

BYGG LANDET:

ARTIKKELEN ER
FAGFELLEVDERT

Ser vi klare skilje mellom dei to regjeringsalternativa?

Håvard Teigen professor Høgskolen i Innlandet

Kva for politikk har partia for å ta heile landet i bruk og på den måten produsere mest mogleg effektivt? Målet med denne artikkelen er å gje svar på dette spørsmålet gjennom ein analyse av utkasta til partiprogram for perioden 2021–25.¹ Eg avgrensar analysen til nærings- og distriktspolitikken. På raudgrøn side studerer eg programma til Arbeiderpartiet (Ap), Senterpartiet (Sp) og Sosialistisk Venstreparti (SV). På høgresida avgrensar eg analysen til Høgre (H) og Framstegspartiet (Frp). Samanlikninga av politikken blir gjort på tre felt som tradisjonelt har plassert partia på ein høgre-venstre-akse.

Intervensjon I: Kva er partia villige til å privatisere eller bruke marknadsmekanismar på?

Intervensjon II: Vil partia bruke offentleg eigarskap til bedrifter for å nå politiske mål?

**Intervensjon III:
Vil partia planlegge for framtidig utvikling av næringar og distrikt?**

¹ Partiprogramma er nedlasta frå partias heimesider i desember 2020. Framstegspartiets program var ikkje lagt ut på heimesida. Dette fekk eg tilsendt direkte.



Kva for handlingsrom ser vi i praktisk politikk for ulike nærings- og distriktpolitikk i ein liten og open økonomi underlagt internasjonale avtaler? Handlingsrommet slik eg analyserer det, er avgrensa av at eg legg til grunn at vi opererer i ein marknadsekonomi, men med viktige unntak. Innanfor dette politikkkfeltet er handlingsrommet først og fremst avgrensa av EØS-avtala. Unntaka må grunnleggjast og forsvarast innanfor dette avtaleverket. Her er det EUs statsstønsregulering som set grenser for kor sterke tiltak vi kan ha for å styre nærings- og distriktsutviklinga.

Vi ser at ulike land i EU tolkar og praktiserer desse grensene og unntaka ulikt. Eit slikt handlingsrom har vi også i Norge dersom vi vil bruke det. Hypotesen er at det nettopp er desse unntaka som skil regjeringsalternativa. Eit viktig skilje går da på spørsmålet om kva for delar av økonomien som skal styrast av marknadsmekanismar og kvar marknadskreftene skal tøylast eller erstattast av politisk styring.

Marknads- og fordelingsvikt

Marknadssvikt som grunnlag for næringspolitikk har vore breitt fagleg akseptert dei siste tiåra (Mathisen 1996, Hagen, Heum, Haaland, Midelfart Knarvik, Norman 2002). Ved marknadssvikt er det ikkje samsvar mellom bedriftsøkonomisk og samfunnsøkonomisk lønsemd fordi marknadsmekanismane «sviktar». Marknads-

mekanismane gjev ikkje samfunnsøkonomisk effektiv produksjon. Marknadssvikt er av spesiell interesse både teoretisk og praktisk. Det er teoretisk interessant fordi den gjev grunnlag for intervensjon i marknadsmekanismane innanfor den dominerande økonomiske retninga – nyklassisk økonomi. Men marknadssvikt er også interessant fordi den mest marknadsfundamentalistiske delen av økonomifaget, som den austerrikske skulen, ikkje aksepterer dette som grunnlag for statsintervensjon (Hayek 1973). I den praktiske analysen av norsk politikk er marknadssvikt viktig fordi teorigrunnlaget har fått sterkt gjennomslag i praktisk politikk. Gjennom forskningsbaserte analysar og tilrådingar, til dømes mange NOU-ar, har marknadssvikt danna grunnlaget for ny politikk (NOU 1996: 23, NOU 2013: 2, NOU 2020: 12). Marknadssvikt er eit teoretisk omgrep, og vegen frå NOU-ar til stortingsmeldingar har vore lengre. Men både den siste raudgrøne regjeringa (Meld. St. 39 (2012–2013)) og nåverande regjering har eksplisitt teke denne grunnleggvinga for politikk inn i stortingsmeldingane sine (Meld. St. 27 (2016–2017)).

Økonomisk teori legg ofte til grunn – og under visse (og mange) føresetnader – at det er samsvar mellom det som svarar seg best for den enkelte bedrift og konsument og det som er best for samfunnet: Forfølger bedrifta eigeninteresse, vil det også vere det beste for samfunnet. Men dette byggjer på føresetnader om ein ideell marknad. Dersom

desse føresetnadene ikkje er til stades, har vi *marknadssvikt*. Slik marknadssvikt legitimerer intervensjon i marknaden. Det vanlegaste eksempelet er *negative og positive eksternalitetar*. Ved negative eksternalitetar påfører bedrifta samfunnet kostnader utan at dette blir utgiftsført i bedriftas rekneskap. Forureining er eit standard-døme, med innføring av CO₂-avgift som det store dømet på intervensjon. Ved positive eksternalitetar er det omvendt. Bedrifta tek kostnader som også kjem samfunnet til gode utan å få inntektsført dette. Utdanning og opplæring av arbeidskraft er det mest kjente eksempelet på at staten ofte tek alle eller delar av kostnadene.

Av andre døme på marknadssvikt med spesiell relevans for nærings- og distriktspolitikk er ufullstendig konkurranse og monopol. For å unngå monopol og manglande konkurranse er *konkurransepolitikk* ein viktig del av nærings- og distriktspolitikken. Føremålet med slik politikk er å hindre at bedriftene tek for høge prisar og oppnår monopolprofitt. Dette har det også vore brei semje om langs heile høgre-venstreaksen i politikken, men typar og graden av intervensjon kan vere forskjellig og er ein del av det politiske program kan klargjere.

Det er likevel ikkje slik at all marknadssvikt gjev grunnlag for statsinngrep. Politikk kostar, og transaksjonskostnadene, kostnadene med inngrepet og kostnadene med å skattlegge for å finansiere politikken, må vurderast opp mot gevinsten. Motsatsen til marknadssvikt er statsstyringsfeil. For høge transaksjonskostnader i høve til gevinsten er døme på slik statsstyringsfeil; asymmetrisk informasjon er ein annan (Chang 1996). Ofte har aktørar som ber om statsstøtte betre informasjon enn staten. Slik asymmetrisk informasjon kan føre til grove politikkfeil. Evalueringa i ettertid av koronastøttetiltak vil truleg avdekke mange døme på dette.

Tiltak for å hindre marknadssvikt sikrar

ikkje fordelinga av gode i samfunnet. Kva som er *rettferdig fordeling* er eit klassisk skilje mellom venstre- og høgresida i politikken. Uansett kan problemet omgrepsfestast som *fordelingssvikt*. Både marknadssvikt og fordelingssvikt gjev med andre ord grunnlag for nærings- og distriktspolitikk. Distriktspolitikken er eit direkte resultat av marknadskreftene sin tendens til å sentralisere, både i form av monopolisering og geografisk opphoping. Sentraliseringa kan føre både til marknadssvikt – altså at kaka blir mindre – og til fordelingssvikt, at enkelte distrikt blir utarma på kostnad av andre.

Intervensjon: Marknad versus offentlig styring

Dersom politikken skal styre unna marknadssvikt og fordelingssvikt, er det i ein marknadssøkonomi spørsmål om korleis det skal intervjenerast. I denne artikkelen skal eg trekkje fram tre typar intervensjon som oftast har vist eit skilje mellom venstre- og høgresida i politikken.

Det første er spørsmålet om vi skal privatisere og bruke marknadsmekanismane på alle felt der dette er mogleg. Det som bestemmer dette, er skiljet mellom *private og offentlege gode* (Cornes & Sandler 1996). Eit kjenneteikn ved eit privat gode er at det teknisk og praktisk er mogleg å finansiere godet gjennom å ta seg betalt, altså å la det bli marknadssstyrt. Utdanning, helse- og sjukehusenester og omsorg for eldre er eksempel på gode som kan gjerast til forretning og vere ein del av privat sektor. Vala som blir gjort på dette feltet, er viktig for kor stor den offentlege sektoren er i ulike land, men også viktig for korleis desse goda blir fordelt mellom fattige og rike og mellom regionar. Vi veit at slike gode i stor grad er privatisert i USA, i liten grad i Norge. Men også i Norge er dette eit felt som er eigna til å analysere skilje mellom regjeringsalternativ: Kva for utviklingsretning peikar dei på? Og kvar skal ein opne for private aktørar?

Denne grensedraginga mellom kva som skal drivast privat og kva som skal vere ein del av offentleg sektor, er *intervensjon type I* som eg brukar for å eksaminere dei politiske programma.

Når det først er trekt ei slik skiljeline mellom privat og offentleg sektor, er spørsmålet: *Kor* sterkt og *korleis* skal politikken styre? Det klassiske skiljet i politikken har gått på graden av politisk styring (intervensjon) av privat sektor, til dømes for å korrigere for marknads- og fordelingssvikt. I seinare tid har politisk styring av offentleg sektor også vorte eit tema som har skapt nye politiske skiljeliner. Skal offentleg sektor styrast gjennom marknadsetterlikning, ofte kalla NPM (New Public Management) eller gjennom eksplisitte politiske vedtak og føringar?

Graden av intervensjon er såleis eit hovudparameter i nærings- og distriktspolitikken (Ferguson and Ferguson 1994). Dette er *intervensjon type II*. Graden av intervensjon kan målast på mange vis. I og med at føremålet med denne analysen er å finne skilje mellom regjeringsalternativa, vel eg ut eit klassisk stridstema: *Eigarskap* til bedrifter og produksjonsmiddel. Stat eller (fylkes) kommune kan drive bedrifter sjølve eller dei kan vere aktivt med på eigarsida for å reise kapital eller for å skaffe seg grader av kontroll. Dette er rekna for sterk intervensjon.

Nærings- og distriktspolitikk i ein marknadsøkonomi går også på framtidig utvikling. Viljen til – og trua på – planlegging av framtida er i denne analysen *intervensjon type III*. Er det marknadsaktørane eller er det politikken som er best eigna til å planlegge og peike ut framtidig nærings- og distriktsutvikling? Svaret på dette avgjer om nærings- og distriktspolitikken skal peike ut framtidige vekstnæringer eller vekst-regionar som det skal satsast spesielt på. Spissformulert: Skal staten peike ut vinnarar? Det er ein stor internasjonal teoretisk og empirisk litteratur med temaet «to pick the winners». I Norge har dette til dømes

vore ein diskusjon mellom Torgeir Reve og Victor Norman. Reve har tilrådd regjeringa å satse på «vinnarklynger» og fått politisk gjennomslag for dette (Jacobsen og Reve 2006, Norman 2004). Planlagt samfunnsutvikling versus fri marknadsøkonomi har vore eit politikkkfelt som har skilt venstre- og høgresida tilbake til industrialismens barn-dom i England, men som fekk ny aktualitet i den økonomiske krise i mellomkrigstida. Her har dei store tenkarane stått mot kvarandre, og nobelprisvinnarar i økonomi har stått på kvar si side. Den norske nobelprisvinnaren Ragnar Frisch kalla marknadsstyringa for «Det uopplyste pengeveldet» (Frisch 1995), Milton Friedman inspirerte nyliberalistisk frislepp under høgrebølga på 80-talet (Friedman 1962). Spørsmålet om kven som er best eigna til å planlegge framtida er også ein diskusjon som spring ut av marknadssviktteorien. Full og lik informasjon blant både produsentar og konsumentar er ein føresetnad for at det ikkje skal vere marknadssvikt. Ingen har full informasjon om framtida, og spørsmålet blir: Er det staten eller marknadsaktørane som har best informasjon om kva det skal satsast på framover?

Næringspolitiske konflikhtar og endringsmønster i etterkrigstida

Korleis har striden knytt til desse måtane å intervenere på prega etterkrigstida?

Intervensjon type I: Kva som skal vere offentleg og kva som skal vere privat.

Intervensjon type II: Graden av intervensjon i privat sektor.

Intervensjon type III: Planlegging av nærings- og distriktsutvikling.

Her skal eg avgrense meg til nokre viktige døme, slik at vi kan sette analysen av dei politiske programma inn i den ramma som ofte er viktig for politiske parti. Kva har partiet stått for før?

*Store bedrifter trong mange
arbeidarar, altså laut den
regionale utviklinga
sentraliserast.*

I den første etterkrigstida og fram til 1961 hadde Arbeidarpartiet rein fleirtalsregjering. Med eit kort avbrot knytt til Kings Bay-saka, sat partiet i kontinuerleg i regjering fram til 1965, den siste perioden med støtte frå Sosialistisk Folkeparti. Denne epoken har Rune Slagstad gjeve namnet *Arbeidarpartistaten* (Slagstad 1998). På 1950-talet etablerte regjeringane fleire store statselskap. Partiet var framleis sterkt inspirert av industrireising i Sovjetunionen, spesielt den delen av strategien som gjekk ut på at statsbedrifter skulle plasserast i sektorar som var viktige for resten av samfunnet, det Lenin kalla «samfunnets kommandohøgder». Statleg eigarskap til produksjonsbedrifter gav eit potensial for sterk intervensjon og planstyring i ein marknadsøkonomi.

Dei borgarlege partia var til dels sterkt imot slik statleg industrireising, men opposisjonen var splitta, og alle partia vart ofte meir eller mindre frivillig med. Grunnen var at denne industrireisinga også hadde praktiske og pragmatiske grunngevingar. Det var lite risikovillig privat kapital til slike store investeringar, og det var sett på som viktig å ha ein norsk tungindustri også av militære grunnar. Etableringa av Norsk Jernverk i Mo i Rana i 1946 var såleis samrøystes. Motstanden mot statleg eigarskap og drift vaks i Høgre i løpet av 1950-talet, og ved etableringa av det heilstatlege Norsk Koksverk lokalisert til Mo i 1961, skjedde dette mot Høgre sine stemmer (Hodne 1981). Dei andre borgarlege partia røysta derimot for. To år etterpå laut regjeringa Gerhardsen gå på grunn av ei ulykke i eit anna statseigd selskap, Kings Bay på Svalbard.

Spørsmålet om staten skal planlegge framtidig nærings- og distriktsutvikling vart knapt nok stilt i etterkrigstida. Det var full semje om å satse på industrien som vekstnæring. Denne strategien inkluderte også industrialisering av andre næringar, både dei naturressursbaserte og turismen. Industrialisering langs desse dimensjonane var vinnarstrategien i næringsutviklinga. Like klart var det at den regionale utviklinga skulle planleggast og styrast. Nord-Norgeplanen og seinare etableringa av Distriktsutbyggingsfondet var det også tverrpolitisk semje om (Teigen 2012, 2019). Landet skulle planleggast – både nærings- og distriktsutvikling.

I distriktspolitikken var det også lenge brei semje om å satse på framtidige «vinnarregionar», men med industri som basis. I industrien var det storindustri som peikte framover. Store bedrifter trong mange arbeidrarar, altså laut den regionale utviklinga sentraliserast. På 1960-talet vart denne satsinga knytt opp mot vekstsenteorien. Vekstsenteret slik det vart spesifisert av den franske føretaksøkonomen Perroux (1955), bygde på det avanserte og innovative storføretaket. Rundt dette storføretaket skulle det så bli etablert verdikjeder både bakover (dei som leverte varer og tenester til storføretaket) og framover. Aluminiumskokeri ville til dømes kjøpe varer og tenester lokalt, og bedrifter rundt kokeriet ville vidareforedle aluminiumen i ulike industrielle produkt. Strategien var desentralisert konsentrasjon.

I løpet av 1960-talet og ikkje minst i 1970-åra vippa utviklinga i Norge mellom samfunnsplanlegging og sterkare intervensjon på den eine sida og ein vaklande Arbeidarpartistat på den andre sida. Trua på statsføretak fekk ein knekk med Kings Bay-ulykka både fordi det viste veikskapar ved statleg eigarskap og ved at vi fekk det første dømet på at ei borgarleg regjering kunne vere eit alternativ. Desse to faktorane gjorde at Senterpartiet fekk med seg Høgre og gjekk mot vekstsenterstrategien, noko

som vart eit viktig grunnlag for Borten-regjeringa i 1965 (Teigen 2019).

Dette betydde likevel ikkje at epoken for sterk intervensjon i marknadsøkonomien var over i Norge, heller tvert imot: Ap kom raskt tilbake med regjeringsmakt, og da den internasjonale krisa slo inn i norsk økonomi på 1970-talet, valte Norge ein klassisk motkonjunkturpolitikk. Landet satsa på underskotsbudsjettering, og med finansminister Kleppe fekk tiltaka namnet «Kleppe-pakker» kjenneteikna av støtte til bransjar og enkeltbedrifter i krise (Kleppe 2003). Dette bidrog til sterkare pris- og lønssstiging, og svaret vart intervensjon i marknaden også med pris- og lønskontroll.

Denne satsinga gav grunnlag for ein tiltaks- og verkemiddelrevolusjon spesielt i distriktspolitikken. Alle dei store verkemidla vi har hatt sidan kom da: regionalt differensierte investeringstilskot (1972), regionalt differensiert arbeidsgjevaravgift (1977). Vi fekk også verkemiddel som seinare er avvikla – distriktsskattelova (frå 1969) og etableringslova frå slutten frå 1976. I tillegg fekk vi frå midten av 1970-talet den store inntektsopptrappinga i jordbruket, og vi fekk i 1976 etableringa av den nye fylkeskommunen med egne skatteinntekter og direkte val (Teigen 1999).

I denne perioden fekk vi også ein av dei store debattane om planlegging av framtida nettopp knytt til distriktspolitikken. Kva for målsetting skulle distriktspolitikken ha? Det var semje om at likeverdige levekår i alle delar av landet skulle vere ei målsetting. Striden stod om det også skulle vere ei målsetting knytt til sjølve busettingsmønsteret. Etter lang politisk strid vart det semje om at målet for distriktspolitikken er «å halde oppe hovudtrekka i busettingsmønsteret» (Rasmusen 1995, Teigen 1999). Denne målformuleringa har stått fast heilt til dei siste Solberg-regjeringane har fjerne ho.

Tida for nye statselskap var heller ikkje heilt forbi. I 1972 vart Statoil stifta. Dette heileigde statlege selskapet var del av ein

sterk statleg intervensjon i oppbygginga av oljesektoren som ein nasjonal tufta industri. Fylkeskommunane vart aktive næringsaktørar, og nesten alle etablerte fylkeskommunalt eigde industri- og næringselskap ved inngangen til åttiåra (Johannesen 1980). Også på kommunalt nivå vart det etablert kommunale nærings- og utviklingselskap som del av kommunalt tiltaksarbeid (Bukve, Glosvik og Teigen 1995).

Norge var eit annleisland denne perioden. Vi unngjekk den massearbeidsløysa som kom i andre land. Internasjonalt vart krisa på 70-talet tolka som ei krise også i etterkrigstidas planleggings- og intervensjonsregime (Østerud 1979). Dette slo ut i val, og vi fekk dei sterkt marknadsorienterte og statsfiendtelege regjeringane i Storbritannia (Thatcher valt 1979) og USA (Reagan valt 1980). Det som starta med desse to, har vorte kalla den nye høgrebølga. Allereie ved stortingsvalet i 1981 slo bølga inn i Norge, og den første høgreregjeringa med Willoch som statsminister kom.

Etterkrigstidas planleggingsregime vart avvikla på mange område under denne høgrebølga, men to av dei vart spesielt viktige fordi dei også forsterka kvarandre. Det var liberaliseringa av finanssektoren (spesielt bankane) og oppheving av reguleringane på bustadmarknaden. Til saman gav dette «ville tilstandar» der bankane konkurrerte om kundane og gav lån langt over pipa. Denne lånefesten var generell, men skulle slå spesielt sterkt ut i bustadsektoren. I 1987 sprakk det som viste seg å vere ei boble. For første gong i etterkrigstida gjekk bustadsprisane sterkt ned, og mange fekk store gjeldsproblem. Bankane tapte både i bustads- og næringsmarknaden, og den eine storbanken etter den andre kom i gjeldskrise og miste eigenkapitalen. Det heile enda opp med det paradokset at høgrebølga førte til at staten overtok som eigar av dei største bankane.

Ein skulle tru ei bank- og finanskrise utløyst av det «uopplyste pengeveldet»

skulle gje eit tilbakeslag for høgrebølge og marknadsstyring på same måte som krisa på 70-talet vende seg mot sosialdemokratia og planleggingsregimet, men så skjedde ikkje. I staden slo høgrebølga med marknadsstyring som paradigme tungt inn i Ap og langt inn i SV. I 1989 rapporterte eit offentleg utval med den store Ap-strategen Tormod Hermansen som leiar (NOU 1989:5). Dette utvalet er av mange sett på som startskotet for innføringa av marknadsetterliknande styring av offentleg sektor (NPM). Det viktigaste i denne utredninga var likevel å trekkje eit skilje mellom offentleg verksemd (offentlege fellesgode og velferdsgode) og kommersiell næringsverksemd. Det viktigaste var at gebyrfinansierte, offentleg eigde verksemdar som elektrisitetsforsyninga, televerket, jernbanen og posten skulle drivast etter prinsippa for private kommersielle verksemdar. Den utredninga som analyserte styringa i offentleg sektor, var utredninga *Mot bedre vitende* (NOU 1991:28, ledet av Victor Norman) og lanserte styringsprinsipp for kommersiell verksemd også for verksemdar i offentleg sektor. Døme var mellom anna konkurranseutsetting av heile offentlege verksemdsområder – pengane følger brukaren. Denne privatiseringsproblematikken er grundig drøfta i Fagbladet Samfunn og økonomi 2/2017 (Jensen 2017).

I same tidsperiode starta Ap-strategane dei forhandlingane som i 1993 førte til EØS-medlemskap. Som EØS-medlemmar vart Norge underlagt statsstøtteregelverket til EU. Etter dette regelverket kan ikkje staten lenger bruke offentleg eigde bedrifter eller private bedrifter slik vi til dømes kunne ved oppbygginga av ein norsk oljeindustri. Det mest kjente sitatet som karakteriserer det som hende i denne tidsperioden, kom frå Jan P. Syse: «De stjal klærne mens vi var ute og bada». Med det meinte han at Ap tok over Høgre sin ideologi og gjorde politikken til sin. Dette var del av ein internasjonal ideologisk trend i sosialdemokratia. Det var i 1989 Tony Blair kom inn

i den britiske regjeringa og byrja utviklinga med å forsyne seg frå Thatchers garderobe. «New Labour» var i emning.

Dette vart starten på ei utvikling som påverka politikk og verkemiddel sterkt også i Norge. I 1994 fekk Ap med seg Høgre på å legge ned Distriktsutbyggingsfondet og Industribanken. Desse to og eit par andre verkemiddelaktørar vart innfusjonert i Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND). Jens Stoltenberg var statsråden i Nærings- og Industridepartementet frå 1993 til 1996, og var pådrivar for denne politikken med Tore Tønne som effektiv iverksetter. I 2004 vart så SND innfusjonert i Innovasjon Norge (IN). Frå og med dette tidspunktet var distriktspolitikken organisert bort, sjølv om IN hadde eit operativt ansvar. Distriktspolitiske verkemiddel var sterkt nedbygd under både Arbeiderparti- og borgarlege regjeringar.

I denne perioden er det gitt langt større opening for private aktørar i det som før har vore heilt dominert av offentlege institusjonar. Det gjeld til dømes innanfor barnehage, helsevesen og høgre utdanning. I tillegg, og ikkje minst, er det innført marknadsetterliknande mekanismar til dømes i helseføretaka og i høgre utdanning. Dette har endra desse offentleg eigde institusjonanes handlingsmønster. Det har ført til at helseinstitusjonane prioriterer pasientar som gjev god økonomi, og høgskulane fjernar små fag som gjev liten produksjonsgevinst.

Med dette korte sveipet over historisk utvikling innanfor dei tre formene for intervensjon som eg presenterte i teori- og ideologidelen innleiingsvis, vil eg analysere utkasta til politiske program for perioden i 2021–2025. Formålet med dette er å analysere dei to regjeringalternativa sin politikk i lys av dei tre elementa frå intervensjonsteorien. I tillegg vil eg ta med den bedriftsretta distriktspolitikken. Eg vil altså presentere tre val, tre typar intervensjon, som er viktige i valet til hausten. Dei to regjeringalternativa kallar eg raudgrønt og blåblått.

På raudgrøn side er dette Ap, Sp og SV. På blåblå side analyserer eg H og Frp. Dei mange partia som balanserer rundt sperregrensa er ikkje med i analysen, sjølv om dei kan bli viktige når vi får det endelege valresultatet.

Intervensjon I: Offentleg eller privat

Store delar av det Norge har valt å organisere som offentlege tenester og produksjon er i mange andre land ein del av privat sektor. Det er mogleg å privatisere dei store offentlege sektorane i Norge, som helse, utdanning, omsorgstenester, bygging og drift av jernbane, og vegar.

Dei siste åra har barnehagar stått i sentrum for spørsmålet om offentlege tenester versus privat drift. Bakgrunnen for diskusjonen er ei utvikling der private barnehagekonsern har teke stor profitt frå ein sektor med offentlig finansiering. Spørsmålet som har oppstått, er om barnehagar skal vere vanleg business. Fram til barnehageforliket i 2003 blei barnehagane drive av private ideelle organisasjonar og kommunane, finansiert på same måte og drive etter same prinsipp. Etter forliket har dei private kommersielle aktørane kome inn og også kjøpt opp store deler av dei private ideelle barnehagane jf. *Kommersialisering av fellesgodene* (Jensen m.fl. 2018).

På raudgrøn side vil Ap framleis ha private barnehagar, men har fleire punkt i programmet der siktemålet er å gjere den private barnehagesektoren mindre kommersiell. Dette gjeld både profitt frå den daglege drifta og strengare regulering av kjøp og sal av barnehagar.

Sp vil ha sterk kopling mellom lokalsamfunn og barnehage og formulerer det slik: «Senterpartiet ønsker ikke en utvikling der en stadig større del av barnehagesektoren er eid av kommersielle konsern».

SV skriv innleiingsvis i avsnittet om barnehagar at «Ingen skal drive butikk på våre barn». Under punktet om kva SV vil

På raudgrøn side vil Ap framleis ha private barnehagar, men har fleire punkt i programmet der siktemålet er å gjere den private barnehagesektoren mindre kommersiell.

gjere for å sikre dette, står det: «Stoppe velferdsprofitører og stanse utbyggingen av nye kommersielle barnehager, og å trappe ned eksisterende kontrakter med private og bruke forkjøpsrett til å kjøpe dem opp.»

På blåblå side problematiserer dei ikkje denne kommersialiseringa av barnehagesektoren, og skriv derfor lite om det. Både partia prioriterer valfridom og lik konkurranse mellom offentlege og private tilbydarar. «Likebehandle offentlige, ideelle og private barnehager for å sikre en mangfoldig barnehagesektor», er formuleringa i Høgre sitt program.

Medan barnehage har vore eit velferds-gode som har vakse fram som eit frivillig tilbod, er utdanning obligatorisk til og med vidaregåande. Innanfor utdanning må derfor det offentlege ha eit tilbod overalt, og spørsmålet er om det skal vere mogleg å velje seg bort frå dette offentlege tilbodet. Ap tek klart stilling i valet mellom offentlig og privat på dette området. Dette er formulert slik: «Arbeiderpartiet vil hegne om den offentlige fellesskolen...». Partiet har også eksplisitte valløfte om å stoppe privatiseringa. I tillegg vil partiet gjie kommunane og fylkeskommunane vetorett slik at dei kan regulere omfanget av private utdanningstilbod. SV går lenger enn Ap gjennom at eigarar av private skular ikkje skal ha lov til å ta ut profitt. Sp vil ha ein sterk og gratis offentlig skule. Partiet vil bygge vidare på den nåverande statsstøtteordninga for privatskular som tilbyr alternativ pedagogikk, men vil elles ha tilstramming. Dette gjeld godkjenning av profilskular, og partiet vil også ha utbytteforbod.

Høgre formulerer ingen politikk om meir eller mindre privatisering av utdanningssystemet. Programmet er taust på området. Det må tolkast slik at partiet er tilfreds med «tingenes tilstand». Frp har den same politikken her som for barnehagar. Dei vil ha likebehandling av offentlege og private skular.

Partiprogramma viser at høgre utdanning er lite politisert med omsyn til offentlege versus private institusjonar. Verken Høgre eller Ap formulerer politikk om privatisering av høgre utdanning. Sp har heller ingen programformuleringar direkte på private versus offentlege høgskular og universitet, men legg vekt på å oppretthalde gratisprinsippet i høgre utdanning, inkludert utanlandsstudentar og fagopplæring. SV har eit punkt som heiter å «sikre gratis, offentleg eigde universitet, høgskolar og fagskolar», og fleire punkt som skal gjere denne offentlege eigde delen mindre marknadsstyrt (gjennom t.d. større grunnfinansiering). Partiet har derimot ikkje målsettingar om å stoppe veksten i private institusjonar.

Programmet til Ap har dette som første setning: «En felles offentlig helsetjeneste, styrt av fellesskapet og finansiert over skattesseddelen, er det beste bolverket mot større forskjeller». På ein del område, mellom anna fødetilbodet, vil Ap fjerne den innsattsstyrte finansieringa (altså marknadsimiteringa). Dei vil også stoppe privatiseringa av funksjonar i sjukehusa, spesielt *outsourcing* av reinhaldstenester. Det største grepet Ap vil gjere, er vel å «stoppe privatiseringsreformen *Fritt behandlingsvalg*». På eit mindre, men viktig område vil partiet sosialisere. Det gjeld luftambulansen der partiet går inn for at staten skal overta, men vil greie ut eventuelle modellar for samarbeid med aktørar i ideell sektor.

«Senterpartiet vil ha eit sterkt offentlig helsevesen...» står det i innleiinga til partiets program. Innanfor eldreomsorga tek partiet stilling til spørsmålet om privatisering gjennom å presisere at eldreomsorga

skal vere kommunal og finansiert over budsjettet. Som eit ekstra tiltak mot marknadsstyring, presiserer partiet av det ikkje skal leggest til rette for organisering i bestillar/utførarmodellar. Partiet skriv ikkje direkte at helseføretaksmodellen skal avviklast, men formulerer det slik at dei vil fjerne marknadsimiteringa og NPM-styring: «...anbod og stykkprisfinansiering er lite eigna i helse- og omsorgssektoren».

SV har eit program som på ei rekke punkt skal redusere marknadsstyring av sektoren. Viktigast er det at partiet vil avvikle «helseføretaksmodellen». I staden skal finansieringssystemet avskaffe «lønnsomhetsregnskap og forretningsstyre». I primærhelsetenesta vil partiet erstatte nåverande system der fastlegane har eige føretak med fastlønte legar finansiert av det offentlege.

Også på helseområdet er blåblå side prega av at Høgre vil ha «business av usual». På sjukehussektoren har dei ingen nye store grep. Det er berre eitt punkt på privatisering. Det er å auke uke bruken av private avtalespesialistar, med fleire heimlar og betre arbeidsdeling mellom sjukehus, poliklinikkar og avtalespesialistar. Det store spørsmålet i sektoren er knytt til meir privatisering og potensialet for sterk vekst i private bedrifter ved hjelp av fritt behandlingsval. Frp opnar for kommersiell utvikling av sektoren gjennom minst tre strekpunkt:

- Vidareutvikling av fritt brukarval der private kan konkurrere.
- At eldre pleietrengande kan velje tenesteytar.
- At slik privatisering også kan skje i utlandet.

Frp er dei mest konkrete på alternativ til helseføretaksmodellen. Partiet vil avvikle dei regionale helseføretaka og gjere kvart sjukehus til «selvstendige driftsenheter». Staten skal finansiere, og stykkprisfinansieringa skal aukast til minst 60 prosent.

Oppsummering: Offentleg-privat

Den første dimensjonen som er analysert i denne artikkelen er: Kvar skal grensa gå mellom marknadsstyring og plan/politikk? På raudgrøn side er det ikkje store skilje, men partia plasserer seg overraskande. Ap er det partiet som er mest villig til å bruke marknadsmechanismar. Dette gjev seg sterkest utslag i styringa av helsesektoren. Her er det berre Ap på venstresida som framleis vil ha marknadsetterliknande føretaksorganisering og NPM-styring. Spriket på raudgrøn side er størst, og visast klarast når det gjeld helseføretaka. SV er som ventande lengst til venstre, men avstanden til Sp er ikkje stor.

På blåblå side er det vanskelegare å analysere skilnadene. Grunnen er at Høgre i liten grad formulerer politikk på dette sentrale feltet. Programmet deira må tolkast slik at partiet er tilfreds med «tingenes tilstand». Frp går klart lengst av alle parti i å bruke marknadsetterlikning i styringa av offentleg eigde institusjonar, men er også det partiet som går lengst i at det alltid er staten som skal betale for tenestene.

Om vi ser på skiljet mellom dei to regjeringalternativa, er det slik at både H og Frp gjennomgåande har formuleringar som går på likebehandling av offentlege og private aktørar. I og med at til dømes helsesektoren i utgangspunktet har vore dominert av offentleg eigde institusjonar, vil politikken til høgresida føre til sterkest vekst i private helseføretak. Særleg Frp er også eksplisitte på «fritt brukervalg» av til dømes helse-tenester samtidig med at staten skal betale også for dei private institusjonane.

Samla sett er det ikkje tvil om at blåblå politikk vil gje meir privatisering sjølv om det er liten skilnad på Ap og H på fleire felt. Den langsiktige utviklinga har vore meir privatisering og meir marknad og marknad-simitasjon. I denne langtidstrenden er det slik at det raudgrøne regjeringalternativet i all hovudsak vil stoppe eller bremse utviklinga. Trass sterk fagleg kritikk av tilsva-

rande stykkprisfinansiering innanfor høgre utdanning og forskning, tek heller ikkje partia på raudgrøn side oppgjer med dette. SV vil auke grunnfinansieringa, men ikkje fjerne stykkprisfinansieringa.

Intervensjon II: Offentleg eigarskap

Skal staten eige og drive bedrifter? Svaret på dette spørsmålet har alltid hatt ein høgre-venstre-akse. Sosialistiske og sosialdemokratiske parti har sett det som viktig at staten er eigar av nøkkelbedrifter. Høgresida har prinsipielt stått for eit skilje der privat sektor skal stå for «det skapande». Offentleg sektor skal sikre rettferdig konkurranse, altså sikre «rutinane» (Sejersted 1978). Her er staten si oppgåve framfor alt å sikre rettferdig konkurranse. Dei ikkje-sosialistiske partia har trass det prinsipielle synet i praksis hatt ein pragmatisk praksis.

Er synet på staten si rolle framleis ein markør som skil venstre frå høgre i dei politiske programma? Under overskrifta «Næring: Arbeid og verdiskaping» har Ap tre synspunkt som går direkte på dette klassiske konfliktområdet. Det første av desse er å «beholde et sterkt statlig eierskap...». Det mest offensive kjem derimot i neste punkt som derfor skal siterast i sin heilskap: «Åpne for at staten etablerer eller kjøper seg inn i selskap der det er av stor strategisk interesse for Norge.» Dette punktet må vi sjå saman med det tredje, som er at det statlege eigarskapet skal brukast meir aktivt for «å fremme fellesskapets interesser knyttet til klima og bærekraft, lønns- og arbeidsvilkår, lokale ringvirkninger...».

Sp har konkrete forslag om oppretting av eit nytt selskap i form av eit statleg grønt investeringsselskap. Partiet vil også at statlege investeringsselskap skal gå inn som strategiske aktørar, og dei vil ha (re) etablering av ein ny statleg industribank. Sp vil også oppheve oppsplittinga og privatiseringa av jernbanetilbodet i Norge.

SV har programfesta oppretting av ein

statleg, grøn investeringsbank og oppskalering av det statlege investerings-selskapet Nysnø. Partiet har fleire andre forslag om oppretting av nye offentlege selskap som del av partiets grøne satsing, til dømes eit offentleg eigd hurtigbåt- og ferjeselskap, oppkjøp av verftsindustri, og å gå inn med statleg eigarskap i havvindinvesteringar. Partiet vil også endre både formålet og styringa av statlege selskap. Den overordna målsettinga skal vere å bidra til grøn omstilling, og det skal innførast ein regelmessig strategisk gjennomgang av eigarskapet i tillegg til eigarskapsmeldingar.

Høgre har tradisjonelt hatt som mål å redusere statleg og offentleg eigarskap i bedrifter. Seinast i inneverande program for perioden fram til 2021 er dette formulert slik: «Øke det private eierskapet i statlige selskaper der det er riktig for selskapet og samfunnet, og sikre at hovedkontorfunksjoner i strategisk viktige selskaper forblir i Norge.»

Utkastet til program for neste stortingsperiode er taust om statleg og offentleg eigarskap. Partiet grunngjev ikkje kvifor det ikkje lenger har målsettingar om å auke det private eigarskapet, trass i at lite eller ingenting har skjedd på det feltet dei siste fire åra.

Frp har eit overordna punkt om å «redu- sere det offentlege eigarskapet». Går vi inn i dei sektorane der det offentlege eigarska- pet er stort og dominerande, som olje og vasskraft, finn vi ingen konkrete forslag om privatisering.

Oppsummering: Offentleg eigarskap

På raudgrøn side er det i partiprogram- ma mange forslag om oppretting av nye offentlege eigde selskap. SV har flest forslag. Sp har forplikande og konkrete forslag. Ap har programpostar som viser at partiet nå er villig til på nytt å bli meir offensiv på dette feltet, men programpostane er lite konkrete. Partiet vil behalde sterkt offentleg eigarskap der vi alt har det, men avgrensar

seg til å «opne for» nye selskap. I motset- nad til dei to andre partia på raudgrøn side forpliktar heller ikkje partiet seg til å rever- sere privatiseringa innanfor jernbanen. Her er formuleringa «å sikre offentleg eigarskap og kontroll i jernbanesektoren». Offentleg eigarskap kan bety alt frå 100 prosent til minoritetsposisjon stor nok til å sikre kontroll mot utflagging. Partiet vil også stanse konkurranseutsettinga.

Dette er likevel programpostar som ein truleg må gå langt tilbake i tid for å finne like offensivt formulert i programma til Ap. Mange av dei nye forslaga til sterk og direkte offentleg intervensjon på raudgrøn side er knytt til miljøpolitikken. Den gjen- nomgåande satsinga som SV kallar *Grønn ny deal*. På raudgrøn side har både SV og Sp forslag om å opprette ein statleg grøn investeringsinstitusjon. SV føreslår dette som ein bank, Sp som eit investeringsselskap. SV supplerer med at partiet også vil styrke investeringsselskapet Nysnø. Gjen- nom dette vil Sp ha staten inn på eigarsida i større grad. Også Ap opnar for større stat- leg engasjement gjennom nyetableringar eller strategiske oppkjøp og å gjere større bruk av det statlege eigarskapet for å fremje klima og natur.

På blåblå side har Høgre valt å vere tau- se om utviklingsretning også når det gjeld offentleg eigarskap til bedrifter. Frp vil prinsipielt redusere det offentlege eigar- skapet, men forpliktar seg ikkje konkret gjennom dette partiprogrammet. Saman- liknar vi politikken på raudgrøn og blåblå side på dette feltet, er den store forskjellen at raudgrøn side nå går i retning av større innslag av offentleg eigarskap. Ap opnar prinsipielt for ei slik utvikling, men utan å vere konkret. Sp og SV har mange konkrete og forplikande forslag. På raudgrøn side er dette ei stor endring om vi samanliknar med Stoltenberg-leia regjeringar, spesielt den første mindretalsregjering hans som gjennomførte omfattande privatisering av statlege selskap.

Samanlikna med andre land har Norge eit omfattande offentleg eigarskap til bedrifter, også børsnoterte selskap. I lys av dette er det nesten ikkje forskjell på dei to regjeringsalternativa når det gjeld det etablerte eigarskapet. Forskjellen ligg i satsinga framover, der alle dei tre partia på raudgrøn side ser på auka offentleg eigarskap som ein framtidig politisk strategi. Også her er Ap til høgre for Sp med mindre konkrete og forplikande forslag.

Intervensjon III: Planlegging av nærings- og distriktsutvikling

Ein stor diskurs dei siste tiåra har gått på om politikken skal vere næringsnøytral eller om det skal peikast ut visse næringar, klynger av bedrifter eller teknologiar det skal satsast spesielt på. Dette er nær kopla på spørsmålet om det er marknaden eller politikarane som «veit best». Dette er ein relativt ny diskusjon som kom etter krisa på 1970-talet. Fram til da hadde det vore full politisk semje om å satse spesielt på industrien og andre eksportnæringar. Så viste det seg at verken fagfolk eller politikken på førehand såg at perioden for sysselsettingsvekst i industrien var over. Etter midten på 70-talet har industrisysselsettinga gått ned, medan tenesteytande næringar har hatt sterk vekst. Både i industri og tenesteyting har vi sett at det er både vekst- og tilbakegangsbedrifter i dei fleste sektorar. Det er altså vekstkraft på bedriftsnivå i dei fleste bransjar. Dette har vore eit hovudargument for at politikk og verkemiddel bør vere næringsnøytrale.

Arbeidarpartiet skriv innleiingsvis i denne delen av programmet følgande: «Vi vil legge til rette for mer industri i Norge, og vil gi norsk industri større plass i norsk arbeids- og næringsliv». På same måte er partiet tilbake til førølje-tida ved å ville satse på eksportnæringar utanom olje. Her er partiet konkret, og vil auke norsk eksport utanom olje og gass med 50 prosent innan 2030. Det blir også spesifisert

Etter midten på 70-talet har industrisysselsettinga gått ned, medan tenesteytande næringar har hatt sterk vekst.

korleis dette skal gjerast, nemleg satsing der eksportpotensialet er størst, industrielle partnarskap (med styresmaktene som part), verkemiddelforenkling og bruk av utanriks-tenesta.

Sp sitt forslag om å etablere eit grønt statleg investeringsselskap basert på grønt karbon er i hovudsak ei industrisatsing, likeeins forslaget om ein statleg industri-bank. Det stoppar ikkje her. Partiet har fleire satsingar som styrking av norsk forsvarsindustri og eigne stønadsordningar for mineralindustrien.

Ein merkbar skilnad på Ap og Sp sitt program er at Ap berre skriv om *statlege* satsingar. Sp har også fleire programforslag for fylkeskommunar og kommunar. Spesielt er det av interesse at partiet vil opne for at kommunane sjølve kan bestemme om dei vil ha turistskatt. Også innanfor fiske, havbruk og landbruk har Sp langt meir omfangsrike og detaljerte programforslag enn Ap. Mellom anna vil dei på nytt innføre nydyrkings-tilskot, og partiet vil også iverksette tiltak for å sikre desentralisert mottaksstruktur i fisket og å innføre eigarskapsavgrensingar i havbruksnæringa.

SV vil ha eit nasjonalt mål for industriell produksjon. Dette er sett til 20 prosent av verdiskapinga i 2040 – og da skal ikkje petroleumbasert industri vere med. På den andre sida vil partiet også ha spesielle tiltak for å sikre verftsindustrien, men da med omstilling til berekraftig produksjon. SV vil også ha ei sterk satsing på hydrogen, deriblant oppretting av eit statleg hydrogenselskap. Tilsvarande vil partiet ha ei satsing på bioteknologisk industri gjennom å etablere ei eiga tilskots- og finansieringsordning kalla BiNova (inspirert av Enova). Det heile

sumerar seg opp til at partiet også går inn for å etablere eit større nasjonalt program for avansert industriproduksjon. SV har målsettingar også for andre næringar enn industrien, men desse har ikkje kjenneteikn av så tunge satsingar.

Høgre sin politikk på dette feltet er kjenneteikna av indirekte måtar å intervernere på. Typisk er formuleringar av typen «legge til rette for». Det er likevel interessant å sjå om partiet framhevar næringar eller satsingar som det er spesielt viktig å legge til rette for. På det overordna nivået vil partiet satse spesielt på eksportbedrifter gjennom å etablere ein ny offensiv eksportstrategi i samarbeid med bedriftene. Høgre vil også «legge til rette for bruk av bioteknologi...». Det er under overskrifta «Næring i fjellet – industri, mineraler og bergverk» at partiet er mest spesifikt. Her er det kulepunkt både på å sikre konkurransekraft til norsk eksportindustri – spesielt den kraftkrevjande – og utvikling av det som blir kalla grøn mineralnæring. Ikkje minst har partiet eit konkret forslag om å støtte etablering av eit «toppindustriserer». Høgre har også eigne avsnitt i programmet om andre næringar enn industri – fiske og havbruk, landbruk, reiseliv og handel.

Frp vil generelt ha sterkare marknadsstyring, og har ingen spesielle tiltak for å satse på enkelt næringer. Samanlikna med andre parti skil dei seg likevel ut ved eksplisitt å satse på oljeutvinning også i framtida. Partiet vil opne for å auke oljeaktiviteten også på norsk sokkel utan samtidig å elektrifisere med straum frå land.

Oppsummering planlegging

Det kan sjå ut til at vi er tilbake til tida før 1970-talet med allmenn semje om å satse på industri som vekstnæring. Sp og SV har flest forslag om næringsretta satsingar. SV sitt program er gjennomsyra av den grønne profilen. Tida før 1970 var også kjenneteikna av vasskraftutbygging som stoppa opp etter

omfattande vern av resterande vassdrag. Nå opnar både Sp og Frp for kraftverk også i verna vassdrag. Dette heng saman behovet for meir kraft til nysatsing på industri. Det er ikkje desse to partia som er mest opptekne av straum til elbilar for å kvitte seg med diesel.

Arbeidarpartiet er også tilbake til industrisatsinga som kjenneteikna tiåra etter krigen. Rett nok er det nå gjennom «tilrettelegging» som hovudstrategi, men at også statleg eigarskap skal kunne brukast. Like interessant er det at perioden for næringsnøytral politikk også ser ut til å vere over i dette partiet. Sjølv om Høgre er eit generelt «tilretteleggingsparti» er det grunnlag for å seie at næringsnøytralitet heller ikkje er overordna i dette partiet.

Samla sett er det ei forsiktig vending bort frå rein marknadsstyring av næringsutviklinga til at dei politiske partia vil satse på spesielle næringar og teknologiar. Alle partia har ei rekkje programpostar der dei vil gjere alle satsingar grønare. Dette gjeld også Frp, men dette partiet tek også kraftige atterhald gjennom formuleringa: «Fremskrittspartiet skal kjempe mot grøn sosialisme, der klimapolitikken brukes til å hente ut mer penger fra folk sine lommebøker.»

Distriktsutvikling

Den bedrifts- og næringsretta distriktspolitikken inkluderer to nokså forskjellige politikkområde. Det er på den eine sida «den distriktspolitiske ekstrainsatsen», ofte kalla den «vesle» distriktspolitikken. Dette er verkemiddel som berre kan brukast i det distriktspolitiske verkeområdet, differensiert etter graden av distriktsproblem. Det absolutt største av desse verkemidla er den regionalt differensierte arbeidsgjevaravgifta. Så kjem verkemidla som regionalpolitisk avdeling i KMD har budsjettansvar for. Desse blir fordelt vidare til fylkeskommunar, Innovasjon Norge og SIVA. Dette blir kalla «den vesle distriktspolitikken» fordi beløpa i både

avgiftstap og statsbudsjettet er små i høve til sektorpolitikken, til dømes det kommunale inntektssystemet, jordbrukspolitikken og sektorpolitikken til staten.

I programutkastet til Ap er det ingen forslag om å auke løyvingane knytt til den distriktspolitiske ekstrainsatsen, bortsett frå å vidareføre ordninga med differensiert arbeidsgjevaravgift. Partiet skriv at deira svar på den auka sentraliseringa er «en sektorovergripende distriktspolitikk». Hovudgrepet for å få dette til, ser ut til å vere å utvikle «regionavtaler» mellom staten, kommunar og regionar. Desse avtalene skal sikre vekst og utvikling overalt. Partiet vil også samle ulike offentlege tenester slik at fagmiljøet blir større sjølv om kvar einskild etat er liten. Ap har også ei spesiell område-satsing for Nord-Norge i programmet sitt. Det spesielle med partiet er at ei rekke punkt og tiltak frå programutkastet er trekt ut og samla til eit eige distriktspolitisk program eller distriktspolitisk satsing.

Også SP vil vidareføre og styrke den differensierte arbeidsgjevaravgifta, men har ingen forslag om å styrke dei bedriftsretta løyvingane som investerings- og bedriftsutviklingstilskot, kommunale næringsfond osv. Derimot satsar partiet på nedsetting av skattar og avgifter. Heilt nytt er forslaget om å differensiere selskaps-skatten slik at bedrifter i distrikta betalar mindre skatt. Det andre nye frå partiet er «bygdevekstavtaler» etter mønster frå byvekstavtalene. Det går ikkje fram om dette er næringsretta verkemiddel, heller ikkje om det er verkemiddel eksklusivt for bygder innanfor det distriktspolitiske verkemiddelområdet. I motsetnad til Ap og Sp har SV ei rekke forslag om auka løyvingar til den distriktspolitiske ekstrainsatsen. Det gjeld både utviding og sterkare gradering av den differensierte arbeidsgjevaravgifta, og det gjeld heile rekka av bedrifts- og samfunnsutviklingstiltak inkludert styrking av kommunale næringsfond og næringshageprogrammet til SIVA.

Høgre brukar ikkje ordet distriktspolitikk i sitt program, men behandlar politikkfeltet blant anna under overskrifta «Levende bygder og byer – næringsutvikling i hele Norge». Her har også H eit punkt som heiter «oppretholde en differensiert arbeidsgjevaravgift». Partiet vil også desentralisere statlege arbeidsplassar, men seier ikkje om desse arbeidsplassane skal lokaliseras i det distriktspolitiske verkeområdet. Elles er programmet taust om dei bedrifts- og næringsretta verkemidla i distriktspolitikk, næringshagar, kommunale næringsfond osv.

Heller ikkje Frp har distriktspolitikk som ein del av programmet under overskrifta *Verdiskaping i hele landet*. Her er formuleringa at næringslivet i distrikta skal utviklast via dei generelle rammevilkåra. Partiet har også eit eige punkt om at det skal brukast andre verkemiddel enn subsidiar overfor næringslivet. Som det einaste av desse partia er det også taust om den differensierte arbeidsgjevaravgifta.

Verkemiddel: Frå tilskot til avgiftslette

Det er tre store politikkområde som er analysert i denne artikkelen og med den bedriftsretta distriktspolitikk som eit eige deltema. Det kan lett argumenterast for at andre vinklingar, intervensjonstypar, politikkområde og tema er minst like viktige.

Eit stort og viktig område eg kunne ha prioritert er nettopp skatte- og avgiftsverkemiddel i nærings- og distriktspolitikk som alternativ til meir direkte intervensjon gjennom løyvingar over budsjettet. Langtidstrenden på dette store og viktige området er eintydig. Det har vore ein overgang frå styring av utviklinga gjennom målretta løyvingar over budsjett til skatte- og avgiftslette. Her er distriktspolitikk det store dømet. Avgiftstapet frå den differensierte arbeidsgjevaravgifta er nå ti gongar større enn dei målretta løyvingane over statsbudsjettet til oppstartings- og investeringstilskot, trass i

at evalueringane har rekna tilskota for mest treffsikre og kostnadseffektive. I nærings- og innovasjonspolitikken er det direkte næringsnøytral skattelette som er dominerande, medan så å seie all direkte støtte til bedrifter og bransjar slik vi hadde det fram til 1980-talet, er heilt borte. I innovasjonspolitikken er det SkatteFUNN-ordninga som reiser med milliardane, ei ordning som klart har kome dei sterkaste bedriftene og regionane til gode i motsetnad til Distriktskattelova (avvikla på 90-talet) som kanaliserte kapital frå kapitalrike til kapitalfattige regionar.

Det er partipolitiske skilje innanfor denne langsiktige hovudtrenden. SV har framleis programfesta tilskot som verkemiddel i distriktspolitikken. Sp er todelt. På den eine sida er partiet eit skatte- og avgiftsletteparti. På den andre sida er partiet også villig til å bruke direkte løyvingar over statsbudsjettet til nye statsbedrifter. Den same todelinga kjenneteiknar Ap. Høgre og Frp har klart avgifts- og skattelette som heilt dominerande politikk. På skatte- og avgiftsfeltet er det i desse partiprogramma også nokre eksempel på ny skattlegging. Det gjeld spesielt naturressursskatt. Og Sp opnar for lokal turistskatt.

Tre sentrale politikkområde: Kva skil dei to regjeringsalternativa?

Programma til dei politiske partia for perioden 2021–25 er «i prosess» og vil først bli vedteke på landsmøta til våren. Etter at programutkasta er lagt fram, har endringar skjedd både gjennom høyringsprosessar, innspel frå partimedlemmar og utspel frå partitoppene i den løpande debatten. Tanken bak denne artikkelen er at programutkasta likevel samla sett viser kvar både enkeltparti og blokkene står og går. Med utgangspunkt i ei blanding mellom økonomiteoretisk og ideologisk analyse er programma analysert ut frå tre hovudretningar eller val som partia kan gjere.

Valet mellom kva som skal vere private gode som blir styrt gjennom prisar, og kva som skal vere gratis gode finansiert over offentlege budsjett, viser eit klart skilje mellom det raudgrøne og det blåblå regjeringsalternativet. Det blåblå er i større grad enn dei raudgrøne opne for at private kan drive barnehagar, helsetenester og utdanning som vanlege bedrifter. Dei blåblå vil tillate at dei private bedriftene skal kunne organisere seg i konsern, vere ein del av den globale økonomien og ta ut profit.

Dei offentleg finansierte tenestene skal i dei blåblå partiprogramma likebehandle offentlege og private aktørar. Kor mye det vil ha å seia på kort sikt er vanskeleg å føreseie. Men på lang sikt vil dette gjø meir privatisering fordi utgangspunktet har vore offentleg drift/tilbod. Forskjellen mellom dei to alternativa blir mindre og meir uklar fordi Ap på raudgrøn side ofte aksepterer å organisere offentlege tilbydarar som private føretak med stykkprisfinansiering og økonomiske resultatmål, det eg i artikkelen har kalla marknadsimitering.

Den andre politiske skiljelina vi analyserte (Intervensjonstype II), var om staten eller offentleg sektor elles skal eige og drive selskap av ulike slag i eigen regi. Her fann vi eit stort skilje mellom blokkene når det gjeld oppretting av nye offentleg eigde selskap. På raudgrøn side er det forslag om å etablere mange nye selskap med statleg eigarskap. Dei fleste nye selskapa er knytt til det som blir kalla «det grøne skiftet». På blåblå side er det i partiprogramma ingen forslag om nye offentleg eigde selskap.

Derimot er det ikkje eit tilsvarande skilje mellom dei to politiske blokkane når det gjeld det store og tunge statlege eigarskapet i eksisterande næringsliv. Frp har eit mål om å redusere det statlege eigarskapet. Høgre har ikkje eingong dette som målsetting i programmet sitt. På raudgrøn side opnar også Ap nå for å auke statleg eigarskap på nytt. Det er dette partiet som har privatisert mest dei siste 20 åra. Ei forklaring på at det

nå er så små politiske skilje på dette området er den statlege eigarskapspolitikken. I den skal staten som eigar av forretningsmessige selskap generelt og børsnoterte selskap spesielt, forplikta seg til ikkje å ta andre omsyn enn det private eigarar av selskapet er tent med. Både dei raudgrøne regjeringane og Solberg-regjeringane har saldert budsjetta sine gjennom slike uttak av profitt. Formålet med statlege selskap har vore formulert på omtrent same måte – høgst mogleg avkastning over lengre tid – frå både den første raudgrøne regjeringa (St.meld. nr. 13 2006–2007) og den siste blåblå regjeringa (Meld. St. 8 2019–2020). EØS-avtala gjer at staten normalt ikkje vil bruke eigarskapet sitt til andre føremål enn kommersielle, presiserer den siste av desse stortingsmeldingane.

Den siste delen av analysen (Intervensjon III) viser mindre klare skiljeliner mellom dei to regjeringsalternativa. Det viktigaste funnet er at alle partia har gått tilbake til den «gamle» satsinga på industrien som vekstsektor. Det som skil partia, er i kva grad den nye industrisatsinga berre skal vere oljeavhengig og landbasert industri eller om vi også i lang tid framover skal gjere den oljeutvinningsbaserte industrien meir akseptabel som del av det grøne skiftet. På dette siste feltet skil Frp seg klart ut ved også å ville forsere leitinga etter olje for å forlengje oljealderen.

I denne artikkelen har det ikkje vore rom for å samanlikna partiprogramma med dei føregåande programma. Det har vore ein vanleg analyse blant kommentariatet at Ap både har teke minst eit skritt til venstre – og at partiet har teke opp kampen med Sp om distriktsveljarane. I eit lengre utviklingsløp er det likevel ingen tvil om at heile dette politiske landskapet har utvikla seg i ei retning med mindre ambisjonar om samfunnsstyring og meir makt til marknaden. Eit illustrerande døme på dette er overgangen frå at regjeringane utforma ein plan eller eit program for framtida gjennom

dei ambisiøse «langtidsprogramma», til at langtidsutviklinga nå blir skissert som ein «lagnad» gitt ulike alternativ og føresetnader. Namnet på dokumentet har nå vorte *Perspektivmeldinga* og det har vorte meir og meir uklart om dette seier noko om plan og retning eller om det er partipolitisk nøytral scenariotenking.

Samanfatting

Kommunevalget i 2019 gav ein dramatisk vekst til Sp, noko som vart tolka som eit opprør mot sentralisering. Regjeringa tok dette alvorleg og sette ned to utval som skulle gjere analysar og kome med forslag til tiltak. Båe utvala rapporterte i løpet av hausten 2020. Distriktsnæringsutvalet (NOU 2020: 12) skulle kome med forslag til nye bedriftsretta verkemiddel, men var så forsiktig med tilrådingar at ingenting har fått merksemd etterpå. Utvalet kom ikkje med eit einaste større grep for å styrke verkemiddelbruken eller verkemiddelapparatet. Demografiutvalet (NOU 2020: 12) kom med langt sterkare innspel, men mandatet deira var ikkje å kome med tiltak retta mot distriktsnæringslivet. Dette utvalet skisserte ei dramatisk utvikling i distrikta dersom sterke verkemiddel ikkje blir teke i bruk. Samla sett gav regjeringa desse utvala eit mandat og samansetting som gjorde at det kom lite bedriftsretta distriktspolitikk ut av det. Det som overraskar mest på dette feltet er at Sp ikkje har utvikla eit eige program for distriktspolitikken og heller ikkje har forslag til større løyvingar eller andre tiltak. Derimot har partiet tent på det partiet har kalla kampen mot sentraliseringsreformer. Det ser ut til å vere manglande distriktspolitikk i andre parti og ikkje eigen politikk som har gjort at Sp har fått sakseigarskap til distriktspolitikken.

I motsetnad til distriktspolitikken har alle partia mange forslag til politikk knytt til det grøne skiftet. Vi ser at verkemiddel og tiltak i stor grad har henta analysane sine

frå teorien om marknadssvikt. Marknadssvikt krev intervensjon, men intervensjonen kan gjerast på ulikt vis. Ta dømet med å redusere CO₂. På dette feltet har bruk av marknadsmekanismane vore dominerande gjennom å gjere det dyrare å sleppe ut CO₂. Alternativ til dette er enten å bruke lovverk eller modellar for toparts- eller trepartssamarbeid. Det er innanfor klimapolitikken og andre delar av det grønne skiftet vi ser visse endringar i retning av sterkare former for intervensjonisme i dei politiske programma. Det er krav om å stoppe opp med leitinga etter olje, verne visse felt for leiteboring, pålegg om elektrifisering osv. Det er også på dette politikkområdet at dei raudgrøne partia opna for sterkare statsintervensjonisme gjennom etablering av nye statsselskap.

Det er tre politikkindringar som ser ut til å kjenneteikne partiprogramma så langt. Det eine er at alle partia er tilbake til den gamle strategien med satsing på industrien som vekstsektor. Det andre er at alle partiprogramma bortsett frå Frp har mange tiltak og omtale av behovet for eit grønt skifte. Det tredje er at dei raudgrøne partia har mange forslag til å etablere nye statsselskap for å nå målsettingane om reindustrialisering og for å få til det grønne skiftet. Det manglar likevel mykje på at det lyser store grep og visjonar over forslaga om ein meir aktiv stat. Vi ser ikkje slik sterk grunngeving som den store internasjonale gurun Mazzucato (2015) løftar fram i boka *The entrepreneurial State* der ho argumenterer for at jamvel i USA er det staten som har stått for dei store investeringane som har gitt internettrevolusjonen. Vi ser heller ikkje vilje til å bruke alle staten sine eigarskap til samordna løft slik vi såg det på syttitalet da Ap arbeidde med ein modell for å etablere eit holdingselskap for statsindustrien (Tveite 1993). I staden for sjølvstendige aksjeselskap, skulle statsbedriftene samordnast i

eitt selskap som kunne drive samordna samfunnsplanlegging.

Strategien forsvann i høgrebølga på åttitalet. Dersom statsselskapa skal agere som vanleg private selskap slik eigarskapspolitikken er i dag, er det kanskje ikkje noko å oppnå? Svaret på dette ligg i spørsmålet om kva handlingsrom vi har innanfor EØS-avtala. Stortingsmeldingane om eigarskapspolitikken er innom problemstillinga, men berre overflatisk. I partiprogramma blir dette heller ikkje problematisert. Til dømes ser vi ikkje frå programma om SV og Sp – som vil avvikle EØS-avtala – vil bruke dei nye statsselskapa på ein måte som utfordrar statsstønsregelverket vi er underlagt.

Det vi veit, er at Norge ikkje har utnytta handlingsrommet i distriktspolitikken. Berre SV ser ut til å ville fylle dette handlingsrommet, men heller ikkje dette partiet har forslag til verkemiddel som utfordrar rammeverket. Det største verkemiddelet i distriktspolitikken, den differensierte arbeidsgjevaravgifta, er eit stort døme på konsekvensane av mangel på nøktern analyse av kva som er utanfor og kva som er innanfor avtala. Norge hevda at verkemiddelet var problematisk, men faktum var at verkemiddelet vart sett ut av spel i fleire år på grunn av at det vart reist tvil om det. Tilsvarende har vi ikkje analysar av handlingsrommet i næringspolitikken. Mangel på slike analysar råkar spesielt partia på raudgrøn side fordi dei gjerne vil bruke staten meir aktivt. Dette har nå kome fram i lyset, og også Ap har sagt seg villig til å greie ut dette dersom det blir raudgrønt fleirtal.

På raudgrøn side kan det sjå ut til at Ap og Sp har skifta plass på venstre-høgreaksen. Dette kan vere eit resultat av at Ap kjenner seg så forplikta av EØS. Ap tek i mindre grad oppgjer med NPM, altså marknadsetterlikning i styring av offentlig sektor. Båe partia er villig til å bruke offentlig eigarskap til omstilling og fordeling, men Sp er mest konkrete. Det er vilje

² Dag og Tid nr. 10/2021.

til å planlegge for det grønne skiftet i alle partia med unntak av Frp. Verkemidla er klart sterkare på raudgrøn side med etablering av nye statsbedrifter for å oppnå omstilling. Same mønster ser vi for industripolitikken. Alle partia går inn for reindustrialisering, men dei raudgrøne intervenerer sterkast og har dei klaraste målsettingane.

Det er eit markert skilje mellom raudgrøn og blåblå side om vi les programma som ideologiske markeringar. Dersom vi derimot samanliknar konkrete forslag til praktisk politikk, blir skilja mindre klare

mellom dei partia som ligg nærast kvarandre. Det er nå Ap og Høgre som er «sentrumspartia» på dei politikkområda som er analysert i denne artikkelen. Grunnen til at det er vanskeleg å skilje partia er at Ap ikkje tek noko oppgjær med fortida si på store felt som føretaksmodellen i helsesektoren og privatisering av store statsselskap. Høgre har eit partiprogram nesten blotta for konkret politikk. Dei prøver å bli «partiet for alle» som Jon Hustad skreiv i ein analyse av programmet.²

LITTERATURLISTE

- Bukve, O., Glosvik, Ø. & Teigen H. (1995). *Kommunalt tiltaksarbeid 1995*.
Forskningsrapport nr. 2/1995. Lillehammer: Høgskolen i Lillehammer.
- Chang, H.J. (1996). *The political economy of Industrial Policy*. London: Macmillan.
- Cornes, R. & Sandler, T. (1996). *The Theory of Externalities, Public Goods, and Club Goods*. New York: Springer.
- Ferguson, P. and Ferguson, G. (1994). *Industrial Economics. Issues and Perspectives. Second Edition*. London: The Macmillan Press LTD.
- Friedman, M. (1962). *Capitalism and Freedom*. Chicago: University of Chicago Press.
- Grønlie, T. (1989). *Statsdrift. Staten som industrier i Norge 1945–1963*. Oslo: Tano.
- Hagen, K.P., Heum, P., Haaland, J.I., Midelfart Knarvik, K.H., Norman, V.D. & (2002). *Globalisering, næringslokalisering og økonomisk politikk*. Fagbokforlaget.
- Hayek, E.A (1973). *Law, Legislation and Liberty*. Chicago: University of Chicago Press.
- Hodne, F. (1981). *Norges økonomiske historie 1815–1970*. Oslo: Cappelen.
- Johansen, L. (1967). *Offentlig økonomikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Johannesen, I. (1980). *Mot et industripolitisk system i fylkeskommunene*. Bergen: Hovudoppgåve UiB.
- Kleppe, P. (2003). *Kleppepakke. Meninger og minner fra et langt politisk liv*. Oslo: Aschehoug.
- Mathisen, L. (1996). *Mot en ny næringspolitikk*. I Normann, V. (red.) *Næringspolitikk og økonomisk utvikling*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Meld. St. 39 (2012–2013). *Mangfold av vinnere*. Oslo: Nærings- og handelsdepartementet.
- Meld. St. 27 (2016–2017). *Industrien – grønnere, smartere og mer nyskapende*. Oslo: Nærings- og fiskeridepartementet.
- Meld. St. 8 (2019–2020). *Statens direkte eierskap i selskaper. Bærekraftig verdiskaping*. Oslo: Nærings- og fiskeridepartementet.
- Jacobsen, E.W. og Reve, T. (2006). *Norsk næringspolitikk: Næringsnøytralitet eller klyngepolitikk*. I Spilling (red.). *Kunnskap, næringsutvikling og innovasjonspolitik*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Jensen, Bjarne (2017) *Offentlig eller privat drift av fellesgoder – hva lønner seg?* Fagbladet Samfunn og økonomi 2/2017.
- Jensen, B., Antonsen, S, Erichsen, A. B., Voldnes, F, Schade, S og Høin, G. (2018). *Kommersialisering av fellesgodene. Virkninger på skatteinntekter, lønn og samfunnsøkonomiske kostnader*. Høgskolen i Innlandet. Skriftserien nr. 2 2018
- Norman, Victor D. (2004). *Blue notes. Politikens paradokser*. Bergen: Vigmostad og Bjørke.
- Frisch, R. (1995). *Troen på nøkken*. Oslo: Universitetsforlaget.
- NOU 1989:5. *En bedre organisert stat*. Oslo: Forbruker- og administrasjonsdepartementet.
- NOU 1991:28. *Mot bedre vitende*. Arbeids- og administrasjonsdepartementet.
- NOU 1996: 23. *Konkurransen, kompetanse og miljø – Næringspolitiske hovedstrategier*. Oslo: Nærings- og energidepartementet.
- NOU 2013: 2. *Hindre for digital verdiskaping*. Oslo: Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet.
- NOU 2020: 12. *Næringslivets betydning for levende og bærekraftige lokalsamfunn*. Oslo: Nærings- og fiskeridepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Perroux, F. (1955). *Note on the Concept of Growth Poles. Economic Applique, Serie D, bd. 8*.
- Sejersted, F. (1978). *Rettsstaten og den selvdestruerende makt*. I Slagstad, R. (red.). *Om staten*. Oslo: Pax forlag.
- Slagstad, R. (1998). *De nasjonale strategier*. Oslo: Pax forlag.
- St.meld. nr. 13 2006–2007. *Et aktivt langsiktig eierskap*. Oslo: Nærings- og handelsdepartementet.
- Teigen, H. (1999). *Regional økonomi og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Teigen, H. (2012). *Distriktpolitikk gjennom 50 år*. Nytt Norsk Tidsskrift 2/12, årgang 29.
- Teigen, H. (2017). *Automatic Stabilization and the Active State*. I Veggeland Noralv (red.) *Administrative Strategies of our Time*. Nova Science Publishers, Inc. 2017.
- Teigen, H. (2019). *Distriktpolitikens historie i Norge*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Tveite, T. (1993). *Løve og skinnfell. En analyse av Statlig Forvaltningsselskap for Industri 1965–1981 (LOS-notat)*. Bergen: Universitetet i Bergen.
- Østerud, Ø. (1979). *Det planlagte samfunn. Om sentralplanleggingens fremvekst og grenser*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.