økonom Werner Sombart sa om nyklassisk økonomi i den boken vi siterte innledningsvis.

I forrige avsnitt introduserte vi en måte å identifisere konkurranse-dyktige bedrifter på. Hva kan man så gjøre med denne kunnskapen? For et land som befinner seg langt fra den teknologiske *frontier* – som ligger langt ned på rangstigen mellom land – er det mulig å identifisere hvilke aktiviteter som dominerer i de rike landene, for så selv å gå inn i disse. Dette var strategien til Henrik VII av England da han i 1485 bestemte seg for å gjøre England om til et land som eksporterte ulltekstiler i stedet for ull. Kongen hadde i sin ungdom observert at alle ulltekstilprodusenter i Frankrike og Flandern var rike, mens samtlige ullråvareprodusenter han hadde sett, både i England og ellers, var fattige. Henrik VII og hans etterfølgere av Tudor-slekten satte en høy toll på ulleksport, samtidig som de betalte subsidier til produsenter av ulltekstiler. De brakte inn produsenter av ulltekstiler og fagarbeidere

fra kontinentet og gav dem skattefrihet, og til slutt forbød de helt eksporten av ubehandlet ull.²⁵ Dengang var *picking winners* langt enklere enn nå, fordi den teknologiske fremgangen var konsentrert nesten utelukkende i én industri.

Etter den andre verdenskrigen stod Japan foran et strategisk valg som lignet det England gjorde i 1485. I 1945 stod to skoler mot hverandre i Japan: Nasjonalbankens økonomer ville at landet skulle spesialisere seg etter engelsk økonomisk teori der de hadde sin komparative fordel, nemlig på produkter som krevde billig arbeidskraft. Økonomene i MITI – Ministry of Trade and Industry – ville derimot følge den tyske skolen og den østerriksk-amerikanske økonomen Joseph Schumpeter, som helt siden 20-årene var meget populær i Japan.²⁶ De satset på å få Japan inn i de industriene de hadde sett skape velstand i USA og Europa, altså de som der hadde høyest lønnsnivå og størst fortjeneste. MITIs innflytelse på Japans industripolitikk og velstandsoppbygging er veldokumentert.²⁷

Jo nærmere man kommer *the technological frontier* – det vil si den beste praksisen i verden innenfor en høyteknologiindustri – desto vanskeligere blir prosessen med å «plukke vinnere». MITIs rolle de siste årene har på grunn av dette også endret seg sterkt. Dette bildet passer med en tanke som kan føres helt tilbake til den engelske filosofen Jeremy Bentham (1748–1832), nemlig at jo mer tilbakestående et land er, desto sterkere må myndighetene engasjere seg i den økonomiske politikken.

Å ha en beskrivelse av den ettersøkte – det konkurransedyktige firmaet – gir oss ingen patentløsninger. Vi kan for eksempel forutsi at de firmaene som i fremtiden overlever den harde konkurransen i bioteknologi-industrien, vil få en toppscore på kvalitetsindeksen og bringe velstand der de er lokalisert. Slike dynamiske industrier er imidlertid bestandig hjemsøkt av kraftige «shakeouts». Høy fortjeneste forekommer, naturlig nok, i kombinasjon med høy risiko. Mange firmaer går

²⁵ Dette er beskrevet i Reinert, Erik (1994), «Catching up from way behind..», op.cit.

²⁶ Schumpeters første bok, *Wesen und Haupteinhalt der theoretischen National-ökonomie*, som kom ut i 1908, har siden 30-årene vært en bestseller i Japan, men den er ennå ikke oversatt til engelsk.

²⁷ Den klassiske boken om dette er Johnson, Chalmers (1982), *MITI and the Japanese Miracle. The Growth of Industrial Policy 1925–1975*. Stanford University Press.

inn i industrien, men mens teknologien modner og industrien så vidt begynner å synke nedover på kvalitetsindeksen, skapes det stordriftsfordeler og samdriftsfordeler som gjør at prosenten av overlevende firmaer blir liten, selv om produksjonsvolumet samtidig stiger. USAs bilindustri bestod for eksempel en gang av bortimot 250 firmaer, før noen få firmaer fikk overtaket ved å bygge opp tilstrekkelig volum mens de samtidig standardiserte og effektiviserte produksjonen. Det er temmelig umulig å bedrive en statlig «winner picking» i en slik *industry shakeout*. Samtidig er Norge langt under «minimum effektiv størrelse» for å kjøre noe høyteknologiløp alene, slik at vi må følge de svært imperfekte spillereglene for verdens *managed free trade* – med sitt «institusjonaliserte juks». Små markeder alene vil heller ikke få i gang den dynamikken – den kreative ødeleggelsen – som alltid følger med teknologisk fremskritt. Manglende produksjonsvolum og manglende konkurransepress vil ikke føre industrien over i den nødvendige masseproduksjonen. Hva som egentlig foregår innen en industri er ofte ikke klart før shakeout-prosessen er ferdig, og slike prosesser følger heller ikke noe standardforløp.²⁸

Kvalitetsindeksen viser oss at forskjellige økonomiske aktiviteter bidrar i svært forskjellig grad til vår velstand. Selv om en aktiv «plucking av vinnere» er vanskelig, bør mulige kandidater til denne listen på en eller annen måte oppmuntres, og ikke behandles på *næringsnøytral* linje med neste kjøpesenter som bygges. De nettosubsidiene vi gir til noen næringer, må nødvendigvis komme fra andre næringer. Skulle disse andre næringene vi subsidierer *fra*, ikke lenger finnes, får dette store følger. Selv om det er svært vanskelig å forhåndsutvelge aktiviteter som scorer høyt på kvalitetsindeksen, må vi innse den betydningen slike aktiviteter har for levestandarden i Norge. I denne forbindelse er ikke nødvendigvis næringens bidrag i prosent av bruttonasjonalproduktet et viktig kriterium. Vi ser gjerne på Japan som en eksportmaskin, men eksporten utgjør ikke mer enn ti til elleve prosent av landets BNP. Skulle imidlertid disse ti til elleve prosentene bli borte, ville resten av økonomien stå foran et kollaps. Høykvalitetsnæringene

²⁸ Et interessant forsøk på å typologisere *industry shakeouts* finnes hos Klepper, Steven og Kenneth Simons (1994), *Technological Change and Industry Shakeouts*. Upublisert paper presentert på The Fifth Conference of the International Joseph A. Schumpeter Society, Münster, 17.–20. august.

i eksportsektoren bestemmer vårt *arbeidstimebytteforhold* – hvor mange arbeidstimer vi må gi opp i eksportindustrien for å betale for vår import – og i siste omgang vår posisjon på rankinglisten over rike og fattige land. Det omtalte eksemplet fra Haitis handel med USA viser med all ønskelig tydelighet at det ikke er *effektivitet i seg selv* som bestemmer et lands plass på denne listen, men hva man er effektiv i.

Del 2

Investeringsstrategier, eierforhold og konkurranseevne

Konsernstrategier i en internasjonalisert økonomi¹

Av Dag Stokland

En betingelse for å nå nasjonale politiske mål knyttet til sysselsetting, velferd, fornyelse og produktivitet, er at norske virksomheter og norsk næringsliv framstår som attraktive for reinvesteringer og nyinvesteringer, både fra norsk og fra utenlandsk kapital. Samtidig innebærer den pågående internasjonaliseringen av økonomien at både den tradisjonelt nasjonalt orienterte og den multinasjonale kapitalen står overfor stadig flere alternative investeringsprosjekt og muligheter i andre lands markeder. Sammen bidrar dette til at de nasjonale myndighetene i ulike land i tiltakende grad befinner seg i et konkurranseforhold om å være attraktive overfor kapitalen (Kvinge, Langeland og Stokland 1992).

Norsk, så vel som andre lands næringspolitikk, vil i denne situasjonen nødvendigvis omfatte målsettinger og tiltak med sikte på å fremme investeringer innen egne grenser. En avgjørende forutsetning for en vellykket næringspolitikk er at tiltakene treffer sentrale forhold som vektlegges i bedriftenes og investorenes investeringsbeslutninger. *Det reiser spørsmålet om hvilke strategier, faktorer og vurderinger som legges til grunn hos dem som fatter investeringsbeslutningen, både med hensyn til dens innretning og til dens lokalisering.*

Denne artikkelen vil belyse tre sider ved spørsmålet om direkteinvesteringer på tvers av landegrenser. For det første utviklingstrekkene i direkteinvesteringene globalt og nasjonalt de siste 15 årene. For det andre hvilke vurderinger ledere i norske og utenlandske multinasjonale selskap har av Norge og norske virksomheters investeringsattraktivitet.

¹ Deler av denne artikkelen bygger på FAFO-rapporten *Hvor attraktivt? Norge som lokaliseringsområde for investeringer og produksjon* (Hødnebø og Stokland 1994)

For det tredje hvilke strategier som synes å ligge til grunn for multinasjonale konserns investeringer i Norge. Avslutningsvis vil det pekes på mulige implikasjoner for næringspolitikken på dette området.

I Direkteinvesteringer

Et selskap som ønsker å utvide sin virksomhet til andre markeder, kan noe forenklet framstilt gjøre dette på tre måter. Dels kan det eksportere varene eller tjenesten, det kan sette produksjonen bort på lisens, eller det kan velge å foreta en direkteinvestering² i det aktuelle markedet/landet. I denne artikkelen vil vi ikke gå inn på de avveingene konsern gjør i valget mellom eksport, lisensiering og direkteinvesteringer.

Utviklingen i direkteinvesteringer

Globalt var det en betydelig vekst i direkteinvesteringer på 1980-tallet, med en gjennomsnittlig årlig vekst på 15 %. Dette var nesten tre ganger veksten i verdens eksport, og fire ganger veksten i verdens samlede BNP. Veksten på 1990-tallet har vist en betydelig nedgang, noe som har sammenheng med den svake økonomiske utviklingen i flere store industriland som Japan, Storbritannia, Tyskland og Sverige.

Den samlede veksten i direkteinvesteringer de siste 15 årene har vært konsentrert til USA, EU og Japan, men nye land og regioner som Asia, Latin-Amerika og Øst-Europa har framstått som stadig mer attraktive. U-land mottok en lavere investeringsandel på 80-tallet, men andelen økte igjen på begynnelsen av 90-tallet.

² Skillet mellom direkte og finansielle investeringer knyttes til investors hensikt med investeringen. Med direkte- eller realinvestering menes en investering i næringsvirksomhet der investor ønsker å utøve aktiv innflytelse på selskapet. Portefølle- eller finansinvesteringer omfatter kortsiktige plasseringer i ulike verdipapirer, uten ønske om direkte aktiv innflytelse i virksomheten.

I internasjonal faglitteratur er det vanlig å operasjonalisere denne definisjonen slik at en investering som representerer under ti-femten prosent av (den stemmesterke) eierkapitalen, betegnes som portefølleinvesteringer, mens direkteinvesteringer omfatter eierandeler over dette.

Virksomheter lokalisert i Europa ble de største utgående investorene på 80-tallet. Fra midten av 80-tallet økte investeringene til Europa betraktelig, og på begynnelsen av 90-tallet var regionen den største mottakeren av direkteinvesteringer. Utviklingen i Europa har blant annet sammenheng med at intraeuropeiske investeringer økte i siste halvdel av 80-tallet, et mønster som ser ut til å holde seg utover på 90-tallet.

Selskap fra EFTA og de nordiske landene økte sin betydning som utgående investorer i løpet av 80-tallet, mens de på 90-tallet igjen har redusert sin andel, hovedsakelig grunnet nedgang i investeringer fra svenske selskap. Når det gjelder de inngående investeringene, mottok EFTA og Norden en mindre andel, spesielt i første halvdel av 80-tallet. Inngående investeringer har siden økt noe. Igjen er det en sterk vekst i de inngående direkteinvesteringene i svensk næringsliv som veier tungt.

Økte investeringer i service og tjenesteproduksjon

Volumveksten i investeringene på tvers av nasjoner kommer også til uttrykk ved en sterk vekst i investeringer rettet mot service og tjenesteproduksjon. Dels ser vi at servicesektoren globalt mottok nærmere 50 prosent av direkteinvesteringene i løpet av 80-tallet (beholdningstall). Dette har blant annet sammenheng med store japanske investeringer innen finans, handel, transport og eiendom, først og fremst i USA. Samtidig var det betydelige investeringer i servicesektoren innen EF og fra EF til USA.

Investeringer til den vareproduserende sektoren (sekundærsektoren) er over tid blitt relativt redusert, men utgjør fremdeles nærmere 40 prosent av den totale utgående beholdningen av direkteinvesteringene. Samtidig har investeringene til vareproduserende bransjer gjennomgått en gradvis overgang fra lavkostnads-, arbeids- og lite kompetanseintensive industrier til mer kapital- og kompetanseintensive virksomheter og bransjer. De kompetanseintensive bransjene kjennetegnes samtidig av en økende andel tjenesteproduksjon, knyttet til så godt som samtlige ledd i verdikjeden. Den pågående vridningen i direkteinveste-

ringene over mot servicesektoren og det vi kan betegne som *tjeneste-intensiv vareproduksjon*, gjenspeiler og bidrar til de pågående endringene i næringsstrukturen i de industrialiserte landene. Disse endringene indikerer at de drivende mekanismene i stor grad er universelle og virksomme i alle lands økonomier. Forhold bak utviklingen omfatter blant annet en raskere vekst i etterspørselen etter tjenester enn etter varer, samt arbeidskraftbesparende teknologier i vareproduksjonen. Sammenliknet med vareproduksjon kan tjenester også i mindre grad eksporteres og lisensieres, og krever slik sett i større grad direkte-investeringer ved etablering i nye marked.

Hovedtrekk ved inn- og utgående investeringer i norsk næringsliv

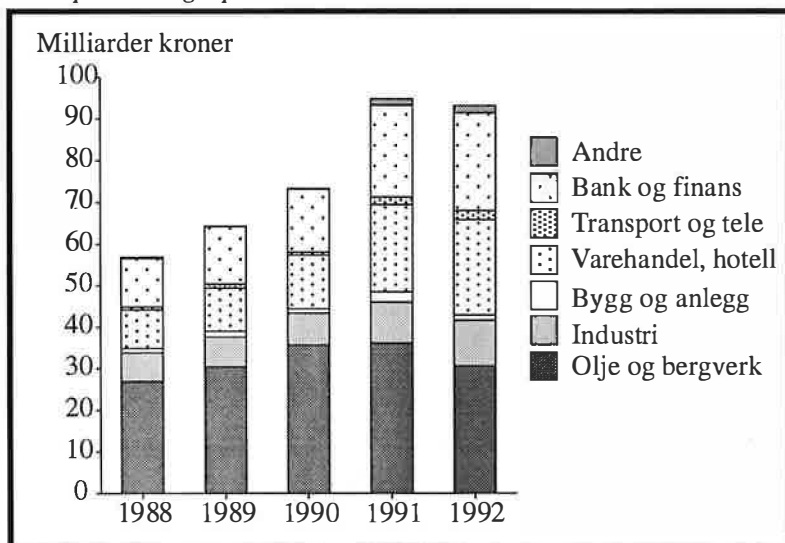
Norge har som de fleste andre OECD-land gjennomgående større utgående enn inngående investeringer. For norsk økonomi er dette nytt fra begynnelsen av 80-tallet, da norsk økonomi endret status fra å være kapitalimportør til å bli kapitaleksportør av direkteinvesteringer. I forhold til BNP har Norges utgående investeringer de siste ti årene vært blant de mest omfattende av OECD-landene, mens de inngående globalt sett var i nedre halvdel, selv om de inntil nylig har vært høyest i Norden. De to seneste årene har utenlandske direkteinvesteringer i Norden i økende grad blitt kanalisert til svensk næringsliv.

I likhet med OECD som helhet gikk en tiltakende del av de samlede norske direkteinvesteringene til EU-land. De inngående investeringene til Norge fra EU og USA har imidlertid redusert sin betydning, mens inngående investeringer fra nordiske selskap har økt.

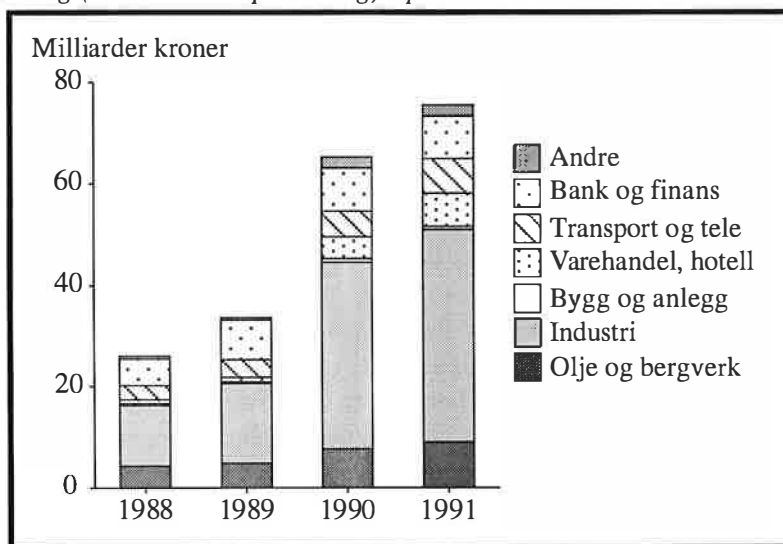
Av figur 1 ser vi at de inngående investeringene til Norge følger den internasjonale utviklingen med økende andel til servicesektoren. Videre ser vi av figur 2 at industrien står for en økende andel av de utgående investeringene i forhold til andre sektorer, samtidig som norsk industri mottar en minkende andel fra utlandet (figur 1).

Utenlandsk kapital har siden 70-tallet holdt seg forholdsvis konstant i overkant av tre prosent av bruttokapitaloppbyggingen i Norge, selv om det på begynnelsen og midten av 80-tallet var en markert nedgang. I et internasjonalt perspektiv er det imidlertid verdt å merke seg at i

Figur 1 Beholdningen av inngående direkteinvesteringer til Norge fordelt på næring i perioden 1988–92



Figur 2 Beholdningen av norske utgående investeringer fordelt på næring (norske selskaps næring) i perioden 1988–91



de fleste andre land har utenlandsk kapital økt sin betydning fra begynnelsen av 70-tallet, spesielt i løpet av 80-tallet.

Utviklingen i norske direkteinvesteringer på 80-tallet og begynnelsen av 90-tallet viser som nevnt paralleller med utviklingen i andre OECD-land, slik at en trolig står overfor visse almene faktorer som virker på tvers av nasjoner. En av de viktigste faktorene bak den sterke veksten i direkteinvesteringene, var den generelle positive internasjonale økonomiske utviklingen på store deler av 80-tallet.

En studie gjennomført av Karlsen og Randøy tyder på at de norske investeringene i utlandet på 80-tallet blant annet kan være motivert av de relativt høye norske arbeidskraftkostnadene innen tradisjonelt arbeidsintensive industrier (Karlsen og Randøy 1991). En annen undersøkelse blant norske industriselskap framhever at produksjonskostnadene er en viktig faktor ved lokalisering av utenlandske direkteinvesteringer (Bachthler m.fl. 1991). Dette framheves også i en tredje undersøkelse, som påpeker at et hovedmotiv bak norske direkteinvesteringer i utlandet har vært ønsket om bedre utnyttelse av rammebetingelser og landsspesifikke fordeler som råvarer og billig arbeidskraft (Carlsen og Rasmussen 1988).

Kostnadsforskjeller ser i mindre grad ut til å falle sammen med investeringsstrømmene i en undersøkelse av norske direkteinvesteringer basert på makrotall (Olsen og Nicolaisen 1993). Dette støttes også i en studie av Heum og Hammervoll, der hovedmotivet for norske selskapers utenlandsekspanjon i all hovedsak synes markedsdrevet, enten som et resultat av et begrenset norsk marked, oppkjøp av markedsandeler eller ønske om markedsnærhet. Samtidig finner også denne studien at ønsket om å utnytte landsspesifikke fordeler er et sentralt motiv (Hammervoll og Heum 1993). Dette trekkes også fram som de viktigste faktorene bak internasjonaliseringen til norske industriselskap i perioden 1970 til 1990 (Hodne 1993).

Når det gjelder utenlandske direkteinvesteringer i Norge, antas det at liberaliseringen av utenlandske banker og forsikringselskaps mulighet til å etablere seg i landet, har hatt en forsterkende effekt. Inngående investeringer til industrien antas hovedsakelig å være motivert av tilgang til det norske markedet og ønske om nærhet til kunden (Bachthler m.fl. 1991). Det samme er en av konklusjonene i en undersøkelse av utenlandske investeringer i norsk industri (Kvinge 1994).

Den kraftige veksten i de globale direkteinvesteringene, vridningen i investeringene fra industri til tjenesteproduksjon og den tiltakende investeringsattraktiviteten fra nye markeder i Asia, innebærer viktige endringer i Norges økonomiske omgivelser. Dette, i kombinasjon med den økte veksten i norske utgående direkteinvesteringer, reiser en rekke spørsmål for næringspolitikken. Hvordan vurderer ledere i norske og utenlandske multinasjonale selskap investeringsalternativene og attraktiviteten i norsk næringsliv? Hvordan vurderes Norge som lokaliseringsområde for produksjon?

II Vurderinger av Norge – hvor attraktivt?

For å belyse disse spørsmålene gjennomførte FAFO en bredt anlagt intervjuundersøkelse med ledere i 24 norske og 26 utenlandske multinasjonale selskap, alle med virksomhet i Norge (Hødnebo og Stokland 1994).

En ikke overraskende, men viktig oppsummering fra den gjennomførte undersøkelsen, er at de ulike vurderingene er svært bransjespesifikke. Det er følgelig problematisk å sammenfatte vurderinger av Norge som lokaliseringsområde for framtidige investeringer annet enn på et nokså generelt nivå. *Politikkimplikasjonene av dette er at en nasjonal næringspolitikk med sikte på å tiltrekke norske og utenlandske investeringer i stor grad må forankres på bransjenivå.* Når det er sagt, framstår følgende hovedtrekk fra intervjuundersøkelsen:

- Langt de fleste selskapene betraktet Norden som ett investerings- og markedsområde. Det gjenspeiler en tendens til at multinasjonale selskap i økende grad utvikler strategier der flere nasjonale marked vurderes som ett marked og område for investeringer.
- Et klart flertall av både de norske og de utenlandske selskapene som ble intervjuet, vurderte Sverige som det mest attraktive landet for lokalisering av direkteinvesteringer de nærmeste årene, mens Norge gjennomgående ble rangert sist av de nordiske landene.
- Over tre fjerdedeler av selskapene regnet med at deres investeringer i Norge ville utgjøre en relativt mindre andel av selskapets

samlede investeringer de nærmeste årene. Samtidig vurderte flere av selskapene, i første rekke de utenlandske, å øke virksomheten i Norge, men aktivitetsveksten og investeringene ville gjennomgående være relativt større i andre marked.

- Oljesektoren ble vurdert som mest attraktiv for investeringer. Dessuten ville norsk næringsliv fortsatt være attraktivt i bransjer med kompetanse og komparative fordeler, samt i sektorer hvor Norge har markedspotensial (bank/finans, turisme, maritim industri, shipping, fisk).
- Både de norske og de utenlandske selskapene som deltok i undersøkelsen, var entydige i sin oppfatning av at framtidige direkteinvesteringer i Norge hovedsakelig ville skje gjennom oppkjøp.
- Markeds- og distribusjonsavdelinger ble gjennomgående vurdert som de mest aktuelle bedriftsfunksjonene å lokalisere til Norge.
- Den politiske stabiliteten og den økonomiske politikken, samt forholdene på arbeidsmarkedet, ble vurdert som de mest positive trekkene ved Norge som lokaliseringsområde.
- Det som i størst grad trekker ned Norges attraktivitet, er at de fleste produktmarkedene er små, noe som skyldes det faktum at Norge er et land med få innbyggere, geografisk beliggende i utkanten av de store europeiske markedene.
- Vurderingene av Norges investeringsattraktivitet var gjennomgående mindre positive i de norske selskapene sammenliknet med de utenlandske. Dette har trolig sammenheng med at de utenlandske selskapene i Norge er i markeder eller «nisjer» hvor betingelsene og lønnsomheten vurderes som god. Dette underbygges av en nylig gjennomført studie som viser at lønnsomheten, kapitalintensiteten og produktiviteten gjennomgående er høyere i majoritetside utenlandskeide selskap enn i heleide norske selskap (Simpson 1994).

Bildet av norsk attraktivitet, slik det framkommer hos sentrale beslutningstakere i norske og utenlandske multinasjonale konsern, kan tolkes i svært mange retninger. Det viktige i denne sammenhengen er likevel ikke i hvilken grad Norge vurderes som mer eller mindre attraktivt. Det interessante er hvilke spørsmål disse vurderingene reiser for den videre utformingen av norsk økonomi og næringspolitikk. For å belyse det skal vi se nærmere på de sentrale motiv og strategier som synes å ligge til grunn for vurderingene av Norges investeringsattraktivitet.

III Strategier bak direkteinvesteringer

Internasjonal litteratur og teori legger gjennomgående stor vekt på de multinasjonale konsernenes omgivelser for å forklare investeringsbeslutninger (Lecraw og Morrison 1993). Det er da vanlig å skille mellom *markedsmulighetene*, *konkurransesituasjonen* og *nasjonale rammevilkår*. Med markedsmuligheter sikter en i første rekke til markedets størrelse og vekst, mens konkurransesituasjonen henspiller på omfanget av etablerte konkurrenter, herunder deres konkurranseevne, eierstruktur og kundenettverk. Nasjonale rammevilkår omfatter i denne sammenhengen sosioøkonomiske forhold som infrastruktur, utdanningsnivå og lønnskostnader, så vel som politisk stabilitet og livskvalitet.

Med utgangspunkt i den gjennomførte intervjuundersøkelsen (Hødnebo og Stokland 1994) kan vi skille mellom fem ulike investeringsstrategier multinasjonale konsern følger i Norge. Disse baserer seg på tilgang til:

- * Merkevarer
- * Naturressurser
- * Nye markeder
- * Lave produksjonskostnader
- * Teknologi/kompetansemiljø

Nedenfor beskrives hovedkjennetegn ved de fem strategiene. Deretter følger en mer omfattende beskrivelse og drøfting av en strategi, det vi har betegnet som «nordisk merkevarestrategi».

Merkevarer

Det sentrale kjennetegnet ved denne strategien er at direkteinvesteringen gjennomføres som oppkjøp av bedrifter med et etablert varemerke og distribusjonsnettverk. Det man kjøper, er først og fremst markedsandeler og kundelojalitet, ikke produksjonskompetanse. Konsernene konsentrerer ofte oppkjøp innen et produktområde hvor de har kompetanse, slik at oppkjøpet dels styrker konsernets markedspekt,

dels bidrar til økte samordningsgevinster. Philip Morris' oppkjøp av Freia kan betegnes som en merkevarestrategi.

Oppkjøp ut fra en merkevarestrategi kan innebære nedbygging av produksjonskapasiteten i det oppkjøpte datterselskapet. Distribusjonsvirksomheten vil derimot gjennomgående beholdes for å betjene det lokale markedet. Produksjonen av Viking dekk («Norges vinterdekk nummer 1») er et eksempel. Dekkene markedsføres fremdeles som skreddersydde for norske forhold, mens produksjonen er flyttet til Sverige og Tyskland, blant annet for å oppnå økte stordriftsfordeler. Den økte aktiviteten ved Høyang Polaris (Moss/Sandnes) etter finske Hackmanns oppkjøp er et eksempel på det samme, men i dette tilfellet med økt aktivitet i Norge som resultat.

Naturressurser

Det sentrale her er tilgangen til rimelig og sikker leveranse av råvarer, eller deltakelse i en lønnsom utvinning av en ressurs, for eksempel olje. Konsern som følger en slik strategi, er gjennomgående store.

Oppkjøp og nyinvesteringer ut fra denne strategien innebærer små sannsynligheter for utflytting av virksomhet, idet produksjonen er basert på stedbundne (natur)ressurser. Derimot vil virksomheten trappes ned i den grad ressursen er i ferd med å forbrukes, eller etter hvert som alternative ressurser framstår som mer hensiktsmessige.

Markedsvekst

Det sentrale i denne strategien er ønsket om adgang til og deltakelse i nye og ekspanderende marked. Når konsernet velger direkteinvesteringer i stedet for eksport eller lisensiering, kan det ha sammenheng med høye tollmurer eller andre handelshindringer, samt ønsket om å beholde kontrollen med kjerneteknologien. Et annet sentralt element er ønsket om nærhet til kundene og økt kunnskap om og mulighet for å bearbeide det sterkt voksende markedet. Strategien omfatter også direkteinvesteringer i mindre markeder, som ikke nødvendigvis er i stor vekst. Direkteinvesteringen foretas i så fall i marked med gjennomgående få og svake konkurrenter.

Konsern som følger markedsvekst-strategien er blant annet de store multinasjonale, med etablerte produkt og merkevarer. Direkteinvesteringene foretas som oppkjøp, men skjer også i form av nyetableringer («green fields» eller «brown fields», det vil si nyetableringer i gamle, delvis nedbygde industriområder).

Lave produksjonskostnader

En annen strategi som ligger til grunn for direkteinvesteringer, er lav-koststrategien. I motsetning til strategien over, er direkteinvesteringen her først og fremst motivert ut fra ønsket om tilgang til lave produksjons- og etableringskostnader – arbeidskraft, skatter, finansielle incentiver m.m. Lave kostnader må i denne sammenhengen forstås i forhold til produktiviteten. Følgelig er det regioner med kombinasjonen av lave kostnader og god eller høy produktivitet som er attraktive for denne typen direkteinvesteringer. Produksjonen kan være lokalisert ut fra et ønske om å betjene lokale markeder, men er oftere innrettet på eksport fra lavkostlandet til andre og større markeder.

Direkteinvesteringer ut fra denne strategien gjenfinnes gjerne i moderne industrier, der arbeidskraftkostnadene utgjør en stor del av de samlede kostnadene. Helly Hansens investeringer i Portugal er et eksempel på denne strategien.

Teknologi og kompetansemiljø

En siste strategi omfatter ønsket om tilgang til en spesiell teknologi eller et kompetansemiljø. Når det dreier seg om oppkjøp av en bedrift, er direkteinvesteringen ofte motivert ut fra hensynet til en spesifikk teknologi konsernet ønsker å utnytte i flere markeder, eller i nye produkt. Nyetableringer i områder som «Silicon Valley» er i stor grad motivert ut fra ønsket om tilgang til spesifikke kompetansemiljø, både med hensyn til ansattes kvalifikasjoner, til underleverandører og til infrastruktur.

Rene teknologioppkjøp kan innebære nedtrapping av virksomheten i det kjøpte datterselskapet. Faren for utflytting avtar i den grad bruken og videreutviklingen av teknologien er knyttet til kunnskapen hos

en rekke personer/ kompetansemiljø, noe som gjør den mer stedbunden. Teknologi- og kompetansedrevne direkteinvesteringer lokalisert i kompetansemiljø som «Silicon Valley» innebærer ikke fare for utflytting så lenge miljøet er i stand til å videreutvikle sin kompetanse.

En investeringsbeslutning vil alltid omfatte elementer av flere hensyn og motiv. Samtidig vil ønsket om markedsinntekt i større eller mindre grad være et trekk ved enhver direkteinvestering. For bedre å illustrere noen av de sentrale vurderingene som ligger til grunn for en investeringsbeslutning, skal vi nedenfor se nærmere på det vi kan betegne som en «nordisk merkevarestrategi». Plasshensyn begrenser framstillingen til denne ene strategien.³

IV Nordisk merkevarestrategi

Framstillingen i dette avsnittet tar utgangspunkt i intervju med tre konsern som til tross for ulik produkt- og bransjetilhørighet synes å legge svært sammenfallende strategier til grunn for direkteinvesteringene. To av konsernene har virksomheten innenfor konsumentvaremarkedet, mens det tredje hovedsakelig er leverandør av ulike produkt til bygg- og anleggssektoren. Alle de utenlandske konsernene har produksjon i Norge.

Konsentrasjon og dominans

Til tross for at konsernene tilhører ulike bransjer, er det flere felles trekk ved deres strategier. Hovedtrekket kjennetegnes ved en såkalt *kon-dom-strategi*. Det innebærer at virksomhetene organiseres rundt to bærende prinsipper: *Konsentrasjon* og *dominans*. Konsentrasjon sikter hovedsakelig til produktmarkedet. Strategien er å konsentrere virksomheten om noen få produkt hvor man mener å ha de beste produktene og kompetansen. Tanken er videre at en konsentrasjon på

³ Det følgende er basert på den nevnte intervjuundersøkelsen som lå til grunn for FAFO-rapporten *Hvor attraktivt?* (Hødnebo og Stokland 1994).

produksiden kan gi dominans i markedet, noe som er ønskelig både med hensyn til omsetning/volum og til markedsakt.

Merkevarer i de nordiske landene

En strategi basert på konsentrasjon og dominans er svært utbredt blant multinasjonale selskap, spesielt de litt større (Lecraw og Morrison 1993). Det som i tillegg kjennetegnet de tre konsernene, var at strategien hovedsakelig hadde de nordiske landene som nedslagsfelt. Videre gjennomførte konsernene strategien ved kjøp av merkevarer. To uttalelser er representative:

«Strategien de siste årene har vært å kjøpe de beste merkevarene innen vårt produktspekter i de ulike nordiske landene.»

«Vi har kjøpt bedrifter med varer som har lang tradisjon og godt rykte i markedet. For flere av våre produkter er det ulike preferanser i de nordiske landene, hvor blant annet «Made in here» tillegges betydning hos kundene.»

Selve markedsorienteringen med vekt på nasjonalt kjente merkevarer bygger på en antakelse om nasjonalt forskjellige markeder. Til tross for mange fellestrekk («Norden som et hjemmemarked») kjennetegnes Norge, Sverige, Danmark og Finland ifølge de tre konsernene av nasjonale preferanser innenfor deres produktområder:

«Vår strategi legger til grunn en konsentrasjon på produktsiden, samtidig som vi velger bredde når det gjelder geografisk område – altså hele Norden. En kan kanskje betegne oss som «multilokale» idet vi forsøker å bruke vår kompetanse og kjerneteknologi i flere land, men markedsfører produktene via etablerte lokale (nasjonale) merkevarer.»

«Hvis alt var klart rent økonomisk, altså hvis markedene var helt identiske, uten barrierer og med kunder som hadde de samme behovene, da ville vi flyttet og konsentrert all produksjon til et stort, sentralt anlegg. Men slik er det ikke. I våre markeder er det nasjonale forskjeller i kundenes smak, og da må vi være i de markedene, nær kunden for å videre-

utvikle våre produkter. Men vi vurderer jo løpende spørsmålet om å flytte produksjon for å redusere kostnadene eller oppnå stordrift. Nå vurderer vi blant annet Polen og Tsjekkia.»

I de ulike teoriene om multinasjonale strategier er det et skille i synet på konkurransearenaens betydning i forhold til kundeoppmerksomhet og markedsorientering. Blant andre M. Porter tillegger konkurranseforholdene avgjørende betydning (Porter 1985, 1990), mens K. Ohame vektlegger kundeorienteringen for å forklare konserners strategiutforminger og investeringsbeslutninger (Ohame 1993). Når det gjelder de tre konsernene, er vårt materiale for begrenset til å drøfte hvilket av de to perspektivene som synes å være mest treffende. Trolig dreier det seg om et både og. Samtidig er det påfallende at de tre konsernernes strategi legger til grunn en erkjennelse av nasjonale markeder og nasjonale preferanser. Spissformulert kan en si at det er kundenes behov som settes i sentrum. Ekspansjonen gjennomføres ved å «kjøpe etablerte preferanser» og distribusjonskanaler knyttet til merkevarene. Det er med andre ord ikke kompetansen knyttet til produksjonsprosessen som først og fremst kjøpes. Dette illustreres i følgende uttalelse:

«Et siktemål med en slik nordisk merkevarestrategi synes å være at man på flere områder klarer å oppnå samordningsgevinster. I de tre konsernene framheves i første rekke FoU/produktutvikling, logistikk, markedsføring og markedsrett som viktige områder for samordningsgevinster.»

Samordningsgevinster og organisering av FoU

Et spørsmål i forlengelsen av dette er hvordan FoU-virksomheten organiseres, og hvordan de nasjonalt forskjellige kundebehovene innarbeides i den videre produktutviklingen i konsernet. Også her synes de tre konsernene å være organisert relativt likt. Gjennomgående blir kompetansen og kjerneteknologien forsøkt brukt i alle datterselskapene. FoU-enheten som arbeider med strategisk teknologiutvikling, var lokalisert i nærheten eller i hovedkvarteret i morselskapets hjemland. For visse produkter var denne FoU-enheten også lokalisert til noen av

datterselskapene. Hvilke datterselskap som ble gitt hovedansvaret, ble besluttet av konsernledelsen ut fra en rekke vurderinger, der kompetansemiljøet i datterselskapet ble tillagt avgjørende betydning.

De forskjellige nasjonalt orienterte datterselskapene drev i tillegg til dels utstrakt FoU- virksomhet. Denne var mer orientert mot den daglige produktforbedringen, der kundekontakt og markedskunnskap ble oppgitt som et viktig fortrinn for datterselskapene.

Fortsatte investeringer i Norge?

I vurderingen av om konsernet vil fortsette satsingen i form av (re)investeringer i produksjonsenhetene i Norge, la de intervjuede vekt hovedsakelig på to forhold. For det første i hvilken grad merkevaren/produktene vil fortsette å ha god klang og dermed stort salg i det norske markedet. En vurderte her at dette i sin tur ville være avhengig av hvor dyktige de norske selskapene var i forhold til andre konkurrenter i markedet. Dessuten ville det være avhengig av mer makroøkonomiske forhold knyttet til nordmenns kjøpekraft og den økonomiske veksten i Norge.

For det andre vil en fortsatt satsing i de norske datterselskapene være avhengig av at deres kompetanse er konkurransedyktig med konsernets datterselskap i andre land. Selv om den overordnede strategien vektlegger viktigheten av produksjonsmiljøenes kundenærhet, pågår det samtidig en restrukturering og økt stordrift i de tre konsernene. Hvilke av de ulike datterselskapene i de nordiske landene som skal gis anledning til å ekspandere, i noen tilfeller på bekostning av de andre, blir i siste instans besluttet på konsernnivå.

Rivalisering mellom datterselskap og konsernledelsen

Denne beslutningsstrukturen bidrar til en konkurranse mellom ulike datterselskap om konsernledelsens oppmerksomhet. Dette synes å være tilfellet med hensyn til både produktutvikling, FoU-orientering og ikke minst markedsavgrensning. Hvilke datterselskap skal få grønt lys til å iverksette utvidelser og nye investeringsprogram? Og hvilke bedrifter

må drive videre kun med vedlikeholdsinvesteringer, og dermed på noe sikt trolig nedleggelse? Den interne lobbyvirksomheten mellom datterselskap og konsernledelsen illustreres med følgende:

«En kan si det slik at datterselskapene dels konkurrerer med hverandre om vår gunst, dels foregår det kamp mellom konsernledelsen og ledelsen i det enkelte datterselskapet om den videre utviklingen av konsernet. Denne rivaliseringen og lobbyvirksomhet i konsernet ble etter hvert så omfattende og la så mye beslag på konsernledelsen at vi innenfor to divisjoner har opprettet regionale avdelingsledere som skal samordne de ulike datterselskapene.»

Fortsatt oppkjøp eller konsolidering?

To av de tre konsernene vurderte de siste årenes oppkjøpsbølge i Europa for avsluttet, men påpekte samtidig av det her var store forskjeller mellom ulike bransjer. De to konsernene ville følge en mer forsiktig politikk, med vekt på konsolidering.

«Vi kommer til å vri strategien mer over mot ekspansjon via «naturlig vekst» innenfor de bedriftene vi allerede har. Derimot ser vi østover – St. Petersburg vil bli et av våre nye, store markeder.»

Uttalelsen illustrerer som tidligere nevnt at de ulike strategiene innen et konsern ofte glir over i hverandre, i dette tilfellet merkevare- og markedsvekst-strategien.

Det tredje av de tre konsernene vurderte fremdeles oppkjøp som en viktig og utbredt strategi. Eller som konsernlederen uttrykte det:

«Verden er ikke ferdig ennå! Det er mer å kjøpe opp i de nordiske landene. Vår bransje er ikke tilstrekkelig restrukturert, fremdeles er det for mange produsenter. Men i den fasen vi nå går inn i, tror vi det vil bli nødvendig å inngå strategiske allianser med noen av de virkelig store multinasjonale. Vi vil trolig ikke ha finansiell styrke til å gjennomføre den siste fasen helt alene.»

V Konklusjoner

Hovedtyngden av de globale investeringsstrømmene vris mot «øst og øst». Det vil si dels mot de ekspanderende markedene i Asia, dels mot de framvoksende markedene i Øst-Europa. Både norske og utenlandske selskap som investerer i disse regionene gjør det ut fra strategiske vurderinger av blant annet markedsvekst, kundenærhet, kostnadsnivå og muligheter for stordriftsfordeler. Slik sett vil det trolig være en uheldig strategi å innrette næringspolitikken på å øke attraktiviteten overfor konsern, både norske og utenlandske, som foretar direkte-investeringer i disse regionene ut fra henholdsvis lavkostnads- eller markedsvekst-strategier. I de regionene norsk økonomi i så fall vil konkurrere med («øst og øst»), er markedspotensialet så omfattende og kostnadsnivået så lavt at norsk økonomi ikke er i nærheten av å være konkurransedyktig uten en dramatisk nedbygging av norsk velferd og levestandard. Det er først og fremst i forhold til investeringsstrømmene til og fra våre nærmeste markeder (Norden og Vest-Europa) at en bedring av norsk næringslivs investeringsattraktivitet kan gi seg utslag i økte investeringer i norsk økonomi. I forhold til de fem skisserte konsernstrategiene ovenfor bør næringspolitikken på dette området i størst mulig grad innrette seg mot kapital som foretar naturressurs-, merkevare- og teknologi- og kompetansedrevne investeringer.

Når det gjelder å øke attraktiviteten overfor *naturressursorienterte* investorer og konsern, norske så vel som utenlandske, vil det i stor grad dreie seg om nasjonale politiske valg om tilrettelegging av virksomhet. Virksomhetsområder er olje/gass, fisk, energi, mineraler og stein med mer, og eksempler på næringspolitiske valg er spørsmålet om oljevirkosomhet i Skagerak, mineral og gruvedrift i Finnmark, steinbrudd på Vestlandet m.m.

For å øke investeringsattraktiviteten overfor *merkevaredrevne* investorer og konsern, bør den næringspolitiske strategien i første rekke sikte mot å beholde aktivitet i de virksomhetene som allerede er i Norge. Tiltakene bør i stor grad forholde seg til det vi kan betegne som «kampen mellom datterselskap i flernasjonale konsern». Denne rivaliseringen dreier seg i hovedsak om hvilke datterselskap som gis anledning til å oppgradere og videreutvikle sine forretningsområder. Som nevnt

tillegger konsernledelser her det enkelte datterselskaps kompetanse avgjørende vekt. Det innebærer noe forenklet at næringspolitiske tiltak i denne sammenhengen bør bidra til å understøtte prosesser i og rundt bedriftene som hever deres kompetanse og evne til fornyelse.

Dette gjelder også for de mer direkte *teknologi- og kompetansedrevne* direkteinvesteringene. Samtidig omfatter kompetanse i denne sammenhengen ulike tiltak og målområder. Det dreier seg blant annet om så forskjellige ting som å bedre SMBenes teknologiutvikling og samarbeidsrelasjoner med større virksomheter; videreutvikle «krevende kunde»-relasjoner, ikke minst mellom det offentlige og næringslivet; bedre forskningsmiljøenes nærhet til bedriftene og videreutvikle utdanningspolitikken og de ansattes kompetanse.

Politikk anbefalingen i retning av naturressurs-, merkevare- og teknologi- og kompetansedrevne investeringstrategier innebærer ikke at næringspolitikken ikke bør innrettes på utvikling av nye markeder, snarere tvert imot. Næringspolitikken sentrale mål bør være fornyelse, i vid forstand. Etter den storstilte oppbyggingen av norsk oljevirkosomhet er det imidlertid få produktområder – om noen – som framstår som nye store satsingsområder. Derimot foreligger det mange gode faglige og politiske argument for næringspolitisk satsing og videreutvikling innen bransjer hvor vi allerede har kompetanse og markedserfaringer, for eksempel maritim industri, fiske/aqua-kultur, nisjer i elektronikk-markedet m.m. (Reve, Lensberg og Grønhaug 1992).

Å konkretisere disse relativt generelle vurderingene av næringspolitikken muligheter og begrensinger, byr straks på problem. Mangelen på konkrete politikk anbefalinger for myndighetenes rolle i næringspolitikken preger også den norske debatten. Framgangsrike land som Japan og Tyskland synes å ha lagt til grunn et pragmatisk syn på myndighetenes rolle for å tilrettelegge for fornyelse, innovasjon og vekst (Naschold et al. 1991). En slik tilnærming betegnes ofte som den *innovasjonsstøttende stat*, uten at begrepet er spesielt veldefinert. Det kan både tolkes som en kritikk av av den liberalistiske troen på rene markedsløsninger, og som et oppgjør med den sosialdemokratiske tiltroen til at man kan skape rettferdighet gjennom fordelinger og statlige overføringer (Borgen, Grytli og Stokland 1993).

En oppsummerende vurdering er likevel at framtiden for modne industrinasjoner som den norske avhenger av i hvilken grad offentlig og privat sektor er i stand til å bedre næringslivets evne til å bevege bedriftene og næringsstrukturen i mer teknologi-, tjeneste- og kompetanseintensiv retning. Det omfatter tjeneste- og teknologiinnholdet både i markedsføring, i produktene og i selve produksjonsprosessen. Den nasjonale politikimplikasjonen blir kompetanse, kompetanse, og kompetanse.

Litteratur

- Batchler, John, Keith Clement og Phillip Raines (1991), *The impact of the single european market on direct investments in Norway*. European Policies Research Centre, University of Strachtclyde
- Borgen, Svein Ole, Tori Grytli og Dag Stokland (1993), *Velferd og produksjon. Konkurransesevnen og samspillet mellom offentlig og privat sektor*. FAFO-rapport 147. Oslo: FAFO
- Carlsen, Morten og Ingrid Rasmussen (1988), «Norske næringslivsinvesteringer i utlandet.» *Penger og Kreditt* nr. 1, årgang 16, s. 18–24
- Hammervold, Trond og Per Heum (1993), *De største norsk industri-konsernene 1975 – 1992. Vekst og internasjonalisering*. Arbeidsnotat nr. 94/1993. Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning
- Hødnebo, Per Egil og Dag Stokland (1994), *Hvor attraktivt? Norge som lokaliseringssområde for investeringer og produksjon*. FAFO-rapport 167. Oslo: FAFO
- Karlsen, Jan K. og Trond Randøy (1991), *Preconditions for foreign direct investments – a comprehensive analysis of Norwegian FDI's*. Workshop Paper presented at the 17th annual EIBA conference in Copenhagen, December 15–17 1991
- Kvinge, Torunn (1994), *Utenlandske oppkjøp og etableringer i norsk industri – motiver, omfang og utvikling*. FAFO-rapport 162. Oslo: FAFO
- Kvinge, Torunn, Ove Langeland og Dag Stokland (1992), *Kampen om kapitalen. Investeringer og kapitalbevegelser i internasjonale markeder*. FAFO-rapport 138. Oslo: FAFO

- Nashold, Frieder et al. (1991), *Evaluation report*. Commissioned by the board of the LOM programme. Wissenschaftszentrum, Berlin
- Olsen, H. og S. Nicolaisen (1993), «Norwegian foreign direct investments in an integrated Europe». I: Nelsen, Brent, ed., *Norway and the European Community – The political economy of integration*. Westport: Praeger Publishers
- Ohashi, Kenichi (1993), «Getting back to strategy». I: Lecraw, D.J. og A.J. Morrison, *Transnational corporations and business strategy*. United Nations library on transnational corporations, Vol. 4. Routledge
- Porter, Michael (1985), *Competitive advantage*. New York: Free Press
- Porter, Michael (1990), *The competitive advantage of nations*. The Macmillan Press
- Reve, Torger, Terje Lensberg og Kjell Gønnaug (1992), *Et konkurransedyktig Norge*. Oslo: TANO
- Simpson, Margareth (1994), *Foreign Control and Norwegian Manufacturing Performance. Discussion Papers no. 111 - Statistics Norway, April*. Oslo: Statistisk sentralbyrå

Hva betyr eiere og nasjonalt eierskap for utviklingen av konkurransedyktige bedrifter?

Av Torger Reve

Sammendrag

Kapital kan være med på å gi norske bedrifter spesifikke konkurransefortrinn når kapitalen samtidig tilfører bedriftene industriell og markedsmessig kunnskap. Det er fortrinnsvis langsiktige industrielle eiere som er i stand til å bidra med denne typen kompetent risikokapital. Problemet er at slike industrielle eiere representerer en stadig mindre andel av de børsnoterte selskapene i Norge, mens institusjonelle eiere og staten øker sine eierandeler. Utvikling av strategisk og nasjonalt eierskap er nødvendig for å sikre at vi fortsatt har hovedkontorer, sentrale kunnskapsbedrifter og dynamiske industrielle miljøer i Norge. Det behøves tiltak for å stimulere til langsiktig industrielt eierskap i norsk næringsliv.

Innledning

Problemstillingen som drøftes i denne artikkelen, er på hvilke måter eierskap kan bidra til å gjøre norske bedrifter internasjonalt konkurransedyktige. Det faglige utgangspunktet for drøftingen hentes fra mikroorienterte studier av industriell konkurranseevne. Denne tilnærmingen finner en for eksempel i studier av norsk industriell konkurranseevne (Reve, Lensberg og Grønhaug 1992) og i tilsvarende studier av industripolitikk på europeisk nivå (EU Commission 1993, Reve og Mathiesen 1994). I ingen av disse studiene har eierskap fått en frem-

tredende rolle, selv om begrep som kompetent risikokapital nevnes som en viktig faktor i dynamiske industrielle miljøer.

Eierskap er på mange måter usynliggjort i norsk næringsliv. Grunnen synes å være den skandinaviske modellen hvor bedriften fremstilles som et interessentskap med tilnærmet lik rett til medvirkning og styring. Eierne blir dermed redusert til en interessegruppe på linje med andre interne og eksterne interessenter, som fagforeninger, banker, kunder og lokalsamfunn. Resultatet er at ledelsen får den sentrale mekler- og administratorrollen, og gjerne også størstedelen av makten i de fleste større bedriftene. Ved svakt, spredt eller institusjonelt eierskap og relativt passive styrer, styrkes ledelsens rolle ytterligere. Problemet med en slik modell er at styringskorrektivene som skal sikre at bedriften oppnår best mulig lønnsomhet blir meget svake. I svake konjunkturperioder som den vi nettopp har gjennomlevet, kommer interessentmodellens utilstrekkelighet til syne, og eierne vil søke å gjenerobre prinsipalrollen. Eierne sitter tross alt på den residuale økonomiske risikoen i alle private bedrifter.

Resultatet er at eierskap igjen synliggjøres. Styrene i bedriftene blir mer aktive, både i sin kontroll- og i sin strategifunksjon (Reve og Grønlie 1993).

Diskusjonen om eierskap som konkurransefaktor er en naturlig forlengelse av denne utviklingen. Temaet er overmodent, men faglig sett fortsatt lite belyst.

Denne artikkelen er et faglig bidrag til eierskapsdiskusjonen. Først drøftes hvordan ulike produksjonsfaktorer kan gi konkurransefortrinn i ulike næringer. Betydningen av kunnskap understrekes sterkt. Deretter gis en oversikt over utviklingen i eierstrukturen på Oslo Børs. Avslutningsvis drøftes strategisk eierskap, og det foreslås en rekke ulike tiltak som kan stimulere til langsiktig industrielt eierskap i norsk næringsliv.

To typer næringer

Hva som påvirker bedrifters og næringers konkurransekraft, avhenger av hva slags markeds- og konkurransesituasjon bedriftene står i. Her kan en med stor nytte, fra mikroøkonomisk teori, skille mellom næringer med differensierbare og ikke-differensierbare produkter. Produkter er differensierbare når kundene har forskjellige preferanser i forhold til hvilken produktvariant de ønsker å kjøpe, og er villige til å betale for det. I slike tilfeller åpnes store muligheter for at produsenten kan tilpasse produkter og tjenester til kundenes gruppevis eller individuelle behov. Dermed blir det også økonomisk meningsfullt å utvikle nære kunderelasjoner, slik at kunden kommer i et slags avhengighetsforhold til produsenten. Bedriften skaper følgelig en form for imperfeksjoner i produktmarkedet som den deretter utnytter økonomisk. Slike bedrifter kan sies å ha relative konkurransefortrinn i forhold til konkurrerende bedrifter. Merkevarer-bygging og relasjonsmarkedsføring (Selnes og Reve 1994) har nettopp til hensikt å utvikle denne typen markedsmessige konkurransefortrinn. Normalt vil differensierbare næringer bestå av en lang rekke spesialiserte markedssegmenter med til dels betydelig markedskonsentrasjon innen segmentene. Dette gir bedriftene muligheter til å oppnå lønnsomhetspremier, som er nettopp det eierne og kapitalmarkedene er ute etter. De viktigste konkurransefaktorene innen differensierbare næringer er kompetanse (teknologisk, markedsmessig og organisatorisk) og relasjoner (til kunder, leverandører og kunnskapsmiljø).

I ikke-differensierbare næringer er det ikke mulig for tilbyderne å oppnå tilsvarende differensieringsfortrinn. Produktene er commodity-lignende standardprodukter, og kundenes preferanser er relativt homogene. I slike tilfeller skjer prisdannelsen nærmest som i et frikonkurransemarked, og prisene noteres gjerne gjennom en eller annen børs, for eksempel London Metal Exchange. Siden kundene ikke er villig til å betale for produkttilpasning utover vanlig kvalitetsgradering, står bedriftene overfor markeder hvor pris er det eneste som teller. Følgelig fremstår faktorkostnadene og intern effektivitet som bedriftenes viktigste konkurransefaktorer. Mulighetene til å oppnå noen lønnsomhetspremie i slike markeder er dermed ganske små, særlig hvis bedriften står overfor europeiske faktorpriser.

Et moment som må nevnes, er at konkurransekraftene drar i retning av å omgjøre differensierte produktpakker til et sett av standardkomponenter med lavere pris. Det er nok å tenke på det som har skjedd innen datamaskiner og programvare. IBMs lukkede spesialsøm er blitt avløst av standardisert teknologi og åpne systemløsninger, noe som har ført til at IT-kostnadene har falt. I dag er personlige datamaskiner nærmest å betrakte som en commodity. Det samme ser vi skje innen deler av tjenestesektoren, for eksempel innen flytransport, hoteller, og dagligvarehandel. Bedriftene utvikler integrerte pakker og nære kunde-relasjoner, mens konkurransekraftene svarer med å tilby standardløsninger og rene markedsrelasjoner. Det er i dette spenningsfeltet bedriftene må utvikle sin konkurranseevne.

Hva skaper industriell konkurranseevne?

Den tradisjonelle økonomiske tilnærmingen til konkurranseevne har vært å se på makroforhold, først og fremst prisene på de viktigste innsatsfaktorene – råvarer, arbeid, energi og kapital. Myndighetene har forsøkt å påvirke landets konkurranseevne gjennom en økonomisk politikk som har hatt som formål å oppnå lav inflasjon og lavt rentenivå. Eierforhold og andre mikroforhold er blitt sett på som irrelevante for konkurranseevne.

Faktorpriser har ut fra det som ble sagt i forrige avsnitt, først og fremst betydning for ikke-differensierbare næringer. I differensierbare næringer er kvaliteten på innsatsfaktorene ofte viktigere enn prisene, samtidig som en rekke andre forhold ved bedriftene har avgjørende betydning.

Nyere tilnærminger til industriell konkurranseevne legger hovedvekten på mikroforholdene (f.eks. EU Commission 1993, Reve og Mathiesen 1994).

Et land eller en næring er konkurransedyktig hvis bedriftene er konkurransedyktige og lønnsomme. Bedrifter er konkurransedyktige hvis de er i stand til å selge sine produkter og tjenester i åpen internasjonal konkurranse uten å motta subsidier.

Noe forenklet er det tre sett av mikrofaktorer som er avgjørende for industriell konkurranseevne:

1. Pågangsdytktige mennesker
2. Offensive, markedsorienterte bedrifter
3. Dynamiske industrielle miljøer

Pågangsdytktige mennesker er kompetansebærerne og innsatsfaktor nummer en i de fleste bedrifter. Adjektivet «pågangsdytktig» eksisterer kanskje ikke i ordlistene, men det er en sammensetning av pågangsmot (entreprenørskap) og dyktighet (hardt arbeid og kommersiell kompetanse). Det er med andre ord en form for «generisk sunnmøring». Slike mennesker skaper noe rundt seg, men de er også nødt til å samarbeide med andre for å realisere sine ambisiøse mål.

Individuell kompetanse blir først til organisert verdiskaping når den kombineres med ressurser og annen kompetanse i konkurransedyktige bedrifter. Offensive, markedsorienterte bedrifter klarer å utnytte ressurser, teknologi og kompetanse bedre enn konkurrentene. De er følgelig i stand til å møte kundenes behov på en bedre og mer lønnsom måte. De to kritiske faktorene hos offensive, markedsorienterte bedrifter er deres evne til å organisere kompetanse og ressurser, og deres forståelse av kunder og markeder. Slike bedrifter finnes i både gode og dårlige næringer.

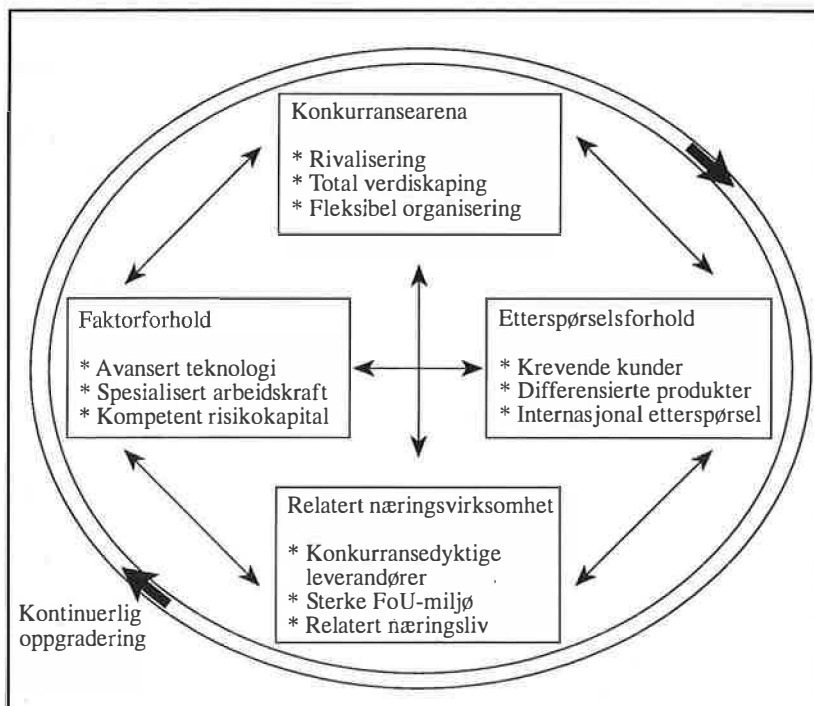
Offensive bedrifter er på mange måter selvgående, men også slike bedrifter har behov for eksternt forbedringspress. Forbedringspresset er sterkest i dynamiske industrielle miljøer (Porter 1990, Reve, Lensberg og Grønhaug 1992). Et dynamisk industrielt miljø (et såkalt kluster) består av både rivaliserende og samarbeidende bedrifter med deres tette nett av krevende kunder, konkurransedyktige leverandører og FoU-miljø. Dynamiske industrielle miljøer må ha en viss konsentrasjon eller kritisk masse for å oppnå den nødvendige internasjonale slagkraften, men de kan gjerne være relativt spesialiserte eller regionalt lokaliserte. Det industrielle miljøets viktigste oppgave er å produsere og spre teknologisk og kommersiell kompetanse. Det blir en form for industriell kunnskapsmaskin i et ellers byråkratisk landskap.

Teoretisk forstås industrielle miljøer eller klustre best i form av de kunnskapsmessige eksterne virkningene som produseres i samspillet

mellom industrielle aktører. Kunnskapsinvesteringer i en bedrift kommer også andre bedrifter til gode gjennom kunnskapslekkasjer og personutveksling. Problemet er at bedriftene tenderer til å underinvestere i kunnskap og nettverk nettopp av den grunn at de ikke selv får beholde hele gevinsten. Dermed oppstår et økonomisk rationale for en aktiv næringspolitikk fra myndighetenes side (Krugman 1993). Bare ved å korrigere denne formen for markedssvikt vil vi sikre oss den nødvendige kunnskapsmessige oppgraderingen som gir konkurranseevne og vekst i næringslivet.

Figur 1 lister opp tolv komponenter som må være til stede for at et industrielt miljø skal få høyeste score for dynamikk og forbedringspress.

Figur 1 Dynamisk industrielt miljø: Faktorer som skaper industriell konkurranseevne



Vi kan merke oss at industrielle miljøer har størst utviklingsmuligheter i differensierbare næringer. På samme måte som produktene er differensierte og kundetilpasset, er også innsatsfaktorene spesialiserte og bedriftstilpasset. Innsatsfaktoren kompetent risikokapital må også forstås i disse termer.

Kompetent risikokapital som konkurransefortrinn

På samme måte som produktmarkeder kan være differensierbare eller ikke-differensierbare, vil også faktormarkedene ha de samme egenskapene. Produksjonsfaktorer som er homogene, det være seg arbeid, kapital, teknologi eller organisasjon, vil ikke være i stand til å skape relative konkurransefortrinn. Forutsetningen er at produksjonsfaktorer er mobile, og dermed jevnes også faktortilgang og faktorprisene ut.

Produksjonsfaktorer som er heterogene, kan derimot gi grunnlag for relative konkurransefortrinn i en næring eller bedrift. Heterogene produksjonsfaktorer er produksjonsfaktorer som koples med spesifikk industriell og markedsmessig kunnskap. Dermed skapes imperfeksjoner i faktormarkedene som bedriftene kan utnytte til å skaffe seg relative konkurransefortrinn, for eksempel i form av lavere kostnader, mer innovative produkter og sterkere kunderelasjoner.

Egenkapital koplet med spesifikk industriell og markedsmessig kompetanse er en flaskehals for mange norske bedrifter. Det er denne typen kompetent risikokapital som tilfører bedriftene konkurranseevne, ikke homogen finanskapital. Den siste er tilgjengelig for alle typer bedrifter, og har som sin primære oppgave å tilføre likviditet og investeringsevne. Et investeringsprosjekt som vurderes som lønnsomt av potensielle investorer, vil alltid kunne tiltrekke seg egenkapital dersom kapitalmarkedene er tilfredsstillende organisert og risikoen er akseptabel. Langsiktige industrielle investorer skulle imidlertid være i stand til å identifisere lønnsomme investeringsmuligheter som den kortsiktige risikokapitalen ikke ser. De har på en måte en insider-fordel ut fra

sin industrielle og kommersielle kunnskap. Det er denne kunnskapen bedriftene er ute etter, ikke bare kapitalen.

Hvorfor må kunnskap og kapital koples sammen i en pakke for å gi industrielle konkurransefortrinn? Er det ikke tilstrekkelig at de to faktorene tilføres hver for seg? Svaret ligger i incentivene som følger eierskap av kapital. Innkjøpt kunnskap har ikke de samme incentiver til å yte det samme for bedriften som en eier som også høster den økonomiske gevinsten av innsatsen. Riktignok kan det utvikles resultatbaserte kontrakter med en eller annen form for overskuddsdeling, men det er bare eierskap som sikrer både styringsrett og økonomiske resultater. Det er dette som er hoveddrivkraften i små, privateide bedrifter. I store, og kanskje børsnoterte, bedrifter er disse koplingene svakere, ganske enkelt fordi eierskap og ledelse er delt.

Det vil føre for langt her å gå inn på hvordan eierskap skal utøves på en mest effektiv måte i store bedrifter. Slike spørsmål behandles til dels i styrelitteraturen (Reve og Grønlie 1993). Det er imidlertid viktig å være oppmerksom på at eierrollen er under reformulering i store deler av bedriftslivet, i hvert fall i Skandinavia, hvor eierinnflytelsen har vært relativt lav i etterkrigstiden.

Problemet vi skal konsentrere oss om i de følgende avsnitt, er at tilgangen på kompetent risikokapital i Norge er meget begrenset. Først vil ulike typer risikokapital bli diskutert, og det vil bli presentert noen tall for eierandeler på Oslo Børs. Deretter skal vi drøfte mulige tiltak for å bedre tilgangen på langsiktig industriell risikokapital til norsk næringsliv.

Ulike typer risikokapital

For å øke presisjonsnivået i diskusjonen omkring risikokapital, vil det være nyttig å presentere en klassifisering av ulike typer risikokapital. Det skilles mellom to hoveddimensjoner: (1) kortsiktig versus langsiktig eierskap og (2) passivt versus aktivt eierskap. Dette gir en enkel typologi, slik det fremgår av Figur 2.

Figur 2 Ulike typer risikokapital

	Kortsiktig	Langsiktig
Passiv eier	Porteføljeforvalter	Kapitalplasserer
Aktiv eier	Finansiell restrukturerer	Industriutvikler

En kortsiktig eier er først og fremst opptatt av den kortsiktige avkastningen som kan oppnås i kapitalmarkedet. Likviditet er et hovedhensyn, og dette er også noe som kapitalmarkedene er interessert i. En langsiktig eier har et lengre tidsperspektiv på sine investeringer, enten i form av en langsiktig finansiell plassering eller i form av en industriell investering med et visst utviklingsperspektiv.

Skillet mellom passive og aktive eiere sier bare noe om hvorvidt investor ønsker å ta styringsansvar eller ikke, for eksempel gjennom å gå inn i styret til selskapet. Det er i styret at eiere kan utøve sin styringsrett, ved å kontrollere at bedriften driver forsvarlig økonomisk, ved å ansette og avskjedige øverste ledelse, og ved å legge strategiske føringer på selskapets virksomhet. For øvrig er det aksjemarkedet selv som gir styringssignalene gjennom hvordan aksjekursene utvikler seg. Styret gir de interne styringssignalene, mens produkt- og kapitalmarkedene gir de eksterne styringssignalene.

Kortsiktige, passive eiere representeres av porteføljeforvaltere som plasserer andres penger der hvor det til enhver tid gir størst avkastning. Det er ofte tale om livsselskap, aksjefonds eller pensjonskasser, men også privatpersoner og foretak opererer til dels som porteføljeforvaltere. Porteføljeforvalterne tilfører likviditet i kapitalmarkedet, men som eiere tilfører de ingen konkurransefortrinn til bedriftene de investerer i.

Langsiktige, passive eiere er kapitalplasserere med noe større tålmodighet enn porteføljeforvalterne, og utgjøres hovedsakelig av de store institusjonelle investorene, for eksempel pensjonskasser og staten. For bedriftene som mottar slik kapital, kan det gi en viss trygghet at eierskapet er relativt langsiktig, noe som igjen gjør det mulig å foreta

mer langsiktige satsinger, for eksempel i teknologi- og markedsutvikling. Kapitalplasserere må imidlertid ikke gi bedriften noen sovepute ved å forlange lavere avkastning på sin kapital. Mange bedriftsledere er meget glade i langsiktige, passive eiere som overlater styringsretten til ledelsen selv. Dersom dette fører til for svake økonomiske resultater, er imidlertid truselen at en annen form for risikokapital melder seg – de finansielle restrukturererne eller raiderne.

Finansielle restrukturerere er aktive, kortsiktige eiere som går inn på eiersiden i en bedrift med det klare formål å gjøre endringer i ledelse og drift slik at skjulte reserver frigjøres og børsverdien igjen stiger. Problemet er imidlertid at verdisvingningen ofte er av kortsiktig karakter, og i mellomtiden har bedriften gjerne måttet realisere aktiva eller solgt unna enheter som gjør at den står noe ribbet tilbake. I andre tilfeller har den finansielle restrukturereren gjort en meget viktig effektiviseringsjobb som bare et svakt styre og en dårlig ledelse kunne ha latt være å gjøre tidligere. På den måten representerer truselen om finansiell restrukturering et viktig korrektiv fra kapitalmarkedets side. Mange bedrifter har imidlertid lagt inn sperrer mot denne typen eierskap, noe som fra et effektivitetssynspunkt er vanskelig å begrunne.

Det er de aktive, langsiktige eierne som representerer industriutviklerne. Industriutviklerne har som sin forretningsidé å bidra både med risikokapital og med industriell kunnskap. Det betyr ikke at industriutviklerne alltid er de beste eierne for en bedrift. Det hender de er for lite sultne økonomisk. Likevel er det de langsiktige industrielle eierne som er best i stand til å bidra med kompetent risikokapital, og det er også disse som sitter i førersetet i mange industristyrer.

Argumentasjonen her er at bedrifter trenger en kombinasjon av de fire eierformene. Det strategiske initiativet bør imidlertid ligge hos langsiktige industrielle eiere. Problemet er at det er relativt få slike eiere i norsk næringsliv dersom vi ser bort fra krysseierskap mellom foretak. Situasjonen i Sverige er for eksempel en helt annen. Der er mange av storbedriftene eid av en av de to tunge eiersfærene i Sverige, Wallenberg-gruppen eller Svenska Handelsbank-gruppen. I Norge finnes kapitalkonsentrasjon på private hender hovedsakelig innen shipping, og norske redere er ikke de fremste investorene i andre typer næringsliv.

Utviklingen i eierskap i norsk næringsliv

Figur 3 viser utviklingen i eierskap i børsnoterte selskaper på Oslo Børs i tiårsperioden 1984–1993.

Tallene viser et betydelig skifte i eierstruktur over den siste tiårsperioden. Staten og utlendingene har økt sine eierandeler sterkt, mens foretak og privatpersoner har redusert sine eierandeler tilsvarende. Den svake økningen for aksjefonds, forsikring og pensjonskasser kan på ingen måte kompensere for nedgangen i privatpersoner som eier aksjer.

Figur 3 Utviklingen i eierstruktur Oslo Børs, 1984–1993. Prosent

	1984	1993
Utlendinger	18,2	28,3
Foretak	29,7	21,9
Privatpersoner	26,9	11,4
Aksje- og obligasjonsfond	2,2	4,9
Forsikring og pensjonskasser	9,0	11,0
Banker	4,9	0,8
Stat og kommune	8,6	21,6

Figur 4 Eierstruktur Oslo Børs etter næring (1992). Prosent

	Bank	Forsikring	Industri	Skip	SMB	Total
Utlendinger	9,8	20,5	32,0	20,3	15,4	28,9
Foretak	21,7	27,1	16,5	44,9	31,8	21,0
Privatpersoner	9,2	6,2	10,9	16,0	35,9	11,1
Aksje- og obligasjonsfond	6,6	4,3	4,3	5,1	4,3	3,9
Forsikring og pensjonskasser	12,3	23,5	11,9	10,9	7,3	11,5
Banker og kredittinstitusjoner	3,6	3,7	0,6	0,5	1,6	0,9
Stat og kommune	36,6	14,5	23,8	2,3	3,0	21,7
Andre	0,1	0	0	0,2	0,7	1,1

Dersom eierandelene på Oslo Børs brytes ned på næring, og også bedrifter notert på SMB-listen tas med, fremkommer et mønster som vist i Figur 4.

Det er innen norsk industri utlendinger har sine største eierandeler, om lag en tredjedel av industriaksjene på Oslo Børs eies av utlendinger. Tilsvarende viser tallene at staten eier om lag en fjerdedel av børsnoterte norske industriforetak, og da holdes rene statseide bedrifter som Statoil og Televerket utenom. Statens høye eierandel innen bank skyldes bankkrisen. Bare shipping mangler statlig eierskap.

Når det gjelder SMB (små og mellomstore bedrifter), er det som ventet privatpersoner som dominerer på eiersiden, tett fulgt av foretak. Disse to gruppene eier til sammen to tredjedeler av SMB-bedriftene som kommer med i statistikken her. Kapitalproblemene i SMB-sektoren er imidlertid av en annen art enn det som fremkommer av å se på de børsnoterte selskapene. Mangelen på risikokapital er til dels stor, soliditeten er svak og lønnsomheten til dels meget lav (Boye og Kinserdal 1992). Disse kapitalproblemene vil ikke bli ytterligere drøftet her, men problemstillingen omkring kompetent risikokapital er meget aktuell også for SMB.

Strategisk eierskap og hjemmebase

Dynamiske industrielle miljøer er ofte bygd opp omkring en del enkeltbedrifter som er kunnskapsmessige hovedbærere og som ligger fremst i å omstille seg til endrede internasjonale markedsbegreper. Det er slike bedrifter som er strategisk viktige for at et industrielt miljø skal fortsette å nyskape. Ofte er det de mest internasjonale bedriftene som har mest å tilføre, særlig dersom deres strategiske og kunnskapsmessige hjemmebase er i Norge.

I noen næringer er de strategisk viktigste bedriftene også blant de største bedriftene, som for eksempel Kværner innen maritim industri, offshore og energi. I andre næringer er det enkelte teknologibedrifter og FoU-miljøer som fremstår som strategiske, for eksempel innen skipsutstyr og telekommunikasjon. I andre næringer igjen er det kan-

skje kommersielle servicebedrifter eller handelsledd som er særlig viktige, for eksempel innen shipping og forbruksvarer. Det kan også være et spørsmål om å utvikle nye strategiske ledd innen næringer som i dag ikke oppfyller klusterkravene, for eksempel næringsmiddelindustri eller norsk gassindustri.

Det er bedrifter av den typen vi har drøftet ovenfor, som er de fremste objekter for strategisk og langsiktig eierskap. Slike bedrifter burde også ha de største lønnsomhetspotensialene og dermed lettest for å tiltrekke seg risikokapital. Problemet er at noe av verdien slike bedrifter skaper, avleirer seg i andre bedrifter, for eksempel gjennom kunnskaps-overføring og industriell drakraft. Dette er et argument for aktiv industripolitikk rettet mot spesifikke industrielle miljøer, men det er ikke et argument for statlig eierskap. Vanskelighetene ligger selvsagt i å fastslå hvilke «klusterbedrifter» som er strategiske i den betydningen vi har drøftet ovenfor. Slike valg kan neppe overlates til politikere og næringsbyråkrater.

Det er viktig at Norge har internasjonalt konkurransedyktige bedrifter med strategisk hjemmebase her i landet. Strategisk hjemmebase betyr at bedriften har lokalisert vesentlige deler av sine hovedkontorfunksjoner til Norge. Bedriftens strategiske og markedsmessige utvikling fastlegges i Norge, og store deler av forsknings- og utviklingsinnsatsen foregår her. Som regel kreves det også at bedriften har kvalifiserte deler av sin produksjonsvirksomhet i Norge, ellers mistes lett den praktiske kunnskapsmessige kontakten med produksjonslivet og den viktige læringen som skjer der.

Strategisk hjemmebase betyr ikke nødvendigvis at bedriften må være norskeid. Utenlandske bedrifter som ABB og Alcatel, som legger vesentlige deler av sine strategiske og kunnskapsmessige funksjoner innen et nærmere avgrenset forretningsområde til Norge, vil kunne være like viktige aktører i et norsk industrielt miljø som norskeide foretak. Faktisk kan det være en stor fordel at et industrielt miljø består av både norske og utenlandske bedrifter, dels ved at rivaliseringen øker og dels ved at markedskravene blir mer nærgående. På den annen side finnes det også mange eksempler på at utenlandske selskaper kun legger operative filialer til Norge, og disse spiller gjerne en ubetydelig rolle i den lokale industriutviklingen.

4. Utvikle enkelte aksjefonds til langsiktige industrielle eiere.
5. La staten sitte med minoritetseierandeler i privat næringsliv for å sikre eierstabilitet.
6. Sikre tilstrekkelig likviditet og kapitalmarkedskorrektiv ved å tillate porteføljeinvestorer og utenlandsk kapital.
7. Utvikle strategiaktive styrer.

Det vil trenge ulike sett av virkemidler for hvert av de syv punktene. Punkt 1 – bevare private eiermiljøer – har sannsynligvis noe med beskatning og formueskatt å gjøre. Punkt 2 – kryss-eierskap – har en rolle å spille dersom det ikke samtidig begrenser konkurransen og hindrer omstilling. Punkt 3 – investeringsselskap – er en konkret måte å gjøre om privat og offentlig investeringskapital til aktivt industrielt eierskap. Punkt 4 – industrielle aksjefonds – er et forslag om å spesialisere aksjefonds mot bestemte investeringsmål med en tidshorisont på for eksempel minimum fem år. Punkt 5 – statlig eierkapital – behandler statens eierrolle i kombinasjon med privat eierskap, jevnfør Norsk Hydro-modellen. Punkt 6 – aktivt kapitalmarked – argumenterer for et velfungerende kapitalmarked som både er en forutsetning for og et supplement til langsiktig industrielt eierskap. Punkt 7 – aktive styrer – sier noe om hvordan aktivt eierskap skal utøves, og oppmerksomheten rettes mot å styrke bedriftsstyrene.

Listen over tiltak er ikke fullstendig og uttømmende, men den tar opp aktuelle temaer som behøver ytterligere konkretisering og debatt. Det viktigste er imidlertid at debatten om eierskap som konkurransefaktor reises.

Konklusjon

Hovedargumentet i denne artikkelen er at kapital kan gi bedrifter konkurransefortrinn dersom risikokapitalen koples med industriell og markedsmessig kunnskap. Kompetent risikokapital er det begrepet som nyttes. Aktivt industrielt eierskap er synlig og krevende, og er med på å legge strategiske føringer på bedrifters utvikling. Tidsperspektivet er mer langsiktig enn hos finansielle investorer.

Artikkelen drøfter også hvilke andre faktorer som er med på å skape industriell konkurranseevne, og særlig fremheves betydningen av dynamiske industrielle miljøer. Tilgangen på kompetent risikokapital er sentral i utviklingen av slike industrielle miljøer.

Langsiktige industrielle eiere utgjør i dag en alt for lav eierandel i norsk næringsliv, og til slutt i artikkelen fremsettes det flere ulike forslag som kan bøte på noen av disse problemene. Samtidig er det viktig at det reises en debatt om betydningen av eierskap som konkurransefaktor i norsk næringsliv.

Referanser

- Boye, Knut og Arne Kinserdal (1992), *Små og mellomstore bedrifter i Norge: En analyse av betydning, lønnsomhetsforhold og kapitalforhold*. SNF-rapport 87/92. Bergen: Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning
- EU Commission (1993), *Growth, Competitiveness, Employment*. EU White Paper, Brussels
- Krugman, Paul R. (1993), «The current case for industrial policy». I: Salvatore, D., ed., *Protectionism and World Welfare*. Cambridge University Press, p. 160–179
- Porter, Michael E. (1990), *The Competitive Advantage of Nations*. London: Macmillan
- Reve, Torger og Tore Grønlie (1993), *Styrets rolle*. Oslo: TANO
- Reve, Torger og Lars Mathiesen (1994), *European Industrial Competitiveness*. SNF-report 35/94. Bergen: Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning
- Reve, Torger, Terje Lensberg og Kjell Grønhaug (1992), *Et konkurransedyktig Norge*. Oslo: TANO
- Selnes, Fred og Torger Reve (1994), «Relasjonsmarkedsføring: Keiserens nye klær?» *Praktisk økonomi og ledelse*, Vol. 10, 2 s. 61–72

Ejerforhold og international konkurrenceevne

Af Jesper Strandskov, Steen Thomsen og Torben Pedersen

Denne artikel baserer sig i vid udstrækning på en rapport om ejerforhold og konkurrenceevne i dansk erhvervsliv (Strandskov, Thomsen & Pedersen, 1994), som er udarbejdet for Erhvervsfremme Styrelsen.

1. Sammenhængen mellem ejerforhold og konkurrenceevne

Internationalt foregår der en livlig diskussion af ejerforholdenes betydning for virksomheders konkurrenceevne. Ejerforholdene i europæisk erhvervsliv kritiseres for at være for lukkede og således blokere for en nødvendig fornyelse og omstrukturering. Det er her især specielle konstruktioner som A&B aktier, bankejerskab, krydsejerskab og statseje, der står for skud. Omvendt kritiseres den amerikanske model – hvor den største investor ofte kun ejer nogle få procent af virksomheden – for at være kortsigtet og for at give virksomhedernes ledelse for frit spil. Også herhjemme foregår der en diskussion af erhvervslivets ejerforhold, f. eks. om pensionskassernes fremtidige rolle, og om konsekvenserne af et voksende udenlandsk ejerskab.

Denne debat er vigtig fra en dansk synsvinkel, ikke mindst fordi ejerforholdene i dansk erhvervsliv er markant anderledes, end hvad man finder i både den engelske/amerikanske og de kontinental-europæiske modeller. Dette indebærer for den enkelte danske virksomhed nogle specielle problemer (og muligheder), der kan henføres til ejerforholdene. Og det kan føre til overvejelse af om de eksisterende ejer-

forhold nu også er de rigtige givet virksomhedens aktuelle konkurrenceforhold.

Ejerforholdenes mangfoldighed

Noget af det mest bemærkelsesværdige i studiet af ejerforhold er mangfoldigheden af eksisterende ejerformer. Enkeltmandsfirmaer, aktieselskaber, andelsselskaber, statslige virksomheder, foreninger, erhvervsdrivende fonde og mange andre konstruktioner sameksisterer i dagens danske erhvervsliv. At så mange forskellige ejerformer kan overleve, tyder på at der ikke findes en enkelt optimal form.

På den anden side er der også en vis systematik i ejerforholdene. Fx. er der særligt mange andelsejede svineslagterier, mange enkeltmandsejede mindre firmaer, mange statsejede forsyningvirksomheder og mange salgsselskaber i udenlandsk eje. Dette tyder på, at nogle løsninger er mere levedygtige for visse typer virksomheder end for andre. Det interessante består sig i at finde et optimalt match mellem ejerforhold og virksomhed.

Nedenfor vises sammensætningen af de 300 største danske koncerner på seks ejerkategorier:

- *Personligt ejerskab*: En person eller familie besidder stemmemajoriteten i virksomheden (> 50% af stemmerne).
- *Privat fondsejerskab*: Virksomheden ejes af en erhvervsdrivende fond, der som mindstekrav besidder stemmemajoriteten.
- *Spredt ejerskab*: Virksomheden har flere ejere, hvoraf ingen enkelt aktionær besidder majoriteten af stemmerne. Når den største aktionær kontrollerer 20–50% af stemmerne betegnes ejerskabet som *dominerende spredt ejerskab*, og *åbent spredt ejerskab* hvis ingen aktionær kontrollerer over 20% af stemmerne.
- *Udenlandsk ejerskab*: Virksomheden er majoritetsejet af et udenlandsk selskab eller (sjældnere) af udenlandske privatpersoner.
- *Andelsvirksomhed*: Selskabet er en andelsvirksomhed eller sjældnere en forening – eventuelt et datterselskab af sådanne foreninger.
- *Offentlig ejerskab*: Selskabet ejes af den offentlige sektor eller (sjældnere) er en selvejende institution med nær tilknytning til den offentlige sektor.

Tabel 1 De 300 største danske koncerner 1991 efter ejerforhold

Personligt ejerskab	51
Spredt ejerskab	56
Private fonde	53
Udenlandsk ejerskab	85
Andelsvirksomheder	25
Offentligt ejerskab	27
I alt	300

Kilde: Steen Thomsen (1993)

Heraf fremgår det, at andelen af spredt ejerskab er ret begrænset. Kun omkring 1/5 af de største danske koncerner er ikke majoritetsejede eller andelsvirksomheder. Dette er endda liberalt regnet i og med, at der i gruppen af spredt ejerskab er medtaget nogle koncerner med en stor dominerende ejer, der besidder 20–50% af aktiekapitalen.

Af denne grund er det rimeligvis korrekt at karakterisere det danske marked for virksomhedskontrol som «relativt lukket». Det vil sjældent være muligt for en interesseret køber at overtage en virksomhed ved at købe aktier i daglig omsætning. Indtrykket af lukkethed bliver ikke mindre af, at pensionskasser og andre aktionærer med ikke-spekulative ejerinteresser indtager en fremtrædende plads blandt minoritetsaktionærerne.

En medvirkende årsag til ejerkoncentrationen er de danske virksomheders begrænsede størrelse (Thomsen, 1993), idet der er en sammenhæng mellem ejerskabets spredning og virksomhedens størrelse. Det er dog også muligt, at den begrænsede ejerkreds i sig selv har været en medvirkende årsag til, at der i Danmark har udviklet sig få store virksomheder.

Ejerforhold og økonomiske resultater

En gennemgang af de regnskabsmæssige resultater i Danmarks 300 største koncerner 1982–1992 giver – med den betydelige usikkerhed, der ligger i regnskabstal – følgende foreløbige konklusioner.

1. Der er en stor spredning i danske koncerners resultater, som kun i begrænset omfang kan forklares af deres ejerforhold. Der er således inden for hver enkelt ejerkategori koncerner, der klarer sig godt, og koncerner, der klarer sig dårligt.
2. Familiejede virksomheder og især selskaber ejet af erhvervsdrivende fonde synes dog på en række økonomiske resultatmål at klare sig svagt bedre end virksomheder i spredt ejerskab.
3. Derimod præges andelsselskabernes økonomiske resultater af en undergennemsnitligt vækst i omsætningen, en lav overskudsgrad, samt lav konsolidering i forhold til de øvrige ejerkategorier. Der er dog særlige problemer i at sammenligne andelsselskabers og andre selskabers regnskaber.
4. Danske virksomheder i udenlandsk ejerskab kan gennemgående opvise lige så gode økonomiske resultater som virksomhederne i de øvrige ejerkategorier. Egenkapitalafkastet er på linje med de øvrige ejerformer, mens omsætningsvæksten er lavere end dansk ejede virksomheder. Udenlandsk ejede virksomheder har en markant lavere eksportandel, hvilket antagelig skyldes, at de som danske datterselskaber i høj grad er orienteret mod afsætning på det danske marked.

Ejerforholdenes betydning

Ejerforholdene kan have betydning for en virksomheds konkurrenceevne på mindst tre måder.

1. Kompetence

Det er ikke ligegyldigt, hvem der ejer en virksomhed. Ejerne tilfører virksomheden en kompetence, først og fremmest i at udpege den rigtige ledelse, men også i at kunne forstå og vurdere ledelsens dispositioner.

2. Incitamenter

Ejerforholdene påvirker naturligvis også de økonomiske incitamenter. En leder, der også er (med)ejer af sin virksomhed, har særligt stærke

incitamenten til at gøre en indsats og være påpasselig med omkostningerne. Hvor virksomhedens overlevelse bliver et selvstændigt formål for den personlige ejer, er man typisk forsigtig med at indlade sig på meget store og usikre projekter. Til gengæld er der ofte en stærkere vilje til at overleve i pressede situationer.

3. Finansiering

Ejerforholdene har også betydning for kapitalforsyningen og finansieringsomkostningerne. I forhold til enkeltmandsfirmaet har aktieselskabet sin styrke i finansiering af store projekter gennem en spredning af ejerskabet, særlig hvor selvfinansiering ikke er mulig.

2. Danske virksomheders ejerforhold i international sammenligning

En komparativ undersøgelse af ejerforholdene i seks europæiske lande (Danmark, Sverige, Tyskland, Holland, Storbritannien og Frankrig) viser at der er store forskelle i ejerstrukturen mellem landene, og at ejerforholdene i dansk erhvervsliv adskiller sig fra forholdene i de øvrige lande.

I tabel 2 er den samlede omsætning for de 100 største koncerner i hver af de seks lande fordelt på ejerkategori. Det fremgår, at omfanget af majoritetsejerskab er større i Danmark end i de øvrige lande, selvom niveauet ikke er meget forskelligt fra, hvad man finder i Sverige og Frankrig. Derimod indgår virksomheder med spredt aktieejerskab med en markant mindre vægt i Danmark, mens andelsselskabernes vægt er markant større end i de øvrige lande.

Fraregnes andelsselskaberne fra de minoritetsejede, står det klart, at der i Danmark er relativt få selskaber med spredt ejerskab. Kontrasten med Storbritannien er slående, idet spredt ejerskab her er reglen snarere end undtagelsen: Over 60% af omsætningen i de største engelske koncerner foregår i selskaber, der har et åbent spredt ejerskab, mod kun godt 1/10 i de største danske aktieselskaber.

Tabel 2 Andel af samlet omsætning blandt de 100 største selskaber i udvalgte lande fordelt på ejerkategorier

Ejerkategori	Andel af samlet omsætning for de 100 største selskaber (i procent)					
	Danmark	Sverige	Frankrig	Holland	Tyskland	Stor- britannien
Majoritetsejede:	62,9	59,5	55,9	38,4	37,2	25
Familie ejerskab	8,8	37,6	7,5	3,9	7,6	4,3
Fondsejet	21,4	2,5	0,0	0,6	6,5	0,0
Udenlandsk ejet	18,7	6,2	7,2	28,2	14,9	18,4
Statsejet	14,0	13,2	41,2	5,7	8,2	2,3
Minoritetsejede:	37,1	40,5	44,1	61,6	62,8	75,0
Andelsselskaber	19,4	7,7	0,0	4,7	0	0,5
Dominerende spredt ejerskab	6,2	21,1	22,7	7,0	39,5	13,0
Åbent spredt ejerskab	11,5	11,7	21,4	49,9	23,3	61,5

Derimod er forskellene til de andre europæiske lande mindre markante. Hvis selskaberne med en dominerende minoritetsaktionær betragtes som værende under denne ejers kontrol, er der faktisk ikke væsentlige forskelle mellem de fire lande Danmark, Sverige, Tyskland og Frankrig. Det er kun Storbritannien og Holland der skiller sig ud ved at have et væsentligt større omfang af åbent spredt ejerskab end de øvrige europæiske lande.

En oplagt forklaring på majoritetsejerskabets udbredelse og især på den stærkt begrænsede udbredelse af spredt aktieejerskab i Danmark er, at de største danske selskaber målt på gennemsnitsomsætning er klart mindre – med en faktor 5–10 – end selskaberne i de øvrige lande (jvf. tabel 3).

Selskabsstørrelse kan dog ikke forklare, hvorfor ejerskabets spredning i Storbritannien er så markant større end i Tyskland og Frankrig. Der er langt flere minoritetsejede koncerner i Storbritannien, og blandt de minoritetsejede er der klart færre med dominerende ejerskab. Hvis

Tabel 3 Selskabernes gennemsnitlige omsætning (mill. US \$)

Danmark	Tyskland	Frankrig	Storbritannien	Sverige	Holland
687	8.921	8.887	9.469	2.963	4.074

man tror på en stærk sammenhæng mellem ejerforhold og virksomhedsstørrelse, kan der i denne sammenhæng tværtimod være grund til at undre sig over en relativ stor spredning af ejerforholdene blandt de største danske koncerner (jvf. tabel 2).

Modsat hvad man får indtryk af i den løbende debat om de danske virksomheders begrænsede størrelse, er der heller ikke i international sammenligning særligt mange familie- og personejede blandt de største danske koncerner. Derimod er relativt mange af de største danske koncerner ejet af erhvervdrivende fonde, og i mange af disse spiller familien stadig en fremtrædende rolle.

Nationale ejermodeller

Der er store strukturelle forskelle på ejerforholdene i de forskellige lande, hvor hver enkelt land har sin nationale ejermodel, der indeholder nogle specifikke træk ved organiseringen af erhvervslivets ejerstruktur og styringsforhold (se fx. Baum m. fl., 1994; Charkham, 1994; Roe, 1994; Ägarutredningen, 1988). Ejerforholdene i England kan ligesom i USA siges at være *aktiemarkedsbaserede*, idet langt hovedparten af landets selskaber er børsnotede, og ejerskabet er meget spredt. I den angelsaksiske model spiller aktiemarkedet og dets løbende transaktioner derfor en central rolle for erhvervslivets dispositioner. Det er karakteristisk, at aktiemarkedet er meget stort (målt fx. på børsværdien af de noterede selskaber i forhold til nationalproduktet) og har en meget stor omsætning. I denne situation har den enkelte investor kun marginal indflydelse på virksomhedernes dispositioner. Til gengæld er investors investeringer forholdsvis likvide, idet de med stor sandsynlighed kan realiseres til dagskurs, og der er et stort antal selskaber at investere i. Det er endvidere karakteristisk, at det angelsaksiske system er åbent med hensyn til information og indflydelse (kun én aktieklasse). De børsnoterede selskabers oplysningspligt er omfattende, og der er

stramme regler for insiderhandel, som bygger på et ønske om at ligestille det store antal mindre aktionærer.

Kontrasten til dansk erhvervsliv er slående. Der er givetvis fordele ved et større, mere åbent og likvidt marked, som kommer både investorer og virksomheder til gode. Til gengæld bliver ejerskabet anonymt og upersonligt, hvorved dets mere aktive funktioner (fx. kontrol med ledelsens dispositioner) forsømmes. I Danmark vil ledelsen ofte stå til ansvar for, og have et personligt tillidsforhold til en enkelt eller nogle få ejere.

Den angelsaksiske model kritiseres i den internationale debat for at være for orienteret mod virksomhedens kortsigtede indtjening, et synspunkt, der dog afvises af fortalere for de finansielle markeders effektivitet. Også på dette punkt afviger den danske model med relativt stor vægt på ikke-økonomiske målsætninger (i erhvervsdrivende fonde og andelsselskaber) fra den angelsaksiske. Hvad angår virksomhedernes tidshorisont er billedet noget mere tvetydigt: Andelsselskaberne kritiseres for at være for kortsigtede, mens de erhvervsdrivende fonde omvendt menes at være relativt langsigtede.

I modsætning til den aktiemarkedsbaserede angelsaksiske model kan ejerforholdene i Tyskland – ligesom i Japan – siges at være *bankbaserede*. Banker optræder således ret ofte som dominerende minoritetsaktionærer (> 20%) i de 100 største tyske koncerner. Hertil kommer, at de tyske banker ofte optræder som repræsentanter for mindre – fx. private – aktionærer, og derfor i praksis kontrollerer en væsentlig større stemmeandel.

Også det bankbaserede system afviger markant fra det danske. Ganske vist har Danmark, i lighed med Tyskland, meget store banker i forhold til økonomiens størrelse (specielt efter de store bankfusioner i 1989) – i modsætning til især USA, hvor bankernes størrelse er blevet stærk begrænset af lovgivningen. Endvidere spiller aktiemarkedet i Danmark ligesom i Tyskland en forholdsvis beskeden rolle (målt på børsværdien af de noterede aktier), mens lånefinansieringen er relativt mere fremtrædende. Derimod har den danske lovgivning i angelsaksisk tradition været klart mere restriktiv end den tyske med hensyn til bankers ejerskab af andre erhvervsvirksomheder og repræsentation i disses bestyrelser.

Kritikere af den angelsaksiske model (fx. Roe, 1994) har fremhævet det bankbaserede systems kontrolfunktion som et ligeværdigt modspil til virksomhedernes ledelse. Nogle har også set et lignende samspil med de fremvoksende institutionelle investorer som en fremtidig rollemodel (Baum m. fl., 1994). Derimod er der i Tyskland kritik af det bankbaserede system for utilstrækkelig fleksibilitet.

Virksomhedsgrupper (krydsejerskab) er en anden model, der spiller en rolle i så forskellige lande som Sverige, Japan og Frankrig, og som indebærer, at en gruppe selskaber holder aktier i hinanden, ofte – men ikke altid med en centralt placeret bank. Mest kendt er formentlig den japanske Keiretsu model, men også netværket omkring Wallenbergvirksomhederne og Volvo i Sverige eller Paribas og Suez-gruppen i Frankrig er eksempler. Fortalerne for denne model angiver, at den kan fremme udveksling af information og andre kontakter mellem de deltagende virksomheder. Et andet formål er at stabilisere ejerskabet, herunder at forhindre overtagelser, ikke mindst udenlandske. Selv om krydsejerskab ikke er helt ukendt i Danmark, spiller det ikke nogen fremtrædende rolle, blandt andet fordi der er så få aktieselskaber med spredt ejerskab.

Endelig er *statsejerskab* en model, som spiller en vis rolle i Frankrig og Italien, og det fremgår da også af tabel 2, at offentligt ejerskab har en betydelig vægt blandt de største franske koncerner. I Frankrig synes offentligt ejede finansielle institutioner herudover at spille en vis industripolitisk rolle. I Danmark spiller offentligt ejerskab en meget begrænset rolle uden for den egentlige offentlige sektor og forsyningsvirksomhederne.

De konstaterede strukturelle forskelle på ejerforholdene mellem de industrialiserede lande forstærker indtrykket af, at der er mange mulige og levedygtige ejerformer afhængigt af det enkelte lands traditioner og erhvervsstruktur. Den danske ejermodel kan hverken betegnes som værende aktiemarkeds- eller bankbaseret, men indeholder elementer fra begge disse ejermodeller. Mens ejerstrukturen i de øvrige lande typisk er koncentreret om en bestemt type ejerskab, så er der en overraskende stor spredning i ejerforholdene i Danmark, hvor flere forskellige typer af ejerskab sameksisterer. I forhold til de øvrige lande i undersøgelsen afviger Danmark ved at have et væsentligt større

antal koncerner ejet af erhvervsdrivende fonde, et væsentligt større antal andelsselskaber, og et lidt større antal af udenlandsk ejede selskaber blandt de største koncerner.

I det følgende vil diskussionen af sammenhængen mellem ejerforhold og international konkurrenceevne koncentrere sig om disse tre ejerformer (fonds-, andels- og udenlandsk ejerskab) fordi disse indgår med størst vægt blandt de største danske koncerner (jvf. tabel 2), og fordi de i international sammenligning har en særlig stor betydning i Danmark. De følgende afsnit vil således belyse, hvordan de specifikke typer af ejerskab, der har størst betydning blandt de store danske koncerner, påvirker den internationale konkurrenceevne.

3. Erhvervsdrivende fonde

Succesrige virksomheder

Nogle af Danmarks mest succesrige virksomheder er ejet af erhvervsdrivende fonde, f.x. A. P. Møller, J. Lauritzen, Carlsberg, Skandinavisk Holding, Grundfos, Danfoss, Novo Nordisk, V. Kann Rasmussen, Løvens Kemiske Fabrik, Gutenberghus, Carl Aller, Brødrenede Gram, Cheminova, H. Lundbeck og Cowiconsult.

Disse virksomheder er typisk meget internationalt orienterede og tegner sig for en væsentlig del af dansk eksport. En stor del af dem er også meget forsknings- og udviklingsorienterede og leverer et uundværligt bidrag til den private danske forskning.

Spørgsmålet er, om det er et tilfælde, at så mange succesrige virksomheder findes i samme ejerkategori. De erhvervsdrivende fonde opfattes her som en juridisk formalisering af de bedste sider ved familieejerskabet. De er i reglen skabt af en grundlægger, hvis personlighed og voksende økonomiske velstand har gjort det naturligt at prioritere hensynet til virksomhedens langsigtede overlevelse højere end kortsigtet økonomisk velstand. Formålet med fonden er i reglen at drive virksomheden videre i samme ånd – og iøvrigt typisk under medvirken af grundlæggerens familie i fondens bestyrelse.

En forklaring på de erhvervsdrivende fondes fremtrædende rolle i dansk erhvervsliv er den omfattende danske beskatning af personligt ejerskab (arveafgift, formueskat, aktieavancebeskatning), der har givet et økonomisk incitament til fondsdannelse, ikke mindst i forbindelse med generationsskifte. En anden forklaring er danske virksomheders begrænsede størrelse, der har gjort det finansielt overkommeligt at bevare et forholdsvis koncentreret ejerskab, dvs. at undgå en spredning af ejerforholdene.

Konkurrencefordele

En konkurrencefordel ved erhvervsdrivende fondsejerskab er tilsyneladende den tålmodige og langfristede kapital, som stilles til rådighed for virksomheden. Derudover kan ejerforholdets stabilitet være en fordel, fx. er der ingen grund til at frygte fjendtlige overtagelser eller konflikter mellem forskellige aktionærgrupper. Endelig er det tænkeligt, at fondsejede virksomheder i særlig grad kan trække på medarbejdernes loyalitet, idet prioriteringen af virksomhedens vel tydeliggøres gennem fondskonstruktionen.

De udenlandske – særligt engelske/amerikanske – aktiemarkeder kritiseres i den internationale debat for kortsigtet adfærd. Hvis virksomhedsledelsen vurderer sine præstationer og strategier på kortsigtede udsving i aktiekursen, kan resultatet blive, at vigtige langsigtede investeringer i ny teknologi, humankapital og markedsudvikling forsømmes. Dette gælder ikke mindst såkaldte «bløde investeringer», hvis effekt kan være vanskelig at vurdere for en udenforstående investor.

Hertil fremstår de erhvervsdrivende fonde som et eksempel på, hvad Stonehill og Dullum (1990) har kaldt «virksomhedsværdimaksimering» til forskel fra amerikansk «aktionærværdimaksimering», der vurderer alle tiltag ud fra deres indflydelse på aktiekursen.

Konkurrencemæssige svagheder

Erhvervsdrivende fonde kritiseres for at lægge magt ud til en selvsupplerende bestyrelse, som det er meget vanskeligt at udskifte, selv om det måtte være påkrævet. Erfaringen har dog vist, at dette ikke er

nogen absolut barriere fx. har Carlsberg trivedes under en erhvervsdrivende fond gennem mere end 100 år.

Ønsket om at bevare virksomhedens selvstændighed kan også begrænse mulighederne for at udstede ny aktiekapital og indgå i fusioner, og dermed udgøre en barriere for virksomhedens vækst. Dette vil dog i givet fald være et større problem for udsatte virksomheder, som har vanskeligt ved at selvfinansiere sig, eller som befinder sig i vanskelige brancher. Erfaringerne fra fx. fusionen mellem Novo og Nordisk Gentofte, fra omstruktureringen af Larsen & Nielsen og fra Davids Fonds aftagende ejerandel af ISS viser dog at de erhvervsdrivende fonde kan medvirke til ændring af ejerforholdene.

Endelig kan erhvervsdrivende fonde kritiseres for at være konservative, idet deres formål jo er fastlagt en gang for alle i fundatsen, mens omverdenen hele tiden forandrer sig. Også på dette punkt er der dog mange eksempler på, at virksomheder ejet af erhvervsdrivende fonde kan forny sig, jvf. ekspansionen i Novo-Nordisks produktsortiment eller A. P. Møller gruppens voksende aktiviteter indenfor olie- og detailhandel.

De fremtidige udfordringer

Der er ikke noget, der tyder på, at erhvervsdrivende fonde har særlige problemer med at konkurrere internationalt – snarere tværtimod. Deres største problem synes tværtimod at være en risiko for politiske indgreb, som kan fremkomme af en manglende forståelse for deres bidrag til samfundsøkonomien. I en periode, hvor kapitalmarkederne harmoniseres på europæisk basis, men i høj grad efter engelsk/amerikansk forbillede, kan der således være risiko for at afskaffe værdifuldt arvegods. Det gælder eksempelvis i spørgsmålet om A&B aktier, som har været et nyttigt redskab for mange erhvervsdrivende fonde, men som nu af EU-Kommissionen foreslås begrænset.

4. Andelsejede selskaber

Nogle af de største danske erhvervsvirksomheder er andelsejede. Der sondres normalt mellem fire typer af andelsorganisationer: (1) Forbruger-andelsvirksomheder med FDB som Danmarks næststørste erhvervsvirksomhed, (2) Indkøbs-andelsselskaber fx. grovvaresektorens DLG, (3) Leverandør-andelsvirksomheder, fx. landmændenes, gartnerne og fiskernes forarbejdnings-, forædlings- og salgsselskaber (MD Foods, Kløver Mælk, Danish Crown, Vestjyske Slagterier, Steff-Houlberg, ESS-FOOD, GASA m.v.) og (4) Arbejds-andelsorganisationer (arbejderkooperationen og medarbejderejede virksomheder).

Kapital- og ledelsesforhold

Det anføres ofte, at de landmandsejede leverandør-andelsselskaber ikke har nogen problemer med at skaffe kapital. Dette begrundes med baggrund i leverandørbinding, leverandørgaranti, en forholdsvis stabil indtjening, samt at afregningspriserne tilpasses salgspriserne. Andels-selskabsformen gør det også relativt let at få adgang til lånekapital på gunstige rente- og afdragsvilkår.

Imidlertid står nogle brancher med et strukturproblem, der vanskeliggør kapitalopbygningen i en række af landbrugets forarbejdnings- og forædlingsvirksomheder. Dette har historisk især været dominerende i slagteri- og kødsektoren, hvor en betydelig del af indtjeningen udbetales som restbetaling. Mange andelsselskaber er imidlertid underkapitaliserede, fordi egenkapitalen alene opbygges ud fra årets indtjening. Restbetalingens størrelse fungerer generelt som økonomisk målestok for de enkelte andelshavere. Da udvingene i restbetalingerne mellem forarbejdningselskaberne er betydelige fra år til år, har konsekvensen været at leverandørerne har skiftet mejeri eller slagteri («efterbetalingsræset»). Herved er egenkapitalen i flere selskaber blevet udhulet og har således ikke skabt plads til fremtidige investeringer i produktudvikling og fornyelse, i udbygningen af distributionskanalerne, i markedspleje m.v.

I andelsslagterierne har selvfinansieringsgraden været betydeligt lavere end i andelsmejerierne (dvs. MD Foods og Kløvermælk) – om-

kring 15 i perioden 1986–91. En af årsagerne hertil kan være presset fra de store svineproducenter, der ikke ønsker at binde mere kapital i andelsslagterierne end højst nødvendigt bl.a. af hensyn til deres egne investeringer i svinebedrifterne. Indførelsen af de såkaldte personlige konti i nogle andelsslagterier (Danish Crown og Slagteriregion SYD) betyder, at svineproducenterne på et senere tidspunkt kan få udbetalt en del af den ansvarlige kapital, de lader stå i slagterierne.

Systemet med, at landmændene modtager restbetaling, betyder at presset for forandringer i den andelsejede fødevarersektor overvejende skal komme fra leverandørerne. I mejerisektoren, hvor strukturudviklingen er langt fremme, er dette mindre udtalt, bl.a. fordi den professionelt ansatte ledelse kan koncentrere sig om forretningsstrategien og konkurrenceevnens udbygning og ikke behøver at tage hensyn til den interne «konkurrencekamp» mellem selskaberne. Når det i nogle sektorer er helt afgørende at kunne give en «konkurrencedygtig restbetaling» for at fastholde råvaregrundlaget, er der en tendens til at der foretages relativt kortsigtede forretningsdispositioner (projekter der gerne skal have en kort tilbagebetalingsperiode).

På den anden side fungerer restbetalingssystemet stabiliserende på markedsdannelsen og afregningspriserne. Fx. anføres det ofte, at «slagsmålet» mellem råvareleverandør og slagteri/mejeri kun tages en gang om året i Danmark, nemlig når størrelsen af restbetalingen gøres op. I udlandet, derimod, er samhandelsforholdet kilde til problemer hele tiden, fordi leverandørloyaliteten er lav og meget svingende. Dette har konsekvenser for råvaregrundlagets kvalitet og produktionsplanlægningen længere fremme i forarbejdnings- og salgsleddene.

Også i de andelsejede indkøbsvirksomheder peges på vanskeligheder med kapitaldannelsen – dog i udpræget grad inden for dagligvarehandelen. FDB har over en mere end 10-årig periode haft problemer med at fastholde sin markedsandel og har haft en svag indtjening og et spinkelt kapitalgrundlag. Derimod har andelsgrovvareselskaberne opnået en forrentning af egenkapitalen, som har ligget over inflationen, samt soliditetsgrader på mellem 20 og 50 i perioden 1985–92.

Andelssektorens vertikale sammenknytning: «Jord-til-bord-filosofien»

Den andelsejede danske fødevaresektors idegrundlag bygger på den såkaldte «jord-til-bord-filosofi», dvs. en målsætning om at bevare den stærke vertikale integration mellem leverandører, forarbejdnings-, forædlings- og salgsselskaber. Ideologien er, at andelshaverne skal sikres del i de økonomiske resultater (dækningsbidrag), som oparbejdes længere fremme i fødevarekæden, fordi det især er her mulighederne for at opnå en merpris for (mere differentierede) produkter foreligger. Det forhold, at rentabiliteten i landbrugsbedrifterne meget direkte påvirker forarbejdnings- og forædlingssekskabernes omkostninger og indtjening, bl.a. på grund af råvareandelens store vægt i hver omsætningkrone (fx. 65–70% i slagterisektoren) samt, at landmændenes indtjening næsten udelukkende er bestemt af at levere mælk, svin eller kyllinger til forarbejdningsevirkomheden, viser den meget store grad af gensidig afhængighed. I andre europæiske lande er graden af vertikal integration i fødevaresektoren gennemgående lav.

Flere undersøgelser peger på, at ejerstrukturen i kombination med den vertikale integration har en række (naturlige) indbyggede interessekonflikter, som i høj grad er til ulempe for udviklingen af forretnings- og konkurrencegrundlaget i de senere forarbejdnings- og forædlingsled, hvor produkternes værditilvækst generelt er størst. Dette gør sig især gældende for slagterisektoren, hvor konkurrencevilkårene og problemerne for henholdsvis svinebedrifterne, slagterivirkomhederne og forædlingsvirkomhederne er meget forskellige. Selv deres forretningsmæssige målsætninger er indbyrdes modsætningsfyldte.

Historisk har andelshaverne (landmændene) stået over for betydelige afvejningsproblemer bl.a. i overvejelser om, hvordan det frembragte produktionsresultat skulle fordeles, hvilke dele af produktions- og afsætningskæden, der især skulle fremmes via tildeling af ressourcer, produkt- og markedsudvikling m.v. Generelt peges i flere undersøgelser på, at den andelsejede fødevaresektor har taget udgangspunkt i leverandørens (landmandens) konkurrencemæssige stilling og problemer og ikke i den endelige kunde eller forbrugers behov. Det er også baggrunden for, at produktudvikling og forædling hidtil har været et noget forsømt område.

Andelshavernes (leverandørernes) interesse i at bevare kontrollen med forædlings- og salgsledenes udvikling eller dele heraf synes at være bestemt af tre forhold. For det første knytter det vigtigste motiv sig til ønsket om at kunne anvende forarbejdnings- og forædlingsindustrien som afsætningskanal. Tidligere var det mere afdisponeringsaspektet, der var fremme, men dette er efterhånden blevet afløst af en større tro på, at målrettede forædlingsaktiviteter er vejen frem.

Desuden har andelshaverne en (naturlig og legitim) interesse at opnå de højest mulige afregningspriser. Inden for fx. kødsektoren fungerer danske andelsslagteriers «egne» forædlingsanlæg ofte som en sekundær afsætningskanal, der kan bruges til at aftage, hvad der ikke har kunnet afsættes til høje priser andre steder.

For det tredje er der stærke ideologisk-politiske holdninger knyttet til bevarelsen af «jord-til-bord-filosofien», dvs. andelshavernes ønske om styre den samlede værditilvækst, som frembringes i samtlige led i værdikæden. Den stigende erkendelse af, at forbrugeren – dvs. den endelige kunde – fremover i højere grad kommer i centrum, har ændret filosofien til «bord-til-jord» – underforstået – en efterspørgseldreven produkt- og markedsføringsudvikling snarere end udbudsstyret udvikling. På trods af ønsket om at have en betydelig indflydelse på forædlingssektorens udvikling er der samtidigt blandt andelshaverne en begrænset interesse og villighed til at påtage sig de betydelige økonomiske risici og investeringbehov, der præger forædlingsaktiviteterne. Der er ingen tvivl om, at de historiske erfaringer med fx. en «skrantende» dansk konserverindustri har formet mange af de negative eller skeptiske holdninger i andelskredse. På den anden side er udviklingen i mejerisektoren et eksempel på en målrettet satsning på produktudvikling og en egentlig internationalisering. Det «sammenblandede» ejerskab af hele fødevaresektorens forretningsystem har generelt sat udviklingen af den andelsejede forædlingsindustri i en særlig «klemme».

Internationalisering, produktudvikling og forædling

Danske andelsejede fødevarer virksomheder er langt fremme i deres internationaliseringsproces. Processen er hidtil foregået ved at afsætte *danske* produkter til de højest opnåelige priser på udvalgte udenlandske markeder. Internationaliseringen er næsten udelukkende foregået gennem traditionel eksport, mens direkte udenlandske investeringer i råvareforsyning (fx. mælke- og svineproduktion), forarbejdnings- og forædlingsanlæg, opskæringsfaciliteter m.v. eller overførelse af teknologisk viden og know how, ikke har fundet sted i nævneværdigt omfang.

Baggrunden herfor er ejernes – dvs. leverandørernes – naturlige interesse i at finde afsætning for deres råvarer til den højest mulige pris. Internationaliseringens form og indhold er således bestemt af ejerkredsens placering i erhvervsmønsteret. De internationale konkurrencefordele, der historisk er opbygget, har især ligget i værdikædens første led, dvs. i samspillet mellem leverandør og forarbejdningss virksomhed (mejeri/slagteri). Konkurrencefordelene omkring råvaren og dens forarbejdning (høj og ensartet kvalitet) er gennem en målrettet og langsigtet indsats blevet yderligere uddybet, idet der ikke har hersket nogen interesse- og målsætningskonflikter inden for ejerkredsen.

Fremover synes hovedproblemet for andelssektorens internationalisering at være, hvordan de enkelte slagteri- og mejeriselsskaber – med baggrund i egne forudsætninger, målsætninger og strategier – får bedre styr på internationaliseringsprocessen. Internationaliseringen må antages at udfolde sig langt mere varieret og kompleks end den hidtidige eksportudvikling af standardiserede produkter tilsyneladende har været udtryk for. Disse overvejelser må i stigende grad bygge på erkendelser af, at det er de stærkt ændrede internationale markeds- og konkurrenceforhold, der afstikker kursen for fødevarersektorens udvikling, snarere end interne (danske) vilkår og branchepolitiske overvejelser. For danske andelsselskaber, der er internationalt orienterede, er det i første omgang et spørgsmål om at medvirke i den strukturrationalisering, der kun lige er begyndt i den europæiske fødevarerindustri. Udviklingen er længst fremme i mejerisektoren.

5. Udenlandsk ejede selskaber i Danmark

Central plads i den danske erhvervsstruktur

Der er ialt ca. 2.150 udenlandsk ejede selskaber i Danmark. Størstedelen af disse er relativt små salgsselskaber, men der er også en betydelig andel af de udenlandsk ejede selskaber, som er store eller mellemstore produktionsvirksomheder. Det gælder virksomheder som fx. ABB, Norsk Hydro, Dansk Shell, IBM og MAN B & W Diesel der alle har over 2.500 ansatte i Danmark.

Nogle af de udenlandsk ejede virksomheder har en meget høj eksportandel på over 70% af omsætningen (fx. MAN B & W Diesel, Brüel & Kjær, APV Pasilac og Alfa-Laval), mens andre af de udenlandsk ejede virksomheder er blandt de mest forskningsintensive danske virksomheder. Det gælder fx. Sadolin & Holmblad, Brüel & Kjær og Philips, der befinder sig blandt de mest forskende virksomheder i Danmark. De udenlandsk ejede virksomheder indtager således en central plads i den danske erhvervsstruktur.

De tidligste udenlandsk ejede virksomheder er typisk startet som egentlige nyetableringer, hvor den udenlandske koncern først har oprettet et salgsselskab i Danmark, der siden er blevet udbygget med flere og flere funktioner (service, produktion og evt. forskning). Men siden har dette mønster ændret sig markant. Indenfor fremstillingssektoren bliver der stort set ikke etableret nogle nye virksomheder fra grunden af de udenlandske koncerner, således at udbygningen af deres aktiviteter helt overvejende foregår gennem opkøb af eksisterende danske produktionsvirksomheder. Det er kun indenfor handels- og service-sektoren, at der stadig sker nyetableringer af udenlandsk ejede virksomheder.

Tveægget sværd

Den principielle forskel mellem udenlandsk og dansk ejede virksomheder i Danmark består i de udenlandsk ejede virksomheders koncernrelation. Denne koncernrelation skaber almindeligvis en eller anden form for afhængighed af de udenlandske ejere. De udenlandsk ejede

virksomheder vil typisk være en del af en multinational koncern, hvor aktiviteterne i de enkelte dattervirksomheder styres ud fra globale målsætninger. Den globale strategi vil undertiden harmonere med de enkelte datterselskabers ønsker og kompetencer, men det vil ikke altid være tilfældet.

Helt overordnet bliver danske virksomheders udviklingsmuligheder påvirket i to forskellige retninger af det udenlandsk ejerskab. På den ene side vil den danske virksomheds muligheder for at tage selvstændige strategiske beslutninger, som oftest blive begrænset når den er udenlandsk ejet. Dette kan undertiden føre til, at virksomhedens potentialer ikke udnyttes optimalt, fx. kan central kontrol af koncernens F&U-aktiviteter hindre udviklingen af en lokal kompetence. På den anden side kan koncerntilhørsforholdet også være en styrke for det danske datterselskab, fordi det kan give adgang til ressourcer, som virksomheden ellers ikke har adgang til.

Man kan til en vis grad sige, at det at være ejet af en udenlandsk koncern er et »tveægget sværd«, hvor adgangen til forskellige aktiver indenfor koncernen modsvares af indskrænkninger i den strategiske handlefrihed for den danske virksomhed. Den konkrete vurdering af fordele og ulemper ved udenlandsk ejerskab afhænger af karakteren og styrken af disse to modsatrettede tendenser, hvilket man vanskeligt kan udtale sig generelt om, fordi det svinger fra virksomhed til virksomhed.

Konkurrencemæssige svagheder og fordele

Der er store forskelle på udviklingen blandt de udenlandsk ejede virksomheder i Danmark. Der er væsentlige forskelle i deres strategiske handlemuligheder og det udbytte, de får af tilknytningen til den udenlandske koncern. En del af de udenlandsk ejede virksomheder i Danmark har primært til formål at sikre afsætning for koncernens produkter i Danmark. For den udenlandske koncern vil alternativet til disse datterselskaber være eksport til Danmark, hvorfor deres aktiviteter ud fra en national dansk synsvinkel kan opfattes som import-substituerende. De erstatter i et vist omfang import fra udlandet, men langt fra fuldstændigt, fordi der i stedet etableres koncernintern handel. Disse markeds-

baserede datterselskaber bidrager generelt meget lidt til udviklingen af danske virksomheders konkurrenceevne. De har meget begrænset videnakkumulering og en ringe beskæftigelsesudvikling, hvilket skyldes at de ikke genererer egne kompetencer og konkurrencefordele, men baserer sin udvikling på koncernens kompetencer og konkurrencefordele.

En anden del af de udenlandsk ejede virksomheder har til formål at udnytte gode erhvervsvilkår for den specifikke produktion. De vil typisk have en væsentlig eksport ud af Danmark. Disse virksomheder kan spænde lige fra stærkt F&U-intensive virksomheder, der er stærkt integreret i koncernen og til virksomheder der baserer sig på specialiseret produktionsviden opnået gennem mange års produktion indenfor det pågældende produktområde (læringsbaseret viden), og som fungerer relativt selvstændigt i forhold til koncernen. I den førstnævnte type af virksomheder foregår kompetenceudviklingen i et samspil mellem datterselskab og koncern (udveksling af produktionsspecifikke ressourcer), mens den anden type af virksomheder primært får tilført mere generelle ressourcer fra koncernen, såsom finansielle ressourcer, adgang til salgskanaler og overordnet managementekspertise.

De tilfælde, hvor udenlandsk ejerskab har vist sig at give væsentlige bidrag til dansk erhvervslivs udvikling og konkurrenceevne er der, hvor den danske virksomhed har nået en størrelse, så afsætningen på hjemmemarkedet ikke længere kan bære en ekspansion, samtidig med, at virksomheden ikke magter og ikke har finansielle ressourcer til at opbygge et internationalt salgsapparat. Disse virksomheders udviklingsmuligheder vil blive væsentligt styrket ved at blive koblet på koncernens internationale distributionskanaler, hvorved de kan koncentrere sig om det, der er deres egentlige styrke – udnyttelse af deres produktionsviden.

Omvendt er der også tilfælde, hvor udenlandsk ejerskab har hæmmet danske virksomheders udvikling. Det gælder fx. for eksisterende danske produktionsvirksomheder, der bliver opkøbt med det primære formål, at virke som koncernens salgsselskab i Danmark (Skandinavien). Udenlandsk ejede virksomheder vil undertiden blive hæmmet i deres internationale ekspansion af koncernbeslutninger, der begrænser de markeder den danske virksomhed må betjene, fordi de øvrige potentielle markeder betjenes af andre koncernselskaber.

6. Konklusion

Hvorvidt ejerskabet etablerer de bedst mulige rammer for udviklingen af et fremtidigt erhvervspotentiale, dvs. bidrager til at udbygge virksomhedens konkurrenceevne, er i høj grad bestemt af omfanget og karakteren af de forretningsstrategiske udfordringer virksomheden fremtidigt står over for. Er virksomheden forholdsvis nystartet, er kapitalbehovet for at investere i produkt- og markedsudvikling stort. Har virksomheden internationale ambitioner, stilles der store krav til de finansielle og ledelsesmæssige ressourcer. Eller er virksomheden allerede, samt befinder sig på et modent og konkurrencepræget marked, må virksomheden – måske – aktivt medvirke i en strukturrationalisering, der kræver en dristig og risikovillig ledelsesindsats med en evt. opgivelse af ejerskabet til følge (fx. ved fusioner).

Om der kan træffes ledelsesbeslutninger om bestemte virksomhedsstrategier afhænger af ejerkredsens sammensætning (spredt eller koncentreret ejerskab), samt af de forretningsmæssige motiver og økonomiske mål forskellige ejerinteresser forfølger. Ligeledes spiller personmæssige forhold en ikke uvæsentlig rolle. Det er ikke muligt at udtale sig generelt om, hvorvidt nogle ejerformer bedre end andre evner at honorere bestemte forretningsmæssige krav og udfordringer. Det er situations- og tidsbestemt og varierer fra virksomhed til virksomhed. Dog vil virksomhedens branchemæssige tilhørsforhold, herunder hvilke konkrete (internationale) konkurrence- og markedsbetingelser, virksomheden fungerer under, øve indflydelse på om ejerformen har aktuelle styrker eller svagheder. Det er i det lys den fremtidige danske ejerstruktur skal ses.

Virksomheder, der ejes af *erhvervsdrivende fonde* leverer et overordentligt værdifuldt bidrag til dansk økonomi i form af valutaindtjening, forskning og produktudvikling. Det har ikke kunnet bekræftes, at fondsejerskabet er en barriere for disse virksomheders vækst og konkurrenceevne, snarere tværtimod. Der synes derfor grund til at værne om de erhvervsdrivende fonde i erhvervspolitikken, fx. i spørgsmålet om A&B-aktier.

Dette udelukker naturligvis ikke, at erhvervsdrivende fonde kan få økonomiske problemer, også problemer, der i et vist omfang kan henføres til fondskonstruktionen. Blandt andet kan mindre velkonsolide-

rede erhvervsdrivende fonde have særlige finansieringsproblemer. Det kan også være vanskeligt at udskifte en uegnet ledelse og en bestyrelse, der i vidt omfang er selvsupplerende. Afviklingen af mislykkede prestigeprojekter kan endvidere være vanskelig at gennemføre, ligesom fondsejerskabet undertiden kan være en barriere for rationalisering i kriseramte brancher. Disse ulemper opvejes dog af de erhvervsdrivende fondes lange tidshorisont og deres loyale ejerskab.

Andelsejerskabet er særlig udbredt inden for det relativt homogene erhvervsområde, som fødevarerektoren udgør, hvorfor der er større muligheder for generalisationer. Andels-organiseringen skal fungere under (væsentligt) andre fremtidige erhvervsvilkår, idet fødevarerektorens konkurrence- og markedsbetingelser internationaliseres. Her rummer andelsorganiseringen i den nuværende situation nogle iboende ulemper. Det er ikke så meget andelsselskabsformen som sådan, der er problemet, men snarere andelssektorens muligheder for at kunne udbygge den vertikale sammenknytning fra «jord-til-bord».

Man kan bl.a. frygte, at danske andelsselskaber kommer i en indtjeningsklemme på længere sigt, fordi råvaregrundlaget for ensidigt er dansk, kapitalgrundlaget og risikovilligheden er for svagt til at satse målrettet på udenlandske investeringer (lokal afsætning – lokal produktion bliver sandsynligvis kravet), produkt- og markedsudvikling. Andelsejerskabet «binder» også den danske fødevarerektor til eksport af standardiserede halvfabrikata og mindre forædlede fødevarerprodukter, hvor der primært konkurreres på pris. Andelsejede fødevarerelskaber har også risiko for kun at opnå en underleverandørstatus til de stærkere udenlandske detailhandelskæder.

På denne baggrund bliver det vigtigt for andelsorganisationerne selv, at ændre i ejer- og ledelsesstrukturerne med henblik på at udbygge konkurrenceevnen. Andelsselskabernes ønske om at bevare den totale indflydelse og kontrol fra «jord-til-bord» er måske ikke realistisk i forhold til de betydelige ressourcekrav og den risikovillighed, som en sådan filosofi indebærer. Det synes vigtigt, at sammenknytte de første produktionsled i fødevarerekæden, dvs. primærproduktion og forarbejdning. Fordelene ved at integrere længere fremme med andels-havere (leverandørerne) som ejere er ikke uden problemer.

I det omfang andelsselskaberne ikke selv evner eller har den fornødne risikovillighed til at gå ind og satse på udbygningen af konkurrencegrundlaget især længere fremme i produktions- og forædlingskæden, mistes – måske – på længere sigt nogle forretningsmuligheder. Den danske fødevarerektors konkurrenceevne og det forspring, der historisk er oparbejdet, kan derved blive sat over styr. Man kan forestille sig, at der inden for andelsektoren må åbnes op for mere hybride ejerformer, evt. at arbejdsdelingen mellem aktie- og andelsselskaber bliver mere ligelig; dvs at aktieselskaberne kommer til at dominere inden for forædlet fødevarerproduktion, hvis ellers den danske fødevarerektor skal bevare sin nuværende konkurrenceevne.

De erhvervsøkonomiske problemstillinger for danske virksomheder i *udenlandsk ejerskab* er mere varierende. Som det fremgik af kapitel 3, betyder det at være i udenlandsk eje, at den danske virksomhed må balancere som på et tveægget sværd. På den ene side kan tilhørsforholdet give adgang til koncernressourcer, dvs. kapital, teknologi m.v., som den danske virksomhed ellers ikke kunne opnå, hvis den bevarede sin selvstændighed. På den anden side reduceres det danske selskabs strategiske frihedsgrader – ofte – på en lang række områder, fordi den udenlandske koncern indtager mere overordnede globale fordelagtighedskriterier. Det fører i nogle tilfælde til, at dansk produktion og arbejdspladser nedlægges, eventuelt at den danske virksomhed kun må eksportere til bestemte regioner/markeder for ikke at udsætte andre koncernselskaber for konkurrence. Sådanne tilfælde kan virke begrænsende på den danske virksomheds konkurrenceevne.

Samtidig vil udenlandsk ejede virksomheder der primært har til formål, at virke som koncernens salgsselskab i Danmark (Skandinavien) ofte blive hæmmet i deres internationale ekspansion af koncernbeslutninger, der begrænser de markeder den danske virksomhed må betjene, fordi de øvrige potentielle markeder betjenes af andre koncernselskaber.

Litteratur

- Baum, Theodor, Theodor Buxbaum og Klaus J. Hope, eds. (1994), *Institutional Investors and Corporate Governance*. Berlin: de Gruyter
- Charkham, Jonathan P. (1994), *Keeping Good Company – A Study of Corporate Governance in Five Countries*. Oxford: Clarendon Press
- Roe, Mark J. (1994), «Some Differences in Corporate Governance in Germany, Japan and America». I: Baum, Buxbaum og Hope (eds.), 1994
- Stonehill, A. og K.B. Dullum (1990), «Corporate Wealth Maximization, Takeovers and the Market for Corporate Control.» *Nationaløkonomisk Tidsskrift*
- Strandskov, Jesper, Steen Thomsen og Torben Pedersen (1994), *Ejerforhold og konkurrenceevne i dansk erhvervsliv*. Kbh: Erhvervsfremme Styrelsen
- Thomsen, Steen (1993), *The Danish Foundation-owned Companies – A Research Proposal*. Arbejdspapir
- Ägarutredningen – Äganda och inflytande i svenskt näringsliv (1988). Statens offentliga utredningar, 1988:38. Ägarutredningens huvudbetänkanda

Del 3

Offentlige myndigheter og fornyelsesprosesser i næringslivet

Hur kan offentliga myndigheter bidra positivt till förnyelseprocessen i näringslivet?

Föredrag vid Seminariet Nasjonal Værdiskapning i en Global Økonomi –
betingelser og muligheter for en nasjonal næringspolitikk.

Organiserat av FAFO och SNF, Oslo den 21 och 22 juni 1994

Av Gunnar Eliasson

En viktig fråga

Vi kom för länge sedan överens om att jag skulle tala under rubriken: Det offentligas möjligheter att bidra till förnyelseprocessen i näringslivet. Men jag är inte helt nöjd med rubriken. Formuleringen andas en politisk längtan efter att få göra någonting positivt för näringslivet. Jag har under många år haft anledning att fundera kring frågan vilka förutsättningar politikerna har att veta vad de gör, när de för ambitiös ekonomisk politik, och då särskilt näringspolitik. Vi glömmer nästan alltid bort att det krävs en betydande kompetens att föra ekonomisk politik, och egentligen vore det mycket olyckligt om politikerna uppfattade det som sin uppgift att ständigt stå på kommandobryggan för att lotsa ekonomin genom besvärliga farvatten. Vi skulle få många grundstötningar under en sådan regim. Det finns inga bra sjökort, och styrmannen kommer ständigt att bli distraherad av medpassagerarnas kortsiktiga önskemål. En välorganiserad ekonomi är robust och har ändamålsenliga institutioner som gör att viktiga ekonomiska beslut fattas lokalt, där den rätta kompetensen finns. Med de rätta institutionerna bör ekonomin i allt väsentligt kunna reglera sig själv utan inblandning av högre makter, och ändå på ett sätt som passar de flesta.

Rubrikens fråga skall egentligen ställas till de ekonomer som politikerna vänder sig till för att få råd. Vet ekonomerna vad de pratar om när de ger råd om ambitiös central ekonomisk politik? Frågan är något pinsam. Vi har nämligen som ekonomer först på senare år, efter några decennier av ambitiös ekonomisk politik, lärt oss att politiker och

ekonomen tillsammans har mycket litet styrkontroll över en dynamisk marknadsekonomi. Det är lätt att begå mycket stora fel när man flyttar om de stora resurser som en statsmakt förfogar över.

Vad innebär detta när vi skall diskutera näringspolitik? Låt oss anta att vi är oroadе över den ekonomiska tillväxten på sikt, att vi tror att den industriella förnyelsen inte är tillräcklig. Detta är vanliga former av oro i den aktuella ekonomisk-politiska diskussionen.

Jag tänkte på detta problem när jag i går, i tät dimma anlände med taxi till detta hotell. Jag kände mig ungefär som jag tror (tycker) en politiker bör känna sig när han skall ta itu med rubrikens problem. Men chauffören hittade utan att se, och i dag skiner solen. Så min fråga i dag är egentligen: Vem var chauffören?

Jag tycker det är bra att det står näringslivet i rubriken. I Sverige skulle vi nog ha skrivit industrin och i första hand tänkt på hur investeringar i maskiner och byggnader skall subventioneras fram. Men rubriken är inte fullständig. Den offentliga sektorn saknas. Hur blev det så? Den offentliga sektorn, lokalt och centralt sysselsätter i de flesta industriländer fler människor än industrin. Den bedriver en mycket omfattande tjänsteproduktion. Den offentliga sektorn har länge varit krisbransch i ett stort antal industriländer, en sektor där mycket litet av innovativ förnyelse ägt rum. Krisen i den offentliga sektorn beror på att där produceras tjänster i en omfattning och med en kvalitet, som medborgarna, skattebetalarna inte längre är beredda att betala för. Detta är ett typiskt affärsproblem. Den offentliga sektorn drivs av politiker och offentliga myndigheter. Rubrikens fråga har därför ett omedelbart svar: Vad har politikerna och de offentliga myndigheterna tänkt göra på sin egen bakgård?

Marknadsekonomins tre viktigaste offentliga institutioner

Inom den offentliga sektorn bedrivs mycket viktig tjänsteproduktion. Tre produktionsaktiviteter dominerar. Jag skall göra dem till föremål för en särskild betraktelse i dag. De är helt avgörande för den framtida, ekonomiska utvecklingen i de rika industriländerna. De är: utbildning, arbetsmarknadens organisation samt socialförsäkringssystemet;

marknadsekonominns viktigaste offentliga institutioner. Den produktion som där bedrivs är, som jag skall visa, avgörande för ett lands välfärd, och för hur attraktiv ekonomin är som investeringland. Denna produktion borde därför, om någonting kännetecknas av dynamik och innovativ produktutveckling. Men så är inte fallet i flertalet industriländer. Där har i stället statsmakten valt att skapa konkurrensskyddade miljöer i vilka förnyelsen också, helt följdriktigt, uteblivit.

Två observationer

Det är inte första gången rubrikens fråga ställs. Redan 1768 sökte den svenske ekonomen Johan Westerman svar på frågan varför de svenska näringarna var så, som han uttryckte det, mycket «trögare» än de utländska. Hans svar var brist på kompetens och en ineffektiv organisation av produktionen. Det var holländarna och engelsmännen som var bättre än svenskarna.

Långt senare, i början av 1970-talet, publicerade den franske journalisten Jean Jacques Schreiber boken *Den amerikanska utmaningen*. Då liksom nu handlade Europas problem om den överlägsna amerikanska teknologin.

På uppdrag av det franska industridepartementet utförde (observation 1) det amerikanska Hudson Institute en analys av den franska industrins produktionspotential. Metoden var att i varje bransch ersätta franska prestationstal med de bästa amerikanska företagens siffror. Och plötsligt kunde industriproduktionen tredubblas samtidigt som arbetsinsatsen halverades. Bilden är inte överdriven. Tvärtom. Den är förmodligen generaliserbar till de flesta industriländer. Enorma möjligheter till förbättringar existerar förmodligen överallt, förutsatt att ekonomisk teknisk kompetens att utnyttja dem finns lokalt, samt att politisk och social acceptans för den enorma strukturomvandling som skulle följa också finns.

Därmed kommer vi till observation 2. När den kände franske historikern Marc Block (1966) studerade den medeltida spanska jordbruksproduktionens organisation på det spanska höglandet, gjorde han följande intressanta observation. Små, gradvisa förändringar i tekniken accepterades lätt. När förändringarna däremot var radikala och på ett

oförutsebart sätt påverkade principerna för inkomsternas fördelning, satte sig det politiskt sociala motmaskineriet i rörelse. Förändringen kom inte till stånd.

Denna enkla modell kan också förklara hur en framgångsrik och rik ekonomi så småningom kan förlora sin ekonomiska tätposition. Det finns inga tekniska ekonomiska begränsningar på det redan rika landets möjligheter att försätta att behålla sin tätposition. Problemet handlar om ekonomins industriella och politiska sociala kompetens. För att behålla sin tätposition måste det rika landet ständigt genomgå radikala teknologiskiften med konsekvenser för hela ekonomins organisation, och särskilt inkomsternas fördelning. Det politiska systemet klarar inte de sociala konsekvenserna av sådan oförutsebarhet, om inte landets ekonomi är utrustad med de rätta institutionerna. Konsekvensen blir att sannolikheten för att den nya tekniken först introduceras på annat håll ökar. Därför är det mycket viktigt att kunna identifiera de institutioner som stimulerar och möjliggör ekonomisk tillväxt. Detta bör vara en prioriterad uppgift för statsmakten, även om dagens ekonomer inför denna uppgift inte har mer att säga som vägledning än jag hade i taxin på väg upp till hotellet.

Radikala förändringar på gång

De rika och mogna industriländerna i väst befinner sig just nu i en långsam men radikal transformation av sin industriella teknologi och sin organisationsstruktur, vars konsekvenser år från år kan te sig ganska normala, men som i efterhand, i ett historiskt perspektiv, kan komma att visa sig ha inneburit en lika radikal förändring i förutsättningarna för avancerad produktion som under den industriella revolutionen.

Nya och mer avancerade företag än tidigare konkurrerar med våra bästa företag. Den enklare produktionen i våra länder utsätts för ökad konkurrens från utvecklingsländer och östeuropa, där man snabbt håller på att lära sig dessa företags produktionsteknik.

Denna konkurrens är självklar för ett land som redan byggt upp sin ekonomiska välfärd på en långt gående internationell specialisering. Skillnaden är den att tempot har ökat och att mycket större delar av

det rika industrilandets produktion kommer att konkurreras ut. Medan de ekonomiska konsekvenserna drabbar kapitalägarna på finansmarknaderna, registreras de sociala konsekvenserna i första hand på arbetsmarknaden. Kompetens, arbetsmarknadens organisation och socialförsäkringssystemets effektivitet blir därmed avgörande infrastrukturer bakom produktionens förnyelse. Här vilar också det politiska ansvaret tungt.

Detta var ett preludium. För att gå vidare behövs några ord om

- hur ekonomisk tillväxt går till,
- vad som håller på att hända med industriländernas teknologi.

Därefter kan vi kanske säga någonting konstruktivt om

- statsmaktens möjligheter att göra någonting gott i sammanhanget.

Vad jag redan sagt bör dock ge en fingervisning om vart slutsatserna lutar.

Institutionerna betyder något

Redan under 1700-talet, konstaterade North & Thomas (1973), hade de för en marknadsekonomis funktioner viktigaste institutionerna etablerats i delar av Europa och Nordamerika, särskilt i England och i USA. Den viktigaste institutionen var, som North påpekade, den privata äganderätten, som möjliggjorde fri förvaltning av, och handel med alltmer komplicerade saker. Den ekonomiska tillväxten (Den industriella revolutionen) kom också först igång i England och USA, och därefter i övriga europeiska länder, i den takt som hindren för ekonomisk tillväxt undanröjdes. Som vi skall se var det särskilt skräväsandet, som hindrade den fria nyetableringskonkurrensen. Den fria nyetableringen var, som redan Adam Smith (1776) nogsamt påpekade, avgörande för den konkurrens som förhindrade den monopolbildning som annars så småningom skulle hejda den ekonomiska tillväxten.

De institutioner som garanterar den privata äganderätten och de institutioner som håller konkurrensen igång (den fria etableringsrätten) ligger av tradition inom den politiska maktens ansvarsområde, även om denna uppgift i dagens politiska mediabelysning inte är särskilt

populär. Den måste skötas i skymundan, ger få möjligheter till spektakulära ex ante stordåd i TV samt kräver stor sakkompetens.

Den privata äganderätten

Den svåraste äganderätten av alla att etablera och som också tagit mycket lång tid att introducera är rätten att förvalta, att fritt förfoga över vinsten från, samt att fritt få bedriva handel med det kontrakt som garanterar äganderätten till alla framtida vinster från investeringar i dag, nämligen aktiebrevet (Eliasson 1993a). Utan en institutionell grund för denna privata äganderätt saknades såväl finansiella förutsättningar för, som incitament för entreprenörskap. Det är med denna formulering lätt att förstå att denna speciella äganderätt kräver en avancerad och mycket komplex legal struktur för att etableras på ett trovärdigt sätt. Den kan framför allt, som man nu håller på att lära sig i de tidigare planekonomierna (Eliasson 1994a), inte etableras över en natt efter en statlig utredning och några politiska beslut. Denna äganderätt har i stället vuxit fram under århundranden och så småningom, dvs först under senare år, fått en mer eller mindre effektiv institutionell utformning i de olika industriländerna. Det är av samma skäl förmodligen lätt att förstå att denna institution varit ett kärt föremål för experiment och politisk rådbräkning i industriländer med socialistiska regeringar. Man förstod inte hur viktig äganderättsinstitutionen var för industriell utveckling och man tyckte inte om institutionen, eftersom den begränsade statsmaktens möjligheter att fördela om inkomsterna i samhället. Och det är bara att gå ungefär tio år tillbaka i den ekonomiska facklitteraturen, mer behövs inte, för att inse hur lite hjälp att begripa hur en marknadsekonomi fungerar, som stod till politikernas förfogande. Den privata äganderätten, särskilt de institutioner som möjliggör abstrakta äganderättskontrakt på finansmarknaderna fungerar som en positiv infrastuktur (en externalitet) i en decentraliserad ekonomi, och möjliggör den typ av kommers (handel) på bred bas, som är marknadsekonomens och den kapitalistiska ordningens kännetecken, och förutom vilken ingen industriell revolution skulle ha kunnat äga rum.

Den fråga som uppställer sig under vår rubrik är därför om dagens institutioner i de moderna industriländerna duger för att klara dem genom den teknologiska industriella transformation som nu pågår i väst eller om inte ännu bättre institutioner krävs. Vilka krav på politisk institutionell teknologi och kompetens krävs därför i framtiden?

Institutionernas utveckling pågår hela tiden

Institutionernas utveckling pågår ständigt. Våra viktigaste institutioner har kommit till genom en politiskt social läroprocess i form av experiment och ständiga små korrigeringar av kursen. De senaste årens utveckling är särskilt intressant. Vad Marx och Lenin, åtminstone i sina skrifter, förutsåg skulle hända med den politiska centralmakten i socialstaten, men som inte inträffade, nämligen den centrala statsmaktens eliminering därför att den blivit överflödigt, håller den internationella marknadsekonomin gradvis på att effektuera i länder där den politiska makten visat prov på långt gående ekonomisk inkompetens. (Se *Den Långa Vägen*, IUI, Stockholm, 1993, kapitel 7). Ny teknologi har möjliggjort en våldsam höjning av effektiviteten i det internationella finanssystemet. Nationella finansiella resurser kan inte längre, som på 60-talet, stängas inne i Europas hårdreglerade finanssystem, en form av begränsning i den privata äganderätten. Finansiella resurser flyttas i dag på ett ögonblick nästan vart som helst i världen och utom räckhåll för nationella kontrollorgan. Detta innebär att de finansiella resurserna mer och snabbare än tidigare går dit de förväntat bästa förräntningsmöjligheterna finns. När den nationella politiska makten förlorat kontrollen över pengarna, finns inte mycket politisk potens kvar. Så har skett i länder som misskött sitt finansiella system, som överdimensionerat den offentliga sektorns ambitioner att med skatter och offentlig sektortillväxt fördela om inkomsterna, och som bland annat för att möjliggöra detta undergrävt den privata äganderätten. Med dagens internationella finansiella teknologi försvinner det oroliga kapitalet ut ur landet när statsmakten försöker komma åt det genom skatter eller på annat sätt. Det ekonomisk-politiska problemet blir därmed mycket annorlunda det vi hade för tio à tjugو år sedan. Då fördelade statsmakten resurser (fördelningspolitik) enligt politiska beslut. I dag måste

statsmakten arbeta hårt på att göra landet attraktivt för kapitalet för att överhuvudtaget få några resurser att disponera. Marknaderna ställer med andra ord lönsamhetskrav på politikerna, och marknaderna är inga onda makter. De är alla våras (människorna och företagen) samlade ekonomiska agerande. Till skillnad från det politiska systemet röstar dock inte bara svenskarna utan hela världen på denna marknad.

Det kan i sammanhanget vara intressant att erinra oss – innan vi går vidare – hur våra förfäder i Norden, vikingarna, förfor. De engagerade sig i omfattande handel och de ägde land och gårdar trots att ingen lagstiftning i egentlig mening existerade. Vikingarna var inte alls de plundrare och marodörer som ryktet förtäljer. De var (Eliasson 1980) handelsmän, entreprenörer och industrialister, men de måste bära vapen för att skydda sina ägodelar. Som Wax & Wax (1955) uttrycker saken: kapitalismens vagga stod i den skandinaviska vikingakulturen.

Den privata äganderätten var, och är, en nödvändighet för handel, entreprenörskap och industriell produktion. Men den är inte tillräcklig.

Hur går ekonomisk tillväxt till?

Ekonomisk tillväxt äger rum i marknaden och uppstår genom teknologisk konkurrens mellan företag. Om vi förenklar vårt resonemang något, kan tillväxten härledas ur de fyra investeringskategorierna i tabell 1.

Nya företag startas, gamla företag omorganiseras eller rationaliseras. Dåliga företag läggs ned. Dessa mekanismer är universella. Alla måste balanseras över tiden för att stabil, uthållig ekonomisk tillväxt skall uppstå.

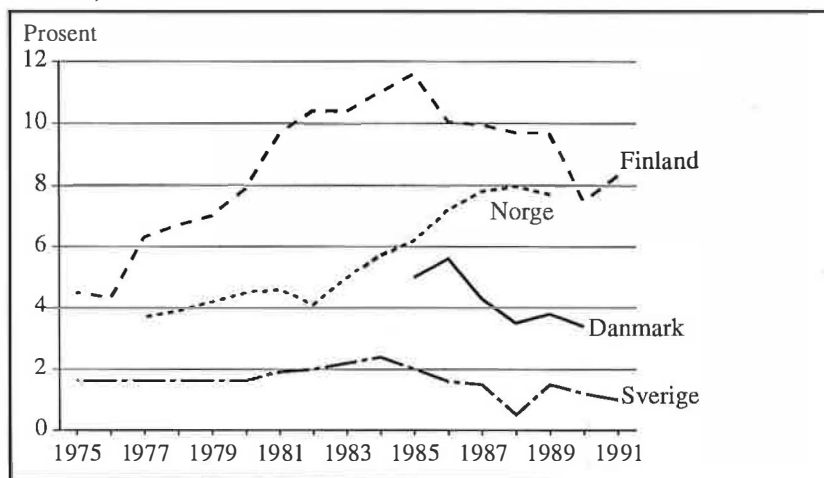
Tabell 1 De fyra grundläggande tillväxtmekanismerna

- | | |
|-----|-----------------|
| (1) | Nyetablering |
| (2) | Omorganisation |
| (3) | Rationalisering |
| (4) | Nedläggning |

Källa: Eliasson, G. (1993), *Företagens, Institutionernas och Marknadernas Roll i Sveriges Ekonomiska kris*. Bilaga till den s.k. Lindbeckrapporten

Om dåligt skötta företag inte avvecklas, friställs inte resurser för mer effektiv produktion i andra företag. Existerande företag måste organisera om sig och bli bättre för att klara konkurrensen från nya företag eller gamla företag som redan organiserat om sig och blivit bättre. Om så inte sker uteblir produktivitetsökningen och tillväxten. I denna experimentellt organiserade ekonomi (Eliasson 1987, 1993c) kan inget företag känna sig tryggt. Det hotas ständigt av företag som är bättre eller som kan bli bättre. Konkurrensen är därför det viktigaste inslaget i ekonomisk tillväxt. Den kan förhindras genom politisk reglering, som i medeltidens skråväsen och dagens jordbrukspolitik i Europa. I hela västvärlden fungerar offentlig produktion som konkurrensskyddade monopol. Det typiska skyddet är begränsningar i etableringsrätten. Återigen har vi här exempel på hur statsmakten snarare än att befrämja den konkurrens som driver ekonomisk tillväxt, begränsar den för att tillfälligt gynna vissa grupper i samhället (fördelningspolitik). Om orsaken till den politiska oro som speglas i min rubrik är den ekonomiska stagnation och växande arbetslöshet som vi ser runtomkring oss i Europa, måste därför denna politik ändras.

Figur 1 Nyetablerade industriföretag som andel av företagsbeståndet, Norden, 1975-1991



Anm: Egenföretagare ingår ej. För Sverige och Norge ingår endast företag med fler än en anställd. Se figurerna 4.2, 4.7, 4.8, 4.9 i *Den långa vägen*, IUI Stockholm 1993.

Den viktigaste faktorn bakom den ekonomiska tillväxten är den fria etableringsrätten; den faktor som typiskt reglerats bort i det medeltida skråväsendet, i sovjetstatens centralplaneringsmaskineri och i de rika industriländernas offentliga sektorer. Där detta hinder tagits bort har också långsiktig ekonomisk tillväxt etablerats. På mycket lång sikt förnyas nämligen produktionen via nyetablering av företag (Eliasson 1991), inte av dagens storföretag, inte av reglerade offentliga organ och framför allt inte av en aktiv, spenderande politik.

I en ekonomi där nyetableringen avtar uppstår så småningom stagnation och ekonomisk tillbakagång. Figur 1 visar hur nyetableringen sett ut i de nordiska länderna. Uppenbarligen ligger Sverige sämst till.

I en inflytelserik artikel från 60-talet konstaterade en av världens mest kända ekonomer, och sedermera (Nobel)pristagare i ekonomi att frågan om nyetablering egentligen var ointressant. Följden blev att forskningen kring nyetableringens storlek, grunder och effekter på ekonomin upphörde under mer än två decennier (IUI var här ett undantag med Erik Dahmén och Gunnar du Rietz. För en översikt se Eliasson (1991). Konsekvensen har blivit att vi i dag, när vi återigen begriper att nyetableringen och småföretagandet är viktiga, inte vet särskilt mycket om fenomenet som sådant, och framför allt inte vad man skall råda politiker att göra, utöver att säga att nyföretagandet måste öka.

Några impressionistiska observationer skall jag dock våga mig på. Stark koncentration av produktionen till några få aktörer (storföretag och offentlig sektor) verkar negativt och konserverande på nyetableringen. Innovatörerna och entreprenörerna är relativt sett färre och de få som finns koncentrerar sin produktion till de få storföretagens och den offentliga sektorns verksamhetsområden. Detta verkar hämmande på förnyelsen av den industriella teknologin utanför dessa begränsade områden.

En stor aktiemarknad, särskilt med en stor privat ägandeandel (i motsats till en stor institutionell ägareandel) verkar positivt på nyetableringen. Skälet är självfallet att många privata aktörer på finanssystemets riskkapitalmarknader innebär en större venturemarknad och ökade möjligheter att en bredare och mer differentierad kompetens på den finansiella sidan skall kunna matchas med rätt kompetens på entreprenursidan, än som blir fallet i ett centralt ordnat, reglerat och av institutioner dominerat finanssystem.

Återigen kan vi konstatera att statsmaktens roll på detta område knappast varit positiv. Den har reglerat sönder riskkapitalmarknadernas viktiga matchningsmekanismer och den har styrt bort pengar från nyföretagandet, in i offentlig budget samtidigt som den hjälpt storföretagen att mot aktieägarnas vilja behålla sina pengar i företagen, även om dessa företag ofta ägnat sig åt inkompetenta investeringsbeslut. De nordiska länderna, särskilt Sverige, Norge och Finland, har en lång historia av reglerarmentalitet bakom sig.

Den struliga marknadsekonomin

En helt fri nyetablering, en helt öppen internationell handel och en snabb teknisk utveckling sammanför alla förutsättningar för snabb ekonomisk tillväxt. Konsekvenserna av en snabb ekonomisk tillväxt blir dock en snabb utslagning av dåligt skötta företag, någonting som vi av flera skäl har anledning att vänta oss mer av i framtiden (se Eliasson 1993c samt Eliasson & Kazamaki Ottesten 1994). I en sådan fri och öppen ekonomi, som jag kallar experimentellt organiserad (se Eliasson 1987, 1992c), kommer företag ständigt att begå affärsmisslag som leder till förluster och utslagning. I ett totalekonomiskt sammanhang skall detta betraktas som en normal kostnad för ekonomisk utveckling. En framgångsrik ekonomi kännetecknas av en ständig ström av konkurser, men av en ändå stridare ström av nyetableringar. Problemen är att människorna, de anställda, inte gillar den ökade exponering för uppsägningar som råder i en vital, växande ekonomi, med snabb teknisk utveckling, även om nya jobb ständigt skapas. I ett framtida samhälle kännetecknat av mindre skala i produktionen, mindre företag och ökad internationell specialisering och konkurrens kommer denna riskexponering för de anställda att ytterligare accentueras. Inför sådana omvälvande strukturella och teknologiska omvälvningar (jfr observation 2 och Marc Block 1966) kommer människorna att sätta sig på tvären eller begära skydd.

Hur skall statsmakten på ett rimligt och inte överdrivet sätt kunna skydda människorna utan att samtidigt skydda företagen mot konkurrens och stoppa tillväxten? Här finns en av samhällets allra viktigaste

näringspolitiska uppgifter, en uppgift som det offentliga monopoliserat men inte skött särskilt väl.

Människan efterfrågar ett försäkringsskydd mot kalkylerbara risker, och kräver politiskt ett socialt skydd där vanliga försäkringskalkyler inte går att göra och/eller där individerna (de svaga) inte har råd att betala försäkringspremierna.

I samtliga rika industriländer har statsmakten tagit ansvar för större delen av denna försäkringsuppgift. I de flesta länder har man samtidigt eliminerat den privata konkurrensen för sina egna försäkringproducenter, genom nyetableringsförbud, regleringar av annat slag eller genom att ta finansieringen över skattesystemet. Därmed har man samtidigt omöjliggjort den naturliga förbättringen av produktutbudet inom försäkringsbranschen genom innovativ produktkonkurrens. Det offentliga försäkringssystemet har dessutom av «rättviseskäl» gjorts heltäckande, så att ingen skall behöva känna sig utpekad som svag. Därmed har man samtidigt öppnat möjligheter för nästan ohämmad parasitering på systemet. Tillsammans innebär dessa förhållanden att socialförsäkringssystemen i flertalet industriländer dels håller på att kollapsa finansiellt, dels har upphört att fungera som det ursprungligen var tänkt, nämligen att skapa ett skydd mot, och en acceptans för den godtyckliga behandling som människor ständigt kommer att utsättas för i en fungerande, experimentellt organiserad ekonomi (se *Arbetet*, IUI, Stockholm, 1992).

Till råga på allt har det offentliga inför detta perspektiv av avslöjad oförmåga inte sökt finna bättre och mera effektiva försäkringslösningar utan i stället smugit in alltmer av såväl försäkringar som kostnader i företagen (arbetsrätten är ett exempel), och i en miljö som är minst lämplig av alla att bedriva försäkringsverksamhet i. Den största normala produktionen och intresset att bedriva försäkringsverksamhet inom företagen är minimalt. Företagen får dock under denna tvångsuppgift att bekosta något som egentligen skall betalas av individen själv eller av det offentliga, en ursäkt att lägga sig i konkurrenspolitiken. Eftersom man måste bära denna extra sociala börda, måste man naturligtvis också få skydd för konkurrens från utländska företag som inte behöver stå för samma kostnad. Cirkeln är sluten och vi, dvs större delen av Europa, har hamnat i den sämsta av alla världar.

Den politiska makten bär ansvaret för denna negativa utveckling. Är den kompetent och beslutsför nog att ta sig ur denna situation?

Tre kritiska institutioner

Min slutsats blir att den politiska makten, ursprungligen på goda grunder (sociala eller marknadsmässiga) men utan motsvarande kompetens, tagit över ansvaret för tre av den moderna industriella ekonomins viktigaste funktioner:

- utbildning,
- arbetsmarknadens organisation,
- socialförsäkringssystemet,

och på ett sätt som är naturligt för den politiska miljön lagt denna mycket kompetenskrävande uppgift under central och konkurrens-skyddad förvaltning. Alla tre funktionerna måste för att bli positiva infrastrukturer i ekonomin ständigt anpassa sig till utvecklingen genom innovativ produktförnyelse. När så ej sker blir infrastruktureffekten i stället negativ.

Min första policyslutsats är därför klar. Statsmaktens viktigaste industripolitiska uppgift är att utsätta dessa tre offentliga monopol för konkurrens, dvs släppa in privata aktörer i hela skolsystemet (se Eliasson 1992b), avreglera arbetsmarknaden (se *Arbetet*, IUI, Stockholm, 1992) samt göra majoriteten av den arbetsföra befolkningen ekonomiskt ansvarig för sina egna pensioner, sin egen arbetslöshetsförsäkring, sin egen sjukförsäkring (t.ex. genom att skapa medborgarkonton; se *Den Långa Vägen*, IUI, Stockholm, 1993). I en effektiv välfärdsstat, vars ekonomi växer, koncentrerar sig det offentliga på den mer begränsade sociala uppgiften, och överlåter försäkringsuppgiften för det stora flertalet till individen själv och marknaden.

Avreglering, privatisering och konkurrens blir de näringspolitiska nyckelorden, och det ekonomiska systemet blir i förbifarten maximalt självreglerande och oberoende av den politiska makten.

Slutord

Jag kan föreställa mig att sådana här slutsatser inte riktigt går hem bland politiker som vill visa handlingskraft för sina väljare.

Nu är det tyvärr så att handlingskraft kan man på de centrala höjder vi talar om bara visa genom att nästan alltid begå stora fel, särskilt när det gäller växlingen mellan nuvarande röstande och framtida röstlösa generationers välfärd (se Eliasson 1994b). Den fördelningspolitik som har motiverat eller ursäktat ett extremt centralpolitiskt engagemang och jättelika offentliga sektorer i flertalet industriländer kommer förmodligen av den framtida forskningen att deklareraras som ett kapitalt misslyckande. De förmögna, samt människor med mycket höga inkomster, har hela tiden haft möjligheter att komma undan fördelningspolitikens effekter. Människor med inkomster under medelinkomsten har erhållit ekonomiska fördelar från dem som legat alldeles över medelinkomsten. Konsekvensen i de länder som fört en mera extrem fördelnings- och välfärdspolitik kommer förmodligen bli att de förmånsmottagande grupperna i dag har levt upp det kapital som skulle ge de svaga och utsätta bra förutsättningar vid ingången till nästa århundrade.

Fungerande näringspolitik handlar om någonting mycket mindre spektakulärt än att hjälpa till att fatta affärsbelut i företagen, nämligen om att se till att de institutioner finns på plats, som verkar för att kompetenta människor fattar de viktiga produktionsbesluten, som gör det möjligt för dem att i marknadens mikromiljöer fatta de riskabla affärsbeslut som oftare leder till ett misslyckande än till en framgång, och som får människorna att acceptera de struliga villkor som gäller i en fungerande marknadsekonomi.

Bibliografi

- Andersson, T. et al. (1993), *Den långa vägen* (The long road), Stockholm: IUI
- Block, M. (1966), *Land and Work in Medieval Europe* (Selected papers), London: Routledge and Kegan Paul; originally published in French, «Mélanges Historiques», École Pratique des Hautes Études
- Dahmén, E. & G. Eliasson, eds. (1980), *Industriell utveckling i Sverige. Teori och verklighet under ett sekel* (Industrial development in Sweden. Theory and practice during a century), Stockholm: IUI
- Eliasson, G. (1980), «Företag, marknader och ekonomisk utveckling en teori och några exemplifieringar». (The firm, markets and economic development A theory and some illustrations). I: Dahmén, E. & G. Eliasson
- Eliasson, G. (1987), *Technological Competition and Trade in the Experimentally Organized Economy*. Research Report No. 32. Stockholm: IUI
- Eliasson, G. (1991), «Deregulation, Innovative Entry and Structural Diversity as a Source of Stable and Rapid Economic Growth.» *Journal of Evolutionary Economics*, No. 1, pp. 40–63
- Eliasson, G. (1992a), *Arbetet*. Stockholm: IUI
- Eliasson, G. (1992b) *The Markets for Learning and Educational Services a micro explanation of the role of education and competence development in macro economic growth*. IUI Working Paper No. 350b; to be published by OECD
- Eliasson, G. (1992c), «Affärsmisstag och konkurser.» *Ekonomiska Samfundets Tidskrift*, No. 4
- Eliasson, G. (1993a), «A Note: On Privatization, Contract Technology and Economic Growth». I: Day, R.H., G. Eliasson & C.G. Wihlborg, eds., *The Markets for Innovation, Ownership and Control*. Amsterdam: North-Holland
- Eliasson, G. (1993b), «Företagens, institutionernas och marknadernas roll i Sveriges ekonomiska kris». I: Lindbeck, A., *Villkor för ekonomi och politik*. Ekonomikommisionens förslag, SÖU 1993:16, Bilaga 6

- Eliasson, G. (1994a), «The Theory of the Firm and the Theory of Economic Growth – an essay on the economics of the institutions, competition, and the capacity of the political system to cope with unexpected change». I: Magnusson, L., ed., *Evolutionary and Neo-Schumpeterian Approaches to Economics*. Boston/Dordrecht/London: Kluwer Academic Publisher
- Eliasson, G. (1994b), «Vem ansvarar för nästa generation?» I: *Makten över framtiden – tolv inlägg om långsiktiga politiska beslut*. Stockholm: Ingenjörsvetenskapsakademien
- Eliasson, G. & E. Kazamaki Ottersten (1994), *Om förlängd skolgång*. Stockholm: IUI
- North, D.C. & R.P. Thomas (1973), *The Rise of the Western World: A New Economic History*. Cambridge: Cambridge University Press
- Smith, A. (1776), *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. Modern Library, New York 1937
- Wax, R. & M. Wax (1955), «The Vikings and the Rise of Capitalism.» *American Journal of Sociology*, Vol. LXI, No. 1 (July), pp. 1–10
- Westerman. J. (1768), *Svenska Neringarnes Undervigt emot de Utländske, förmedelst en trögare Arbets-drift*

Konkurransesevne i europeisk perspektiv – næringspolitiske implikasjoner¹

Av Lars Mathiesen

Sammendrag

Europeisk næringspolitikk må legges om fra å være kompenserende og strukturbevarende til å stimulere kompetanseutvikling og etablering av arbeidsplasser. Den må ta utgangspunkt i en forståelse av hva det er som gjør bedrifter konkurransedyktige. Dynamiske industrielle miljøer er et vesentlig virkemiddel.

Innledning

Dette arbeidet handler ikke primært om Norge. Men selv om norsk økonomi er bedre enn gjennomsnittet i Europa, er vår situasjon på mange måter så lik den europeiske at anbefalingene for en ny næringspolitikk er relevante også for Norge. Og de er relevante uansett formen for fremtidig norsk EU-tilknytning, fordi analysen handler om utviklingen i det internasjonale økonomiske samkvemet som vi antar at Norge fortsatt vil være en del av.

Vår situasjonsoppfatning av europeiske økonomier, sammenliknet med japansk og amerikansk økonomi, tar utgangspunkt i en rekke nylig utførte studier: EUs Hvitbok (EU Commission 1993), i Norge kalt

¹ Innlegget er basert på en studie gjort i samarbeid med kollega Torger Reve ved NHH. Studien er utført ved SNF for EUs DG 3, som et av flere innspill til en ny industripolitikk for EU. Planen vil bli presentert av Bangermann til høsten som en oppfølging av en tilsvarende rapport fra 1990 og av Delors-rapporten (EUs Hvitbok, 1993). Oppdraget ble gitt Torger Reve og SNF etter hans presentasjon for DG 3 av den norske Porter-studien (Reve m.fl. 1992). Tidsfristen på tre måneder har ikke tillatt en empirisk orientert studie som den norske studien.

Delors-rapporten, en OECD-studie fra 1994 om sysselsetting og arbeidsløshet i hele OECD-området, og studier av enkeltland, som for eksempel Lindbeck-rapporten om Sverige (SOU 1993) og en OECD-studie av Finland (OECD 1994). Til sammen tegner disse analysene følgende bilde av en typisk europeisk økonomi: svak konkurranseevne i deler av næringslivet, betydelig ledighet i et lite fleksibelt arbeidsmarked, stor offentlig sektor med stort budsjettunderskudd, generøse sosiale ytelser, høyt skattetrykk med satser som reduserer incentiver til samfunnsøkonomisk lønnsom virksomhet, og motproduktive offentlige reguleringer av privat virksomhet.

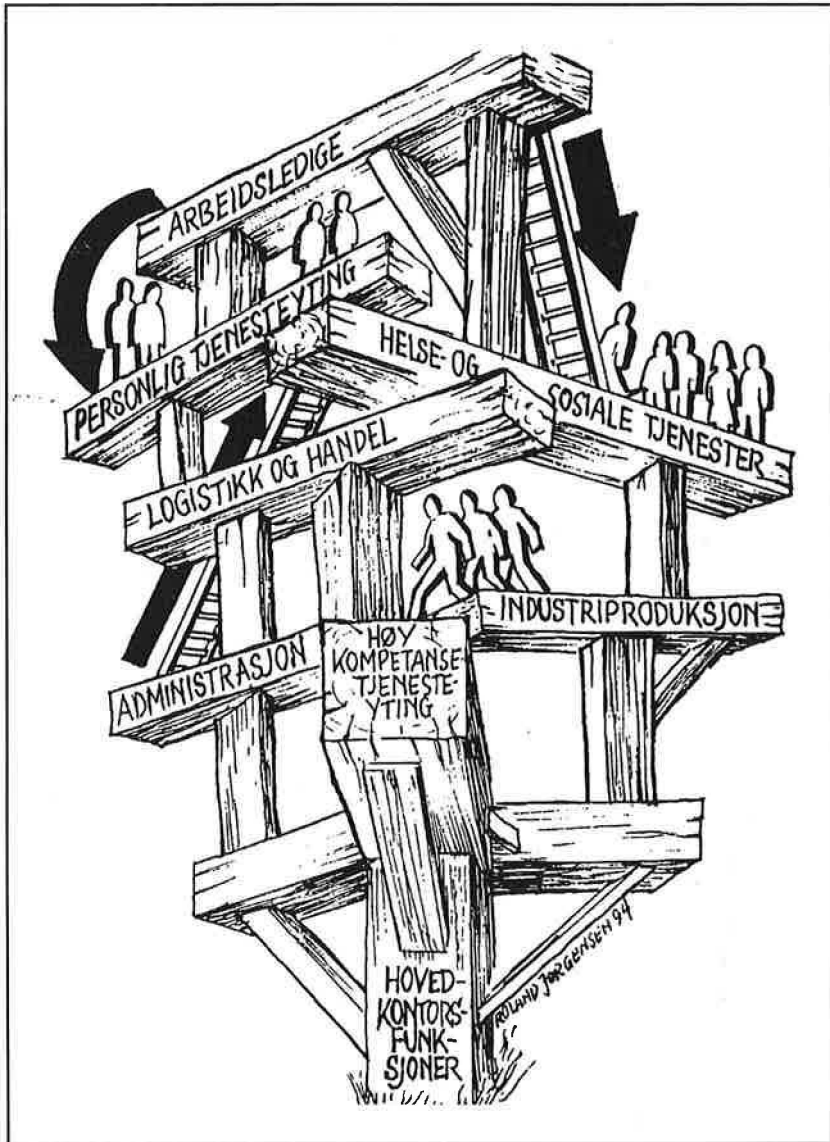
Europas overordnede problem er arbeidsledigheten. Den skyldes at europeiske økonomier har for dårlig konkurranseevne til å skape mange nok arbeidsplasser. Vi hevder at ledigheten ikke vil kunne løses via sysselsetting i tradisjonell næringsvirksomhet, fordi det ikke er økonomisk grunnlag for tilstrekkelig økning i disse sektorene. Slik virksomhet er likevel nødvendig for å gi økonomi til (arbeidsplasser innen) omsorg og personlig tjenesteyting, hvor behovene synes store, og det blir et spørsmål om hvordan samfunnet makter å organisere virksomheten².

Arbeidsledighet

Dersom Europas ledighetsproblem skal løses, må bedriftenes konkurranseevne bedres. Skjønt kun et fåtall av det totale antallet arbeidsplasser som trenges for å fjerne ledigheten, vil kunne komme i tradisjonell næringsvirksomhet, er omfanget av slike jobber kritisk. Vårt poeng er illustrert på en utmerket måte i figur 1: Eksistens av hovedkontorer og høykompetent tjenesteyting *bærer* resten av arbeidsmarkedet. Påstanden bygger på to argumenter.

² Professor Francis Sejerstedt polemiserte i et radiokåseri 13.7.94 med vårt resonnement, som han spissformulerte slik: «Det er bare ved at vi stadig øker vårt forbruk av industrivarer av tvilsom nytteverdi .. at vi også kan få overskudd til å drive eldreomsorg og historieskriving». Han mener at vår problemstilling er feil, og etterlyser en verdidebatt: Hva er egentlig verdiskaping? Vi har ikke gått så langt, men tatt dagens markedsbaserte økonomi for gitt.

Figur 1 Arbeidsmarkedet



NYE JOBBER: Nye jobber kommer ikke i industrien eller i tradisjonelle service-næringer. De må skapes i omsorgssektoren og ved nye typer private tjenester. Men pengene til mer omsorg må komme fra konkurransedyktige høykompetansebedrifter.

Arbeidsoppgavene ved hovedkontorene krever høy kompetanse, og bidrar til at det i regionen er en «pool» av høyt kvalifisert arbeidskraft. Erfaring viser at eksistensen av slike ansamlinger av fagfolk trekker til seg både bedrifter som trenger denne typen arbeidskraft (jf. Silicon Valley), og flere høyt kompetente personer som her har et bredere arbeidstilbud, som typisk liker å omgås likesinnede, og som i et slikt miljø oppnår en raskere egenutvikling av kompetanse enn andre steder.³ Det er altså snakk om en selvforsterkende effekt. Det at hovedkontorene i store nasjonale selskaper forblir i et land, vil på grunn av imperfekt informasjon om andre muligheter medføre at en større del av den øvrige og mer produksjonsrettede virksomheten og dermed også arbeidsplasser forblir i landet, og at det er større sannsynlighet for nyetablering. Jevnfør diskusjonen om norsk eierskap (se Reves kapittel).

Eksistensen av mange og lønnsomme arbeidsplasser på de nedre lag i figuren er avgjørende for i hvilken grad økonomien har råd til det store antallet arbeidsplasser på toppen, hvor man yter personlige tjenester rettet mot hushold og driver omsorgsarbeid. Det er her muligheten for å løse ledighetsproblemet ligger. Det er nemlig urealistisk å regne med vekst i sysselsettingen i «mellomsjiktet». En reduksjon er mer trolig, på grunn av rasjonalisering innen industri, varehandel, samferdsel, bank og forsikring og deler av offentlig sektor. Vi sier ikke at det ikke vil etableres nye arbeidsplasser i denne delen av næringslivet. Nye bedrifter vil komme til, og etablerte vil ekspandere, men mange vil også forsvinne. I sum vil mest trolig rasjonaliseringen være sterkere og føre til en reduksjon.

Et betydelig antall nye arbeidsplasser på toppen vil imidlertid kreve radikale endringer i vår måte å organisere slik virksomhet på, en skattereform og trolig også holdningsendringer. Vi tror for eksempel ikke at et økt omfang i omsorgsarbeidet kan organiseres på samme måte som i dag.⁴ Til det er presset på offentlige budsjettmidler for stort og styringsproblemene for omfattende. Det må nytenking til, både med hensyn til egenandelens størrelse og til hvem som kan produsere hva. Vi

³ Både Reich (1991) og Krugman (1993) omtaler dette poenget.

⁴ Ifølge presseoppslag anslår ECON at ytterligere 280 000 vil gå inn i omsorgsarbeid i norske kommuner de nærmeste årene.

observerer videre at en utstrakt bruk av personlig tjenesteyting (rettet mot husholdninger⁵) hindres av høy beskatning av arbeidskraft⁶ og av holdninger til slikt arbeid.

En stor andel av dagens ledige personer har liten skolegang og lav formell kompetanse. Uansett opprusting av undervisningssektoren vil et samfunn ha mange i denne kategorien. De trenger også arbeid, det vil si lavkompetansejobber. Det er et problem at disse jobbene typisk blir meget dårlig betalt – jevnfør USA hvor det er et stort antall slike jobber.⁷ Vi har ingen umiddelbare løsninger på hvordan aktivitetene i toppetasjen bør organiseres, men vår påstand er at Europa må finne løsninger før ledigheten kan fjernes. Fordi en betydelig del av samfunnets ressurser anvendes på disse tjenestesektorene, og fordi vi daglig ser eksempler at ting ikke fungerer godt, er det store og viktige forskningsoppgaver i det å finne bedre måter å organisere virksomheten på.

Konkurransesevne

I den økonomisk-politiske debatten om et lands økonomiske helse er begrepet konkurranse-evne ofte knyttet til makroøkonomiske indikatorer som nivået på lønnskostnader korrigert for produktivitet og valutakurs, energipriser, utvikling i BNP, utlegg til FoU i prosent av BNP, osv. Alternativt kan man anlegge et mikroøkonomisk perspektiv, hvorved den enkelte bedrifts konkurransedyktighet, det vil si dens lønnsomhet, er utgangspunkt. Vi hevder at næringspolitikken må ta utgangspunkt i en forståelse av hva det er som gjør bedrifter lønnsomme. Makroøkonomiske indikatorer er for grove. De kan antyde at noe er feil, men er for unyanserte til at man kan stille en presis diagnose.

⁵ Hjemmet er i dag en underbemannet bedrift. En løsning er større tilstedeværelse av foreldre, en annen er tjenesteyting rettet mot hjemmet.

⁶ Lønnskostnader utgjør 41 og 22 % av bruttoproduksjonsverdi i henholdsvis privat tjenesteyting og industri i Norge. Dermed kan industriprodukter lettere bære skatt på arbeid.

⁷ Europa har høy ledighetstrygd, et avgiftssystem og holdninger som hindrer lavkompetansejobber, med en ledighet på 12 %. USA har dårligere ledighetstrygd og tolererer lave lønninger, ledigheten er 6 %, men en betydelig del av befolkningen har lav inntekt. Ingen av løsningene synes forlokkende.

Faktorpriser er viktige for bedrifters lønnsomhet og konkurranseevne, men man må ikke stoppe analysen her. Vulgærutgaven av makroøkonomisk baserte betraktninger er å påpeke at lønnsnivået er for høyt og dernest utelukkende kreve redusert reallønn og økt fleksibilitet i arbeidsmarkedet. Da ignorerer man at verdiskapingen fremkommer ved bruk av en rekke innsatsfaktorer, og at det er mange personer og instanser som via sine beslutninger påvirker resultatet. Kan lav konkurranseevne i Europa for eksempel skyldes at kapitaleierne er for utålmodige og stiller for høye avkastningskrav? I Japan er krav til kapitalavkastning lavere enn i USA og Europa (Reich 1991).

Bedriftsledelsen har ansvaret for organisering og kompetanseutvikling, for ressursanskaffelse og ressursanvendelse i bedriften. Er arbeidsrutinene fornuftige? Brukes den rette kombinasjonen av egne og kjøpte faktorer? Utvikler man sine medarbeideres kompetanse? Og sist, men ikke minst, er investeringene lønnsomme? Tilsvarende kan man spørre om de økonomisk-politiske rammebetingelsene for bedriften fremmer lønnsomme beslutninger, eller om de heller leder til skattemotiverte investeringer og uproduktiv kapital. Ikke minst er dette et spørsmål om stabiliteten i de politiske rammebetingelsene. Er de i stadig forandring, slik at politiske omskiftninger bidrar til å øke den økonomiske usikkerheten som bedrifter står overfor, og derigjennom til å lamme deres evne og vilje til investering og nyskaping?⁸

Et konkurransedyktig næringsliv

I den norske Porter-studien (Reve m.fl.) påpekes det at et konkurransedyktig næringsliv krever dyktige mennesker med pågangsmot («pågangsdytige»), offensive bedrifter og dynamiske næringsmiljøer. Se figur 2. Fellesnevnerne er kompetanse og organisering⁹ innen og mel-

⁸ Nye forskningsresultater tyder på at usikkerhet omkring faktorpriser, produktpris, rente og andre vesentlige parametre ved en investering kan være vel så utslagsgivende som nivået på disse parametre. Se boken av Dixit og Pindyck (1994).

⁹ Gunnar Eliasson nevnte på Lysebu at konklusjonen i en svensk utredning fra 1700-tallet om hvorfor hollandsk skipsbygging var mer konkurransedyktig enn svensk, var «kompetens och organisation».

lom bedrifter. *Det er vel så mye snakk om hvordan faktorene utvikles og tas i bruk som om deres pris.* Japan er i så måte skoleeksemplet hvor man av mangel på alle ressurser unntatt arbeidskraft utviklet den menneskelige kapitalen, organiserte arbeidsoperasjonene og ikke minst utformet produktene slik at man evnet å tilfredsstille konsumenter i hele den industrialiserte verden.

Det er enkeltpersoner, de pågangsdryktige, som gjør at én bedrift går bedre enn en annen. De har ideene til nye anvendelser av ressursene og forbedrete rutiner, de legger premissene og får andre med seg. De er til stede i både små og store bedrifter, men de er få. Har Europa

Figur 2 Viktige faktorer i et konkurransedyktig næringsliv

Pågangsdryktige mennesker

Målrettede
Ønsker å skape noe
Konkurransorientert
Innsatsvillige
Kostnadsbevisste
Inspirerende
Samarbeidsorienterte

Offensive bedrifter

Kundeorienterte
Forstår marked og konkurranse
Kompetanseutviklende
Kommersialiserer teknologi
Aktivt eierskap og ledelse
Lønnsomhetsdrevet
Sterke bedriftsnettverk

Dynamiske næringsmiljøer

Rivaliserende konkurrenter
Krevende kunder
Differensierte produkter og tjenester
Konkurransedyktige leverandører
Sterke FoU-miljøer
Avanserte produksjonsfaktorer
Kontinuerlig læring og fornyelse

mange nok slike personer til å kunne videreutvikle et blomstrende næringsliv? Hvordan kan vi utdanne flere? Men, kanskje vel så viktig, liker vi de som stikker seg ut? Setter vi pris på dem, eller bryter de med våre verdier og tradisjoner?

Enkeltpersoners evner og kompetanse har i næringssammenheng liten verdi dersom de ikke kan kombineres i lønnsom virksomhet. To kritiske faktorer for bedrifters konkurranseevne er å organisere de evnene og den kompetansen man rår over, og å forstå de markedene man opererer i, spesielt kundenes krav. Begge forhold synes å være spørsmål om å utvikle relasjoner, internt mellom medarbeidere og eksternt med leverandører og kunder. Utviklingen av nettverksorganisasjoner i Europa er eksempel på nye organisasjonsformer som kombinerer fleksibilitet, effektivitet og småskala. Hvordan skal vi høyne nivået i europeisk bedriftsledelse og gjøre bedriftene mer offensive? Opplæring er ett virkemiddel. Etablering av mekanismer for effektiv spredning av god praksis er et annet som kan iverksettes av bedriftene selv, for eksempel innen bedriftsnettverk. Vi stiller også her spørsmålet om det i Europa er en forretningskultur som aksepterer og fremmer offensive bedrifter, eller om vi i bunn og grunn heller foretrekker det stabile med noen få nasjonale lokomotiver og mange små familieforslag.

Offensive bedrifter kan være enkeltfenomener, men mer typisk inngår de i dynamiske industrielle miljøer («cluster»). Et slikt miljø be-

Figur 3 Forutsetninger for dynamiske næringsmiljøer

Dynamiske næringsmiljøer krever

1. Tid
2. Kritisk masse
3. Nyskapere og motiverte medarbeidere
4. Krevende internasjonale kunder
5. Rivalisering og samarbeid
6. Konkurransedyktige leverandører
7. Fleksibel organisasjon og ledelse
8. Kontinuerlig utvikling av kunnskap
9. Nasjonal stolthet

står av en lokalt avgrenset gruppe rivaliserende og samarbeidende bedrifter som i samarbeid med sine leverandører konkurrerer om å tilfredsstille krevende kunders etterspørsel. I dette miljøet er det en kontinuerlig utvikling og spredning av ny kunnskap til beste for alle deltagere. Reves figur 1 (side 102) systematiserer faktorer som skaper industriell konkurranseevne, og figur 3 lister ni krav til eller forutsetninger for etablering av slike miljøer.

Rapporten (Reve og Mathiesen 1994) handler om hvordan europeiske industrielle miljøer kan stimuleres for å bli mer dynamiske og stå bedre rustet til konkurranse, og derved øke sin overlevelsessevne. Den illustrerer begrepet via omtale av fem ulike typer av slike miljøer: det finske skogindustrielle miljøet (ressursbasert), tysk bilindustri (teknologi- og markedsbasert), italiensk tekstil- og klesindustri (nettverksbasert), det norske maritime miljøet (kunnskapsbasert) og Londons finansielle City (globalt knutepunkt). Felles for disse fem eksemplene er global markedsorientering, intens oppgradering av kompetanse, en blanding av rivalisering og samarbeid, og en nærhet til de beste leverandørene og de mest krevende kundene. Slike bransjer er i stadig endring, de investerer i menneskelig kapital og tiltrekker seg derfor talenter. Det er vanskelig å peke på kostnadsfordeler. Ofte synes det å være gryende kostnadsulemper som får bedriftene til å differensiere sine produkter og tjenester for derigjennom å finne nye og mer effektive måter å handle på.

Økonomisk-teoretisk bakgrunn

Makroøkonomisk politikk for skatter og offentlig konsum, rente, valuta og inflasjon har åpenbart betydning for bedrifters konkurranseevne ved å påvirke de generelle økonomiske rammebetingelsene. Både på grunn av en knapp tidsramme og ut fra vårt mikroøkonomiske fundament har vi i liten grad diskutert slik politikk. Vi argumenterer imidlertid for en omlegging fra skatt på arbeid til skatt på naturressurser.

I en viss forstand har næringspolitikk vært synonymt med sektorpolitikk. Man har støttet enkeltsektorer og bedrifter. To argumenter har

vært fremført. Det ene gjelder oppfostring av ny virksomhet («*infant industry*») – en antatt vekstbransje. Slik politikk avstedkommer en debatt omkring problemet med å plukke vinnere, og det er større skepsis i dag enn tidligere. Det andre argumentet er at visse industrier er *strategisk* viktige for økonomien, og at slike må man ha. Også dette argumentet er åpent for misbruk og politisk «capture».

Det alternative synet, som vi har lagt til grunn, er å fokusere på markedet og å støtte, forbedre og utfylle dets funksjon. Vår analyse er basert på økonomiske realiteter som i teorien er benevnt henholdsvis *eksterne virkninger* og *homogene produkter*. Det første begrepet innebærer en markedssvikt, og gir grunnlag for offentlige inngrep. Det andre peker ut sektorer som det offentlige tradisjonelt har støttet og fortsatt yter til dels betydelig støtte, men hvor samfunnet får lite eller ingenting igjen for sin bruk av knappe skattekroner.

Eksternaliteter

En eksternalitet innebærer at en aktør påvirker andre aktørers produksjonsmulighet eller velferd uten at dette blir kompensert eller avspeilet i markedet. Det skilles mellom positive og negative eksternaliteter. En bedrifts FoU-virksomhet leder foreksempel til resultater som andre bedrifter ofte kan nyttiggjøre seg uten å betale for det.¹⁰ Dette er en positiv eksternalitet (PE). For samfunnet er det positivt at FoU-resultater blir alment kjente, slik at de kan gi grunnlag for økt verdiskaping. På den annen side vil den som gjennomfører FoU-virksomheten derved tape det konkurransefortrinnet som nyvinningen innebærer, få redusert sine muligheter til å tjene inn igjen utlegget til FoU, og derfor være tilbakeholden med å investere i slik virksomhet. Denne tendensen til underinvestering i FoU er et tap for samfunnet, som således står overfor et avveiiingsproblem. Avgjørende momenter for hvorvidt og eventuelt hvordan det offentlige skal gripe inn, er i hvilken grad den som skaper eksternaliteten selv kan realisere merverdien og hvilken forbedring et offentlig inngrep kan gi.

¹⁰ Det kan være produkter, produksjonsmetoder, produktutforming og lignende som imiteres. Det rettsvernet man har via muligheten til å få opphavsretten rettslig prøvet, kan virke for sent til å forhindre at gevinsten er tapt.

Problemstillingen omkring de positive eksternaliteter ved FoU-virksomhet er velkjent, og har gitt opphav til ulike former for støtte: direkte støtte til FoU (universiteter og andre FoU-institusjoner), offentlige kontrakter (forsvaret og innkjøp generelt) og eksklusiv eiendomsrett (patent og copyright). Spesielt sistnevnte løsning er aktuell for privat næringsvirksomhet. Her støter interessene i næringspolitikken, som via eksklusiv eiendomsrett innrømmer markedsrett til FoU-bedriften, sammen med interessene i konkurransepolitikken, hvor man søker å redusere markedsrett.

Eksistensen av PE er ikke av ny dato. Grunnen til at det nylig har blitt blest omkring PE og økt aksept for offentlig intervensjon i markedet, er ny teoriutvikling og erkjennelse: teorien om endogen vekst, kombinasjonen av positive eksternaliteter og skalautbytte (Krugman), og betydningen av industrielle miljøer (Porter). Alle tyder på at PE er mer betydningsfull enn tidligere antatt.¹¹ Videre viser en rekke både gamle og nye resultater at kompetanse og organisering er vesentlige faktorer for bedrifters konkurranseevne. Ettersom det er personer som er bærere av kompetanse og som har innsikt i organisering, bør offentlig støtte rettes mot en økning av den menneskelige kapitalen i motsetning til den fysiske kapitalen.¹² Det betyr mer og bedre opplæring og støtte til spredning av kompetanse.

Negative eksternaliteter assosieres oftest med forurensninger. De fører til at andre lider uten at den som forurenser betaler. Ulike former for regulering er tatt i bruk. Økonomiske virkemidler som miljøavgifter synes å fenge økt oppmerksomhet i dag. De sies å kunne gi dobbel gevinst. Først og fremst vil avgiften via å fordyre den forurensende virksomheten bidra til å redusere utslippene. Derneft vil avgiften, i motsetning til administrative tiltak som for eksempel en utslippskvote eller påbud om teknologistandard, gi det offentlige inntekt og derved

¹¹ Fragmenter av empirisk innsikt foreligger, men av ulike grunner er den ennå ikke overveldende.

¹² Det vil selvsagt fortsatt være behov for fysisk kapital i infrastruktur: IT-nettverk, veier, vannverk osv. Men det er ikke gitt at alle slike investeringer bør være et prioritert offentlig anliggende. Clinton-Gore planen for USAs IT-nettverk innebærer private investeringer. En arbeidsgruppe i EU har uttalt at det tilsvarende europeiske nettet kan etableres av private interesser. Av mer lokale eksempler kan nevnes at folk bosatt på Vestlandet er vant til privatfinansierte bomveger, og private vannverk er heller ikke noe ukjent fenomen i Norge.

legge grunnlag for reduksjon av andre avgifter og skatter, og derigjennom redusere de samfunnsøkonomiske tapene som slik skattlegging medfører.

EUs Hvitbok (1993) påpeker at mens naturressurser og miljø overforbrukes i Europa, er det underforbruk av arbeid. En omlegging av skattesystemet i form av redusert beskatning av arbeid og økt beskatning av miljø og naturressurser diskuteres,¹³ og man viser til beregninger for hvilken gevinst en nærmere spesifisert omlegging kan gi. Slike beregninger er utført i mange land, også Norge (NOU 1992:3, Mathiesen 1991). De generelle resultatene er at mens makroøkonomiske virkninger er positive, men små, kan virkningene for noen sektorer være betydelige og negative. Det er imidlertid som forventet. Fordi et fåtall sektorer står for brorparten av utslippene, må nødvendigvis en reduksjon i samlede utslipp berøre disse sektorer. Vi påpeker (nedenfor) at det også av andre grunner «brenner et blått lys» for noen av disse forurensende sektorer.

Homogene produkter

Presset av konkurransen i markedet forsøker produsenten å differensiere sine produkter og seg selv fra andre produsenter og deres produkter. Dette skjer ved å gi produktet spesielle egenskaper eller kople det med andre ytelser, og ved å utvikle spesiell kompetanse og unike relasjoner med kunder. En motvirkende konkurransekraft består i å de-kople slike differensierte produktpakker i enkeltkomponenter, hvorav noen gjerne blir standardvarer. IBMs totalpakker er avløst av separat maskinvare (bl.a. standard PC-er) og programvare (hvor det er betydelig rom for differensiering, f.eks. Microsoft). El-sektoren i Europa er i ferd med å dereguleres. Mens elektrisitet hittil har vært ett produkt, oppstår nå separat etterspørsel etter energi (kWh) og effekt (kW) til ulike deler av døgnet («peak» og «off-peak»), hvorved den enkelte kunden kan kombinere sin egen pakke. Energiintensive bedrifter i land med høy el-pris søker for eksempel å redusere sin belastning i «peak»-perioder og ta ut mer i «off-peak»-perioder til lavere priser.

¹³ Ressursbeskatning kan inneholde både miljøavgifter og grunnrente. Diskusjonen er så vidt kommet i gang i Norge.

Begrepet homogent produkt innebærer at kundene ikke har preferanser for leveranse fra den ene eller den andre produsenten. Produktet gir ikke rom for differensiering, og prisen i markedet avhenger dermed kun av det aggregerte tilbudet og etterspørselen. Først og fremst er det her snakk om «commodities» (landbruks-, skogbruks- og fiskeriprodukter, energi-bærere, petroleums- og petrokjemiske produkter, malmer og primære metaller) som gjerne noteres på børser. Konkurranssekraftene og prisdannelsen i markedet er imidlertid tilsvarende for en lang rekke standardvarer som enkle tekstiler og fottøy, enkle skip og mikro-prosessorer, og mange tjenester innen blant annet transport, reiseliv og varehandel.

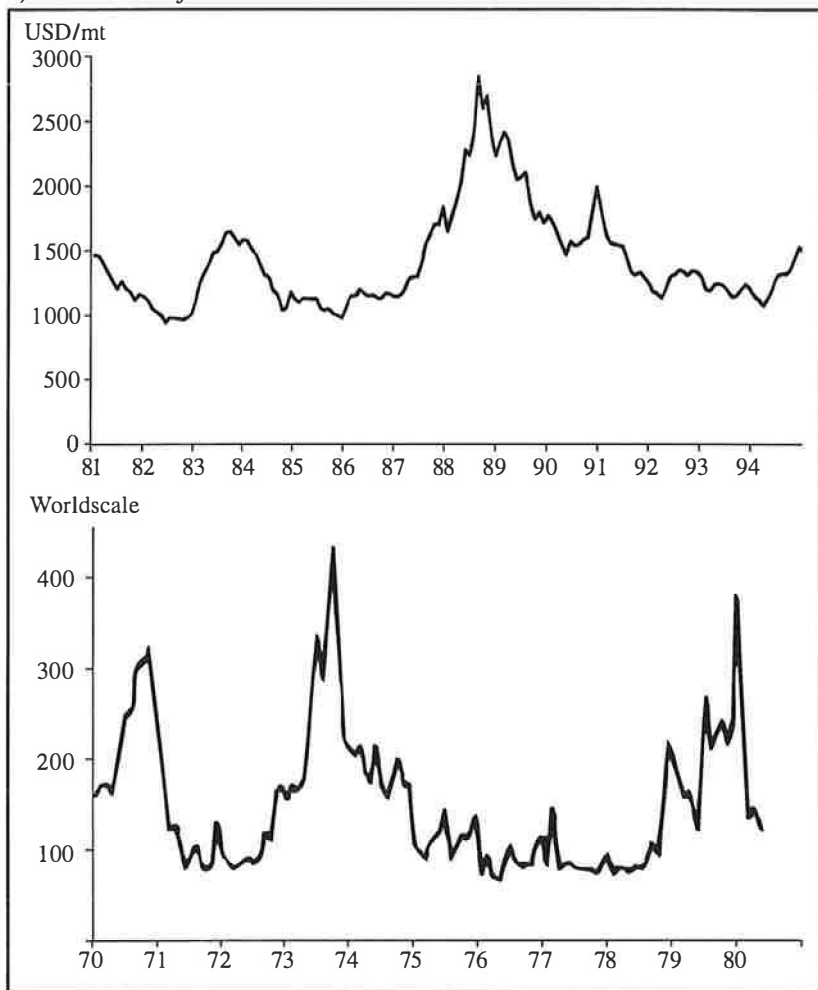
Prisdannelsen i disse markedene er avhengig av antall bedrifter og i hvilken grad nye bedrifter kan komme til og etablerte trekke seg ut. I markeder for naturressurser med et fåtall bedrifter (nasjoner) på tilbudssiden kan disse oppnå markedsrett via kartell, jevnfør OPEC. Et tilsvarende forsøk mellom dominerende karibiske bauxittprodusenter feilet, trolig fordi Australia hadde meget store forekomster og ikke gikk med. I ikke-ekstraktiv produksjon, som raffinering og de første steg i videreforedling av naturressursene, er etablering utenfor Europa, USA og Japan uproblematisk. Teknologiene er velkjente, det er tilgang til rimelige produksjonsfaktorer, spesielt energi og arbeid, og bedriftsledelse og opplæring oppnås gjennom allianse med de etablerte selskapene. Fordi den fysiske kapitalen er meget spesialisert og disse bedriftene ofte har stor politisk verdi, synes bedriftsavgang å være vanskeligere å realisere enn nyetablering. Produktprisen tenderer derfor til å være meget lav i lange perioder, avløst av korte perioder med ekstremt høy pris. Se figur 4.

Figur 4 Investeringsområder innen en ny næringspolitikk

Utdanning	Grunnutdanning, lærlingeordninger og livslang læring
Forskning & utvikling	Samarbeidsprosjekter og kommersialisering
Bedriftsnettverk	Kompetanseoverføring og bedriftsutvikling
Infrastruktur	Elektroniske hovedveier og brukerstøtte

I høyprisperioden kommer gjerne ny kapasitet til, og presset på prisen blir enda tøffere i neste nedgangsperiode. Over tid har prisene på slike produkter falt relativt til andre priser. Figur 5 viser tre prisindekser fra USA, en for metaller (MPI), en for produsentpriser (PPI)

Figur 5 a) LME tremåneders aluminiumspris 1981–september 94, b) Worldscale for stortank 1970-80



Kilder: a) Hydro Aluminium 1994, b) Preben Munthe og Jon Vislie (1986), *Markeds-økonomi*. Oslo: Universitetsforlaget

og en for konsumentpriser (CPI). MPI har utviklet seg svakere enn PPI, som igjen har utviklet seg svakere enn CPI.

Den globale integrasjonen av nasjonale økonomier medfører at stadig flere produkter og tjenester blir utsatt for konkurransen i de internasjonale markedene, hvilket vanskeliggjør differensiering. I disse markedene skjer konkurransen på pris, og den som skal ha en rimelig inntjening, må ha lavere kostnader enn sine konkurrenter. Vår observasjon er at Europa ikke har konkurransefortrinn innen typiske standardvarer, tvert imot, kostnadene ved produksjon i Europa er høyere enn hos mange internasjonale konkurrenter. Vi ser to typer respons. En rekke bedrifter vrir sin aktivitet (i Europa) mot produktområder hvor kostnader betyr mindre og hvor kompetanse og kundetilpasning gir grunnlag for differensiering. Den andre reaksjonen er å kreve kompensasjon fra myndighetene, for eksempel i form av skjerming mot «urettferdig» internasjonal konkurranse. Slike krav har vokst frem i både USA og Europa i løpet av det siste tiåret, i takt med liberaliseringen av internasjonal varehandel via GATT-avtaler. Utviklingen truer den frie internasjonale konkurransen. Denne praksis er som Pandoras eske (Bhagwati 1994). Aksepteres først ett forhold som grunnlag for skjerming, er det ikke grenser for hva som kan bli anført med utgangspunkt i landenes ulike arbeidsforhold, miljølover, institusjoner, etc. Ett forhold som er trukket frem som kompensasjonsgrunnlag i USA, er for eksempel de høyere juridiske kostnadene som amerikanske selskaper har på grunn av den meget utbredte praksisen med erstatningssøksmål.

En ny næringspolitikk

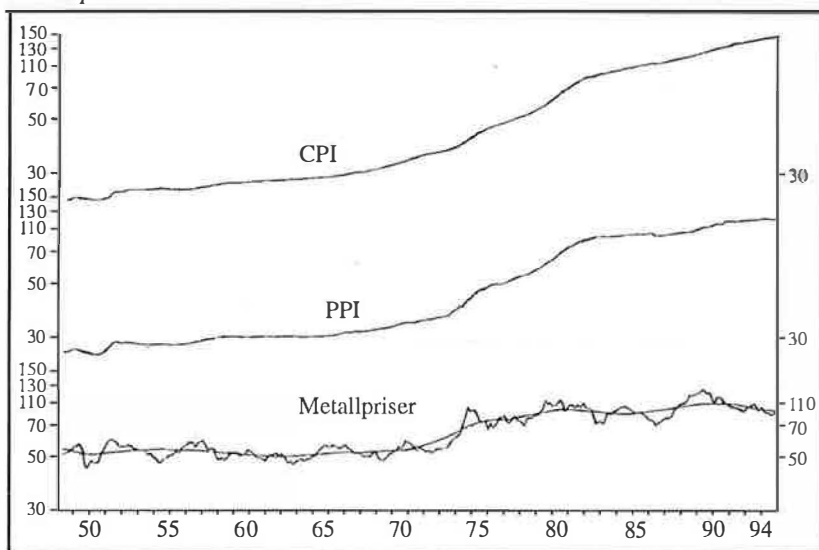
Vår observasjon er at Europa ikke har konkurransefortrinn innen produksjon av standardiserte varer og tjenester, men må søke produkter hvor kostnader betyr mindre enn kompetanse. Vårt budskap er derfor at næringspolitikken må bidra til å skape og spre kunnskap og kompetanse. Derigjennom vil konkurranseevnen styrkes, og det legges et grunnlag for å etablere nye arbeidsplasser. Vi karakteriserer den nåværende politikken som «kompensatorisk». Via subsidier og beskyttelse

(«like gode rammebetingelser som internasjonale konkurrenter») verner den mot konkurranse og hindrer nyskaping. Den svekker konkurranseevnen, og fører i et lengre tidsperspektiv enn det rent umiddelbare til færre arbeidsplasser.¹⁴

Vi anbefaler en næringspolitikk som fokuserer på markedssvikt og søker å forbedre heller enn å hindre markedets funksjon og sortering. Slik politikk inkluderer det å motvirke resultatene av eksternaliteter av miljømessig eller kompetanseskapende art, tillate gevinst av FoU ved å hindre urettmessig tilegnelse, verne om eiendomsrett, redusere problemene ved informasjonsasymmetrier, hindre monopol og fremskaffe infrastruktur.

Mange av de næringsmessige problemene i Europa skyldes direkte eller indirekte den økende globale konkurransen og endringstempoet i markedet. Det er grunn til å tro at dette tempoet ikke vil bli mindre i fremtiden. Aktuell og nøyaktig informasjon om endringer i teknologi,

Figur 6 Indekser for konsumpriser (CPI), produsentpriser (PPI) og metallpriser i USA



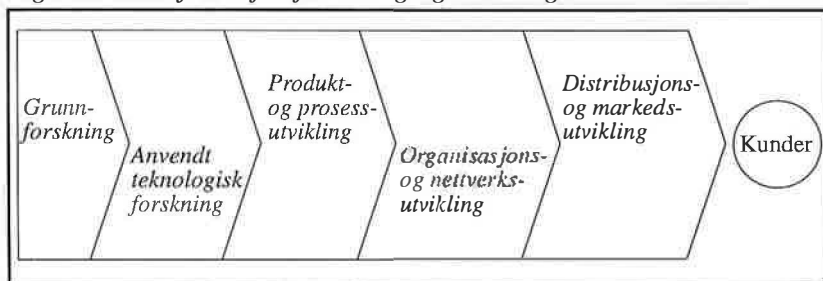
¹⁴ Det er nylig fremmet forslag om internasjonalt samarbeid for fjerning av støtte til skipsbygging. Denne støtten er et typisk eksempel på tradisjonell næringspolitikk. Avskaffing av slik støtte er i tråd med vår anbefaling.

produksjonsprosesser, produkter, markeder, samarbeidsrelasjoner, og så videre, blir derfor stadig viktigere. Enda viktigere blir evnen til å forstå hva slike endringer betyr på godt og ondt for en selv. Erfaring fra teknologioverføringer mellom land understreker at den informasjonen som finnes i dokumenter, manualer og brukerhåndbøker som oftest er utilstrekkelig for å implementere ny teknologi. Man trenger også erfaring (i bruk av denne eller tilsvarende teknologi), og slik erfaring er ofte kostbar å skaffe i en håndvending. Arbeidsrelatert utdanning og kontinuerlig oppgradering av kompetanse øker individets evne til å takle endringer, og øker dermed bedriftens fleksibilitet og tilpasnings-evne.

En ny næringspolitikk må således stimulere til investeringer i utdanning, FoU, bedrifts-nettverk og infrastruktur. Se figur 6. Innen disse områdene har offentlig sektor i Europa tradisjonelt stått for (deler av) investeringene, og vil fortsatt gjøre det. Vi påpeker imidlertid at næringslivet har en betydelig rolle å spille på alle fire områdene. Det offentlige må initiere, støtte oppstarting av og stimulere opplæring og bedriftsnettverk, men næringslivets bedrifter og organisasjoner (i samarbeid med utdannings- og forsknings-institusjoner) må ha ansvaret for gjennomføringen. Kompetente medarbeidere og gode bedriftsrelasjoner er til bedriftenes beste.¹⁵

Kommersialisering av FoU er neglisjert i Europa. Viktige resultater blir ikke ført frem til markedet og omsatt i verdi. Samfunnet får dermed ikke igjen for sine utlegg. Dette står i kontrast til Japans suk-

Figur 7 Verdikjeden for forskning og utvikling



¹⁵ Reich er klar i sin anbefaling av støtte til utdanning og kompetanseheving av amerikansk arbeidskraft. Han påpeker at amerikanske bedrifter har forsømt dette, mens japanske etableringer i USA tar slik opplæring på alvor.

sess med å kommersialisere amerikanske oppfinnelser. De siste trinnene i FoU-prosessen i figur 7 er vel så ressurskrevende som de mer teknologiske trinnene i midtre del av pilen, og dette faktumet synes undervurdert i europeisk FoU-sammenheng. Spissformulert kan man si at i dag får «Petter Smart» (nesten) all oppmerksomhet, mens «onkel Skrue» får ingen. En bedre balanse er nødvendig.

Vi anser dynamiske industrielle miljøer som et virkemiddel for å forbedre Europas konkurranseevne, og foreslår at de etablerte og sterke miljøene støttes, i motsetning til en politikk som søker å spre virkemidler og aktivitet til alle områder. For det første har de bevist sine evner til å skape verdier og positive eksternaliteter, og de har en organisasjon, et nettverk, for å ta imot og anvende tilskudd målrettet. For det andre er en gruppe av bedrifter mer motstandsdyktig overfor oppkjøp og utenlandsk overtagelse enn hva enkeltbedrifter er. Dermed reduseres faren for at fruktene av samfunnets FoU-midler eventuelt kunne forsvinne til konkurrenter i utlandet. Figur 8 lister opp ulike måter man kan utvikle nye og viderutvikle eksisterende miljøer for å forbedre europeisk næringslivs konkurranseevne og skape nye arbeidsplasser. I rapporten kommenteres disse, og det gis konkrete eksempler.

Figur 8 Nye industrielle miljøer

1. Utvikle industrielle miljøer med utgangspunkt i eksisterende næringer
2. Utvikle industrielle miljøer som kan bruke sin kunnskapsbase på nye områder
3. Kombinere eksisterende miljøer slik at ny virksomhet oppstår
4. Utvikle ny virksomhet med utgangspunkt i markedsmulighetene innen helse og personlig tjenesteyting
5. Utvikle ny virksomhet med utgangspunkt i markedsmulighetene innen miljø
6. Oppfostre ny virksomhet som skaper positive eksterne virkninger for de fleste andre næringer
7. Utvikle ny virksomhet fra gründere

Referanser

- Bhagwati, J. (1994), «Free Trade: Old and New Challenges.» *The Economic Journal*, s. 231-246
- Dixit, A.K. og R.S. Pindyck (1994), *Investment under uncertainty*. Princeton: Princeton University Press
- EU Commission (1993), *Growth, Competitiveness, Employment*. EU White Paper, Brussels
- Krugman, P.R. (1993), «The current case for industrial policy». I: Salvatore, D., ed., *Protectionism and World Welfare*. Cambridge: Cambridge University Press
- Mathiesen, L. (1991), *Analyse av energibruk og CO₂-utslipp i norsk økonomi i år 2000*. SNF-Rapport 54/91. Bergen: Stiftelsen for samfunns og næringslivsforskning
- NOU 1992:3, *Mot en mer kostnadseffektiv miljøpolitikk i 1990-årene*. Oslo: Finansdepartementet
- OECD (1994), «Finland: The Challenges Ahead.» OECD Futures Studies Information Base. *Highlights* no. 8. Paris
- Porter, M.E. (1990), *The Competitive Advantage of Nations*. London: MacMillan
- Reve, T. (1994), «Hva betyr eiere og nasjonalt eierskap for utviklingen av konkurransedyktige bedrifter?» Kap. 5 i denne rapporten.
- Reve, T. og L. Mathiesen (1994), *European Industrial Competitiveness*. SNF-Rapport 35/94. Bergen: Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning
- Reve, T., T. Lensberg og K. Grønhaug (1992), *Et konkurransedyktig Norge*. Oslo: TANO
- Reich, R.B. (1991), *The Work of Nations*. New York: Simon & Schuster
- SOU 1993:16, *Nya villkor för ekonomi och politik*. Stockholm: Finansdepartementet



Del 4
Nasjonale skatteregimer
og kapitalbevegelser

De nordiske velfærdsstater og den europæiske integration: Hvor stor handlefrihed har vi?

Af Peter Birch Sørensen¹

1. Problemstillingen

Det er en udbredt opfattelse, at den fortsatte internationalisering af de vesteuropæiske økonomier vil gøre det stadig vanskeligere at opretholde det høje skattetryk og den betydelige grad af indkomstfordeling, der kendetegner de nordiske velfærdsstater.

EU's indre marked, den såkaldte EØS-aftale og planerne om en økonomisk-monetær union i EU er en del af den europæiske integrationsproces, der har til formål at skabe helt fri bevægelighed af varer, tjenester, kapital og personer mellem de vesteuropæiske lande. Mange ser denne proces som en alvorlig trussel mod de nordiske velfærdsstater: Når kapitalen og arbejdskraften bliver mere mobil, vil det blive sværere at beskatte kapitalafkast og at opretholde en betydelig progression i beskatningen af arbejdsindkomst. Samtidig kan den fri bevægelighed for personer betyde en tilstrømning af lavindkomstmodtagere, der ønsker at drage fordel af de nordiske landes veludbyggede sociale sikkerhedsnet. Resultatet kan blive en finansieringskrise for velfærdsstaten.

Velfærdsstatens forsvarere ser naturligvis med bekymring på et sådant scenario. Nogle bruger scenariet som et argument for, at den nationale økonomi bør afkobles fra internationaliseringsprocessen, mens andre stiller krav om indførelse af internationale «minimumsnormer» eller endog harmoniserede normer på skatte- og socialpolitikens område for at imødegå hvad de opfatter som destruktiv «skattekonkur-

¹ Ved udarbejdelsen af dette papir har jeg draget nytte af diskussioner med Kåre Petter Hagen og Michael Keen, som dog ikke bør drages til ansvar for de fremførte synspunkter eller for eventuelle fejl og mangler.

rence» og «social dumping». Man finder dog også iagttagere, der ser internationaliseringen og den deraf følgende skattekonkurrence som en velkommen lejlighed til at «tilbagerulle» en velfærdsstat, der i deres øjne er gået alt for vidt i sine forsøg på at kollektivisere økonomien og omfordele indkomster mellem borgerne.

I dette papir diskuteres, hvorvidt og hvordan integrationsprocessen truer velfærdsstatens finansieringsgrundlag. Vil de nordiske lande faktisk være nødt til at sænke deres skattetryk og omlægge deres skattesystemer? Jeg starter i afsnit 2 med at diskutere, hvorvidt de nordiske lande overhovedet kan siges at være udsat for et særligt pres fra internationaliseringen? Indtager de nordiske lande rent faktisk en særstilling i vesteuropæisk sammenhæng? Dernæst omtales i afsnit 3, hvordan øget international mobilitet af varer og produktionsfaktorer påvirker ressourceallokering og indkomstfordeling, når de enkelte lande ikke koordinerer deres skattepolitik. I den forbindelse diskuteres kapitalbeskatningen, beskatningen af arbejdsindkomst og de indirekte skatter som de tre vigtigste skattekilder. Afsnit 4 undersøger, om den internationale skattekonkurrence allerede kan siges at være en realitet, mens afsnit 5 forsøger at give diskussionen om skattekonkurrencens ønskværdighed et mere konstruktivt indhold. Afsnit 6 omtaler kort, hvilke former for international skattekoordinering, der kan være behov for, mens afsnit 7 diskuterer, hvilke tilpasninger af skattepolitikken det enkelte lille land kan blive tvunget til, hvis bestræbelserne på international skattekoordinering slår fejl.

Svarene på disse omfattende spørgsmål må nødvendigvis blive kortfattede og foreløbige, og papiret vil søge at fremhæve nogle områder, hvor vi har brug for mere viden for at kunne give kvalificerede svar.

2. Er de nordiske velfærdsstater unikke?²

Både i Norden og i omverdenen er det fortsat en populær forestilling, at den skandinaviske velfærdsstat er en enestående samfundsmodel; en slags «tredje vej» mellem kapitalisme og socialisme. Dette har igen ført til den opfattelse, at de nordiske samfund er udsat for et særligt pres

² Dette afsnit trækker i høj grad på Del 1 i Hagen m.fl. (1994).

under den igangværende internationalisering, hvor markedskræfterne slår stadig kraftigere igennem på en række områder.

Der kan sikkert peges på unikke træk ved de nordiske samfunds-systemer, men ser man på omfanget og sammensætningen af de offentlige udgifter, skiller de nordiske lande sig ikke dramatisk ud fra andre vesteuropæiske lande. Den første søjle i Tabel 1 viser således, at skatte-trykket i Danmark og Norge ikke er væsentligt højere end skattetrykket i lande som Frankrig og Holland. Sverige fremstår dog som et land med et meget højt skattetryk, omend der blandt andet må tages det forbehold, at forskelle i graden af skattepligt for offentlige overførsels-indkomster kan vanskeliggøre en meningsfuld sammenligning af det traditionelle skattetryk mellem landene³.

Tabel 1 Skatter og offentlige udgifter i Norden og Nordvesteuropa 1990 (% af BNP)

Land	Samlede skatter og afgifter	Samlede offentlige udgifter	Offentligt forbrug	Sociale sikrings-ydelser	Subsidier til husholdninger og erhverv *
Finland	38,0	40,9	21,1	10,8	2,8
Island	32,6	35,3	19,3	5,4	3,0
Danmark	48,6	56,1	25,3	18,4	3,5
Norge	46,3	56,2	21,0	19,5	6,0
Sverige	56,9	63,9	27,1	19,6	4,8
Holland	45,2	52,7	14,7	26,3	3,1
Frankrig	43,7	46,4	17,9	21,5	1,5
Tyskland	37,7	43,4	18,5	15,5	2,0
Storbritannien	36,7	39,5	20,0	12,2	1,2

* Prissubsidier til husholdninger og transfereringer og subsidier til virksomheder.

Kilde: Hagen m.fl. (1994), baseret på OECD Member Revenue Statistics og OECD National Accounts.

³ Hvis arbejdsløshedsunderstøttelse f.eks. er skattefri, vil det alt andet lige medføre et lavere registreret skattetryk, end hvis understøttelsen er skattepligtig indkomst, selvom de arbejdsløses nettoindkomst måtte være nøjagtig den samme i de to sammenlignede lande. Et andet eksempel: Hvis støtte til børnefamilier gives som fradrag i den skattepligtige indkomst, vil det registrerede skattetryk også blive lavere, end hvis støtten gives som direkte børnetilskud.

Den anden søjle i Tabel 1 viser det offentlige udgiftstryk, der overstiger skattetrykket, fordi en del af de offentlige udgifter finansieres ved låntagning og ved forskellige former for brugerbetaling. De tre skandinaviske lande ses at have et noget højere udgiftstryk end de øvrige nordvesteuropæiske lande, men tabellens tredje søjle viser, at dette kun delvis kan forklares ved et højere ressourceforbrug i den offentlige sektor. Den øvrige forskel må derfor skyldes højere offentlige transfereringer i de skandinaviske lande. Fjerde søjle i Tabel 1 viser imidlertid, at lande som Frankrig og Holland har større offentlige udgifter til sociale sikringsydelse end samtlige nordiske lande. Som det fremgår af den femte søjle, har de skandinaviske lande (herunder specielt Norge og Sverige) derimod noget større udgifter til diverse offentlige subsidier, der primært udbetales til erhvervene.

Umiddelbart giver disse aggregerede talstørrelser altså ikke grundlag for at hævde, at indkomstomfordelingen mellem husholdninger via skatte- og transfereringssystemet er specielt kraftig i de nordiske lande sammenlignet med det øvrige Nordvesteuropa. For lande som Finland og Island synes forholdet snarere at være det modsatte. Hvis de skandinaviske lande skiller sig ud fra det øvrige Vesteuropa, synes det snarere at være i kraft af relativt store subsidier til erhvervslivet.

Det kan dog tænkes, at indkomstskattesystemerne i de nordiske lande virker mere omfordelende, fordi den personlige progressive indkomstskat tenderer at indgå med større vægt i det samlede indkomstskattesystem. En sikrere konklusion vedrørende omfordelingen via skatter og sociale sikringsordninger vil imidlertid kræve en omfattende, disaggregeret analyse, der bl.a. må sondre mellem omfordeling mellem generationer og omfordeling mellem rige og fattige indenfor den enkelte generation.

Indtil videre synes det rimeligt at antage, at internationaliseringsprocessen næppe vil lægge et pres på de nordiske velfærdssystemer, som væsentligt overstiger det pres, de øvrige nordvesteuropæiske lande vil blive udsat for.

3. Skattepolitik i en integreret verdensøkonomi

Vi vil nu referere nogle teoretiske overvejelser om det pres, som skattesystemet og dermed velfærdsstatens finansieringsgrundlag udsættes for, når varer og produktionsfaktorer bliver mere mobile over landegrænserne. Vi starter med at diskutere vilkårene for kapitalbeskatningen. Dernæst omtales nogle problemer vedrørende socialforsikring og beskatning af arbejdstagere i en internationaliseret økonomi, og afsnittet afsluttes med en diskussion af den indirekte beskatning.

3.1. Kapitalbeskatningen⁴

De senere års stærkt stigende internationale kapitalmobilitet har intensiveret debatten om behovet for en koordinering af landenes kapitalbeskatning. Skatteøkonomer har fremhævet, at de økonomiske effektivitetsgevinster ved kapitalmobiliteten risikerer at gå tabt, hvis ikke der sikres et minimum af koordinering.

Hvis kapitalbeskatningen var baseret på et konsekvent *domicillandsprincip*, ville nationale forskelle i de effektive marginalsattesatser for kapitalafkast ganske vist ikke forhindre en effektiv udnyttelse af produktionsfaktorerne set fra et internationalt synspunkt. Under domicillandsprincippet betaler skatteyderne alene skat til deres bopælsland (domicillandet), og skatten pålægges summen af skatteyderens indtægter fra såvel indenlandske som udenlandske kilder (globalindkomsten). Skatteyderen konfronteres derfor med samme marginalskat af sit kapitalafkast, hvad enten han investerer i indlandet eller i udlandet. Kapitalmobiliteten vil da medføre en tendens til international udligning af de marginale afkastrater *før* skat, fordi den enkelte investor derved også vil opnå samme afkastrate efter skat uanset hvor i verden, han investerer. Når kapitalen giver samme marginale afkast før skat i alle lande, vil der ikke kunne opnås en stigning i værdien af den globale produktion ved at omdirigere investeringer fra ét land til et andet. I denne forstand vil den internationale kapitalallokering altså være ef-

⁴ Problemstillingerne i dette afsnit behandles mere grundigt i Sørensen (1993).

fektiv, selvom de enkelte lande har forskellige skattesatser for kapitalindkomst⁵.

I praksis bygger den internationale kapitalbeskatning imidlertid på en blanding af domicillandsprincippet og det såkaldte *kildelandsprincip*, der indebærer, at kapitalafkastet beskattes i det land, hvor kapitalen er investeret (kildelandet). Det er f.eks. meget almindeligt, at selskabindkomst hidrørende fra direkte investeringer i udlandet alene beskattes af kildelandet, fordi moderselskabets domicilland friholder selskabsindkomst fra udlandet for indenlandsk selskabsskat (såkaldt «exemption»). I de tilfælde, hvor domicillandet faktisk beskatter indkomst fra udlandet, gives der typisk godtgørelse («credit») for den skat, der allerede er betalt i det udenlandske kildeland, men kun op til en grænse svarende til den beregnede indenlandske skat af udlandsindkomsten. Investorens udlandsindkomst bliver dermed reelt underkastet den udenlandske skattesats, hvis denne er højere end indlandets. Dertil kommer, at et moderselskabs domicilland normalt kun beskatter indkomst fra udenlandske datterselskaber, der repatrieres til moderselskabet, mens udlandsindkomst, der reinvesteres i udlandet, alene beskattes af kildelandet.

Foruden disse bevidste brud på domicillandsprincippet gælder som bekendt, at det kan være svært for domicillandets skattemyndigheder at kontrollere skatteydernes skattepligtige indkomster fra kapitalplaceringer i udlandet. Den internationale informationsudveksling mellem landenes skattemyndigheder går i praksis meget trægt, formentlig fordi kildelandenes myndigheder reelt ikke har noget incitament til at give oplysninger til investorens domicilland.

Resultatet af alle disse forhold er et kapitalbeskatningssystem med stærke islæt af kildelandsbeskatning. Der er derfor grund til at antage, at kapitalmobiliteten alene fører til en international udligning af de *privatøkonomiske* afkastrater (afkastet efter skat), men ikke af de *samfundsøkonomiske* afkastrater (afkastet før skat). Under sådanne om-

⁵ Efter-skat afkastet af opsparing vil dog variere mellem landene, hvis disse opererer med forskellige marginalsatser på kapitalindkomst, og dermed vil der være en tendens til en inoptimal international allokering af opsparingen. En «first-best» international allokering af opsparing og investering kan således kun opnås, hvis alle landes kapitalskattesatser er fuldt harmoniserede.

stændigheder er det et åbent spørgsmål, om øget kapitalmobilitet overhovedet medfører en økonomisk effektivitetsgevinst.

Vanskelighederne ved at kontrollere kapitalindkomst fra udlandet har ført til den forudsigelse, at kapitalindkomstbeskatningen på sigt vil blive helt elimineret, i hvert fald i økonomier der er for små til at påvirke det internationale renteniveau. Argumentet er simpelt: Når investorerne kan omgå domicillandets kapitalbeskatning ved at investere i udlandet, vil pålæggelse af en skat på indenlandsk investeret kapital blot føre til en kapitaleksport, indtil det indenlandske kapitalafkast før skat er steget så meget, at det fuldt ud kompenserer for den indenlandske skat. Skattebyrden overvæltet altså fuldt ud på ejerne af de immobile indenlandske produktionsfaktorer (f.eks. jord og arbejdskraft), og samtidigt forvrides de indenlandske investeringsbeslutninger med tab af økonomisk effektivitet til følge. Dette effektivitetstab kan undgås, hvis man i stedet for at forsøge at beskatte kapitalen lægger skatten direkte på de immobile faktorer, som alligevel kommer til at bære skattebyrden. Det er med andre ord i det enkelte lille lands egeninteresse at undgå at beskatte den perfekt mobile kapital.

I diskussionen af realismen i dette scenario er det nyttigt at sondre mellem mobiliteten af *finansiell* kapital og mobiliteten af *realkapital*. Internationale porteføljainvesteringer i rentebærende fordringer (og til en vis grad også porteføljainvesteringer i aktier) er rent faktisk meget mobile og stærkt følsomme overfor selv små ændringer i de forventede afkaststrater. For denne type af investeringer kan det derfor på sigt blive vanskeligt at opretholde selv en beskeden afkastbeskatning.

Mens den finansielle kapital allerede er nærmest perfekt mobil, så vil realkapitalen næppe nogensinde blive fuldkommen mobil. Dette skyldes det forhold, at virksomhederne i praksis må afholde diverse tilpasnings- og «installationsomkostninger», når de øger deres fysiske kapitalapparat i ét land og nedjusterer kapitalapparatet i et andet land⁶. På det korte sigt kan man derfor betragte realkapitalen som en fast, immobil faktor, og alene af den grund vil ejerne af realkapital ikke fuldt ud kunne overvælte byrden ved en profitskat såsom selskabsskatten.

⁶ Dette er en makroøkonomisk betragtning. Den enkelte virksomhed kan naturligvis øge sit fysiske kapitalapparat ved at købe en anden eksisterende virksomhed. På makroplan kan realkapitalen imidlertid kun øges gennem realinvesteringer, hvilket kræver afholdelse af installationsomkostninger.

Dertil kommer en række andre forhold, som ligeledes vil gøre det muligt at opretholde en vis beskatning af realkapitalen selv i en verden uden restriktioner på kapitalbevægelserne:

For det første vil det givetvis fortsat være muligt at indtjene ekstraordinære profitter ved investering i bestemte brancher i bestemte lande, hvor der er særlig billig adgang til råvarer, afsætningsmarkeder eller uddannet arbejdskraft. Specielt gælder, at en rigelig forekomst af naturressourcer kan give basis for indtjening af overnormale profitter («grundrente»). Sådanne overnormale profitter vil kunne pålægges skat, uden at man derved skræmmer kapitalen væk.

Mere generelt gælder, at selvom den økonomiske aktivitet i et lille land ikke mærkbart kan påvirke det internationale renteniveau, så vil landets multinationale selskaber formentlig ofte være i den situation, at de ikke kan vedblive at øge deres realinvesteringer i udlandet, uden at det marginale afkast af disse investeringer efterhånden presses ned. Når en virksomhed står overfor faldende marginale afkastrater ved investering uden for landets grænser, vil indlandet kunne lægge en vis skat på afkastet af virksomhedens indenlandske realinvesteringer, uden at denne skattebyrde fuldt ud vil kunne afvælttes via kapitaleksport.

For det andet medfører det øgede omfang af direkte investeringer over landegrænserne en tendens til, at en større del af realkapitalen i det enkelte land bliver ejet af udlændinge. Dette kan give et politisk incitament til at lægge højere skat på kapital, hvis indlandets politikere fornemmer, at de derved kan flytte en del af skattebyrden væk fra indlandets borgere og over på udlændinge⁷.

Endelig gælder, at vigtige kapitaleksporterende domicillande som USA, Japan og Storbritannien yder credit til deres hjemmehørende multinationale selskaber for den selskabsskat af repatrierede profitter, som disse virksomheders datterselskaber har betalt i udenlandske kildelande (denne credit ydes som tidligere nævnt indtil det punkt, hvor kildelandets selskabsskat overstiger domicillandets). I en sådan situation kan kildelandene naturligvis pålægge datterselskaberne en selskabsskat, der er lige så høj som domicillandets, uden at incitamentet til investering i kildelandet forringes.

⁷ En sådan politik vil selvsagt kun være rationel, hvis politikerne vurderer, at kapitalen ikke er fuldkommen mobil.

Dette rejser naturligvis spørgsmålet, hvorfor domicillandene overhovedet opretholder dette credit-system, der jo reelt medfører en overførsel af skatteprovenu til kildelandet. Hvordan kan det f.eks. være, at USA's regering er villig til at udbetale foreign tax credits, der i omfang overstiger den amerikanske bistandshjælp til den tredje verden? En mulig forklaring kunne være, at domicillandene ikke effektivt kan kontrollere kapitalindkomster fra udlandet. Et credit-system kan da give de udenlandske kildelande et incitament til at opretholde en kilde-landsbeskatning, der gør det muligt for domicillandene at fastholde en beskatning af afkastet af *indenlandsk* investeret kapital uden at fremkalde en kapitalflugt til udlandet.

Konklusionen er altså, at det meget vel kan blive vanskeligt at opretholde beskatningen af afkastet af finansiel kapital, hvis der ikke udvikles mere effektive former for international skattekoordinering end de nuværende. Derimod vil selskabsbeskatningen næppe blive helt bortkonkurreret selv i en verden med ubegrænset «skattekonkurrence» mellem landene, omend niveauet for de effektive skattesatser for selskabsindkomst kan tænkes at blive inoptimalt lavt set fra et internationalt synspunkt. Da selskabskatten alene hviler på egenkapitalfinansierede investeringer, vil en eventuel tendens til bortkonkurrering af skatter på renteindtægter give en uhensigtsmæssig forvridning til fordel for fremmedkapitalfinansierede selskabsinvesteringer. I afsnit 7 vil vi kort diskutere, om selskabsbeskatningen kan reformeres med henblik på at imødegå dette problem.

3.2. Beskatning og socialforsikring af arbejdstagere^a

Ligesom en frigørelse af de internationale kapitalbevægelser ikke nødvendigvis fører til en effektiv international kapitalallokering i fravær af international politikkoordinering, vil en øget international arbejdskraftmobilitet heller ikke nødvendigvis forbedre effektiviteten af det økonomiske system, fordi de samfundsøkonomiske fordele og omkostninger ved migration normalt vil afvige fra de privatøkonomiske for-

^a Dette afsnit er bl.a. inspireret af Keen (1993, kap. 3 og 5).

dele og omkostninger, der er bestemmende for de enkelte individers migrationsbeslutninger.

Fra en økonomisk betragtning er den marginale sociale nettogevinst ved at modtage en ekstra indvandrer lig med forskellen mellem den nettoskat (skat minus modtagne offentlige transfereringer), immigranten betaler, og de ekstra «trængselsomkostninger», han påfører sit nye hjemland. De marginale trængselsomkostninger udgøres bl.a. af de meromkostninger, der måtte være forbundet med at opretholde en uændret kvalitet af den offentlige service, når befolkningen øges med en ekstra person. De inkluderer også de øvrige ulemper i form af øgede «trængselsproblemer» i bred forstand, som en befolkningsforøgelse måtte medføre⁹. I en verden med fuldkommen personmobilitet vil befolkningen fra en international synsvinkel være optimalt allokert mellem landene, hvis den marginale sociale nettogevinst ved at modtage en ekstra indvandrer er ens i alle lande. Hvis nettoskattebetalingen kaldes T , og den marginale trængselsomkostning betegnes C , og hvis fodtegnene «1» og «2» angiver hhv. land 1 og 2, har vi altså effektivitetsbetingelsen

$$T_1 - C_1 = T_2 - C_2 \Leftrightarrow T_1 - T_2 = C_1 - C_2 \quad (1)$$

En optimal befolkningsallokering kræver med andre ord, at eventuelle forskelle i indvandrerens nettoskattebetaling i de forskellige lande nøjagtig modsvarer internationale forskelle i de marginale trængselsomkostninger.

Uden international politikkoordinering er der ingen grund til at antage, at denne betingelse vil være opfyldt. De private migrationsbeslutninger vil i fravær af mobilitetsomkostninger føre til en ligevægt, hvor forskelle i nettoskattetrykket mellem landene netop opvejes af forskelle i indkomsten før skat (Y) samt af forskelle i værdien af den offentlige service (G), således at det er lige fordelagtigt at bosætte sig i alle lande. Markedsallokeringen vil altså være karakteriseret ved ligevægtsbetingelsen.

⁹ Der kan naturligvis tænkes tilfælde, hvor disse marginale «trængselsomkostninger» er negative, f.eks. hvis en øget befolkning giver mulighed for at høste stordriftsfordele i produktionen af offentlig service, eller hvis immigranten skaber positive eksternaliteter i forbindelse med overførsel af teknologisk viden til indlandet.

$$Y_1 - T_1 + G_2 = Y_2 - T_2 + G_2 \Leftrightarrow T_1 - T_2 = Y_1 - Y_2 + G_1 - G_2 \quad (2)$$

Det er oplagt, at ligning (2) kun ved et tilfælde vil indebære samme allokering af arbejdskraften som ligning (1). Generelt vil fri personmobilitet altså ikke sikre en optimal ressourceallokering. Den vil tværtimod medføre en tendens til inoptimalt stor indvandring til lande, hvis udrustning med naturressourcer og andre immobile faktorer giver særligt gode indtjeningsmuligheder, samt til lande, hvor skatterne er lave som følge af lave per-capita omkostninger ved offentlig serviceproduktion. I princippet kan en optimal allokering implementeres som en markedsligevægt, hvis de nævnte landes myndigheder betaler en passende transferering til lande, der er mindre veludrustede med immobile faktorer, og/eller som har højere omkostninger ved offentlig serviceproduktion. Dette kræver imidlertid et forpligtende internationalt samarbejde, som kan gennemtvinge sådanne mellemstatslige overførsler.

Ved udledning af ligningerne (1) og (2) har vi gjort den stærkt forenkende antagelse, at arbejdskraften er fuldkommen mobil, fordi det internationale koordineringsproblem i denne situation fremstår klarest. I praksis er der naturligvis betydelige mobilitetsomkostninger, herunder psykologiske omkostninger ved at skulle omstille sig til at leve i et andet land. I diskussionen af den igangværende europæiske integrationsproces kan det derfor være mere relevant at antage, at der i udgangssituationen er positive private omkostninger ved migration. Man kan dernæst undersøge konsekvenserne af et fald i disse mobilitetsomkostninger.

Mange har frygtet, at et stadigt fald i mobilitetsomkostningerne vil føre til en systematisk forringelse af den offentlige socialforsikring. Hypotesen er den enkle, at lande med stærkt progressive skattesystemer og generøse sociale sikringsydelser vil opleve en stigende udvandring af velhavende skatteydere med lav risiko for arbejdsløshed og sygdom samtidigt med en stigende indvandring af lavindkomstgrupper med høj frekvens af disse socialbegivenheder. Det politiske system vil dermed blive tilskyndet eller tvunget til at reducere indkomstfordelingen via de offentlige finanser.

Nyere forskning har vist, at denne hypotese måske er for pessimistisk¹⁰. Antag for enkelhedens skyld, at der i hvert land bor to befolkningsgrupper, hvoraf den ene (*H*) har en høj arbejdsløshedsrisiko og derfor er villig til at betale relativt høje skatter til finansiering af en generøs arbejdsløshedsunderstøttelse, mens den anden gruppe (*L*) har en lav ledighedsrisiko og derfor er mere interesseret i lave skatter. Det enkelte lands regering kan tiltrække indvandrere af type *L* og tilskynde personer af type *H* til at udvandre ved at gennemføre en reduktion af den skattefinansierede arbejdsløshedsunderstøttelse.

Antag nu, at lavere mobilitetsomkostninger fører til, at et land udsættes for en indvandring af *høj-risiko* arbejdere. Dette vil dels medføre en reduktion af lønniveauet i landet og dels betyde, at skatteomkostningen ved arbejdsløshedsforsikring i det pågældende land bliver dyrere, fordi antallet af arbejdsløse tenderer at stige i forhold til antallet af beskæftigede. Tendensen til «løntrykkeri» såvel som fordyrelsen af socialforsikringen betyder, at både lønmodtagere af type *H* og lønmodtagere af type *L* vil have en interesse i at stemme for en reduktion af satsen for arbejdsløshedsunderstøttelse med henblik på at dæmpe indvandringen af *H*-arbejdere. Dette er i fuld overensstemmelse med den traditionelle hypotese om virkningen af øget mobilitet.

Antag dernæst alternativt, at landet i stedet udsættes for en indvandring af *lav-risiko* arbejdstagere. Dette vil medføre en styrkelse af skattegrundlaget og dermed et fald i skatteprisen på socialforsikring, men samtidig vil der igen ske en reduktion af ligevægtslønnen på det indenlandske arbejdsmarked som følge af det øgede arbejdsudbud. De eksisterende borgere af *høj-risiko* gruppen vil dog formentlig få en nettogevinst ved indvandringen. For de eksisterende lønmodtagere af *lav-risiko* gruppen, som altovervejende lever af lønindkomst og kun i ringe grad er afhængige af arbejdsløshedsunderstøttelse, kan det derimod meget vel tænkes, at den positive velfærdseffekt af den billigere socialforsikring ikke kan opveje den negative velfærdseffekt af det lavere lønniveau. *Lav-risiko* gruppen vil da paradoksalt nok støtte en politik, som hæver niveauet for skatter og understøttelse med det formål at gøre det mindre attraktivt for personer af type *L* at indvandre til landet. Hvis *lav-risiko* gruppen har tilstrækkelig politisk styrke

¹⁰ Det følgende bygger på Verbon (1994). Se også Verbon (1990).

sammenlignet med høj-risiko gruppen, og hvis det fortrinsvis er personer med lav arbejdsløshedsrisiko, der er internationalt mobile, kan man altså få det overraskende resultat, at et fald i mobilitetsomkostningerne fører til en *styrkelse* af den skattefinansierede socialforsikring.

Ovennævnte tankeeksperiment kan måske forekomme en smule akademisk, men det tjener til at illustrere, at øget personmobilitet ikke med logisk uundgåelighed vil medføre «social dumping», selvom landene undlader at koordinere deres politik. Eksemplet kan også have en vis relevans i europæisk sammenhæng, fordi det er en udbredt forestilling, at det netop er blandt arbejdstagere med høj uddannelse og lav ledighedsrisiko, at mobiliteten indenfor Europa er stigende. Arbejdskraftens frie mobilitet i EU gælder som bekendt også kun for beskæftigede lønmodtagere. Arbejdsløse må derimod som udgangspunkt kun søge arbejde i et andet EU-land i tre måneder, omend de kan få til ladelse til at opholde sig i landet i op til fem år, hvis de kan dokumentere, at de ikke i denne periode vil ligge værtslandet til last. Så længe dette regelsæt opretholdes, er der grund til at antage, at det især er lønmodtagere i lav-risiko gruppen, der vil vandre mellem EU-landene.

Arbejdskraftmobiliteten mellem de europæiske lande er dog endnu meget begrænset (se f.eks. Pedersen, 1993, og Keen, 1993, kap. 5), og mobiliteten vil formentlig fortsat være lav i adskillige år fremover, på grund af sproglige og kulturelle barrierer mod migration. Beskatningen af arbejdsindkomst kan imidlertid også blive sat under pres som følge af den stigende internationale integration af *produktmarkederne*. Når varemærkerne bliver mere integrerede, øges priselasticiteten i de enkelte landes eksport- og importefterspørgsel, og dette kan give landene et øget incitament til at sænke beskatningen af arbejdskraft, hvis myndighederne tror, at dette vil medføre et fald i arbejdslønnen før skat, således at de indenlandske virksomheders produktionsomkostninger og færdigvarepriser reduceres.

Hvis en sådan politik skal virke efter hensigten, forudsætter det naturligvis, at de udlandskonkurrerende erhverv ikke pålægges andre omkostningsforøgende skatter, der neutraliserer virkningen af den lavere skattebyrde på arbejdskraften. Dertil kommer, at der stadig er usikkerhed om, hvordan beskatningen af arbejdsindkomst påvirker løndannelsen. Lad os f.eks. antage, at der gennemføres en sænkning

af den marginale lønsskattesats, som finansieres ved reduktion af diverse skattefradrag, således at den gennemsnitlige skattesats for lønindkomst er uændret. På et uorganiseret arbejdsmarked vil en sådan skatteomlægning øge arbejdsudbuddet og dermed presse lønnen før skat nedad med det resultat, at beskæftigelsen stiger. Hvis lønnen i stedet fastsættes af fagforeninger, vil skattereformen derimod føre til en *højere* løn før skat og dermed en lavere beskæftigelse, fordi den lavere marginalskat bevirker, at fagforeningsmedlemmerne vil kunne opnå en større stigning i den disponible indkomst ved at presse lønnen før skat i vejret.

Det er altså nødvendigt at studere arbejdsmarkedets struktur for at kunne forudsige beskatningens effekter på løndannelsen. De senere års forskning har endvidere vist, at beskatningens virkning på løndannelsen afhænger af, i hvilket omfang fagforeningerne tager hensyn til medlemmernes nytte af fritid, og af hvorledes arbejdsløshedsunderstøttelse beskattes og reguleres i forhold til lønnen¹¹. Både på det teoretiske og det empiriske plan må det siges at være ret uafklaret, om der kan opnås markante virkninger på løndannelsen via ændringer i skattesystemet.

3.3. Den indirekte beskatning¹²

Diskussionen i afsnit 3.1 og 3.2 har søgt at fremhæve to vigtige pointer: Den ene er, at øget international mobilitet ikke nødvendigvis medfører en mere effektiv ressourceallokering, når landene ikke koordinerer deres skatte- og udgiftspolitik. Den anden pointe er, at u hæmmet «skattekonkurrence» ikke nødvendigvis fører til skattesatser, der er for lave set fra et internationalt synspunkt, hvis man ved skattekonkurrence forstår strategisk fastsættelse af skatte- og transfereringssatser med henblik på at maksimere den nationale velfærd, uden hensyn til omkostningerne for andre lande.

Disse pointer kan også illustreres med eksempler fra den indirekte beskatning. Lad os tage den sidste pointe først: Strategisk skattepolitik

¹¹ Se f.eks. Jensen m.fl. (1994) og Bovenberg og van der Ploeg (1994). En empirisk undersøgelse af løndannelsen i de nordiske lande kan findes i Calmfors (ed., 1990).

¹² I dette afsnit bygges der bl.a. på Haufler m.fl. (1994).

kan undertiden bestå i forsøg på at manipulere det internationale bytteforhold til indlandets fordel, f.eks. ved at lægge høje forbrugsafgifter på importerede varer med henblik på at presse producentprisen på disse importvarer ned. Den meget høje danske registreringsafgift på personbiler har således medført, at producentpriserne på nye biler importeret til Danmark er de laveste i Europa¹³.

Liberaliseringen af grænsehandelen indenfor EU illustrerer pointen om, at øget aktivitet over grænserne ikke altid giver større økonomisk effektivitet. Tidligere var den indirekte beskatning (momsen og punkt-afgifterne) i EU baseret på *destinationsprincippet*, ifølge hvilket varerne beskattes i det land, hvor de forbruges. Under destinationsprincippet kan indenlandske og udenlandske producenter opnå samme producentpris (dvs. samme pris før skat) for en given varetype, fordi importerede og indenlandsk producerede varer beskattes med samme sats indenfor det enkelte land. Dette betyder en tendens til udligning af producentpriserne mellem landene og dermed (under fri konkurrence) også en tendens til international udligning af de marginale produktionsomkostninger. Når marginalomkostningerne ved produktion af en given vare eller tjeneste er ens i alle lande, kan der ikke opnås en reduktion af de globale produktionsomkostninger ved at flytte produktion fra ét land til et andet. I denne forstand sikrer destinationsprincippet altså en effektiv international udnyttelse af produktionsfaktorerne («produktionsefficiens»).

Efter etableringen af EU's indre marked fra 1993 gælder destinationsprincippet fortsat for beskatningen af de varer, som handles mellem virksomhederne. Forbrugerne i EU kan imidlertid nu frit indkøbe varer til eget forbrug i et andet EU-land og medbringe disse varer til deres hjemland uden at blive pålagt hjemlandets indirekte skattesats. I beskatningen af grænsehandelsvarer gælder derfor det såkaldte *oprindelsesprincip*, idet varerne er underkastet oprindelseslandets og ikke forbrugslandets skattesats. Hvis vi et øjeblik ser bort fra forbrugernes transaktionsomkostninger, vil forbrugernes arbitrageadfærd nu medføre en tendens til international udligning af *forbrugerpriserne* (pris-

¹³ Til gengæld er de danske priser på reservedele til biler meget høje. Automobilforhandlerne skal jo også leve! Det er således tvivlsomt, om Danmark samlet set opnår en bytteforholdsgevinst ved sin afgiftspolitik for biler.

erne inklusive skat). Dette er uforeneligt med en udligning af producentpriserne, når de indirekte skattesatser varierer mellem landene. Følgelig vil man ikke opnå en fuldt effektiv udnyttelse af produktionsfaktorerne¹⁴. Dertil kommer det mere åbenbare ressourcespild, som transaktionsomkostningerne ved den skattebetingede grænsehandel indebærer.

Den politisk-ideologiske målsætning om fri forbrugermobilitet og fri privat grænsehandel må således antages at have medført et tab af økonomisk effektivitet sammenlignet med en situation, hvor man konsekvent fastholder destinationsprincippet for alle former for handel.

Liberaliseringen af grænsehandelen i EU kan (med lidt god vilje) fortolkes som en reduktion af forbrugernes transaktionsomkostninger ved direkte handel over grænserne. Forbrugere bosiddende i højskattelande (H-lande) vil dermed øge deres indkøb i nærliggende lavskattelande (L-lande). Derved vokser skattebasen i L-landene, således at den samme offentlige service kan opnås ved lavere afgiftssatser. Resultatet bliver en forøgelse af forbrugervelfærden i lavskattelandsene. Omvendt vil højskattelandsenes skattebase falde, hvorved skatteprisen på offentlig service i H-landene stiger. Forbrugere i H-landene vil til gengæld få lettere adgang til L-landenes lavtbeskattede varer. Hvis det antages, at forskellen i H-landenes og L-landenes afgiftssatser afspejler forskelle i de nationale præferencer for offentlige goder, kan man dog vise, at nettovirkningen af de lavere transaktionsomkostninger på forbrugervelfærden i H-landene er negativ, jævnfør Haufler (1994). Højskattelandsene og lavskattelandsene har altså modstående interesser i spørgsmålet om liberalisering af grænsehandelen.

¹⁴ Problemstillingen er kompliceret, fordi en «first-best» allokering ville kræve en udligning af såvel forbruger- som producentpriser. Dette kan dog kun opnås, hvis skattesatserne er fuldt harmoniserede mellem landene, hvis alle varer beskattes med samme sats (en ensartet moms), og hvis arbejdsudbuddet ikke påvirkes af skatten. Hvis disse forudsætninger ikke kan opfyldes, kan man under visse antagelser vise, at produktionsefficiens alligevel bør tilstræbes, også selvom forbrugsmønstret forvrides af forskelle i landenes afgiftssatser. Intuitionen er, at produktionsefficiens sikrer en maksimering af den samlede nationale faktorindkomst, hvilket normalt må anses for ønskeligt, så længe myndighederne råder over skatte- og transfereringsinstrumenter, der gør det muligt at kanalisere en ekstra indkomst til trængende individer. En rigoristisk analyse af ønskværdigheden af produktionsefficiens findes i det klassiske bidrag af Diamond og Mirlees (1971).

Spørgsmålet er dernæst, hvordan lavere transaktionsomkostninger i grænsehandelen vil påvirke de afgiftssatser, som landene finder det opportunt at fastsætte? Den populære opfattelse er, at øget forbrugermobilitet og voksende grænsehandel vil føre til en skærpet skattekonkurrence, som dels vil tvinge de indirekte skattesatser ned, og dels vil medføre en konvergens i landenes afgiftssatser. Dette resultat kan dog ikke tages for givet. Hvis efterspørgslen efter offentlige goder er helt uelastisk med hensyn til skatteprisen, vil højskattelandene rent faktisk *hæve* deres afgiftssatser med henblik på at fastholde et uændret provenu, når deres skattebase udhules af stigende grænsehandel. Lavskattelandene vil til gengæld kunne sænke deres afgiftssatser uden at miste provenu. Resultatet bliver altså i dette tilfælde en øget *divergens* i afgiftssatserne.

Realistisk set må man dog forvente en vis elasticitet i efterspørgslen efter offentlig service, i hvert fald på lidt længere sigt. Et lavskatteland vil derfor øge forbruget af offentlige goder, når dets skattebase øges i kraft af voksende grænsehandel. Dertil kommer, at den voksende tilstrømning af udenlandske forbrugere gør det muligt for L-lande at overvælde en større del af skattebyrden på udlændinge via den indirekte beskatning. Begge disse forhold trækker i retning af, at L-landene ikke vil ønske at sænke deres afgiftssatser i samme grad som i tilfældet med helt uelastisk efterspørgsel efter offentlige goder. Til gengæld vil den stigende grænsehandel tilskynde højskattelandene til at sænke deres afgiftssatser, med mindre elasticiteten i efterspørgslen efter kollektive goder er meget lav. Denne sænkning af afgiftssatserne i H-landene vil så give L-landene et incitament til yderligere sænkning af *deres* afgiftssatser.

Generelt må man altså forvente, at faldende transaktionsomkostninger i forbrugernes grænsehandel vil medføre et pres nedad på de indirekte skattesatser, selvom *forskellene* mellem landenes afgiftssatser ikke nødvendigvis vil blive formindsket, før transaktionsomkostningerne bliver så små, at skattebaserne bliver stærkt elastiske.

Konklusionen bliver, at mens det rendyrkede destinationsprincip i visse tilfælde kan føre til afgiftssatser på importvarer, der er for høje set fra et internationalt synspunkt (jævnfør eksemplet med den danske registreringsafgift på biler), så må det blandede destinations- og oprin-

delsesprincip i EU's indre marked formodes at føre til afgiftssatser, der er inoptimalt lave. Således finder såvel Kanbur og Keen (1993) som Haufler (1994), at både lavskattelande og højskattelande vil vinde ved en koordineret hævnning af de indirekte skattesatser, når der i udgangssituationen foregår en skattekonkurrence drevet af forbrugernes grænsehandel.

4. Er skattekonkurrencen allerede i fuld gang?

Vi har ovenfor diskuteret den hypotese, at international økonomisk integration vil føre til et nedadgående pres på skatter og offentlige udgifter, idet de enkelte lande vil forsøge at tiltrække mobile skattebaser via reduktion af indlandets skattesatser i forhold til udlandets. Spørgsmålet er, om vi allerede kan konstatere klare tegn på en sådan international skattekonkurrence?

Tabel 2.a viser udviklingen i tre strategiske skattesatser fra 1980 til 1990 i EU, USA og Japan. Man ser, at der i alle disse tre dele af OECD-området er sket betydelige fald i marginalskaatesatsen for renteindtægter, i selskabsskattesatsen og i den øverste personlige marginalskaatesats for arbejdsindkomster. Derimod har der ikke været tale om nogen væsentlig *konvergens* i disse skattesatser, idet variationskoeff-

*Tabel 2.a. Udvalgte skattesatser 1990 samt udviklingen i skattesatser 1980–1990**

	EU	USA	Japan	Variationskoefficient	
				EU	Samtlige
Højeste personlige marginalskatteprocent for arbejdsindkomst	51 (-12,7)	28 (-42)	50 (-25)	0,14 (-0,03)	0,18 (0,01)
Højeste personlige marginalskatteprocent for renteindkomst	36 (-11,6)	36 (-38)	20 (0)	0,33 (-0,24)	0,58 (0,01)
Selskabsskatteprocent for tilbageholdt overskud	40 (-6)	38 (-11)	50 (-2)	0,17 (0)	0,17 (0)

* Tallene uden parentes viser niveauet i 1990; tallene i parentes viser ændringen fra 1980 til 1990.

Kilde: Keen (1993, Table 1, Ch. 6).

ficienten – der er et mål for spredningen i den pågældende skattesats i forhold til gennemsnitsniveauet – stort set ikke er faldet.

Tabel 2.b illustrerer, at også de nordiske lande har taget del i den internationale bevægelse mod væsentligt lavere marginalsattesatser i indkomstbeskatingen, endda på ganske markant vis.

Der er dog flere vanskeligheder forbundet med en fortolkning af tallene i de to tabeller. For det første kan det tænkes, at udviklingen henimod lavere marginalsattesatser ikke så meget skyldes international skattekonkurrence, men snarere en generel økonomisk-politisk opprioritering af «udbudssidepolitik». For det andet er det et åbent spørgsmål, hvilke skattesatser, der egentlig er afgørende for incitamenterne til international mobilitet, i hvert fald når det drejer sig om arbejdskraft og selskabskapital.

For den enkelte lønmodtager må det antages, at skatteincitamentet til migration primært afhænger af den *gennemsnitlige effektive* skattesats, defineret som den totale nettoskattebetaling sat i forhold til indkomsten før skat¹⁵. Den gennemsnitlige effektive skattesats påvirkes selvfølgelig af marginalsattesatsen, men de senere års skattereformer i OECD-området har typisk ført til større fald i marginalskatteprocenterne end i de gennemsnitlige skatteprocenter for lønindkomst. Dette kan muligvis afspejle en formodning om, at det især er blandt højindkomstmodtagere, at arbejdskraften er mobil.

Tabel 2.b. Udviklingen i udvalgte skattesatser i en gennemsnitskommune i Norden

	Danmark		Finland		Norge		Sverige	
	Før 1994-reform	Efter 1994-reform	Før 1993-reform	Efter 1993-reform	Før 1992-reform	Efter 1992-reform	Før 1991-reform	Efter 1991-reform
Højeste personlige marginalskatteprocent for arbejdsindkomst	68	58	57	57	50	42	72	51
Højeste personlige marginalskatteprocent for renteindkomst	58	58	57	25	41	28	72	30
Selskabsskatteprocent	34	34	37	25	51	28	52	30

Kilde: Sørensen (1994.a, Table 1)

¹⁵ Derudover påvirkes incitamentet til migration som nævnt i afsnit 3.2 af værdien af den offentlige service, der tilbydes i de enkelte lande.

For selskabskapitalen er der (mindst) tre skattesatser, der er interessante: Den *nominelle* (formelle) selskabsskattesats, som er vist i Tabel 2.a, har betydning for de multinationale selskabers incitament til at overføre skattepligtig indkomst fra ét land til et andet via såkaldt «transfer-pricing», dvs. manipulation med de interne afregningspriser for transaktioner mellem forskellige enheder i en multinational koncern. Ved at fastsætte en lav nominel selskabsskattesats har et land således bedre mulighed for at tiltrække skattepligtige «papierprofitter» på bekostning af andre lande.

Ser vi på etablerede selskabers incitament til at gennemføre ekstra *realinvesteringer* i et givet land, er det formentlig landets *effektive marginalsattesats*, der er den afgørende skatteparameter. Den effektive marginalsattesats måler forskellen mellem før-skat afkastet af den marginale investering og det afkast efter skat, der tilfalder den investor, som har finansieret investeringen. Den effektive marginalsattesats tager således både højde for den skat, der opkræves i selskabet, og den personskat, der opkræves hos selskabernes leverandører af egen- og fremmedkapital. Endvidere tages der hensyn til afskrivningsregler og andre regler, der påvirker opgørelsen af den skattepligtige selskabsindkomst. I den såkaldte Ruding-rapport udgivet af EF-Kommissionen beregnede man udviklingen i de effektive marginalsattesatser for selskabsinvesteringer i EU-området fra 1980 til 1991 (jævnfør Ruding Committee, 1992, kapitel 8). Man konstaterede både et fald og en konvergens i de effektive marginalsattesatser over perioden, men denne udvikling kunne næsten fuldt ud forklares ved et fald og en konvergens i landenes inflationsrater, idet inflationen øver væsentlig indflydelse på den effektive marginalskat af det reale investeringsafkast. Udviklingen i de effektive marginalsattesatser giver altså ikke overbevisende vidnesbyrd om tiltagende skattekonkurrence.

Når et selskab overvejer at *etablere* sig i et land, er det dog nok den *gennemsnitlige effektive* selskabsskattesats, dvs. den samlede selskabsskattebetaling sat i forhold til det driftsøkonomiske overskud før skat, der fokuseres på. Den gennemsnitlige effektive skattesats påvirkes både af den nominelle skattesats og af reglerne for opgørelsen af selskabsskattegrundlaget. I de fleste OECD-lande er de senere års reduktioner af de nominelle selskabsskattesatser i vid udstrækning blevet

finansieret ved afskaffelse af særlige investeringsfradrag og henlæggelsesmuligheder, stramning af afskrivnings- og nedskrivningsregler o.l., således at de gennemsnitlige effektive selskabsskattesatser ikke nødvendigvis er faldet. Både i OECD-området og i EU-området har selskabsskatteprovenuets andel af BNP været nogenlunde uændret fra 1980 til 1991. Da der i samme periode har været en tendens til stigning i profitternes andel af nationalproduktet, kan man dog ikke udelukke, at der har været tale om et mindre fald i de effektive selskabsskattesatser.

Selvom tallene i Tabel 2.a og 2.b altså bør tolkes med varsomhed, er de i det mindste konsistente med den udbredte antagelse om en skærpet international skattekonkurrence. Dertil kommer, at skattekonkurrencen meget vel kan blive intensiveret i fremtiden, selvom den ikke i dag måtte føles som et påtrængende problem. Hvis den europæiske integrationsproces fortsætter, vil situationen i EU-området formentlig i stigende grad komme til at minde om tilstandene i eksisterende føderalstater, hvor man har et fælles indre marked samtidig med en betydelig grad af fiskal decentralisering. Michael Keen (1993, kap. 6) har for nylig fundet to interessante resultater vedrørende sammenhængen mellem skatternes andel af BNP og graden af fiskal decentralisering: For det første fandt han, at føderalstater i OECD-området alt andet lige har et lavere skattetryk end lande, der ikke er føderalt organiserede. For det andet konstaterede han for OECD-landene en signifikant positiv sammenhæng mellem skattetrykket og centralregeringens andel af den samlede skatteopkrævning, forudsat at man ikke kategoriserer de såkaldte socialbidrag som skatter¹⁶. Disse empiriske observationer antyder klart, at kombinationen af øget økonomisk integration og fiskal decentralisering medfører skærpet skattekonkurrence og dermed virker som en bremse på de enkelte jurisdiktioners mulighed for at opkræve skatter.

¹⁶ Argumentet for ikke at opfatte socialbidragene som egentlige skatter er, at disse bidrag er øremærkede og kan ses som en slags kontingent eller brugerbetaling for retten til at modtage bestemte offentlige ydelser. Denne betragtning er dog ikke uproblematisk, eftersom socialbidragene normalt ikke beregnes efter egentlige aktuariske forsikringsprincipper.

5. Skattekonkurrence contra skattekoordinering

Som anført i introduktionsafsnittet er det langt fra alle iagttagere, der ser med bekymring på udsigten til en skærpet international skattekonkurrence. Hvis man har den opfattelse, at den offentlige sektor har vokset sig for stor, og at væsentlige dele af de offentlige udgifter alene tjener bureaukratiske og politiske særinteresser snarere end det almene vel, vil man naturligt nok hilse den øgede skattekonkurrence velkommen som et slags «borgerværn» mod den offentlige sektors iboende tendens til overekspansion.

Hvis man omvendt ser de offentlige budgetter som produktet af en velfungerende demokratisk politisk mekanisme, der afspejler befolkningens (eller i det mindste befolkningsflertallets) præferencer, vil man være tilbøjelig til at opfatte skattekonkurrence som en «beggart-hy-neighbour» politik og derfor være tilhænger af international skattekoordinering til imødegåelse af landenes forsøg på at «stjæle» mobile skattebaser fra hinanden.

Kontroversen mellem repræsentanterne for disse to modstående opfattelser af den offentlige sektor kan hurtigt degenerere til en uproduktiv udveksling af politiske trosartikler. Edwards og Keen (1994) har imidlertid gjort et behjertet forsøg på at bringe debatten ind i mere konstruktive baner. Indenfor rammerne af en forenklet model med beskatning af mobil kapital viser de, at international skattekonkurrence forringer velfærden for den repræsentative forbruger, hvis skattebasens elasticitet m.h.t. skattesatsen overstiger den andel af de (marginale) offentlige udgifter, der udgør rent «spild». Dette resultat er ganske intuitivt: Jo mere elastisk (mobil) skattebasen er, jo længere vil skattesatser og offentlige udgifter blive konkurreret ned, når landene ikke samordner deres skattepolitik. Medmindre en tilstrækkelig stor andel af de offentlige udgifter er rent resourcespild, vil skattekonkurrencen derfor føre til et velfærdstab på grund af underforsyning med offentlige goder. Edwards' og Keen's angrebsvinkel forekommer nyttig, fordi den tvinger deltagerne i debatten om skattekoordinering contra skattekonkurrence til at præcisere deres forudsætninger: Hvor stor er egentlig skattebasens elasticitet? Er «spildprocenten» i de offentlige udgifter virkelig større end denne elasticitet?

6. International skattekordinering: Harmonisering contra minimumssatser

Medmindre der anlægges et meget pessimistisk syn på den offentlige sektor, vil de fleste nok være enige i, at en international koordinering af beskatningen af de mest mobile skattebaser er ønskelig. I den internationale debat har interessen især samlet sig om to former for skattekordinering: (i) Harmonisering af skattesatser og (ii) Fastsættelse af minimumsskattesatser, som ingen lande må gå under.

EU-Kommissionens oprindelige udspil til koordinering af de indirekte skattesatser i EU (COM (87) 324) byggede på en ret ambitiøs harmoniseringsfilosofi. Fordelen ved en international harmonisering af skattesatserne er populært sagt, at en sådan politik tenderer at skabe en effektiv international ressourceallokering indenfor den *private* sektor ved at udligne de relative producentpriser og de relative forbrugerpriser på tværs af landegrænserne. På den anden side har en harmoniseringsstrategi den ulempe, at den ikke respekterer nationale forskelle i præferencerne for kollektivt contra privat forbrug og forskelle i de fordelingspolitiske målsætninger.

Harmoniseringsstrategien tager altså ikke hensyn til nationale forskelle i det ønskede beskatningsniveau, og en sådan samarbejdsstrategi risikerer derfor let at blive blokeret af både højskattelande og lavskattelande. En koordineringsstrategi, der alene fastsætter nogle krævede minimumssatser i beskatningen, giver selvsagt mere handlefrihed til de enkelte lande og er åbenlyst til fordel for lande med høje skattesatser, sammenlignet med en situation uden nogen form for koordinering. Problemet med denne strategi er imidlertid, at fastsættelse af bindende minimumssatser umiddelbart vil forringe situationen for de lavskattelande, der tvinges til at sætte deres skattesatser i vejret. Dette velfærdstab for lavskattelændene kan ganske vist blive modvirket af, at højskattelændene tilskyndes til at sætte deres afgiftssatser i vejret, når presset fra den internationale skattekonkurrence mildnes, således at i hvert fald en del af den mistede skattebase vender tilbage til lavskattelændene. Normalsituationen vil dog nok være den, at lavskattelændene ikke ser nogen interesse i at støtte en koordineringsstrategi baseret på bindende minimumssatser.

Ovennævnte problemer er formentlig forklaringen på, at EU-Kommissionen helt måtte opgive sine oprindelige planer om harmonisering af de indirekte skattesatser i EU, og at EU-landene i stedet endte med at vedtage nogle meget lave minimumssatser, som kun i få tilfælde har tvunget et medlemsland til at hæve sine satser. Disse erfaringer illustrerer vanskelighederne ved at etablere en forpligtende international skattekordinering, når en sådan samarbejdsstrategi skal bygge på frivillig tilslutning fra samtlige deltagende lande.

Afslutningsvis kan der derfor være grund til kort at se på, hvad det enkelte lille land kan gøre i en situation med stigende international skattekonkurrence.

7. Skattepolitiske optioner i en verden med skattekonkurrence

For en lille åben økonomi, der ønsker at deltage i internationaliseringsprocessen, tegner der sig følgende skattepolitiske optioner i en verden med stigende skattekonkurrence:

Øget vægt på beskatning af immobile skattebaser. Denne strategi er til en vis grad at gøre en dyd af nødvendigheden, for som tidligere nævnt vil skattebyrden under alle omstændigheder tendere at blive overvæltet på de immobile faktorer via tilpasninger i de relative faktor- og varepriser. Forsøger man at lægge en høj skat på stærkt mobile faktorer, vil man blot opnå at skabe velfærdsreducerende økonomiske forvriddninger.

De mest immobile skattebaser er naturressourcer og fast ejendom. Som det fremgår af Tabel 3, er det karakteristisk for føderale lande med en relativt høj grad af fiskal decentralisering, at ejendomsskatter udgør en væsentligt større andel af det samlede skatteprovenu end i EU og Norden. Dette antyder, at sidstnævnte lande fortsat har betydelige muligheder for at tilpasse sig til en situation med stigende skattekonkurrence ved at lægge øget vægt på ejendomsbeskatningen. De politiske vanskeligheder ved at skabe tilslutning til ejendomsskatter er velkendte. Til gengæld kan skatteøkonomerne henvise til de effektivi-

tetsgevinster, der vil være ved at erstatte en del af de nuværende forvridende skatter på arbejde og kapital med ikke-forvridende skatter på forskellige former for «grundrente».

Omlægning af strukturen i den personlige indkomstbeskatning. Selvom kapitalen er væsentligt mere mobil over landegrænserne end arbejdskraften, ville der ikke ud fra et internationaliseringshensyn være grund til at lægge mindre vægt på kapitalbeskatningen, hvis det var muligt at fastholde et konsekvent domicillandsprincip i indkomstbeskatningen. Under domicillandsprincippet beskattes alle skatteydere med bopæl i landet jo af kapitalindtægter fra såvel udlandet som indlandet. I praksis kan det imidlertid være overordentlig vanskeligt at kontrollere private husholdningsinvestorers udenlandske kapitalindkomster. De nordiske landes hidtidige erfaringer tyder ganske vist på, at husholdningerne i meget vidt omfang kanaliserer deres udlandsinvesteringer via diverse finansielle formidlere, som det er noget lettere for myndighederne at kontrollere. Alligevel er det næppe en klog strategi at operere med høje personlige marginalsattesatser for kapitalindkomst, bl.a. også fordi dette kan give en tendens til et kronisk indenlandsk opsparingsunderskud. De nordiske lande har da også i de seneste år gennemført en markant sænkning af kapitalindkomstskattesatserne i forhold til marginalsattesatserne for arbejdsindkomst, jævnfør Tabel 2.b (selvom Danmark med den seneste skattereform delvis synes at have fortrudt denne strategi). Det nye nordiske indkomstskattesystem med såkaldt separat person- og kapitalindkomstbeskatning synes at være særdeles velegnet i en internationaliseret økonomi, hvor der er behov for lave skattesatser på kapitalafkast. I en skandinavisk kontekst har sænkningen af kapitalindkomstskattesatserne tilmed haft den behagelige effekt, at den har bidraget til at finansiere sænkninger af skattesatserne for arbejdsindkomst, fordi kapitalindkomstbeskatningen historisk har givet et *negativt* provenu på grund af kombinationen af liberale rentefradragsregler og en mangelfuld beskatning af en række former for positiv kapitalindkomst. Den eneste væsentlige mangel ved det nye nordiske indkomstskattesystem er måske, at systemet kræver en opsplitning af de mindre virksomheders indkomst i en kapitalindkomstdel og en arbejdsindkomstdel, med deraf

følgende administrative vanskeligheder og skattetækningsmuligheder¹⁷.

Omlægning af selskabsbeskatningen. I afsnit 3.1 argumenterede jeg for, at den internationale skattekonkurrence medfører en større sandsynlighed for borteroering af beskatningen af fremmedkapital (renter) end af beskatningen af selskabernes egenkapital. Dette er uheldigt, da de fleste landes skattesystemer i forvejen diskriminerer mod egenkapitalfinansiering. Hvis man ønsker at imødegå denne tendens, kan man overveje at indrømme selskaberne fradragsret for en normalforrentning af den investerede egenkapital, således at selskabsskatten i princippet alene bliver en skat på den «rene» profit. En sådan politik vil gøre indlandet mere konkurrencedygtigt i kampen om at tiltrække den internationale selskabskapital og vil tilskynde til større soliditet i selskabssektoren. Provenutabet ved den her foreslåede lempelse af selskabsskatten vil i vid udstrækning kunne indvindes ved at afskaffe de eksisterende former for dobbeltbeskatningslempelse til indenlandske aktionærer. Den gunstige virkning på selskabernes kapitalomkostning af den eksisterende dobbeltbeskatningslempelse er nemlig særdeles tvivlsom i en lille åben økonomi, hvor aktiekurserne i vid

Tabel 3. Ejendomsskatternes andel af det samlede skatteprovenu, 1990 (%)

EU-lande:												
B	DK	D	E	F	G	IR	I	L	NL	P	UK	Gennemsnit
2,6	4,2	3,3	5,5	5,2	4,8	4,7	2,3	8,5	3,7	2,4	8,4	4,6
Norden:												
Danmark			Finland			Norge		Sverige		Gennemsnit		
4,2			2,8			2,9		3,5		3,4		
Føderale OECD-lande og OECD-området som helhed:												
Australien	Canada	Schweiz	Tyskland		USA	Østrig	Gennemsnit for føderale lande			Gennemsnit for OECD		
8,9	9,0	7,8	3,3		10,8	2,7	7,1			5,4		

Kilde: Revenue Statistics of OECD Member Countries 1965–1990, OECD 1992.

¹⁷ En nærmere diskussion af de senere års skattereformer i Norden kan findes i Sørensen (1994.a).

udstrækning er bestemt af udenlandske investorers arbitrageadfærd, jævnfør Sørensen (1994.b, Del III).

Øget vægt på brugerbetaling for offentlige ydelser. En omlægning fra generelle skatter til brugerbetaling vil give et element af frivillighed i betalingen for offentlige ydelser, som vil mindske skatteincitamentet til udvandring hos de befolkningsgrupper, der ikke føler, at værdien af de offentlige serviceydelser i rimelig grad modsvarer deres skattebetaling. En øget vægt på brugerbetaling kan sandsynligvis også fremme effektiviteten i dele af den offentlige sektor. Det åbenlyse problem ved brugerbetaling er, at denne finansieringskilde ikke muliggør en omfordeling af indkomst og velfærd via de offentlige finanser.

I det hele taget er det klart, at der kan være fordelingspolitiske betænkeligheder ved en omlægning af skattestrukturen af den art, som er skitseret ovenfor. Hvis man er modstander af en sådan omlægning, synes der imidlertid kun at være to alternative strategier:

Den ene er at afvise at deltage i internationaliseringsprocessen og i stedet satse på en delvis afkobling af den nationale fra den internationale økonomi. En sådan strategi vil utvivlsomt støde på store praktiske vanskeligheder, eftersom internationaliseringsprocessen er drevet af meget stærke teknologiske og markedsmæssige kræfter. Endvidere vil afkoblingsstrategien formentlig medføre store økonomiske og politiske omkostninger for det land, der måtte vælge den.

Den anden strategi er at arbejde for en bedre international politikkoordinering indenfor rammerne af et forpligtende internationalt samarbejde, i alliance med nærtstående lande med beslægtede interesser.

Med disse formuleringer har jeg vist antydnet, hvilken strategi jeg selv finder mest konstruktiv.

Litteraturhenvisninger

- Bovenberg, A. Lans og F. van der Ploeg, (1994), *Effects of the tax and benefit system on wage formation and unemployment*. Working Paper. Tilburg University and University of Amsterdam, April
- Calmfors, L., ed. (1990), *Wage formation and macroeconomic policy in the Nordic countries*. Oxford University Press
- Commission of the European Communities (1992), *Report of the Committee of Independent Experts on Company Taxation* («Ruling Committee»). Bruxelles-Luxembourg
- COM (87) 324, Commission of the European Communities (1987), Draft directive instructing a process of convergence of rates of VAT and excise duties, Bruxelles
- Diamond, P. og J. Mirlees (1971), «Optimal taxation and public production.» *American Economic Review* (March and June):8–17 og 261–278
- Edwards, J. og M. Keen (1994), *Tax competition and Leviathan*. Working Paper. Cambridge University and University of Essex. February
- Hagen, K., E. Norrman, P.B. Sørensen og G. Teir (1994), *The Nordic welfare states and European economic integration*. Arbejdspapir under udgivelse
- Haufler, A. (1994), *Cross-hauling, transactions costs, and tax competition*. Paper presented at workshop on «Models of Competing Regions», University of Western Ontario, May
- Haufler, A., B. Genser, og P.B. Sørensen (1994), «Indirect taxation in an integrated Europe: Is there a way of avoiding trade distortions without sacrificing national tax autonomy?» Fremkommer i *Journal of International Economic Integration*
- Jensen, S.E.H., S.B. Nielsen, L.H. Pedersen og P.B. Sørensen (1994), «Labour tax reform, employment, and intergenerational distribution.» Fremkommer i *Scandinavian Journal of Economics*
- Kanbur, R. og M. Keen (1993), «Jeux sans frontières: Tax competition and tax coordination when countries differ in size.» *American Economic Review*, vol. 83:877–892
- Keen, M. (1993), *Structure of the fiscal and social charges according to their degree of mobility*. Draft final report to the European Commission, July

- Pedersen, P.J. (1993), «Intra-Nordic and Nordic-EC labour mobility». Ch. 11 i Fagerberg, J. og L. Lundberg, eds., *European Economic Integration: A Nordic Perspective*. Avebury, Aldershot
- Sørensen, P.B. (1993), «Coordination of capital income taxes in the Economic and Monetary Union: What needs to be done?» Kap. 11 i Giavazzi F. and F. Torres, eds., *Adjustment and growth in the European Monetary Union*. CEPR and Cambridge University Press
- Sørensen, P.B. (1994 (a)), «From the global income tax to the dual income tax: Recent tax reforms in the Nordic countries.» *International Tax and Public Finance*, vol. 1, pp. 57–80
- Sørensen, P.B. (1994 (b)), *Some old and new issues in the theory of corporate income taxation*. Working Paper, Economic Policy Research Unit, Copenhagen Business School. May
- Verbon, H. (1990), «Social insurance and the free internal market.» *European Journal of Political Economy*, vol. 6: 487–500
- Verbon, H. (1994), «Labour mobility and decision making on social insurance in an integrated market.» *Public Choice*, vol. 79: 161–185

Bidragsterne

Gunnar Eliasson. Professor, Tekniska Högskolan i Stockholm

Per Heum. Forskningssjef, Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning (SNF)

Per Kleppe. Tilknyttet Forskningsstiftelsen FAFO

Lars Mathiesen. Professor, Norges Handelshøyskole

Torben Pedersen. Forskningsadjunkt, Handelshøjskolen i København

Erik Reinert. Seniorforsker, STEP-Gruppen

Torger Reve. Professor, Norges Handelshøyskole

Dag Stokland. Forskningskoordinator, Forskningsstiftelsen FAFO

Jesper Strandskov. Professor, Handelshøjskolen i Århus

Peter Birch Sørensen. Professor, Handelshøjskolen i København

Steen Thomsen. Lektor, Handelshøjskolen i København

Internasjonalisering og nasjonal næringspolitikk

er en antologi fra FAFO og SNF, utført på oppdrag fra LO og NHO via Hovedorganisasjonenes Fellestilltak, Norges Rederiforbund, Norsk Investorforum og Statens nærings- og distriktsutviklingsfond.

Utgangspunktet er at internasjonaliseringen av økonomien legger endrede føringer og betingelser for utformingen av en nasjonal næringspolitikk. Siktemålet med antologien er å belyse sentrale næringspolitiske spørsmål og dermed etablere oversikt over kunnskapsstatus på det næringspolitiske området. Hva vet vi? Og hvor finnes det åpenbare kunnskapsmangler?

Antologien består av ni enkeltbidrag under følgende tema:

- * Nasjonal verdiskaping i en global økonomi – betingelser og muligheter for en nasjonal næringspolitikk
- * Konkurransedyktige bedrifter og økonomisk vekst – hva er de sentrale faktorene
- * Investeringsstrategier, eierforhold og konkurranseevne
- * Offentlige myndigheter og fornyelsesprosesser i næringslivet
- * Nasjonale skatteregimer og kapitalbevegelser



FAFO-rapport 173
ISBN 82-7422-130-3

Forskningsstiftelsen FAFO
Postboks 2947 Tøyen
0608 Oslo
Tlf 22 67 60 00
Faks 22 67 60 22



SNF-rapport 60/94
ISBN 82-7296-480-5

Stiftelsen for samfunns-
og næringslivsforskning
Breiviken 2
5035 Bergen-Sandviken
Tlf 55 95 95 00
Faks 55 95 94 39