

NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER
NOU 1996:23

Konkurranse, kompetanse og miljø

Næringspolitiske hovedstrategier

Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 19. mai 1995

Avgitt til Nærings- og energidepartementet 30. august 1996.

STATENS FORVALTNINGSTJENESTE
STATENS TRYKNING

OSLO 1996

Til Nærings- og energidepartementet

Regjeringen oppnevnte ved kongelig resolusjon av 19. mai 1995 et utvalg som skulle komme med tilrådninger til utformingen av en framtidig, helhetlig næringspolitikk. Utvalget legger med dette fram sin innstilling.

Oslo, 30. august 1996

Arent M. Henriksen leder
Inger-Berit Andersen
Borghild Holen
Leiv L. Nergaard
Tor Andersen
Finn Kristensen
Jon Nicolaisen
Benedicte Berg Schilbred
Hans Lødrup
Wiktor Sørensen
Gro Brækken
Trond F. Mellingsæter Sekretariatsleder
Ellen Cathrine Rasmussen
Marit Svensgaard
Aarne Ø. Røvik
Jan-Reinert Kallum

Del I
Sammendrag og grunnlag

KAPITTEL 1

SAMMENDRAG

1.1 HOVEDUTFORDRINGER FOR NORSK NÆRINGSLIV

Verdiskapingen i samfunnet skjer i næringslivet, i offentlig sektor og i husholdningene. Næringslivet står for den delen av verdiskapingen som danner det økonomiske grunnlaget for aktivitet i andre deler av samfunnslivet. For myndighetene er det viktig å vurdere bedriftenes rammevilkår i lys av sentrale utfordringer som samfunnet vil møte de nærmeste tiårene:

- En økning i andelen eldre i befolkningen omkring år 2010, og en forventet nedgang i statens petroleumsinntekter, gjør det til en hovedutfordring å øke verdiskapingen i Fastlands-Norge for å opprettholde et inntektsgrunnlag som trygger velferden.
- Hensynet til miljøet og framtidige generasjoner gjør det nødvendig med en omlegging av dagens forbruks- og produksjonsmønstre.
- Vekst i arbeidsstyrken de nærmeste 10-15 årene vil kreve en betydelig tilvekst i antallet nye arbeidsplasser for å nå målet om full sysselsetting.

Disse utfordringene gjør at kravene til verdiskaping vil øke. Samtidig blir rammene omkring verdiskapingen mer krevende. Rammebetingelsene for norske bedrifter er i sterk endring. Ny teknologi, nye etterspørselsmønstre og nedbygging av handelshindre gir økt konkurranse, - også på områder der konkurransen fram til i dag har vært svak.

Bedriftene skal skape verdier innenfor de rammebetingelsene som blant annet næringspolitikken fastsetter. Næringspolitikken må innrettes slik at det blir mulig og hensiktsmessig for bedriftene å bidra til å nå de overordnede målene som myndighetene har satt for utviklingen i samfunnet, blant annet når det gjelder full sysselsetting, økt verdiskaping og en bærekraftig utvikling.

Utvalget har identifisert fem hovedutfordringer for samfunnet og for norsk næringsliv i årene som kommer:

- en *velferdsutfordring*
- en *miljøutfordring*
- en *sysselsettingsutfordring*
- en *konkurranseutfordring*
- en *teknologiutfordring* .

Med utgangspunkt i de fem hovedutfordringene har utvalget samlet seg om *tre hovedstrategier* for næringspolitikken:

1. En strategi for *økt konkurransekraft*
2. En strategi for *høyere kompetanse* og *økt innovasjon*
3. En strategi for mer *miljøvennlig* produksjon og distribusjon

Disse strategiene er omtalt i *"SAMMENDRAG"* i kapittel 1.3.

Samlet sett krever utfordringene og en vellykket gjennomføring av strategiene en generell positiv holdning til næringsvirksomhet i samfunnet.

1.1.1 Velferdsutfordringen

Den norske og skandinaviske velferdsmodellen bidrar til trygghet for den enkelte og til en rettferdig fordeling av godene i samfunnet. Et samfunn som er preget av rettferdighet, like rettigheter og trygghet, forebygger og demper sosiale konflikter. Samtidig er det viktig å sikre en høy yrkesdeltakelse, slik at en stor del av samfunnets menneskelige ressurser kommer til nytte i verdiskapingen.

Velferden i Norge er bygget opp gjennom lange perioder med full sysselsetting, og relativt høy økonomisk vekst de siste 50 årene. Det har vært mulig å frigjøre ressurser til utbygging av det sosiale tjenesteapparatet og til å omfordele mer av verdiskapingen. De offentlige utgiftene til formål som helse, undervisning, sosial trygd og velferd har økt kraftig som andel av samlet verdiskaping (BNP).

Petroleumsvirksomheten har fått en dominerende stilling i norsk økonomi. Utvinning av olje og gass gir en merinntekt som er større enn det som er nødvendig for å betale for arbeids- og kapitalinnsatsen. En stor del av denne merinntekten tilfaller staten. *Derfor har det vært mulig å finansiere økte offentlige utgifter i Norge uten en tilsvarende økning i tradisjonelle skatter og avgifter.* Det oljekorrigerte underskuddet på statsbudsjettet er anslått til 32 milliarder kroner i 1996. Så sent som i 1995 gikk nesten alle inntekter fra petroleumsvirksomheten med til å dekke statens løpende utgifter [1].

Petroleumsvirksomheten står også for en betydelig andel av norsk eksport (om lag 30-35 prosent). *Det betyr at Norge på kort sikt kan klare seg med mindre eksport fra andre næringer, og med mindre produksjon i importkonkurrerende næringer.* Fra det tidspunktet petroleumsvirksomheten går over fra en høstingsfase til en nedbyggingsfase, må disse inntektene erstattes med andre inntekter. Dette kan bare skje ved at det øvrige næringslivet utvikler tilstrekkelig produksjonskapasitet og konkurransedyktighet. Grunnlaget for dette næringslivet må legges i dag, mens vi fortsatt har handlefrihet.

- Norsk økonomi er imidlertid sårbar selv for kortsiktige fall i prisen på olje og gass eller i kursen på amerikanske dollar, fordi dette slår sterkt ut i driftsbalansen med utlandet og i statens inntekter.

- I dag står petroleumsvirksomheten for om lag 15 prosent av samlet verdiskaping i Norge. Anslag for den framtidige utviklingen indikerer at denne andelen kan bli redusert til om lag 9 prosent i år 2010, og om lag 3 prosent i år 2030.

Disse framskrivingene er svært usikre, og utvalget viser til at tidligere anslag for omfanget av petroleumsvirksomheten har vist seg å ikke fange opp viktige trekk ved den senere utviklingen. Det er imidlertid overveiende sannsynlig at veksten i petroleumsvirksomheten vil avta i tiden som kommer. Investeringene i petroleumsutvinning og rørtransport har avtatt siden 1993.

Norge vil i de nærmeste årene hente store inntekter fra de investeringene som er gjort i petroleumsvirksomheten. Både for næringslivet og for samfunnet for øvrig er det viktig hvordan disse inntektene forvaltes.

Det er to hovedgrunner til dette:

1. Utviklingen i befolkningens aldersmessige sammensetting vil føre til at antall pensjonister vil øke sterkt fra om lag år 2010. Disse pensjonistene vil ha tjent opp høyere tilleggspensjoner enn dagens pensjonister, og de samlede utgiftene til omsorg og pleie vil ventelig bli høyere enn i dag.Fordi Folketrygden i hoved-

1. I 1995 var det oljekorrigerte underskuddet på statsbudsjettet: 34 436 mill. kr. Statens nettoinntekter fra petroleumsvirksomheten var 38 520 mill. kroner.
Kilde: St. meld. nr. 2 1995-96: Revidert nasjonalbudsjett 1996.

sak finansieres gjennom årlige bevilgninger over statsbudsjettet, vil de økte pensjonsutbetalingene føre til at statens finansieringsbehov øker, med mindre andre utgifter reduseres tilsvarende. Det vil i tillegg være færre yrkesaktive bak hver pensjonist. Denne store finansieringsoppgaven er omtalt i flere offentlige dokumenter, blant annet i St.meld. nr. 35 (1994-95) «Velferdsmeldingen.» *Utover i neste århundre vil Folketrygdens utgifter fortsette å øke utover veksten i bruttonasjonalproduktet, mens petroleumsvirksomheten gradvis trappes ned. Dette understreker betydningen av å ha finansielle reserver og økonomisk handlefrihet.*

2. Innenlands bruk av økte petroleumsinntekter kan bidra til en pris- og kostnadsvekst som vil svekke konkurranseevnen til det øvrige næringslivet. Erfaringene fra 70- og 80-tallet var at mange arbeidsplasser som skapes gjennom perioder med sterk vekst i den innenlandske etterspørselen, ikke kan opprettholdes når konjunkturene snur.I et lengre perspektiv vil sterk vekst i den innenlandske etterspørselen som følge av bruk av økte oljeinntekter føre til at industrien og øvrig konkurranseutsatt virksomhet blir bygget ned. Dermed går framtidig vekstpotensiale i fastlandsøkonomien tapt.

1.1.2 Miljøutfordringen

Naturmiljøet setter grenser for all menneskelig aktivitet. Etter 1950 har verdens samlede produksjon av varer og tjenester vokst med i gjennomsnitt 4 prosent hvert år. I samme periode er verdens befolkning mer enn fordoblet. For hvert menneske er verdiskapingen økt med om lag 1,5 prosent årlig i denne perioden. Men fordelingen av ressurser og verdier er skjev, både mellom land og i land.

Den sterke veksten har på flere områder hatt negative konsekvenser for miljøet, både lokalt, regionalt og globalt. Men veksten har også bidratt til å redusere enkelte miljøproblemer, ved at det er skapt økonomisk grunnlag for å utvikle miljøvennlig teknologi og redusere miljøforringende aktiviteter.

Det er behov for å endre sammensettingen i veksten, slik at det kan skapes mer bærekraftige forbruks- og produksjonsmønstre. Utvalget legger til grunn målene om en bærekraftig utvikling fra Verdenskommisjonen for miljø og utvikling. Bærekraft innebærer krav til omstillinger, og er til syvende og sist et globalt fellesansvar. Dette fellesansvaret utløser krav om handling i alle land. Handlingsmønstrene må imidlertid gi de ønskede resultater, og være forenlige med andre overordnede mål for utviklingen av samfunnet.

I denne prosessen er medvirkning fra bedriftene helt nødvendig. Bedriftenes valg av råvarer, produksjonsprosesser, styringsformer, driftsformer og typer av produkter bestemmer for en stor del hvordan samfunnet bruker sine ressurser og påvirker naturmiljøet. Motsatt må bedriftene treffe sine valg innenfor rammene av de krav som myndighetene fastsetter, og i samsvar med forbrukernes preferanser.

Utvalget ser på miljøutfordringen som et positivt krav til kreativitet, innovasjon og effektiv ressursbruk. Norsk næringsliv har gjennom de siste årene oppnådd mange svært gode miljøresultater, ikke minst når det gjelder utslipp. Avfallsstoffer omgjøres i økende grad til produkter. Modernisering av produksjonsutstyret gir betydelige miljøgevinster. Gjennom opplæring og motivering av egne ansatte bidrar næringslivet til kompetanse og innsats i miljøarbeidet. Utvalget viser også til at industrien på en rekke områder har klart å få til store reduksjoner av utslipp samtidig som produksjonen har økt. Dette viser at løsning av miljøproblemer kan gi mer rasjonell drift og åpne muligheter for ny næringsvirksomhet.

Alle norske bedrifter med fare for store forurensende utslipp og avfallsproblemer må rette seg etter utslippskrav fra forurensningsmyndighetene. Norge har dess-

uten i sterkere grad enn andre land tatt i bruk økonomiske virkemidler i miljøpolitikken. Disse virkemidlene omfatter tilskudd, garantier for lån, miljøavgifter og pante- og returordninger.

Miljøutfordringen er et krav til samfunnet og næringslivet om å utnytte ressursene mer effektivt. I mange tilfeller vil mer miljøvennlig produksjon både innebære reduserte kostnader for bedriftene og større velferd for samfunnet. Det økende kravet til å vurdere bedriftenes produkter under et samlet, livssyklus perspektiv, representerer nye muligheter for de bedrifter som forholder seg offensivt til dette perspektivet.

I andre tilfeller fører økte miljøkrav til økte kostnader og behov for omfattende omlegginger av produksjonen. I slike tilfeller er det viktig at myndighetene legger opp til en langsiktig og forutsigbar politikk som er kostnadseffektiv, og som ikke fører til urimelige konkurranseulemper i forhold til næringslivet i andre land.

Fordi miljøkravene også skjerpes i de landene Norge konkurrerer med, foreligger det en sterk sammenheng mellom miljøutfordringen og konkurranseutfordringen. Norsk næringsliv har ligget langt fremme i miljøarbeidet. Dette er et fortrinn som må bevares. Utvalget mener derfor at norsk næringsliv vil være tjent med å satse enda sterkere på å ivareta miljøhensyn.

1.1.3 Sysselsettingsutfordringen

Fram til år 2010 vil arbeidsstyrken i Norge vokse med om lag 200.000 personer. I dag har vi en åpen arbeidsledighet noe under 100.000 personer, og det er nesten like mange som oppgir at de er undersysselsatte og som derfor kunne tenke seg å arbeide mer enn de gjør. I tillegg er om lag 45.000 personer registrert i ulike typer arbeidsmarkedstiltak. Det skapes nye arbeidsplasser i Norge hele tiden; i underkant av 10 prosent av det totale antall arbeidsplasser pr. år. Imidlertid forsvinner også mange hvert år.

De neste 10-15 årene må det derfor skapes et stort antall nye arbeidsplasser i norsk økonomi, dersom målet om full sysselsetting skal nås.

Arbeidsledighet er et tredobbelt problem: Det er et problem for den enkelte, som settes utenfor arbeidslivet. Det er et problem for samfunnet, som taper produksjonsevne og svekker sine sosiale nettverk. Og endelig er det et problem for statens finanser, slik vi har sett i en rekke OECD-land.

Sett i forhold til de utfordringene norsk økonomi vil møte et stykke inn i neste århundre, er det etter utvalgets mening ikke noen aktuell problemstilling om vi som samfunn har råd til å arbeide for en høyest mulig sysselsetting. Det forholder seg motsatt: Vi vil ikke ha råd til å la være. Derfor må det legges grunnlag for en stabil sysselsettingsvekst i næringslivet gjennom hele denne perioden.

Petroleumsvirksomheten er en viktig forklaring på at situasjonen i norsk økonomi og i det norske arbeidsmarkedet er vesentlig forskjellig fra den vi finner i våre naboland.

Utvalget minner likevel om at inntektene fra olje- og gassvirksomheten ikke på noen måte kan kompensere for det velferds- og produksjonstapet Norge vil lide dersom vi får et oppsving i arbeidsledigheten mot gjennomsnittet i OECD, og dersom den holder seg på et slikt nivå over lengre tid.

Erfaringene i de fleste europeiske land de siste årene er at ledigheten har en tendens til å feste seg på stadig høyere nivå ved økonomiske tilbakeslag. Mye av forklaringen på dette er at strukturelle forhold i økonomien gjør det vanskelig for økt vekst å slå ut i redusert arbeidsledighet. Blant annet er en i økende grad blitt opptatt av hvordan arbeidsmarkedets funksjonsmåte påvirker mulighetene til å redusere arbeidsledigheten.

Disse erfaringene viser at det er viktig å føre en økonomisk politikk som i størst mulig grad sikrer stabil økonomisk utvikling, slik at brå omstillinger med fallende sysselsetting som resultat kan unngås.

Arbeidsmarkedet påvirkes av en rekke forhold. I OECDs analyser av arbeidsledigheten i Europa er en av flere forklaringer at det foreligger et misforhold mellom etterspørselen etter ulike typer arbeidskraft og arbeidsstyrkens kvalifikasjoner og motivasjon. Dette understreker viktigheten av å se sysselsettingsutfordringen i sammenheng med utdannings- og kompetansepolitikken.

Økt internasjonalisering og en rask teknologisk utvikling gjør at kapital, innsatsvarer og produksjonsutstyr i økende grad blir like tilgjengelig for alle lønnsomme bedrifter. De menneskelige ressursene vurderes som den produksjonsfaktoren som i størst grad kan gi konkurransefortrinn for næringslivet. Både sett fra samfunnets og bedriftenes side er derfor kompetanseheving og en økning i arbeidsstyrkens omstillingsdyktighet en oppgave som blir stadig viktigere.

Arbeidsledighet er et uttrykk for at ressursene i økonomien ikke utnyttes godt nok. Utfordringen er å gå fra sløsing med menneskelige ressurser ved å ha mange arbeidsledige, til å utnytte arbeidskraftens innsatsvilje og kompetanse til økt verdiskaping i bedrifter og i samfunnet for øvrig.

1.1.4 Konkurranseutfordringen

Norge har en liten og spesialisert økonomi. Vår deltakelse i det internasjonale varebyttet er en hovedforklaring på at vi har klart å bygge opp dagens velferdsnivå. I våre tradisjonelle eksportvirksomheter har konkurranseevne alltid vært en viktig forutsetning.

Vi er nå inne i en periode der både internasjonaliseringen av økonomien og den teknologiske utviklingen fører til økt konkurranse på stadig flere områder, også deler av offentlig virksomhet. Denne utviklingen fører til endringer når det gjelder hvilke deler av økonomien som i praksis er konkurranseutsatt, og hvor konkurransen finnes. Nesten alle bransjer i norsk næringsliv er i dag utsatt for konkurranse.

Konkurransevne måles gjerne ved indikatorer som lønnskostnader, produktivitet og valutakurser. Utviklingen i lønnskostnader har isolert sett styrket norske bedrifters konkurranseevne de siste årene, og har vært langt bedre enn i de foregående perioder.

Gjennom 70- og 80-årene synes imidlertid produktiviteten i Norge å ha utviklet seg svakere enn i mange av våre konkurrentland. For enkelte bransjer med svak konkurranse var den målte produktivitetsveksten negativ. Dette gjaldt først og fremst i de tjenesteytende næringene, som utgjør en stor andel av norsk næringsliv. Lav produktivitetsvekst sammenlignet med andre land kan indikere at bedriftene ikke utnytter sine totale ressurser så effektivt som konkurrentene. Det understrekes imidlertid at det er stor usikkerhet knyttet til produktivitetsmålene.

I 1994 var Norge, Sveits og Finland de eneste landene i OECD med en kapitalavkastning på under 10 prosent. Av disse var avkastningen lavest i Norge. I hele perioden fra begynnelsen av 1980-tallet og fram til i dag har kapitalavkastningen i næringsvirksomhet i Norge vært under halvparten av gjennomsnittet for OECD, og om lag halvparten av gjennomsnittet for OECD-Europa.

Sett i forhold til en situasjon der omfanget av konkurranse både hjemme og ute vil øke for norsk næringsliv, indikerer både produktivitetstall og avkastningstall at norske bedrifter står overfor store utfordringer. De siste årene har næringslivet hatt en positiv utvikling på begge disse områdene. Utvalget mener at både den økonomiske politikken og næringspolitikken må innrettes slik at denne utviklingen kan styrkes.

Konkurranseutfordringen knytter seg ikke minst til de store endringene som skjer i eksportmarkedene til norsk næringsliv:

- Utviklingen i EU og EØS-området er norsk næringslivs viktigste internasjonale utfordring. EØS-området er norsk næringslivs mest sentrale marked, og det er en utfordring å styrke norske bedrifters markedsandeler både ute og hjemme. EØS-avtalen sikrer norske bedrifter et tilnærmet felles regelverk på områder som er av betydning for handel og investeringer. Norge har imidlertid ingen formell beslutningsmyndighet i den videre regelutformingen eller i utformingen av de ulike programmene på fellesskapsnivå som påvirker næringslivets konkurransebetingelser. Dessuten er det fortsatt et problem at EØS-avtalen ikke alltid er kjent og respektert i hele EØS-området. Kravene til informasjon og oppfølging er derfor store.
- Mange av de nye konkurrentene til norske bedrifter kommer fra land med et betydelig lavere lønnsnivå enn det norske. Det er rimelig å anta at EU vil bli utvidet med mange av de sentral- og østeuropeiske landene i løpet av en tiårsperiode. I forkant av dette vil EU trolig satse på en tiltredelsesstrategi der disse landene gis EØS-lignende konkurransevilkår på EU-markedet.
- Den økonomiske utviklingen i en rekke asiatiske land representerer en utfordring for hele Europa. Denne utviklingen kan få betydning for grunnleggende internasjonale økonomiske styrkeforhold. Det er særlig Kina og andre land i Øst-Asia som er inne i en periode med høy økonomisk vekst. Utviklingen i Asia kan representere viktige nisjemarkeder for norsk næringsliv, og det er viktig at norske bedrifter lykkes med å etablere seg i regionen. På den andre siden kommer det sterke asiatiske konkurrenter for norske selskaper både på ute- og hjemmemarkedet.

Økt konkurranse omfatter også markedene for innsatsfaktorer. Gjennom de siste årene har omfanget av kapitalbevegelser over landegrensene økt. Ett resultat av dette er at kravene til risikojustert kapitalavkastning utjevnes. I en situasjon med økt kapitalmobilitet må bedriftene presentere prosjekter med tilnærmet like høy eller høyere avkastning enn bedrifter i utlandet, for å kunne tiltrekke seg ny kapital.

Konkurranse fører generelt til vekst, innovasjon og en mer effektiv ressursbruk. Mangel på effektivitet kan raskt true både lønnsomhet og sysselsetting. Dersom enkelte bedrifter eller bransjer skjermes for konkurranse kan dette bidra til svakere produktivitetsutvikling, og indirekte skape merkostnader som må bæres av andre deler av økonomien.

Konkurranseevne handler imidlertid om mer enn bedriftenes lønnskostnader, produktivitet og sosiale utgifter. Forskning og utvikling, kvalitet, nettverk, nyskapingsevne, kapitaltilgang og kompetanse er også viktige faktorer. Næringspolitikken må bidra til at bedriftene kan forbedre sin samlede konkurranseevne.

Også aktivt og kompetent eierskap er en viktig konkurransefaktor. I Norge har ikke-institusjonelle investorers eierandel i børsnotert næringsliv vært fallende, og den ligger lavt i internasjonal sammenheng. Det er en utfordring å stimulere framveksten av langsiktige næringsutviklere som satser egne midler som risikokapital.

Det er de mindre mobile innsatsfaktorene som arbeidskraften og dens kompetanse som best kan utvikles til et konkurransefortrinn for bedriftene. Konkurranseutfordringen er derfor også en kompetanseutfordring.

1.1.5 Teknologiutfordringen

Den teknologiske utviklingen gjør det mulig å effektivisere produksjon og distribusjon av varer og tjenester. Teknologisk fornyelse kan dermed bidra til å redusere bedriftenes kostnader.

Ny teknologi gjør det også mulig å framstille helt nye varer og tjenester. Utviklingen innenfor informasjonsteknologi, bioteknologi og medisinsk teknologi er eksempler på hvordan den teknologiske utviklingen gjør det mulig å dekke stadig flere behov innenfor kommunikasjon, bioproduksjon og helse.

Internasjonaliseringen av økonomien forsterker den teknologiske utviklingen. Den stadig økende internasjonale samhandelen er en av de viktigste drivkreftene bak utvikling, spredning og innføring av mer effektive produksjonsmetoder og endringer i tilbudet av produkter. Motsatt er det også slik at den teknologiske utviklingen forsterker internasjonaliseringen. Samspillet mellom moderne informasjonsteknologi og internasjonal valutahandel er et godt eksempel på hvordan den teknologiske utviklingen driver fram stadig større internasjonale markeder på områder som tidligere var regulert av nasjonale myndigheter.

Betydningen av kompetanse og teknologiutvikling for sysselsetting og verdiskaping har høy oppmerksomhet internasjonalt. OECDs analyse av teknologi, produktivitet og sysselsetting, EUs hvitbok om sysselsetting, økonomi og miljø og EUs grønnbok om innovasjon er eksempler på dette.

For den enkelte bedrift representerer ny teknologi en av de viktigste faktorene for å skape konkurransefortrinn. Men den raske teknologiske utviklingen reduserer samtidig varigheten av slike fortrinn.

Det er sjelden mulig for en innoverende bedrift å skjule sine teknologiske fortrinn eller å hindre konkurrentene i å benytte tilsvarende teknologi. Resultatet blir at teknologien krever en evne til rask vekst for å utnytte markedspotensialet før konkurrentene innhenter det teknologiske forspranget. Samtidig blir det viktig å gjennomføre løpende endringer i produkter, produksjonsprosesser og organisasjons- og ledermønstre.

Den teknologiske utviklingen stiller økte krav til kontinuerlig omstillingsevne, fleksibel spesialisering og læring i bedriftene. Bedriftenes konkurranseposisjon er kritisk avhengig av evnen til å skaffe seg og utnytte ny kunnskap. Denne læreevnen omfatter såvel individer og organisasjoner, som hele innovasjonssystemet. For den enkelte blir mulighetene for å skaffe seg nye kunnskaper gjennom hele yrkeslivet viktig. For bedriftene blir det viktig å utvikle en kultur for læring, og systemer som støtter opp under denne. I det samlede innovasjonssystemet må samarbeid, kontakt og nettverksbygging prioriteres, slik at kunnskapsflyten og utnyttelsen av kunnskap skjer mest mulig effektivt.

Et høyt kompetansenivå blant de ansatte bidrar til å redusere risiko ved investeringer i ny teknologi. Det bidrar til å bedre bedriftenes evne til å etterspørre riktig teknologi, og til å utnytte teknologien effektivt. Et høyt kompetansenivå i bedriftene er dessuten avgjørende for å kunne fungere som oppdragsgivere og samarbeidspartnere i miljøer som driver teknologiutvikling.

Som næringslivets største kunde har offentlig sektor en spesiell utfordring i å opptre som krevende kunde, ved å etterspørre varer og tjenester som fremmer konkurransekraft og nye teknologiske løsninger.

1.2 OM NÆRINGSLIVET OG NÆRINGSPOLITIKKEN

1.2.1 Et historisk perspektiv

Utvalget er i sitt mandat bedt om å beskrive og vurdere utviklingen i norsk næringsliv.

En slik historisk gjennomgang viser først og fremst to ting:

1. Utviklingen i norsk økonomi de siste 150 årene har vært sterkt preget av internasjonale forhold. Vekst og velstandsutvikling har vært knyttet til at Norge har dratt nytte av det internasjonale varebyttet og utviklet konkurransedyktige produkter.
2. Det har skjedd store endringer i norsk næringsliv gjennom hele perioden, og disse endringene har påvirket de ulike næringenes relative betydning.

Endringer i næringsstruktur og internasjonal tilknytning er viktige stikkord for utviklingen av norsk næringsliv. Dette gjelder helt fra den britiske økonomien åpnet seg for norsk fisk, skipsfart og trelast i midten av det forrige århundret, via den første utbyggingen av den kraftkrevende industrien i begynnelsen av dette århundret og fram til Norges stilling som en dominerende energinasjon i Europa i dag. Utvikling av nye eksportnæringer med basis i naturgitte fortrinn har i flere perioder gitt vekstimpulser i økonomien. Dette gjelder både fiskerier, skipsfart, bergverksdrift, treforedlingsindustri, kraftintensiv industri og petroleumsvirksomhet. Basis i utnytting av naturressurser forklarer også hvorfor Norge har et forholdsvis smalt utvalg av eksportnæringer.

Fra århundreskiftet passerte industrien varehandelen som den største næringen i Norge, regnet etter verdiskaping. Målt ved sysselsettingen var imidlertid jordbruket den største næringen i Norge helt fram til slutten av 1940-tallet. I eksportsammenheng var skipsfarten vår største næring helt til rundt 1970. Fra 1930 til 1950 økte industrisysselsettingen med 150.000 årsverk til om lag 350.000 årsverk. Dermed ble industrien den største næringen i sysselsettingssammenheng. Senere har både offentlig forvaltning og privat tjenesteyting blitt større enn industrien, både når det gjelder andel av BNP og samlet sysselsetting.

Vesentlige trekk ved den økonomiske politikken i etterkrigstiden har vært særegne for Norge, særlig omfanget av kredittrasjonering og prisstopp innenfor en markedsøkonomi. Andre sammenhenger der en kan snakke om en politikk som avviker fra politikken som de viktigste handelspartnerne førte, er særlig paripolitikken rundt midten av 1920-årene, nedprioriteringen av industrivekst i første halvdel av 1950-årene, og motkonjunkturpolitikken rundt midten av 1970-årene. Også andre land førte paripolitikk i 1920-årene og motkonjunktupolitikk i 1970-årene, men i Norge ble politikken i begge disse periodene mer langvarig og omfattende enn hos handelspartnerne. I disse periodene ble konkurranseevnen svekket. Deretter fulgte perioder med gjenvinning av konkurranseevne.

Også på midten av 1980-tallet hadde Norge en kraftig etterspørselsvekst, som for en stor del var lånefinansiert. Sysselsettingen nådde rekordhøyder i 1987, med om lag 2,2 mill. sysselsatte. Da fallende oljepris utløste behov for å stramme inn den økonomiske politikken, viste det seg at en hel rekke av de arbeidsplassene som var skapt i denne korte vekstperioden ikke hadde styrke til å stå i mot økende konkurranse og redusert innenlandsk etterspørsel. Vi fikk en ny ledighetsbølge, som nådde toppen omkring 1993.

Erfaringen er at avvik fra politikken i andre land har vært mulig, men bare i korte perioder. Deretter har det vært nødvendig å føre en politikk for igjen å styrke næringslivets konkurranseevne.

Næringsutviklingen i Norge har vært påvirket av utviklingen på en rekke samfunns- og politikkområder. Den generelle økonomiske politikken og handelspolitikken har alltid stått sentralt.

Før siste verdenskrig var offentlig sektor i Norge relativt liten, og det var først og fremst penge-, valuta- og kredittpolitikken som fikk oppmerksomhet og var av betydning. Utover på 1950-tallet ble kredittpolitikken utviklet som et instrument for å styre investeringene.

Lavrentepolitikk og regulering av kredittdisponeringen var ikke avgrenset til industrien, men kreditt til kraftutbygging og utbygging av kraftkrevende industri var prioritert. I forhold til disse målene var politikken vellykket. Det kan imidlertid stilles spørsmål ved om ikke resultatet ble en lavere kapitalavkastning i Norge enn i andre land.

Et annet viktig virkemiddel i industripolitikken var statlig eierskap. I selskaper med betydelige private eierinteresser inntok staten en passiv rolle. I statsselskapene fikk ledelsen som regel en dominerende rolle i forhold til Industridepartementet.

De næringsrettede låne- og støtteordningene ekspanderte først rundt 1960, og deretter under motkonjunkturpolitikken fra 1975.

Liedutvalget fra 1979 anbefalte en omlegging av industripolitikken, basert på et mer desentralisert og markedsøkonomisk system, der finansielle og andre økonomiske virkemidler utgjorde rammebetingelser for næringslivet. Utvalget var blant annet opptatt av de mange negative sidene ved de selektive virkemidlene som inntil da hadde vært anvendt. I samsvar med tilrådingene fra utvalget ble industripolitikken lagt om til en mer tilretteleggende rolle utover 1980-tallet. Mange statsbedrifter ble enten solgt til private, omstrukturert eller nedlagt. Statens eierandeler i norsk næringsliv har likevel aldri vært større enn i dag.

Gjennom de siste årene har myndighetenes tilnærming til næringslivet gjennom blant annet næringspolitikken endret seg betydelig. På 1980-tallet skjedde en omfattende omlegging fra selektive til mer generelle tiltak, samtidig som det ble iverksatt en rekke omstillingsprosjekter på steder med ensidig næringsstruktur.

Den mer næringsnøytrale politikken førte også til at den tradisjonelle industripolitikken ble erstattet med en bredere næringspolitikk. Næringsdepartementet ble opprettet i 1988. Ved inngangen til 1990-årene har myndighetenes virkemiddelapparat blitt vesentlig forenklet, først og fremst gjennom etableringen av SND og NFR.

Tilgang på utenlandsk kapital, eierskap og teknologi har vært viktig for den norske næringsutviklingen. Omfanget av utenlandsk eierskap har vært et sentralt tema i norsk næringspolitikk i hele dette århundret. Den første konsesjonsloven ble vedtatt så tidlig som i 1888. Senere ble det utformet en rekke lover som regulerte omfanget av, og vilkårene for, utenlandsk eierskap i norsk næringsliv. Hovedinnretningen på konsesjonslovene var å sikre norsk eierskap til norske naturressurser som vassdrag, skog og mineraler. Lovene hadde også som formål å sikre norske leveranser til næringsmessig utbygging.

Konsesjonslovene har i liten grad blitt benyttet til å hindre utenlandsk etablering eller overtakelse av industriselskaper. Under første verdenskrig ble andelen utenlandske eiere i Norge redusert fordi viktige norske bedrifter ble hjemkjøpt. Utover på 1920-tallet gikk det dårligere i økonomien, og da var det først og fremst utenlandsk kapital som stod for investeringene i norsk industri.

Bedrifter som kom i vanskeligheter kom på utenlandske hender, og ofte var dette den eneste muligheten til å sikre videre drift. Også ved senere anledninger har utenlandsk kapital spilt en avgjørende rolle for at norske bedrifter har kunnet fortsette driften.

1.2.2 Endringer i vilkårene for å drive næringspolitikk

Gjennom internasjonale avtaler som WTO og EØS har Norge påtatt seg forpliktelser som berører utformingen av den nasjonale næringspolitikken.

Internasjonaliseringen av norsk økonomi slår ulikt ut fra næring til næring. I enkelte tilfeller fører den til økt konkurranse, i andre tilfeller åpner det seg nye markedsmuligheter for norske bedrifter. Ofte vil begge forhold gjøre seg gjeldende samtidig. Det er en generell trend at bedriftenes spesialiseringsgrad øker og at konsentrasjonen om kjerneområder utløser nye behov for samarbeid med både kunder og underleverandører.

Internasjonaliseringen endrer også myndighetenes vilkår for å drive næringspolitikk. Dels skjer dette gjennom de omfattende internasjonale avtalene om samarbeid innen handel og økonomi. Men det er også slik at den økonomiske integrasjonen i seg selv har betydning for myndighetenes politikkutforming. ECON [2] omtaler disse endringene slik:

Som følge av globaliseringen opplever mange land at tradisjonell næringspolitikk, som ofte er basert på offentlig støtte til bedriftene og skjerming mot utenlandsk konkurranse, blir mindre virkningsfull. Dette skyldes blant annet at sammenhengene mellom nasjonal virkemiddelbruk og virkninger for nasjonalt næringsliv er blitt mye mer komplekse som følge av økende kryss-eierskap over landegrensene, allianser og nye samarbeidsmåter mellom bedriftene, og at teknologi, patenter og varemerker i større grad beveger seg internasjonalt.

Den internasjonale utviklingen har påvirket næringspolitikken i mange land. Generelle trekk har vært stadig tettere handelspolitisk samarbeid, nedbygging av handelshindre og friere bevegelse av kapital. Det er imidlertid en del forskjeller mellom land og områder.

- De engelsktalende landene har gjennomgående ført en liberalistisk politikk de siste tiårene, med økende vekt på generelle økonomiske rammevilkår og liten vekt på spesielle næringsrettede virkemidler. Særlig har land som Storbritannia og New Zealand gått langt i å fjerne tidligere virkemidler som næringsstøtte og statlig eierskap.

- I Japan har myndighetene gjennom hele etterkrigstiden ført en forholdsvis målrettet næringspolitikk, med vekt på eksportrettet virksomhet. Det samme kan sies om Taiwan. De siste årene har Japan møtt betydelig kritikk, og tildels også handelspolitiske mottiltak, fra sine handelspartnere. De siste årene har Japan lagt vekt på en politikk for deregulering og fjerning av konkurransehindrende regelverk.

- I Norden og de kontinentale europeiske landene er mange av de selektive støtteordningene beholdt. Samlet sett er det grunn til å tro at disse støttetiltakene har bidratt til å redusere omstillingsdyktigheten i disse landenes økonomier, slik at nye vekstnæringer ikke har blitt like sterke som i andre deler av verden. Manglende omstillingsevne og strukturelle problemer preger også arbeidsmarkedet i Europa, slik at økonomiske tilbakeslag ved inngangen til 1980-årene og 1990-årene har gitt rekordhøye nivåer på ledigheten.

1.2.3 Bedrifts- og næringsstruktur

Nærings- og bedriftsstrukturen formes gjennom innskrenkinger og nedleggelser på den ene siden, og nyetableringer og ekspansjon på den andre. Antallet arbeidsplas-

2. ECON Senter for økonomisk analyse (1996), ECON rapport 29/96.

ser som nedlegges og skapes hvert år er relativt høyt i Norge, og relativt sett på nivå med blant annet USA.

Om lag 80 prosent av norske bedrifter har færre enn 4 ansatte, og 96 prosent har inntil 20 ansatte. Bedriftsstrukturen i Norge skiller seg ikke vesentlig fra bedriftsstrukturen i mange andre europeiske land. De siste årene har antallet små bedrifter økt. Dette har først og fremst sammenheng med store endringer i Norges næringsstruktur, der privat tjenesteyting har økt sterkt mens industrisysselsettingen har gått tilbake.

Det er få store foretak i Norge. Bare 0,5 prosent av norske bedrifter har mer enn 100 ansatte. Disse bedriftene sysselsetter imidlertid om lag en tredel av den totale arbeidsstyrken, og står for en relativt stor del av verdiskapingen. De store norske bedriftene betyr mye for mulighetene til å bygge sterke og langsiktige eiermiljøer i norsk næringsliv, og har avgjørende betydning både for internasjonaliseringen og for den kompetansemessige utviklingen i næringslivet.

Denne bedriftsstrukturen gir både fordeler og ulemper. For de mindre bedriftene kan det være krevende å etablere sterke posisjoner i markedene ute og hjemme. Små bedrifter kan også møte ekstra utfordringer på områder som kapitaltilgang, nettverksbygging og FoU-virksomhet. Dette må næringspolitikken ta hensyn til. På den andre siden er små bedrifter som regel omstillingsdyktige, og det er enklere å etablere gode og oversiktlige arbeidsmiljøer. I en tid hvor kravene til omstilling øker og næringsstrukturen er i endring, er det viktig at næringspolitikken innrettes slik at vi klarer å utnytte de fordelene som det store antallet små bedrifter gir.

Dette står ikke i motsetning til arbeidet med å utvikle sektoren av store foretak. I en internasjonal sammenheng er de fleste store norske bedriftene små. De større norske foretakene betyr mye for andre deler av norsk næringsliv, og en stor del av småbedriftene retter sin produksjon inn mot leveranser til de større bedriftene. En negativ utvikling for de store norske foretakene vil raskt kunne få konsekvenser også for de mindre bedriftene. Små og store bedrifter befinner seg derfor ofte i et gjensidig avhengighetsforhold.

Utvalget mener at næringspolitikken generelt må innrettes mot å skape gode utviklingsmuligheter for alle bedrifter, uavhengig av størrelse. Likevel vil det være nødvendig å ivareta små bedrifters særlige behov, for eksempel i forhold til informasjon, veiledning, kompetanse, kapitaltilgang, innovasjon og forskning. I mange tilfeller kan tiltak på slike utvalgte områder iverksettes mest effektivt ved å involvere de bransjeorganisasjonene som små bedrifter er organisert i.

Dagens norske næringsstruktur er preget av den velstands- og inntektsutviklingen som har skjedd i dette århundret:

- Primærnæringenes rolle i økonomien har vært avtakende siden begynnelsen av århundret

- Vi har en stor tjenestesektor

- Vi har en stor offentlig sektor

Den vareproduserende delen av næringslivet i Norge er også påvirket av vår tilgang på naturgitte ressurser. Mer enn andre land er Norge en *energinasjon* . Vannkraften har spilt en viktig rolle for utviklingen av norsk industri. De siste tiårene har olje- og gassvirksomheten fått en dominerende stilling i økonomien.

I samme periode har industrisysselsettingen falt mer i Norge enn i andre industriland. I dag er Norge et av de OECD-landene som har den minste industrisektoren, målt som andel sysselsatte i industrien av totalt antall sysselsatte. I forhold til andre OECD-land er denne industrien enda mer spesialisert og råvarebasert enn ved inn-

gangen til 1970-tallet. Framveksten av en stor petroleumssektor er en viktig forklaring på dette. For å løse oppgavene i denne sektoren har det skjedd en flytting av ressurser fra andre deler av økonomien. Samtidig har viktige deler av industrien rettet seg mot leveranser mot olje- og gassvirksomheten.

Norsk næringspolitikk gjenspeiler på ulike måter de enkelte næringenes betydning i forhold til økonomi og politiske mål. Både i petroleums- og kraftsektoren er omfanget av offentlig eierskap og reguleringsmekanismer betydelig. I primærnæringene finnes det en rekke ordninger som skal ivareta hensynet til fordeling og bosetting.

Det har imidlertid skjedd en utvikling i retning av at næringspolitikken har blitt mer næringsnøytral og sektorovergripende. Det er flere grunner til at en slik utvikling har funnet sted. For det første har mye av veksten i det norske næringslivet kommet på områder innen privat tjenesteyting, der omfanget av offentlige inngrep tradisjonelt har vært lite. For det andre har det vist seg uheldig å gjøre det til myndighetenes sak å avgjøre hvilke bransjer og næringer det er lønnsomt å satse på. For det tredje har nedbygging av handelshindre og krav om likebehandling på tvers av landegrensene gjort det unaturlig å særbehandle deler av næringslivet. Og endelig gjør krav om effektiv ressursbruk i økonomien som helhet det vanskelig å forsvare at enkelte sektorer eller bransjer gis fordeler som andre ikke har.

I Norge, som i alle andre industriland, er de vare- og tjenesteproduserende delene av næringslivet gjensidig avhengig av hverandre. En industriell base kan være helt nødvendig for å utvikle avanserte tjenester. Motsatt er industrien avhengig av å få levert tjenester av høy kvalitet og til konkurransedyktige priser. Ut fra dette mener utvalget at man bør legge an en politikk som ikke har sterkere innretning mot vareproduksjon enn mot tjenesteproduksjon.

Utvalget legger til grunn at næringsnøytralitet bør være et hovedprinsipp i næringspolitikken. En næringsnøytral politikk gjør imidlertid ikke myndighetenes politikk overfor bedriftene mindre viktig. Næringspolitikken må bidra til å stimulere innovasjon, omstillingsdyktighet og lønnsomhet hos norske bedrifter.

1.2.4 Bedriftene i sentrum

Konkurransedyktige og omstillingsdyktige bedrifter er viktige for å nå en rekke samfunnsmål. Utvalget har lagt følgende mål for næringspolitikken til grunn for sine forslag og anbefalinger: *Målet for næringspolitikken er å bidra til økt verdiskaping for å realisere overordnede mål om velferd og sysselsetting. Næringspolitikkens viktigste utfordring er å legge grunnlaget for lønnsomme og konkurransedyktige bedrifter, og en effektiv og bærekraftig bruk av samfunnets ressurser på alle områder av betydning for næringsvirksomhet.*

Jo bedre vi evner å gjennomføre en slik næringspolitikk, jo lettere vil det være å nå politiske mål som det er bred oppslutning om i Norge. Motsatt vil en negativ utvikling i næringslivet skape problemer i de fleste andre deler av samfunnet, ikke minst når det gjelder sysselsetting og velferd.

Næringspolitikken må sette bedriftene i sentrum. Det er i bedriftene næringslivets ressurser forvaltes og de økonomiske verdiene skapes. Bedriftenes verdiskaping bygger på deres ressurstilgang og deres evne til å utnytte ressursene til å skape produkter med en kvalitet og til en pris som sikrer lønnsomhet. Næringspolitikken må bygge på at bedriftene - eiere, ledere og de ansatte - er de nærmeste til å ta ansvar for sin egen utvikling.

Rammebetingelsene for bedriftene er imidlertid også av stor betydning. Disse endres kontinuerlig. Ny teknologi påvirker både produksjon, markeder og etterspørselsmønstre. Nye avtaler for internasjonal samhandel påvirker konkurransesituasjo-

nen og krav til produkter. Politiske beslutninger hjemme og ute griper inn i norske bedrifters hverdag, og stiller nye krav til organisasjon, produksjon og markedsstrategi.

Utvalget vil særlig legge vekt på at myndighetenes næringspolitikk bør være langsiktig og stabil. Den næringspolitiske innsatsen bør sikte mot å fremme *lønnsomme investeringer* i framtidig verdiskaping i Norge, dels ved at den løpende ressursutnyttelsen er så effektiv som mulig, og dels gjennom å legge grunnlaget for omstillinger og nyskapninger. Næringspolitiske tiltak og ordninger bør være enkle å forholde seg til for brukerne. Rammene omkring dem bør være forutsigbare over tid, og robuste mot kortsiktige svingninger i de offentlige budsjettene.

På de fleste områder er det ikke bare slik at myndighetenes beslutninger påvirker bedriftenes arbeidsvilkår, men også slik at graden av suksess i politikken er betinget av at bedriftene lykkes. Dette gjelder ikke minst i forhold til de fem hovedutfordringene som er omtalt i *"SAMMENDRAG"* i kapittel 1.1 og i *"Utfordringer for samfunn og næringsliv"* i kapittel 8.

1.3 NÆRINGSPOLITISKE PRINSIPPER OG HOVEDSTRATEGIER

En rasjonell og effektiv næringspolitikk må bygge på en analyse av de viktigste utfordringene for næringslivet og for samfunnet for øvrig, på en analyse av situasjonen i norsk næringsliv og på de erfaringene som er gjort i næringspolitikken fram til i dag.

1.3.1 Vi må bygge på det beste av det vi har

Norsk næringspolitikk må bygge på det beste i norsk næringsliv. Det finnes flere særtrekk ved norsk økonomi og samfunnsliv som det er viktig å utvikle videre i årene som kommer.

- *Norge har en åpen økonomi.* Dette gir mulighet til å ta del i en internasjonal arbeidsdeling som har bidratt til dagens velstandsnivå. Åpenheten har også gitt mange næringer og bransjer lang erfaring i å møte konkurranse.
- *Norge er rikt på naturressurser.* Det er en utfordring å legge til rette for økt lønnsom bearbeiding og videreforedling av disse ressursene.
- *Norge har en befolkning med høy generell kompetanse.* De siste årene er det gjennomført flere viktige utdanningspolitiske reformer. Det generelle kompetansenivået i næringslivet er stadig økende. Den økte satsingen på utdanning og kompetanse bør omsettes i skapende næringsvirksomhet.
- *Norge har et demokratisk arbeidsliv.* Medbestemmelse, deltakelse og innflytelse danner grunnlaget for bedrifter som preges av åpenhet, medansvar og samarbeid. Dette er viktige ressurser for å møte økte krav til omstilling og konkurranse.
- *Norge har en sterk infrastruktur.* Det er satset mye på samferdsel og kommunikasjoner i de siste årene. Fysiske avstander lar seg ikke oppheve, men deres relative betydning kan reduseres blant annet ved hjelp av gode kommunikasjoner og informasjonsteknologi. På disse områdene ligger Norge langt framme.
- *Norsk næringsliv er lite og oversiktlig.* Bygging av industrielle nettverk og utvikling av samarbeidsformer mellom bedrifter og myndigheter kan være lettere i et lite land enn i større.
- *Norge har høy kvinnelig yrkesdeltaking.* Det sterke innslaget av kvinner i norsk yrkesliv utgjør en ressurs som få andre land kan vise til. Kvinner tar i dag høy utdanning på lik linje med menn. Næringslivet benytter ikke godt nok det potensialet som kvinnene representerer. Dette kan oppnås ved aktivt å rekrut-

tere kvinner på alle nivåer i bedriftene. Særlig er det etter utvalgets mening viktig å øke andelen av kvinnelige ledere i næringslivet.

1.3.2 Utforming av en helhetlig, framtidsrettet næringspolitikk

Næringspolitikken bør rettes inn mot overordnede mål. For myndighetene er det viktig å skape rammevilkår for bedriftene som gjør det fornuftig for dem å innrette seg slik at de overordnede målene kan nås. På den andre siden er det bedriftene selv som har ansvaret for å utnytte sine ressurser effektivt, slik at det skapes lønnsomhet. Alle næringspolitiske virkemidler bør etter utvalgets mening utformes i samsvar med en klar rolle- og ansvarsdeling mellom myndighetene og bedriftene.

Enkelte av virkemidlene i næringspolitikken kan være knyttet til andre politiske mål enn verdiskaping, for eksempel fordelingspolitiske eller distriktspolitiske mål. I et langsiktig perspektiv er det grunn til å tro at eventuelle konflikter mellom ulike typer mål vil være begrenset. Nasjonale mål om spredt bosetting kan for eksempel bare sikres ved at det finnes konkurransedyktige bedrifter i distriktene. På samme måte er nasjonale mål om å opprettholde velferds- og fordelingsordninger betinget av at det skjer en økende verdiskaping i norsk næringsliv. På kort sikt vil utvalget likevel peke på at det kan oppstå avveininger mellom ulike mål i næringspolitikken, og mål innenfor andre politikkområder. Næringspolitikken har i enkelte perioder og i ulike land delvis vært utformet slik at den har kommet i konflikt med langsiktige mål knyttet til verdiskaping og vekst. I den grad slike avveininger oppstår tilsier langsiktige næringspolitiske hensyn etter utvalgets mening at *hensynet til verdiskaping prioriteres* , fordi så mange andre viktige mål bygger på bæreevnen i næringslivet og økonomien.

Utvalget vil understreke at de direkte næringsrettede virkemidlene bare utgjør en mindre del av den samlede næringspolitikken. Utvalget vil videre peke på at en helhetlig og framtidsrettet næringspolitikk krever en samlet strategi for hele spekteret av næringspolitiske virkemidler. I kapittel 10 har utvalget kort drøftet ulike politikkområder som er av særlig betydning for næringslivet, og også gitt enkelte tilrådinger i den sammenheng. I kapittel 11 gis en nærmere vurdering av utformingen av de direkte næringsrettede virkemidlene.

Skal de næringspolitiske virkemidlene bidra til økt verdiskaping, må blant annet følgende krav være innfridd:

- De må fremme en effektiv bruk av samfunnets ressurser, slik at de anvendes der hvor potensialet for verdiskaping er størst.

- De må bidra til en samfunnsøkonomisk avkastning som ellers ikke ville blitt realisert.

- De må bidra til å bedre næringslivets samlede muligheter for nyskaping og vekst.

Hensynet til effektiv ressursbruk berører myndighetenes politikk på områder som utdanning og kompetanse, teknologi, miljø, forskning, arbeidsmarkedet og kapitalmarkedet. Offentlige rammevilkår, som skattesystemet og lover og regler, danner et grunnlag for hvordan ressursene brukes og hvordan markedene for de ulike ressursene fungerer.

Hensynet til samfunnsøkonomisk avkastning berører særlig de krav som utformes for tildeling av næringsstøtte. Tiltak som rettes inn mot å opprettholde historiske næringsstrukturer eller ulønnsom produksjon vil i lengden ikke være noe bidrag til økt verdiskaping, men heller påføre samfunnet økonomiske tap. Derfor

mener utvalget at alle næringspolitiske virkemidler i prinsippet må underlegges krav til samfunnsøkonomisk avkastning, der det tas hensyn til finansieringskostnadene i forbindelse med virkemidlene.

Samtidig erkjenner utvalget at det for flere av virkemidlene, for eksempel støtte til FoU, kan være vanskelig eller umulig å anslå hvilken avkastning samfunnet får tilbake. For å kunne prioritere og evaluere bruken av slike virkemidler, er det ønskelig å etablere resultatmål som i størst mulig grad er forenlige med det overordnede målet om økt verdiskaping.

Hensynet til økte muligheter for nyskaping og vekst knytter seg særlig til spørsmål som angår forskning, kompetanseutvikling og ordninger for egenkapital, herunder såkornkapital. Tiltak på dette området må etter utvalgets mening være rettet inn mot å bedre dynamikken og omstillingsdyktigheten i norsk næringsliv. Utvalget mener at det er viktig at næringspolitikken utformes slik at den fokuserer på de mulighetene som ligger i omstillinger og innovasjoner, og ikke på å bevare gamle strukturer.

1.3.3 Vurdering av de næringsrettede virkemidlene

I mandatet er utvalget bedt om å gi en kritisk vurdering av dagens næringsrettede virkemidler, herunder omfang og innretning av næringsstøtten, og å drøfte hvorvidt eksisterende offentlige rammebetingelser bidrar til en god ressursbruk.

Næringsstøtte er de fordelene en bedrift eller næring har framfor andre bedrifter og næringer som følge av offentlig virkemiddelbruk. Slik støtte kan naturlig deles i to: Budsjettmessig støtte, som direkte belaster de årlige budsjettene, og ikke-budsjettmessig støtte, som skjerming fra konkurranse.

Ved en vurdering av næringsstøtten mener utvalget at det er viktig å skille mellom næringsstøtte som bidrar til å hindre omstillinger, og næringsstøtte som har til formål å fremme et mer konkurransedyktig og lønnsomt næringsliv.

- Til den førstnevnte kategori næringsstøtte hører tiltak som bidrar til å opprettholde en historisk næringsstruktur eller ulønnsom produksjon. Denne næringsstøtten kan være direkte subsidiering av produksjonen, skjerming mot utenlandsk konkurranse, konsesjonsregler, spesielle løyver som hindrer fri etablering eller en kombinasjon av flere av disse tiltakene.

- Den andre kategorien næringsstøtte omfatter tiltak som har til formål å gjøre bedriftene i stand til å hevde seg i en internasjonal konkurransesituasjon ved egen hjelp. Denne formen for næringsstøtte kan over tid gi en samfunnsøkonomisk gevinst ved at den bidrar til bedre konkurranseevne og lønnsomhet i næringslivet, økt nyskaping og en bedre utnyttelse av landets ressurser.

Det er etter utvalgets mening viktig at man i størst mulig grad evner å skille mellom kompenserende og strukturbevarende støtte, og offensive virkemidler som er ment som investeringer i framtidig verdiskaping. Det overordnede målet med offentlige finansielle tiltak rettet mot næringslivet må være å bidra til å realisere samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter som ellers ikke ville blitt gjennomført.

Den statlige støtten til næringslivet økte sterkt i 1970-årene, - fra 8,1 mrd. kroner i 1973 til 21,4 mrd. kroner i 1980, målt i 1994-kroner. Etter den tid har det reelle støttenivået holdt seg noenlunde stabilt. Hovedtyngden av dette er kompenserende og strukturbevarende støtte. I 1994 utgjorde næringsstøtten (eksklusive skjermingsstøtte) 21,5 mrd. kroner, eller om lag 6 prosent av statsbudsjettet. Da er ikke støtte gjennom skatte- og avgiftssystemet, kommunale og fylkeskommunale bevilgninger eller støtte til samferdselssektoren tatt med. Næringsstøtten fordelte seg med 12,3

mrd. kroner til landbruket, 6,9 mrd. kroner til industrien og 0,8 mrd. kroner til privat tjenesteyting. Resten av støtten var ufordelt på næringer. Av den samlede støtten, var om lag 1,9 mrd. kroner støtte til skipsbygging.

I en rapport fra SSB [3] framgår det at ikke-budsjettmessig støtte i form av kunstig skjerming fra utenlandsk konkurranse gjennom toll, kvantitative reguleringer og tekniske handelshindre representerer betydelige økonomiske fordeler for deler av næringslivet, samtidig som forbrukere og andre deler av næringslivet påføres høyere kostnader.

Fordelingen på næringer viser at næringsmiddelindustrien, nytelsesmiddelindustrien og landbruket skiller seg ut ved å ha de største fordelene ved ikke-budsjettmessig støtte.

Krav om unntak og særregler i næringspolitikken kommer ofte som følge av andre lands særordninger. Dette kan resultere i en subsidiekonkurranse mellom land, slik vi for eksempel har sett i skipsbyggingsindustrien. I en slik situasjon må en avveie hensynet til kostnadene knyttet til redusert omfang av en industri med det kompetansetapet dette medfører, mot den alternative anvendelsen subsidiebeløpet kan ha for samfunnet.

Det må også tas hensyn til at det ved næringsvise sammenligninger som regel vil eksistere mer fordelaktige ordninger i enkelte andre land. Det betyr imidlertid ikke at de *samlede rammebetingelsene* næringene står overfor er bedre i disse landene. Etter utvalgets oppfatning bør en generelt ikke slå inn på en linje der internasjonale rammebetingelser som av en næring oppfattes som problematiske, automatisk kompenseres gjennom tilsvarende norske ordninger.

Krav om unntak kan også begrunnes ut fra fokusering på såkalte «næringsklynger» [4]. En kjerneaktivitet med et næringsmiljø omkring kan hevde å være spesielt støtteberettiget, dersom ringvirkningene av deres aktivitet anses å være av større betydning for verdiskapingen.

Utvalget mener det er vanskelig for myndighetene å peke ut noen næringer eller næringsklynger som mer støtteberettigede enn andre, og vil derfor *støtte opp under nøytralitetsprinsippet i næringspolitikken* . Utvalget mener også at de statlige støtteordningene bør være utformet slik at de fanger opp bedrifter med høyt lønnsomhetspotensiale uavhengig av hvor bedriften er lokalisert, eller hvilke næringer de tilhører.

Utvalget vil likevel understreke at myndighetene i spesielle situasjoner bør ta initiativ og iverksette tiltak overfor enkeltnæringer med sikte på å tilrettelegge for økt verdiskaping.

Myndighetene gjør bruk av en rekke ulike typer næringsrettede virkemidler:

- Det eksisterer både indirekte (tilretteleggende) virkemidler og direkte (bedriftsrettede) virkemidler
- Virkemidlene er dels generelle (næringsnøytrale) og dels spesielle (sektorspesifikke)
- Virkemidlene er enten landsdekkende eller rettet mot bestemte geografiske områder
- Virkemidlene er enten faste eller tidsbegrensede

3. SSB: «Effektive satser for næringsstøtte1994». Oppdragsrapport til Finansdepartementet.
4. Porter M. E. (1990): «The Competitive Advantage of Nations». The MacMillian Press LTD, London.

Utvalget har konsentrert sin vurdering omkring de *direkte bedriftsrettede, næringsnøytrale og permanente virkemidlene* . I vurderingen er både de *landsdekkende* og de *distriktsrettede* virkemidlene tatt med.

Dette er virkemidler som i hovedsak er rettet inn mot forskning og utvikling, informasjon og veiledning, rådgivning og kompetanseheving og næringsfinansiering. Det største innsatsområdet er næringsfinansiering, som i 1996 hadde et omfang på mer enn 2,5 mrd. kroner. Om lag 1,6 mrd. kroner ble benyttet til tiltak rettet mot forskning, formidling og veiledning.

Utvalgets utgangspunkt er at offentlig innsats i næringsutvikling bør komme som et tillegg til - og ikke som erstatning for - privat innsats. Tiltakene bør bidra til omstillinger og nyskaping med tanke på framtidig produksjon.

Kravene til konsistens og oversiktlighet i virkemiddelbruken er viktige. Effekten av virkemiddelbruken blir redusert dersom ordningene framstår som kompliserte eller vanskelig tilgjengelige. Det er avgjørende at de organene som forvalter virkemidlene er kundeorienterte, og at de ulike virkemidlene er samordnet med hverandre.

For utvalget er det en hovedkonklusjon at det synes å være for mye overlapping og for lite samordning mellom ulike næringsrettede tiltak. Det er en svakhet at det ikke blir gjort noen systematisk vurdering av hvor effektivt virkemidlene fungerer under ett. Utvalget anbefaler derfor at det utarbeides en mal for evaluering av næringspolitiske virkemidler, som gjør at alle typer virkemidler kan bli kontinuerlig evaluert på en sammenlignbar måte.

Det omfattende virkemiddelapparatet er dessuten svært uoversiktlig for brukerne, noe som først og fremst rammer de mange småbedriftene. Utvalget foreslår derfor vesentlige forenklinger i organiseringen av dette apparatet. Utvalget vil anbefale at man som hovedregel kanaliserer midler gjennom det faste systemet.

1.3.4 Hovedstrategier

Utvalget har analysert de hovedutfordringene som samfunnet og næringslivet vil møte i årene som kommer, historiske erfaringer og dagens virkemiddelbruk i næringspolitikken. Med dette som utgangspunkt har utvalget foreslått tre næringspolitiske hovedstrategier som Norge bør satse på i årene som kommer:

1. En *konkurransestrategi,* for å styrke norske bedrifters mulighet til å hevde seg i en mer krevende konkurransesituasjon
2. En *kompetansestrategi,* for å heve kompetansenivået i bedriftene og for å gjøre kompetanse til et konkurransefortrinn
3. En *miljøstrategi,* for å sikre at norske bedrifter ligger i fremste rekke når det gjelder effektiv ressursbruk og å ivareta miljøhensyn i produksjonen

Disse strategiene henger nært sammen. Skjerpet konkurranse stiller krav om økt kompetanse på alle nivåer i bedriftene. Nye miljøkrav kan danne grunnlag for mer effektiv ressursbruk og innovasjon, og på den måten føre til styrket konkurranseevne og økt verdiskaping.

Innsatsen innenfor hver av disse strategiene, og samspillet mellom dem, vil derfor være viktig for hvordan norsk økonomi og næringsliv utvikler seg ved inngangen til neste århundre.

Strategiske valg er valg av midler for å nå overordnede mål. Slike valg vil som regel ha et mellomlangsiktig eller langsiktig perspektiv, i motsetning til mer kortsiktige justeringer av politikken. I utvalgets mandat heter det blant annet:

Regjeringens overordnede målsettinger om full sysselsetting, økt verdiskaping og bærekraftig utvikling, samt hovedlinjene i Regjeringens økonomiske politikk legges til grunn for utvalgets arbeid.

Det er en hovedoppfatning hos utvalget at en rekke overordnede mål og ambisjoner for utviklingen av det norske samfunnet knyttet til velferd, sysselsetting og miljø står og faller med næringslivets muligheter og evne til å skape økonomiske verdier. Samtidig er det slik at disse mulighetene er påvirket av en hel rekke forhold. Disse forholdene kan naturlig deles i tre:

1. Forhold som *bedriftene* selv har kontroll med, dels internt og dels gjennom det avtaleverket som eksisterer i norsk arbeidsliv
2. Beslutninger og tiltak som *norske myndigheter* har kontroll med
3. Andre *nasjonale og internasjonale* forhold, som norske bedrifter og myndigheter bare indirekte kan påvirke

Disse tre kategoriene, og forholdet mellom dem, endrer seg over tid. *Utvalget konstaterer likevel at stadig flere av rammevilkårene for norske bedrifter blir påvirket av internasjonale forhold* . Det er ikke noe nytt at vilkårene for norske bedrifter delvis bestemmes av den internasjonale utviklingen.

Det nye ligger i at denne påvirkningen i dag går på *tvers av alle næringer og virksomheter* , og at kravene til å tilpasse seg blir sterkere. Ikke minst den teknologiske utviklingen og økningen i internasjonal samhandel medvirker til dette. Dette understreker igjen betydningen av de internasjonale avtalene og samarbeidsorganene som Norge er tilsluttet, og som må utnyttes aktivt for å skape likeverdige og rettferdige vilkår for samhandelen.

De tre hovedstrategiene som utvalget tar til orde for handler dels om å gjøre *nødvendige tilpasninger* , og dels om å legge til rette for at norsk næringsliv skal kunne *trekke fordeler* av den utviklingen som vi uansett vil være påvirket av. Forslagene retter seg inn mot alle de tre kategoriene av forhold som påvirker bedriftenes utvikling: Noen av tiltakene må *bedriftene selv* ta ansvar for, noen forslag krever endringer i *myndighetenes politikk* , mens enkelte forslag er rettet inn mot *norsk påvirkning* av internasjonale rammebetingelser.

Utvalget er bedt om å vurdere *myndighetenes* næringspolitikk. Det følger av dette at *de fleste* av utvalgets forslag dreier seg om tiltak og virkemidler som offentlige myndigheter etter utvalgets mening bør ha et ansvar for. Utvalget vil likevel understreke at innenfor den ansvars- og rollefordelingen som bør gjelde i næringspolitikken, *har bedriftene selv det endelige ansvaret for sin egen utvikling.*

Det er utvalgets oppfatning at det ligger vel til rette for at norsk næringsliv skal klare å bidra til å nå overordnede mål som det er bred politisk oppslutning om i Norge, og som det er referert til i utvalgets mandat. Som vist til i *"SAMMENDRAG"* i kapittel 1.3.1 finnes det særtrekk og ressurser i norsk økonomi og norsk næringsliv som det kan bygges videre på, og som kan gi norske bedrifter gode utviklingsmuligheter framover.

Dette krever likevel en høy grad av bevissthet omkring de *langsiktige utfordringene for norsk økonomi og norsk næringsliv* , slik utvalget blant annet har beskrevet i *"SAMMENDRAG"* i kapittel 1.1. Disse utfordringene vil for en stor del først gjøre seg gjeldende innenfor en tidshorisont på 10 - 15 år. *Å gi næringspolitikken en strategisk innretning må etter utvalgets oppfatning innebære vilje og evne til å holde fast ved hovedprinsippene for virkemiddelbruken også når midlertidige tilbakeslag kan gjøre det mer attraktivt på kort sikt å handle annerledes.*

Næringslivet vil også i årene som kommer bli preget av *omstillinger* . Utvalget mener at det er helt avgjørende at både næringspolitikken og den økonomiske politikken legger til rette for at slike omstillinger kan skje mest mulig effektivt og med

lavest mulig sosiale kostnader, framfor å forsøke å holde omstillingene tilbake. Det er en viktig næringspolitisk erfaring at omstillinger som utsettes gjennom offentlige tiltak som regel er *mer* kostbare for samfunnet og for de som berøres, enn om det legges til rette for at ressursene hele tiden utnyttes mest mulig effektivt.

Økt verdiskaping bygger på at næringslivet selv evner å utvikle seg positivt:

- *Eksisterende bedrifter* må hele tiden omstille og utvikle seg for å sikre størst mulig avkastning av anvendte ressurser.

- Det må legges til rette for at *nye lønnsomme virksomheter* kan vokse fram for å sikre fornyelse og vekst i næringslivet.

1.3.5 En konkurransestrategi

Norges omfattende deltakelse i det internasjonale varebyttet har gjort det mulig for oss å ha et langt høyere velferdsnivå enn hva som ville vært mulig i en økonomi som var mer skjermet mot konkurranse fra utlandet.

Økt konkurranse er nært knyttet til den teknologiske utviklingen, til økt internasjonalisering og til hensynet til effektiv ressursbruk.

Ny teknologi skaper økt konkurranse særlig på to måter:

- Den bidrar til at tradisjonelle monopoler og ordninger for direkte regulering bryter sammen. Eksempler på dette er utviklingen innenfor informasjonsteknologi og telekommunikasjoner.

- Sammen med politisk deregulering skaper ny teknologi nye handelsmønstre, og nye måter å organisere produksjon og distribusjon på. Disse endringene knytter bedrifter i ulike land tettere til hverandre gjennom systemer av leveranser og underleveranser. Konkurransen om å kunne delta i slike verdiøkende nettverk øker. Utviklingen i transportsektoren fører i tillegg til at helt nye og fjerntliggende markeder åpnes. Det skaper både nye markedsmuligheter og økt konkurranse på markeder som har vært dominert av mer nærliggende produsenter.

Konkurranse betyr at en bedrift må innrette seg slik at den leverer produkter med kvalitet til en pris som kundene er villige til å betale. Dermed er bedriften hele tiden underlagt et krav til omstilling og mer effektiv ressursbruk. Dette er både i forbrukernes og samfunnets interesse:

- At det er konkurranse i et marked innebærer at kundene har valgfrihet og at produsentene ikke ensidig kan fastsette prisene. I et marked med konkurranse er mer av markedsmakten flyttet fra produsentene til kundene.

- Stadig mer effektiv ressursbruk gjør det mulig å sette inn ressurser på nye områder der det tidligere ikke eksisterte noe tilbud, eller der tilbudet var svakt utbygget. For eksempel har kontinuerlig effektivisering og innovasjon i den vareproduserende delen av norsk næringsliv gjort det mulig å bygge opp nye former for tjenesteyting, ikke minst i offentlig sektor.

De generelle fordelene ved markedsbaserte løsninger gjelder også på hjemmemarkedene. Resultatene i en studie av M. Porter [5] understøtter dette. Studien undersøkte bedrifter i en rekke land for å avdekke de faktorene som gjorde at de kunne konkurrere på verdensmarkedet. Resultatene synes gjennomgående å vise at de bedriftene som hadde et dynamisk og krevende hjemmemarked også er de som greier seg best

5. Porter M. E. (1990): «The Competitive Advantage of Nations». The MacMillian Press LTD, London.

på eksportmarkedene. For at bedriftene skal oppnå evne til innovasjon og fornyelse er det blant annet nødvendig med kunder som stiller krav, og med konkurranse fra andre bedrifter.

Konklusjonen fra studien synes å være at den viktigste måten å oppnå konkurransedyktighet på, er å være utsatt for konkurranse. Utvalget vil minne om at både EØS- og WTO-avtalen inneholder en rekke overgangsbestemmelser, slik at den fulle virkningen av disse avtalene på næringslivet først vil slå ut om noen år. Næringslivet skal med andre ord vinne økt konkurransekraft i et klima der konkurransen år for år blir stadig mer omfattende.

Utvalget mener at en hovedstrategi for økt konkurranseevne må bygge på følgende grunnleggende forutsetninger:

- Den kostnadsmessige konkurranseevnen er viktig for om norsk næringsliv skal lykkes. Utvalget slutter seg til hovedanalysen i innstillingen fra Sysselsettingsutvalget [6] om at den kostnadsmessige konkurranseevnen kan bedres gjennom moderate lønnsoppgjør og et inntektspolitisk samarbeid mellom myndighetene og partene i arbeidslivet. Denne strategien gir både konkurransemessige forbedringer og vekst i reallønnen, samtidig som den gjør det mulig å holde renter og prisvekst på et lavt nivå. Utvalget vil sterkt understreke betydningen av at denne innretningen på inntektspolitikken blir ført videre også i årene som kommer.
- Utvalget mener at det må legges til grunn for det inntektspolitiske samarbeidet at det er de konkurranseutsatte delene av norsk næringsliv som skal være lønnsledende. Det er helt avgjørende at økt sysselsetting i offentlig sektor ikke utløser et press på lønninger og priser som næringslivet i lengden ikke kan bære.
- YKonkurranseevne avgjøres av mer enn lønnskostnader og sosiale kostnader. For Norge er det ingen aktuell strategi å satse på lave lønnskostnader og sosiale utgifter. En strategi for økt konkurransekraft må også bygge aktivt opp under andre viktige elementer som

  – produktivitet og ressurseffektivitet både i offentlig og privat sektor
  – kompetanse, innovasjon og nyskaping
  – et tilpasningsdyktig arbeidsmarked
  – et forutsigbart og oversiktlig lov- og regelverk
  – kompetent og dynamisk eierskap
  – utvikling av gode bedriftskulturer
  – samarbeid mellom bedriftene og myndighetene
  – en aktiv handelspolitikk.

- Som omtalt i *"SAMMENDRAG"* i kapittel 1.2.4 mener utvalget at politikken på en hel rekke områder må rettes sterkere inn mot bedriftenes utviklingsmuligheter. Som hovedregel bør næringslivets behov være vurdert og ivaretatt før beslutningene fattes.

1.3.6 En kompetansestrategi

Endringene i bedriftenes rammebetingelser skaper behov for løpende omstillinger. Evnen til forandringer og fornyelse er sterkt avhengig av kompetanse på alle nivåer, slik at det blir mulig å etablere nye metoder for produksjon og distribusjon, gjøre forbedringer i ledelse og organisasjon, samt introdusere nye produkter.

Når kompetanse, innovasjon og evne til omstilling får større betydning for bedriftenes konkurranseevne, følger det at både myndighetenes og bedriftenes kom-

6. NOU 1992: 26 «En nasjonal strategi for økt sysselsetting i 1990-årene».

petansepolitikk blir et mer sentralt virkemiddel i næringspolitikken. Næringsrettet forskning og utvikling (FoU) er viktig for å øke den tilgjengelige kunnskapsbasen, og for å bruke kunnskapen til å finne nye anvendelser. Dermed er det en nær og nødvendig sammenheng mellom FoU og kompetanseheving generelt, og evnen til verdiskaping i næringslivet. Utvalget mener at det er viktig å se bedriftenes og myndighetenes innsats på disse områdene i sammenheng.

Den enkeltes kompetanse tilegnes dels gjennom utdanningssystemet og dels gjennom praktiske erfaringer i arbeidslivet. Kvaliteten, organiseringen og dimensjoneringen av utdanningen på alle nivåer har stor betydning for næringslivets tilgang på kompetanse. I løpet av de siste årene er det gjennomført en rekke reformer i det norske utdanningssystemet. Utvalget ønsker å understreke betydningen av en tett oppfølging og evaluering av reformene, for å unngå utilsiktede konsekvenser, og for å sikre at målene nås.

Det er også nødvendig å forsterke arbeidet med å knytte nærmere forbindelser mellom utdanningssystemet og næringslivet. Utdanningssystemet og næringslivet utfyller hverandre som arenaer for læring og kompetanseheving, og det finnes en hel rekke måter å sikre et bedre samspill mellom de to sektorene på.

Utvalget vil peke på at innenfor enkelte fagområder og fylker synes å være behov for en bedre tilpasning mellom tilbudet og etterspørselen etter lærlingplasser. Utvalget vil understreke de sentrale forutsetningene om samarbeid mellom skole og næringsliv. I dette arbeidet må Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet spille en aktiv rolle for å bidra til et bedre samarbeid mellom fylkeskommunene.

Utvalget viser til at det formelle kompetansenivået i deler av norsk næringsliv er lavt i forhold til i Norge generelt. Dette gjelder særlig i mindre bedrifter. Blant de kandidatene som tar høyere utdanning av mer enn tre års varighet, blir de fleste ansatt i offentlig sektor. Det er ulike årsaker til dette, blant annet at de formelle kompetansekravene i offentlig sektor gjennomgående er høyere enn i næringslivet. Det kan også være en forklaring at utdanningsinstitusjonene i for liten grad tilbyr utdanning som er tilpasset næringslivets behov.

Utvalget mener at økt samspill og kontakt mellom næringsliv og universiteter og høgskoler vil være en fordel for alle parter. Norges desentraliserte system for høyere utdanning gir muligheter for å knytte forbindelser til det lokale næringslivet som ofte ikke blir godt nok utnyttet. På samme måte er universitetene viktige kilder til kunnskap om hva som skjer på den internasjonale forskningsfronten innenfor en hel rekke fagområder. Økt kontakt med næringslivet gir på den andre siden institusjonene tilgang til prosjektstøtte, faglig krevende problemstillinger og viktige kanaler for formidling.

Det er etter utvalgets oppfatning avgjørende at en reform for etter- og videreutdanning er forankret i arbeids- og næringslivets behov. I vurderingene av rettigheter knyttet til en livslang læringsreform må det stå sentralt at ordningen skal bidra til økt verdiskaping. Uheldige konsekvenser av praktisk og økonomisk betydning for næringslivet må unngås. Dette er spesielt viktig for små bedrifter. En generell lovfestet rett til etter- og videreutdanning som bidrar til å dekke nærings- og samfunnslivets framtidige behov for kompetanse i egen virksomhet vil ha positiv effekt på verdiskapingen. Det må imidlertid tas med i betraktningen at det kan oppstå uheldige konsekvenser for arbeidsmarkedet. Innenfor enkelte yrkesgrupper og innenfor enkelte geografiske områder er arbeidsmarkedet i Norge tidvis stramt. En generell lovfestet rett til etterutdanning kan forsterke dette hvis det fører til problemer med å skaffe kvalifiserte vikarer.

Utvalget mener at tiden nå er inne for å gi disse spørsmålene en grundig behandling og økt politisk oppmerksomhet. Det er viktig at reformer på dette området innrettes slik at de kan bidra til å dekke bedriftenes og næringslivets behov for

kompetanse. Utvalget legger til grunn at nye reformer bør bygge på bedriftenes kompetanseplaner og på den innsatsen som gjøres fra bedriftenes og arbeidstakernes side, og at de rettes inn mot økt verdiskaping.

En reform for etter- og videreutdanning som er forankret i behovene i arbeids- og næringslivet vil bidra til at det blir samsvar mellom det som læres og det som arbeidet krever og vil kreve. På den måten øker arbeidstakernes motivasjon for å ta del i opplæringen og sannsynligheten for at kompetansen kommer til anvendelse i bedriftene.

Det er et grunnleggende prinsipp at det er den enkelte bedrift og arbeidstaker som har ansvar for at bedriften har tilstrekkelig tilgang på kompetanse. Likevel kan denne innsatsen være lavere enn hva som er samfunnsøkonomisk lønnsomt, og derfor kan det være behov for offentlige virkemidler. Utvalget er opptatt av at det må utvikles en klarere ansvarsdeling mellom ulike offentlige myndigheter på dette området, og at det blir en bedre koordinering av ulike offentlige tilskudds- og finansieringsordninger som er rettet inn mot kompetanseheving i næringslivet.

Reformer for etter- og videreutdanning må forebygge at det oppstår nye sosiale ulikheter basert på mulighetene til å videreutvikle den enkeltes kompetanse. Av den grunn er utvalget særlig opptatt av at det utvikles tiltak og virkemidler som særlig er rettet inn mot de som har lavest utdanning. Disse gruppene tar tradisjonelt lite del i opplæringstiltak. Dette gjør det nødvendig å utvikle systemer som skaper økt motivasjon, blant annet gjennom formell anerkjennelse av den realkompetansen som er ervervet gjennom yrkeslivet.

Forskning og utvikling er en viktig kilde til fornyelse og omstilling i næringslivet. I 1995 var de offentlige forskningsbevilgningene på 8,7 mrd. kroner. En fjerdedel av disse bevilgningene gikk til næringsrettet forskning. I faste kroner har ikke innsatsen på dette området økt siden 1987, til tross for at den samlede offentlige forskningsinnsatsen har økt sterkt. I 1996 er således 16 prosent av de offentlige forskningsmidlene rettet mot industri og annen næringsvirksomhet, mot 24 prosent i 1989.

En hovedmålsetting med den offentlige næringsrettede FoU-innsatsen er å styrke næringslivets egen forsknings- og utviklingsvirksomhet. Den privatfinansierte forskningen i Norge ligger på et lavere nivå enn i andre OECD-land, noe som blant annet skyldes næringsstrukturen og det store innslaget av små og mellomstore bedrifter.

Etter utvalgets oppfatning bør det gjøres en omprioritering av den samlede offentlige forskningsinnsatsen mot næringsrettet forskning, ved en relativ styrking av industri og tjenesteytende næringer.

Som en liten forskningsnasjon har ikke Norge mulighet til å være aktiv innenfor alle fagområder. Utvalget er av den oppfatning at den næringsrettede forskningen til en viss grad må konsentreres til områder der muligheten for utbytte synes størst. Landets naturressurser har alltid vært en viktig basis for næringsvirksomhet, og *utvalgets flertall* mener at det er naturlig å rette innsatsen inn mot disse områdene. *Utvalgets mindretall, medlemmene I. B. Andersen og Nicolaisen*, mener at sett i forhold til at økonomien er inne i en tid med omfattende forandringer av teknologisk og økonomisk art, er det viktig at FoU-politikken praktiseres slik at den også fanger opp de nye vekstmulighetene som utviklingen skaper. FoU-innsatsen bør således rettes mot næringer som har et stort vekstpotensiale både i verdiskaping og sysselsetting.

Utvalget mener at det er nødvendig å styrke NFRs stilling som forskningsstrategisk organ. Gjennom etableringen av NFR ble mulighetene for en samordning av forskningspolitikken styrket. Med unntak av Nærings- og energidepartementet kanaliserer likevel departementene hoveddelen av sine forskningsbevilgninger

utenom Forskningsrådet. Utvalget mener at dette er uheldig, og viser til at det er en nødvendig forutsetning for at NFR skal kunne utføre sine oppgaver at departementene opptrer mer disiplinert på dette området. I tillegg bør det settes krav til NFR om en sterkere vilje til prioritering og eventuell omprioritering. Utvalget mener at NFR bør pålegges å dokumentere resultater for å sikre kvalitet og relevans av offentlige bevilgninger. Utvalget anbefaler at man følger utviklingen i virksomheten, og fortløpende vurderer behovet for en eventuell organisasjonsendring på bakgrunn av dette.

Utvalget legger sterk vekt på at universitetene og høgskolene bygger ut sine forbindelser med næringslivet. Dette kan skje gjennom etablering av ulike typer nettverk, og ved å involvere representanter for næringslivet mer direkte i de programmene som institusjonene forvalter. På disse områdene har det skjedd en positiv utvikling de siste årene. Det er viktig at både forskningen og utdanningen ved universitetene og høgskolene er orientert mot behov i nærings- og samfunnslivet.

De næringsrettede forskningsinstituttene er viktige medspillere i næringslivets egen FoU-virksomhet. Utvalget har merket seg at de næringsrettede instituttene (med unntak av landbruk) mottar vesentlig lavere basisbevilgninger fra det offentlige enn de øvrige delene av instituttsektoren. Etter utvalgets mening må innsatsen overfor denne sektoren omprioriteres mer i retning av de næringsrettede instituttene.

1.3.7 En miljøstrategi

Målet om en bærekraftig utvikling stiller krav om å utvikle samfunnets produksjonsevne slik at senere generasjoner kan overlates en formue som i vid forstand - inklusive miljøgoder - er minst like stor som dagens. En næringspolitikk som legger opp til en *effektiv bruk* av samfunnets ressurser, skal også ivareta hensynet til en forsvarlig forvaltning av *miljøet og naturressursene* . I et langsiktig perspektiv, som må legges til grunn for en bærekraftig utvikling, er det slik sett ingen motsetning mellom en fornuftig næringspolitikk og en god miljøpolitikk.

Virkemiddelbruken i miljøpolitikken har blitt grundig utredet de siste årene, blant annet av Miljøavgiftsutvalget (NOU 1992:3), Virkemiddelutvalget (NOU 1995:5) og av Grønn skattekommisjon (NOU 1996: 9).

Virkemiddelutvalget peker i sin innstilling blant annet på to viktige forhold knyttet til utforming av miljøpolitiske virkemidler:

1. Den miljøpolitiske oppmerksomheten blir mer og mer rettet inn mot problemer som er *innvevd i forbruks- og produksjonsmønstrene på en komplisert måte* . Dette gjelder typisk de problemene som er knyttet til bruk av fossile brensler i produksjon og samferdsel. Denne økte fokuseringen på de vanskelige miljøproblemene skyldes både at kunnskapene om dem har økt, og at mange av de mer akutte og lokale problemene knyttet til utslipp stort sett har funnet en løsning.
2. Samtidig er det slik at etter hvert som de mer åpenbare miljøproblemene løses, blir *kostnadene ved ytterligere miljøforbedringer stigende* . Det er også en tendens til at utformingen av kostnadseffektive virkemidler blir mer komplisert, blant annet fordi det er et større antall utslippskilder å forholde seg til, og fordi det er vanskelig å beregne de samfunnsøkonomiske virkningene av ulike typer virkemiddelbruk.

Valg av virkemiddel vil ha betydning for om tiltakene gjennomføres til *så lave kostnader for samfunnet som mulig* (kostnadseffektivitet), om målene kan nås med *stor grad av sikkerhet* (styringseffektivitet) og hvordan *kostnadene fordeles* mellom enkeltbedrifter, næringer og andre samfunnsgrupper (fordelingseffekter).

Mens *direkte reguleringer* (som utslippstillatelser og forskrifter) virker ved å forplikte aktørene til å handle på bestemte måter, virker *økonomiske virkemidler* (som blant annet miljøavgifter og omsettbare utslippskvoter) gjennom å påvirke aktørenes vurdering av hva det er økonomisk fordelaktig å foreta seg. Generelt vil økonomiske virkemidler overlate en større del av beslutningsvalget til bedriftene, samtidig som det knyttes en økonomisk gevinst til ytterligere utslippsreduksjoner. Dette trekker i retning av at bruk av økonomiske virkemidler vil gi sterkere motiver til å utvikle og ta i bruk nye løsninger som både er miljøvennlige og kostnadsbesparende.

Tradisjonelt har *tekniske* og *økonomiske* forutsetninger stått i sentrum for utvikling av næringsvirksomhet. Slike hensyn er imidlertid sjelden tilstrekkelige for å få til en nødvendig omlegging av produksjons- og forbruksprosessene. Nå forsøker stadig flere selskaper å innføre en tredje, *økologisk* dimensjon i sine strategier. Dette innebærer at de søker å integrere miljøhensyn i alle ledd av produksjon og salg, og utvide perspektivene for sine kontroll- og styringsfunksjoner.

Denne typen livssyklustenkning på produksjonsprosessenes og produktenes vegne er nødvendig for å fremme en mer effektiv ressursbruk totalt sett. I slike vurderinger hører de miljømessige egenskapene ved produktene i bruk, gjenvinning av materialer og endelig sluttbehandling, samt transportbehov, totalt energiforbruk og bruk av emballasje med. Oppmerksomheten utvides til å omfatte innsatsvarer, underleverandører og selskapenes etableringer i andre land. Begreper som «miljørevisjon» og «grønne regnskaper» har blitt aktuelle som nye styringsredskaper for bedriftene.

Norsk næringsliv har kommet langt i miljøarbeidet. Hensikten med en næringsrettet miljøstrategi må være å bygge videre på det som er oppnådd, samtidig som vi evner å bygge bro over motsetninger som gjelder på kort sikt mellom hensynet til sysselsetting og velferd og hensynet til miljøet. Som påpekt i *"SAMMENDRAG"* i kapittel 1.1.2 mener utvalget at det foreligger en strategisk sammenheng mellom miljøutfordringen og konkurranseutfordringen. En offensiv strategi fra bedriftenes side gjennom innføring av høye miljøstandarder og integrering av miljøhensyn i alle ledd av ledelse og produksjon, vil gi langsiktige konkurransefortrinn i markeder med økende miljøkrav.

Utvikling av konkurransedyktig miljøteknologi innenfor ulike områder vil være en naturlig del av en slik strategi. Norsk næringsliv bør ta del i utviklingen av teknologi som bidrar til et bærekraftig produksjons- og forbruksmønster, og i den betydelige veksten som ventes i miljømarkedene internasjonalt.

Utvalget mener derfor at den nasjonale satsingen på miljøteknologi bør videreføres minst på dagens nivå .

Parallelt med den særskilte satsingen på utvikling av miljøteknologi, bør det stimuleres til utvikling av «ren» teknologi som ledd i andre forsknings- og utviklingsprogrammer. Miljøvurderinger av blant annet egenskaper ved materialer, energibruk og avfallsløsninger bør være et generelt krav før det gis støtte til næringsrettede FoU-prosjekter. Det er viktig at slike vurderinger brukes som grunnlag for en dialog om mulige løsninger, og dermed trekker flere bedrifter inn i et miljørettet arbeid.

Det er en rekke forhold som har betydning for hvilke virkemidler det er mulig eller ønskelig å bruke i miljøpolitikken. Dette gjelder blant annet problemets geografiske omfang, mulighetene for å måle utslippene og antallet utslippskilder. Utredningene fra Miljøavgiftsutvalget og Virkemiddelutvalget viser at det vil være fornuftig å legge vekt på forskjellige hensyn for de ulike miljøproblemene.

Både miljøavgifter og omsettbare kvoter vil i prinsippet utløse de tiltakene som har lavest kostnad. For at utslippskvoter skal gi kostnadseffektive løsninger må det

foreligge effektive markeder. Det krever at et kvotesystem omfatter tilstrekkelig mange uavhengige selskaper, og at det utvikles mekanismer for omsetning av kvoten. Selv om det ikke skulle ligge til rette for å opprette et *fullt utviklet system* med omsettbare utslippskvoter, vil det likevel være kostnadseffektivt å etablere muligheter for *omfordeling av utslipp* slik at de mindre kostnadskrevende reduksjonene gjennomføres først.

Det er viktig at myndighetene gir *langsiktige signaler* om de miljøpolitiske målene, og legger opp til en stor grad av *stabilitet* i virkemiddelbruken. Aktiv medvirkning fra næringslivet i utformingen av virkemidlene kan bidra til å sikre dette hensynet. Det er bedriftene selv som er nærmest til å kunne vurdere hvordan produksjon og produkter kan endres. I nye satsinger og strategier vil en ofte kunne finne bedre løsninger når næringslivet trekkes med på et tidlig stadium i virkemiddelutformingen.

Frivillige eller forhandlede avtaler er i denne sammenheng et interessant virkemiddel, som de siste årene i noen grad er blitt tatt i bruk i Norge og enkelte andre land. De aktuelle tiltakene utformes i forhandlinger med det berørte næringsliv, slik at bransjens kunnskaper og erfaringer kan komme til nytte i tiltaksutformingen. Det er grunn til å anta at tiltak som innebærer en betydelig grad av forretningsdrift, for eksempel retur- og gjenvinningssystemer, ofte får bedre form dersom næringslivet deltar mer aktivt i utformingsfasen. Andre aktuelle områder for forhandlede avtaler kan være miljøtiltak med en inntektsside, for eksempel enøk-tiltak, som kan være aktuelt i forbindelse med klimapolitikken. Ut fra de erfaringer som gjøres, mener utvalget at konseptet med forhandlede avtaler bør utvikles videre.

Utvalget legger til grunn at bruk av avtaler i en slik sammenheng vil innebære presise og tidfestede mål, og at prinsippet om at «forurenser skal betale» ikke skal fravikes. Slike avtaler må imidlertid ikke berøre Stortingets kompetanse til å treffe beslutninger i skatte- og avgiftsspørsmål.

Innretningen på skatte- og avgiftspolitikken har stor betydning for bedriftenes og husholdningenes miljømessige tilpasning. Utvalget viser til at Grønn skattekommisjon (NOU 1996: 9) har vurdert blant annet hvordan man kan vri skattesystemet slik at miljøskadelig virksomhet beskattes mer, mens beskatningen av arbeidskraft reduseres.

Utvalget understreker at virkemidlene i miljøpolitikken må være tilpasset de miljøproblemene som skal løses. Bruken av avgifter som ikke er internasjonalt samordnet blir i økende grad problematisk fordi økonomiene veves stadig tettere i hverandre. Miljøproblemer som er globale, for eksempel klimaproblemet, kan ikke løses uten et omfattende internasjonalt samarbeid. Utformingen av nasjonale mål og virkemidler må derfor skje under hensyn til hva andre land foretar seg. Det ville være uheldig om innføring av særnorske avgifter skulle føre til at norske arbeidsplasser og norsk produksjon blir flyttet ut av landet, og til land der miljøkravene er svakere. En slik utvikling vil hverken tjene miljøet eller bidra til å styrke sysselsettingen i Norge.

1.4 UTVALGETS FORSLAG OG ANBEFALINGER

I det følgende blir det foretatt en gjennomgang av utvalgets ulike oppfatninger og forslag.

1.4.1 Overordnede forslag og anbefalinger

De næringspolitiske utfordringene vil kreve at myndighetenes politikk på en rekke områder trekker i retning av å *legge grunnlag for styrket aktivitet i Fastlands-Norge.* Utvalget vil i den forbindelse gi følgende overordnede anbefalinger.

i. Den økonomiske politikken må legge grunnlag for vekst i fastlandsøkonomien

Paradoksalt nok vil kravene til endring og dynamikk på *bedriftsnivået* stille enda større krav til stabilitet, oversiktlighet og forutsigbarhet på *myndighetsnivået* . Norge trenger en næringspolitikk som er robust i forhold til de sterke endringene som skjer både i norsk og internasjonal økonomi.

De siste 25 årene har norsk økonomi vært preget av store svingninger i produksjon, sysselsetting, inflasjon, rentenivå og utenriksøkonomi. Disse svingningene skyldes dels omveltninger i internasjonal økonomi, dels gjentatte kostnadskriser i norsk økonomi.

Oljevirksomheten har bidratt til at den samlede verdiskapingen i Norge har økt, men har samtidig gjort økonomien mer utsatt for indre og ytre forstyrrelser. Hovedoppgaven i den økonomiske politikken bør være å bidra til at norsk økonomi står sterkere overfor ulike påvirkninger.

Det er en sentral oppgave å styrke fastlandsøkonomien i Norge. I dag benyttes en stor del av inntektene fra petroleumsvirksomheten i statens løpende budsjetter. Korrigert for petroleumsinntekter har staten fremdeles store underskudd i budsjettene. Disse underskuddene illustrerer vår avhengighet av petroleumsvirksomheten, og hvor viktig det vil være å skape vekst i annen næringsvirksomhet når veksten i denne sektoren etter hvert avtar.

En økonomisk politikk som ivaretar dette behovet må særlig innrettes mot

- *å gjøre opp statsbudsjettene med betydelige overskudd,* slik at forventede, økte petroleumsinntekter settes til side og ikke pløyes inn i norsk økonomi;

- at den løpende økonomiske politikken rettes inn mot en *stabil økonomisk utvikling , lav pris- og kostnadsvekst og stabilitet i valutaen* ;

- at utgiftene til næringsstøtte vris mer i retning av tiltak som fremmer næringslivets kompetanse og varige konkurranseevne.

ii. Det inntektspolitiske samarbeidet må føres videre

Utvalget vil peke på at det generelt *gode samarbeidsklimaet* som eksisterer i arbeidslivet i Norge er et nasjonalt fortrinn som bør utnyttes til å skape grunnlag for økt verdiskaping. På *bedriftsnivå* betyr et godt tillitsforhold og utstrakt samarbeid mellom tillitsmannsapparat/ansatte og ledelse at det skapes trygghet og ansvar for eksempel ved nødvendige omstillinger. På *nasjonalt* nivå vil god kontakt mellom myndighetene og partene i arbeidslivet gjøre det lettere å formidle viktig informasjon, og bidra til å redusere mulighetene for kostbare konflikter.

Utvalget vil vise til at det inntektspolitiske samarbeidet de siste årene har gitt gode resultater. *For å styrke sysselsettingen og sikre en lav pris- og kostnadsvekst er det nødvendig å videreføre Solidaritetsalternativet.* Det konkurranseutsatte næringslivet må være ledende i lønnsutviklingen.

Utvalget viser til at det inntektspolitiske samarbeidet må forstås som en sosial «kontrakt» mellom ulike grupper i arbeidslivet og myndighetene. *Denne «kontrakten» krever at alle parter aksepterer og etterlever de hovedmålene som er satt for samarbeidet.*

Nivået på arbeidsmarkedstiltakene må avstemmes mot utviklingen i ledigheten. Generelt mener utvalget det er viktig at de arbeidsledige gis mulighet til å øke sin

kompetanse og på den måten styrke sin stilling på arbeidsmarkedet. Dette må samordnes med annen innsats rettet mot kompetanseheving i næringslivet.

Det er også viktig at sysselsettingspolitikken sees i sammenheng med arbeidsmarkedets virkemåte. Strukturelle ubalanser i arbeidsmarkedet må motvirkes gjennom blant annet kompetansetiltak. Det må utvikles tiltak for å bidra til økt mobilitet og fleksibilitet, og som samtidig i rimelig grad ivaretar den enkeltes behov for trygghet.

iii. Næringspolitikken må gis større tyngde og bedre koordinering

Næringslivets rammebetingelser påvirkes av beslutninger som i dag fattes på ulike forvaltingsnivåer og av ulike organer. På et overordnet nasjonalt nivå er tiltak og politikk som utvikles i en hel rekke ulike departementer med på å påvirke hverdagen til norske bedrifter.

Det er behov for å se alle disse ulike beslutningene i sammenheng med hverandre. Dette er en krevende oppgave. *Utvalget vil anbefale at Regjeringens næringspolitiske utvalg nettopp får i oppgave å sørge for at den næringspolitiske innsatsen på ulike områder blir vurdert i en større sammenheng.* Dette vil blant annet bidra til at de ulike departementenes embetsverk får mulighet til å vurdere næringslivets behov og muligheter innenfor alle de ulike saksfeltene som påvirker bedriftenes rammevilkår, og innarbeide slike vurderinger i forarbeidene til Regjeringens løpende beslutningsvirksomhet.

Utvalget mener videre at Stortinget bør drøfte om det kan være hensiktsmessig å slå Energi- og miljøkomiteen og Næringskomiteen sammen til en komité.

I en del tilfeller ligger ikke ansvaret for Regjeringens politikkutforming og ansvaret for det tilhørende regelverket i samme departement. Eksempler på dette er selskapslovgivningen og varemerkelovgivningen, hvor forvalteransvaret for lovgivningen hovedsakelig ligger i Justisdepartmentet, mens politikkutformingen mer naturlig ligger til Nærings- og energidepartementet. Forvaltningsloven er et annet eksempel på lovgivning som forvaltes av Justisdepartementet, mens det er Administrasjonsdepartementet som fremmer den årlige forvaltningspolitiske redegjørelse for Stortinget, og som har ansvaret for organisering av forvaltningen for øvrig. *Utvalget mener at et slikt skille mellom politikkutforming og lovutforming generelt er uheldig, og spesielt på næringslovgivningens område.*

Utvalget mener at det er viktig å bygge videre på SND som den sentrale organisasjonen for statlig næringsfinansiering, fordi dette vil bidra til å gi næringspolitikken større tyngde og bedre koordinering.

iv. Internasjonaliseringen av norsk næringsliv må føres videre

Utvalget vil understreke viktigheten av at EØS-avtalen gis høy prioritet, og videreføres uten svekkelse. Det er helt avgjørende for norsk næringsliv at det ikke skapes tvil om avtalens eksistensgrunnlag.

EØS-avtalen bygger på at regelverkene i EU og EFTA utvikles parallelt. Ved forslag til endringer i regelverket, og ved nye forslag, må norske interesser i forhold til enkeltforslagene avveies mot vår interesse av å bevare EØS-avtalen som sådan. Det betyr i praksis at Norges holdning til nytt EØS-regelverk må vurderes i lys av virkningen på EØS-samarbeidet som helhet. *EØS-samarbeidet som helhet må prioriteres.*

Det regionale handelspolitiske samarbeidet øker i flere deler av verden. Denne regionaliseringen kan gi økt effektivitet og økonomisk vekst i de enkelte regioner, og kan også stimulere til høyere økonomisk effektivitet i en global sammenheng. På den annen side vil en ytterligere utvidelse av det regionale samarbeidet, og et utvidet avtalenett mellom viktige regioner, kunne svekke interessen for det globale samarbeidet innenfor WTO. Dette vil særlig gjelde for land som står utenfor det regionale eller inter-regionale samarbeidet. *For å unngå at det oppstår økonomiske barrierer*

mellom Norge og handelspartnerne, mener utvalget at Norge må arbeide aktivt på dette feltet i multilaterale organisasjoner som OECD og WTO.

EØS-avtalen, GATT-forhandlingene og etableringen av WTO har bidratt til å fjerne handelshindre og åpne større markeder for norsk næringsliv. Den samme utviklingen fører imidlertid også til økt konkurranse på det norske hjemmemarkedet. Norsk næringslivs mulighet til å hente gevinster av denne prosessen vil være avhengig av innretningen på næringspolitikken. *Det er viktig at særnorske ordninger ikke bidrar til svakere konkurranseevne hos norske bedrifter.* Samtidig må norske bedrifters samlede rammebetingelser ikke være dårligere enn i våre viktigste konkurrentland.

Utvalget legger vekt på at virkemidlene i næringspolitikken er utformet slik at de fremmer norsk næringslivs internasjonale konkurranseevne.

- Det bør legges vekt på å utvikle *kompetanse i internasjonale forhold, fremmede kulturer og språk.*

- *Norske myndigheter må reagere* når norsk næringsliv møter handelshindre internasjonalt som strider med de avtalene som er inngått.

- Norske myndigheter bør fortsatt arbeide aktivt for *nedbygging av internasjonale handelshindre*

- Utvalget legger til grunn at det først og fremst er *i den enkelte bedrift* at evnen til å utvikle konkurransefortrinn og lønnsomhet ligger.

1.4.2 Forslag i forhold til hovedstrategiene

1.4.2.1 Konkurransestrategien

Effektiv konkurranse

Effektiv konkurranse stimulerer lønnsomheten i næringslivet og ressursutnyttelsen i samfunnet, og bør derfor innføres på alle områder hvor det er naturlig.

- Utvalget mener at det i utgangspunktet er viktig å stimulere til *økt konkurranse på det norske hjemmemarkedet* , også for å øke Norges internasjonale konkurransekraft.
- Utvalget legger til grunn at det offentlige også i framtiden vil bære hovedansvaret for grunnleggende tjenester innenfor utdanning, helse og omsorg. Etter utvalgets oppfatning er det imidlertid viktig å legge til rette for bruk av konkurranse som middel til å oppnå effektiv produksjon av varer og tjenester også innenfor offentlig sektor. Virksom konkurranse kan bidra til en effektiv utnyttelse av de store ressursene som disponeres av det offentlige.
- Utvalget mener det er nødvendig at *sektorplanene i samferdselssektoren erstattes med en helhetlig transportplan* for å sikre effektiv ressursbruk. Uten å ta stilling til vektleggingen mellom ulike mål i samferdselspolitikken, vil utvalget understreke betydningen av at samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter realiseres raskest mulig.
- Utvalget ser det som positivt at det nå er fastsatt et tidspunkt for åpning for konkurranse i hele den norske *telesektoren* . For å oppnå reell konkurranse fra 1. januar 1998 er det nødvendig med et gjennomarbeidet regelverk som sikrer at konkurransen blir rettferdig. Utvalget vil understreke betydningen av at regelverket kommer på plass *så snart som mulig* .
- Utvalget vil peke på at norske bedrifter i dag står overfor forskjellige effektive skattesatser med hensyn til valg mellom investeringer i Norge og i utlandet, i

strid med hovedprinsippet om nøytralitet i det norske skattesystemet. Dette gjelder en rekke skatter og utbytteregler, herunder dobbeltbeskatningsavtaler og skattekreditter ved utsatt hjemføring av overskudd i utlandet, jf. også Bergo-utvalgets [7] utredning. Dette utvalget vil foreslå at et arbeid for å vurdere disse spørsmålene nærmere blir satt i gang.

- Utvalget er enig i at det fortsatt er *behov for en vare- og tjenestepolitikk i tilknytning til petroleumsvirksomheten* , og at denne politikken bør utformes innenfor rammen av de forpliktelsene Norge påtar seg etter internasjonale avtaler. Hovedvekten bør legges på å bidra til utvikling av kostnadseffektive løsninger hos norske bedrifter, blant annet gjennom NORSOK-samarbeidet.

Eierskap

- Styrking av *nasjonalt eierskap* kan etter utvalgets oppfatning best skje ved en fornuftig næringspolitikk, der sterke næringsmiljøer og god tilgang på kompetent arbeidskraft står sentralt.
- Utvalget mener at langsiktig sparing må stimuleres og at det må bli enklere å kanalisere større deler av sparingen til egenkapitalmarkedet. Utvalget foreslår at man vurderer endringer i regelverket som gjør det lettere for livselskaper og pensjonskasser å *plassere forvaltningskapitalen i aksjer* . Slike endringer vil kunne gi en betydelig økning i tilgang av egenkapital til norske bedrifter.
- Utvalget registrerer at kravet til minste aksjekapital er foreslått forhøyet til 200 000 kroner. I den forbindelse vil utvalget peke på at det er viktig at de bedriftene som i dag ikke tilfredsstiller dette kravet sikres *rimelige overgangsbestemmelser* . Utvalget foreslår en overgangsperiode på fem år, og en forskriftshjemmel til å utvide overgangstiden på bakgrunn av en grundig vurdering av situasjonen i aksjeselskapene.

Utviklingsorienterte virkemidler og organisering

- Etter utvalgets oppfatning synes det å være *stor grad av overlapp* mellom ulike tiltak, og liten grad av samordning og vurdering av hvor effektivt virkemidlene fungerer i en helhet. Det omfattende systemet gjør i tillegg virkemiddeltilbudet svært *uoversiktlig for brukerne* , som må bruke unødvendig mye ressurser på å orientere seg i apparatet. Dette gjelder spesielt for de små bedriftene.
- Utvalget vil anbefale at alle institusjoner som administrerer offentlige næringsrettede virkemidler pålegges å få gjennomført *regelmessige evalueringer av sine ordninger* . Disse bør fortrinnsvis utføres av nøytrale institusjoner, og etter en fastsatt standard som muliggjør sammenligning mellom ulike ordninger og institusjoner.
- *Utvalgets flertall I.B. Andersen, Berg Schilbred, Brækken, Holen, Lødrup, Nergaard og Nicolaisen* foreslår at avvikling av SNDs grunnfinansieringsordning vurderes. *Utvalgets mindretall T. Andersen, Henriksen, Kristensen og Sørensen* er av den oppfatning at opprettholdelse av grunnfinansieringsordningen til enhver tid må vurderes i forhold til den gjeldende situasjonen i kapitalmarkedet, på linje med de øvrige offentlige finansielle virkemidlene.
- Utvalget vil anbefale at det opprettes en såkornkapitalordning, jf. nærmere diskusjon i kapitel 11.3. *Utvalgets flertall I.B. Andersen, Berg Schilbred, Henriksen, Nergaard, Nicolaisen og Sørensen* mener at en såkornkapitalordning må

7. «I Norge - for tiden? Konsekvenser av økt internasjonalisering for en liten åpen økonomi». Rapport fra ekspertgruppe avgitt til Finansdepartementet, Nærings- og energidepartementet og Utenriksdepartementet, 1. juli 1996.

organiseres med et sentralt koordinerende ledd (nettverkssenter) med forgreininger til forskningsparkene og høyskolemiljøene i Tromsø, Trondheim, Oslo/Akershus og Bergen/Stavanger. På kompetansesiden vil disse miljøene (satellittene) ha det overordnede ansvaret for å hente og bearbeide forskningsbaserte ideer slik at de på sikt kan realiseres kommersielt. Det sentrale leddet tillegges det overordnede styrings- og koordineringsansvaret. Modellen bør bygge på privat/offentlig samfinansiering av styringsleddet, slik at man kan dra nytte av private investorers kompetanse på prosjektvurdering, nettverk, seleksjon og kommersialisering av ideer. Det forutsettes et blandet eierforhold og balansert styrkeforhold mellom private og offentlige aktører. Ordningen som helhet må ikke underlegges stringente, årlige avkastningskrav, men underlegges langsiktige vurderinger. *Disse medlemmer* foreslår SIVA som «det sentrale leddet» som skal forestå organiseringen av ordningen. *Disse medlemmene* foreslår at 175 mill. kroner fra SNDs distriktstilskudd og 75 mill. kroner fra SNDs landsdekkende tilskudd overføres til et slikt såkornkapitalfond som det offentliges andel. Det vises ellers til Småbedriftsutvalgets innstilling. *Utvalgets mindretall T. Andersen, Brækken, Holen, Kristensen og Lødrup* ønsker økt satsing på såkornkapital ved at SNDs nyskapingsdivisjon tilføres 250 mill. kroner pr. år i såkornkapital, i tillegg til at 200 mill. kroner av tilskuddsmidlene i nyskapingsdivisjonen omdisponeres til samme formål. *Disse medlemmene* vil ikke anvise hvordan dette skal finansieres. *Disse medlemmene* mener at det ikke vil være hensiktsmessig å innføre årlige avkastningskrav for en slik ordning, som skal gå inn i risikoprosjekter med lang tidshorisont. *Disse medlemmene* tilrår videre at SND i større grad samler og synliggjør sin såkornvirksomhet. Dette vil gi en bedre samlet oversikt og dermed gjøre det lettere å koordinere, optimalisere og vurdere resultater av virksomhetene. *Disse medlemmene* mener dessuten at også denne virksomheten bør kunne desentraliseres, blant annet gjennom den videre utbyggingen av SNDs apparat. *Disse medlemmene* understreker at SND ved kanalisering av midler til såkornkapital også bør aktivt søke å trekke inn privat kapital og kompetanse. SND må dessuten sikres mulighet til avkastning på midlene, for eksempel gjennom rett til å konvertere tilskudd til aksjekapital, ansvarlig lån eller royalty-avtaler i de tilfeller hvor prosjektene bli vellykkede.

- Utvalget mener det er grunn til å stille spørsmål ved om det er statens rolle å være investor i ordinære investeringsselskap som Norsk Vekst AS og Venturefondet. Utvalget mener det må vurderes hvorvidt det fortsatt er ønskelig å beholde disse porteføljene.
- Det er utvalgets oppfatning at det også er behov for offentlige virkemidler for å fremme eksport fra norsk næringsliv. Utvalget mener at omfanget av eksportrettede virkemidler er stort nok, men at det innenfor den totale rammen av eksportrettede næringsrettede finansielle virkemidler bør finnes plass til å etablere en særskilt innsats rettet mot Øst-Europa og Barentsregionen. Det foreslås at det etableres et statlig investeringsfond for Øst-Europa, som kan delta med egenkapital ved private investeringer i området.Prosjektene bør involvere tre parter: Investeringsfondet, norske bedrifter og øst-europeiske interessenter. Investeringsfondet bør opptre etter forretningsmessige kriterier. Dette innebærer at de prosjekter som det investeres i under denne ordningen, skal vurderes som bedriftsøkonomisk lønnsomme.Utgangspunktet bør være at de prosjektene fondet går inn i skal kunne stå på egne ben etter en begrenset tidsperiode. Fondet bør være i størrelsesorden 300 mill. kroner, hvorav 100 mill. kroner investeres pr. år i 3 år. Fondet bør ligge under SND og forvaltes etter samme avkastningsmodell som den eksisterende egenkapitalordningen. Utvalget ser positivt på Bistandskommisjonens forslag om å opprette et investeringsfond for inves-

teringer også i mellom- og lavvelferdsland, og oppfølgingen i Bistandsmeldingen (St. meld. nr. 19 for 1995-96). Utvalget ser samdriftsmuligheter med SND på dette området, og anbefaler derfor at investeringsfondet legges til SND.

- *Utvalgets medlemmer I.B. Andersen, Brækken, Holen, Lødrup og Nergaard* mener at bedre tilgang på egenkapital og kompetente eiere er vesentlig for utviklingen i små og mellomstore bedrifter og bedrifter i nyskapingsfasen. *Disse medlemmene* mener derfor at egenkapitalsiden framover må vektlegges blant næringspolitiske virkemidler. Etter *disse medlemmenes* mening er dette et område hvor også private aktører i stor grad kan bidra, og *disse medlemmene* ber derfor om at SNDs egenkapitaldivisjon aktivt bidrar til dette ved å samarbeide med andre aktører i markedet som på lignende måte arbeider med egenkapitaltilførsel og omstilling av små og store bedrifter.
- *Utvalgets flertall, alle unntatt medlemmene Berg Schilbred, Henriksen og Sørensen,* mener at det bør det innføres et klart skille mellom hva som skal være fylkeskommunenes ansvar, og hva som skal være SNDs. For SND medfører uklare ansvars- og styringslinjer i forhold til fylkeskommunene at det blir vanskelig for SND å påse at den samlede virkemiddelbruken er i overensstemmelse med den nasjonale nærings- og regionalpolitikken. *Utvalgets flertall* foreslår at de bedriftsrettede finansielle virkemidlene som forvaltes av fylkeskommunene overføres til SND. Dette innebærer for det første at virkemidler som forvaltes av fylkeskommunene som en del av SND-systemet, overføres til og forvaltes av SND. Det innebærer for det andre at etablererstipendordningen som forvaltes av fylkeskommunene overføres SND. *Utvalgets flertall* mener også at de bedriftsrettede BU-midlene som administreres av Fylkesmannen bør overføres til og forvaltes av SND.Utvalget anser det som viktig å opprettholde nærheten til brukerne av systemet. *Utvalgets flertalls* forslag om samordning av de bedriftsrettede finansielle virkemidlene under SND tilsier at SND bør etablere et regionalt nettverk. *Utvalgets flertall* foreslår at det opprettes et SND-kontor i hvert fylke, etter den såkalte Nord-Trøndelagmodellen. *Utvalgets medlemmer Berg Schilbred og Henriksen* vil foreslå at den enkelte fylkeskommune selv kan velge mellom den såkalte Nord-Trøndelagmodellen og dagens ordning. *Disse medlemmene* vil videre understreke at både fylkeskommunene og kommunene bør ha næringsfond som kan brukes i en aktiv næringsutvikling. *Disse medlemmene* vil derfor foreslå at BU-midlene kanaliseres gjennom fylkeskommunene og dermed inngår som en del av den generelle næringsutviklingen i bygde-Norge. *Utvalgets medlem Sørensen* slutter seg til forslaget fra medlemmene Berg Schilbred og Henriksen om at BU-midlene kanaliseres til fylkeskommunene. Når det gjelder den foreslåtte regionale organiseringen av SND i fylkeskontorer, vil *dette medlemmet* foreslå at et regionkontor bør kunne ha hovedansvar innen SND for enkelte arbeidsområder og programmer.
- Utvalget vil peke på at det kan knytte seg en problemstilling til at SND gjennom Egenkapitaldivisjonen kan sitte som eier i en rekke bedrifter som også er målgruppe for tilskuddsmidlene og kredittvirkemidlene. For å redusere risikoen for at sammenblanding kan oppstå, er det av stor viktighet at SND er organisert slik at det er synlig og kontrollerbart at roller og informasjonsstrømmer er adskilte. Et eget tilsynsorgan (for eksempel Kredittilsynet) bør følge opp at dette skjer i praksis.

1.4.2.2 Kompetansestrategien

Læring knyttes til arbeid

- Utvalget mener at tiden er inne for å gi spørsmål knyttet til *etter- og videreut-*

danning en grundig behandling, og mener at særlig følgende momenter må legges til grunn for en eventuell reform:

– reformen bør være forankret i arbeids- og næringslivets eksisterende og forventede kompetansebehov
– den bør bygge på den innsatsen som allerede gjøres fra bedriftenes, arbeidstakernes og fra myndighetenes side
– det bør være en klar ansvarsdeling mellom bedrifter, ansatte og myndigheter
– det bør tilrettelegges for at kunnskaper og ferdigheter ervervet gjennom arbeid skal kunne dokumenteres.

• Det er viktig å finne ordninger for etter- og videreutdanning som også tar hensyn til de med *lavest utdanning* . Dette bør gjøres gjennom tiltak som er tilpasset deres spesielle situasjon og behov. Det er viktig å utvikle systemer som gir den enkelte motivasjon for videreutvikling, gjennom formell anerkjennelse og dokumentasjon av kompetanse som er ervervet på arbeidsplassen. Her er blant annet den såkalte § 20-ordningen i lov om fagopplæring sentral.

Sterkere kobling av kunnskapsressurser til verdiskaping

• Utvalget mener at det er viktig at *samarbeidet mellom næringslivet og utdanningssektoren styrkes* for å

– øke kunnskapsnivået om næringslivet i utdanningssystemet
– redusere misforhold mellom tilbud av og etterspørsel etter lærlingplasser
– sikre at utdanningenes faglige innhold i større grad utformes i forhold til utviklingstendenser og forventet etterspørsel i nærings- og samfunnslivet
– endre holdninger hos næringslivsledere når det gjelder ansettelse av personer med høyere utdanning
– øke interessen for og kunnskapen om etablering av egen virksomhet.Et viktig moment i denne forbindelse er å innarbeide kunnskap om næringsutviklingen i Norge og næringslivets betydning for samfunnet når *fagplanene i lærerutdanningene* evalueres. Videre bør slik kunnskap innarbeides i *undervisningen i skolene* . Lærerne bør også gis systematisk *etter- og videreutdanning* innenfor dette området.

• Utvalget mener at *økt samspill og kontakt mellom høgskoler og universiteter og næringslivet er viktig* , og at dette kan føre til at flere studenter blir ansatt i næringslivet. Innovasjonsutvalget anbefalte i sin rapport flere tiltak for å skape en tettere kobling mellom næringslivet og universitetene og høgskolene:

– Næringslivserfaring tas med som et eget kriterium ved tilsetting i vitenskapelige stillinger
– Det legges opp til økt bruk av professor II-stillinger
– Det etableres faglig rådgivende organ med næringslivsrepresentasjon ved instituttene på universitetene.Dette utvalget har merket seg disse forslagene, og mener at de bør vurderes nærmere. Utvalget vil også peke på at økt bruk av gjesteforelesere fra arbeids- og næringslivet på universiteter og høgskoler kan bidra til å øke studentenes innsikt i og forståelse for næringslivet.

• Utvalget mener at det *særlig må legges til rette for at små og mellomstore bedrifter kan gjøre bedre bruk av både de næringsrettede instituttene, forskningsstiftelsene og universitetene og høgskolene.* Utvalget legger vekt på at

virkemidlene må utformes på bedriftenes og ikke på institusjonenes premisser, og at de må inneholde krav til egenfinansiering.

- Antallet kandidater med doktorgrad har økt sterkt i Norge de siste årene. Utvalget er opptatt av at denne kompetanseressursen kan være et viktig konkurransefortrinn for norsk næringsliv, og foreslår å øke innsatsen på dette området samtidig som en større del av forskerutdanningen knyttes opp mot næringslivets behov. Næringslivet må øke sin oppmerksomhet mot denne ressursen.
- Utvalget foreslår at det innføres en *ny kategori stipendiatstillinger* i tillegg til de nåværende ordningene, der kostnadene ved hver enkel stipendiat deles mellom NFR og næringslivet. Ordningen bør administreres av NFR. Det bør etableres en styringsgruppe for programmet med representanter for de forskningsutførende institusjonene og organisasjonene i arbeids- og næringslivet.
- Som resultat av generelle forskningsprosesser vil det kunne framkomme *resultater som kan utnyttes kommersielt* . Universitetene og høgskolene har som forskingsinstitusjoner med få unntak ingen tradisjon for kommersiell utnyttelse av forskningsresultater. Vitenskapelig ansatte ved slike institusjoner er i dag ikke pålagt å overdra rettighetene til sine resultater til den institusjonen de arbeider ved. Innovasjonsutvalget har forslått at rettsforholdene når det gjelder forskningsresultater må klargjøres, og at universitetene må få ansvar for kommersialisering av slike resultater. *Utvalget er enig i at forholdene omkring dette bør avklares.*

Styrke bedriftenes teknologiutvikling, egen FoU og innovasjonsaktivitet

- Det er en nær sammenheng mellom tilgang på kompetanse og næringslivets evne til vekst, innovasjon og verdiskaping. Et tilbakevendende problem er imidlertid at det er *vanskelig å anslå sammenhengen mellom investeringer i kompetanse og effekten på verdiskapingen.* Utvalget ser det derfor som positivt at det er opprettet et forskningsprogram for utdanning, kompetanse og verdiskaping i regi av Norges forskningsråd, og at andre forskningsprogrammer også vil ta opp problemstillinger knyttet til kompetanse i næringslivet. Det er viktig at det blir en god koordinering mellom de ulike forskningsprogrammene for å sikre at en oppnår synergieffekter, og at sentrale forskningsområder dekkes.
- Småbedriftsutvalget har foreslått at det etableres et *prøveprosjekt med en praksisordning i små bedrifter for personer med høyere utdanning.* Ordningen skal gi små bedrifter tilbud om støtte fra myndighetene til å ansette en person som kan bidra til kompetanseheving i bedriften. Bedriften må på sin side forplikte seg til å legge til rette for den nødvendige opplæring og oppfølging av andre ansatte. Målgruppen vil være bedrifter med lavt formelt kompetansenivå, uten andre ansatte med samme bakgrunn. Kandidaten kan utplasseres i bedriften i inntil ett år med lønnstilskudd fra det offentlige. Utvalget støtter dette forslaget fra Småbedriftsutvalget. Ordningen kan både bidra til å styrke innovasjonssystemet gjennom å heve det formelle kompetansenivået i bedriftene, og bidra til økt kunnskapsflyt mellom næringslivet og utdannings- og forskningssystemet. Ordningen bør imidlertid omfatte alle bedrifter som tilfredsstiller kriteriene over, uavhengig av bedriftsstørrelse. Tiltaket bør ha et omfang på om lag 300 kandidater pr. år de første 5 årene, og deretter evalueres.
- Utvalget er av den oppfatning at det må foretas en *omprioritering av den offentlige forskningsinnsatsen* , slik at den næringsrettede forskningen økes som andel av den totale innsatsen.
- Utvalget vil understreke at den brukerstyrte forskningen må rettes mot forskningsprosjekter med betydelig risiko og markedspotensiale, slik at midlene i

størst mulig grad *utløser privat innsats.*

- Utvalget mener at ordningene med *forsknings- og utviklingskontrakter bør styrkes* , og foreslår at midlene til begge disse ordningene dobles, fra henholdsvis 145 til 290 mill. kroner for OFU-ordningen og 38 til 76 mill. kroner for IFU-ordningen. Ordningene bør fremdeles administreres av SND. *Utvalgets flertall* tar ikke stilling til hvordan dette skal finansieres. *Utvalgets medlem Nicolaisen* mener en styrking av forsknings- og utviklingskontraktene bør finansieres ved en omdisponering av SNDs tilskuddsmidler.
- Viktig kompetansehevende innsats for å styrke bedriftenes egen utviklingskapasitet skjer gjennom teknologi- og kompetanseformidlingsmiljøer som for eksempel Teknologisk institutt (TI). Det er utvalgets oppfatning at det er viktig å bygge videre på disse miljøene, og at det er ønskelig med ordninger som gjør at de næringsrettede forsknings- instituttene i større grad benytter seg av den formidlingskompetanse som disse institusjonene har opparbeidet.
- Utvalget mener det er viktig at Norges industriattacheer rettes mot alle typer næringsvirksomhet, og ikke bare mot industrien som i dag. Det er også viktig at ordningen innrettes spesielt mot små og mellomstore bedrifter. Store bedrifter har i større grad ressurser til å skaffe ny teknologi, oppdatere og utvikle ansattes kompetanse samt knytte kontakter med internasjonale samarbeidspartnere. Navnet bør endres til Norges Næringsattacheer for å signalisere at attacheene utfører oppdrag for bedrifter uavhengig av næring.
- IT-utviklingen vil endre samarbeidsformer mellom bedrifter og internt i bedrifter, i tillegg til produksjonsprosesser og interne organisasjonsformer. Til tross for at en i løpet av de siste årene har utredet flere av disse spørsmålene, har vi lite kunnskap om i hvilken grad næringslivet faktisk utnytter de mulighetene som IT åpner for, og eventuelle konsekvenser for blant annet utviklingen i kompetansebehov. Vi har også lite kunnskaper om norsk næringslivs posisjon når det gjelder utvikling og anvendelse av IT i forhold til næringslivet i andre land. Dette er imidlertid viktige kunnskaper for myndighetene i utformingen og gjennomføringen av næringspolitikken. På bakgrunn av dette foreslår utvalget at det *igangsettes et utredningsprosjekt for å vurdere spørsmål knyttet til disse problemstillingene* . Prosjektet bør ta hensyn til tilsvarende arbeid i andre land og i internasjonale organisasjoner, og forskningsprogrammer i Norge som kan omfatte tilgrensende forskningsområder.

Koordinering, evaluering og kvalitetssikring

- De siste årene er det gjennomført en rekke utdanningspolitiske reformer i Norge. Utvalget understreker betydningen av en *tett oppfølging og evaluering av reformene* for å unngå utilsiktede konsekvenser, og for å sikre måloppnåelse.
- Reformen i videregående skole ble gjennomført i 1994 (Reform 94). Utvalget ser positivt på denne reformen, og vil understreke de sentrale forutsetningene om forpliktende samarbeid mellom skole og næringsliv. Det er til dels store variasjoner mellom fylkene når det gjelder tiltak for å bedre samsvaret mellom tilbudet av og etterspørselen etter lærlingplasser. Utvalget foreslår at det på basis av erfaringer fra fylker der fagopplæringssystemet fungerer bra, utarbeides *konkrete forslag til hvordan systemet generelt bør organiseres i fylkene* . Utvalget vil imidlertid understreke at det til tross for slike tiltak kan oppstå misforhold. Kirke-, utdannings,- og forskningsdepartementet utvikler årlige oversikter på tvers av fylkesgrensene som gir samlet informasjon om opplæringsplassene i de videregående skolene og lærlingplasser i bedriftene. *Det er viktig at Kirke-, utdannings,- og forskningsdepartementet spiller en aktiv rolle for å*

bidra til at fylkeskommunene samarbeider bedre på dette området.

- Etter utvalgets oppfatning er det også behov for en *klar ansvarsdeling mellom ulike offentlige myndigheter* når det gjelder spørsmål knyttet til etter- og videreutdanning. I dagens system er det en uklar grensedragning mellom de ulike delene av forvaltningen. Før myndighetene eventuelt øker støtten på dette området synes det å være behov for å vurdere helheten i og eventuelt samordne tiltakene rettet mot kompetanseheving i næringslivet.
- Utvalget anbefaler at det vurderes å *tillegge SND et ansvar for tilskudds- og finansieringsordninger som er rettet mot kompetanseheving i næringslivet* . Det vil være nødvendig og viktig at SND eventuelt samarbeider nært med blant annet utdanningssystemet og andre kompetansetilbydere, TI, NFR og Arbeidsmarkedsetaten i et slikt arbeid. TI bør vurderes som et mulig organ for slik kompetanseheving i næringslivet.
- Forslag i tilknytning til *næringsrettet veiledning og rådgivning, og teknologi- og kompetanseformidling* :
  - Utvalget mener at det er hensiktsmessig å bygge videre på de etablerte miljøene for
    - 1) veiledning og rådgivning
    - 2) teknologi- og kompetanseformidling.

  - Et nasjonalt system bør bygges rundt to hovedorganisasjoner. En organisasjon kalles teknologi- og kompetanseformidlingsenheten, og er sammenslått av TI, deler av Veiledningsinstituttet i Nord-Norge (VINN) og Norsk Designråd. En annen organisasjon utgjør et fylkesbasert informasjons- og veiledningssystem, og dannes med hovedtyngde i dagens Bedriftsrådgivningstjeneste (BRT), deler av VINN og Staten veiledningskontor for oppfinnere (SVO).
  - Enhetene bør styres etter noen felles prinsipper:
    - Begge enhetene bør være underlagt Nærings- og energidepartementet. Departementet bør benytte et mål- og resultatstyringssystem som styringsverktøy for kjøp av tjenester.
    - Enhetene bør inneholde en kombinasjon av offentlig betalte og brukerbetalte tjenester.
    - Bedriftsrettede tilskudds- og finansieringsordninger bør ikke blandes med rådgivning, men overføres til SND. Dette gjelder for eksempel «Designer-til-leie»-ordningen i Norsk Designråd, og oppfinnerstipendene og utviklingstilskuddene i SVO .
    - På lokalt nivå søkes samlokalisering med andre næringsrettede tjenester som SNDs fylkeskontorer.

  - Informasjons- og veiledningssystemet organiseres med felles ledelse og styre, og skal bygge på dagens BRT, deler av VINN og SVO. Det bør være lokalisering i alle fylker.
  - Teknologi- og kompetanseformidlingsenheten bør ha regionale tilknytningspunkter.
  - Utvalget vil vise til at Norges Eksportråds virksomhet nylig er vurdert og omorganisert. Utvalget har derfor ikke foretatt en spesiell vurdering av denne organisasjonen.

1.4.2.3 Miljøstrategien

En effektiv og forutsigbar miljøpolitikk

- Frivillige eller forhandlede avtaler er et interessant virkemiddel i miljøpolitikken, blant annet for å finne bedre løsninger ved at næringslivet trekkes med på et tidlig stadium i virkemiddelutformingen. Så langt har en trukket erfaringer med forhandlede avtaler over kort tid og i få sammenhenger. Ut fra de erfaringer som gjøres, mener utvalget at konseptet med *forhandlede avtaler bør utvikles videre* .

Stimulere til offensive miljøstrategier i bedriftene

- Utvalget mener at det foreligger en *strategisk sammenheng* mellom konkurranse-, kompetanse- og miljøutfordringen. En offensiv strategi fra bedriftenes side, gjennomføring av høye miljøstandarder og integrering av miljøhensyn i alle ledd av ledelse, innkjøp, produksjon og salg, vil gi langsiktige konkurransefortrinn i markeder med økende miljøkrav.
- Utvalget viser til diskusjonen av virkemidlene i miljøpolitikken i *"SAMMENDRAG"* i kapittel 1.3.6, og understreker at utformingen av nasjonale mål og virkemidler må skje under hensyn til hva andre land foretar seg. Det ville være uheldig om innføring av særnorske avgifter skulle føre til at norske arbeidsplasser og norsk produksjon blir flyttet ut av landet, og til land der miljøkravene er svakere. En slik utvikling vil hverken tjene miljøet eller bidra til å styrke sysselsettingen i Norge.
- Det er viktig å hindre unødige konkurransevridninger, blant annet fordi endringer i næringsstrukturen ikke uten videre kan reverseres. *Virkemiddelbruken bør mest mulig kostnadseffektivt støtte opp om de globale omleggingen i produksjon og produkter som er nødvendig for en bærekraftig utvikling.*
- Utvalget understeker at det økende kravet til å vurdere bedriftenes produkter under et samlet, livssyklus perspektiv, representerer nye muligheter for de bedrifter som forholder seg offensivt til dette perspektivet.

Styrket satsing på miljømarkeder og miljøteknologi

- Norsk næringsliv bør ta del i utviklingen av teknologi som bidrar til et bærekraftig produksjons- og forbruksmønster, og i den betydelige veksten som ventes i miljømarkedene internasjonalt. *Utvalget mener derfor at den nasjonale satsingen på miljøteknologi bør videreføres minst på dagens nivå* .
- Parallelt med den særskilte satsingen på utvikling av miljøteknologi, bør det *stimuleres til utvikling av «ren» teknologi* som ledd i andre forsknings- og utviklingsprogrammer. Som en hovedinnretning mener utvalget det bør vurderes en *større integrering av miljøteknologi i generelle ordninger og programmer.*
- Miljøvurderinger av blant annet egenskaper ved materialer, energibruk og avfallsløsninger bør være et generelt krav før det gis støtte til næringsrettede FoU-prosjekter. Det er viktig at slike vurderinger brukes som grunnlag for en dialog om mulige løsninger, og dermed trekker flere bedrifter inn i et miljørettet arbeid. Utvalget er i denne sammenheng kjent med at Norges forskningsråd arbeider med å utforme kriterier for å vurdere miljøaspekter ved prosjekter som det søkes om støtte til.
- *Hensyn til leverandørsiden* er et moment som bør tas med i betraktningen ved innfasingen av miljøpolitiske virkemidler, men det bør ikke være avgjørende for hvordan miljøproblemer skal løses i Norge. Etter utvalgets vurdering er det

når nye miljøtiltak tar utgangspunkt i prioriterte nasjonale miljøproblemer eller er koordinert med andre land, at de vil kunne gi grunnlag for videre vekst i norsk produksjon av miljøutstyr og -tjenester.

- Utvalget mener at det er grunn til å vurdere *hvordan det norske markedet kan utvikles bedre* , særlig med sikte på en bedre koordinering mellom de statlige miljøpolitiske initiativ og kommunenes økonomiske og faglige forutsetninger som innkjøpere av miljøteknologi. Også de prosedyrer som legges til grunn ved anskaffelse av teknologi til kommunene bør gjennomgås. I denne sammenheng bør *Kommunenes Sentralforbund ha ansvar for å utvikle egnede samarbeidsformer mellom kommunene.*

Næringsrettet energiøkonomisering

- Den videre satsingen på enøk og andre fornybare energikilder må utvikles innenfor en samlet energi- og miljøpolitisk strategi. En slik satsing vil framstå også som et element i en helhetlig næringspolitisk strategi. I lys av de miljøutfordringene næringslivet og samfunnet står overfor vil utvalget understreke at fortsatt satsing på enøk og andre fornybare energikilder er nødvendig for å bygge opp under en bærekraftig utvikling.

1.4.3 Forholdet mellom myndighetene og næringslivet

- Utvalget mener at *de næringspolitiske konsekvensene av nye lovforslag gjennomgående er mangelfullt utredet.* Her mangler det gode verktøy. I tillegg til en analyse av administrative og økonomiske konsekvenser, bør det i mange tilfeller også gjøres *mer omfattende kost-nytte analyse av forslagene.*
- Utvalget minner om at forvaltningen allerede i dag er *pålagt å forelegge nye forslag med store konsekvenser for næringsvirksomhet for Nærings- og energidepartementet forut for ordinær høring.* Denne plikten fungerer imidlertid ikke. På dette området må rutinene skjerpes.
- Ettersom det ofte er vanskelig å tallfeste hvilke konsekvenser et lovforslag vil ha, mener utvalget at det er viktig at man *går tilbake noen år etter at loven er vedtatt og undersøker hvilke konsekvenser den faktisk fikk.*
- *Samordningen av oppgavepliktene til det offentlige er etter utvalgets mening ikke god nok.* Arbeidet med å bedre samordningen må intensiveres, og Oppgavepliktregisteret må få myndighet til iverksette tiltak som forenkler oppgavepliktene. *Registeret må organiseres med en samordningsenhet som kan opptre aktivt overfor alle etater* . Oppgavepliktene bør gjennomgås i løpet av en fireårsperiode.
- Utvalget mener at det *ikke er i tråd med intensjonene at Brønnøysundregistrene går med overskudd.* Disse registrenes virksomhet bør baseres på selvkost, slik at bedriftenes kostnader ved registrering blir lavere enn i dag.
- Utvalget vil peke på at forslaget til ny aksjelovgivning gir mulighet for *samordning av stiftelsesdokument og registreringsdokument i Foretaksregisteret.* En slik samordning vil innebære en forenkling av stiftelsesprosessen.
- Etter utvalgets oppfatning *samarbeider tilsynsmyndighetene for lite, både sentralt og lokalt.* Det finnes ingen bransjespesifikke oversikter der bedriftene kan se hvilke av de eksisterende 260 forskrifter og 106 veiledninger som gjelder for dem. For å få tilgang til regelverket for internkontroll må bedriftene kontakte en hel rekke ulike offentlige kontorer. Utvalget viser til at Kommunal- og arbeidsdepartementet nå gjennomfører en revisjon av internkontrollforskriften, og håper at denne revisjonen vil føre til at forskriften blir lettere tilgjengelig og

enklere å forstå. Utvalget vil i den forbindelse også understreke at *bedrifter som systematisk bryter lover og forskrifter bør prioriteres som tilsynsobjekter.*

- Utvalget mener at det *snarest bør innføres tidsfrister for myndighetenes saksbehandling.* Tidsfristene må tilpasses det enkelte saksområde, og fristoversittelse bør få konsekvenser for forvaltningen.
- Utvalget vil peke på at *regionale samarbeidsorganer* etter samme modell som Forum for verdiskaping kan være et nyttig system for kontakt mellom næringslivet og den lokale forvaltningen. Ved sammensettingen av slike organer bør det legges vekt på spredning med hensyn til bransjetilhørighet og bedriftsstørrelse.
- Utvalget mener at *mobiliteten mellom offentlig og privat sektor er for liten.* I 1991 ble det inngått en avtale mellom NHO og Arbeids- og administrasjonsdepartementet om lederutveksling mellom forvaltningen og næringslivet. Dessverre ble ikke denne avtalen benyttet i så stort omfang som ønskelig. Derfor foreslår utvalget at myndighetene og næringslivet på nytt finner fram til løsninger som sikrer at slike avtaler kan bli gjennomført på en mer hensiktsmessig måte.
- Utviklingen og anvendelsen av IT medfører behov for et godt fungerende lovverk tilpasset den teknologiske utviklingen. Rettsområder som berøres i særlig grad er knyttet til spørsmål om retten til informasjon. Dette omfatter områder som *opphavsrett* , *personvern* og *datasikkerhet* . Bedriftene må kunne stole på at konfidensiell informasjon er beskyttet for innsyn fra uvedkommende. Det er også nødvendig at informasjon på digital form er opphavsrettslig beskyttet. Behovet for betalingssikkerhet på elektroniske markeder må i tillegg ivaretas. Økt utbredelse av telependling (fjernarbeid) aktualiserer spørsmål som berører flere lover og regler, for eksempel på områder som arbeidsforhold, arbeidsmiljø og arbeidssikkerhet. Utformingen av lovverket på disse områdene har høy prioritet i Statssekretærutvalgets rapport. *Dette utvalget peker på nødvendigheten av at arbeidet igangsettes snarest mulig, og at det settes tidsfrister for revidering av regelverket på disse områdene.*

KAPITTEL 2

Utvalgets mandat, sammensetning og arbeid

2.1 UTVALGETS MANDAT OG SAMMENSETNING

Ved kongelig resolusjon av 19. mai 1995 nedsatte Regjeringen et utvalg for å vurdere næringspolitikken. Utvalget ble gitt følgende mandat:

«Driftsgrunnlag og rammebetingelser for norske bedrifter forandres raskt som følge av blant annet markedsmessige, teknologiske, økonomiske og politiske endringer nasjonalt og internasjonalt. Eksempler på dette er blant annet endrede etterspørselsmønstre (endrede behov og preferanser innen for eksempel helsetjenester, utdanning, fritidsprodukter og informasjon), markeder som omreguleres ute og hjemme (eks. telekommunikasjoner), nye krav til kompetanse, GATT/WTO-avtalen og EØS-avtalen. Med dette som utgangspunkt bes utvalget utrede hovedproblemstillingen:

Hva er viktige utfordringer for norsk næringsliv - hvordan bør myndighetenes politikk innrettes for å styrke næringslivets muligheter og evne til å møte utfordringer i framtiden?

Utvalget skal:

- beskrive og i grove trekk vurdere utviklingen i norsk næringsliv, med hovedvekt på å forklare drivkrefter bak utviklingen, samt drøfte om, og i hvilken grad, benyttede tiltak har bidratt til å oppfylle de målsettingene en har hatt,
- på grunnlag av dette, og på grunnlag av informasjon om og vurderinger av framtidige utviklingstrekk, kartlegge mulighetene og utfordringene for norsk næringsliv i de kommende år,
- peke på hva som bør være bedriftenes og myndighetenes rolle i arbeidet med å møte de framtidige utfordringene,
- gi en kritisk vurdering av dagens næringsrettede virkemidler, herunder omfang og innretting av næringsstøtten, og drøfte hvorvidt eksisterende offentlige rammebetingelser bidrar til en god ressursbruk,
- peke på hva som bør være viktige elementer i en framtidsrettet helhetlig næringspolitikk,
- vurdere hvordan næringsrettede virkemidler kan samordnes og forenkles,
- vurdere hvordan en fra myndighetenes side bedre kan identifisere forhold som begrenser næringslivets muligheter til lønnsom ekspansjon.

Næringslivets rammebetingelser påvirkes av en rekke forhold. Eksempler på slike forhold er kostnadsutviklingen, inntektsdannelsen og funksjonsmåten i arbeidsmarkedet, konkurransepolitikken, energi- og petroleumspolitikken, telenett og veier etc., utdanning, forskning og utvikling, eksportfremmende arbeid samt omfanget av og kvaliteten på de tjenester som offentlig sektor leverer. Utvalget forutsettes ikke å presentere konkrete forslag på disse områdene, men peke på forhold som bør vurderes nærmere. På de områder hvor relevant utredningsmateriale foreligger bør utvalget ta utgangspunkt i dette.

Nærings- og energidepartementet har nylig bestemt å sette ned en arbeidsgruppe som i løpet av 1995 skal vurdere problemstillinger knyttet til innovasjon, forskning og utvikling i bedriftene. Utvalget bør tidlig i sitt arbeid vurdere om det er spesielle problemstillinger som en ønsker at denne arbeidsgruppen skal belyse, og senere ta stilling til hvordan arbeidsgruppens analyser og konklusjoner kan utnyttes i utredningen.

Regjeringens overordnede målsettinger om full sysselsetting, økt verdiskaping og bærekraftig utvikling, samt hovedlinjene i Regjeringens økonomiske politikk legges til grunn for utvalgets arbeid. Utvalget forutsettes å legge det gjeldende skattesystemet til grunn. Videre bør utvalget legge Regjeringens politikk rettet mot primærnæringene og distriktene, finansnæringen, skipsfart, energi og petroleumsutvinning til grunn. Eventuelle forslag til tiltak skal være i overensstemmelse med internasjonale avtaler Norge er tilsluttet. Minst ett av eventuelt flere alternative forslag til politikkutforming skal være basert på uendret ressursbruk.

Dersom utvalget mener at sentrale spørsmål ikke er dekket av mandatet, kan utvalget innen to måneder fremme forslag om justering av mandatet til Nærings- og energiministeren.

Utvalget skal vurdere økonomiske og administrative konsekvenser av sine forslag i samsvar med Utredningsinstruksens punkt 2.1.

Utvalget skal avgi innstilling innen 1. juni 1996 til Nærings- og energiministeren, slik at Regjeringen får vurdert utvalgets forslag i forbindelse med utarbeidelsen av Langtidsprogrammet for perioden 1998-2001.»

Tidsfristen for utvalgets arbeid ble, i samråd med Nærings- og energiministeren, forlenget til 30. august 1996.

Utvalget hadde følgende *sammensetning* :
Ordfører Arent M. Henriksen, leder
Administrasjonsdirektør Inger-Berit Andersen
Daglig leder Tor Andersen
Viseadministrerende direktør Gro Brækken
Banksjef Borghild Holen
Administrerende direktør Berit Kjøll, til 25.1.1996
Bedriftsrådgiver Finn Kristensen
Administrerende direktør Hans Lødrup
Konserndirektør Leiv L. Nergaard
Assisterende direktør Jon Nicolaisen, fra 14.12.1995
Direktør Jan F. Qvigstad, til 13.12.1995
Arbeidende styreformann Benedicte Berg Schilbred
Direktør Wiktor Sørensen

Sekretærer for utvalget var underdirektør Trond F. Mellingsæter, som ledet sekretariatets arbeid, konsulent Jan-Reinert Kallum, førstekonsulent Ellen Cathrine Rasmussen, rådgiver Aarne Ø. Røvik og førstekonsulent Marit Svensgaard. Direktør Tom Therkildsen inngikk i sekretariatet i den avsluttende del av arbeidet.

2.2 NÆRMERE OM MANDATET OG INNHOLDET I UTREDNINGEN

Utvalget drøftet innholdet i *mandatet* på sine første møter, og kom fram til at det ikke var behov for å vurdere forslag om justeringer.

Utvalget har tolket mandatet slik at *hovedformålet* med arbeidet er å klargjøre utfordringer som næringsvirksomhet i Norge står overfor i dag og vil stå overfor i årene framover. Hensikten har vært å få fram viktige *utviklingstrekk* som påvirker næringslivet, og særlig de utviklingstrekk som kan fordre endringer i myndighetenes medvirkning. På mange områder skjer det forandringer i de forhold som vil forme næringslivets rammebetingelser i årene framover. Utvalget har derfor lagt vekt på å beskrive sentrale trekk i de endringsprosessene en i dag kan se eller anta. En drøfting av *utfordringer* er søkt lagt til grunn gjennom hele utredningen, men er nærmere omtalt i *"Utfordringer for samfunn og næringsliv"* i kapittel 8.

Politikken som føres på en rekke områder er av betydning for næringsutviklingen. For å få fram *drivkreftene* bak utviklingen i næringslivet er det ikke tilstrekkelig å bare vurdere de politiske mål og virkemidler som har et uttalt næringsrettet formål. Utvalget har derfor hatt et *bredt perspektiv* som utgangspunkt for drøfting av de problemstillinger mandatet presiserer, men det har verken vært ønskelig eller mulig å føre samtlige av innfallsvinklene fram til konkrete anbefalinger. Sammenhengen mellom næringspolitikken og andre områder av politikken er drøftet særlig i *"Grunnlaget for næringspolitikken"* i kapittel 3.

Deretter følger en gjennomgang av bakgrunn for å vurdere næringspolitikken. Del II inneholder drøftinger av

– næringsutvikling og næringspolitikk i dette århundre,
– næringsutvikling og næringspolitikk i andre land, og
– situasjon og perspektiver for norsk økonomi og næringsliv.

Kapitlene 4-7 er ment å gi et bakgrunnsbilde som sammen med drøftingen av utfordringer i del III, leder fram til utvalgets syn på utformingen av en framtidig næringspolitikk.

Del IV inneholder drøfting og presentasjon av utvalgets forslag. Næringspolitikken er gitt en tredelt framstilling. I *"En framtidsrettet, helhetlig næringspolitikk"* i kapittel 9 drøftes innretningen av og sammenhengen i en helhetlig næringspolitikk. Områder av betydning for næringsutviklingen, men som også er sentrale for å oppnå andre politiske mål, er drøftet i kapittel 10. De mer avgrenset næringsrettede virkemidlene drøftes i kapittel 11.

Administrative og økonomiske konsekvenser av forslagene er presentert i kapittel 12. Utvalget har primært lagt opp til forbedringer gjennom omdisponering av midler innenfor rammen av dagens ressursbruk til næringsrettede tiltak. For andre forslag som det kan være ønskelig å iverksette, er det presisert at disse eventuelt ville kreve økte budsjettrammer til næringsrettede formål.

Utvalget har avgrenset sitt arbeid på flere måter. Mandatet gir en del føringer både for tema som skal eller kan behandles og for områder som ikke er oppe til vurdering i denne utredningen. Avgrensningene utvalget har tatt stilling til gjelder omfang, dybde og tid. Med omfang menes hvilke næringer og spørsmål som vurderes, og med dybde menes hvilket detaljeringsnivå de ulik problemstillingene drøftes på. Tidsperspektivet er viktig både for vurderingshorisonten og for gjennomføringen og virkningene av forslagene.

Som fastlagt i mandatet, har utvalget lagt hovedlinjene i Regjeringens økonomiske politikk og det gjeldende skattesystemet til grunn for sine vurderinger. Samtidig har utvalget sett det som en viktig del av sin oppgave å peke på utviklingstrekk for næringslivet som kan være av betydning for utformingen av politikken også på områder som ikke bare er næringsrettede. For å gi en dekkende framstilling har det vært nødvendig å beskrive relevante sammenhenger, for eksempel for å forklare drivkrefter bak utviklingen i norsk næringsliv. På denne måten er det trukket inn en del tilgrensende forhold som har karakter av forklaringsfaktorer i vurderingene av næringsutvikling og næringspolitikk.

Skatter og avgifter er en viktig rammebetingelse for næringsvirksomhet. I henhold til mandatet skulle utvalget ikke foreta en bred diskusjon av skatte- og avgiftspolitikken i forbindelse med vurderingen av næringspolitikken. Det skyldes blant annet at bedrifts- og kapitalbeskatningen har vært gjennom flere omfattende behandlinger i Stortinget de siste årene. Parallelt med utvalgets arbeid ble skattespørsmål drøftet i en ekspertgruppe, som hadde til oppgave å belyse norsk næringslivs generelle konkurranseevne overfor andre land [8]. Deler av skatte- og avgiftspolitikken, blant annet overfor næringslivet, ble også drøftet i NOU 1996: 9 «Grønne

skatter - en politikk for bedre miljø og høy sysselsetting». Dette utvalget fant det likevel nødvendig i vurderingen av de næringsrettede virkemidlene, blant annet av næringsstøtten, å omtale enkelte relevante skatte- og avgiftsspørsmål.

Noen virkemidler kan ha både et næringsrettet og et distriktspolitisk formål. Utvalget er bedt om å legge til grunn blant annet Regjeringens politikk overfor distriktene. I sin gjennomgang av virkemidlene fant utvalget at det i flere distriktspolitiske sammenhenger også ligger næringsrettede mål til grunn for utformingen av politikken. Blant annet for å kunne gi en helhetlig vurdering av den næringsrettede politikken, har utvalget derfor også drøftet noen virkemidler som har et distriktspolitisk formål, og kommet med forslag til forbedringer.

Utvalget har lagt til grunn ulike tidsperspektiv avhengig av om det er grunnlaget for vurderinger, iverksetting av tiltak eller virkninger av forslag en har sett på. Som grunnlag for utvalgets vurderinger har det vært nødvendig å se på utviklingstrekk som ligger både nært og langt fram i tid. Forslagene er av en slik karakter at de bør kunne fremmes i løpet av langtidsprogram-perioden 1998-2001. Det påpekes at virkningene av mulige tiltak i mange tilfeller vil komme først senere.

Mandatet ga en næringsmessig avgrensning til virksomheter i Norge og til bestemte næringer. Næringene som har blitt utredet er på grunnlag av dette industri, bergverksdrift, bygge- og anleggsvirksomhet og tjenesteytende næringer unntatt skipsfart og finansformidling. Tjenesteytende næringer omfatter blant annet øvrig samferdsel, varehandel og reiseliv. Norske bedrifters engasjement i utlandet er også omtalt i den grad det har vist seg relevant for å vurdere næringsvirksomheten innenlands.

Det er en rekke forhold som påvirker næringslivets rammebetingelser. Eksempler på slike forhold er kostnadsutviklingen, inntektsdannelsen og funksjonsmåten i arbeidsmarkedet, konkurransereguleringer, handelsreguleringer, energimarkedene, petroleumsvirksomheten, infrastruktur, utdanning, forskning og utvikling, eksportfremmende arbeid og tjenester som offentlig sektor leverer. En rekke av disse spørsmålene har nylig vært behandlet i andre sammenhenger. I kapittel 10 er det redegjort for politikken på aktuelle områder som er av stor betydning for næringslivet, men utvalget har i liten grad gått grundig inn på spørsmål som har vært behandlet andre steder.

Utvalget har drøftet en rekke forslag til endringer av de næringsrettede virkemidlene, herunder næringsstøtten. Vurderingene er knyttet til spørsmål om innretning, omfang, organisering og sammenheng i virkemiddelapparatet. Evaluering av programmer og enkeltprosjekter falt utenfor rammen av utvalgets arbeid. Det ble lagt spesiell vekt på områder der det var aktuelt å komme med konkrete forslag til forbedringer. Mandatet ga som nevnt en del avgrensninger i forhold til næringer og politiske spørsmål som skal legges til grunn for utredningen. Utvalget har likevel sett det som innenfor sin oppgave å vurdere sammenhengene med og betydningen av andre næringer og politikkområder. De næringsrettede virkemidlene er gitt en kritisk vurdering i kapittel 11.

I tillegg til de næringsrettede virkemidlene, festet utvalget seg ved to områder som det ønsket å drøfte forholdsvis grundig: Kompetansebehovet og miljøutfordringene. Selv om også disse har vært drøftet utførlig andre steder, fant utvalget det nødvendig i større grad å få fram betydningen for næringsutviklingen og i den sammenheng hensyn som bør vektlegges. Når det gjelder kompetanse og miljøspørsmål har utvalget derfor søkt å avdekke forhold som bør vurderes nærmere, og til dels også presentert konkrete forslag til endringer i politikken. Kompetanse i næringslivet er

8. NOU 1996: 17 «I Norge - for tiden? Konsekvenser av økt internasjonalisering for en liten åpen økonomi»

drøftet med en gjennomgang av situasjonen i *"Menneskelige ressurser: kompetansetilgang og -utvikling"* i avsnitt 6.4. om menneskelige ressurser, og mulige kompetanserettede tiltak i *"Kompetanse- og forskningspolitikk"* i avsnitt 10.2.. Næringslivets utfordringer knyttet til miljøspørsmål er drøftet i *"Miljøutfordringen"* i avsnitt 8.2., og forhold som bør vurderes i utformingen av miljøpolitikken i *"Miljøpolitikken og utvikling av miljøteknologi"* i avsnitt 10.4.. For andre områder av betydning for næringslivets rammebetingelser har utvalget ikke tatt sikte på å presentere forslag til endringer eller videre utredninger.

2.3 UTVALGETS ARBEID

Utvalget har avholdt 18 møter. Eksterne fagpersoner og organisasjoner har i nødvendig grad vært trukket med i møtene. Dette gjelder representanter fra Norges forskningsråd, Norsk designråd, Næringslivets hovedorganisasjon, OECD (Industrial Division), Statens nærings- og distriktsutviklingsfond og Statistisk sentralbyrå. Videre har utvalget hatt møter med Thorvild Aakvaag og Arild Hervik, som leder av henholdsvis Innovasjonsutvalget og Småbedriftsutvalget. De ansvarlige for de forskjellige eksterne utredningsoppdragene har presentert oppleggene for sine arbeider i utvalget. Som fagpersoner har Øystein Dahle og Rolf Marstrander orientert utvalget om utvalgte tema. Sekretariatet har gjennomført en rekke andre møter med fagpersoner og organisasjoner, blant annet med næringsdepartementene i Danmark, Nederland, Sveits og Sverige, og personer som står sentralt i arbeidet med næringspolitikk i Europa-kommisjonen og OECD.

For å bidra til det faglige grunnlaget for vurderingene, valgte utvalget å få gjennomført noen utredninger fra eksterne forsknings- eller utredningsmiljøer:

- ECON og STEP-gruppen: Grunnlaget for norsk næringspolitikk [9]
- Gunhild J. Ecklund, Tore Jørgen Hanisch og Espen Søilen: Næringspolitikk og næringsutvikling i det 20. århundre
- Paul Gooderham, Odd Nordhaug m.fl., SNF: Kompetanseheving i næringslivet
- Jan Irgens Karlsen, Roger Klev og Monica Rolfsen, SINTEF IFIM: Virkemidler for å utvikle, ta i bruk og bidra til spredning av ny teknologi [10]
- Torger Reve m.fl., SNF: Eierskapets betydning for næringsutviklingen [11]

De eksterne utredningene har vært nyttige i utvalgets arbeid, og ligger til grunn for beskrivelse og drøfting flere steder i utredningen.

Parallelt med utvalgets arbeid har viktige næringspolitiske spørsmål vært utredet også i andre utvalg. Innovasjonsutvalget og Småbedriftsutvalget har kommet med forslag som har gitt viktige og stimulerende innspill i arbeidet med utredningen. Rapportene fra disse utvalgene har også i noen grad virket avlastende i forhold til hvor grundig utvalget har gått inn på alle sider ved næringspolitikken. Utvalget vil understreke at både innovasjonsaktiviteten og småbedriftene er tema som står sentralt i utformingen av en helhetlig næringspolitikk. Enkelte av forslagene fra Innovasjonsutvalget og Småbedriftsutvalget inngår derfor i det samlede forslaget til en framtidig næringspolitikk.

Innovasjonsutvalget, som avga sin rapport i februar 1996, utførte et omfattende arbeid som tok sikte på å

- dokumentere og vurdere betydningen av næringslivets forsknings- og innovasjonsvirksomhet for verdiskapingen,

9. ECON-rapp. 6/96 «Kunnskap, ambisjon og realisme: Grunnlaget for norsk næringspolitikk»
10. SINTEF IFIM (1996): «Utredning om virkemidler for å utvikle, ta i bruk og bidra til spredning av ny teknologi», rapport nr. STF38 A96513
11. Torger Reve (red.): «Eierskap og kapital som konkurransefaktor», SNF Årbok 1996

– kartlegge og analysere det nasjonale innovasjonssystemet, og kritiske faktorer for bedriftenes innovasjonsevne og -virksomhet, og
– komme fram til en klarere ansvarsdeling mellom ulike offentlige, og mellom offentlige og privat aktører innen dette området, samt komme med forslag til tiltak i offentlig og privat regi som kan bidra til å øke FoU-innsatsen og innovasjonsaktiviteten i næringslivet.

Forslagene er knyttet til grunnleggende forutsetninger for innovasjon, aktørene i innovasjonssystemet og virkemidler for forskning og innovasjon. I forhold til en framtidig næringspolitikk har Innovasjonsutvalgets arbeid vært viktig særlig for å vurdere betydningen av kompetanse og forskning. Mange av forslagene på dette området er utarbeidet på grunnlag av Innovasjonsutvalgets rapport.

Med bakgrunn i vedtak under den næringspolitiske debatten i Stortinget 26. oktober 1995, nedsatte Nærings- og energidepartementet et utvalg som skulle kartlegge rammevilkår for småbedriftene, og legge fram forslag til endringer som kan gjøre det lettere å skape flere arbeidsplasser i disse bedriftene. Småbedriftsutvalget avga sin rapport 23. april 1996, og kom der med en rekke forslag av betydning særlig for de mindre bedriftene. Forslagene omfatter kompetanse, veiledningsapparatet, finansiering og kapitaltilgang, skatt og avgifter, og lover og regler. Flere av forslagene er innarbeidet av dette utvalget. Drøftingene i Småbedriftsutvalgets rapport har kommet til nytte særlig når det gjelder spørsmål om forhold mellom små og store bedrifter, og om hvordan næringspolitikken skal innrettes for å fange opp behovene for de mindre bedriftene.

KAPITTEL 3

Grunnlaget for næringspolitikken

3.1 OVERORDNEDE SAMFUNNSMÅL - NÆRINGSPOLITIKKENS MÅL

Utvalget har lagt Regjeringens overordnede mål om full sysselsetting, trygging av velferdssamfunnet og en bærekraftig utvikling til grunn for sitt arbeid. Det innebærer at næringspolitikkens mål, innretning og virkemidler må være slik at den bygger opp under disse samfunnsmålene.

Samfunnet står overfor store utfordringer, men også store muligheter, i arbeidet med å nå de overordnede målene. De offentlige utgiftene vil øke i årene framover, særlig til pensjoner etter 2010. Det er ønskelig å sikre en stabil utvikling i norsk økonomi i lys av at de betydelige bidrag fra petroleumsvirksomheten etter hvert vil avta.

Utfordringenes omfang, og behovet for kontinuerlige endringer og tilpasninger, viser viktigheten av fortsatt arbeid for å styrke grunnlaget for *økt verdiskaping* i det fastlandsbaserte næringslivet. Næringspolitikken er viktig for å bidra til å realisere mulighetene som ligger i det norske samfunnets ressurser.

Økt verdiskaping er nært knyttet til økt produksjon, men ikke ensbetydende med dette. Produksjonsvekst i *lønnsomme og konkurransedyktige bedrifter* , i alle næringer og bransjer, må gå sammen med en bærekraftig utvikling av miljø og samfunn. Dette krever en *effektiv bruk av ressursene* som anvendes. Med «ressurser» menes alle faktorer som produksjonen forbruker eller påvirker, blant annet menneskelige ressurser, kapital, energi og miljøgoder. Effektiv ressursbruk bør være en betraktning over tid, som også tar hensyn til hvordan ressursbruken i dag vil påvirke fremtidige generasjoners forbruksmuligheter og livskvalitet.

Økonomisk verdiskaping kan ha virkninger som ikke uten videre blir ivaretatt av markedene, såkalte *eksterne effekter* . Disse kan være negative, for eksempel forringelse av naturressurser på grunn av forurensing, eller positive, for eksempel utvikling av samfunnets kompetanse- og teknologiressurser. Effektiv ressursbruk innebærer at hensynet til eksterne effekter ivaretas i utformingen og gjennomføringen av den økonomiske politikken og næringspolitikken.

På denne bakgrunn anbefaler utvalget følgende hovedmål for næringspolitikken:

Målet for næringspolitikken er å bidra til økt verdiskaping for å realisere overordnede mål om velferd og sysselsetting. Næringspolitikkens viktigste utfordring er å legge grunnlaget for lønnsomme og konkurransedyktige bedrifter og en effektiv og bærekraftig bruk avsamfunnets ressurser på alle områder av betydning for næringsvirksomhet.

For å realisere målet må det stilles en rekke krav til næringspolitikken:

- Næringspolitikken må bidra til å klargjøre rammer og prinsipper for det offentliges ulike roller og engasjement i verdiskapingen.
- Næringspolitikken må bidra til forutsigbare rammebetingelser som fremmer nyskaping, omstilling, risikovilje og konkurranseevne.
- Næringspolitikken må bidra til å skape positive holdninger til utvikling av lønnsomme bedrifter, og til betydningen av effektiv og forsvarlig ressursbruk.

Mål og virkemidler i næringspolitikken drøftes nærmere i *"En framtidsrettet, helhetlig næringspolitikk"* i kapittel 9.1.

For å styrke enkeltbedrifters eller bransjers muligheter for verdiskaping, vil det kunne fremmes ønsker om at næringspolitikken gjøres mer selektiv. En slik inngripen i bedriftenes funksjoner krever imidlertid en type informasjon og en kommersiell kompetanse som myndighetene ikke kan forventes å ha, og skaper risiko for utilsiktede virkninger som kan redusere effektiviteten i markedene. Slike inngrep bør derfor representere unntak. Det bør stilles klare krav om når og på hvilken måte myndighetene både iverksetter og avslutter selektive tiltak.

3.2 NÆRINGSPOLITIKKENS FORHOLD TIL ANDRE POLITIKKOMRÅDER

Næringslivet blir påvirket av en rekke politiske mål og samfunnshensyn, og utøvelse av politikk på mange områder har betydning for bedriftene. Utvalget mener det i denne sammenheng er av underordnet betydning om tiltak med virkninger for næringslivet kalles næringspolitikk, eller om de framkommer under andre navn og innenfor andre områder av politikken. Det vesentlige for næringsutviklingen er om myndighetene som grunnlag for ulike politiske beslutninger foretar en *samlet vurdering* av virkningene for næringslivet, og i tilstrekkelig grad vektlegger disse virkningene i beslutningsprosessen. Behovet for økt verdiskaping må stå sentralt ved vurderingen av alternative veivalg innenfor alle politikkområder, og dette gir næringspolitikken en sentral rolle.

Det hovedmål som utvalget har lagt til grunn fordrer en *bred* næringspolitisk strategi rettet mot *alle typer næringsvirksomhet* . Næringspolitikk vil dermed inkludere alle virkemidler som i vesentlig grad påvirker næringsvirksomhet, og omfatte tiltak som berører mange politikkområder. *Det er vesentlig for næringsutviklingen at beslutninger som fattes innenfor de ulike politikkområdene tar hensyn til og vektlegger virkningene for næringslivet* .

Den generelle økonomiske politikken påvirker næringslivet blant annet gjennom budsjettpolitikken, skatte- og avgiftspolitikken og penge- og valutapolitikken. Den generelle økonomiske politikken fastlegger, sammen med inntekts- og arbeidsmarkedspolitikken, i stor utstrekning de generelle forutsetningene for lønnsomhet og konkurranseevne i næringslivet.

Strukturpolitikken er rettet mot å bedre virkemåten i ulike markeder, og skal bidra til effektiv ressursbruk. Skattereformen, kraftmarkedsreformen, EØS-avtalen og konkurranseloven er eksempler på viktige strukturpolitiske tiltak.

Konkurransepolitikken skal bidra til en effektiv bruk av samfunnets ressurser ved virksom konkurranse i markedene. Konkurransepolitikken ivaretar også forbrukerhensyn ved å hindre uheldig prissamarbeid eller kartelldannelser. Konkurransepolitikken har en selvstendig lovmessig forankring.

Inntekts- og arbeidsmarkedspolitikken er av betydning både for lønnsdannelsen og for arbeidsmarkedets funksjonsmåte. Arbeidsmarkedstiltakene skal bidra til oppbygging av kompetanse for personer som står utenfor arbeidsstyrken.

Kompetanse- og forskningspolitikken legger det viktigste grunnlaget for næringslivets kompetanse, og bidrar til utvikling og spredning av næringsrettet teknologi. Betydningen av kompetanse og teknologi for verdiskapingen gjør at en effektiv kompetanse- og forskningspolitikk stadig blir viktigere.

Samferdselspolitikken skal sikre næringslivet og husholdningene effektive og trygge transporttjenester, og et godt tilbud av post- og telekommunikasjons- tjenester. *Informasjonsteknologi-politikken* skal bidra til at myndighetene, næringslivet og samfunnet for øvrig på en forsvarlig måte skal kunne utvikle og anvende de muligheter som informasjonsteknologien åpner for. Eksempler på områder som er

viktige i IT-politikken er telesektoren, lovverk for beskyttelse av immaterielle rettigheter og personvern, og IT-kompetanse.

Miljøpolitikken legger føringer for produksjon, produkter og avfallsbehandling. Virkemidlene er både en del av avgiftspolitikken, direkte regulering gjennom forskrifter og konsesjonsbehandling, og frivillige avtaler mellom myndigheter og bedrifter.

Energi- og petroleumspolitikken skal ivareta forvaltningen av sentrale naturressurser som vannkraft, olje og gass. Energi- og petroleumspolitikken påvirker i første omgang verdiskapingen i næringene kraftforsyning og petroleumsvirksomhet, men har videre stor betydning for øvrig næringsliv som brukere av energi, og for det offentliges inntekter.

Handelspolitikk og utenriksøkonomisk politikk i vid forstand har betydning for norsk næringslivs utviklingsmuligheter. Deltagelse i utforming av internasjonale spilleregler for handel, og gjennom dette sikring av markedsadgang og likeverdige konkurransevilkår for norske bedrifter, er sentralt for Norge som en liten åpen økonomi utenfor de store handelsblokkene.

Distriktspolitikken bidrar til å påvirke rammebetingelsene for næringsvirksomhet. Et sentralt virkemiddel av betydning for næringslivet er differensiering av arbeidsgiveravgiften etter lokalisering. Distriktspolitikken har betydning også for bedrifter i sentrale strøk, blant annet gjennom vridning i konkurranseforholdene.

En del næringer og virksomheter har i næringspolitisk sammenheng vært gitt en *særskilt behandling* . Dette gjelder hovedsaklig primærnæringene, samferdselssektoren og til dels også energi- og petroleumssektoren og fylkeskommunal og kommunal næringsvirksomhet. Det har vært flere årsaker til slik avgrensning:

1. Krav til bedriftsøkonomisk lønnsomhet kan for virksomheter med *naturlige monopoler* gi et mindre tilbud enn det som er samfunnsøkonomisk best mulig, ved at de produserer en mindre mengde, og til en høyere pris, enn hva som er gunstig for samfunnet for øvrig. Dette har vært en vanlig begrunnelse for offentlig engasjement innenfor for eksempel utbygging og drift av infrastruktur.
2. Betydelige innslag av *grunnrente* reiser spørsmål om ressursforvaltning og spørsmål av fordelingspolitisk karakter som kan begrunne en særskilt regulering av næringer. Eksempler på næringer hvor dette er eller har vært aktuelt er petroleumsvirksomheten og vannkraftproduksjonen.
3. For noen næringer har *andre politiske mål* vært ansett som viktigere enn effektiv ressursbruk, og derfor ligget til grunn for utformingen av politikken. Først og fremst gjelder dette primærnæringene.

Den framtidige avgrensning av næringspolitikken vil kunne påvirkes av ulike utviklingstrekk. Dette kan være endringer i markeder og internasjonal økonomi, teknologiske nyvinninger, den økologiske utvikling, og endringer i utdanningsnivå, yrkesdeltagelse og levekår. Eksempelvis vil forutsetningene for at en virksomhet er et naturlig monopol kunne påvirkes av ny teknologi. På flere områder hvor det har vært offentlige monopoler eller sterk regulering, har det i de siste årene skjedd en omorganisering i retning av mer markedsbaserte løsninger (for eksempel innenfor telesektoren). Utvalget mener at slike endringer tilsier at avgrensingen av næringspolitikken bør gis en løpende vurdering.

Del II
Bakgrunn for å vurdere næringspolitikken

KAPITTEL 4

Næringsutvikling og næringspolitikk i vårt århundre

Mandatet plasserte en historisk innfallsvinkel til næringspolitikken sentralt i utredningen. Utvalget skulle beskrive, og i grove trekk vurdere, utviklingen i norsk næringsliv, med hovedvekt på å forklare drivkrefter bak utviklingen. Utvalget skulle også drøfte om, og i hvilken grad, benyttede tiltak har bidratt til å oppfylle de målene en har hatt. For å belyse disse problemstillingene fra en faghistorisk synsvinkel, fikk utvalget utført en utredning av Gunhild J. Ecklund, Tore Jørgen Hanisch og Espen Søilen: «Næringspolitikk og næringsutvikling i det 20. århundre». Framstillingen i dette kapitlet er basert først og fremst på denne utredningen, men i noen grad er stoff også hentet fra andre kilder.

Hovedformålet med dette kapitlet er å belyse historiske erfaringer i forhold til problemstillinger som i dag framstår som sentrale utfordringer for næringslivet. Innretningen av politikk som har påvirket, eller hatt som mål å påvirke, næringsutviklingen vil gjennomgående også være et hovedtema. Det tas dermed ikke sikte på å drøfte alle forhold som har vært bestemmende for næringsutviklingen. En del drivkrefter som utvilsomt har vært av sentral betydning for næringslivet slik det er i dag, blant annet utviklingen i arbeidsmarkedet og lønnsdannelsen, og framveksten av velferdsstaten, er ikke omtalt utfyllende.

Formålet med kapitlet har også vært bestemmende for valg av tidsperiode. Det er betydelige likhetstrekk fra de næringspolitiske utfordringene i dag til de innledende tiårene av dette århundret. Stikkord er utnyttelse av en ny naturressurs - dengang vannkraften, nå oljen - , internasjonalisering, skiftende valutaregimer og utenlandsk eierskap.

Hovedvekten i framstillingen er lagt på utviklingen av industrien og industripolitikken. Dette skyldes at næringspolitikk for øvrig i det store og hele har vært rettet mot næringer som faller utenfor mandatet for denne utredningen. Primærnæringer, skipsfarten og finansnæringene er bare omtalt i sammenhenger der disse næringene har virket inn på industriutviklingen. For andre tjenesteytende næringer har det ikke vært tilgjengelig sammenfattende materiale om den historiske utviklingen, og disse næringene er derfor ikke drøftet like grundig som industrien.

4.1 NORGE SOM INNHENTINGSLAND

Tiden 1900-1930 kan beskrives som en innhentingsperiode i utviklingen av norsk næringsliv. Ved inngangen til århundret var industrien lite utviklet i forhold til i de fleste andre land i vår del av verden. Handelsflåten lå etter i overgangen fra seil til damp. Teknologi, kompetanse og kapital ble i denne perioden brakt inn fra de mer avanserte landene. Mange av de nye industrilederne hadde ingeniørutdanning fra utlandet. Ved å ta i bruk og videreutvikle nye produksjonsmetoder, og utnytte fortrinn i tilgjengelige naturressurser, ble det mulig å utvikle industri som kunne konkurrere internasjonalt. Flere av de industrikonsernene som i dag er blant Norges største, ble bygd opp i denne perioden.

4.1.1 Næringslivet ved inngangen til dette århundret

Norge hadde betydelig økonomisk vekst i siste halvdel av det 19. århundre. Den utløsende faktoren var fremfor alt åpningen av den britiske økonomien, som ga markeder for norsk skipsfart, fisk og trelast. Norge sluttet opp om frihandelen, og toll-

satsene var lave. Rundt århundreskiftet stod eksporten for om lag 30 prosent av bruttonasjonalproduktet [12].

Rikelig tilgang på tømmer og fisk, og rimelig arbeidskraft innen skipsfart gjorde det mulig å bygge opp virksomhet i Norge som var konkurransedyktig i internasjonale markeder [13]. Utnytting av *komparative fortrinn* gjennom handel, der Norge bytter råvarer og skipsfartstjenester mot ferdigvarer og korn, er en hovedforklaring på veksten. Veksten var preget av krappe konjunktursvingninger. Endringer i etterspørselen hos de viktigste handelspartnerne, først og fremst Storbritannia, slo kraftig inn i norsk økonomi. Åpningen av økonomien var ikke til fordel for alle næringer. De norske jernverkene, med produksjon basert på trekull, ble etter hvert utkonkurrert av britisk koksjern. Kornimporten ble stadig større, og førte til omlegging av jordbruksproduksjonen til melke- og kjøttproduksjon.

Innhenting av ny *teknologi* var også en viktig vekstfaktor før århundreskiftet. Noen omfattende industrialisering basert på dampmaskinen fant imidlertid aldri sted i Norge. En naturlig forklaring er at kull måtte importeres. Det er flere eksempler på at det tok lang tid å utvikle et næringsliv som for fullt kunne dra nytte av mulighetene. Norsk skipsfart ble fra omkring 1875, ved overgangen fra seil til damp, rammet av en langvarig krise. Det var først i 1907 at dampskipsflåten passerte seilskipsflåten målt i tonnasje.

Treskipsverftene som hadde ekspandert sammen med den norske seilskipsnæringen, klarte ikke å omstille til bygging av dampskip. Det ble i stedet nyetablerte mekaniske verksteder som etter hvert klarte å mestre den nye teknologien med bygging av dampskip.

Trevirke var basis for en hoveddel av eksportindustrien i forrige århundre. Produksjonen av tremasse, for særlig den engelske papirindustrien, ekspanderte kraftig fra omkring 1880. Med etablering av nye bedrifter for produksjon av cellulose og papir fra omkring 1890, opparbeidet den norske treforedlingsindustrien seg etter hvert en sterkere markedsposisjon.

Rundt århundreskiftet var den øvrige industriproduksjonen i det alt vesentlige for det norske markedet. Tekstil- og bekledningsvarer, jernstøperier, teglverk og bryggerier var betydelige bransjer, stort sett lokalisert rundt Oslofjorden. Dette var arbeidsintensiv virksomhet, med et stort innslag av håndverkspreget produksjon. Industrien stod derfor for en betydelig del av sysselsettingen, om lag 20 prosent. Jordbruket var klart størst med hensyn til sysselsetting, med en tredel av de yrkesaktive. Personlig tjenesteyting (hushjelper o.a.) stod for om lag 13 prosent av de yrkesaktive. Varehandelen var ennå ikke særlig omfattende, og sysselsatte bare om lag 6 prosent. Om lag like mange var sysselsatt i bygge- og anleggsvirksomhet.

4.1.2 Eksportledet industrivekst - 1905-1930

Årene like etter århundreskiftet var preget av internasjonal lavkonjunktur og økonomisk krise innenlands. Krisen skyldtes en lånefinansiert byggeboom i flere av de store byene gjennom 1890-årene, som endte med et skred av konkurser og bankfallitter. Det var praktisk talt ingen vekst i økonomien fram til 1905. Når det ikke oppstod særlig stor arbeidsledighet, har det klar sammenheng med utvandring. Over perioden 1900-1910 utvandret 200 000 personer, hovedsaklig til USA. Det var om lag 900 000 yrkesaktive personer på denne tiden.

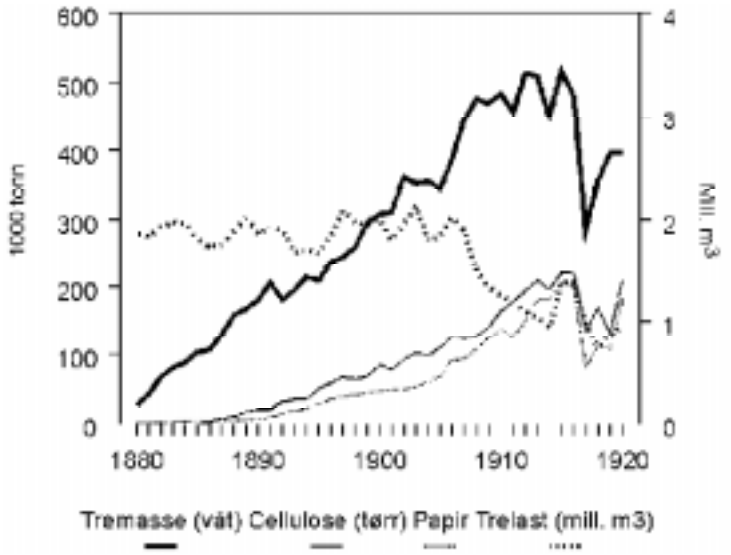
12. Eksportandel til løpende priser. Basert på 1938-priser framkommer eksportandelen som om lag 20 prosent over perioden 1900-09. Det illustrerer et relativt prisfall for de produktene som veide tungt i Norges eksport i denne perioden.
13. Hodne (1981) påpeker at en betydelig del av norsk skipsfarts fortrinn i kampen om lastene også bunnet i lavere sikkerhet både for mannskap og last (se s. 141).

Fra 1905 kom norsk økonomi inn i en langvarig vekstperiode. Over årene 1906-16 var veksten i bruttonasjonalproduktet 4,0 prosent årlig. Det var en like høy vekst-takt som i perioden 1950-73.

For eksportindustrien var perioden 1905-1930 en etablerings- og ekspansjons-fase. Utviklingen forløp imidlertid svært forskjellig i ulike bransjer.

Hermetikkindustrien før århundreskiftet var vesentlig håndverksbasert. Innfø-ring av en ny falsemaskin økte produktiviteten kraftig. Eksporten av hermetiserte næringsmidler, først og fremst sildehermetikk, økte med 24 prosent i volum pr. år over perioden 1902-1915. I mellomkrigstiden ble hermetikkindustrien hardt ram-met av forverrede konkurranseforhold. Fra 1916 til 1921 ble både eksportvolum og timeverk redusert med over 70 prosent, men tok seg siden opp.

Framfor alt var det elektrisiteten som åpnet nye muligheter for Norge som industriland. Ny teknologi som krevde store kraftmengder kom tidlig i bruk. Først ute var *treforedlingsindustrien* , med 1890-årene som oppstartingsfase for produk-sjon av cellulose og papir i Norge, samtidig som veksten i produksjonen av tremasse fortsatte, jf. figur 4.1. Treforedlingsindustrien gikk gjennom en sammenhengende ekspansjonsfase fram til utbruddet av første verdenskrig. Samtidig falt eksporten av trelast. Med den nye teknologien ble en større del av verdiskapingen lagt til Norge. Både i verdiskaping, eksportverdi og sysselsetting var treforedling den største eksportrettede industribransjen fram til i 1950-årene.



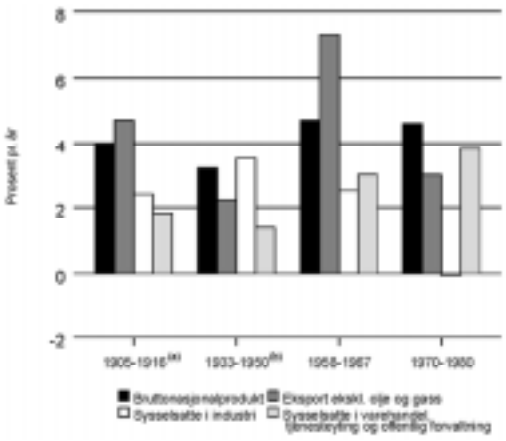
Figur 4.1 Eksport av trelast, tremasse, cellulose og papir 1880-1920.
Kilde: SSB «Historisk statistikk 1968»

Oppdagelsen av *elektrolytiske smelteprosesser* mot slutten av det 19. århundre, og den videre utvikling av prosessene, åpnet muligheter for å utvikle helt nye bran-sjer basert på tilgang til vannkraft. Utviklingen av den kraftintensive industrien i Norge startet med produksjon av kalsiumkarbid. En rad smelteverk ble etablert i perioden 1899-1908. Se figur 5.3, som viser utviklingen i eksporten fram til 1930. Smelteverket i Odda stod i 1913 alene for 20 prosent av verdensproduksjonen. Hovedanvendelsen var belysning, der kalsiumkarbid snart ble utkonkurrert av glø-delampen basert på elektrisitet. Karbidindustrien kom derfor i store vanskeligheter

etter 1915. Mange av smelteverkene klarte imidlertid å omstille til produksjon av ferrolegeringer, men ofte etter konkurs og noen års opphør av virksomheten [14].

Boks 4.1 Sammenlikning av perioder med høy produksjonsvekst i norsk økonomi

Det har i dette århundret vært i alt fem perioder av mer enn 5 års varighet, med en *sammenhengende, høy produksjonsvekst* i økonomien. I perioden 1905-1916 økte bruttonasjonalprodukt med 4,0 prosent årlig. I 1954 var bruttonasjonalproduktet om lag doblet i forhold til 1933, selv om økonomien stagnerte under krigen. Fra 1933 og fram til krigen var årsveksten i bruttonasjonalproduktet på 4,4 prosent, og i gjenoppbyggingsperioden fram til 1954 på 5,6 prosent. I perioden 1958-1967 økte bruttonasjonalproduktet med 4,7 prosent årlig, og i 1970-1980 med 4,6 prosent.



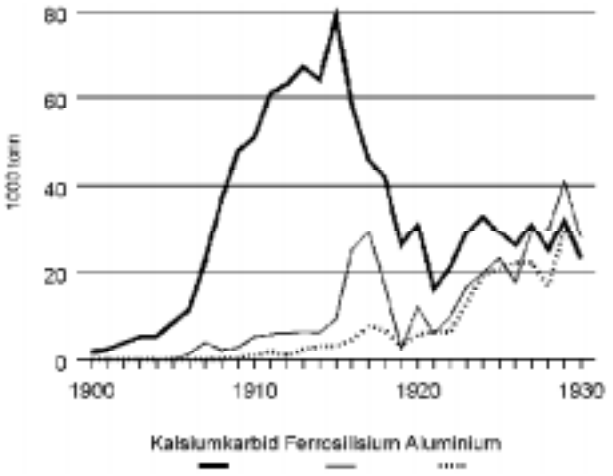
Figur 4.2 Vekst pr. år i bruttonasjonalprodukt, eksportvolum og antall sysselsatte.
a) Yrkesaktive fordelt på næring 1910-1920
b) Antall årsverk

Kilde: Hodne og Grytten (1992), Statistisk sentralbyrås historiske statistikker og «Nasjonalregnskap 1865-1960»

Næringsutviklingen i de 5-6 årene rett før og etter 2. verdenskrig har store likhetstrekk. Produksjonen i industrien økte kraftig, med grunnlag først og fremst i økt etterspørsel innenlands, og uten særlig konkurranse fra utlandet. Det var for en stor del arbeidsintensiv industri som ekspanderte. I perioden 1933-1950 økte antall årsverk i industrien med 3,5 prosent årlig. Eksport bidro forholdsvis lite til veksten i denne perioden.Dette står klart i kontrast til veksten i periodene 1905-1916 og 1958-1967. I begge disse periodene skjedde det en kraftig ekspansjon i kraftintensiv industri, i betydelig grad basert på utenlandske investeringer. Dette var kapitalintensiv virksomhet, og derfor ble veksten i industrisysselsettingen forholdsvis beskjeden, om lag 2,5 prosent årlig i begge periodene. Økningen i eksportvolumet var klart større enn økningen i bruttonasjonalproduktet i begge periodene. Dette indikerer at *veksten i perioden 1905-1916 og i 1960-årene var eksportdrevet* .I 1960- og 1970-

14. Odda Smelteverk A/S er i dag den eneste produsenten av kalsiumkarbid i Norge.

årene var det stor økning i antall sysselsatte i tertiærnæringene. Det indikerer at en stor del av veksten i disponibel inntekt ble tatt ut i etterspørsel etter tjenester, og at denne etterspørselen også var en viktig drivkraft bak økningen i bruttonasjonalproduktet. Offentlig konsum (helsetjenester, utdanning o.a.) stod for en stor del av veksten i tjenesteproduksjonen. En del av veksten skyldes overgang av tjenesteproduksjon fra hjemmene (utenfor BNP) til offentlige ytelser (medregnet i BNP), knyttet særlig til økt kvinnelig yrkesdeltakelse.Veksten i den tradisjonelle eksporten var mindre i 1970-1980 enn i noen av de foregående vekstperiodene. Den høye produksjonsveksten kan til dels forklares med framveksten av en ny eksportnæring, olje- og gassproduksjon, til dels med en kraftig konsumvekst som ble finansiering gjennom opplåning i utlandet.



Figur 4.3 Eksport av kalsiumkarbid, ferrosilisium og aluminium 1900-1930.
Kilde: SSB «Historisk statistikk 1968»

For *bergverksindustrien* var det 19. århundret nesten en sammenhengende nedgangstid. Men også her ga elektrisiteten muligheter, da det ble utviklet nye metoder for å skille malmen fra bergmassene som egnet seg bedre for de norske forekomstene. Med økt etterspørsel på grunn av nye industriprosesser (bl.a. krevde framstilling av cellulose svovelsyre) og høykonjunkturen fram til 1. verdenskrig, ekspanderte utvinning av jernmalm og svovelkis raskt. Bergverkene ble for noen år en av de største eksportnæringene, og helt til slutten av 1920-årene var sysselsettingen i bergverksindustrien større enn i for eksempel metallindustrien.

Flere nye, vannkraftbaserte industribransjer kom til. Produksjon av nitrogengjødsel kom igang i 1905, og ekspanderte raskt. Året etter startet det første aluminiumsverket [15]. For *metallindustrien* kom den store oppbyggingsfasen i mellomkrigstiden. Store kraftmengder var da tilgjengelig til lave priser, på grunn av overinvestering i kraftutbygging og lav vekst i fastlandsøkonomien for øvrig. I 1924 hadde norsk produksjon av aluminium kommet opp i nær 12 prosent av verdensproduksjonen [16]. Deretter ble veksten lavere, og med ekspansjon i andre land, var den norske andelen kommet ned i 5 prosent i 1937.

15. A/S Stangefjordens Elektrokjemiske Fabrikker i Sunnfjord (1906), fulgt av A/S Vigelands Brug ved Kristiansand (1907).

Elektrisiteten førte også til utvikling av ny industri for produksjon av utstyr til kraftverk og linjenett og av elektriske maskiner og apparater. Utgangspunktet for *den elektrotekniske industrien* var både agenturer for utenlandske selskaper som ble omgjort til beskjedne produksjonsbedrifter, og norsk gründervirksomhet. Mange av de norske ingeniørene hadde fagkunnskaper som kunne måle seg med det beste i utlandet. Men det var få bedrifter som oppnådde tilstrekkelig stor omsetning til at de i lengden kunne finansiere utviklingen av nye produkter. Gjennom oppkjøp eller etablering fikk utenlandske selskaper tidlig egen produksjon i Norge. Allerede før 1. verdenskrig var den elektrotekniske industrien for en stor del tilknyttet store multinasjonale selskaper, som i hovedsak var tyske, sveitsiske, svenske eller amerikanske. Elektroteknisk industri ble i hovedsak en produsent for det norske markedet.

Som nevnt utviklet metallindustrien og kjemisk industri seg raskt til de største eksportbransjene, nest etter treforedlingsindustrien. Når det gjelder verdiskaping og sysselsetting var verkstedindustrien (jern- og metallvareindustri) og nærings- og nytelsesmiddelindustrien de største bransjene, ved siden av treindustri og treforedling sett samlet. I det alt vesentlige produserte verkstedindustrien og nærings- og nytelsesmiddelindustrien for det norske markedet. Som eksportindustri var hermetikkproduksjonen et unntak.

Fram til rundt 1930 var andre lands handelspolitikk i liten grad proteksjonistisk når det gjaldt industrivarer, og det er grunn til å spørre hvorfor Norge i denne perioden ikke utviklet større bredde i eksportindustrien. Penge- og valutapolitikken og lønnsdannelsen i 1920-årene diskuteres nærmere i *"Pengepolitikk og lønnsdannelse i 1920-årene"* i avsnitt 4.1.3.. Handelsflåten vokste kraftig og ble fornyet i mellomkrigstiden, men dette kom i liten grad de norske verftene til gode. Bare 16,1 prosent av de norske redernes nybygginger i perioden 1914-39 fant sted i Norge, og det var for en stor del mindre skip. Grunnene til at så lite av nykontraheringene i mellomkrigstiden skjedde i Norge, var blant annet relativt høye arbeidskostnader, mange arbeidskonflikter, bedre kredittvilkår i utlandet, og importtoll på materialer[17].

Tabell 4.1 viser hvordan fordelingen av sysselsettingen på næringer har utviklet seg. Fra 1900 til 1930 ble antall sysselsatte i varehandel doblet, til om lag 115 000 personer. Konjunktursvingningene ga relativt lite utslag i veksten, som indikerer at langsiktige endringer i den økonomiske strukturen har ligget til grunn for mye av varehandelens økte betydning. Grunner til den økte handelen var mindre hjemmeproduksjon, økt inntektsnivå og utvikling av nye produkter.

Fra begynnelsen av århundret og fram til 1946 var det om lag 300 000 yrkesaktive i jordbruket. Fiskeri og hvalfangst fikk en kraftig sysselsettingsvekst i 1920-årene, som bidro til at primærnæringene sysselsatte over en tredel av de yrkesaktive fram til midt i 1930-årene.

Tabell 4.1: Yrkesaktive etter næring. Prosent av yrkesaktive totalt.

	1900	1910	1920	1930	1946	1950	1960	1970	1980	1990
Primærnæringer	40,7	39,0	36,8	35,8	29,7	25,9	19,5	11,6	7,8	6,0
Industri og bergverksdrift	19,4	19,3	21,1	19,7	22,9	26,4	26,1	27,4	23,6	19,6
Petroleumsvirksomhet	-	-	-	-	-	-	-	-	0,4	1,0

16. Eksporten i 1924 var på 19 337 tonn aluminium, som tilsvarer om lag 2 prosent av mengden som i dag eksporteres årlig.
17. Hodne (1981), side 500-501.

Tabell 4.1: Yrkesaktive etter næring. Prosent av yrkesaktive totalt.

Bygge- og anleggsvirksomhet, vann- og kraftforsyning	6,9	5,7	7,8	6,8	9,7	10,1	10,4	9,9	9,9	9,9
Varehandel	6,2	6,8	8,5	9,8	9,0	9,5	11,6	13,6	14,5	13,6
Sjøtransport	5,5	5,4	4,1	4,4	4,1	4,7	6,0	4,6	2,8	1,7
Annen samferdsel	1,6	2,0	3,9	3,8	5,5	5,4	5,9	6,1	6,9	7,1
Offentlig administrasjon og forsvar	1,3	1,2	1,4	1,3	3,1	2,9	3,8	6,0	8,0	7,7
Offentlig og privat tjenesteyting[1])	3,0	3,6	5,1	5,6	7,3	8,2	10,9	16,6	22,8	30,1
Personlig tjenesteyting[2])	12,6	13,3	10,8	12,3	7,9	6,4	5,3	3,9	2,7	3,3
Uoppgitt	2,7	3,7	0,5	0,3	1,0	0,5	0,4	0,2	0,7	0,0

1) Inklusiv finansinstitusjoner og eiendomsdrift
2) Reparasjon av kjøretøyer, husholdningsapparater og varer for personlig bruk, vaskeri- og renserivirksomhet, lønt husarbeid, frisering, fotografvirksomhet m.v.

Kilde: Statistisk sentralbyrå «Historisk statistikk 1994»

Vekstimpulsen bak oppgangen i 1905-1916, og den neste oppgangsperioden i 1927-1929, var ved siden av økte fraktinntekter fra skipsfarten, i det vesentlige oppbyggingen av eksportrettede industribransjer med grunnlag i vannkraften. Dette var kapitalintensiv virksomhet. Utover anleggsperioden bidro den kraftintensive industrien forholdsvis lite til sysselsettingen. Det var derfor bare en svak vekst i industrisysselsettingen fram til 1930, og andelen av de yrkesaktive som var sysselsatt i industrien var da om lag den samme som ved århundreskiftet. Et nytt trekk var at behovet for etablering nær fossefallene medførte at industrien også var blitt en distriktsnæring.

4.1.3 Pengepolitikk og lønnsdannelse i 1920-årene

Over perioden 1920-1926 økte BNP med bare 0,7 prosent årlig, som var noe mindre enn befolkningstilveksten. I 1920-1921 ble de fleste land rammet av et tilbakeslag, men fra 1922 startet en internasjonal oppgang med etter hvert betydelig vekst i verdenshandelen. Et hovedspørsmål er hvorfor norsk økonomi faller tilbake i forhold til andre land i denne perioden. Flere forklaringsfaktorer har vært trukket fram - tilbakeslag i eksportmarkedene, innstramming i pengepolitikken og reallønnsvekst som svekket konkurranseevnen.

Stabil pengeverdi, faste vekslingskurser og frihandel hadde gitt eksportnæringene gode vilkår før 1. verdenskrig. Valutasystemet bygde på at sentralbankene garanterte gullinnløsning for sine valutaer til en fast kurs. Under 1. verdenskrig opphevet de europeiske landene gullinnløsningen, og sentralbankene økte pengemengden kraftig for å finansiere økte statsutgifter. Etter krigen opplevde de fleste europeiske landene store underskudd i statsfinansene og i utenrikshandelen, sammen med høy inflasjon. For å rette opp den økonomiske situasjonen strammet de fleste land inn pengepolitikken. Mange land ønsket samtidig å komme tilbake til førkrigstidens valutaregime. De landene som gikk lengst i denne retningen ønsket å gjenopprette kursforholdene. Storbritannia la opp til en slik politikk, og fikk følge av blant annet Norge. Pengepolitikken fikk nå som mål å gjenopprette den vekslingskursen kronen hadde hatt til gull før 1914 - og er derfor blitt kalt paripolitikk. En del land valgte å nedskrive valutaene før tilknytning til gullstandarden, blant annet

Frankrike og Finland. Andre land, først og fremst Tyskland og sentraleuropeiske land, mistet etter hvert fullstendig kontroll med inflasjonen, som bidro til en svært uheldig økonomisk og politisk utvikling i disse landene.

Innstrammingen i pengepolitikken begynte høsten 1920, samtidig som en internasjonal nedgangskonjunktur hadde satt inn. Kronens verdi i forhold til gull var da om lag det halve av hva den hadde vært i 1914. Norges Bank hevet diskontoen og strammet inn på sin kredittgivning. Politikken virket til å begynne med - kronekursen styrket seg mot gull og utenlandske valutaer. Næringslivet fikk store problemer, selv om høy produktivitetsvekst motvirket tap av konkurranseevne. Resultatet var at mange bedrifter måtte innstille eller redusere virksomheten, og arbeidsledigheten steg til rekordhøyder. Etter hvert forplantet problemene seg til bankvesenet, og i 1923 gikk Norges to største banker konkurs.

Mye av tilbakeslaget i 1920-1921 må likevel tilskrives virkningene av lavkonjunkturen i andre land, sammen med behovet for å gjenopprette stabilitet i økonomien. Eksporten stod for om lag 40 prosent av bruttonasjonalproduktet, og det var derfor ikke til å unngå at prisfall og salgssvikt for eksportnæringene fikk store negative konsekvenser. Sammen med en kraftig vekst i importen, basert på likviditetsoverskuddet fra krigsårene, bidro dette til store underskudd på handelsbalansen. I 1919 tilsvarte underskuddet på vare- og tjenestebalansen hele 17 prosent av bruttonasjonalproduktet. Til sammenlikning medførte motkonjunkturpolitikken i 1970-årene underskudd som kom opp i nær 12 prosent i 1977. Tidlig i 1920-årene var en kraftig innstramming i den økonomiske politikken neppe til å unngå.

Det neste tilbakeslaget, i 1925-1927, kan i mindre grad forklares med konjunkturutviklingen i andre land. Flere land som hadde valgt paripolitikk var nå kommet inn i en oppgang, men ikke viktige handelspartnere som Storbritannia og Danmark. I Norge hadde det vist seg vanskelig å få til nominelle lønnsreduksjoner etter hvert som kroneverdien økte. Da var det bare gjennom økt produktivitet bedriftene kunne presse prisene nedover og samtidig opprettholde lønnsomheten.

Resultatet ble redusert omsetning og ytterligere økning i arbeidsledigheten - og at valutakursen heller ble svekket enn styrket. I denne sammenhengen peker Ecklund, Hanisch og Søilen (1996) på betydningen av den måten paripolitikken ble gjennomført i Norge, og sammenlikner med Sverige:

«I Sverige ble beslutningen om å føre kronen tilbake til pari tatt i Riksdagen og relativt grundig utredet. Det ble klart forstått at nedgangen i prisene ville forutsette en tilsvarende nedgang i lønnsnivået. På dette grunnlag klarte svenskene å heve kronen til pari på vel to år. I Norge innrettet vi oss annerledes. Omtrent samtidig med omleggingen av pengepolitikken i kontraktiv retning, bestemte den regjeringsoppnevnte voldgiftskommisjonen av 1920 at timelønnen i industrien skulle heves med 24 prosent. Det ble med andre ord bestemt at prisene skulle sterkt ned, og at lønningene skulle opp. Dette viser en bemerkelsesverdig mangel på koordinering av den samlede økonomiske politikken. Det måtte gå galt er det i ettertid nærliggende å si. Som en konsekvens fikk Norge en klar svekkelse av konkurranseevnen i forhold til utlandet som i høy grad bidro til å opprettholde et stort underskudd på betalingsbalansen.»

Eksportindustrien kom likevel forholdsvis lett gjennom krisene i 1920-årene. Nye eiere, ofte utenlandske selskaper, overtok som regel i bedrifter som gikk konkurs. Billig kraft kunne oppveie kostnaden av økte reallønninger, og låneopptak i utlandet kunne gi finanskostnader som var til å leve med. Høykonjunkturen internasjonalt ga grunnlag for nyinvesteringer og påfølgende produksjonsvekst. Vekst i eksporten innebar økt etterspørsel etter norske kroner, og dermed etter hvert stigende kronekurs fra slutten av 1924. Gullinnløsning til kronekursen fra 1914 ble gjeninnført i mai 1928.

Over perioden 1927-1930 økte bruttonasjonalprodukt med 6,2 prosent årlig. Igjen må eksportledet vekst kunne betegnes som den viktigste drivkraften bak oppgangen. Når vekstimpulsene i hovedsak kom fra kapitalintensive eksportnæringer, først og fremst skipsfart og kraftintensiv industri, så er det også en *konsekvens av politikken* som ble ført. For andre industribransjer, som var arbeidsintensive og avhengig av det norske kapitalmarkedet for finansiering, medførte utviklingen i priser, lønninger, rentenivå og valutakurs til sammen mindre etterspørsel innenlands og en forverring av konkurranseforholdene. I stor grad forklarer dette at annen næringsvirksomhet i begrenset grad fant grunnlag for lønnsom ekspansjon i 1920-årene.

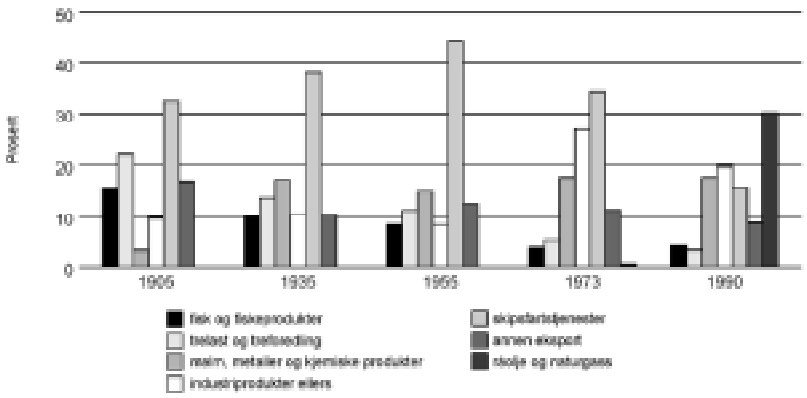
4.2 LANGTIDSLINJER I NÆRINGSLIVETS INTERNASJONALE TILKNYTNING

4.2.1 Utenrikshandel og eksportens sammensetning

Ved inngangen til dette århundret bestod eksporten i hovedsak av skipsfartstjenester, trelast, tremasse og fisk. Figur 4.4 illustrerer utviklingen i sammensetningen av eksporten i dette århundret.

Framveksten av de nye eksportindustriene, - metaller, papir, cellulose, hermetikk og kjemiske råvarer - bidro til at mindre bearbeidede råvarer, som fisk, trelast og malm, gikk tilbake i relativ betydning. Skipsfarten ekspanderte også kraftig, og beholdt sin posisjon som den klart største eksportnæringen.

Malmer, mineraler, metaller og kjemiske produkter utgjorde om lag 3 prosent av total eksportverdi ved inngangen til århundret, og var i 1935 kommet opp i en andel på om lag 17 prosent. Bortsett fra for krigsårene, har eksportandel for disse varegruppene siden vært i om lag samme størrelsesorden. Innenfor varegruppene har det imidlertid skjedd betydelige endringer. Helt fra 1. verdenskrig har eksportandelen fra bergverksprodukter blitt gradvis redusert. Videreforedling av metaller, raffinerte oljeprodukter, petrokjemiske produkter og kjemisk-tekniske produkter har kommet til i økende grad, for en stor del gjennom de siste tiårene.



Figur 4.4 Eksportverdi fordelt på produktgrupper. Prosent av eksportverdi totalt.
Kilde: Bjerke (1966) og SSBs historiske statistikker 1978, 1994

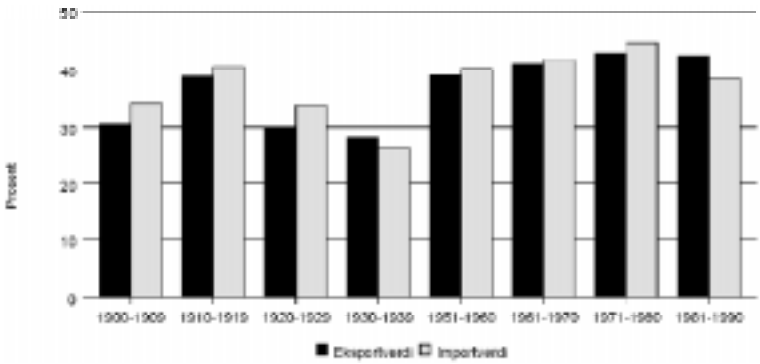
I 1950-årene ekspanderte skipsfarten, metallindustrien og kjemisk industri kraftig. Derimot stagnerte treforedlingsindustrien, og det ble heller ikke utviklet nye

eksportnæringer. De viktigste eksportproduktene var de samme som i mellomkrigstiden. Bruttofrakter utgjorde så mye som om lag 45 prosent av den samlede eksportverdien.

Med utviklingen av skipsbygging og andre deler av verkstedindustrien til eksportnæringer over 1960-årene ble eksporten langt mer diversifisert enn tidligere. I midten av 1970-årene var eksportverdien av verkstedprodukter, inklusiv nybygde skip, om lag like stor som metalleksporten. Deretter gikk skipsbyggingen tilbake i Norge, mens eksportveksten har fortsatt for andre verkstedprodukter.

Fra rundt 1960 har skipsfartstjenester gått tilbake som andel av eksportverdien. Petroleumsvirksomheten har fra midten av 1970-årene kommet til som en viktig eksportnæring. For årene 1990-1995 har råolje og naturgass stått for 30-33 prosent av total eksportverdi.

Figur 4.5 illustrerer at utenrikshandelen har vært av stor betydning for norsk økonomi i hele dette århundret. Fra 1900 til 1920 økte eksportverdien i løpende priser fra om lag 30 til 40 prosent av bruttonasjonalproduktet. I mellomkrigstiden bidro økonomisk tilbakeslag i eksportmarkedene, andre lands proteksjonisme og vekst i industriproduksjonen for det norske markedet til reduserte eksport- og importandeler. Vare- og tjenestebalansen med utlandet viste fram til 1930-årene gjennomgående underskudd, med unntak av årene under 1. verdenskrig da det var betydelige overskudd. Norge var følgelig et kapitalimporterende land. Utenlandske direkte investeringer var omfattende, både før 1. verdenskrig og i 1920-årene. Betydningen av utenlandsk kapital og eierskap er drøftet nærmere i *"Utenlandsk kapital og eierskap"* i avsnitt 4.2.2..



Figur 4.5 Eksport- og importverdi, i løpende priser, som andel av bruttonasjonalprodukt.
Kilde: Bjerke (1966) og «Historisk statistikk 1994»

I etterkrigstiden, med nedbygging av internasjonale handelshindringer, kom utenrikshandelens andel raskt tilbake til hva den hadde vært i perioden 1910-1919, om lag 40 prosent av bruttonasjonalproduktet. Norge hadde en stor kapitalimport i oppbyggingsperioden etter krigen, med tilsvarende underskudd på handelsbalansen med utlandet. Også i 1970-årene var underskuddene store, på grunn av oppbygging av oljesektoren samtidig med en kraftig konsumvekst.

Både når det gjelder handel, kapitalstrømmer og utenlandsk eierskap var den norske økonomien vel så internasjonal i begynnelsen av århundret som den er i dag. Derimot skjedde det før 2. verdenskrig bare unntaksvis at norske industriselskaper la produksjon til utlandet [18].

4.2.2 Utenlandsk kapital og eierskap

Finansieringen av den nye industrien i begynnelsen av dette århundret kom for en stor del til å skje med utenlandsk kapital. Dette har hatt betydning for eierstrukturen i norsk industri helt fram til i dag, og bidrar til å forklare hvorfor eierskap gjentatt ganger har kommet fram som et sentralt tema i den næringspolitiske debatten. Innslaget av utenlandsk kapital har imidlertid variert mye mellom næringer og mellom tidsperioder.

Mot slutten av forrige århundre var utenlandske eierinteresser betydelige først og fremst i treforedlingsindustrien. Den britiske papirindustrien satset på å kontrollere en stor del av tilgangen av tremasse, og investerte derfor i fabrikker blant annet i Norge. Den øvrige industrien var i det alt vesentlige norskeiet, og finansierte sine investeringer gjennom eiernes oppsparte midler og tilbakeholdt overskudd. Med kraftutbygging, elektrolyseovner, industrijernbaner og store gruveprosjekter fikk kapitalbehovet nye dimensjoner. Mange av prosjektene var langt utenfor rekkevidde av hva norske industrieiere kunne klare med egne midler.

Industrireisingen i Sverige fra 1890-årene ble for en stor del finansiert gjennom egenkapital som ble reist innenlands, blant annet ved at forretningsbankene gikk inn med aksjekapital. Kapitalimporten til Sverige tok først og fremst form av lånekapital. Et sentralt spørsmål er hvorfor innenlandsk kapital ikke i samme grad tok del i industriutbyggingen i Norge. Fram til 1914 holdt de norske bankene seg stort sett borte fra langsiktige engasjementer i industrien. Først fra rundt 1910 omsatte børsen i Kristiania industriaksjer i noen særlig grad. Trolig medvirket bankkrisen i 1899 til dette, men forhold knyttet til nærings- og kapitalstruktur i Norge har også ligget til grunn.

Hodne og Grytten (1992) legger blant annet vekt på at tradisjonene for industri og industrielle entreprenører var svakere i Norge enn i Sverige, trolig fordi kapital i Norge kunne forrentes bedre i andre anvendelser. Mye av kapitalen var bundet i skipsfart og fiskeri. Et særtrekk i Norge var at sparebankene forvaltet en langt større del av kapitalen enn i andre land. De konkluderer med at norsk sparing simpelthen ikke hadde maktet å finansiere utbyggingen av storindustrien i perioden 1900-1920. Ecklund, Hanisch og Søilen (1996) peker på at norsk bankvesen hadde omtrent like stor forvaltningskapital pr. innbygger som det svenske. De mener at mangel på kapital derfor ikke primært kan forklare hvorfor innenlandsk kapital ikke fikk samme betydning for industriutbyggingen som i Sverige. Problemet var den sterke desentraliseringen av bankvesenet og mangelfull organisering av kapitalmarkedet.

Uansett kan det neppe være tvil om at *de direkte utenlandske investeringene bidro til en raskere industrialisering enn hva som ellers hadde vært mulig* . En stor utenlandsk kapitaldeltakelse var heller ikke noe spesielt for Norge, men vanlig for små land. Norsk kapital var langt fra uten betydning for næringsutviklingen. Handelsflåten var helt og holdent på norske hender. Utbyggingen av hermetikkindustrien ble finansiert av norske eiere på den tradisjonelle måten, gjennom investors egne midler og tilbakeholdt overskudd.

Statistisk sentralbyrås fabrikktelling fra 1909 viser at nær 40 prosent av aksjekapitalen i industri og bergverk var utenlandsk eiet, jf. tabell 4.2. I bergverksdrift og kjemisk industri var utlendingene helt dominerende. Treforedlings-, elektroteknisk, tekstil- og metallindustrien hadde utenlandsandeler på mellom 50 og 30 prosent. I andre selskapsformer har det neppe vært utenlandske eierinteresser i noen stor grad. Aksjeselskap som eierform var ennå ikke særlig utbredt, og utenlandsandelen kan derfor ikke sammenliknes direkte med nyere tall.

18. Mustad & Søn (fiskekroker) var et av de få norske industriselskapene som tidlig etablerte produksjonsbedrifter i andre land, den første allerede i 1886.

Utlendingers etableringer og oppkjøp fikk tidlig politisk oppmerksomhet. I 1888 vedtok Stortinget den første konsesjonsloven, statsborgerrettsloven, som innførte en generell konsesjonsplikt for utenlandske enkeltpersoners og selskapers erverv av fast eiendom. Denne loven fikk imidlertid liten anvendelse.

I tiden rett før og etter århundreskiftet kjøpte norske og utenlandske industriselskaper en rekke eiendommer og vannfallsrettigheter fra lokale grunneiere. For å styrke kontrollen med ressursene vedtok Stortinget i perioden 1903-1914 flere *nye konsesjonslover for erverv av vannfall, gruver, skog og dyrket mark* . Nå ble også norske aksjeselskaper omfattet av konsesjonsplikt. Med de nye lovene ble innvilgelse av konsesjon etter hvert praktisert mer restriktivt. Industriselskaper unngikk imidlertid konsesjonsplikt når selskapet var etablert i Norge med norske styremedlemmer, noe som åpnet for bruk av norske stråselskaper.

Industrikonsesjonsloven av 1917 endret praksis, ved å knytte konsesjonsplikten til selskapskapitalen. Enhver selskapsetablering med innslag av utenlandsk eierkapital krevde konsesjon. Utlendinger kunne imidlertid kjøpe opp inntil 50 prosent av norske selskaper før konsesjonsplikt ble utløst. En revisjon i 1932 tillot en utenlandsandel på 20 prosent ved etablering, men skjerpet grensen til 35 prosent ved oppkjøp. Konsesjonsgrensen ved oppkjøp ble ytterligere skjerpet i 1969 (til 20 prosent) og 1972 (til 10 prosent). For øvrig stod industrikonsesjonsloven ved lag til 1995 uten store endringer.

For eierforholdene i kraftsektoren fikk konsesjonslovene store konsekvenser. Nye private kraftverk ble underlagt hjemfall til staten etter en viss periode. Konsesjon for erverv av vassdrag ble etter hvert ikke gitt selskaper med utenlandske eiere, og da stoppet industriens kraftutbygging opp. Kommunene, som ikke var omfattet av konsesjonsplikten, kom fra omkring 1914 til å dominere kraftutbyggingen fram til 2. verdenskrig.

Konsesjonene for private selskaper stilte betingelser om bruk av norske arbeidere, ledere og underleverandører. Preferansen av norske leverandører ble styrket med Stortingets tilføyelse av den såkalte «10-prosent regelen» i 1927. Utenlandske anbud skulle tillegges 10 prosent i prisen. Hensikten var å styrke den norske produksjonen av elektroteknisk utstyr og maskiner. I tillegg kom en viss tollbeskyttelse.

Derimot synes konsesjonslovene i liten grad å ha vært brukt til å hindre utenlandsk overtakelse av industriaksjeselskaper. Til å begynne med var det liten grunn til en restriktiv praksis - de norske eierandelene økte. En rekke hjemkjøp under første verdenskrig, med Borregaard og Hafslund som de største, og nordmenns aksjekjøp for øvrig, blant annet i Norsk Hydro, bidro til å redusere den utenlandske eierandelen. Stonehill (1965) anslår den utenlandskeide andelen i industri og bergverksdrift i 1919 til å ha vært om lag 15 prosent av aksjekapitalen i alt. Tabell 4.2 viser Stonehills anslag, som går fram til 1962. Anslag for senere år er beregnet i Statistisk sentralbyrå. Det er betydelige mangler ved denne statistikken.

Tabell 4.2: Utenlandskeid aksjekapital som andel av total aksjekapital (pålydende verdier)

	Industri og bergverksdrift	Varehandel	Aksjekapital i alt
1909	38,8[a])	-	-
1919	15,2	1,2	6,7
1928	17,8	3,7	10,9
1936	26,1	12,4	15,7
1952	14,5[b])	13,1	9,6[b])

Tabell 4.2: Utenlandskeid aksjekapital som andel av total aksjekapital (pålydende verdier)

1962*)	14,9/23,2[b])	28,6/30,7	12,0/14,5[b])
1970	30,7[c])	(85,3)[d])	16,3
1975	19,2[c])	(70,8)[d])	14,0
1980	20,2[c])	50,8[e])	15,1
1985	18,9[c])	58,9[e])	14,0
1990	23,7[c])	65,2[e])	18,3
1994**)	32,2[c])	59,4[e])	18,1

Fra 1970 omfatter utenlandsk aksjekapital kun foretak med 10 prosent eller mer utenlandsk aksjekapital.

*) Alternative datagrunnlag
**) Foreløpige tall
a) Aksjeselskap som eierform var lite utbredt, og tallet er derfor ikke direkte sammenlignbart med senere år
b) Statsaksjeselskaper unntatt
c) Total aksjekapital omfatter kun foretak i industri og bergverksdrift med minst 50 sysselsatte
d) Total aksjekapital omfatter kun foretak i engroshandel med minst 30 sysselsatte
e) Total aksjekapital omfatter kun foretak i engroshandel med minst 30 sysselsatte, og aksjeselskap og andelslag i detaljhandel med minst 10 sysselsatte

Kilde: Stonehill (1965) og Statistisk sentralbyrå

I 1920-årene var det mange nordmenn som mistet sin aksjekapital i konkurser og gjeldskrise. Det var i hovedsak utenlandske investorer som var interessert i å gå inn med ny aksjekapital i industrien. En rekke norskeide bedrifter gikk derfor over på utenlandske hender. For industriselskaper ble konsesjonslovene heller ikke nå brukt restriktivt. Ofte var salg til utenlandske eiere eneste mulighet for videreføring. Med tiltakende kartellisering i mange bransjer kunne norskeide eksportbedrifter ofte stå svakt. Problemene i det norske kapitalmarkedet gjorde det fordelaktig å ha utenlandske eiere som kunne sørge for lånefinansiering. Anslag for 1936 viser at utenlandsandelen var kommet opp i om lag 26 prosent av total aksjekapital i industri og bergverk. Økningen skyldtes ikke at de utenlandske investeringene var særlig store, men at det nesten ikke ble investert norsk kapital i industrien.

Utviklingen for rederiene står i kontrast til utviklingen for den norskeide industrien. For de norske rederne var mellomkrigstiden i hovedsak en ekspansjonsperiode. Mellom 1923 og 1939 ble den norske flåtens bruttotonnasje mer enn doblet, mens verdensflåten økte med mindre enn 10 prosent. Samtidig skjedde det stor utskifting av flåten. De norske rederne ledet an i overgangen fra damp til dieseldrevne skip, og fra tramp- til linjefart. Skipsfarten framstod derfor som et attraktivt investeringsobjekt innenlands. Framveksten av aksjeselskap som rederiform bidro også til å trekke kapital til skipsfarten.

Etter 2. verdenskrig konfiskerte staten tyske eierinteresser, og ble dermed en stor eier av både industri og bergverk. Den største overtakelsen var aksjepostene i Norsk Hydro, som ga staten og andre norske aksjonærer eierandeler på til sammen 54 prosent i 1946. Begge verdenskrigene medførte at utenlandske eierinteresser i norsk industri og bergverk ble kraftig redusert, men med den forskjell at *statlig eierskap* ble sentralt i industriutviklingen i etterkrigstiden.

I årene etter krigen var interessen fra utlandet for nye eierandeler i norsk industri liten. Utenlandske eiere i eksisterende bedrifter gikk som regel inn med ny kapital når det var aktuelt, men utenlandske nyinvesteringer forekom i liten grad [19]. I varehandelen kom det derimot en rekke utenlandske etableringer fra slutten av 1950-årene, særlig av bilsalgsfirma og oljeselskaper. Det medførte at den utenlandske andelen av aksjekapitalen i varehandelen over en tiårsperioden ble anslagsvis doblet, til om lag 30 prosent. Fra rundt 1960 har den utenlandskeide andelen av aksjekapitalen vært betydelig høyere i varehandelen enn i industrien.

Utover i 1950-årene kom spørsmålet om utlendingers eierkontroll mer i bakgrunnen, etter hvert som svak tilvekst i eksportindustrien ble ansett å være et problem i norsk økonomi. I årene rundt 1960 argumenterte Regjeringen i en rekke sammenhenger for utenlandske direkte investeringer i industrien [20]. Ved søknad om konsesjon fra utenlandske selskaper skulle det ikke legges hindringer for investeringer som bidro til produksjon på nye områder, tilførte ny kunnskap eller adgang til råvarer og markeder [21]. Et eget utvalg (Finansieringsutvalget, som drøftes nærmere på side 59) arbeidet med å tiltrekke utenlandske investeringer til Norge, først og fremst eksportindustri. Men da utenlandske selskaper gikk inn for etablering av tre aluminiumsverk i 1960-årene skapte det sterk debatt. Resultatet ble at Norsk Hydro a.s og Elektrokemisk A/S (Elkem) kom med i verkene på Karmøy og Lista.

Med de utenlandske etableringene av kraftintensiv industri i 1960-årene, økte den utenlandskeide andelen av aksjekapitalen i industrien. I 1970-årene gikk utviklingen derimot i retning av økt norskeid andel. Det skyldtes blant annet at staten kjøpe betydelige utenlandske eierandeler (jf. Alcan-avtalen på side 58), og kapitalutvidelser i selskaper med norskeid aksjemajoritet (bl.a. i Norsk Hydro a.s i 1973). Den utenlandskeide andelen av aksjekapitalen i industrien ble redusert til noe under 20 prosent.

I slutten av 1980-årene kom det, for første gang siden mellomkrigstiden, en betydelig utenlandsk interesse for kjøp av norske aksjer. Kjøpene har medført at den utenlandskeide andelen av aksjekapitalen igjen har økt. Ifølge foreløpige anslag for 1994 fra Statistisk sentralbyrå, var den utenlandskeide andelen om lag 30 prosent i industrien, og noe under 20 prosent av total aksjekapital [22]. Økningen i den utenlandskeide andelen av aksjekapitalen rundt 1990 kan, som i 1920-årene, til dels forklares med en ellers svak utvikling i norsk økonomi. En annen forklaringsfaktor er en generelt økende tendens til at industriselskaper sprer produksjonen over mange land, og at derfor flere bedrifter i blant annet Norge vil være datterselskaper av utenlandske konsern.

4.3 INDUSTRIEN SOM HOVEDNÆRING

Avhengig av hvilke indikatorer som vektlegges, kan en komme fram til ulike vurderinger av hvilken betydning næringene har. Regnet etter verdiskaping passerte industrien varehandelen som den største næringen rundt århundreskiftet. Etter sysselsetting var jordbruket den største næringen helt fram til 1950. Skipsfarten beholdt posisjonen som den største eksportnæringen til rundt 1970. Overskriften «industrien som hovednæring» betegner her perioden 1930-1973. Industriveksten i perio-

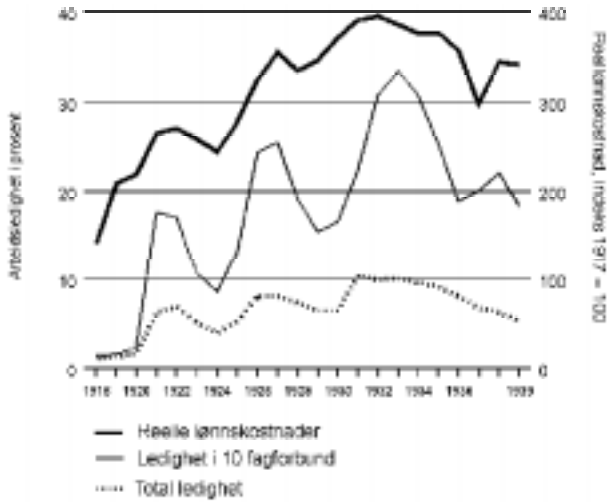
19. Svenske Fläktfabriken sto for den første store nyinvesteringen av et utenlandsk selskap etter krigen, med etableringen av A/S Norsk Viftefabrikk i 1951.
20. Bl.a. i Langtidsprogrammmet 1962-65 og St. meld. nr. 6 (1962-63) «Om utbygging av vannkraft og kraftkrevende industri».
21. St. meld. nr. 21 (1963-649 «Om utenlandske eierinteresser i norsk industri».
22. Pga. mangler ved datamaterialet, vil tallene i tabell 4.2 generelt overvurdere den faktiske utenlandskeide andelen av total aksjekapital.

den 1900-1930 bidro først og fremst til økt verdiskaping og eksport. Etter 1930 kommer også sysselsettingsveksten for en stor del i industrien. Samtidig vokste det fram en politisk oppmerksomhet om industrien som hovednæring. Industrivekst ble i denne perioden tillagt nye politiske formål, som sysselsetting og distriktsutvikling.

4.3.1 Industriproduksjon for det norske markedet - 1930-1950

Begynnelsen av 1930-årene er preget av den mest omfattende økonomiske krisen verden har opplevd i moderne tid, med sammenbrudd i det internasjonale handelssystemet. Arbeidsledigheten var høy fram til krigen. Norge er av de land som hadde det største veksten i de 5-6 årene rett før og etter 2. verdenskrig. Det er betydelig grad av kontinuitet mellom vekstperioden før og etter krigen. Drivkreftene var økt etterspørsel i det norske markedet, erstatning av importvarer og ny teknologi som ga grunnlag for nye produkter og økt produktivitet. Framgangen ga økt sysselsetting, som igjen forsterket veksten.

Den internasjonale nedgangskonjunkturen i 1930-årene rammet også Norge. Mange land satte inn proteksjonistiske tiltak. Tiltakene var rettet mer mot ferdigvarer enn råvarer og skipsfartstjenester, og de norske eksportnæringene kom derfor forholdsvis lett gjennom krisen. Andre deler av næringslivet og offentlig sektor hadde fortsatt stor gjeld. Prisfall økte realrenten, noe som førte til fall i investeringene. Samtidig var det store årskull som kom inn på arbeidsmarkedet, og muligheten for utvandring til USA var nå stengt. Arbeidsledigheten ble derfor langt større enn i krisene i 1920-årene. Ledigheten i 10 fagforbund steg fra 15,4 prosent i 1929 til, på det meste, 33,4 prosent i 1933 [23]. Beregninger av Ola Honningdal Grytten, som er illustrert i figur 4.6, viser at den totale ledigheten oversteg 10 prosent i de verste kriseårene.



Figur 4.6 Arbeidsledighet og industriens reelle lønnskostnader 1918-1939.
Kilde: Ole H. Grytten (1994) «En empirisk analyse av det norske arbeidsmarked 1918-1939»

I 1931 kom et vesentlig omslag i den økonomiske politikken. Da Storbritannia oppga gullstandarden fulgte Norge etter, sammen med etter hvert de øvrige nordiske landene. Kursen på den norske kronen depresierte mer enn det britiske pundet, noe

23. Denne statistikken som vanligvis har vært anvendt, omfatter ikke mer enn 4-8 prosent av den totale arbeidsstyrken i mellomkrigstiden. Hodne og Grytten (1992).

som styrket konkurranseevnen. Etter at gullinnløsningen var opphevet lot Norges Bank rentenivået synke. Omleggingen innebar en ekspansiv pengepolitikk, og prisene begynte igjen å stige. Fra 1933 knyttet Norge seg til et fastkurssystem med britiske pund som ankervaluta (Sterlingblokken), som medførte et fortsatt kursfall i forhold til amerikanske dollar. Finanspolitikken ble derimot ikke brukt for å påvirke aktivitetsnivået. Uansett var mulighetene for drive en aktiv finanspolitikk begrensede. Stor gjeld i offentlig sektor ga liten handlefriheten.

Fra 1932 begynte økonomien igjen å vokse. Over perioden 1933-1939 økte bruttonasjonalproduktet med 4,4 prosent årlig. Den kraftintensive eksportindustrien gjorde det rimelig bra, og skipsfarten svært bra, i årene fram til krigen. Men først og fremst kom veksten i produksjon av *industrivarer for det norske markedet* .

Proteksjonisme fra norsk side kan i liten grad forklare denne utviklingen. Tollsatsene for importerte varer ble satt noe opp, men Norge gikk aldri særlig langt i denne retningen. Reallønnsveksten avtok i begynnelsen av 1930-årene, og etter hvert kom det en nedgang i reallønningene. Se figur 4.6. Dermed ble den arbeidsintensive industrien mer konkurransedyktig. Det ga muligheter til å utkonkurrere importvarer. Gjeldssituasjonen ble etter hvert mindre anstrengt for mange husholdninger, kommuner og bedrifter, noe som bidro til å øke etterspørselen. Samtidig førte den teknologiske utviklingen med seg nye muligheter for industriutvikling. Elektro- og forbrenningsmotorer egnet seg for bruk i små enheter, og åpnet dermed for etablering av og ekspansjon i småbedrifter. Prisene for en rekke forbruksgoder, som elektriske komfyrer, møbler, radioer og sykler, kom ned på et nivå som gjorde det mulig for vanlige husholdninger å skaffe seg disse. Dermed økte etterspørselen kraftig etter disse varene. Verksted-, møbel- og trevareindustri var bransjer med stor vekst.

I 1939 tilsvarte eksportverdien 42 prosent av verdiskapingen i industrien, mot 59 prosent i 1930. Dette illustrerer at det meste av industriveksten var i produksjon for det norske markedet. Denne industrien var arbeidsintensiv. Fra 1930 til 1939 steg industrisysselsettingen med om lag 50 000 årsverk.

Krigsårene førte til nedgang særlig i eksportindustrien, som ble avskåret fra sine viktigste markeder. Økonomien stagnerte, og gikk mot slutten av krigen noe tilbake. Men det ble også utbygd veier, jernbane, kraftverk og industrianlegg som ga grunnlag for ekspansjon senere.

Allerede høsten 1939 ble det innført et system med rasjonering og maksimalpriser for viktige varer. Dermed ble deler av markedet satt ut av spill som mekanisme for å disponere bruken av ressursene - i hvert fall i prinsippet. Under krigen økte mengden av sedler og bankinnskudd kraftig, samtidig som prisstigningen ble holdt kunstig nede. Etter krigen forelå det derfor et betydelig likviditetsoverskudd, men en planlagt pengesanering ble bare delvis gjennomført. Derimot var det et politisk mål å stabilisere levekostnadsindeksen, noe som gjorde det nødvendig å opprettholde pris- og mengdereguleringene.

De politiske retningslinjene la opp til å prioritere eksportindustrien med hensyn til råvarer, investeringer og import. Det store overskuddet i kjøpekraft ga imidlertid et konstant etterspørselspress i det norske markedet. Samtidig var økonomien så godt som lukket i forhold til konkurranse fra andre land. Kronen var ikke konvertibel, og både utførsel og innførsel av varer og valuta krevde normalt lisens. Enhver som kunne få til produksjon av et eller annet slag, var nærmest garantert å lykkes. Produksjonen av industrivarer for det norske markedet ekspanderte som aldri før - og aldri siden.

Bruttonasjonalproduktet økte med 6,7 prosent årlig i perioden 1946-1950. Som i 1930-årene, var veksten særlig i den arbeidsintensive industrien. I 1950 var syssel-

settingen i industrien nær 100 000 årsverk større enn i 1939. Denne veksten forklarer for en stor del at arbeidsløsheten ikke kom tilbake etter krigen.

Gjenoppbyggingen krevde store låneopptak i utlandet. Men underskuddet på driftsbalansen ble langt større enn forutsett, blant annet fordi eksportnæringene hang etter veksten i økonomien for øvrig. Først i 1950 nådde eksporten førkrigsnivået. Da var produksjonen for det norske markedet en halv gang større enn før krigen.

I 1949 devaluerte Storbritannia, og Norge fulgte etter. Den følgende prisstigningen ble erklært som en «engangsinflasjon», uten kompensasjon ved lønnsforhandlingene. Husholdningenes kjøpekraft ble kraftig redusert, og dermed ble det mulig å avvikle rasjoneringen av konsumvarer. På samme tid begynte en gradvis avvikling av importkontrollen for varer, noe som var en av betingelsene USA satte for å yte en storstilt varebistand (Marshallhjelpen). Gjennom medlemsskapet i Den europeiske betalingsunionen i 1950, gikk Norge med i et valutasamarbeid som førte fram til full konvertibilitet i 1958.

I perioden 1930-1950 økte sysselsettingen i industrien kraftig, fra om lag 200 000 til nær 350 000 årsverk. I bygge- og anleggsvirksomhet ble sysselsettingen nær doblet, til 110 000 årsverk. Veksten var vesentlig mindre i varehandel og privat tjenesteyting. Offentlig administrasjon og forsvar ble under og etter krigen en stor arbeidsgiver. Sysselsettingen i jordbruket ble redusert med om lag 50 000 årsverk, i det alt vesentlige etter krigen, til i overkant av 350 000 årsverk. Etter 1950 var industrien den største næringen regnet etter sysselsetting.

4.3.2 Den aktive industripolitikken

I siste halvdel av det 19. århundre og fram til rundt 1930 så myndighetene det som sine hovedoppgaver i forhold til næringslivet,

- å sikre klare rettsregler for forretningsdrift og overholdelse av disse,
- å sikre et åpent og likeverdig handelsregime med andre land,
- og å oppnå stabilitet i pengeverdien både innenlands og i forhold til andre valutaer.

Rettsvesenet, Handelsdepartementet og Norges Bank utøvet oppgavene. I 1930-årene begynte imidlertid ideer som ga staten en mer aktiv rolle overfor næringslivet, og særlig industrien, å vinne fram politisk.

Statlige oppgaver som var tilretteleggende for næringsutvikling går lenger tilbake. Utbygging og drift både av jernbaner, hovedveier, telegraf og telefon var i hovedsak statlig virksomhet, fram til 1946 administrert av Arbeidsdepartementet (Departementet for de offentlige arbeider). For å møte industriens behov for høyere ingeniørkompetanse ble Norges Tekniske Høyskole opprettet i 1910. Det tok lenger tid før høyere handelsopplæring kom igang, men i 1936 åpnet Norges Handelshøyskole.

I forhold til forvaltning av naturressurser ble det tidlig utviklet en restriktiv praksis overfor utenlandske og til dels private, norske kapitalinteresser, se *"Utenlandsk kapital og eierskap"* i avsnitt 4.2.2.. Noe av den samme skepsis gjorde seg gjeldene overfor stordrift, og ga grunnlag for lovregulering som favoriserte små enheter både i landbruk, fiske og varehandel. For eksempel hadde handelsforetak helt fram til 1952 ikke lov til å ha mer enn en filial i hver kommune [24].

Det var også erfaring for at myndighetene mer aktivt kunne gripe inn i markedene, og endog selv drive næringsvirksomhet. Under 1. verdenskrig hadde staten

24. Innført med ny lov om handel i 1907.

vidtgående fullmakter til å regulere import og omsetning, og engasjerte seg blant annet i kullimport, hvalfangst, kraftproduksjon og gruvedrift. Det ble også innført prisregulering, og Statens prisdirektorat ble opprettet i 1917. Da prisene begynte å falle fra 1920 ble hovedoppgaven for Prisdirektoratet i stedet kontroll med konkurranseinnskrenkninger, og i 1926 ble det innført en permanent trustlov. Det hinderet ikke at antall karteller økte kraftig i mellomkrigstiden.

Gjennomslaget for ideer om en mer aktiv stat på 1930-tallet må sees i *sammenheng med de foregående økonomiske kriser og den høye arbeidsledigheten.* Dette gikk sammen med prioritering av industrien, som den næringen som hadde potensiale for økt verdiskaping og sysselsetting. Ved stortingsvalget i 1933 la Arbeiderpartiet fram en plan for løsning av krisen, «En norsk 3-års plan», utarbeidet av Ole Colbjørnsen og Axel Sømme. Planen la vekt på at det private initiativ hadde sviktet, og staten måtte derfor stå for utviklingen av industrien.

Dette var mer vidtrekkende forslag enn de som ble fremsatt av den engelske økonomen John Maynard Keynes. Også han mente at næringslivet ikke uten videre sørget for tilstrekkelig økonomisk aktivitet. Men gjennom statlig underbudsjettering i lavkonjunkturer, m.a.o. en aktiv finanspolitikk, ville det være mulig å skape større vekst i privat sektor. Liknende forslag ble fremsatt av fagøkonomer i flere land, med norske sosialøkonomer blant de fremste talsmenn.

Noe markert omslag til bruk av finanspolitikken for å stimulere den økonomiske aktiviteten kom imidlertid ikke før krigen. Med vekst i økonomien og økte skatter ble statsbudsjettene gjort opp med overskudd før lånetransaksjoner, som ble brukt til å nedbetale statens gjeld.

Næringspolitikken i 1930-årene var rettet først og fremst mot *primærnæringene* . Omsetningen av innsatsvarer og produkter ble regulert, med sikte på å opprettholde inntektene til bønder og fiskere. Flere statlige kredittinstitusjoner for landbruket ble opprettet i 1930-årene, som kom i tillegg til statens allerede betydelige engasjement i lånefinansiering av næringen. Den budsjettmessige næringsstøtten økte fra 27 millioner kroner i 1932 til 81 millioner kroner i 1939. Over 60 prosent tilfalt primærnæringene, inklusiv næringsmiddelindustrien over 70 prosent [25]. I 1939 tilsvarte den samlede budsjettmessige næringsstøtten 1,3 prosent av bruttonasjonalproduktet eller 10 prosent av statsforvaltningens utgifter.

Den norske industribank ble opprettet i 1936, med både statlig og privat kapital. Industribanken ble drevet forretningsmessig. Formålet var å gi langsiktige pantelån til industribedrifter, kraftverk og hoteller. I 1939 opprettet staten *Fondet for nye industrielle tiltak* . Tiltaksfondet kunne gi lån, garantier eller tilskudd til pionerprosjekter, modernisering av eldre bedrifter og nyinvesteringer i distrikter med lite industri.

Industritiltakene fikk ikke noe stort omfang før krigen. Mellomkrigstiden er av betydning for utviklingen av en aktiv industripolitikk, først og fremst gjennom de *økonomiske erfaringer som svekket synet på markedet som selvregulerende* . Det ga grunnlag for å hevde at staten burde styre økonomien og industriutviklingen. Men det var langt fra opplagt hvordan en slik politikk skulle utøves og hva som burde være innholdet.

I ettertid er det mulig å se at styringssystemet den første etterkrigstiden utviklet seg langs tre modeller:

1. Korporativ styring
2. Administrativ styring
3. Statlig eierskap

25. Statistisk sentralbyrå (1970): «Nasjonalregnskap 1865-1960».

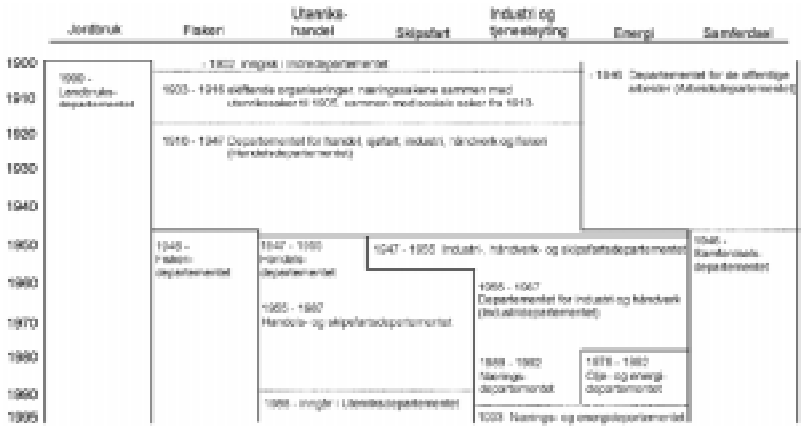
I ulike grad har disse modellene gått sammen, og det har over tid vært store endringer i styringssystemer og virkemidler.

Ideer om et korporativt system stod sentralt i de første etterkrigsårene. *Samordningsrådet* ble opprettet i 1945, som et organ der næringsorganisasjoner og myndigheter skulle drøfte hovedlinjene i den økonomiske politikken. De utøvende organer i industripolitikken skulle være en rekke bransjeråd, med representanter fra staten og organisasjonene, både eiersiden og ulike arbeidstakergrupper. *Bransjerådene* ble oppnevnt ved lov i 1947, men bare med rådgivende funksjoner. Planer om vidtgående fullmakter til å opprette, nedlegge og effektivisere bedrifter, og fordele produksjon mellom bedriftene, var lagt til side. Intensjonene i systemet hadde mange likhetstrekk med organiseringen av jordbruket. Men i motsetning til jordbruket, var systemet ikke ønsket fra eiersiden i næringen. Bransjerådene kom aldri til å behandle saker av noen særlig betydning.

I stedet for et formelt korporativt system, ble det etter hvert etablert et uformelt system for kontakt mellom myndighetene, industrien og arbeidslivets parter. Slike kontakter fungerte ved siden av, og til dels innenfor, det formelle administrative styringsapparatet.

I krigsårene ble det bygget opp et *administrativt apparat for pris- og mengdereguleringer* . Etter krigen ble Industrikontoret i Handelsdepartementet bygget ut for å drive kontroll med råvaredisponering og utbygging av næringsvirksomhet. Gjennom kontroll med disponeringen av råvarer og utbygging av produksjonsapparatet ble det lagt opp til at staten skulle styre bruken av ressursene. Nasjonalbudsjettet ble utviklet som et planleggingsverktøy for dette formålet. Den egentlige styringen lå i et lisenssystem for innkjøp av råvarer og maskiner, import og valutahandel, og for oppføring av bygninger.

Handelsdepartementet hadde siden 1916 fungert som et bredt sammensatt næringsdepartement, med ansvar for handel, skipsfart, industri, håndverk, fiskeri og post. Som en konsekvens av de politiske prioriteringene og den økte arbeidsmengden, ble Handelsdepartementet i 1947 delt i et departement med handels- og valutasaker (Handelsdepartementet) og et departement med ansvar for skipsfart, industri, håndverk og kraftforsyning (Industridepartementet). Året før var Fiskeridepartementet opprettet. I 1955 ble skipsfarten lagt til Handels- og skipsfartsdepartementet. Deretter var den næringsmessige avgrensningen av Industridepartementet den samme fram til 1978, da Olje- og energidepartementet ble opprettet. Se figur 4.7 for en oversikt over utviklingen i organiseringen av departementene med hensyn til næringssakene.



Figur 4.7 Organiseringen av næringssaker i departementene.

Kilde: «Innstilling om Den sentrale forvaltnings organisasjon» (1970) o.a.

Oppgavene med å disponere ressurser til industrien ble lagt til Industridirektoratet, som var en avdeling i Industridepartementet. Om saksbehandlingen og resultatene skriver Ecklund, Hanisch og Søilen (1996) blant annet følgende:

«Den administrative ressursfordelingen la mye makt i direktoratets hender. Gjennom tildeling av råvarer, lisenser for investering i maskiner og utbygging av produksjonslokaler, hadde man de enkelte bedriftene i sin hule hånd. Noen formelle kriterier for tildeling av lisenser fantes ikke. Avgjørelsene måtte tas utfra hva den enkelte saksbehandler mente tjente bransjen og landet som helhet. Generelt ble det lagt stor vekt på modernisering og rasjonalisering. En alminnelig oppfatning blant saksbehandlerne var at man ikke kunne holde liv i «håpløse bedrifter». Men det var en alvorlig sak å nekte en bestående bedrift råvarer, fordi det medførte oppsigelse av arbeiderne. Særlig var det et problem der det ikke fantes alternative arbeidsplasser. Et eksempel er skotøybransjen, som bestod av mange relativt små bedrifter. Der var strukturproblemene åpenbare, uten at Industridirektoratet maktet å bruke lisenssystemet til strukturrasjonalisering. Dersom produksjonen var tilfredsstillende innen en bransje var det ingen grunn til å tillate etablering av en ny bedrift. Ble det gitt tillatelse til nyetablering i en bransje gikk dette på bekostning av de eksisterende produsenter dersom ikke bransjens totale ramme kunne økes. Systemet virket derfor sementerende på bransjestrukturen.»

Svakheter ved systemet kom etter hvert fram, og den administrative disponeringen av varer ble stort sett avviklet i første halvdel av 1950-årene. I dag synes systemet lite relevant i forhold til utfordringene i næringspolitikken. Men i en rendyrket form illustrerer systemet problemer som er av generell karakter. *I et beslutningssystem som er politisk styrt, vil effektivitet alltid veies mot fordelingshensyn.* Beslutninger som på en direkte måte fjerner grunnlaget for eksisterende bedrifter, vil sjelden vinne fram. Selv åpenbart påkrevde endringer i næringsstrukturen vil det være vanskelig å gjennomføre med politisk styrt omdisponering av ressurser. Elementer av den administrative ressursdisponeringen gjenstår fremdeles, særlig fordi mange av industriens kraftkonktrakter fra 1950-årene og senere, har svært lang løpetid.

Statlig eierskap i industrien av et betydelig omfang kom etter krigen, først med overtakelse av tyske eierandeler. Senere var det statlig industriutbygging som økte eierengasjementet, i noen grad også oppkjøp i eksisterende bedrifter. Vedtakene om ny utbygging falt først i to faser, 1946-1951 og 1959-1961. I hovedsak dreide det seg om aluminiumsverk, gruvedrift, og Norsk Jernverk A/S og annen industriutbygging i Mo i Rana. Parallelt satte staten igang en forsert vannkraftutbygging, gjennom det statlige forvaltningsselskapet Norges Vassdrags- og elektrisitetsvesen (NVE). Samtidig ekspanderte den statlige forsvarsindustrien. Både Kongsberg Våpenfabrikk A/S (KV) og Raufoss Ammunisjonsfabrikker A/S utvidet sin sivile produksjon, og særlig KV gikk langt i å utvikle og ta i bruk ny teknologi.

I slutten av 1970-årene ble staten igjen engasjert i industriutbygging. Men rollene var nå annerledes. Tanken om staten som utbygger var da rettet mot oljevirksomheten. Den norske stats oljeselskap a.s (Statoil) ble opprettet i 1972 for å ivareta statens forretningsmessige interesser i petroleumssektoren. Når det gjaldt utbygging av fastlandsindustri fremstod ikke Regjeringen lenger som pådriver for statsdrift, men ble trukket med i byggingen av ny cellulosefabrikk på Tofte i Hurum og svampjernverk i Emden i Vest-Tyskland. Statlige oppkjøp ble imidlertid bruk aktivt for å sikre norsk eierkontroll, for eksempel med avtalen om hjemkjøp av Alcans aksjer i Årdal og Sunndal Verk A/S i 1975. Når en ser bort fra Statoils virksomhet, var byggingen av ilmenittverk i Tyssedal, som ble vedtatt høsten 1983, den siste etableringen av statlig industrivirksomhet til i dag.

I selskaper med store private eierinteresser inntok staten en passiv eierrolle, men stod samtidig for en omfattende kapitaltilførsel. For de rene statsselskapene framstår det i ettertid som at bedriftsledelsen har hatt stor innflytelse overfor Industridepartementet. Det var først og fremst i spørsmålet om etablering myndighetene utøvet innflytelse. Historikeren Tore Grønlie konstaterer at det så sent som rundt 1960 ikke var utarbeidet noen helhetlig strategi for utbygging av statseid industrivirksomhet [26]. Engasjementet framkom mer som et resultat av en rekke enkeltvedtak, uten noen sammenhengende forretningsstrategi. I flere tilfeller dreide det seg mest om redningsoperasjoner når private eiere fikk problemer. Etter hvert var mange av statsbedriftene avhengige av betydelige driftstilskudd over statsbudsjettet. Nedleggelse eller nedbemanning ved statsbedrifter viste seg å være vanskelig å få til. Hensyn til arbeidsplasser og lokalsamfunn veide tungt når sakene kom opp til politisk behandling. Muligheter for omstilling gikk dermed i mange tilfeller tapt.

4.3.3 Ny satsing på eksportindustri - 1950-1973

I betraktning av norsk økonomi over lang tid, framstår perioden 1950-1973 som svært vellykket - med høy produksjonsvekst, lav arbeidsledighet og lav prisstigning. Sett i forhold til andre land var likevel veksten ikke spesielt imponerende. Norge var blant de vesteuropeiske land som hadde den laveste veksten, særlig i 1950-årene. Verdiskapingen ble i mindre grad enn i andre land anvendt til konsum, og i større grad til realinvesteringer. Investeringsnivået drøftes nærmere i *"Investeringer og kredittilgang"* i avsnitt 4.3.4..

I 1948 var Norge med i opprettelsen av OEEC (senere OECD). Samarbeidet krevde en gradvis avvikling av kvantumsreguleringer for import (såkalt frilisting), særlig av industriprodukter. Samme år var Norge også med på å undertegne Generalavtalen for tolltariffer og handel (GATT). GATT-avtalen la opp til gradvise tollreduksjoner for industrivarer, og ga regler som skulle hindre diskriminerende handelspolitikk. Gjennom EFTA, som ble opprettet i 1960, fortsatte arbeidet med nedbygging av tollen på industrivarer. Også i forhold til EF-landene ble tollsatsene redusert, og i 1972 ble frihandelsavtalen mellom EF og EFTA inngått. Foredlede landbruks- og fiskeprodukter var imidlertid ikke omfattet av frihandelen.

Bretton Woods-avtalen i 1944 la grunnlaget for valutasystemet i etterkrigstiden. Formålet var å fremme internasjonal handel gjennom et system med praktisk talt faste valutakurser. Hvert medlemsland fastsatte kursen på sin valuta i forhold til gull, og forpliktet seg til å holde valutaen innenfor et smalt kursintervall. Det internasjonale pengefond (IMF) ble opprettet i 1947, blant annet for å sikre kortsiktig kreditt til land med midlertidige betalingsbalanseproblemer. I ekstraordinære situasjoner kunne land endre verdien av valutaen, men kursjusteringer ble som regel unngått i det lengste. Til å begynne med garanterte USA innløsning av dollar i gull overfor de andre medlemslandenes sentralbanker. Men da USA i 1960-årene fikk store underskudd i betalingsbalansen ble gullinnløsningen gradvis innskrenket. Etter hvert var det heller ikke mulig å opprettholde dollarkursen i forhold til andre valutaer. Da EF-landene i mars 1973 besluttet å la sine valutaer flyte i forhold til andre land, var fastkurssystemet med dollar som ankervaluta avviklet.

Endringen i de internasjonale rammebetingelsene medførte helt nye konkurransevilkår for store deler av norsk industri utover i 1950- og 1960-årene. Skipsfarten og den kraftintensive industrien hadde alltid vært utsatt for internasjonal konkurranse, og med unntak av krigsårene i liten grad møtt handelshindre. Det var industrien med produksjon for det norske markedet, som nå møtte skjerpet konkurranse.

26. Tore Grønlie (1989). «Statsdrift. Staten som industrieier i Norge 1945-1963.»

Produksjonen i lærindustrien ble omtrent halvert fra 1950 til 1952. Fullt så hardt gikk det ikke utover andre bransjer - med det samme. Tekstil- og bekledningsvareindustrien holdt fram med om lag stabil verdiskaping til rundt 1970, og gikk deretter tilbake. For en rekke varige konsumgoder nådde produksjonen sitt høyeste nivå i 1950- eller 1960-årene [27].

I perioden 1950-1973 var veksten i privat konsum 4,4 prosent årlig. Denne veksten klarte ferdigvareindustrien i liten grad å dra nytte av. Noen positive unntak var det riktignok, blant annet trevareindustrien med en årsvekst i verdiskapingen på 5,5 prosent. Et hovedtrekk i bransjene som produserte for det norske markedet var små enheter. Det ble i liten grad utviklet større selskaper, som kunne ha styrke til å trekke fordeler av markedsadgangen i andre land. Da konkurransevilkårene ble kraftig forverret i 1970-årene, ble en stor del av den industrien som produserte for det norske markedet utkonkurrert.

Utbygging av eksportindustrien var politisk prioritert i de første etterkrigsårene, men kom noe i bakgrunnen tidlig i 1950-årene. Industriveksten hadde ført med seg en omfattende avvikling av gårdsbruk og utflytting fra utkantstrøk. Nå ble landbruks- og bygdeinteresser igjen framhevet. Langtidsprogrammet 1953-1957 nedprioriterte videre industriutbygging.

Utjevning av inntektsnivået i primærnæringene med industrien ble et sentralt politisk ønske. Det ga føringer for jordbruksforhandlingene, som pleide å legge til grunn samme inntektsvekst for bøndene som industriarbeidere gjennom økning i priser og næringsstøtten. Dermed steg levekostnadsindeksen, som lå til grunn for lønnsoppgjørene i industrien. Resultatet var en lønns-prisspiral. For å få kontroll over lønnsveksten forsøkte Regjeringen å etablere et korporativt samarbeid i inntektsoppgjørene, men det førte ikke fram. Derimot innførte Regjeringen gjentatte ganger prisstopp.

I 1953 og 1954 økte underskuddet på driftsregnskapet med utlandet kraftig. Regjeringen valgte å redusere industriens investeringsnivå, og dermed kapitalimporten, gjennom tilstramming i kredittpolitikken og økt toll på maskinimport i 1955 (februar-tiltakene). Mot slutten av 1957 kom den første virkelige nedgangskonjunkturen i etterkrigstiden. Stagnasjon i økonomien og økt arbeidsledighet i 1958 skapte kriseforståelse.

Høsten 1958 nedsatte Regjeringen et utvalg for å utrede «sammenhengen mellom priser og lønninger, vår internasjonale konkurranseevne og sysselsettingen», ledet av Eilif W. Paulson. I utvalgets innstilling sies blant annet følgende:

«I det lange løp må våre produksjonskostnader i gjennomsnitt i det store og hele følge utlandets. Går de vesentlig sterkere opp her hjemme, kan det føre til vanskeligheter med betalingsbalansen fordi norske bedrifter ikke lenger blir tilstrekkelig konkurransedyktige.»

For å hindre særnorsk prisvekst og fremme effektivisering i næringslivet, anbefalte utvalget videre åpning av økonomien. Utvalget kom med en rekke forslag for å styrke konkurranseevnen, blant annet endringer i bedriftsbeskatningen. Regjeringen fulgte opp forslagene med å tillate åpningsavskrivninger på større investeringer, fjerne beskatningen av fondsavsetninger og fjerne tollen på maskinimport, men ikke når det gjaldt lettelser i beskatningen av aksjeutbytte.

Myndighetene inntok igjen en mer aktiv rolle i forhold til industriutviklingen. Regjeringen fremholdt utbygging av kraftintensiv industri som det området som hadde størst økonomiske vekstpotensiale. Det ble lagt vekt på at utbyggingen skulle skje i distriktene, og at en derved unngikk nye sentraliseringsproblemer [28].

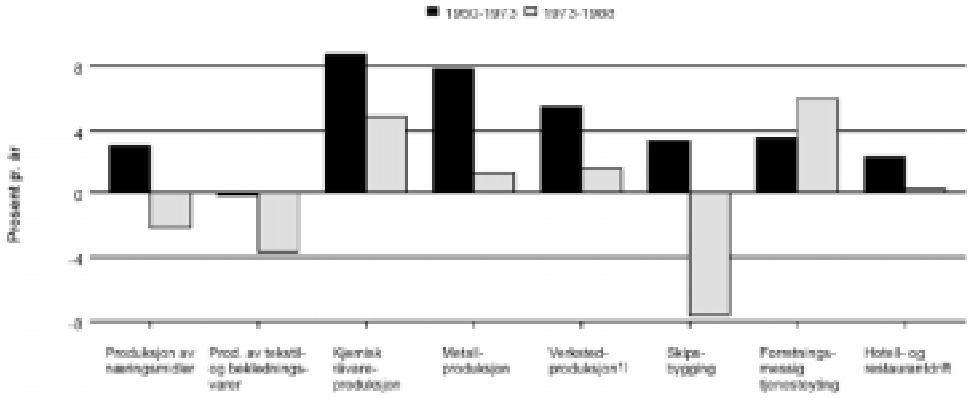
27. F. eks. var antall norskproduserte radiomottakere på det meste i 1948, vaskemaskiner i 1955 og fjernsynsmottakere i 1963.

Etter at lisenssystemet var avviklet hadde Industridepartementet få egne virkemidler. I 1958 fikk departementet en ny avdeling, *Avdelingen for generell utredning og planlegging* . Denne avdelingen fikk en sentral rolle som rådgiver og formidler i forhold til andre myndigheter og næringslivet, særlig når det gjaldt industriutbygging og finansiering.

I mai 1959 oppnevnte Regjeringen et utvalg som skulle skaffe lånekapital til nye industriprosjekter og markedsføre Norge som investeringsland overfor utenlandske industrikonsern. Finansieringsutvalget ble ledet av Trygve Lie, og var i virksomhet til 1966. Gunstige kraftkontrakter skulle gjøre det attraktiv å legge nye prosjekter til Norge. Gjennom de prosjektene utvalget behandlet, hvor tre aluminiumsverk veide tungt, ble det tilført 1,2 milliarder kroner fra utlandet og 800 millioner fra norske investorer. De nye bedriftene hadde til sammen om lag 2 800 sysselsatte. Til sammenlikning var bruttoinvesteringene i industrien totalt på 15,5 milliarder kroner i årene 1960-1965, og antall sysselsatte i industrien økte med nær 55 000 personer over samme periode.

Perioden 1950-1973 ble den store vekstperioden for den kraftintensive industrien. Produksjon av metaller og kjemiske råvarer var de bransjene som hadde den største produksjonsveksten. Verdiskapingen ble henholdsvis seks- og syvdoblet. Figur 4.8 illustrerer veksttakten i blant annet disse bransjene.

Treforedlingsindustrien økte verdiskapingen med i gjennomsnitt 3,1 prosent pr. år, som ga en dobling over perioden. Fram til rundt 1970 skjedde det lite med strukturen i treforedlingsindustrien, og det ble bygd få nye produksjonsanlegg. Svært mange av enhetene var da små og nedkjørte, og hadde problemer både med å oppnå lønnsomhet og å oppfylle myndighetenes miljøkrav. Virkesfordelingen er en forklaring på hvorfor strukturendringene gikk så langsomt i bransjen. Tømmerkvotene ble fordelt i forhandlinger mellom skogeierne og industrien, der det viste seg vanskelig å gi rom for økte kvoter til selskaper som kunne ha ekspandert. Utviklingen stod i kontrast til svensk og finsk treforedlingsindustri, som ekspanderte kraftig. Fra midten av 1950-årene var produksjon av metaller den største eksportbransjen innenfor industrien.



Figur 4.8 Gjennomsnittlig vekst pr. år i bruttoprodukt i faste priser (verdiskaping) i noen bransjer. 1950-1973. 1973-1988.

[1])Unntatt skipsbygging og produksjon av oljeplattformer

Kilde: Statistisk sentralbyrå

28. St. meld. nr. 6 (1959-60): «Om utbygging av industri i distriktene.»

Fram til rundt 1960 var produksjonen i verkstedindustrien, med unntak av noen enkeltstående bedrifter, i hovedsak for det norske markedet. Verftsindustrien bygde heller ikke i særlig grad skipene for de norske rederne. Over 1960-årene klarte de norske verftene å oppnå en ledende posisjon innen skipsbygging. Fra tidligere praktisk talt null, økte eksporten av nye skip så mye at verdien i toppåret 1977 utgjorde 5,2 prosent av total eksportverdi. Andre deler av verkstedindustrien ekspanderte også, ikke minst i eksportmarkedene. Blant annet gjaldt dette elektronikkindustrien. Veksten i verkstedindustrien må forklares med en gradvis utvikling av kompetanse og markedsnisjer, som ble påskyndet av den økte internasjonale konkurransen.

Fra 1950 til 1973 økte sysselsettingen i industrien med 50 000 årsverk, til om lag 370 000 årsverk [29]. Det meste av veksten i industrisysselsetting var i 1960-årene, og kom særlig i verksted-, metall- og grafisk industri. I tekstil- og bekledningsvareindustrien ble antall årsverk redusert til under det halve. Den største sysselsettingsveksten var i offentlig tjenesteyting. I helsetjenester og undervisning ble antall årsverk mer enn doblet. Varehandel hadde en vekst på 54 prosent, til 206 000 årsverk. Forretningsmessig tjenesteyting stod i 1973 for bare 32 000 årsverk, selv om sysselsettingen var mer enn doblet i forhold til 1950. Etter 1970 var over halvparten av alle årsverk i tertiærnæringer.

Overflytting av arbeidskraft mellom næringer gikk raskere i årene 1950-1973 enn i noen annen periode. Først og fremst var det tjenesteytende næringer som ga sysselsetting for arbeidskraften som ble overflødig på grunn av mekaniseringen i jordbruket. I perioden 1930-1950 hadde de nye arbeidsplassene i langt større grad kommet i industri og bygge- og anleggsvirksomhet. *Overflytting av arbeidskraft til mer produktive næringer var en viktig drivkraft bak veksten* , i hele etterkrigstiden.

4.3.4 Investeringer og kredittilgang

Lavt rentenivå var sett som et sentralt politisk virkemiddel helt fra 1946. Begrunnelsen var til dels fordelingspolitisk. Til dels ble det brukt realøkonomiske argumenter. Et lavere rentenivå ville gjøre det mindre lønnsomt å ha kapital plassert finansielt, og samtidig redusere rentekostnadene av lånefinansierte investeringer. Dermed ble det antatt at et regulert, lavt rentenivå ville bidra til høye investeringer, som igjen ville gi grunnlag for økt produksjon og sysselsetting.

Rentenivået vil imidlertid også ha virkninger på kredittilgangen. Etter at likviditetsoverskuddet i økonomien var fjernet og det meste av vareransjoneringen opphevet i begynnelsen av 1950-årene, var det ikke mulig samtidig å opprettholde et lavt rentenivå og en uregulert kredittilgang. Når renten var regulert lavere enn et nivå som ville gi likevekt i kredittmarkedene, oppstod det en udekket kredittetterspørsel.

På den ene siden ga det myndighetene kredittpolitiske problemer i forhold til å sikre innlån til statsbankene og samtidig begrense den totale utlånsveksten, noe som ikke diskuteres nærmere i denne utredningen. På den annen side medførte kredittrasjoneringen en *kø av lånesøknader som ga myndighetene mulighet å velge prosjekter eller sektorer som det var ønske om å prioritere* . Det forutsatte at myndighetene kunne kontrollere en stor del av næringslivets kapitaltilgang.

De offentlige kredittinstitusjonene stod bare for 5-6 prosent av totale utlån til industrien i 1950-årene. Av større betydning var myndighetenes kontroll i obligasjonsmarkedet. I underkant av 30 prosent av utestående lån til industrien kom fra obligasjonsmarkedet. Fra 1953 ble det med hjemmel i den nye renteloven innført

29. Nyere nasjonalregnskapstall, som gjennomgående har et noe lavere anslag for antall årsverk enn i «Nasjonalregnskap 1865-1960».

statlig emisjonskontroll for ihendehaverobligasjoner. Finansdepartementet avgjorde hvem som fikk oppta obligasjonslån, samt vilkårene og størrelsen på lånene [30]. Dermed kunne kredittpolitikken fungere ikke bare som et aktivitetskorrigerende virkemiddel, men også brukes til å påvirke utviklingen i næringsstrukturen.

En annen forutsetning for å bruke kredittrasjonering til å styre næringsutviklingen var at andelen av egenkapitalfinansierte investeringer ikke var for stor. Utbytteregulering på aksjer og dobbeltbeskatning av aksjeutbytte (både på selskapets og aksjonærens hånd), gjorde det lite attraktivt for næringslivet å hente ny kapital fra aksjemarkedet. Disse hindringene ble påpekt som uheldig for konkurranseevnen av Paulson-utvalget, og ble avskaffet i løpet av 1960-årene. Men det var ikke før i 1980-årene aksjemarkedet igjen fikk en betydelig rolle som finansieringskilde for industrien, slik det hadde hatt i perioden 1910-1920.

I 1960-årene ble de offentlige låne- og tilskuddsordningene for næringslivet kraftig styrket. Industribanken fikk økt aksjekapital og utlånsrammer. *Låneinstituttet for skipsbyggeriene* ble etablert i 1959. Det skulle bidra til finansiering av nye skip, med formål å opprettholde aktiviteten ved norske skipsverft. Året etter ble *Garantiinstituttet for eksportkreditt* opprettet. Garantier ble stilt for kontrakter og leverandørkreditter, med særskilte ordninger for eksport til u-land for å ta hensyn til den større risikoen. Fra 1952 hadde Utbyggingsfondet for Nord-Norge støttet industriutbygging i landsdelen. Etter opprettelsen av *Distriktenes utbyggingsfond* i 1961 økte den distriktsrettede næringsstøtten kraftig, og bedrifter i andre deler av landet med svakt næringsgrunnlag kom i større grad med.

Av de mer betydelige finansieringsinstitusjonene var det bare Tiltaksfondet som var underlagt Industridepartementet. En liten tilvekst på finansieringssiden fikk departementet i 1966. Da ble *Håndverks- og småindustrifondet* opprettet, hovedsaklig for å gi lån og stille garantier til produktivitetstiltak og ekspansjon innenfor småindustri og håndverk. I 1973 ble *Industrifondet* opprettet, samtidig som Tiltaksfondet ble nedlagt. Utover de tidligere låne- og tilskuddsordningene, kunne Industrifondet også delta med aksjekapital og bidra ved gjeldssanering og refinansiering. Intensjonen var at staten med Industrifondet skulle få et redskap for å delta mer aktivt i omstrukturering i næringslivet.

Det var flere andre, mindre finansieringsordninger rettet mot næringslivet. Allerede i 1971 ble problemer med et for stort antall institusjoner, uklare avgrensninger og liten samordning, påpekt fra Finansdepartementet. Spørsmål om *samordning* av finansieringsinstitusjonene har siden kommet opp en rekke ganger. Fra 1.1.1993 ble Industrifondet, Industribanken, Småbedriftsfondet og Distriktenes utbyggingsfond slått sammen i Statens nærings- og distriktsutviklingsfond. SND ble administrativt underlagt Nærings- og energidepartementet.

Selve ideen om å styre kredittstrømmene til bestemte sektorer ble kritisk drøftet av Renteutvalget, som var oppnevnt i 1978 [31]. Utvalget mente at segmentering av kredittmarkedet kunne medføre investeringer som var økonomisk uheldig. Sektorer med lave, subsidierte renter ville trekke til seg større ressurser enn deres samfunnsøkonomiske avkastning tilsa. For obligasjonsmarkedet tilrådde utvalget at renten ble bestemt i markedet og at emisjonsregulering ikke ble brukt til å begrense etterspørselen etter obligasjonskreditt.

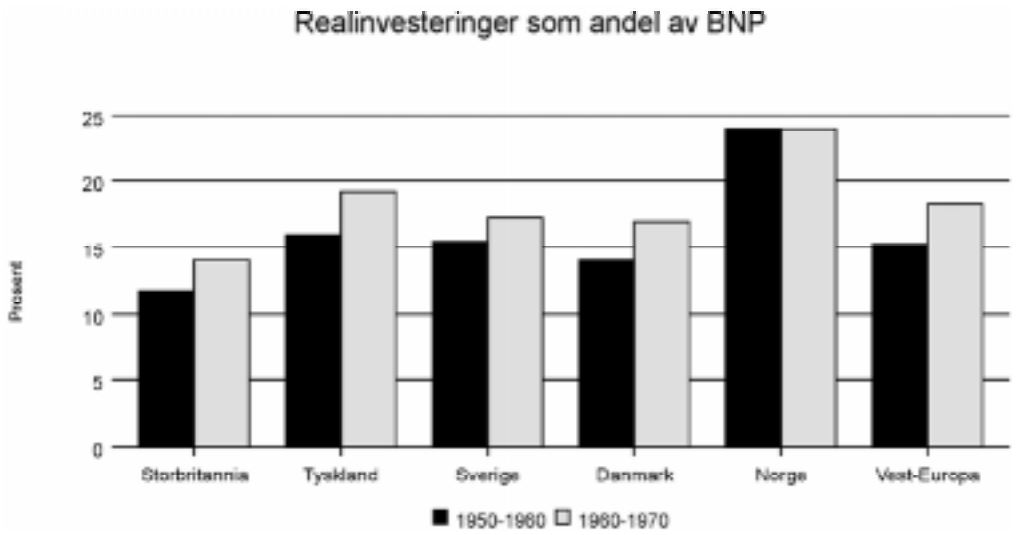
Emisjonskontrollen i obligasjonsmarkedet ble avviklet i 1980. Reguleringen av rentenivå og kredittvolum mistet etter hvert sin funksjon, ved at det ble utviklet kredittinstrumenter som ikke var omfattet av reguleringene. Over perioden 1984-1987 ble de kvantitative reguleringene av bankenes utlånsvolum opphevet. Renteerklæ-

30. Godkjenningsmyndigheten ble overført til Finansdepartementet fra Norges Bank i 1956.
31. NOU 1980:4 «Rentepolitikk»

ringene ble opphevet høsten 1985. Likevel utøvet myndighetene i noen år deretter et sterkt press på bankene for å holde utlånsrentene nede. Disse faktorene bidro til lave realrenter, særlig etter skatt, noe som ga en kraftig vekst i kredittilførsel i perioden 1984-1986. En reelt markedsbestemt rentedannelse inntrådte fra 1987-1988[32].

Kredittrasjoneringen og statlige finansieringsordninger påvirket utviklingen av næringsstrukturen, særlig i 1960-årene, blant annet ved å prioritere vannkraftutbygging og kraftintensiv industri. I så måte er det ingen tvil om at resultatene svarte til politiske mål som var framtredende i tiden. Et vanskeligere spørsmål er om kredittreguleringen kan ha fortrengt utvikling og omstilling i andre deler av næringsliv.

Sammenlikninger av økonomiske hovedstørrelser med andre industriland, kan gi en indikasjon på hvor godt kanaliseringen av kreditt har fungert i Norge. Figur 4.9 illustrerer at i 1950- og 1960-årene brukte Norge en større del av verdiskapingen til realinvesteringer enn andre vesteuropeiske land. Investeringene i Norge, boliger unntatt, lå på 24 prosent av BNP i perioden, mot et gjennomsnitt for Vest-Europa på 15 prosent i 1950-årene og 18 prosent i 1960-årene. Som nevnt, var veksten i bruttonasjonalproduktet noe lavere i Norge enn i et flertall av OECD-landene. *Dette indikerer at kapitalen i større grad enn i andre land, ble kanalisert til sektorer i økonomien som har gitt lavere verdiskaping.*



Figur 4.9 Brutto realinvesteringer (eksklusive boligbygging) i prosent av bruttonasjonalprodukt i noen land. 1950-1960. 1970-1980.

Kilde: Hodne og Grytten (1992), Maddison: «Economic Policy and Performance in Europe»

Det mangler imidlertid empirisk forskning på hvordan kredittrasjoneringen i Norge fungerte, blant annet på hvorvidt enkelte typer næringsvirksomhet eller prosjekter ble systematisk fortrengt. Derfor er det vanskelig å vurdere om en mer markedsbasert kredittpolitikk ville ha realisert et større vekstpotensiale.

32. NOU 1992:30 «Bankkrisen»

4.4 FRA INDUSTRI TIL NÆRINGSLIV

Styringen av norsk økonomi var i begynnelsen av 1970-årene basert på et større innslag av offentlige inngrep og reguleringer enn i de fleste markedsøkonomier. I særlig grad gjaldt det for kapitalmarkedet, der lavrentepolitikken medførte et konstant oppdemmet etterspørselspress. For å opprettholde rimelig balanse i utenriksøkonomien var det nødvendig med en tilstrekkelig stram etterspørselsregulerende politikk. Både kredittrasjonering, stram finanspolitikk og lønnsmoderasjon var viktig for at pris- og lønnsveksten ikke skulle komme ut av kontroll. Med faste valutakurser ville høyere pris- og kostnadsvekst enn hos handelspartnerne, i den grad det ikke var mulig å oppnå en høyere produktivitetsvekst, slå ut i svekket konkurranseevne. Prisstopp ble anvendt ofte. Våren 1973 så det ut til at også lønnsutviklingen kunne bringes innenfor rammen av et formelt styringssystem. I Skånland-utvalget (Prisproblemutvalget) hadde både LO og Norsk Arbeidsgiverforening gitt sin tilslutning til et formalisert inntektspolitisk samarbeid, der hensyn til konkurranseevnen skulle være bestemmende for den totale lønnsveksten.

4.4.1 Industristagnasjon i en vekstøkonomi - 1973-1990

I begynnelsen av 1970-årene var det flere tegn til ustabilitet i det internasjonale økonomiske systemet. Inflasjonen var stigende i de vestlige industrilandene, for en stor del forårsaket av den ekspansive penge- og finanspolitikken USA hadde ført fra midten av 1960-årene, for å finansiere Vietnamkrigen. Dollaren kom under sterkt press som ankervaluta i fastkurssystemet, og i desember 1971 måtte dollaren nedskrives i forhold til andre valutaer, samtidig som gullinnløsningen ble formelt opphevet («the Smithsonian Agreement»). Året etter innførte EF-landene et fastkurssamarbeid (slangesamarbeidet), som de nye medlemslandene sluttet seg til, og dessuten Norge og Sverige. Etter hvert måtte flere av EF-landene gå ut av slangen, og i 1974 bestod samarbeidet av bare Vest-Tyskland, Benelux-landene og de skandinaviske landene. Da var kursen mellom slangen og andre hovedvalutaer langt på vei flytende («managed floating»). Dermed var den norske kronen i realiteten knyttet til kursutviklingen for tyske mark.

Mot slutten av 1960-årene var det en viss avmetning i veksten i norsk økonomi, men deretter økte BNP med mellom 4 og 7 prosent for hvert av årene 1971 til 1976. En internasjonal oppgangskonjunktur forklarer veksten de første årene. Etter oljeprissjokket i 1973 kom imidlertid de fleste industrilandene inn i en lavkonjunktur.

Det er innenlandske forhold som forklarer at veksten fortsatte i Norge i motsetning til andre land. Årsaken var store lønnstillegg fra 1974, sammen med både ekspansiv finans- og kredittpolitikk. Blant annet vedtok Stortinget høsten 1975 å gjennomføre inntektsmålsettingen for landbruket, som førte til kraftig opptrapping av landbruksstøtten i de påfølgende budsjettene. En omfattende arbeidsmiljølov ble innført, og sykelønnsordningen ble styrket for arbeidstakerne. Videre bidro staten til løsning i inntektsoppgjørene med tiltak som økte kjøpekraften. En kombinasjon av høy prisstigning, lavrentepolitikk og skatteregler medførte fall i realrenten. Samtidig ble statsbankenes utlånsrammer kraftig øket.

Norge var ikke alene om å møte nedgangen med tiltak for å stimulere aktiviteten i økonomien. Men motkonjunkturpolitikken ble kraftigere og mer langvarig enn i de fleste andre land.

Mot slutten av 1974 opplevde eksportbedriftene og skipsverftene et kraftig fall i ordreinngangen. For å opprettholde sysselsettingen gikk staten inn med støttetiltak for industribedrifter eller bransjer som kom i problemer, såkalte selektive støttetiltak, som drøftes nærmere i *"Motkonjunkturpolitikk og selektive støttetiltak"* i avsnitt 4.4.2..

Fra 1974 til 1977 økte den nominelle timelønnen i industrien med 64 prosent, mens prisstigningen var på 30 prosent. Pris- og lønnsveksten lå noe over gjennomsnittet for OECD-landene, men ikke svært mye høyere. Men samtidig var Norge med i slangesamarbeidet, dominert av Vest-Tyskland som førte en stram pengepolitikk. Over perioden 1971-1977 styrket kroneverdien seg med om lag 20 prosent i forhold til et gjennomsnitt av Norges handelspartnere. *Kombinasjonen av sterk valuta og relativt høy lønnsvekst, medførte en kraftig svekkelse av konkurranseevnen for industrien.* I tillegg til svak utvikling i eksportmarkedene fikk industrien et kostnadsproblem.

I de fleste industribransjer var det mange bedrifter som ikke klarte å drive med lønnsomhet. Det kan diskuteres i hvor stor grad kostnadsveksten var hovedproblemet, eller om den først og fremst bidro til å avdekke problemer av strukturell art. Treforedlingsindustrien i Norge hadde ikke vært gjennom den samme strukturrasjonaliseringen som i Sverige og Finland. Her var en lite effektiv bedriftsstruktur åpenbart en hovedårsak til krisen. Med tiltakende konkurranse fra nye industriland, var tekstil- og bekledningvareindustrien i de utviklede industrilandene allerede før 1970 inne i en negativ utvikling. Skipsfartskrisen stanset for flere år på det nærmeste nykontraheringer av store skip. I begynnelsen av 1970-årene hadde det vært en sterk økning i verftskapasiteten, særlig i Japan. For mange norske verft var derfor nedlegging eller omlegging til annen produksjon ikke til å unngå. *Det er mye som tyder på at for store deler av industrien falt kostnadskrisen i 1970-årene sammen med strukturproblemer som ville ha kommet uansett.*

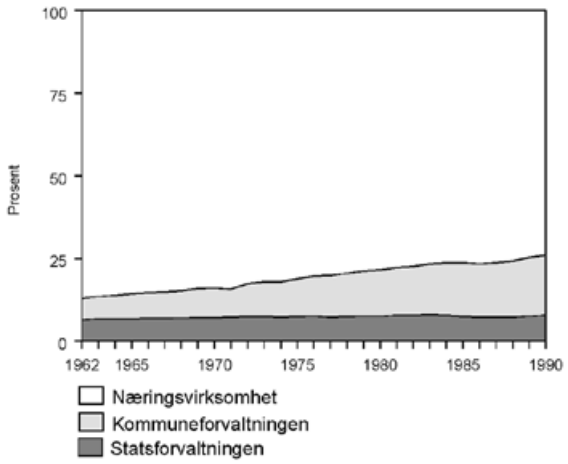
Den ekspansive finans- og kredittpolitikken bygde på en antakelse om at problemene var konjunkturbestemte. Forventninger om kommende oljeinntekter ga tilsynelatende handlingsrom i den økonomiske politikken. Oljeinntektene lot imidlertid vente på seg, og den internasjonale lavkonjunkturen varte lenger enn forutsatt. I 1977 ble underskuddet på driftsregnskapet med utlandet så mye som 14 prosent av bruttonasjonalproduktet, og Norges netto gjeld overfor utlandet tilsvarte 44 prosent av bruttonasjonalproduktet.

Fremleggelsen av budsjettet høsten 1977 varslet innstramminger i finanspolitikken. Disse ble imidlertid ikke særlig omfattende. Derimot ble valutapolitikken tatt i bruk for å styrke konkurranseevnen, med to devalueringer i 1977-1978. Inntektsstopp ble i 1978 for første gang brukt sammen med prisstopp. Det dempet prisveksten mer enn ved tidligere bruk av prisstopp. Men det var først og fremst økt oljeproduksjon og en kraftig oljeprisøkning i 1980-1981, som gjorde det mulig å oppnå rimelig balanse i utenriksøkonomien i første halvdel av 1980-årene.

I siste halvdel av 1970-årene stoppet veksten opp i det meste av industrien. Utviklingen i noen bransjer i perioden 1973-1988 er illustrert i figur 4.8. Det var bare kjemisk råvareindustri som hadde høy vekst i verdiskapingen. Etableringen i 1978-1979 av petrokjemisk industri i Bamble i Telemark stod for en stor del av veksten. Også bransjer som i stor grad var skjermet for utenlandsk konkurranse, blant annet næringsmiddelindustrien og grafisk industri, gikk tilbake i verdiskaping. Nedgangen var kraftigere i skipsbyggingsindustrien enn i noen annen bransje. De store verftene omstilte imidlertid til produksjon av plattformer for oljevirksomheten på norsk sokkel. Skipsbygging i Norge ble begrenset til fiskefartøy, kystfartøy og mindre spesialskip.

Størst vekst hadde forretningsmessig tjenesteyting. Noe av veksten kan forklares med at industribedriftene i større grad kjøpte tjenester eksternt som tidligere var blitt utført av egne ansatte, såkalt «out-sourcing». Forretningsmessig tjenesteyting omfatter mye slik virksomhet rettet mot industrien, blant annet ingeniør- og arkitekttjenester.

Sysselsettingen i industrien nådde sitt høyeste nivå i 1974. Fram til 1990 var det en reduksjon på 80 000 årsverk i industrien, til om lag 300 000 årsverk. Varehandelen hadde en økning i samme størrelsesorden, til nær 290 000 årsverk. Stor vekst var det også i annen privat tjenesteyting og offentlig forvaltning. Figur 4.10 illustrerer offentlig forvaltnings økte betydning for sysselsettingen. Fra 1970 til 1990 økte offentlig forvaltnings andel av totale årsverk fra om lag 16 prosent til om lag 26 prosent. Det meste av veksten var i kommuneforvaltningen. I 1990 var 63,5 prosent av alle yrkesaktive personer sysselsatt i tertiærnæringer, mot 51 prosent i 1970, jf. tabell 4.1. Offentlig forvaltning stod dermed for vel halvparten av sysselsettingsveksten i tertiærnæringene i perioden 1970-1990.



Figur 4.10 Fordeling av sysselsatte på offentlig forvaltning og næringsvirksomhet, 1962-1990. Prosent av sysselsatte normalårsverk totalt.

I motsetning til de fleste av industrilandene klarte Norge å holde arbeidsledigheten lav og veksttakten høy gjennom 1970-årene. Produksjonsveksten ble høy også i 1983-1986, hovedsakelig på grunn av kredittfinansiert forbruksvekst. Med en årlig økning i bruttonasjonalproduktet på 4,1 prosent i perioden 1973-1986, hadde Norge den høyeste produksjonsveksten av OECD-landene. Den gjennomsnittlige veksten for OECD-Europa var 2,2 prosent. Den høyere produksjonsveksten i Norge brakte bruttonasjonalproduktet pr. innbygger opp blant de høyeste av industrilandene, jf. tabell 6.1.

Det var betydelige motsetninger i den politikken som ble ført. Finans- og kredittpolitikken bidro til å forsterke en lønns- og etterspørselsdrevet kostnadsvekst som ga avskalling av konkurranseutsatt og arbeidsintensiv industri. Samtidig ble det satt inn selektive tiltak for å opprettholde først og fremst den samme industrien som den generelle økonomiske politikken bidro til å svekke. Dermed ble strukturelle problemer i økonomien ført videre lenger enn hva som hadde vært nødvendig.

Kombinasjonen av motvirkende tiltak gjør det vanskelig å vurdere hvordan virkemidlene hver for seg fungerte. Det er imidlertid *rimelig å anta at en politikk som i mindre grad hadde svekket konkurranseevnen, både hadde redusert behovet for de selektive tiltakene og kunne ha gitt en ressursdisponering som i større grad støttet opp under levedyktige bedrifter* . I hvilken grad en slik politikk kunne vært mulig må vurderes i lys av målet om oppbygging av en norsk oljenæring og andre politiske mål, særlig målet om full sysselsetting. Bruk av forventede oljeinntekter innen-

lands, til dels for oppbygging av oljenæringen, måtte med full ressursutnyttelse i utgangspunktet uansett skape lønns- og kostnadspress i økonomien.

4.4.2 Motkonjunkturpolitikk og selektive støttetiltak

Det var særlig eksportindustrien og skipsfarten som merket den internasjonale lavkonjunkturen i midten av 1970-årene. Den ekspansive kredittpolitikken bidro generelt til å gjøre lånekapital lettere tilgjengelig og lette finanskostnadene. I tillegg ble det innført en rekke støttetiltak i 1975-1976 for å fremme eksport eller produksjon mer spesifikt, til dels avgrenset til bestemte bransjer og eksportformål.

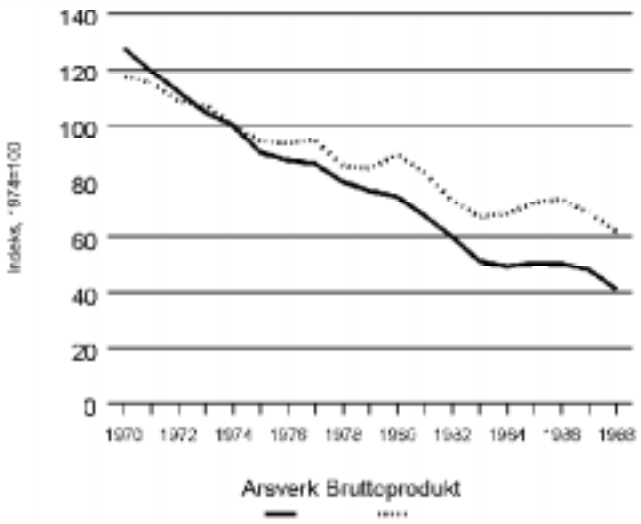
Det ble innført en *kurssikringsordning* , for å redusere valutarisikoen ved langsiktige eksportavtaler. Rammene for privatbankenes utlån ble utvidet, for at industrien kunne få tilført driftskreditt til produksjon for lager. Samtidig ga staten *ekstraordinær rentestøtte til lageroppbygging* , som dekket 75 prosent av rentekostnadene. Totalt utgjorde denne rentestøtten 240 millioner kroner. Teko-, møbel-, trebearbeidings-, glass/porselens- og fiskehermetikkindustrien fikk *timestøtte* for «produksjonsarbeidere». Totalt ble det gikk 420 millioner kroner i driftsstøtte under denne ordningen i årene 1976 til 1978. For bransjer som falt utenfor timestøtten, gikk staten inn med likviditetslån for vanskeligstilte bedrifter.

De mest omfattende tiltakene var knyttet til finansiering av byggeoppdrag ved verftene. *Garantiinstituttet for skip og borefartøyer A/S* , ble opprettet i 1975 for å sikre byggelånsfinansiering for norske redere i utlandet gjennom statlige garantier. Garantirammen ble etter hvert utvidet til 4 milliarder kroner (tilsvarende om lag 5 prosent av statsbudsjettet i 1978). Fra 1982 gikk Garantiinstituttet som hovedregel ikke inn i nye engasjementer, og en var da kommet igang med avviklingen av engasjementene [33]. *Skipseksportkampanjen* var i virksomhet fra 1976-1980, for å øke eksporten av skip til utviklingsland. Også andre kapitalvarer enn skip ble eksportert under ordningen. Totalt sett ble det gitt garantier for om lag 3,7 milliarder kroner. Tilsagn om rentestøtte kom på om lag 1,5 milliarder kroner. Fram til 1987 var det utbetalt erstatninger under garantier på nær 1,5 milliarder kroner, mens det var gjenvunnet mindre enn 200 millioner kroner. Hva Skipseksportkampanjen total sett har kostet, vil ikke vært klart før etter 2000. Norsk skipsbyggingsindustri ble under Skipseksportkampanjen tilført kontrakter til en verdi av om lag 3 milliarder kroner. Regjeringen så det i ettertid som helt uaktuelt å gjennomføre tilsvarende ordninger i framtiden [34].

De selektive støttetiltakene må vurderes i sammenheng med utviklingen i økonomien og politikken for øvrig. Det er derfor vanskelig å isolere virkningen av tiltakene. En måte å angripe problemstillingen på er å spørre om utviklingen i de bransjene som særlig mottok støtte avviker fra det som kan antas å ha vært en underliggende trendmessig utvikling. Skipsbyggings- og tekstil- og bekledningsvareindustrien er de bransjene som mottok mest støtte, og det er derfor naturlig å betrakte disse nærmere. Figur 4.11 illustrerer at tekstil- og bekledningsindustrien allerede var inne i en langsiktig nedadgående trend for verdiskaping og sysselsetting da tiltakene ble satt inn. For skipsbyggingsindustrien faller tiltakene i tid sammen med at tilbakegangen i verdiskaping og sysselsetting begynner, som det framkommer i figur 4.12. I 1977 ble sysselsettingen om lag opprettholdt i begge bransjene. Dette kan indikere at tiltakene til å begynne med klarte å bremse opp nedbemanningen og

33. NOU 1983:13 «Reksten-saken»
34. St. meld. nr. 25 (1988-89) «Om Garanti-Instituttet for Eksportkreditts (GIEKs) virksomhet i 1986 og 1987», Vedlegg III Redegjørelse for Skipseksportkampanjen.

i noen grad også produksjonsnedgangen ved bedriftene. I så fall har virkningen først og fremst vært utsettende.



Figur 4.11 Årsverk og bruttoprodukt (verdiskaping) i tekstil- og bekledningsvareindustrien. 1970-1988.

Kilde: Statistisk sentralbyrå



Figur 4.12 Årsverk og bruttoprodukt (verdiskaping) i skipsbyggingsindustrien. 1970-1988.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Samtidig med motkonjunkturpolitikken, ble staten trukket inn i en ny runde med industriutbygging. For å sikre avsetning av sligmalm fra Kirkenes gikk A/S Sydvaranger og staten sammen om å bygge et svampjernverk i Emden i Vest-Tyskland. Det ble solgt i 1987, uten å ha kommet i produksjon. Prosjektet kostet staten og (det i hovedsak statseide) A/S Sydvaranger om lag 500 millioner kroner. I treforedlingsindustrien hadde både forretningsbanker og Industridepartementet gjort flere

forsøk på å få til en strukturrasjonalisering. Ulike initiativ førte fram til at staten sammen med tre av treforedlingsforetakene, i 1978 startet byggingen av ny cellulosefabrikk på Tofte i Hurum. Etter bare to års drift gikk den nye fabrikken konkurs i 1982. Den store taperen ble staten, som foruten 26 prosent av egenkapitalen hadde påtatt seg et stort garantiansvar. Det totale tapet for staten ble om lag 920 millioner kroner. Etter refinansiering ble Tofte cellulosefabrikk drevet videre.

4.4.3 Fra industripolitikk til næringspolitikk

I mars 1979 oppnevnte regjeringen et utvalg for å vurdere norsk industriutvikling, ledet av Finn Lied. Ved oppnevningen av utvalget fastslo Regjeringen at

«... norsk industri er inne i en vanskelig periode, og at vi har et klart behov for å få belyst og klarlagt strukturproblemer og vekstmuligheter for norsk industri. En slik gjennomgang må ventes å få virkning både for utformingen av den alminnelige økonomiske politikk og spesielt for industripolitikken.»

Etter et halvt års arbeid forelå utvalgets innstilling. [35] Utvalget mente at industrien kunne betraktes som en basisnæring, blant annet fordi den stod for en betydelig del av verdiskapingen og valutainntektene. Oljeinntektene var riktignok blitt en betydelig del av norsk økonomi, men de kunne slutte å vokse i løpet av 1980-årene, og før eller senere ville de avta. Mot slutten av århundret ville en økning i industriproduksjonen være en forutsetning for vårt forbruk av varer og tjenester, særlig av hensyn til betalingsbalansen med utlandet. Størrelsen av industrisysselsetting tilla utvalget mindre vekt, bare verdiskapingen økte og de som ble ledige fant meningsfylt sysselsetting i andre samfunnssektorer.

Utfordringen i forhold til å skape industrivekst, mente utvalget, var knyttet til forverringen av norsk industris konkurranseevne, særlig i perioden 1974-1977, og muligheter til å snu denne utviklingen. Det tillå ikke utvalget å fremme konkrete tiltak, og utvalgets anbefalinger var av mer prinsipiell karakter.

Først og fremst var det i forhold til innretning av industripolitikken Lied-utvalget bidro med avklaringer. « *Det primære siktemål med industripolitikken må være å styrke det materielle grunnlag for vår velferd* .» Utvalget fremhevet ikke som et langsiktig siktemål at industrien bør opprettholde en viss sysselsetting. Men industripolitikken og de øvrige områder for økonomisk og sosial politikk bør innrettes slik at de i samspill fremmer de overordnede mål så effektivt som mulig.

Ut fra en drøfting av erfaringer med industripolitikken særlig i 1970-årene, anbefalte utvalget en omlegging til mer generelle og næringsnøytrale tiltak:

«Selektive tiltak på bedrifts- eller bransjeplan medfører som regel en særlig belastning på det administrative apparat. Det hevdes dessuten at de i noen tilfelle kan låse fast ressurser til skade for fremtidsrettet omstrukturering, og at de kan virke konkurranseforvridende. Det er derfor enighet om at en del av de selektive tiltak som hittil har vært brukt, ikke kan nyttes utover et begrenset tidsrom.»

«Utvalget er av den oppfatning at både den økonomiske politikk og industripolitikken i større grad må konsentrere seg om å finne fram til tiltak som kan legge forholdene til rette for vekst i de enkelte bedrifter, enn å lete fram til tiltak som tar sikte på å løse bransjeproblemer.»

Etter noe over ett år la Regjeringen fram St.meld. nr. 54 (1980-1981) «Industripolitiske retningslinjer for de nærmeste år fremover», som fulgte opp Lied-utvalgets innstilling. Meldingen representerte på mange måter en omlegging av industripolitikken slik den var blitt utøvet fra rundt 1960.

35. NOU 1979:35 «Strukturproblemer og vekstmuligheter i norsk industri»

Regjeringen mente at myndighetene skulle trekke opp rammebetingelser for industrien, mens den daglige drift skulle være bedriftenes ansvar. Avvikling og konkurs i ulønnsom virksomhet ble fremholdt som nødvendig for en sunn industriutvikling. Men en klar forutsetning var at rammebetingelsene samlet gav bedriftene muligheten til å drive sin virksomhet bedriftsøkonomisk lønnsomt.

Samtidig skulle lover og administrative tiltak på områder som miljøvern, arbeidsmiljø, lokalisering, kontroll med helsefarlige produkter og demokratisering bidra til at enkeltbedriftenes disposisjoner ikke kom i strid med de overordnede samfunnsmålene. Regjeringen mente at innsatsen i industripolitikken dermed kunne konsentreres om *tilretteleggende oppgaver* . Særlig ble forskning og utdanning fremhevet. Finansiering, bistand ved eksport og etableringer i utlandet, veiledningstjenester og støtte ved nyetableringer var også blant oppgavene som fortsatt krevde en innsats fra det offentlige.

St.meld. nr. 54 varslet også en gjennomgang av Industridepartementets organisasjon. Behandlingen av enkeltbedrifter skulle i størst mulig grad flyttes ut av departementet til de ytre etater, og departementet skulle i større grad konsentrere arbeidet om den langsiktige politikkutformingen.

Omleggingen av industripolitikken falt sammen med en nedbygging av de statlige industribedriftene. Vel så viktig som de prinsipielle betraktningene, var at det i praksis viste seg vanskelig å få til lønnsom drift i mange av statsbedriftene. I 1980-årene ble en rekke statsbedrifter solgt til private interesser, flere ganger i sammenheng med omfattende omstrukturering, eller nedlagt.

Lied-utvalget og St.meld. nr. 54 la de prinsipielle retningslinjene for utviklingen av industripolitikken utover i 1980-årene. Nøytralitet mellom bransjer eller næringer, og bruk av generelle virkemidler var førende prinsipper. Etter hvert som de tjenesteytende næringene kom til å stå for en stadig større del av verdiskapingen og sysselsettingen, var det rimelig at også disse ble omfattet av den næringsrettede politikken. Med opprettelsen av Næringsdepartementet i 1988, ble ansvaret for reiseliv, varehandelen og bygge- og anleggsvirksomhet overført fra andre departementer.

De nye perspektivene ble ført videre i St.meld. nr. 53 (1988-1989) «Om næringspolitikk». I denne meldingen kom det enda klarere fram at konsekvensen av den nye innretningen var at næringspolitikken skulle fungere påvirkende i forhold til andre politikkområder:

«Næringspolitikken er summen av det som gjøres på en rekke ulike politikkområder. [...] Følgende politikkområder er spesielt viktige for [...] å skape vekst og å styrke næringslivet:

– næringslivets kapitaltilgang
– kunnskapspolitikk, forskning og utvikling (FoU)
– veier og telekommunikasjoner
– miljø, energi og naturressurser
– petroleumsvirksomheten»

4.5 NOEN ERFARINGER FRA NÆRINGSPOLITIKKEN

Dette avsnittet tar sikte på å sammenfatte erfaringer på tvers av tidsperiodene som er drøftet i det foregående. Situasjonen og sammenhengen som politikken utformes innenfor vil aldri være den samme fra et år til et annet. Fortiden gir derfor ingen ferdig oppskrift på hvordan utfordringene skal møtes i framtiden. Likevel er det mulig å finne visse fellestrekk eller rammer som bidrar til å kaste lys over de veivalg som skal gjøres. Utvalget har valgt å trekke fram fire problemstillinger fra den historiske

gjennomgangen, som det er mulig kan bidra til å klargjøre valg i utformingen av næringspolitikken i årene fremover.

Hva har vært viktige drivkrefter bak veksten og næringsutviklingen i Norge?

Norge har hatt en åpen og eksportrettet økonomi helt siden midten av 1800-tallet. Med en liten økonomi, og et relativt smalt utvalg av sterke næringsmiljøer, er Norge i større grad enn mange andre land *avhengig av å kunne ta del i det internasjonale vare- og tjenestebyttet* .

Utvikling av nye eksportnæringer med basis i *naturgitte fortrinn* har i flere perioder gitt vekstimpulser i økonomien. Dette gjelder både fisk, bergverk, treforedling, kraftproduksjon og kraftintensiv vareproduksjon, og oljenæringen - og til dels skipsfarten.

Privat og offentlig konsum har også vært viktig for veksten. Produksjonen i tjenesteytende næringer og - særlig i perioden 1930-1950 - den arbeidsintensive delen av industrien har i hovedsak vært basert på etterspørselen fra innenlandsk konsum. Med økt inntektsnivå og velferd er den innenlandske etterspørselen, som i stor grad retter seg mot tjenesteproduksjon, blitt en stadig viktigere drivkraft i næringsutviklingen.

Ny teknologi har også vært en viktig drivkraft, i hovedsak for å følge med i muligheter som alle land kan dra nytte av. I enkelte tilfeller har ny teknologi åpnet muligheter som har vært særegne for Norge, først og fremst utnyttelsen av vannkraften i kraftintensiv produksjon, utvinning av petroleum til havs og marine næringer.

De menneskelige ressursene har vært den viktigste drivkraften for vekst og omstillinger. En rekke ganger har bedrifter eller næringer blitt utsatt for raske omskiftninger - som bankkriser, utestengning fra markeder, prisfall, kostnadsvekst, ny konkurranse og nye teknologier. Ved enkelte tilfeller har det medført så omfattende problemer at hele økonomien har stagnert i en periode. Men hver gang har veksten kommet tilbake, ofte fra nye produkter, eller fra andre bedrifter eller næringer. Nyskapingene og omstillingene som dette innebærer, ville ikke vært mulig uten de menneskelige ressursene som drivkraft.

Har Norge ført, og har det vært mulig å føre, en særegen næringspolitikk i forhold til våre handelspartnere?

Svekkelse av konkurranseevnen har i perioder gitt stagnasjon i konkurranseutsatt næringsliv, som har medført økt arbeidsledighet og/eller økende underskudd på vare- og tjenestebalansen med utlandet. Over tid har det derfor vært nødvendig med en økonomisk politikk som har sikret en lønnsutvikling og en produktivitetsvekst som i sum har ført til at konkurranseevnen har blitt opprettholdt.

Vesentlige trekk ved den økonomiske politikken i etterkrigstiden var særegne for Norge, særlig omfanget av kredittrasjonering og prisstopp innenfor en markedsøkonomi. Andre sammenhenger der en kan snakke om en politikk som avvek fra politikken som de viktigste handelspartnerne førte, er særlig paripolitikken rundt midten av 1920-årene, nedprioriteringen av industrivekst i første halvdel av 1950-årene, og motkonjunkturpolitikken rundt midten av 1970-årene. Også andre land førte paripolitikk i 1920-årene og motkonjunturpolitikk i 1970-årene, men i Norge ble politikken i begge disse periodene mer langvarig og omfattende enn hos handelspartnerne. I de tre nevnte periodene ble konkurranseevnen svekket av helt ulike grunner. Fellestrekket er at den særnorske politikken ble kortvarig, og at det kom en justering i retning av vektlegging av næringslivets konkurranseevne i ettertid.

I hvilken grad har det vært ført, eller vært mulig å føre, en egen næringspolitikk til forskjell fra annen politikk som påvirker næringsutviklingen.?

Politikken på mange områder har påvirket næringsutviklingen. Innretningen av generell økonomisk politikk og handelspolitikken har stått sentralt. Før krigen var offentlig sektor liten, og det var først og fremst penge- og valutapolitikken som var av betydning for aktiviteten i økonomien og næringslivet. Da det skulle utvikles en særskilt industripolitikk etter krigen var landbrukspolitikken, med korporative samarbeidsorganer, et mulig forbilde. I stedet ble systemet med administrativ pris- og mengderegulering fra krigsøkonomien videreført. Det var ikke forenlig med nedbygging av handels- og valutareguleringene som begynte rundt 1950, og da stod kredittpolitikken igjen som virkemiddel for å styre investeringene.

De næringsrettede låne- og støtteordningene ekspanderte først rundt 1960, og deretter under motkonjunkturpolitikken fra 1975. Statsbanker og statlige fond stod likevel for en mindre del av industrifinansieringen. Av større betydning var statens kontroll over utstedelse av obligasjoner. Lavrentepolitikk og kredittrasjonering var ikke avgrenset til industrien, men et sentralt mål var å prioritere kreditt til kraftutbygging og kraftintensiv industri. I så måte lyktes politikken. Det kan imidlertid stilles spørsmål ved om politikken kan ha bidratt til at kapitalavkastningen ble lavere enn i andre land.

Et annet virkemiddel i industripolitikken har vært statlig eierkontroll og industriutbygging. Når en statsbedrift først var etablert, var det både vanskelig og ikke nødvendigvis ønskelig for myndighetene å gripe inn i driften. Det var først og fremst i forholdt til utbygging staten inntok en aktiv eierrolle.

Med utvikling av kredittpolitikken for å ivareta prioritert industriutvikling, og utbygging av de distriktsrettede finansieringsordningene, ble i 1960-årene industripolitikk, distriktspolitikk og kredittpolitikk knyttet sammen. Industripolitikken kan i denne perioden sies å ha vært *regisserende* i forhold til industriutviklingen. Myndighetene fremmet prosjekter eller næringer som ble ansett å være særlig viktige.

I 1970-årene økte bruken av selektive virkemidler kraftig, særlig i forbindelse med motkonjunkturpolitikken. Lied-utvalget i 1979, anbefalte en omlegging av industripolitikken. Både den generelle økonomiske politikken og industripolitikken skulle påvirke næringslivet gjennom rammebetingelser, og ikke tilpasses problemer som oppstod i den enkelte bedrift eller bransje. Utvalget så mange ulemper ved de selektive virkemidlene som hadde blitt anvendt.

I samsvar med tilrådingene fra Lied-utvalget ble industripolitikken og organiseringen av Industridepartementet, utover i 1980-årene tilpasset en rolle som *tilretteleggende* overfor næringslivet. Det skulle utvikles et best mulig grunnlag for næringsutvikling, men bedriftenes og prosjektenes egen dyktighet måtte avgjøre hvilken form eller retning utvikling tok. Næringspolitikken ble samtidig knyttet mer sammen med andre politikkområder som påvirker næringslivets rammebetingelser, blant annet forsknings- og utdanningspolitikken og miljøpolitikken. Samtidig ble mange av statsbedriftene enten omstrukturert og solgt til private eiere eller nedlagt.

Kan det sies å være bestemte oppgaver som næringspolitikken har dreid seg om, eller har den mer vært en respons på de skiftende utfordringer næringslivet har stått overfor?

Oppgavene i næringspolitikken har vært klart skiftende, avhengig av de endringer som har skjedd i *den rådende politiske oppfatning* av hva som bør være myndighetenes rolle overfor næringslivet.

Før krigen var det i hovedsak juridiske vurderinger av konsesjonsbestemmelsene som opptok Industrikontoret i Handelsdepartementet. I den første etterkrigstiden, med den politiske oppfatning at staten burde ha en stor grad av styring med ressursbruk og etableringer, hadde industripolitikken direkte kontrollerende og styrende oppgaver. Fra rundt 1950, med en gradvis gjeninnføring av markedsmekanismen, ble det få selvstendige oppgaver igjen i Industridepartementet. Formidling og påvirkning overfor andre myndigheter og næringslivet ble deretter de sentrale oppgavene. Det har siden vært hovedoppgavene i næringspolitikken, selv om innholdet har skiftet fra en regisserende til en tilretteleggende rolle i forhold til næringsutviklingen.

Sentrale kilder:

Bjerke, Juul (1966): «Langtidslinjer i norsk økonomi 1865-1960», Samfunnsøkonomiske studier nr. 16, Statistisk sentralbyrå

Ecklund, Gunhild J., Tore Jørgen Hanisch og Espen Søilen (1996): «Næringspolitikk og næringsutvikling i det 20. århundre», upublisert

Hodne, Fritz (1981): «Norges økonomiske historie 1815-1970», Cappelens forlag

Hodne, Fritz og Ola Honningdal Grytten (1992): «Norsk økonomi 1900-1990», TANO

Nærings- og energidepartementet: Ot. prp. nr. 88 (1993-1994) «Om lov om erverv av næringsvirksomhet»

Stoltz, Gerhard (1955): «Økonomisk utsyn 1900-1950», Samfunnsøkonomiske studier nr. 3, Statistisk sentralbyrå

Stonehill, Arthur (1965): «Foreign Ownership in Norwegian Enterprises», Samfunnsøkonomiske studier nr. 14, Statistisk sentralbyrå

KAPITTEL 5

Økonomisk utvikling og næringspolitikk i andre land

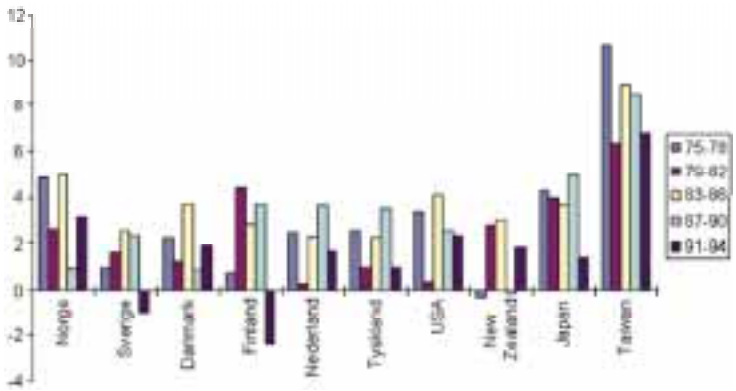
I dette kapitlet beskrives den økonomiske utviklingen og sentrale trekk ved næringspolitikken i utvalgte land. Kjennskap til disse forholdene er viktig for myndighetene ved utformingen av næringspolitikken, blant annet som følge av internasjonalisering av norsk økonomi og næringsliv. Hensikten med dette kapitlet er å gi eksempler på hvordan andre land har valgt å utforme næringspolitikken på bakgrunn av økonomisk utvikling, næringsstruktur, myndighetenes tradisjoner med ulik grad av aktiv politikk i forhold til næringslivet, og de utfordringer landets økonomi og næringsliv antas å stå overfor. Dette gjør at de tidsperioder som er beskrevet ikke nødvendigvis er de samme for alle land. Det er valgt noen land som er relativt like Norge, og noen som er relativt forskjellige fra Norge. Det gis også en kort beskrivelse av bakgrunnen for og utformingen av EUs næringspolitikk.

Beskrivelsene har ikke som mål å gi et helhetlig bilde av hvordan næringspolitikken i de enkelte land er utformet. I den brede definisjonen av næringspolitikk i *"Grunnlaget for næringspolitikken"* i kapittel 3 inngår områder som den generelle økonomiske politikken, samferdselsepolitikken og utdanningspolitikken. De fleste land har erklærte målsettinger om og gjennomfører politikk på disse områdene for å oppnå for eksempel lav inflasjon, makroøkonomisk stabilitet, styrket infrastruktur og et godt fungerende utdanningssystem. I dette kapitlet har utvalget heller valgt å rette søkelyset på noen spesielle trekk ved politikken. Det fokuseres derfor snevrere her enn hva som er lagt til grunn ellers i utredningen. Det er ikke lagt vekt på å beskrive evalueringer av ulike næringspolitiske tiltak, i hovedsak fordi slike evalueringer i liten grad foreligger eller er vanskelig tilgjengelige.

I vedlegg 1 gis en oversikt over utviklingen i sentrale økonomiske størrelser og næringsstruktur i de omtalte landene.

5.1 DEN ØKONOMISKE UTVIKLINGEN

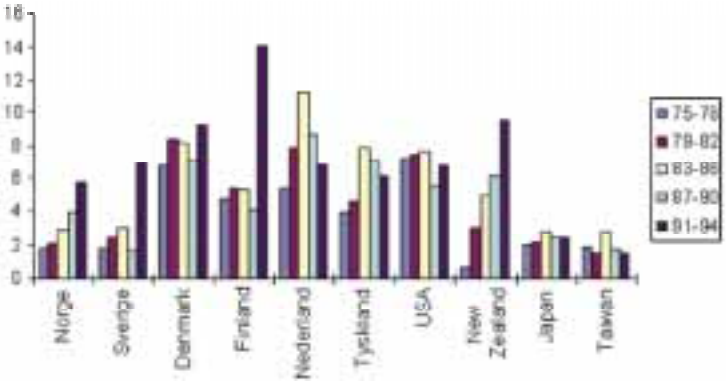
Årene fra omkring 1950 til 1973 var karakterisert ved sterk og stabil økonomisk vekst i de vestlige industrilandene. De europeiske OECD-landene hadde i gjennomsnitt en årlig BNP-vekst på omlag 4 pst. i denne perioden. Den økonomiske veksten i OECD-landene etter 1973 har vært lavere enn i 50- og 60-årene, og vært preget av til dels store forskjeller mellom landene, jf. figur 5.1. I begynnelsen av 80-årene inntraff det til da sterkeste internasjonale økonomiske tilbakeslaget etter 2. verdenskrig. Deretter fulgte en langvarig internasjonal produksjonsoppgang med om lag 3 pst. vekst pr. år i OECD-området fram til 1990. Ved inngangen til 90-årene inntraff et nytt tilbakeslag i internasjonal økonomi. Fra 1993 har BNP-veksten igjen økt i de fleste økonomiene i dette området.



Figur 5.1 Utviklingen i BNP-vekst i utvalgte land, 1975-1994.

Kilde: International Monetary Fund (IMF): International Financial Statistics Yearbook 1995. Washington, D.C. OECD: Main Economic Indicators. Statistics Directorate 1995, Paris. Taiwan Statistical Data Book 1995. Council for Economic Planning and Development, Republic of China.

Arbeidsledigheten i OECD-området lå på et lavt nivå fra 1959 til 1973, men økte betydelig fra 1974. Til tross for at den økonomiske veksten tok seg opp og inflasjonen avtok etter 1983, forble arbeidsledigheten høy i de fleste landene, og fortsatte å øke fram mot midten av 1990-årene. I OECD-Europa er arbeidsledigheten i dag høyere enn noen gang siden mellomkrigstiden. Dette gjelder ikke minst i de fleste nordiske landene. Utviklingen i arbeidsledigheten i utvalgte land er vist i figur 5.2.

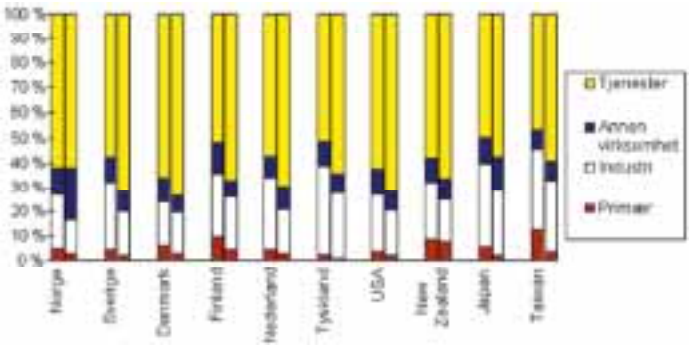


Figur 5.2 Utviklingen i arbeidsledighet i utvalgte land, 1975-1994.

Kilde: International Monetary Fund (IMF): International Financial Statistics Yearbook 1995. Washington, D.C. OECD: Historical Statistics 1960-1993, 1995 Edition. Statistics Directorate, Paris. Taiwan Statistical Data Book 1995. Council for Economic Planning and Development, Republic of China.

Utviklingen i næringsstrukturen i OECD-området fra 1970 og fram til i dag har blant annet vært preget av en gradvis vridning av verdiskapingen fra industri til tjenesteytende næringer. Verdiskapingen i industrien i OECD- området som andel av BNP var om lag 27 pst. i 1974, mot 20 pst. i 1993. Andelen sysselsatte i industrien ble i samme periode redusert fra i overkant av 26 pst. til om lag 18 pst. Tjenesteyt-

ende næringers andel av verdiskapingen økte fra om lag 57 pst. til 67 pst., og andelen sysselsatte i disse næringene steg fra 52 pst. til 64 pst. Verdiskapingen fordelt på sektorer i 1974 og 1993 er vist i figur 5.3.



Figur 5.3 Verdiskaping i utvalgte land fordelt på sektorer [1]*, 1974 og 1993* [2]*.*

Kilde: OECD: Historical Statistics 1960-1993, 1995 Edition. Statistics Directorate. Taiwan Statistical Data Book 1995. Council for Economic Planning and Development, Republic of China.

5.2 GENERELLE TREKK VED NÆRINGSPOLITIKKEN

Myndighetene i forskjellige land har utformet sin næringspolitikk på bakgrunn av blant annet næringsstruktur, økonomisk utvikling, myndighetenes tradisjoner med ulik grad av aktiv politikk i forholdet til næringslivet, og de utfordringer økonomien og næringslivet antas å stå overfor. Disse faktorene varierer fra land til land, noe som gjør det svært vanskelig å sammenligne enkelte elementer i ulike lands næringspolitikk.

I perioden etter 1973 har flere land gått gjennom betydelige endringer i næringspolitikken. Et viktig trekk ved utviklingen har vært et stadig tettere handelspolitisk samarbeid over landegrensene, som sammen med den teknologiske utviklingen har bidratt til nedbygging av handelshindre og friere kapitalstrømmer over landegrensene. Det er imidlertid fortsatt betydelige forskjeller i næringspolitikken mellom OECD-land.

De engelsktalende landene har gjennomgående ført en liberalistisk politikk de siste to tiår, med økende vekt på generelle økonomiske rammevilkår, og liten vekt på spesielle næringsrettede virkemidler. Særlig i land som Storbritannia og New Zealand har en gått svært langt i å fjerne tidligere viktige næringspolitiske virkemidler knyttet til blant annet statlig eierskap og næringssubsidier. Myndighetene i USA har i liten grad tradisjoner med en aktiv politikk rettet mot næringslivet.

I Japan har myndighetene gjennom hele etterkrigstiden ført en forholdsvis målrettet næringspolitikk, med særlig sikte på å støtte eksportrettet virksomhet. Den japanske næringspolitikken, spesielt jordbrukspolitikken og regelverket knyttet til en del virksomheter rettet mot hjemmemarkedet, har imidlertid i de senere årene blitt møtt med betydelig kritikk - og til dels også handelspolitiske mottiltak - fra handelspartnerne. Både Japan og Taiwan er eksempler på land der myndighetene i noen grad gjennom næringspolitiske tiltak satser spesielt på utpekte vekstnæringer. I Taiwan har myndighetene utpekt bestemte kapital- og teknologi-intensive industrinæringer som prioriterte vekstnæringer.

I de nordiske og kontinentale europeiske landene har en i større grad beholdt selektive ordninger som ble utviklet fra de første etterkrigsårene og fram til slutten

av 1970-årene. Flere av disse virkemidlene må samlet sett sies å ha hatt en uheldig virkning på den økonomiske utviklingen, fordi de i stor grad var utformet slik at de sementerte næringsstrukturen og hindret omstillinger i næringslivet fra tradisjonelle industrigrener, for eksempel tungindustri, over mot nye vekstnæringer.

Næringspolitiske tiltak i de fleste landene har imidlertid også en del fellestrekk. De mest brukte næringsrettede virkemidler er konkurranselovgivningen, tiltak for kompetanseheving, FoU og teknologispredning, samt finansieringsordninger. Mange av ordningene fokuserer spesielt på små og mellomstore bedrifter.

En rekke land har i løpet av de siste årene utformet en ny, eller revidert sin eksisterende konkurransepolitikk, for å bedre markedenes funksjonsmåte og bidra til mer effektiv ressursbruk. De næringspolitiske tiltakene rettet mot FoU, teknologispredning og kompetanse er basert på økonomisk støtte for gjennomføring av investeringer, eller på incentiver i skattesystemene. Noen av tiltakene er også rettet mot oppbygging av sentre for koordinering av FoU-innsats og samarbeid mellom bedrifter, og mellom bedrifter, utdanningsinstitusjoner og forskningssentre. Enkelte av landene anser tilgangen til venturekapital som vanskelig for mindre bedrifter, og iverksetter forskjellige virkemidler for å løse dette problemet.

Hovedtrenden i virkemiddelbruken synes å være prioritering av virkemidler for å øke den langsiktige verdiskapingen i næringslivet, ved å vri innretningen på tiltakene fra beskyttelse av enkeltnæringer mot mer generell satsing på kompetanse, FoU og teknologispredning. Også dereguleringer og forenklinger i lover og regler oppfattes i mange land som viktig i denne sammenheng.

De senere årene har det også i landene på kontinentet vært en tendens til avvikling av de spesifikke næringspolitiske virkemidlene, blant annet som følge av konkurransereglene i EU. Det er imidlertid vanskelig å skaffe seg oversikt over denne utviklingen, da det i flere land er et meget komplisert og uoversiktlig nettverk av blant annet ulike støtteordninger. Det foreligger foreløpig ikke internasjonal statistikk som gir et tilstrekkelig grunnlag til å sammenligne OECD-landenes samlede politikk på dette området.

5.3 NÆRINGSPOLITIKKEN I UTVALGTE LAND OG I EU

I dette kapitlet beskrives næringspolitikken i utvalgte land. Til grunn for beskrivelsene ligger en rapport fra OECD [36] [37] [38], næringspolitiske handlingsprogrammer fra de omtalte landene, samt møter med fagpersoner og representanter fra næringsdepartementene i enkelte av landene.

Sverige

Oppgangen i svensk økonomi på slutten av 1980-tallet var i stor grad drevet av forbruk finansiert ved låneopptak og redusert sparing, og av sterk vekst i eksporten på grunn av den internasjonale oppgangskonjunkturen. Det kraftige tilbakefallet på begynnelsen av 90-tallet skyldtes et sammenfall av flere omstendigheter, blant annet et betydelig behov for finansiell konsolidering i offentlig sektor, redusert innenlandsk etterspørsel, bankkrise og internasjonal nedgangskonjunktur. Fra 1990 til 1993 sank BNP med gjennomsnittlig 2,2 pst. pr. år. Sysselsettingen, som inntil

36. Sektoren «tjenester» omfatter både privat og offentlig tjenesteyting. «Annen virksomhet» omfatter næringer som bergverk, olje og gass, og bygg og anlegg.
37. For Taiwan er det benyttet tall for 1994, for Norge er det benyttet tall for 1991, og for New Zealand er det benyttet tall for 1990.
38. OECD: «Competitiveness: An overview of reports issued in memer states» Directorate for science, technology, and industry; Industry Committee (95)15. Paris.

1990 hadde vokst, falt i både små og store bedrifter. I 1994 var arbeidsledigheten 8 pst., og i tillegg var omlag 4 pst. sysselsatt på arbeidsmarkedstiltak. Økte utgifter til arbeidsmarkedstiltak kombinert med reduserte skatteinntekter førte til betydelig svekkelse av de statlige finansene, og offentlig gjeld steg fra 45 pst. til 85 pst. av BNP fra 1990 til 1994. Myndighetene har vedtatt en rekke budsjettiltak, blant annet i form av reduksjoner i arbeidsledighetstrygden, pensjoner, sykelønnsordningen og i ulike overføringer.

Nedgangen i svensk økonomi har også sammenheng med mer langsiktige strukturelle problemer. Blant annet har produktivitetsveksten i flere tiår vært svak. Sverige gikk fra en fast til en flytende valutakurs ved slutten av 1992, og kronen depresierte med 32 pst. fram til begynnelsen av 1994. Depresieringen ga en umiddelbar forbedring i eksportbedriftenes konkurranseevne.

Utviklingen har skapt en todeling i den svenske økonomien, der den eksportorienterte delen av næringslivet går godt, mens den delen av næringslivet som er rettet mot hjemmemarkedet har stagnert. Den eksportorienterte delen av næringslivet består av en rekke større selskap. I 1993 sto de 10 største selskapene for 35 pst. av eksporten. Sverige har et relativt høyt antall multinasjonale selskap i forhold til andre land. De hjemmekonkurrerende bedriftene er i stor grad små og mellomstore familiebedrifter.

Som følge av situasjonen i den hjemmekonkurrerende delen av næringslivet er næringspolitikken i stor grad rettet mot å skape gode rammebetingelser for nyetableringer og vekst i små og mellomstore bedrifter, ved tiltak på områder som FoU og innovasjon, kompetanse og bedring av kapitaltilgangen for mindre bedrifter.

Styrking av FoU og innovasjon er et viktig element i myndighetenes politikk for å bedre svenske bedrifters konkurranseevne. Offentlige og private utgifter til FoU tilsvarte 3,3 pst. av BNP i 1993. Ingen andre land i OECD-området hadde høyere andel FoU dette året. Privat sektor, i hovedsak industrien, sto for 68 pst. av finansieringen av all FoU i Sverige i 1991, universitetene 28 pst. og offentlige og private forskningsinstitutter 4 pst. Hele 80 pst. av den industrielle forskningen er konsentrert omkring områdene transportmidler, elektrotekniske produkter, farmasøytiske produkter og maskiner. Det meste av forskningen foregår i de store selskapene, omtrent halvparten i de ti største.

Det hjemmemarkedsorienterte næringslivet står for en relativt begrenset del av den totale FoU i næringslivet.

Økt oppmerksomhet rettes mot spredning av teknologi, spesielt til små og mellomstore bedrifter. For å bidra til den teknologiske infrastrukturen opprettet myndighetene, med noe medfinansiering fra næringslivet, syv «teknologibrostiftelser» i 1993. Stiftelsene er knyttet til universitetene, og har som mål å fremme overføring av teknologisk kunnskap fra universitets- og høgskolesektoren til næringslivet, samt å stimulere kommersialisering av forskningsresultater. Stiftelsene finansierer blant annet forskningssamarbeid mellom næringslivet og utdanningssektoren. For å lette bedriftsetableringer finansierer stiftelsene også utarbeiding av forretningsideer basert på resultater fra universitets- og høgskoleforskning.

Bedre kompetanse hos lederne av små og mellomstore bedrifter, spesielt på områder som teknologi og markedsføring, anses som sentralt for å øke næringslivets konkurranseevne. Tiltak på dette området blir utarbeidet av det offentlige ALMI Företagspartner AB i samarbeid med bransjeorganisasjoner, utdanningsinstitusjoner og kommuner. God industridesign er et annet område som anses som et viktig konkurransefortrinn. For å bidra til økt satsing på industridesign er det blant annet opprettet et tiltak gjennom ALMI Företagspartner ABs regionale utviklingsselskap, der det gis støtte til delfinansiering av innleide konsulenter på designområdet.

Innsatsen rettet mot små og mellomstore bedrifter fokuserer i tillegg på utviklingen av et venturekapitalmarked. Myndighetene etablerte i 1992 to holdingselskaper som skulle foreta investeringer i nye og etablerte venturekapitalselskaper. Selskapene ble børsnotert, og virksomheten ble underlagt samme avkastningskrav som normalt kreves av børsnoterte selskaper. Selskapene kunne ikke på dette grunnlag forventes å investere i bedrifter som var på et tidlig utviklingsstadium, og selskapene fungerte ikke etter hensikten. Myndighetene er nå i ferd med å selge sine aksjer i selskapene, og vil anvende midlene på andre måter for å øke tilgangen til venturekapital til små og mellomstore bedrifter. De frigjorte midlene skal først og fremst benyttes til å styrke soliditeten i bedrifter tidlig i utviklingsfasen. Myndighetene har også etablert en låneordning for nyetablerte bedrifter. Lånene kan ikke overstige 30 pst. av totale investeringskostnader, og er rente- og avdragsfrie de to første årene. Ordningen administreres av regionale utviklingsselskaper, som eies av de ulike fylkene og morselskapet ALMI Företagspartner AB.

Sverige arbeider aktivt for å tiltrekke seg utenlandske investeringer, og har i denne forbindelse avviklet begrensninger på slike investeringer og opprettet et eget selskap, «Invest in Sweden Agency», som har som formål å fremme utenlandske investeringer i Sverige.

Danmark

På begynnelsen av 1980-tallet var Danmark i en vanskelig økonomisk situasjon. Produksjonen stagnerte, og både prisveksten, arbeidsledigheten, budsjettunderskuddet og handelsunderskuddet med utlandet økte. Dette var bakgrunnen for at danske myndigheter gjennom hele 80-tallet, spesielt i siste halvdel, førte en stram økonomisk politikk. Den økonomiske politikken dempet inflasjonen, som har vært blant verdens laveste de siste årene, og dempet den negative utviklingen i betalings- og handelsbalansen. Det tok imidlertid lenger tid enn antatt før produksjonen tok seg opp igjen. Gjennomsnittlig årlig vekst i BNP fra 1987 til 1993 var lavere enn 1 pst., en av de laveste vekstaktene blant de industrialiserte landene. Arbeidsledigheten steg betydelig, fra i underkant av 8 pst. i 1986 til over 12 pst. i 1993, men er senere redusert til om lag 10 pst.

Arbeidsledigheten er blant landets mest alvorlige økonomiske problemer. Økt sysselsetting er derfor et av flere eksplisitt uttrykte mål for næringspolitikken, som er utformet med tanke på vekst i tjenestenæringer med lave kompetansekrav, samt med tanke på å opprettholde posisjoner der dansk næringsliv i utgangspunktet er sterke. Dette gjøres ved egne tiltak overfor blant annet «forbrukerservice», overfor små og mellomstore bedrifter og overfor «ressursområder» og «styrkeposisjoner».

Myndighetene har spesielt satt søkelyset på sysselsettingspotensialet i «forbrukerservice». Det er lagt vekt på å etablere et marked for dette ved å subsidiere husholdningenes kjøp av serviceytelser som renhold og vedlikehold. Subsidieringen skjer indirekte ved at støtten gis via private «hjemmeservice-selskaper» som tilbyr tjenester til husholdningene. Hensikten er å redusere svart arbeid i denne sektoren, samt å skape arbeidsmuligheter for lavt utdannet arbeidskraft. Ordningen ble innført i januar 1994, og 600 mill. danske kroner ble satt av til en forsøksperiode som strekker seg ut 1996. I løpet av de to årene ordningen har eksistert er det skapt ca. 2000 heltidsstillinger. Ordningen har ikke vært lovfestet som permanent, og det kan ha bidratt til at potensialet ikke har vært utnyttet fullt ut.

Det legges vekt på å identifisere og fjerne eventuelle barrierer som hindrer at nye og mindre virksomheters vekstpotensiale utnyttes fullt ut, blant annet ved å utvikle et finansieringssystem som ivaretar næringslivets finansieringsbehov i ulike utviklingsfaser. Det danske fremmedkapitalmarkedet er relativt godt utbygd. Lan-

det har imidlertid ikke et godt fungerende venturekapitalmarked. For å styrke tilgangen på egenkapitalfinansiering og venturekapital innførte Danmark i 1994 en lov som skal gjøre det attraktivt å etablere utviklingsselskaper eller private virksomheter som tilfører små og mellomstore bedrifter risikokapital til markedsmessige vilkår. Staten dekker 50 pst. av eventuelle tap på kapitaltilførsel fra utviklingsselskapene. Også det danske «VækstFonden» yter medfinansiering til risikobetonte utviklingsprosjekter i form av lån. Bedriftene tilbakebetaler lånet kun dersom prosjektet blir en suksess.

De danske konsernene står for hoveddelen av verdiskapingen og eksporten i dansk økonomi. Myndighetene mener det er viktig å beholde disse konsernene og deres kjerneaktiviteter i Danmark, fordi de gjennom samarbeid med blant annet underleverandører overfører viktig kompetanse til øvrig dansk næringsliv. Styrking av rammebetingelsene for storbedriftene er derfor et eget innsatsområde i næringspolitikken. Målet er at storbedriftenes rammebetingelser skal være minst like gode som rammebetingelsene i de viktigste konkurrentlandene.

Ressursområder og styrkeposisjoner pekes på som innsatsområder i næringspolitikken. Ressursområder er brede næringsområder bestående av ulike bransjer som gjensidig påvirker hverandres innovasjon. Myndighetene har identifisert en rekke ressursområder, som står for omkring 90 pst. av Danmarks eksport og sysselsetting i privat sektor. Gjennom dialog mellom myndighetene og ressursområdene skal en, som grunnlag for utforming av næringspolitikken, identifisere strategiske utfordringer og muligheter som er særskilte for områdenes virksomhet.

Styrkeposisjoner er klynger av bedrifter innenfor bestemte bransjer eller på tvers av bransjene som har sterke posisjoner på det internasjonale markedet. Styrkeposisjonene er definert til å være næringsmiddelindustri, farmasøytisk industri, treindustri, møbelindustri, grafisk industri, byggevareindustri, jern- og metallindustri samt skipsbyggingsindustri. Målsettingen er at bedrifter i styrkeposisjonene skal ha minst like gode rammebetingelser som utenlandske konkurrenter. Dette innebærer ikke en oppfølging av utenlandsk subsidienivå, men en sterkere vekt på utdanning av kompetent arbeidskraft, infrastruktur og offentlig satsing i forskning og produktutvikling i de aktuelle næringene.

Finland

Finland hadde på hele 1980-tallet høy BNP-vekst, men ble som flere andre land rammet av bankkrise og internasjonal nedgangkonjunktur på begynnelsen av 1990-tallet. Samtidig opplevde de finske bedriftene bortfall av eksport til det tidligere Sovjetunionen. Fra 1990 til midten av 1993 sank BNP med 15 pst. og arbeidsledigheten steg fra 3,5 pst. til 19 pst. Både den offentlige budsjettbalansen og handelsbalansen ble betraktelig svekket. Myndighetene devaluerte marken i november 1991 med 14 pst., og etter at marken ble sluppet fri i september 1992, depresierte den ytterlige med 20 pst. mot ECU i løpet av et halvt år. Dette ga grunnlag for en markant økning av eksporten av industrivarer til OECD-Europa. Verdiskapingen i den eksportorienterte delen av næringslivet steg med 5 pst. i 1993 og 11 pst. i første halvdel av 1994, mens verdiskapingen i den hjemmemarkedsorienterte delen av næringslivet ble ytterligere svekket. Tilliten til den finske økonomien synes nå å ha steget, og den finske marken er tilbake på det nivået den var før den ble sluppet fri.

Finland har utformet en strategi for utvikling av næringslivet, blant annet basert på ny konkurranselovgivning, økt effektivitet i infrastrukturen, styrking av innovasjon og teknologispredning og bedre finansieringsmuligheter for små og mellomstore bedrifter.

Myndighetene innførte i 1992 en ny konkurranselov, som blant annet forbyr horisontale karteller og misbruk av markedsmakt. Det er lagt spesiell vekt på å fjerne konkurransehindre i næringsmiddelindustrien og i transport- og energisektoren. Transportsektorene er nylig åpnet for konkurranse, og i 1994 ble telekommunikasjonsmarkedet delvis åpnet for private aktører. I 1993 opphevet myndighetene restriksjoner på utenlandske direkteinvesteringer i Finland. Myndighetene har gjennomført privatisering av statlig eide bedrifter, men de anser fortsatt andelen statlig eide bedrifter som unødvendig høy. De forventer at en ytterligere privatisering kan bidra til å gjøre foretakene mer konkurransedyktige. En fortsatt privatisering er også ment å bidra til å lette myndighetenes økonomiske situasjon.

De offentlige utgiftene til FoU er styrket til tross for en vanskelig budsjettsituasjon, men fortsatt er nivået på FoU-investeringene og den offentlige andel av industriell forskning lavere i Finland enn i industrialiserte land forøvrig. For å bidra til spredning av teknologi retter myndighetene innsatsen mot å styrke informasjons- og rådgivningstjenesten og tilgangen på risikokapital til investeringer i teknologi. Myndighetene fremmer utviklingen av et nasjonalt innovasjonssystem gjennom å bygge opp innovasjonssentre som kobler bedrifter, finansinstitusjoner, forskningssentre og utdanningsinstitusjoner. Utviklingen av denne type teknologisk infrastruktur er også ansett som avgjørende for å tiltrekke utenlandske FoU-aktiviteter til Finland. En oppgave for næringspolitikken er å bidra til at bedriftene bedre kan delta i internasjonale nettverk og forskningsprogram, og opprette kontakt med ledende utenlandske bedrifter.

Myndighetene anser finansiering som et av de største problemene små og mellomstore bedrifter står overfor. For en kort periode har myndighetene utvidet garanti- og risikokapitalordningene i spesielle finansieringsinstitusjoner for slike bedrifter. Venturemarkedet har hittil vært dominert av statlige institusjoner. Det legges økt vekt på å bygge opp et privat egenkapital- og venturekapitalmarked.

Nederland

Fra slutten av 1960-tallet avtok veksten i Nederlands økonomi, samtidig som en pågående styrking av landets velferdssystem fortsatte. Veksten i velferdsgoder kunne en stund finansieres ved økte statlige inntekter fra gassproduksjon. Etter hvert som veksten i gassinntektene flatet ut, økte imidlertid underskuddet i statsfinansene, og det ble nødvendig å øke skattene. Reallønnsveksten hadde vært og forble høy, noe som svekket tradisjonell næringsvirksomhets konkurranseevne i forhold til utlandet. Nedgangskonjunkturen på begynnelsen av 80-tallet viste at en stor del av industrien i Nederland ikke var konkurransedyktig. Arbeidsledigheten steg til et av de høyeste nivåene blant landene i Nord-Europa. Fra 1983 til 1990 ble den økonomiske politikken lagt om, i retning av bedre kontroll over statsfinansene og økt effektivitet i økonomien. Samtidig var lønnsveksten moderat. Produksjon og investeringer tok seg etter hvert opp. Også i industrisektoren ble den negative utviklingen snudd. Nederland har etter 1988, i motsetning til i den foregående perioden, hatt en BNP-vekst noe over og et arbeidsledighetsnivå en del under gjennomsnittet for EU-landene.

En situasjon som den Nederland hadde på 70-tallet er blitt kalt «hollandsk syke». Begrepet har vært brukt om de negative virkninger valutainntekter fra naturressurser kan ha på konkurranseevnen for tradisjonell eksport- og importkonkurrerende virksomhet. Lignende virkninger har vært observert i land som Australia og Storbritannia, og i Norge.

Viktige områder i Nederlands næringspolitikk er kompetanse- og FoU-politikken. Mellom 70 og 80 pst. av myndighetenes totale budsjettinnsats rettet mot

næringslivet går til å fremme FoU, teknologispredning og innovasjon. Den nederlandske regjeringen vedtok i juni 1995 en strategirapport som gir retningslinjene for myndighetenes politikk på dette området. Andre viktige områder i næringspolitikken er konkurransepolitikk og tiltak for å styrke kapitaltilgangen.

Investeringer i FoU som andel av BNP har falt siden 1987, og er i dag under gjennomsnittet både i EU og i OECD-området. Hovedårsaken til fallet er reduserte FoU-investeringer i privat sektor. FoU-innsatsen er konsentrert i et lite antall bedrifter, 50 bedrifter står for om lag 90 pst. av næringslivets investeringer i FoU. De største internasjonale bedriftene i Nederland har redusert sin FoU-aktivitet i hjemlandet forholdsmessig mer enn de har redusert tilsvarende aktivitet i utlandet. Utenlandsk finansieringsandel i kommersiell forskning har sunket fra om lag 8 pst. i 1981 til om lag 2 pst. i 1991, mens den i tilsvarende periode har steget fra 5 pst. til 8 pst. for EU-landene sett under ett.

FoU-investeringer i privat næringsliv fremmes blant annet via skattesystemet. For å tiltrekke seg kunnskapsbasert virksomhet har Nederland for eksempel innført gunstige avskrivningsregler for immateriell kapital som overføres fra utlandet. Myndighetene innførte i 1994 en ordning med skattefradrag for en andel av lønnskostnadene til forskningspersonnel som arbeider med spesielle FoU-prosjekter. Ordningen omfatter både bedrifter som ansetter forskningspersonell og forskningsinstitutter som arbeider på prosjekter for private bedrifter.

Myndighetene har etablert et nettverk av innovasjonssentre som skal bistå små bedrifter i teknologiutvikling. Blant annet subsidierer sentrene bedrifter som ansetter nyutdannede til å jobbe med innovasjon, ved at de i 2-4 år finansierer halvparten av lønnskostnadene ved ansettelse av forskningsassistenter under akademisk veiledning fra universitet eller høyskole. Det er også innført egne låneordninger for teknologibaserte nyetableringer og for teknologiutviklingsprosjekter i små og mellomstore bedrifter.

Forskningsintensive bedrifter i Nederland har i stigende grad hentet forskningskunnskap fra utlandet. For å bygge opp egne kompetansesentre har myndighetene vedtatt etablering av teknologiinstitutter som skal være konsentrert om spesielle forskningsområder. Myndighetene samarbeider med næringslivet for å finne fram til de mest sentrale forskningsområdene for disse instituttene. Det første skal i følge planen åpnes, i 1996. Næringslivet skal bidra aktivt i finansiering og drift av instituttene. I forbindelse med etableringen av instituttene er det også opprettet et fond som skal styrke satsingen på yrkesfaglig utdanning innenfor de forskningsområdene som prioriteres av instituttene. Med utgangspunkt i klustertankegangen subsidierer myndighetene samarbeid mellom høyteknologibedrifter og forskningsinstitusjoner for å bidra til bedre samordning av de totale forskningsressursene.

Myndighetene startet på slutten av 80-tallet en større revisjon av konkurransepolitikken. Nederland har hatt et lite forpliktende regelverk på konkurranseområdet. Det har for eksempel ikke vært noe prinsipielt forbud mot karteller. Myndighetene har valgt en gradvis og forsiktig endring av regelverk og praksis, og konkurransepolitikken er derfor ikke helt på linje med tilsvarende politikk i andre land.

Det nederlandske kapitalmarkedet er relativt godt utbygd, men mellomstore og store bedrifter hevder å ha hatt problemer med å skaffe tilstrekkelig langsiktig kapital til finansiering av risikofylte prosjekter. Nederlandske myndigheter og en rekke private finansieringsinstitusjoner (banker, forsikringsselskap og pensjonsfond) har etablert et samarbeid for å bedre tilgangen på risikokapital til mellomstore og store bedrifter. De private partene finansierer 78 pst. og det offentlige 22 pst. av ordningen. Ordningen kommer i tillegg til spesielle garanti- og risikokapitalordninger for små bedrifter.

Tyskland

Vest-Tysklands sterke økonomiske vekst i etterkrigstiden skyldes blant annet en meget konkurransedyktig industrisektor. Etter gjenforeningen med Øst-Tyskland i 1990 er Tyskland blitt verdens tredje største industriland, og verdiskapingen i industrien utgjør i dag over 30 pst. av BNP. Gjenforeningen førte til økt etterspørsel og økte investeringer. Dette bidro til at den internasjonale lavkonjunkturen som startet i 1990 ikke rammet Tyskland før i 1992. Den tyske industriens konkurranseevne ble svekket og tapte markedsandeler. Arbeidsledigheten steg, og var i slutten av 1994 om lag 8 pst. i Vest-Tyskland og i overkant av 13 pst. i Øst-Tyskland. Veksten i økonomien tok seg opp i siste halvdel av 1994, i hovedsak som følge av økt eksport. Næringslivets investeringer er stigende, men investeringene skjer i større grad enn tidligere i utlandet, blant annet i nærliggende lavkostnadsland i Øst-Europa. Bakgrunnen er blant annet at Tyskland, spesielt den vestlige delen, har de høyeste lønnskostnadene blant de industrialiserte landene. Det er antatt at om lag 300 000 tyske arbeidsplasser er flyttet ut de siste 5 årene som følge av det høye kostnadsnivået. Også utenlandske direkteinvesteringer i Tyskland har sunket.

Næringspolitikken i Tyskland drives både på føderalt nivå og på delstatsnivå, og ved samarbeid mellom disse. Det brukes om lag fem ganger så mye ressurser på næringspolitiske tiltak i Øst-Tyskland som i Vest-Tyskland, og de fleste næringspolitiske tiltak preges av forhold knyttet til gjenforeningen. På føderalt nivå prioriteres en politikk rettet mot å fremme FoU, kapitaltilgang, investeringer og bedre rammevilkår for småbedriftene og næringslivet i Øst-Tyskland. Delstatene har først og fremst ansvaret for næringspolitiske virkemidler innenfor regionalpolitikken.

Tysklands utgifter til FoU som andel av BNP var ca. 2,6 pst. i 1992. Næringslivet finansierer 60 pst., mens 22 pst. finansieres fra føderale myndigheter og 16 pst. fra delstatene. Næringslivets forskning er konsentrert til store bedrifter, og 90 pst. av forskningen skjer innenfor elektronisk, kjemisk og maskinteknisk industri samt innenfor bilindustrien. Den offentlig innsatsen er først og fremst rettet mot å fremme små og mellomstore bedrifters teknologiske kompetanse. De siste årene har innsatsen også vært spesielt rettet mot å etablere et effektivt forskningsmiljø i de østlige delene av landet, gjennom omorganisering av gamle og opprettelse av nye forskningsinstitutt.

De føderale myndighetene har etablert et nettverk av informasjonssentre som skal bidra til teknologispredning og bistå med konsulenthjelp innenfor teknologiområdet. Næringslivets FoU fremmes gjennom økonomisk støtte til ansettelse av forskningspersonell og til etablering av teknologibaserte foretak. Myndighetene forsøker å øke samarbeidet mellom industrien og forskningsinstituttene ved å stille økte krav til samarbeid for å oppnå offentlig delfinansiering.

Bedriftsstrukturen i Tyskland preges i all hovedsak av små og mellomstore bedrifter. Det er satset store ressurser på å fremme småbedriftene, spesielt i den østlige delen, hvor antallet småbedrifter har økt fra 100 000 i 1990 til 500 000 i 1995. Myndighetene finansierer kurs i ledelsesopplæring, og ledere fra Vest-Tyskland deltar i programmer for å overføre kunnskap til øst-tyske bedriftsledere. De føderale myndighetene støtter små og mellomstore bedrifters utenlandsinvesteringer i Sentral- og Øst-Europa ved å gi investeringsgarantier og lån.

Finansieringssystemet i Tyskland er dominert av en banksektor med sterke relasjoner til næringslivet, og et børs- og aksjemarked som spiller en begrenset rolle. Dette skaper problemer for nyetableringer, spesielt dersom disse er basert på immateriell kapital. Finansieringsprogrammer er satt i verk fra myndighetenes side for å sikre tilgang på langsiktig kapital til nyetableringer. Blant annet gis det fastrentelån som er avdragsfrie de første årene, og egenkapitalinnskudd uten krav om sikkerhetsstillelse.

Myndighetene har gjennomført skattereduksjoner og reguleringer i kapitalmarkedet for å stimulere til økte investeringer. Tilgangen på egenkapital er forbedret, blant annet ved at investeringsskatt på egenkapitalinnskudd fra andre bedrifter er fjernet, og ved at avkastning på investeringer beskattes på linje med rene pengeplasseringer. Små og mellomstore bedrifter får 20 pst. investeringsstøtte for investeringer opp til et gitt beløp. Spesiell investeringsstøtte, gunstige avskrivningsregler og egne låne- og garantiordninger er innført for investeringer i Øst-Tyskland.

Tyskland har gjennomført omfattende privatisering, først og fremst av tidligere øst-tyske statsforetak. Den offentlige privatiseringsinstitusjonen «Treuhandanstalt» privatiserte i løpet av de fire første årene etter gjenforeningen om lag 13 000 selskaper. En rekke større statlige selskaper er delt opp i mindre enheter, for å etablere en småbedriftsstruktur i det østlige Tyskland. Privatiseringen er et betydelig bidrag til å redusere statens utgifter.

USA

USA har tradisjonelt hatt en ledende rolle i konjunkturutviklingen i verdensøkonomien [39], blant annet på grunn av landets størrelse og markedsdrivende teknologiske rolle innenfor en rekke områder. USA har gjennomgående passert konjunkturbunnene og -toppene før de andre landene, og konjunkturutslagene har normalt vært sterkere i USA enn i andre land.

På store deler av 80-tallet var amerikansk økonomi preget av til dels store underskudd i utenriksøkonomien. Årsaken var en kombinasjon av innenlandsk konjunkturoppgang som følge av skattereduksjon og omlegging av finanspolitikken i ekspansiv retning, og svekket konkurranseevne for amerikanske bedrifter, blant annet på grunn av en sterk dollar. I perioden 1985 til 1988 vokste BNP gjennomsnittlig med om lag 3 pst pr. år. I 1989 gjennomgikk amerikansk økonomi et tilbakeslag. Veksten tok seg imidlertid opp fra årsskiftet 1992/93. I 1994 vokste BNP med 4 pst., og over 3,5 millioner arbeidsplasser ble skapt. Veksten avtok noe i 1995.

USAs hjemmemarked utgjør godt over to tredjedeler av hele EØS-markedet, målt ved befolkningsstørrelse. Dette gir, blant annet på grunn av stordriftsfordeler, gode muligheter for næringsutvikling. Størrelsen på hjemmemarkedet er også av betydning for omfanget på handelen med utlandet. USAs utenrikshandel som andel av BNP utgjør kun i underkant av 10 pst. Det innebærer at over 90 pst. av landets produksjon etterspørres og forbrukes i USA, og konsumet er en ledende konjunkturkomponent. Til tross for dette vies utenrikshandel og handelspolitikk stor oppmerksomhet.

USA har ingen uttalt næringspolitikk. I hvilken grad det er ønskelig med en aktiv næringspolitikk i USA er i stor grad et politisk spørsmål. Generelt er demokratene positive til næringspolitiske tiltak, og da kanskje særlig i form av teknologi- og forskningsprogrammer. Republikanerne mener at det først og fremst er gjennom tilrettelegging av lover og regler en oppnår nyskaping og bedret konkurranseevne. De peker blant annet på at utviklingen i markedene er mye raskere enn myndighetenes evne til å absorbere disse endringene, og reagere på dem på en fornuftig måte. Offentlige næringsrettede tiltak treffer, i følge republikanerne, kun enkelte bedrifter i enkelte næringer, og da gjerne bedrifter som har spesialisert seg på å utnytte offentlige tiltak.

De enkelte delstatene fører en aktiv politikk for å tiltrekke seg investeringer og økonomisk aktivitet. Dette omfatter virkemidler som skatter og avgifter, ventureka-

39. Johansen, P. R. og Moum, K. (1995): «Dagens konjunkturutsikter i et historisk perspektiv.» Artikkel i «Praktisk økonomi & ledelse», nr. 1/1995, Bedriftsøkonomens Forlag, Oslo.

pitalfond og ulike former for partnerskap mellom offentlig og privat virksomhet. Et eksempel på dette er myndighetenes politikk i Silicon Valley i California, med opprettelsen av investeringsfond med offentlige og private eiere. Delstatenes innsats rettet mot næringslivet og næringsutviklingen har i noen grad ført til konkurranse om å tilby de mest attraktive rammebetingelser.

USAs handelspolitikk har tradisjonelt vært ansett som relativt proteksjonistisk. De siste års utvikling på dette området, med dannelsen av WTO og etableringen av det nordamerikanske frihandelsområdet (NAFTA), kan imidlertid bidra til å endre på dette. Amerikanske myndigheter arbeider aktivt for å sikre amerikanske bedrifters interesser, blant annet ved mistanke om dumping eller brudd på immaterielle rettigheter. Dette har særlig vært aktuelt i forhold til Japan, Kina og andre asiatiske land. I tillegg til å bidra til markedsadgang og bedre konkurransevilkår for amerikanske produkter på utenlandske markeder, har USA utviklet en nasjonal eksportstrategi. De ulike tiltakene går delvis ut på å bidra med informasjon om for eksempel store offentlige innkjøpsprogrammer i utlandet, og delvis på å bidra med eksportfinansiering.

Myndighetene i USA legger stor vekt på å fremme konkurranse på hjemmemarkedet. USA fikk sin konkurranselov i 1891. I følge denne loven er det forbudt og straffbart å monopolisere markeder. En rekke sektorer, som telekommunikasjoner, jernbaner og luftfart, har blitt åpnet for konkurranse de siste årene. Konkurranselovgivningen åpner i dag for samarbeid ved gjennomføring av FoU-aktiviteter. Dette tiltaket har, i følge myndighetene, skapt en økning i FoU-samarbeidsprosjekter mellom bedrifter.

USA ligger langt framme i den teknologiske utviklingen. USAs forskningspolitikk har vært preget av store forsvarsprogrammer. Endringene i de politiske forholdene i verden har imidlertid ført til omfattende kutt i forsvarsbudsjettene, og redusert aktivitet på teknologiutviklingssiden. Et eksempel på myndighetenes nyere FoU-satsing er Advanced Technology Programme (ATP). ATP ble innført som et pilotprosjekt for om lag 4 år siden. Programmet er et partnerskap mellom offentlig og privat sektor. ATP skal bidra til at næringslivet utvikler teknologi raskere, som svar på produktenes kortere livssykluser og den raske innovasjonstakten.

I programmet tar en sikte på å finansiere forskning innenfor områder som anses som høy-risiko, og hvor bedriftene i privat sektor i liten grad hadde vært villige til å forske uten støtte fra offentlige myndigheter. ATP har de siste årene mottatt et årlig statstilskudd på om lag 1 mrd.

Lovgivningen på patenter og immaterielle rettigheter prioriteres høyt, og brukes aktivt for å fremme næringsrettet FoU. I mars 1996 ble det innført en ny lov som skal bidra til å fremme kommersialisering av nye teknologier som er utviklet i samarbeid mellom bedrifter og forskningsinstitutter. Loven skal blant annet bidra til å sikre bedriftenes immaterielle rettigheter, og de offentlige forskernes royalties ved kommersialisering av nye teknologier.

Arbeidsledigheten i USA var i 1994 på om lag 6 pst. Dette er langt lavere enn i de fleste andre OECD-land. Dette kan til dels forklares utfra et fleksibelt arbeidsmarked med hensyn til både lønnssystemet og arbeidstakernes reduserte rettigheter. Motstykket til dette er at arbeidskraft med lavere utdanning har opplevd store fall i reallønnen de siste 30 årene, og inntektsforskjellene har økt. USA har en høy formell utdanningstetthet sammenlignet med andre land, og offentlige utgifter til utdanning som andel av BNP er høy. Det er imidlertid også en høy andel av befolkningen som har svært lavt formelt utdanningsnivå. På bakgrunn av dette er det foreslått å øke innsatsen rettet mot voksenopplæring og kompetanseheving generelt.

New Zealand

New Zealand var på slutten av 1950-tallet et av de mest velstående landene i OECD-området. Årlig gjennomsnittlig BNP-vekst var imidlertid lavere enn OECD-gjennomsnittet fra 1960 til 1993. I perioden fra etter annen verdenskrig og fram til midten av 80-tallet var økonomien karakterisert ved høy grad av regulering fra myndighetenes side. Den hjemmemarkedsorienterte delen av næringslivet var beskyttet fra utenlandsk konkurranse ved høye tolltariffer og importkvoter, og myndighetene drev omfattende støtte til eksportorientert næringsliv. Eksporten, som var dominert av jordbruksvarer, gikk i hovedsak til det britiske markedet. Storbritannias inntreden i EF i 1973 førte imidlertid til at New Zealand mistet sin rolle som preferert leverandør, og eksporten til dette markedet sank betraktelig. Reguleringene og beskyttelsestiltakene bidro til en lite effektiv produksjonsstruktur, og svak konkurranseevne gjorde at den eksportorienterte delen av næringslivet fikk problemer på det internasjonale markedet. På midten av 80-tallet var økonomien i New Zealand preget av høy inflasjon, underskudd på handels- og betalingsbalansen og en stadig stigende arbeidsledighet.

Situasjonen krevde en endring i politikken, og myndighetene startet i 1984 en omfattende reformprosess. Politikken ble på kort tid endret fra høy grad av direkte regulering til høy grad av markedsstyring. Finansmarkedet ble deregulert, og barrierer for direkteinvesteringer fra utlandet, blant annet konsesjonsregler, ble fjernet. Tolltariffer og importkvoter ble redusert.

Myndighetene la vekt på økt konkurranse og privatiserte blant annet televerket og jernbanen. Frigjort statlig kapital ble brukt til å betale ned utenlandsgjelden. Offentlig sektor ble effektivisert. Reformprosessen ble ytterligere forsterket i 1990 ved en omfattende arbeidsmarkedsreform. Arbeidsmarkedsreformen innebar en svekkelse av sterke fagforeninger ved en innføring av et system for individuelle lønnsforhandlinger mellom arbeidstaker og arbeidsgiver i privat næringsliv. Reformen bidro til en større fleksibilitet i lønnsfastsettelsen, og ble etter hvert også innført i offentlig sektor.

Myndighetenes overordnede strategi er å unngå å gripe inn i økonomien med mindre det eksisterer omfattende markedsimperfeksjoner. Det brukes lite ressurser på direkte næringsrettede tiltak. Det eksisterer for eksempel ikke statsbanker eller et offentlig finansieringssystem. Spesielle næringspolitiske tiltak rettes i hovedsak mot å fremme eksport og utvikling av kompetanse, forskning og teknologi. Virkemidlene er utformet som tjenester som næringslivet betaler for å få utført.

«Trade Development Board» er en offentlig organisasjon som skaffer næringslivet informasjon om eksportmarkeder, opptrer som rådgiver for eksportrettet aktivitet og kobler eksportørene opp mot utenlandske samarbeidspartnere. Organisasjonen jobber også sammen med næringslivet for å etablere grupper av eksportører i relaterte næringer.

Utdanningssystemet er forsøkt knyttet til næringslivets behov ved å gjøre det mer etterspørselsbasert. Utdanningsinstitusjonene utformer utdanningstilbudene i samarbeid med næringslivet, og får offentlig finansiering tilsvarende det antallet studenter de greier å tiltrekke. Lite private og offentlige ressurser brukes til forskning og utvikling i næringslivet. Myndighetene legger større vekt på forbedre effektiviteten i bruken av offentlige FoU-midler enn å øke nivået. Blant annet har de opprettet et fond for fordeling av forskningsmidler til ti offentlige forskningsinstitutter, som utfører forskning innenfor hver sine spesielle bransjegrupperinger. Formålet er å opprette direkte kontakt mellom de ulike bransjene og de tilhørende forskningsinstituttene for å bidra til en mer etterspørselsbasert forskningsinnsats og større grad av teknologi- og kompetansespredning.

Japan

Veksten i den japanske økonomien falt fra et relativt høyt nivå på slutten av 1980-tallet til stagnasjon i 1993. Nedgangen skyldtes blant annet fall i eiendomsverdiene, problemer innenfor finansnæringen, og restrukturering i næringslivet på grunn av svekket lønnsomhet og konkurranseevne som følge av en kraftig appresiering av den japanske yen. Industriproduksjonen falt over 4,5 pst. fra 1991 til 1993, mot en gjennomsnittlig årlig vekst i perioden 1980-90 på 4 pst. Bedriftene reduserte investeringene og sysselsettingen, og produksjonen ble i større grad enn tidligere flyttet ut av Japan til lavkostnadsland som Kina, Malaysia, Thailand og Vietnam. Internasjonaliseringen av japansk produksjon er likevel ikke omfattende. I 1992 ble 7 pst. av produksjonen i japanske bedrifter produsert i utlandet, mens tilsvarende tall for amerikanske og tyske bedrifter var henholdsvis 26 pst. og 20 pst.

Japanske myndigheter har de siste årene vedtatt flere finanspolitiske stimuleringspakker i håp om å øke veksten i økonomien. Situasjonen har også ført til økt fokus på næringslivets vilkår i Japan, og næringspolitikken har i den senere tid vært inne i en endringsprosess. Myndighetene hevder å ha forlatt en næringspolitikk som fokuserer på næringer som bilindustri, mekanisk industri og maskinverktøyindustri, fordi de anser potensialet for sterk vekst i disse bransjene for å være uttømt. Næringspolitikken skal baseres på en mer markedsorientert tankegang, der forventninger til utvikling i framtidige markeder, i samarbeid med næringslivet, legges til grunn for politikkutformingen. Eksempler på forventet markedsutvikling er en sterk aldringsbølge som skaper nye etterspørselsmønstre innenfor blant annet helse og omsorg, og den raske teknologiske utviklingen innenfor kommunikasjon og informasjonsbehandling som skaper etterspørsel etter nye produkter og tjenester.

Japans næringspolitiske strategi kan deles i tre hovedgrupper; oppbygging av den sosiale infrastrukturen, deregulering og reformering av eksisterende regelverk og tilrettelegging for nødvendige strukturendringer ved å forbedre rammebetingelsene for næringsvirksomhet.

Den sosiale infrastrukturen tolkes vidt til blant annet å omfatte velferdssystemet, utdanning og kompetanseheving og informasjonstilgang. Viktige tiltak er blant annet økte investeringer i helse- og boligtilbud, økt mulighet for de eldre for deltagelse i arbeidslivet, forbedret effektivitet innen transport og distribusjon og oppgradering av utdanningssystemet. Det legges også vekt på å fremme etablering av informasjonsnettverk.

Myndighetene anser revidering og oppmyking av eksisterende regelverk som viktig, og det legges vekt på å fjerne konkurransehindrende elementer som er skapt av forretningspraksis i privat næringsliv. I mars 1995 ga den japanske regjeringen sitt bifall til en fem-års dereguleringsplan som gjelder fra 1995 til 1999. Programmet omfatter regelverk innenfor i alt 11 områder, fra lov om etablering av kjøpesentre og konkurranseregler, til den japanske industristandarden. Regjeringen vil revidere programmet hvert år basert på anbefalinger fra en rådgivende gruppe.

Rammebetingelsene for næringsvirksomhet skal forbedres, blant annet gjennom å styrke intellektuell eiendomsrett, fremme FoU og å forenkle regelverket for fusjoner og fisjoner. Det vurderes som helt sentralt at effektive anti-monopolregler implementeres parallelt med endringene i næringsstrukturen, og at reguleringer som hindrer framvekst av nye bedrifter fjernes. Konkurranse mellom finansinstitusjoner skal fremmes og børsnotering forenkles for å bedre kapitaltilgangen til bedriftene.

Det er også gjennomført tiltak i kapitalmarkedet, i hovedsak via skattesystemet, for å gjøre det mer attraktivt å investere innenlands enn i utlandet.

Taiwan

Fra 1950 til 1990 hadde Taiwan en gjennomsnittlig årlig BNP-vekst på om lag 8 pst., og landet har de 20 siste årene vært en av verdens raskest voksende økonomier. Veksten i BNP er noe redusert på 1990-tallet, gjennomsnittlig årlig vekst i perioden 1990-94 var ca. 6 pst. Den sterke veksten har i stor grad vært basert på eksport og anvendelse av teknologi som er innhentet fra utlandet. Bruttoinvesteringene utgjorde årlig mellom 20 og 30 pst. av BNP i en 30-årsperiode fra midten av 1950-tallet. Eksporten tilsvarte nesten 60 pst. av BNP på midten av 1980-tallet, men har falt noe som følge av at myndighetene i større grad la vekt på å stimulere innenlandsk etterspørsel. Eksportandelen i 1994 var om lag 45 pst. De siste årene er den relative andel av eksport til OECD-området redusert, mens andelen eksport til asiatiske land har økt.

Taiwan har helt siden 1950 hatt fri rentedannelse i kapitalmarkedene. Dette har bidratt til verdens høyeste nivå for sparing og investeringer, og har påvirket utviklingen av næringsstrukturen. Landet er derfor blant annet dominert av små egenkapitalfinansierte bedrifter. De små og mellomstore bedriftene står for over 60 pst. av Taiwans eksport. På grunn av kostnadsnivået foretar taiwansk næringsliv i stadig større grad en relokalisering av sine bedrifter, spesielt de arbeidsintensive småbedriftene, men også større børsnoterte selskaper, til andre sør-østasiatiske land.

Myndighetene i Taiwan har utarbeidet en langsiktig restruktureringsplan for utvikling av næringslivet i 1990-årene. Bakgrunnen er en oppfatning av at næringsstrukturen må utvikles mot mer kapital- og teknologiintensiv virksomhet. Ti bransjer er utpekt som prioriterte vekstbransjer i restruktureringsplanen, blant annet telekommunikasjon og informasjonsteknologi, produksjon av presisjonsinstrumenter og tekniske komponenter, miljøteknologi, farmasi og flyindustri. Det antas fra myndighetenes side at disse bransjene skal utgjøre omlag 30 pst. av industriproduksjonen ved århundreskiftet.

I 1995 vedtok myndighetene en plan for å utvikle Taiwan til et «operasjonssenter» for Asia og Stillehavsregionen. Målet er å gjøre landet til et attraktivt lokaliseringssted for eget næringsliv og for nord-amerikanske og europeiske bedrifter som etablerer seg i regionen. Planen innebærer blant annet deregulering av lover som legger restriksjoner på bevegelse av personer og flyt av kapital, varer og informasjon inn og ut av landet, samt oppgradering av infrastrukturen. Planen omfatter også utvikling av seks operasjonssentre innenfor industri, sjøtransport, flytransport, finansielle tjenester, telekommunikasjon og media.

Taiwans utgifter til FoU som andel av BNP er lav i en internasjonal sammenheng. Teknologibasert næringsliv har i stor grad vært basert på kopiering av amerikansk og japansk teknologi, produsert til lavere kostnader. Det offentlige står for omlag 60 pst. av landets totale investeringer i FoU. Ettersom bedriftsstrukturen er karakterisert ved mange små bedrifter, er FoU-innsatsen i næringslivet fragmentert. Myndighetene har etablert over 20 forskningsinstitutter eller forskningsparker for å kompensere for dette. Instituttene bidrar til spredning av teknologi, og fremmer ny industrietablering basert på forskningsresultater. En rekke av Taiwans høyteknologibedrifter har hatt sitt utspring i forskning som er gjennomført ved disse instituttene. I de siste årene har privat sektor i større grad bidratt med ressurser til de statlige prosjektene.

For å fremme utvikling av nye produkter har myndighetene lansert flere programmer, blant annet rettet mot utviklingen av høyteknologiprodukter. Det gjennomføres en rekke forskningsprosjekter for å utvikle tekniske komponenter som er viktige for framveksten av de prioriterte næringene i restruktureringsplanen. Myndighetene finansierer opptil halvparten av kostnadene ved samarbeidsprosjekter mellom bedrifter og forskningsinstitutter innenfor disse områdene. For å bidra til

teknologispredning har myndighetene fjernet hindre for små og mellomstore bedrifters tilgang til forskningsmidler ved å senke kravene til deltagelse i slike prosjekter. Det er innført skattefordeler for bedrifter som tilbyr teknisk rådgivning til små og mellomstore bedrifter, og myndighetene bistår småbedrifter med finansiering av aktiviteter rettet mot bruk av høyteknologi. Et eget fond er opprettet for å stimulere samarbeid mellom små og mellomstore bedrifter. Inntil 80 pst. av kostnadene i samarbeidsprosjektene finansieres av det offentlige.

Den europeiske unions næringspolitikk

I 1990 presenterte EU-kommisjonen i Den europeiske union (EU) rapporten «Næringspolitikk i et åpent og konkurranseutsatt miljø [40]». I rapporten signaliseres slutten på en «vertikal» næringspolitikk, der midler ble kanalisert til spesielt utvalgte sektorer. Politikken skulle gjøres horisontal og baseres på næringsnøytrale tiltak innenfor områder som for eksempel FoU og infrastruktur.

I Maastricht-traktaten ble det innført en egen artikkel, artikkel 130, som omhandler næringspolitikk. Artikkelen understreker at det først og fremst er medlemslandenes ansvar å sørge for at de nødvendige betingelser for å fremme næringslivets konkurranseevne er til stede. Artikkelen åpner for at EU-kommisjonen kan ta nødvendige initiativ for å koordinere medlemslandenes næringspolitikk, og slår fast at EU bidrar til å bedre næringslivets konkurranseevne gjennom tiltak på felles politikkområder som FoU, regionalpolitikk, handelspolitikk og konkurransepolitikk.

Høsten 1994 fremla EU-kommisjonen en ny rapport om næringspolitikk, «Politikk for et konkurransedyktig næringsliv i Den europeiske union [41]». Rapporten følger opp prinsippene om næringspolitikk som ble lagt i rapporten fra 1990 og i artikkel 130.

Forslagene i rapporten er rettet mot fire prioriterte mål: utvikle industrielt samarbeid mellom bedrifter i EU og mellom EU og tredjeland, fremme immaterielle investeringer, sikre rettferdig konkurranse både på det indre marked og i forhold til tredjeland, og modernisere myndighetenes rolle.

For å utvikle industrielt samarbeid mellom bedrifter i EU er det blant annet foreslått å avdekke juridiske og skattemessige hindringer for slikt samarbeid, og i samråd med medlemslandenes myndigheter å utvikle en database med informasjon om mulige partnere og muligheter for forretningsmessig samarbeid. Det er også foreslått en rekke tiltak for å styrke samarbeidet med blant annet sentral- og øst-europeiske land og asiatiske land.

Immaterielle investeringer skal blant annet fremmes gjennom å styrke yrkesutdanningen og lærlingsystemet, og mer markedsorientert forskningspolitikk. EUs forskningspolitikk drives først og fremst via rammeprogrammene. Det nåværende 4. rammeprogram gjelder for perioden 1995-98. Tyngdepunktet er flyttet fra forskning innenfor energisektoren til forskning innenfor informasjonsteknologi. Teknologioverføring til små og mellomstore bedrifter og bruk av ny teknologi er prioriterte områder innenfor rammeprogrammet.

For å bidra til å sikre rettferdig konkurranse mellom EU og 3. land er EU-kommisjonen i ferd med å opprette en opplysningsbank over de hindringer EUs bedrifter blir møtt med på de ulike markeder. For å sikre rettferdig konkurranse på det indre marked er det foreslått å redusere omfanget av offentlig støtte. Det anses som sen-

40. European Commission: «Industrial policy in an open and competitive environment». 1990, Brussels.
41. European Commission: «An Industrial Competitiveness Policy for the European Union». Supplement 3/94 to the Bulletin of the European Union. Luxembourg: Office for official Publications of the European Communities.

tralt å forbedre klarheten i statstøttereglene og kontrollen med den statsstøtten som utbetales.

For å modernisere de offentlige myndigheters rolle er det blant annet foreslått tiltak rettet mot deregulering, og forenkling av administrative byrder for bedrifter. Kommisjonen arbeider også med å anslå økonomiske kostnader og nytte ved innføring av nye lover og regler.

I rapporten pekes det på enkelte markeder som synes å ha spesielt stort potensiale for videre vekst. Dette omfatter «kunnskapsmarkedet» og det kulturelle marked (spesielt utviklingen av multimediamarkedet), helse- og bioteknologimarkedene og miljømarkedet. Tiltakene som nevnes i rapporten er imidlertid ikke spesielt rettet mot disse markedene.

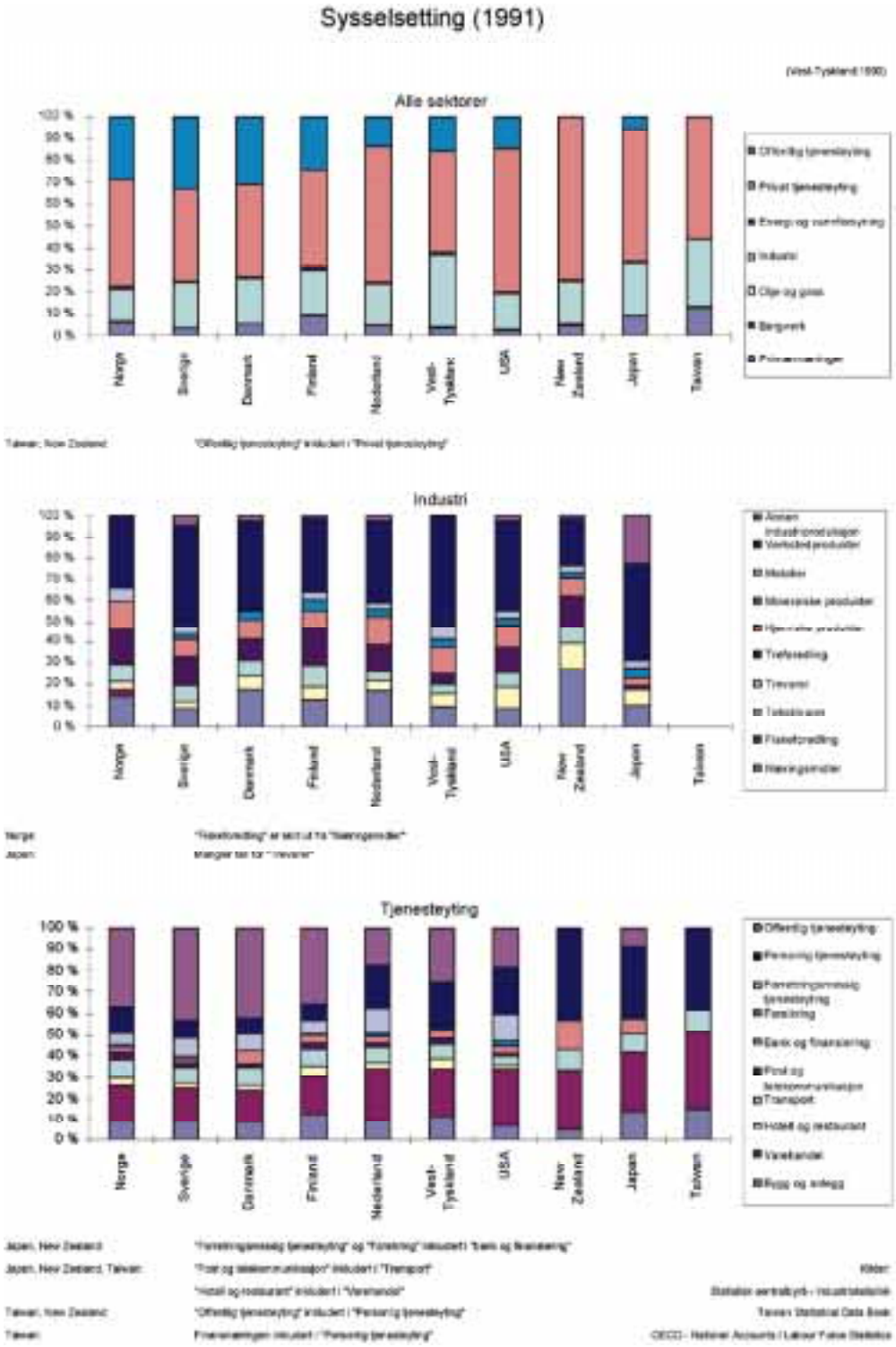
I 1995 presenterte EU-kommisjonen rapporten «Small and Medium-sized Enterprises - a dynamic source for employment, growth and competitiveness in the European Union [42]», der det redegjøres for EU-kommisjonens politikk rettet mot små og mellomstore bedrifter. Tiltakene er i stor grad en oppfølging av tiltakene som er foreslått i rapporten om næringspolitikk, «Politikk for et konkurransedyktig næringsliv i Den europeiske union», men er spesielt rettet mot små og mellomstore bedrifter. I tillegg er det blant annet foreslått å fremme etablering av et europeisk kapitalmarked for små og mellomstore bedrifter.

For å styrke forbindelsen mellom forskningsmiljøene og næringslivet har EU-kommisjonen etablert seks arbeidsgrupper på områdene «framtidens bil», «framtidens tog», «en ny generasjon fly», «intermodal transport», «vaksine og virussykdommer» og «multimediaprogramvare for utdanning». Arbeidsgruppene består av representanter fra EU-kommisjonen, forskningsinstitusjoner og næringslivet. Oppfølgingen av arbeidsgruppene vil trolig fungere som grunnlag for å vurdere utformingen av 5. rammeprogram innenfor forskningspolitikken.

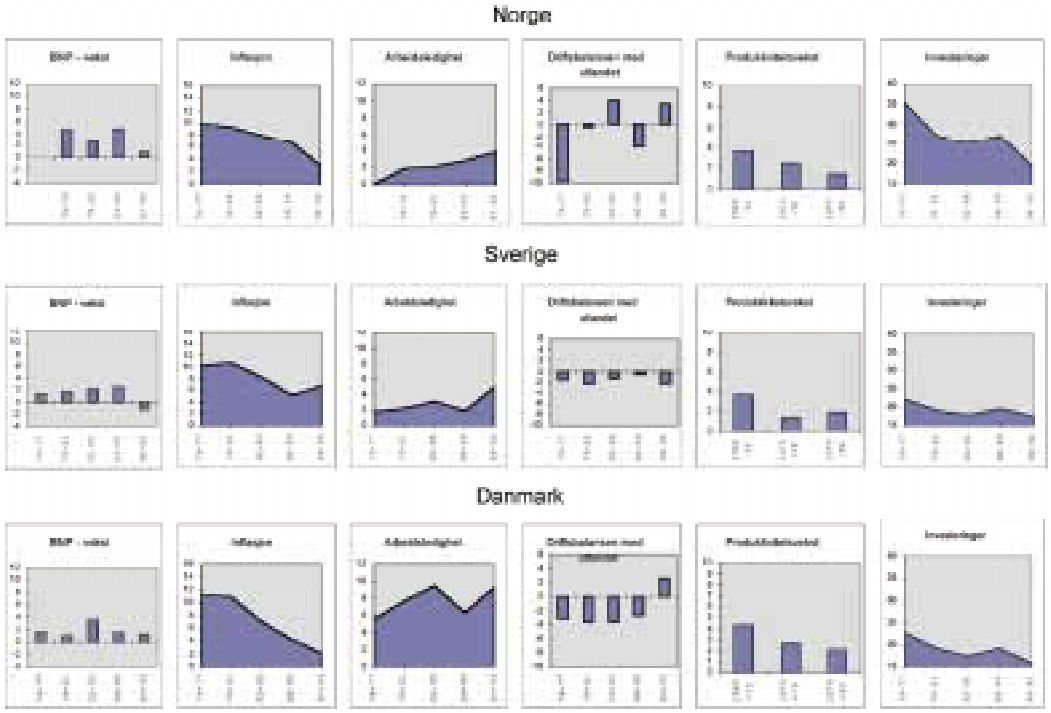
I 1994 lanserte EU-kommisjonen handlingsplanen «Europas vei til informasjonssamfunnet - en handlingsplan» [43]. Handlingsplanen er rettet mot hvordan myndighetene kan bidra til en hensiktsmessig utvikling og anvendelse av informasjonsteknologi (IT). Planen inneholder forslag til en rekke tiltak som kan grupperes etter følgende fire temaer: lover og regler (blant annet liberalisering av telemarkedet og standardisering), prosjekter for å fremme etablering av nettverk, sosiale og kulturelle aspekter, og spredning av informasjon om «informasjonssamfunnet». Framveksten av «informasjonssamfunnet» skal påskyndes ved igangsettelse av konkrete prosjekter innenfor områder som fjernundervisning, veitrafikkstyring og nettverk mellom offentlige administrasjoner. I en mer global sammenheng, blant G-7 landene, arbeider EU-kommisjonen for å fremme samarbeidsprosjekter. Landene har blant annet besluttet å sette i verk 11 IT-prosjekter, hvorav kommisjonen har ansvaret for gjennomføringen av fire av dem.

---

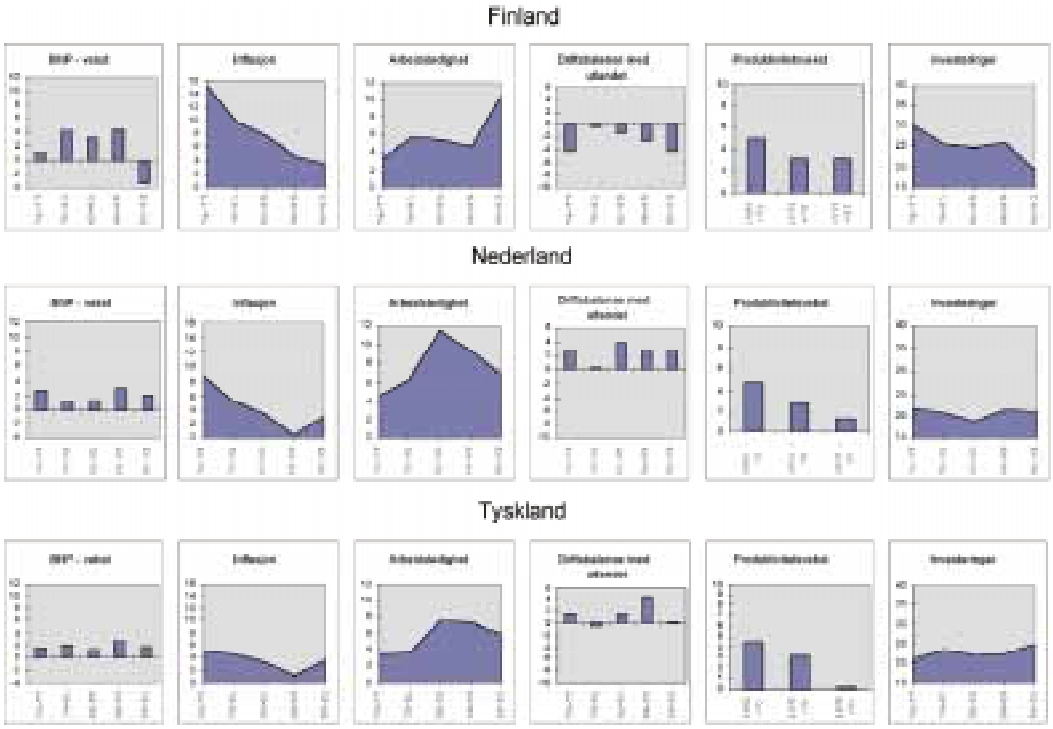
42. EU-kommisjonen: « Small and medium-sized enterprises. A dynamic source of employment, growth and competitiveness in the European Union». Brussels, European Commission, DG XXIII, 1995.
43. EU-kommisjonen: «Europe's way to the Information Society. An action plan». COM(94) 347 final. 1994, Brussels.


Sysselsetting (1991)
Alle sektorer
Norge
Sverige
Danmark
Finland
Nederland
Vest-Tyskland
USA
New Zealand
Japan
Taiwan
Industri
Tjenesteyting
Offentlig tjenesteyting
Bank og finansiering
Transport
Hotell og restaurant
Varehandel
Bygg og anlegg

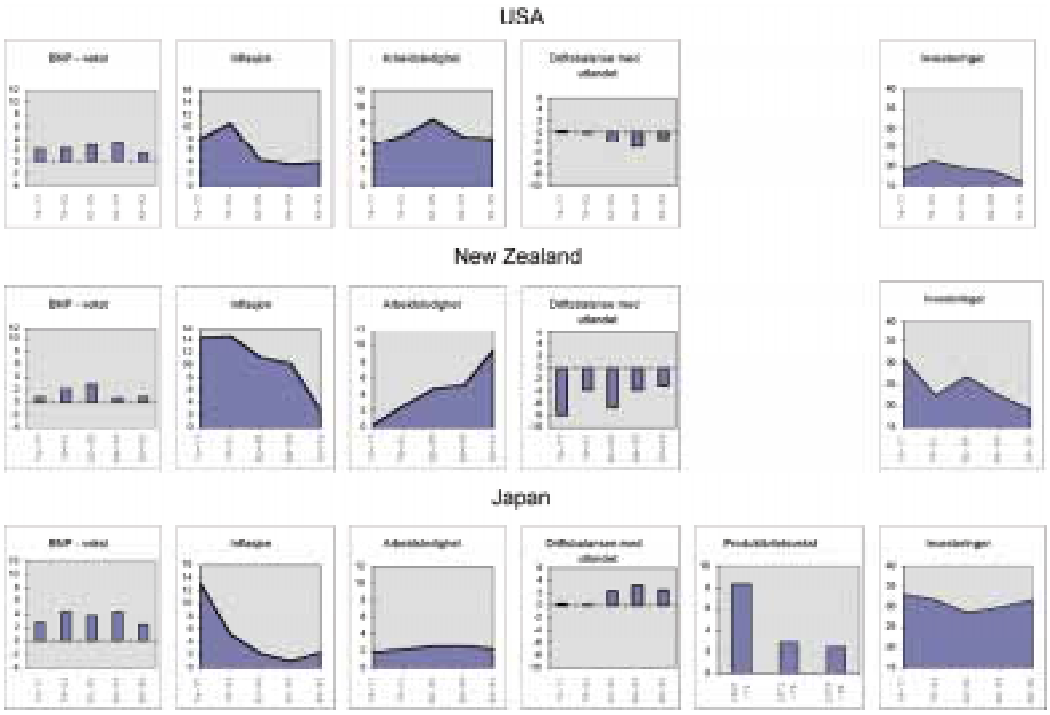
Figur 5.4



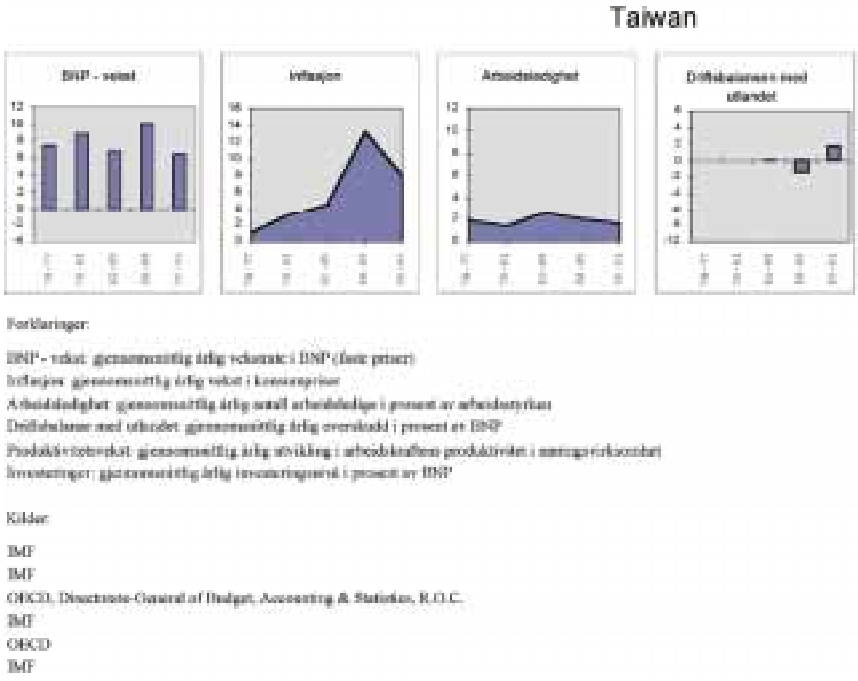
Figur 5.5



Figur 5.6



Figur 5.7



Figur 5.8

KAPITTEL 6

Situasjonen i norsk økonomi og næringsliv

Dette kapitlet beskriver trekk ved norsk økonomi og næringsliv som er viktige for å vurdere næringsutviklingen framover og veivalg i næringspolitikken. Etter en beskrivelse av norsk økonomi i *"Generelt om norsk økonomi"* i avsnitt 6.1., presenteres i 6.2 situasjon og utviklingstrekk mer detaljert for de næringer som utredningen retter seg mot. Betydningen av petroleumsaktiviteten for norsk økonomi, situasjonen når det gjelder kompetansetilgang i næringslivet, og innovasjon og FoU er omtalt i egne delkapitler; 6.3, 6.4 og 6.5.

Situasjonen i norsk økonomi og næringsliv er en konsekvens av det som tidligere har skjedd i Norge, av utviklingen i andre land og i noen grad av våre forventninger om utviklingen framover. Historiske hovedtrekk knyttet til næringsutviklingen i Norge fra århundreskiftet fram til slutten av 1980-årene er beskrevet i *"Næringsutvikling og næringspolitikk i vårt århundre"* i kapittel 4, og forholdene i andre land er gjennomgått i *"Økonomisk utvikling og næringspolitikk i andre land"* i kapittel 5. Forståelse av utgangspunktet som norsk økonomi og næringsliv har i dag, fordrer at teksten i *"Situasjonen i norsk økonomi og næringsliv"* i kapittel 6 sees i sammenheng med de foregående kapitlene. For å få fram viktige sammenhenger er momenter fra disse kapitlene en del steder påpekt eller trukket inn i beskrivelsen.

6.1 GENERELT OM NORSK ØKONOMI

Situasjonen for norsk økonomi i dag drøftes i *"Situasjonen i norsk økonomi"* i avsnitt 6.1.1., både ut fra en sammenlikning med andre land, og ut fra norsk politikkutforming de siste årene. En illustrasjon av mulige utviklingstrekk for norsk økonomi fram til 2030, basert på langsiktige makroøkonomiske modellberegninger (utført med MSG-modellen), er gitt i *"Utsiktene for norsk økonomi framover"* i avsnitt 6.1.2..

6.1.1 Situasjonen i norsk økonomi

Norsk økonomi har endret seg sterkt de siste 45 årene. Den samlede verdiskapingen i markedsøkonomien, målt ved bruttonasjonalproduktet i faste priser, ble doblet fra 1950 til 1967, og igjen til 1985. Yrkesdeltakingen har økt markert. En betydelig del av den verdiskapingen som tidligere skjedde i husholdningene, er blitt integrert i den øvrige økonomien (som bidrar til økningen i BNP). Nye næringer og teknologiområder som petroleumsvirksomhet, havbruk, informasjonsteknologi og miljøteknologi har vokst fram. Særlig jordbruk og sjøfart, men fra slutten av 1970-tallet også den tradisjonelle industrien, har fått en redusert relativ betydning. Andre hovedtrekk ved norsk økonomi er imidlertid lite endret. Sammenliknet med de fleste andre industriland har Norge alltid hatt en svært åpen økonomi. Ressursbasert produksjon står fortsatt for hovedtyngden av eksportinntektene.

Norsk økonomi har i forhold til innbyggertallet en stor produksjonsevne. Verdiskapingen pr. innbygger er høyere enn i de fleste andre land. Bruttonasjonalprodukt korrigert for forskjeller i innenlandsk kjøpekraft, gir en indikasjon på økonomienes relative produksjonsevne. Det er imidlertid betydelig usikkerhet knyttet til slike sammenlikninger, særlig ved anslagene på kjøpekraft. Når en ser bort fra bystater og noen helt små land, kommer Norge ut blant de landene som har den stør-

ste kjøpekraftskorrigerte verdiskapingen pr. innbygger etter USA og Sveits, jf. tabell 6.1.

Bruttonasjonalproduktet kan anvendes til bruttorealinvesteringer, konsum eller eksportoverskudd. På 1950- og 1960-tallet brukte Norge en betydelig større del av verdiskapingen til realinvesteringer enn de fleste andre industriland. Fra midten av 1970-tallet har investeringsandelen falt kraftig, tross oppbygging av petroleumsvirksomheten. Liten fornyelse av handelsflåten forklarer en betydelig del av nedgangen. Redusert investeringsandel har gitt rom for vekst i andelen av verdiskapingen både til konsum og til eksportoverskudd. Fremdeles har imidlertid Norge en av de høyeste investeringsandelene i Vest-Europa. Forklaringsfaktorer er en kapitalintensiv næringsstruktur, med fortsatt høy utbyggingstakt i petroleumssektoren, og forholdsvis store investeringer i boliger og annen infrastruktur.

En stor del av produksjonen i Norge er for eksport, og en stor del av forbruket er basert på innførsel fra andre land. Små land har generelt en relativt større utenrikshandel enn store land. Eksport- og importandelen er likevel noe større for Norge enn for de fleste andre små industriland. For Norges del bidrar næringsstrukturen, med en stor andel råvarer og halvfabrikata, til at relativt mye av verdiskapingen må være for eksport. Dette motsvares av en liten produksjon av konsumvarer, og dermed en lavere hjemmemarkedsandel for norsk industri enn et gjennomsnitt av handelspartnerne. Det kan være grunn til å merke seg at de nyindustrialiserte landene i Øst-Asia har en relativt større utenrikshandel enn de fleste utviklede industriland, inklusiv Norge.

Tabell 6.1: Makroøkonomiske hovedstørrelser for en del land. 1994

	BNP pr. innbygger i USD, kjøpekrafts-korrigert	Bruttoreal investering i % av BNP	Eksport % av BNP	Import % av BNP
Norge	22 900	22,7	38,5	32,5
Danmark	20 300	14,8	34,9	28,5
Finland	16 400	14,6	34,7	29,5
Sverige	17 400	13,7	36,7	32,5
Belgia	20 400	17,4	71,2	66,0
Frankrike	19 500	18,1	22,8	20,6
Nederland	18 300	19,3	51,3	46,0
Storbritannia	18 100	15,0	26,3	27,3
Sveits	23 900	22,8	36,2	31,5
Tyskland	19 300	18,5	22,7	22,1
USA	25 600	17,2	10,6	12,3
Japan	20 800	28,6	9,5	7,3
New Zealand	16 300	20,0	31,2	29,2
Taiwan	13 000[a])	23,9	44,1	42,2

a) anslag

Kilde: OECD, Verdensbanken

Næringsutvikingen i dette århundre er drøftet i *"Næringsutvikling og næringspolitikk i vårt århundre"* i kapittel 4. Noen hovedtrekk fra de siste årene føres videre

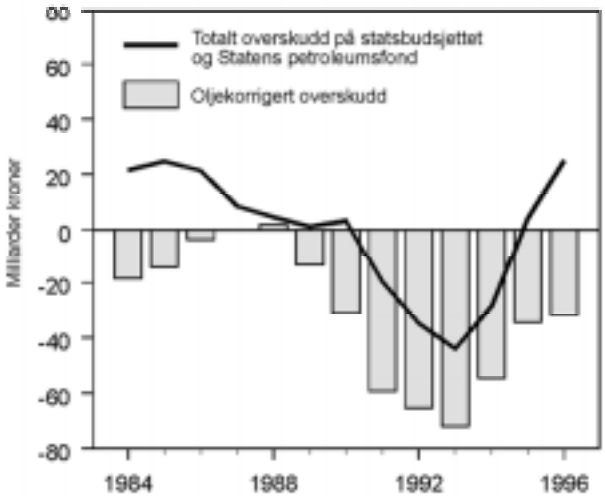
i beskrivelsen her. Rundt 1980 hadde Norge en næringsstruktur som var endret dramatisk over det foregående tiåret. Det var bygd opp en stor petroleumsnæring, med vesentlig betydning for eksportinntektene, statens finanser og petroleumsrettede leverandørbedrifter. Samtidig var skipsfartens rolle, særlig som eksportnæring, kraftig redusert. Offentlig forvaltning og tjenesteytende næringer hadde vokst kraftig, mens den fastlandsbaserte industrien hadde stagnert i produksjon og begynt å gå tilbake i sysselsetting. Med en ny økning av oljeprisene ved inngangen til 1980-årene, forelå det forventninger om en betydelig økonomisk handlefrihet fremover.

Gjennom 1980-årene ble imidlertid veksten i Fastlands-Norge langt svakere og svingningene sterkere enn tidligere i etterkrigsperioden. Bolig- og kredittmarkedene ble avregulert i første halvdel av 1980-årene. Avreguleringen ble gjennomført uten motsvarende endringer i skattesystemet og rentereguleringen, noe som bidro til en omfattende lånefinansert økning i privat konsum og private realinvesteringer. Det kraftige innenlandske etterspørselspresset og fallet i oljeprisene i 1986 førte til store underskudd i utenriksøkonomien. For å motvirke etterspørselspresset, ble den økonomiske politikken strammet inn. Samtidig begynte en gradvis omlegging i beskatningen av personinntekt, slik at skattefordelen av lånefinansiering ble mindre.

Rentereguleringen ble opphevet, og pengepolitikken innrettet mot å holde stø valutakurs. Den innenlandske etterspørselen avtok betydelig i 1988-1989, hovedsakelig som følge av lavere realinvesteringer og økt finansiell sparing i husholdningene. En høykonjunktur for stor deler av den tradisjonelle eksportindustrien fra 1987, bidro noe til å reduserte behovet for innstramminger i den økonomiske politikken.

Fra våren 1989 ble den økonomiske politikken igjen lagt om, blant annet for å motvirke en kraftig økning i arbeidsløsheten. Lettelser i person- og bedriftsbeskatningen, økte overføringer til kommunene, økning i utbetalingene til dagpenger, arbeidsmarkedstiltak, og fall i skatte- og avgiftsinntekter fra redusert aktivitetsnivå, medførte en kraftig svekkelse av statens finanser. Statsbudsjettets balanse, inkludert oljeinntektene, ble snudd fra et mindre overskudd i 1990, til et underskudd på 44 milliarder kroner i 1993, jf. figur 6.1. Den økonomiske politikken i perioden 1989-1993 var preget av aktiv motkonjunkturpolitikk. Når det var mulig å føre en så ekspansiv budsjettpolitikk, skyldtes det at statsbudsjettet var i god balanse i utgangspunktet og at staten hadde betydelige nettofordringer, på grunn av blant annet petroleumsinntektene.

Det har fra og med 1994 vært lagt opp til en budsjettpolitikk som isolert sett bidrar til en moderat innstramming i innenlandsk etterspørsel. Statsbudsjettet for 1995 vil anslagsvis bli gjort opp med et overskudd på 4 milliarder kroner (inkludert Statens Petroleumsfond), og for 1996 er det i Revidert Nasjonalbudsjett 1996 anslått et overskudd på 25 milliarder kroner. I hovedsak er det økte oljeinntekter som styrker balansen. Det oljekorrigerte underskuddet er anslått til å bli 32 milliarder kroner i 1996, som vil være 2 milliarder kroner mindre enn året før.



Figur 6.1 Overskudd på statsbudsjettet i milliarder kroner
Kilde: Statistisk Sentralbyrå og Finansdepartementet

På bakgrunn av den vedvarende høye arbeidsledigheten, oppnevnte Regjeringen i 1991 et bredt sammensatt utvalg for å vurdere sysselsettingsproblemene [44] Sysselsettingsutvalget anbefalte en rekke tiltak, som fordrer oppfølging både fra partene i arbeidslivet og av myndighetene. Utvalget kalte disse forslagene «Solidaritetsalternativet», blant annet fordi de setter større krav enn tidligere til dem som har arbeid om å vise solidaritet med de arbeidsledige. Under bestemte forutsetninger om økonomiske rammebetingelser, gir Solidaritetsalternativet en strategi for å bringe arbeidsledigheten vesentlig ned før århundreskiftet. Det blir stilt krav til partene i arbeidslivet om moderate lønnsoppgjør, slik at den kostnadsmessige konkurranseevnen styrkes med til sammen 10 prosent over perioden 1993-1997. I tillegg anbefalte utvalget en gjennomgang av sammensetningen av offentlige utgifter for å skape rom for omprioriteringer på budsjettet ved at overføringene reduseres. Tiltak for å styrke sysselsettingen ville da kunne prioriteres. Regjeringen oppnevnte et eget utvalget for å komme med tilrådninger for reduksjoner i overføringene med 5 milliarder kroner på årsbasis, i forhold til uendret regelverk [45] [2]. Forslagene ble i noen grad fulgt opp i budsjettet for 1994, med en rekke innsparinger i overføringsordningene.

De siste årene har norsk økonomi på flere områder hatt en positiv utvikling. Etter det kraftige tilbakeslaget i siste halvdel av 1980-årene ble bunnen nådd i 1989-1990. Deretter har bruttonasjonalproduktet i Fastlands-Norge vist sammenhengende vekst. Den sterke veksten i 1994-1995 var fordelt på mange og ulike næringer. Fiske og fiskeoppdrett, treforedling, innenlandsk samferdsel, bygge- og anleggsvirksomhet, kjemisk-teknisk industri og store deler av verkstedindustrien hadde kraftig produksjonsvekst. Tjenesteproduksjon har derimot stått for en forholdsvis liten del av veksten i denne oppgangskonjunkturen. Dette i motsetning til den forrige oppgangen i 1984-1987, da veksten i privat tjenesteproduksjon var kraftigere enn veksten i industriproduksjonen.

Konjunkturomslaget kom tidligere og ble mer langvarig, mens oppgangen har vært kraftigere enn i de fleste av OECD-landene. Pris- og lønnsveksten har siden

44. NOU 1992:26 «En nasjonal strategi for økt sysselsetting i 1990-årene».
45. NOU 1993:11 «Mindre til overføringer - mer sysselsetting».

1989 i hovedtrekk vært lavere enn gjennomsnittet for Norges viktigste handelspartnere. Driftsbalansen overfor utlandet er snudd fra et underskudd på 33 milliarder kroner i 1986 til store overskudd siden 1990. Ved utgangen av 1995 hadde Norge kommet i en posisjon med netto fordringer overfor utlandet, for første gang siden 1946 [46] [3].

Sysselsettingen økte, i følge Statistisk sentralbyrås arbeidskraftundersøkelse (AKU), med 112 000 personer fra 2. kvartal 1994 til 2. kvartal 1996. Regnet etter normalårsverk var økningen i 1994 og 1995 på til sammen 54 000 [47] [4]. En betydelig del av de som ble sysselsatt, er personer som tidligere stod utenfor arbeidsstyrken. Nedgangen i ledigheten har derfor vært vesentlig mindre enn veksten i sysselsettingen. Målt ved definisjonen i arbeidskraftundersøkelsen var det sesongjusterte ledighetsnivået i 2. kvartal 1996 4,3 prosent av arbeidsstyrken. Dette var en nedgang på 1,1 prosentenheter i forhold til gjennomsnittet fra 1994. Sysselsettingsutvalget satte opp en reduksjon av den faktiske ledigheten ned mot likevektsledigheten, som et ambisiøst mål for politikken i 1990-årene. På usikkert grunnlag anslo sysselsettingsutvalget likevektsledigheten til i størrelsesorden 3-3 1/2 prosent av arbeidsstyrken ved inngangen til 1990-årene.

Gjennom Sysselsettingsutvalget og Solidaritetsalternativet har den kostnadsmessige konkurranseevnen fått en sentral betydning i arbeidet med å nå målene for den økonomiske politikken. Styrking av den kostnadsmessige konkurranseevnen har vært målt ved indikatoren *relative lønnskostnader pr. produsert enhet* (RLPE). Denne indikatoren måler utviklingen i relative lønnskostnader for industrien korrigert for utvikling i valutakurs og relativ produktivitetsvekst. Andre faktorer som virker inn på konkurranseevnen vil imidlertid ikke bli ivaretatt. Bruk av RLPE som indikator gir et bilde av forbedring i industriens konkurranseevne over perioden 1989-1993, men svekkelse i 1994-1995. I tillegg til moderat lønnsvekst over flere år, bidro et effektivt fall i kronekursen og nedsettelse av arbeidsgiveravgiften til forbedringen. En betydelig svakere produktivitetsutvikling enn hos våre handelspartnere medførte at forbedringen ikke ble større, og bidro sammen med en styrking av kronekursen i 1995 til at den kostnadsmessige konkurranseevnen er noe svekket i forhold til i 1988. I forhold til perioden 1980-1988, hvor RLPE ble svekket med litt over 14 prosent, framstår utviklingen over de siste årene likevel som positiv.

Ut fra en isolert vurdering av RLPE kan det synes lite realistisk å nå sysselsettingsutvalgets anbefaling om en styrking av den kostnadsmessige konkurranseevnen med 10 prosent over perioden 1993-1997. Utviklingen de siste årene gir imidlertid grunn til å stille spørsmål ved om RLPE som indikator på en god måte reflekterer konkurranseevnen i norsk fastlandsøkonomi. Det er først og fremst en svakere anslått produktivitetsutvikling enn hos våre handelspartnere som slår negativt ut i RLPE-tallene. Siden 1970 har svekkelsen av relativ produktivitet i norsk industri vært om lag 25 prosent. Det er vanskelig å forstå hvorfor industrien i Norge skulle ha hatt en så mye svakere produktivitetsutvikling enn i de viktigste handelspartnere, blant annet sett i lys av den raske og tiltakende spredningen av ny teknologi mellom land.

Sammenlikning av produktivitetsendringer mellom land byr på problemer, som gjør at det er betydelig usikkerhet knyttet til RLPE som indikator for konkurranseevne. Usikkerheten har i hovedsak sammenheng med tre forhold:

1. Metodiske problemer knyttet til målingen av produktivitet. Særlig gjelder dette

46. Vurderingen av Norges finansielle posisjon overfor utlandet bygger på bestemte forutsetninger. Her er brukt finanstellingen for pålydende verdier i 1993, med tillegg av driftsbalanseendringer for de etterfølgende år. For 1993 var imidlertid netto gjeld regnet i markedsverdier om lag 50 milliarder kroner større enn pålydende verdi.

47. Statistisk sentralbyrå: «Økonomiske analyser 4/96», foreløpige nasjonalregnskapstall.

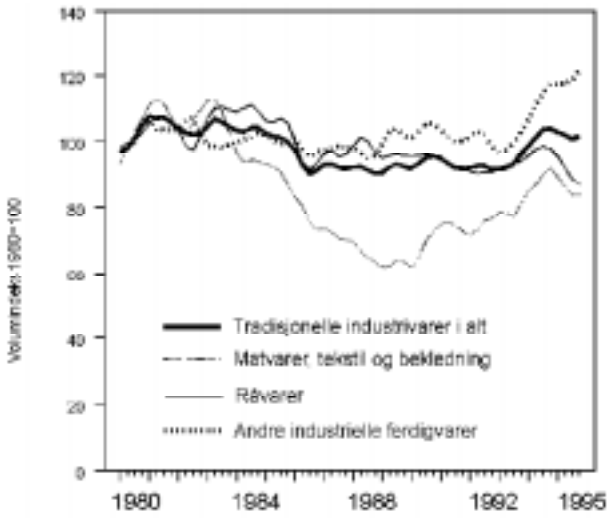
for beregning av bruttoprodukt (verdiskaping) i faste priser på grunnlag av nokså usikker dekomponering av verditall for bruttoproduksjon og vareiinnsats i pris- og volumvekst.

2. Gjennomsnittlig produktivitet i industrien kan gi et misvisende bilde dersom en ønsker å sammenlikne produktivitetsutviklingen mellom land som har store forskjeller i industristrukturen.
3. Tallene blir påvirket av kortsiktige konjunkturelle svingninger, som kan gi et feil bilde av de underliggende tendensene.

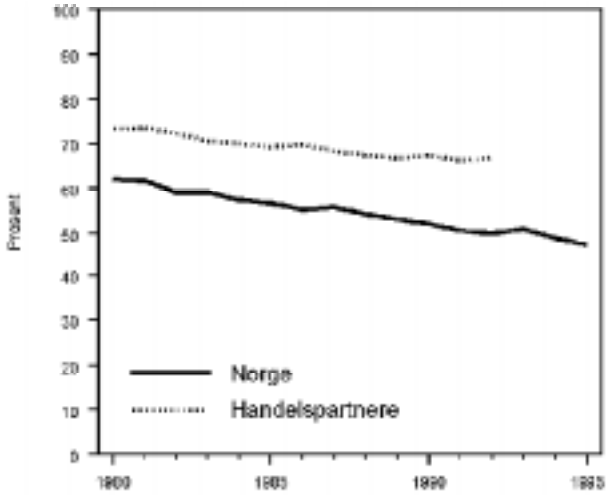
For en nærmere diskusjon av beregningen av industriens produktivitet og kostnadsmessige konkurranseevne vises det til Vedlegg 4 i NOU 1996: 4 «Om grunnlaget for inntektsoppgjørene 1996».

Andre indikatorer gir et bilde av en styrket konkurranseevne de siste årene. Figur 6.2 viser utviklingen i eksportmarkedsandeler for tradisjonelle industrivarer, som har vært økende fra 1993. Det store fallet i eksportmarkedsandeler fra perioden 1984-1987 er nå hentet inn. Figur 6.3 viser utviklingen i markedsandeler innenlands, for ferdigvarer produsert i Norge og for et gjennomsnitt av de viktigste handelspartnerne. Markedsandelen innenlands har alltid vært lavere i Norge enn for handelspartnerne. Dette kan forklares med forskjeller i næringsstrukturen, og med at det norske markedet er vesentlig mindre enn gjennomsnittet av markedene i de land vi handler med. Med den økende internasjonale handelen har markedsandelene for innenlandske ferdigvarer blitt redusert i alle land. Det er imidlertid en svak tendens til at ferdigvareindustrien i Norge har tapt markedsandeler raskere enn i andre land.

Når en ser bort fra produktivitetstallene er den kostnadsmessige konkurranseevnen vesentlig forbedret de siste årene. Lønnskostnadsveksten i industrien, korrigert for endringer i valutakurs, har vært 9,5 prosent lavere enn for de viktigste handelspartnerne over perioden 1988-1995. Men bare 2,5 prosent er vunnet i målperioden som Sysselsettingsutvalget satte opp. Lønnsveksten hos Norges handelspartnere har kommet ned på et lavt nivå i forhold til hva den var i begynnelsen av 1990-årene, og det begrenser utsiktene til ytterligere forbedring av konkurranseevnen gjennom lønnsmoderasjon.



Figur 6.2 Utviklingen i markedsandeler for norsk eksport av tradisjonelle industrivarer
Kilde: Statistisk Sentralbyrå



Figur 6.3 Utviklingen i markedsandeler innenlands for norsk industri og for handelspartnere [1])

1. Ferdigvarer. Nivåtallene for Norge og handelspartnerne er ikke direkte sammenliknbare p.g.a. forskjell i definisjonen av ferdigvarer.

Kilde: Statistisk Sentralbyrå og Finansdepartementet

Myndighetene har siden 1992 bidratt til den lave kostnadsveksten med å fjerne eller nedsette flere avgifter for næringslivet eller deler av næringslivet. Dersom bedriftene klarer å nyttiggjøre seg kostnadsbesparelsen i tiltak som øker produktiviteten i forhold til deres konkurrenter, kan avgiftslettelsene bidra til å styrke veksten på varig basis.

Vekstimpulsene fra petroleumsvirksomheten bidro til oppgangen i norsk fastlandsøkonomi i første halvdel av 1990-tallet. I årene framover vil ventlig disse avta. Etterspørselen fra investeringene i petroleumssektoren er allerede kommet ned på et lavere nivå. Over perioden 1991-1993 var det en kraftig økning, mens brutto feltinvesteringer, som står for det meste av investeringsetterspørselen som retter seg mot fastlandsbasert næringsliv, ble redusert med til sammen om lag 20 prosent i 1994-1995.

Mye trekker i retning av at oppgangen i norsk økonomi i første halvdel av 1990-årene har vært basert på faktorer som gir grunnlag for en varig styrking av verdiskapingen. Pris- og kostnadsveksten har vært lavere enn hos de viktigste handelspartnerne. Arbeidsledigheten har blitt redusert uten at det hittil har oppstått alvorlige presstendenser eller flaskehalser i økonomien. Det har vært en balansert vekst både i eksportnæringer og produksjon for det norske markedet. En betydelig del av veksten har kommet i bransjer som kjemisk-teknisk industri og mange deler av verkstedindustrien, som kan indikere at ny kunnskapsbasert produksjon er i ferd med å gjøre seg gjeldende. *Bredden i oppgangen kan tyde på at det skjer en betydelig grad av omstilling og nyskaping i næringslivet.*

6.1.2 Utsiktene for norsk økonomi framover

Hensikten med å drøfte norsk økonomi i årene framover er i første rekke å avdekke utviklingstrekk som er viktige for de hovedvalg en står overfor i utformingen av næringspolitikken og på andre politikkområder. Utvalget har derimot ikke tatt sikte på å lage detaljerte prognoser eller markedsvurderinger.

Tidsperspektivet for drøftingene er viktig. Mange beslutninger vil ha konsekvenser for næringsutviklingen først på lang sikt, og påvirkning av utviklingstrekk lang fram i tid kan kreve avgjørelser i dag. For eksempel tar det lang tid før dagens endringer i grunnutdanningen gir seg utslag i næringslivets kompetansetilgang. Pensjonsrettigheter som opptjenes i dag vil ha konsekvenser for inntektsfordeling og offentlige finanser langt inn i neste århundre. Nedgangen i petroleumsinntektene vil sannsynligvis begynne først noe inn i neste århundre, men har stor betydning for om dagens budsjettpolitikk vil være forsvarlig på lang sikt. Blant annet av nevnte årsaker, mener utvalget det er viktig å legge et langsiktig økonomisk perspektiv til grunn for vurderingen av norsk næringsliv og næringspolitikk.

For mange av de beslutninger som bør tas de nærmeste årene, synes det interessant å føre en del utviklingstrekk så lang fram i tid som mot 2030. Slike fremskrivninger er å betrakte som illustrasjoner basert på videreføring av kjente utviklingstrekk, men sier lite om hva som ellers vil kunne skje av betydning for den økonomiske utviklingen. I denne sammenheng må en ikke glemme at norsk økonomi og samfunnsliv har endret seg betydelig de foregående 35 årene. Drivkrefter som siden har vært viktige for utviklingen av norsk økonomi var ikke forutsett rundt 1960, blant annet funnet av petroleumsressurser på norsk sokkel få år senere, og i hvor stor grad kvinnene skulle gå inn i arbeidslivet i 1970-årene. Det er ingen grunn til å anta at det er mindre usikkerhet knyttet til hvordan økonomien og andre samfunnsforhold vil utvikle seg framover, sett fra dagens ståsted. Usikkerhet bør også være et viktig moment i vurderingen av alternative politikkutforminger. Erkjennelse av usikkerhet bør imidlertid ikke hindre at dagens kjente kunnskap sammenstilles og brukes som beslutningsgrunnlag.

6.1.2.1 Forhold som påvirker verdiskapingen på lang sikt

Total produksjon på lang sikt avhenger av tilgang på arbeidskraft, kapital og naturressurser, av hvordan ny teknologi utvikles og, ikke minst, evnen til å utnytte disse ressursene og den tilgjengelige teknologien. Teknologisk framgang, eller produktivitetsforbedringer, dreier seg i stadig større grad om utvikling av ny kompetanse og bedre anvendelser av kompetansen. Samspillet av innsatsfaktorer, eller hvor godt markedene fungerer, vil også påvirke den samlede verdiskapingen.

Utviklingen i *befolkningens størrelse og sammensetning* har betydning for størrelsen på den potensielle arbeidsstyrken. I tabell 6.2 er det vist en sannsynlig utvikling i arbeidsstyrken, hvor det såkalte mellomalternativet (M1) i Statistisk sentralbyrås befolkningsframskriving fra 1993 lagt til grunn. [48] [5] Ifølge denne befolkningsframskrivningen vil Norges totale befolkning vokse stadig saktere. De tre første tiårene av neste århundre er veksten gjennomsnittlig 0,4 prosent årlig. Dette innebærer en samlet vekst i Norges befolkning på 16 prosent fra 1995 til 2030. Befolkningen i yrkesaktiv alder vokser samlet sett noe mindre, og anslås å ligge 14 prosent høyere i slutten av framskrivningsperioden enn i 1995.

48. St.meld. nr. 35 (1994-95) Velferdsmeldingen, Tabell 3.1.

Tabell 6.2: Yrkesbefolkning, arbeidsstyrke (1000 personer) og timeverk.

	1995	2001	2010	2030
Personer 16-74 år	3 140	3 195	3 404	3 578
Arbeidsstyrke	2 186	2 299	2 420	2 452
Timeverk, mill.	2 981	3 145	3 235	3 228

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet

Tilgangen på arbeidskraft bestemmes dessuten av forutsetninger om yrkesfrekvensene i ulike aldersgrupper, arbeidsledighet og den gjennomsnittlige arbeidstiden i de ulike gruppene av sysselsatte. Yrkesfrekvensene er forutsatt å stige moderat for kvinner og ungdom fram til 2010, og deretter å være konstante for alle grupper. Forutsetningene om endringene i befolkningens sammensetning og yrkesfrekvens, medfører at *arbeidsstyrken vil øke med mer enn 200 000 personer fram til 2010* . Veksttakten i arbeidsstyrken er likevel betydelig lavere enn hva den var i første halvdel av 1990-årene. Derimot vil veksten i utførte timeverk fra i dag til 2010 være den lengste og kraftigste siden en fikk timeverksregistrering i 1962. Etter 2010 vil arbeidsstyrken vokse svært sakte og antall timeverk være om lag uendret.

Mye tyder på at tilgangen på økonomisk interessante *naturressurser* vil vokse svakere fram til 2030 enn i perioden fra 1960 og fram til i dag. Store deler av norsk sokkel er nå kartlagt når det gjelder petroleumsressurser, og det regnes som mindre sannsynlig at det gjøres nye funn av store petroleumsfelt. Ny teknologi kan imidlertid tenkes å øke utvinningen mer enn forventet fra felt som allerede er undersøkt eller i produksjon. Vannkraftpotensialet er for en stor del utbygd, og til viktige deler av det resterende potensialet er det knyttet omfattende verneinteresser. Teknologisk utvikling kan imidlertid gi nye muligheter til å øke produksjonen fra eksisterende vannkraftanlegg, og endrede rammebetingelser i de nordiske og europeiske kraftmarkedene kan gi nye muligheter til å øke verdiskapingen av de norske vannkraftressursene.

Norge hadde fram til slutten av 1980-årene en sterkere vekst i *realkapitalen* enn andre land, og samtidig en lavere avkastning på realinvesteringene. Omleggingen av skattesystemet i 1992 hevet kravet til avkastning på realkapital i næringslivet. I samme retning trekker deregulering av kapitalmarkedene og økt internasjonal kapitalmobilitet. Med et høyere avkastningskrav til realinvesteringer vil konsum og finansinvesteringer (som må være i utlandet, for Norge sett samlet) framstå som mer attraktivt. Et høyere krav til avkastning tilsier at det i årene fremover vil bli en svakere vekst i realkapitalen enn hva som har vært vanlig i Norge i etterkrigstiden.

I tillegg til mengden av innsatsfaktorer, avhenger den økonomiske veksten av hvordan innsatsfaktorene brukes, dvs. forbedringer i produktiviteten. Anvendelse av ny teknologi kan forklare en del av, men langt fra hele produktivitetsveksten. Andre faktorer som gir økt produktivitet er mer effektiv ressursbruk og bedre organisering av produksjon, markedsføring og salg. Med redusert tilvekst av økonomisk interessante naturressurser, skjerpede miljøhensyn, svakere vekst i realkapitalen og, etter 2010, uendret arbeidsinnsats, *må en større del av veksten enn før komme fra forbedring i produktiviteten* .

Total faktorproduktivitet gir uttrykk for den veksten i produksjonen som ikke skyldes økt innsats av arbeidskraft og kapital. For Fastlands-Norge var det en fallende tendens i total faktorproduktivitet gjennom 1970- og 1980-årene. Noe av denne utviklingen skyldes en relativ overgang fra industri- til tjenesteproduksjon

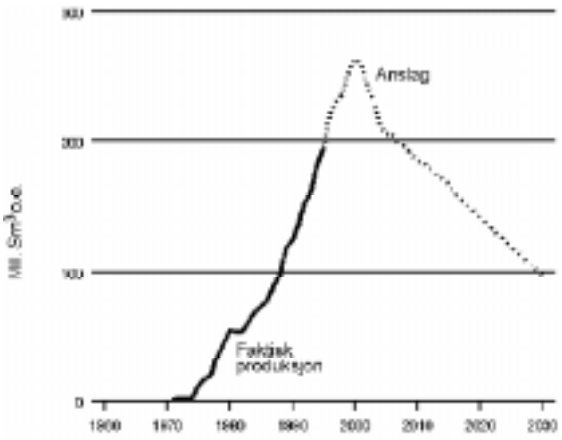
med generelt lavere produktivitetsvekst, som til dels kan være reell og til dels skyldes de betydelige måleproblemene knyttet til tjenesteproduksjon. Men også innen de enkelte tjeneste- og vareproduserende sektorer har det vært en tendens til lavere vekst i faktorproduktiviteten. Under forutsetninger om redusert vekst i faktortilgangen kan økt verdiskaping ikke oppnås uten at trenden i retning av redusert vekst i total faktorproduktivitet i hvert fall bremser opp, og heller snus til økt produktivitetsvekst. Produktivitetsforbedringer må her forstås i vid forstand, omfatte alle deler av produksjons- og salgsapparatet i næringslivet, og inkludere nye måter å organisere og drive næringsvirksomhet. Om det er mulig å få til en *økt produktivitetsvekst er avgjørende for hvor stor veksten i økonomien kan bli i årene framover.*

6.1.2.2 Forusetninger for framskrivning av den økonomiske utviklingen på lang sikt

For å illustrere mulige utviklingstrekk framover i norsk økonomi, er det blitt gjennomført langsiktige makroøkonomiske beregninger. De langsiktige beregningene bygger på forutsetninger om norsk økonomis virkemåte og internasjonale rammebetingelser. Forutsetningene bygger på antakelser om langsiktige utviklingstrekk. Disse kan være forskjellig fra dagens situasjon eller anslag på kortere sikt. En del nyere utviklingstrekk er ikke reflektert i modellen, blant annet utviklingen i retning av mer omfattende kraftutveksling med andre land. Her gjengis noen sentrale forutsetninger:

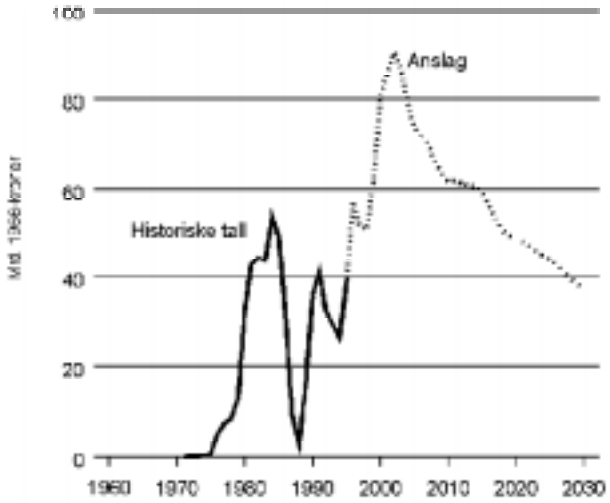
- *Internasjonal utvikling* . Veksten hos de viktigste handelspartnere er av betydning for utviklingen i en så åpen økonomi som den norske. For perioden fram til århundreskiftet legges det til grunn en BNP-vekst hos handelspartnerne på om lag 2 3/4 prosent pr. år i gjennomsnitt. Utover i neste århundre antas det at Norges viktigste handelspartnere vil få en gradvis reduksjon i veksten ned mot 1 3/4 prosent pr. år i slutten av framskrivningsperioden. En begrunnelse for fallende vekstrater er at yrkesbefolkningen i de fleste deler av verden ventes å vokse stadig saktere. En annen grunn er at prosentvis vekst i BNP pr. innbygger i OECD-området ventes å avta noe etter hvert som BNP-nivået blir høyere og tjenesteproduksjon blir stadig mer dominerende.
- Det er som en beregningsteknisk forutsetning lagt til grunn at *ledighetsnivået* reduseres til om lag 3 1/2 prosent fram til århundreskiftet, og deretter holder seg konstant. Videre er det lagt til grunn at den historiske trenden med redusert arbeidstid dempes, ved at gjennomsnittlig arbeidstid reduseres med 1/4 prosent årlig fram til 2015, for deretter å holde seg konstant. Samlet sett innebærer forutsetningene om befolkningsutvikling, yrkesfrekvenser, arbeidsledighet og arbeidstid at totalt *antall timeverk* vokser med mer enn 0,5 prosent årlig fram til 2010, og deretter er tilnærmet stabilt. Se tabell 6.2.
- Utviklingen i petroleumsmarkedene er særlig usikker, og har samtidig stor betydning for norsk økonomi. Derfor vil forutsetninger om utviklingen i petroleumssektoren være av sentral betydning for modellresultatene. I særlig grad gjelder dette forutsetningene om oljeprisen. I referansebanen er det forutsatt en konstant *realpris på råolje* på 105 1996-kroner pr. fat fra 1996 til 2001, mens det for resten av perioden legges til grunn en konstant realpris på 115 1996-kroner pr. fat. I 1995 utgjorde samlet *produksjon av olje og gass* på norsk sokkel 193,4 millioner Sm ^{3}oe. Av dette var om lag 20 prosent gass. Figur 6.4 viser utviklingen i den samlede petroleumsproduksjonen, og produksjonsanslag fram til 2030 som ligger til grunn for beregningene. Produksjon fra felt/funn under vurdering og fra nye funn inngår i anslaget. Gassandelen ventes å øke til 24 prosent i 2000 og 42 prosent i 2010. Det er forutsatt at utvinningen av råolje øker

kraftig til 2000, og deretter reduseres gradvis. Utvinningen av naturgass er forutsatt å være konstant på om lag 70 millioner Sm ^{3}oe pr. år fra 2004.



Figur 6.4 Produksjon av petroleum på norsk sokkel i mill. Sm ^{3}oe.
Kilde: Oljedirektoratet og Nærings- og energidepartementet

Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten, som i 1995 var på 38,5 milliarder kroner, øker ifølge forutsetningene til om lag 90 milliarder 1996-kroner i 2001. Deretter faller kontantstrømmen til om lag 60 milliarder kroner i 2010, og videre til noe under 40 milliarder kroner i 2030. Jf. figur 6.5. Figur 8.2 illustrerer statens netto kontantstrøm med alternative forutsetninger om pris på råolje og naturgass fra 2001.



Figur 6.5 Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten i milliarder 1996-kroner
Kilde: Oljedirektoratet, Nærings- og energidepartementet og Finansdepartementet

Investeringene i petroleumssektoren har stor betydning for aktivitetsnivået i fastlandsøkonomien. Det er lagt til grunn en betydelig nedgang i petroleumsin-

vesteringene fra rundt århundreskiftet, jf. *"Petroleumsvirksomhetens plass i norsk økonomi"* i avsnitt 6.3..

– Det er forutsatt at veksten i *kraftforbruket* i det alt vesentlige dekkes fra ny vannkraft, som utbygges til stigende kostnader. Selv om innenlandsk energiforbruk i beregningene samlet sett vokser moderat, framkommer det en relativt betydelig realprisøkning på elektrisk kraft. Det er rent beregningsteknisk lagt til grunn at kraftkrevende industri viderefører forbruket med dagens nivå på om lag 30 TWh/år, og at denne industrien heller ikke blir omfattet av økningen i kraftprisene. Videre er det forutsatt at det er begrensede muligheter for handel med elektrisk kraft, og at prisene på elektrisitet dermed blir bestemt innenlands.
– For næringene i Fastlands-Norge sett under ett er det lagt til grunn en *årlig vekst i total faktorproduktivitet på om lag 1 prosent* i gjennomsnitt for perioden fram til 2030. Dette er noe høyere enn det årlige gjennomsnittet over de siste 15 årene, men betydelig lavere enn i 1970-årene, jf. tabell 6.3. Forutsetningen om total faktorproduktivitet kan tolkes som at næringslivet i noe større grad evner å ta i bruk ny teknologi og organisere produksjonen på en bedre måte enn hva som har vært tilfelle gjennom den siste 15-års perioden. Med en økende andel tjenesteproduksjon i økonomien kan dette være en ambisiøs forutsetning. Tjenesteyting har tidligere hatt en lavere produktivitetsvekst enn vareproduserende næringer.

Tabell 6.3: Utviklingen i produksjon og bruk av produksjonsfaktorer i Fastlands-Norge. Prosentvis årlig volumvekst

	1970-1980*)	1980-1990*)	1988-1995	1992-2010	2010-2030
BNP Fastlands-Norge	3,7	1,6	1,8	2,4	1,6
Timeverk	0,21	-0,07	-0,50	0,57	-0,01
Realkapital	4,7	3,5	2,2	2,6	1,7
Total faktorproduktivitet	2,0	0,5	0,7	1,2	1,0

a)Tall etter gamle definisjoner i Nasjonalregnskapet. Tallene for BNP-vekst og for økningen i bruk av realkapital er for årene fra 1992 til 2030 beregnet i modellen, og gjelder referansealternativet. Tallene for endring i totalt antall utførte timeverk og økningen i total faktorproduktivitet for den samme perioden er lagt inn som forutsetninger i beregningene. Total faktorproduktivitet er den del av veksten i BNP for Fastlands-Norge som ikke kan føres tilbake til økt bruk av arbeidskraft og realkapital.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

– Energiforbruket pr. produsert enhet er forutsatt å bli 1 prosent lavere pr. år. Dette er om lag i størrelse med energieffektiviseringen som er oppnådd de senere år.
– Det legges til grunn et krav om at *offentlige budsjetter* - vurdert over en lengre periode - må gå i balanse. Dette betyr at offentlige budsjetter følger et forløp som er forsvarlig i lys av tidsforløpet for blant annet pensjonsutbetalinger og petroleumsinntekter. Ved slutten av beregningsperioden skal offentlig forvaltning være i en finansiell situasjon som er opprettholdbar. Videre legges det til grunn at det er begrenset rom for å øke *skattenivået* . Begrunnelsen for dette er dels at Norge allerede har et høyt skattenivå i forhold til andre sammenliknbare land, og dels at økt integrasjon i vid forstand øker både legale og praktiske muligheter for skatteflukt fra Norge. Men også andre land i OECD-området vil

stå overfor et fiskalt press som følge av økende pensjonsutgifter. Det er lagt til grunn at behovet for å finansiere økte pensjonsutbetalinger på lengre sikt vil gi en viss økning i personskattene i OECD-landene, inklusive Norge. Denne antakelsen er beregningsteknisk illustrert med en økning i den gjennomsnittlige personbeskatningen med 3 prosentenheter fra 2010.

– Veksten i *stønadene* til husholdningene følger i stor grad av regelverket for trygdeordningene og av utviklingen i befolkningen. Det legges til grunn at grunnbeløpet i Folketrygden (G) reguleres i takt med årslønnsutviklingen, og at dagens regelverk videreføres. Et viktig trekk ved utviklingen er at utgiftene til alders- og uførepensjoner reelt sett vil vokse betydelig fra rundt 2015. Årsaken er til dels vekst i antallet pensjonister og til dels økte utbetalinger pr. pensjonist.
– Det er lagt til grunn omtrent uendret nivå i realverdi for *næringsstøtten* fra 1996 og ut beregningsperioden.
– *Miljøpolitikken* er forutsatt basert på en videreføring av vedtatte virkemidler.

6.1.2.3 Referansealternativet

Referansealternativet illustrerer et utviklingsforløp med en forholdsvis jevn utvikling i offentlig og privat konsum over tid, i lys av blant annet profilen for uttapping av petroleumssressurser og utviklingen i pensjonsutgifter. Gjennom perioden fra 1994 til 2010 er det lagt opp til at veksten i Norges disponible realinntekt er større enn innenlandsk bruk av varer og tjenester (konsum og bruttoinvesteringer). Det betyr at offentlig og privat sektor, samlet sett i denne perioden vil bygge opp fordringer overfor utlandet. Økningen i nettofordringer overfor utlandet fram til 2010 henger sammen med at uttapping av olje- og gassressursene er særlig stor i denne perioden. Oppbyggingen av fordringer på utlandet i en periode må således ses som sparing med sikte på å møte de utfordringer Norge deretter vil stå overfor, med reduserte vekstimpulser i økonomien og avtakende inntekter til staten fra petroleumsvirksomheten, sammen med voksende utgifter til alders- og uførepensjon. Velferdsutfordringene står dermed sentralt i referansealternativet. Utviklingen i petroleumsinntekter og pensjoner basert på referansealternativet, men med en høyere og lavere oljepris fra 2001, er illustrert i figur 8.2.

Ut fra de forutsetningene som er lagt til grunn for petroleumsvirksomheten vil norsk økonomi i perioden fram til 2010 være preget av høye oljeinntekter. Det er imidlertid stor usikkerhet knyttet til oljeinntektene, særlig til forutsetningene om oljeprisutviklingen. Fram til omkring 2010 forventes forsørgelsesbyrden, dvs. forholdet mellom antall pensjonister og antall yrkesaktive, å ligge noenlunde konstant på dagens nivå. Samlet sett bidrar dette til en gunstig statsfinansiell situasjon i denne perioden. Etter 2010 ventes imidlertid de statsfinansielle utfordringene å tilta. Petroleumsinntektene får gradvis mindre betydning, samtidig som antallet alderspensjonister vokser kraftig i forhold til antall yrkesaktive. Referansealternativet illusterer et forløp med en forholdsvis forsiktig bruk av petroleumsinntektene innenlands, som tar hensyn til de langsiktige utfordringene og den betydelige usikkerheten som knytter seg til petroleumsinntektene på kort og lang sikt. Beregningene illustrerer det samlede resultatet av mange forutsetninger som hver for seg trekker i retning av moderat vekst i norsk økonomi på lang sikt - avtakende vekst hos de viktigste handelspartnerne, svak vekst i arbeidsstyrken etter 2010, nedgang i petroleumsvirksomheten, avtakende vekstimpulser fra andre råvarebaserte næringer og moderat vekst i total faktorproduktivitet. Fram til 2010 er veksten likevel forholdsvis høy, pga. betydelig vekst i arbeidsstyrken og forutsetninger om fortsatt nedgang i arbeidsledigheten.

Bruttonasjonalproduktet for Fastlands-Norge anslås å øke med nær 2 1/2 prosent pr. år fram til 2010, og veksten avtar deretter til om lag 1 1/2 prosent pr. år fram til 2030, jf. tabell 6.4. Til sammenligning var den årlige veksten i 1970-årene på 3,7 prosent og i 1980-årene på 1,6 prosent.

Med de forutsetninger som er lagt inn om energimarkedene og effektivisering av energibruken, medfører veksten i økonomien at kategori II av Samlet Plan må åpnes for utbygging. Det kan ikke utelukkes at en såpass rask utbygging av gjenværende vannkraftpotensiale, kommer i konflikt med vurderinger av hva som er en skånsom utnytting av vassdragsressursene. Gasskraft vil alternativt medføre økte CO_2-utslipp i forhold til referansealternativet, og lønnsomhet vil avhenge av om det eventuelt pålegges CO_2-avgift. For en nærmere drøfting av miljømessige konsekvenser vises det til NOU 1996: 9 «Grønne skatter - en politikk for bedre miljø og høy sysselsetting». [49] [6]

Tabell 6.4: Utviklingen i noen makroøkonomiske hovedstørrelser. Nivå i 1992 i milliarder kroner og prosentvis årlig realvekst

	1970-1980[1])	1980-1990[1])	1988-1995	Nivå 1992	1992-2010	2010-2030
Disponibel realinntekt for Norge	4,0	1,3	2,6	652,1	2,8	1,4
Bruttonasjonalprodukt	4,7	2,5	2,9	784,3	2,2	1,3
Fastlands-Norge	3,7	1,6	1,8	664,2	2,4	1,6
Privat konsum	3,6	1,8	1,8	395,0	3,1	2,1
Offentlig konsum	5,3	3,2	2,7	172,9	1,3	1,2
Bruttoinvesteringer i realkapital i Fastlands-Norge	5,3	-0,8	-0,4	*106,0*	2,4	1,1
Reallønn pr. timeverk[2]) (kroner)	3,4	1,0	1,2	127,0	1,8	1,7

1) Tall etter gamle definisjoner i Nasjonalregnskapet
2) Pr. årsverk 1970-1980 og 1988-1995

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

I perioden fram til århundreskiftet er lønnsveksten lavere enn det som kan beregnes ved hjelp av historiske årsakssammenhenger i mellomlangsiktige modeller. En moderat reallønnsvekst, som likevel er høyere enn i 1980-årene, er nødvendig for å oppnå forutsetningen om fortsatt nedgang i arbeidsledigheten. En forbedret konkurranseevne fram til 2000 er med på å forklare den forholdsvis sterke veksten i begynnelsen av beregningsperioden. Dette resultatet kan forstås slik at en *lykkes med en strategi i tråd med Solidaritetsalternativet* , og at lønnsveksten holdes lavere enn hos handelspartnerne. Det er imidlertid en viss risiko for at den konjunkturoppgangen norsk økonomi er inne kan lede til tiltakende lønns- og prispress, jevnfør de forholdsvis høye lønnstilleggene ved tariffoppgjørene våren 1996. Dersom lønnsveksten skulle ta seg markert opp, vil dette kunne gi en sterkere forbruksdrevet oppgang i økonomien på kort og mellomlang sikt enn den balanserte utviklingen som er lagt til grunn for beregningene. I så fall vil grunnlaget for videre vekst

49. Referansebanen i MSG-beregningene er identiske for begge utredningene. Derimot er det presentert forskjellige virkningsberegninger, og lagt vekt på ulike deler av resultatene i drøftingene.

i eksporten og investeringene i den konkurranseutsatte delen av næringslivet bli svekket.

Nivået på kapitalavkastningen i næringslivet i Fastlands-Norge har historisk ligget en god del lavere enn i utlandet. Større kapitalmobilitet mellom land og omleggingen av skattesystemet i 1992, har hevet kravet til avkastningen på realkapital i norsk næringsliv betydelig. Det er i framskrivningene lagt til grunn et langsiktig avkastningskrav som er i størrelseorden med den gjennomsnittlige avkastningen på realkapital i industrien over det siste tiåret. Framskrivningene indikerer at et slikt avkastningskrav vil bidra til en utflating eller svak reduksjon i kapitalintensiteten i norsk industriproduksjon. En mulig tolkning er at veksten i norsk industri framover i større grad vil komme i relativt lite kapitalintensiv virksomhet. En annen tolkning er at en relativt større del av investeringene i årene framover kommer i immateriell kapital, blant annet kompetanse, markedsføring, salgskanaler og «good-will», som ikke regnes som investeringer etter nasjonalregnskapets definisjoner.

Avkastningskravet i framskrivningene ligger noe lavere en den gjennomsnittlige avkastningsraten i næringsvirksomhet i sammenliknbare europeiske land. Med en stor grad av kapitalmobilitet mellom land er det mulig at avkastningskravet vil bli høyere enn forutsatt i beregningene, og at resultatene derfor overvurderer investeringene i realkapital. I så fall vil det være nødvendig med høyere total faktorproduktivitet for å oppnå den samme produksjonsveksten som i referansealternativet. Virkningsberegninger med en høyere total faktorproduktivitet (men samme avkastningskrav) illustrerer dette, jf. *"Virkninger av høyere produktivitetsvekst"* i avsnitt 6.1.2.4..

De utviklingstrekkene som er beskrevet vil ha betydning for næringsstrukturen på lang sikt. Mulige konsekvenser er illustrert med fordeling av verdiskaping (bruttoprodukt) og sysselsetting etter næring i tabell 6.5.

Tabell 6.5: Bruttoprodukt (verdiskaping) og sysselsetting etter næring. Prosentvis fordeling

	Verdiandel av BNP			Andel av utførte timeverk		
	1992	2010	2030	1992	2010	2030
I alt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Næringsvirksomhet	75,8	73,1	68,5	73,3	72,3	67,0
Oljeutvinning og rørtransport	12,9	9,1	3,0	1,0	0,6	0,3
Utenriks sjøfart og oljeboring	2,4	2,8	2,4	3,1	2,5	2,4
Næringsvirksomhet, Fastlands-Norge	60,5	61,2	63,1	69,3	69,2	64,2
Primærnæringer	2,6	2,0	1,1	7,5	4,5	1,8
Industri[1])	11,5	11,2	8,7	15,0	14,6	10,3
Elektrisitetsforsyning	2,8	3,3	3,4	1,0	1,0	1,0
Bygge- og anleggsvirksomhet	3,6	3,7	3,8	5,9	6,4	6,2
Annen næringsvirksomhet[2])	40,0	41,0	46,1	39,8	42,7	45,0
Offentlig forvaltningsvirksomhet	16,4	17,0	21,0	26,7	27,7	33,0
Korreksjonsposter	7,8	9,9	10,6	0	0	0
Av dette:						
Fastlands-Norge	76,9	78,2	84,1	96,0	96,9	97,3
Vareproduserende næringer	20,5	20,2	17,0	29,4	26,5	19,2

Tabell 6.5: Bruttoprodukt (verdiskaping) og sysselsetting etter næring. Prosentvis fordeling

Tjenesteytende næringer	40,0	41,0	46,1	39,8	42,7	45,0

1) Inklusiv bergverksdrift
2) Varehandel, hotell- og restaurantvirksomhet, samferdsel (unntatt utenriks sjøfart), bank- og forsikringsvirksomhet, boligtjenester og annen privat tjenesteproduksjon.

For å tilfredsstille krav til driftsbalansen må *de næringene som i framtiden produserer internasjonale byttevarer, ikke nødvendigvis industrivarer,* samlet sett få en betydelig vekst etter hvert som petroleumsinntektene avtar. Resultatene avhenger av sammenhenger i modellen som er beregnet ut fra historiske data. Det innebærer at et eksportbehov i hovedsak må fylles med industrivarer. I framtiden kan det tenkes at andre produkter i større grad byttes internasjonalt, noe som i så fall muliggjør økt vekst i disse næringene. Det må i hovedsak være tjenesteytende næringer, og veksten i tjenesteproduksjonen kan derfor være undervurdert. I beregningene vokser både industriproduksjonen og annen næringsvirksomhet med om lag 2 1/2 prosent årlig fram til 2010. Deretter avtar veksten i industrien til vel 1 prosent årlig, og i annen næringsvirksomhet til vel 2 prosent.

Når en såvidt moderat industrivekst over perioden 2010-2030 går sammen med krav til utenriksøkonomien, skyldes det at staten i forkant har bygd opp betydelige fordringer overfor utlandet. Behovet for en forsert vekst i andre eksportnæringer vil dermed skyves utover til etter 2030. En kan si at finansinntektene fra plasseringer i utlandet gjør det mulig å «bygge bro» mellom en petroleumsdominert eksport og en ny eksportstruktur etter 2030. Dermed økes tidshorisonten som er tilgjengelig for omstillinger i næringsstrukturen, og behovet reduseres for omstillinger som innebærer en reversering av utviklingen i enkelte sektorer.

Privat tjenesteytende virksomhet får økt betydning gjennom hele framskrivningsperioden, målt både i verdiskaping og sysselsetting. Når befolkningen blir rikere vil erfaringsmessig en større del av forbruket tas ut som etterspørsel etter tjenester. Ut fra sammenhenger beregnet på historiske forbruksdata, skjer det i modellen en slik vridning av etterspørselen etter hvert som innteksnivået øker. Det kan argumenteres for at en større andel eldre i befolkningen også vil trekke i retning av større etterspørsel etter helse-, pleie- og sosialtjenester. Etterspørselsvirkninger av alderssammensetningen i befolkningen er imidlertid ikke bygget inn i modellen. Sammenhengene i modellen er basert på dagens organisering av disse tjenestene, og fanger derfor heller ikke opp mulig endringer i fordelingen av oppgaver mellom offentlig og privat sektor. Med en såpass svak vekst i offentlig konsum som resultatene indikerer, kan det tenkes at økt etterspørsel etter helse- og omsorgstjenester vil gi grunnlag for et økt privat tilbud i årene framover, og det kan derfor være at resultatene undervurderer veksten i privat tjenesteyting.

6.1.2.4 Virkninger av høyere produktivitetsvekst

Av faktorene som bestemmer veksten ligger det nærmest at næringspolitikken kan bidra til å påvirke produktivitetsutviklingen, gjennom tiltak som stimulerer til raskere anvendelse av ny teknologi, bedre organisering av produksjonen eller mer effektiv bruk av innsatsfaktorene. Det ligger allerede en reversering av en langsiktig nedadgående trend for total faktorproduktivitet i referansealternativet. En ytterlige økning av faktorproduktiviteten må derfor betraktes som svært ambisiøst.

Produktivitetsveksten er av avgjørende betydning for det langsiktige vekstpotensialet i økonomien. En har imidlertid svært få holdepunkter for å kunne si noe om framtidens teknologiske utvikling og produktivitetsvekst. Det er først de siste

årene det er utviklet økonomiske modeller som forsøker å forklare teknologiens og annen kunnskaps betydning for økonomisk vekst (såkalt endogen vekstteori). Disse modellene er så langt svært stiliserte, og i liten grad testet mot faktiske data. Pr. i dag er det ikke grunnlag for å bygge faktorer som forklarer teknologisk framgang inn i modeller av den faktiske økonomien. Derimot er det mulig å bruke modellene til å si noe om virkninger i økonomien *gitt at* hastigheten for den teknologisk framgangen endres.

For å belyse mulige virkninger av raskere teknologisk framgang er det forutsatt at *total faktorproduktivitet i næringslivet vokser med 1/2 prosentpoeng pr. år utover veksten i referansealternativet.* Med stadig større internasjonal integrasjon og utveksling av informasjon, er det vanskelig å tenke seg en særnorsk mervekst i produktiviteten over lengre tid. Den høyere produktivitetsveksten er derfor antatt å være internasjonal, slik at realprisene på byttevarer på verdensmarkedet utvikler seg svakere enn de ellers ville gjort. Bytteforholdet overfor utlandet og norsk næringslivs konkurranseevne er forutsatt å forbli om lag uendret.

Tabell 6.6: Virkninger av 1/2 prosent høyere total faktorproduktivitet. Prosent endring av nivå i forhold til referansealternativet.

	2010	2030
Netto disponibel realinntekt for Norge	8,4	21,1
Realkapitalbeholdning	6,1	18,9
Utførte timeverk	0	0
Bruttonasjonalprodukt:		
Alle næringer	8,4	21,6
Industri	15,3	35,4
Privat konsum	8,4	23,5
Offentlig konsum	1,3	0,6
Reallønn pr. timeverk	12,4	25,7

Som følge av den økte produktivitetsveksten vil bruttonasjonalproduktet i dette alternativet være om lag 20 prosent høyere enn i refransealternativet i 2030. Veksten øker mer i industrien enn for øvrige næringer. Dette forklares med at kapital blir relativt billigere enn arbeidskraft, og næringsstrukturen derfor vris i retning av kapitalintensiv produksjon. En annen konsekvens av økt produktivitetsvekst er at den relative betydningen av naturressursbaserte næringer reduseres. For disse næringene er produksjonen enten gitt utenfor modellen (petroleumssektoren) eller utbyttet er avtakende med økende skala (primærnæringer). Virkningen for de naturressursbaserte næringene er at innsatsen av kapital og arbeidskraft reduseres, men i liten grad at produksjonsvolumet økes.

For å opprettholde kravene til utenriksøkonomien må en stor del av ekspansjonen komme i næringer der en produksjonsøkning kan selges på verdensmarkedet. Ut fra de historiske data som modellen er basert på vil dette først og fremst være i industrien. I framtiden kan det tenkes at det i større grad vil være mulig å handle tjenester internasjonalt, og at ekspansjonen derfor i større grad vil komme i tjenesteytende næringer.

Det er forutsatt at den sterkere produktivitetsveksten ikke gjør seg gjeldende i offentlig sektor. Fordi realverdien av både lønninger og pensjoner stiger kraftig, og lønns- og pensjonsutgifter utgjør hoveddelen av de offentlige utgiftene, blir det dermed ikke rom for vekst i offentlig konsum. For offentlig produksjon av privatfinan-

sierte tjenester stiller det seg annerledes. Disse vil få større vekst, fordi økningen i privat etterspørsel retter seg også mot offentlig produserte tjenester (helse, utdanning m.v.). Alternativet illusterer at *sterkere produktivitetsvekst i næringslivet gir høyere reallønn og økt privat konsum, men i begrenset grad økt finansielt handlingsrom for offentlig sektor* . Økt produktivitet i næringslivet vil derfor isolert sett ikke redusere behovet for finansiell sparing på statens hånd for å møte veksten i pensjonsutgiftene etter 2010.

Med gitt teknologi i forhold til miljøegenskaper, vil produktivitetsforbedringer i sum føre til økte utslipp av miljøskadelige stoffer. For eksempel vil det illustrerte alternativet medføre en økning i CO_2-utslippene med nær 10 prosent i forhold til referansealternativet i 2030 (uten at gasskraft er tatt i bruk). Utslippene pr. produsert enhet vil reduseres, men ikke tilstrekkelig til å hindre at det totale utslippet øker som følge av større produksjon. For å hindre utslippsøkninger vil det være nødvendig med omlegging til miljøvennlig produksjon samtidig som produktiviteten øker.

6.1.2.5 Virkninger av løpende bruk av oljeinntektene

Referansealternativet kan tolkes som en kravanalyse, der ett av kravene er en jevn utvikling i offentlig konsum over tid. Framskrivningen tilsier at dersom en vil unngå å reversere størrelsen på offentlig sektor et stykke ut i neste århundre, må den offentlige finanssparingen, blant annet i form av oppbygging av Statens petroleumsfond, være betydelig.

I dette alternativet illustreres mulige virkninger dersom en ikke får til en slik fordringsoppbygging på statens hånd. I så fall vil *petroleumsinntektene brukes løpende,* etterfulgt av låneopptak for å finansiere et høyt konsumnivå. Det er lagt til grunn at endringene i offentlig sektors netto finansinvesteringer i forhold til referansealternativet også slår ut i tilsvarende endringer i driftsbalansen overfor utlandet. Bortsett fra fordelingen av konsum og sparing over tid, er forutsetningene identiske med referansealternativet.

Tabell 6.7: Virkninger av løpende bruk av petroleumsinntektene. Prosent endring av nivå i forhold til referansealternativet.

	2010	2030
Netto disponibel realinntekt for Norge	-2,7	-11,7
Realkapitalbeholdning	0,4	0,7
Utførte timeverk	0	0
Bruttonasjonalprodukt:		
Alle næringer	1,0	0,1
Industri	-9,8	23,1
Privat konsum	3,7	-3,4
Offentlig konsum	15,6	-25,9
Reallønn pr. timeverk	5,9	-8,4

Ifølge beregningen vil det være mulig å realisere et langt høyere forbruksnivå enn i referansealternativet til omkring 2015, dersom norske myndigheter er villige til å gjennomføre en slik politikk. Men deretter er det påkrevd med en betydelig innstramming. Utslagene i økonomien avhenger av hvor stor opplåning norske myndigheter og utenlandske kreditorer kan være villige til å gjennomføre. I beregningene blir timeverkene i offentlig forvaltning og offentlig konsum redusert med om

lag 25 prosent i forhold til referansebanen rundt 2030. Med økte statlige pensjonsutgifter, vil det gi svært stramme vilkår for andre offentlige formål. Reallønn pr. time er beregnet å måtte gå ned med vel 10 prosent i forhold til referansealternativet. Dette er nødvendig for å få til en tilstrekkelig høy produksjon av internasjonale byttevarer, for delvis å kompensere for de store renteutgiftene til utlandet.

En løpende bruk av petroleumsinntektene medfører store omstillinger i industrien både på kort og på lengre sikt . For at det skal være mulig å bruke alle petroleumsinntektene innenlands fram til 2010 vil det være nødvendig å øke produksjonen for det norske markedet. Det kan bare skje gjennom en kraftig reallønnsvekst, som gir nedbygging av konkurranseutsatt virksomhet utenom petroleumssektoren. I beregningen reduseres bruttoproduktet i industrien med 10 prosent i forhold til referansealternativet i 2010.

Økt bruk av petroleumsinntektene gir prisvekst innenlands, som øker fortjenesten av produksjon for det norske markedet. På verdensmarkedet er prisene gitt for norske produsenter, og fortjenesten vil derfor bli lavere for eksportprodukter. Avkastningen av realinvesteringer vil vris i favør av produksjon for det norske markedet, men den samlede avkastning av realinvesteringer endres lite. Det er grunn til å forvente at både realrente og avkastningskrav kan øke i forhold til referansealternativet, dersom petroleumsinntektene blir tatt i bruk i det omfang som er skissert i dette alternativet. I så fall undervurderer beregningen de samlede virkninger på realinvesteringene. Men også i beregningen, slik den er presentert, vil vridning av investeringene medføre at realkapitalen i konkurranseutsatt næringsliv blir redusert.

Fordi staten ikke bygger opp fordringer overfor utlandet, vil det når petroleumsinntektene etter hvert avtar bli behov for en rask oppbygging av annen virksomhet som kan gi eksportinntekter. Selv med forutsetninger om en betydelig opplåning i utlandet, gir beregningen en industriproduksjon i 2030 som er om lag 25 prosent større enn i referansealternativet. Det er svært usikkert om en så kraftig vekst i eksportrettet næringsvirksomhet er mulig med en reallønn bare 10 prosent lavere enn i referansealternativet.

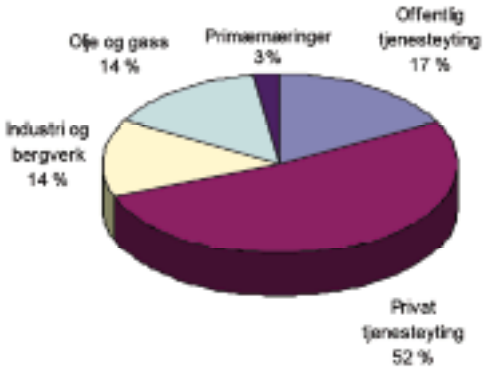
Mye kan tale for at beregningen undervurderer kostnader som følger av det illustrerte utviklingsforløpet. For det første er det lagt til grunn at økonomiens omstillingsevne er så god at en slik politikk ikke fører til lavere sysselsetting eller økt ledighet på lang sikt. Det er lite trolig at det forutsatte ledighetsnivået på 3 1/2 prosent faktisk kan opprettholdes med de store omstillingene som vil kreves i økonomien. For det andre er det beregningsteknisk forutsatt at rentenivået ikke øker som følge av økt gjeld. Både økt ledighet og høyere rentenivå er sannsynlige innenfor det beskrevne forløp, og det er i så fall ingen tvil om at innstrammingsbehovet i offentlig forvaltning blir større enn resultatene indikerer. Det vil igjen bidra til at det kreves lavere vekst i reallønnsnivået for å opprettholde sysselsettingen på lang sikt. En løpende bruk av petroleumsinntektene må derfor antas å kunne få betydelige negative konsekvenser på produksjon og sysselsetting utover de sammenhenger som resultatene illustrerer.

6.2 HOVEDTREKK VED NORSK NÆRINGSLIV

I dette delkapitlet beskrives først enkelte hovedstørrelser i norsk næringsvirksomhet. Deretter gis en beskrivelse av bedrifts- og eierstrukturen. Næringsvirksomheten omtales nærmere i *"Situasjonen i norsk økonomi og næringsliv"* i kapittel 6.2.3. Der gis det en oversikt over verdiskaping, ressursbruk, eksport, import, produktivitet, lønnsomhet og soliditet i ulike næringer og bransjer. Til slutt gis en omtale av klyngedannelser i norsk næringsliv.

6.2.1 Hovedstørrelser [50] [7] i norsk næringsvirksomhet

Bruttonasjonalprodukt [51] [8] fordelt på næring i 1995 er vist i figur 6.6. Et viktig særtrekk ved den norske næringsstrukturen er oljesektorens store andel av BNP. Industri og bergverk har en relativt lav andel av BNP sammenlignet med andre land. [52]



Figur 6.6 Bruttonasjonalprodukt fordelt på næring [9] 1995
Kilde: Statistisk sentralbyrå, Økonomiske analyser 1/96

Sysselsetting fordelt på næring i 1995 er vist i figur 6.7. Sysselsettingen innenfor tjenesteproduksjon er over tre ganger større enn sysselsettingen i primærnæringene, oljevirksomheten og industrien tilsammen. Oljevirksomheten er en meget kapitalintensiv næring, og står for en liten andel av sysselsettingen. Norsk industri og bergverkssektors andel av sysselsettingen er lav sammenlignet med tilsvarende andel i andre vesteuropeiske land, USA og Japan. Sysselsettingsandelen i offentlig sektor er relativt høy i Norge. Det kan forklares med at mange av de tjenestene som ytes av offentlig sektor i Norge, ytes av privat sektor i andre land.



Figur 6.7 FUtførte normalårsverk fordelt på næring 1995
Kilde: Statistisk sentralbyrå, Økonomiske analyser 1/96

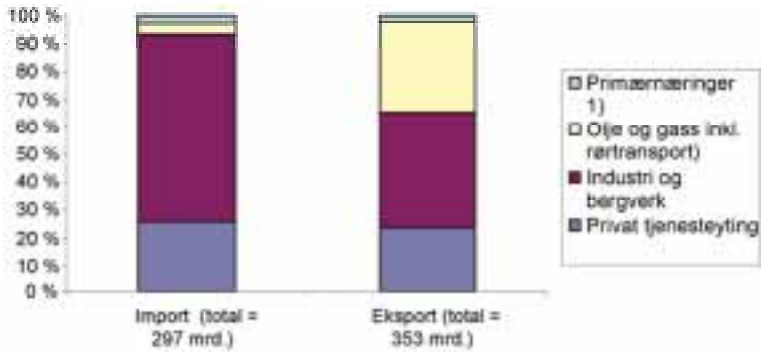
50. I den overordnede framstillingen inngår næringene kraft- og vannforsyning, bygg- og anleggsvirksomhet, varehandel, hotell- og restaurantvirksomhet, samferdsel, bank og finansiering og forretningsmessig tjenesteyting i begrepet tjenesteyting. Offentlig tjenesteyting behandles for seg.
51. Eksklusive korreksjonsposter.
52. Oppdrettsnæringen og havbruksvirksomhet inngår i henhold til offisiell statistisk klassifisering av næringsvirksomhet i primærnæringene.

Bruttorealinvesteringer fordelt på næring [53] i 1995 er vist i figur 6.8. Det investeres mest i privat tjenesteyting, og i oljevirksomheten. I Norge skjer imidlertid en mindre andel av de totale investeringene i privat tjenesteyting enn tilsvarende i andre land. Dette skyldes som nevnt over blant annet at en rekke tjenester som utføres av privat sektor i utlandet, utføres av offentlig sektor i Norge. Norge har tilsvarende en større andel av totale bruttorealinvesteringer i offentlig sektor.



Figur 6.8 Bruttorealinvesteringer fordelt på næring 1995
Kilde: Statistisk sentralbyrå, Økonomiske analyser 1/96

Norge har en meget åpen økonomi. Verdien av den samlede eksporten av varer og tjenester tilsvarte i 1995 ca. 38 pst. av BNP, mens den samlede verdien av importen tilsvarte ca. 33 pst. av BNP. Norge hadde dermed et eksportoverskudd på omlag 5 pst. av BNP. Oljevirksomhetens andel av eksporten er betydelig. Når denne holdes utenfor, hadde Norge et eksportunderskudd på mer enn 6 pst. av BNP.



Figur 6.9 Samlet eksport og import fordelt på varer og tjenester
1. Primærvarer er definert som varer fra primærnæringene

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Økonomiske analyser 1/96

Tabell 6.8 gir oversikt over tallverdiene for hovedstørrelsene.

53. Investeringer i boliger er utelatt.

Tabell 6.8: Hovedstørrelser i norsk næringsvirksomhet 1995.

	Primærnæringene	Petroleumsvirksomhet	Industri og bergverk	Privat tjenesteyting	Offentlig tjenesteyting	Totalt
Bruttoprodukt[1] (mrd.kr.)	21,5	119,5	115,2	433,1	144,9	834,2[2]
Sysselsetting (1000 normalårsverk)	88,6	21,2	286,1	886,4	526,1	1 808,2
Investeringer[3] (mrd.kr.)	6,3	48,7	16,0	61,1	29,4	161,5
Eksport (mrd.kr.)	6,7[4]	113,6	146,3	85,8		352,4

1) Bruttoproduktet er et mål på den verdiskapingen som skjer i en næring eller en sektor. Bruttoproduktet er lik verdien av produksjonen fratrukket verdien av vareinnsatsen. Summen av bruttoproduktene tilsvarer bruttonasjonalprodukt.
2) Korreksjonsposter, som påløp merverdi- og investeringsavgift, avgifter på import, på 87,7 mrd. kr. er utelatt, og totalsummen avviker derfor fra BNP (922 mrd. kr.).
3) Boliginvesteringene er utelatt.
4) I primærnæringene inngår oppdrettsnæringen og havbruksvirksomhet i henhold til offisiell statistisk klassifisering av næringsvirksomhet. Eksport fra oppdrettsnæringen og havbruksvirksomhet utgjør 6,1 mrd. kr. av eksporten fra primærnæringene. Eksport av bearbeidede fiskeprodukter (13,7 mrd. kr. i 1995) inngår som en del av eksporten fra industrien.

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Økonomiske analyser 1/96

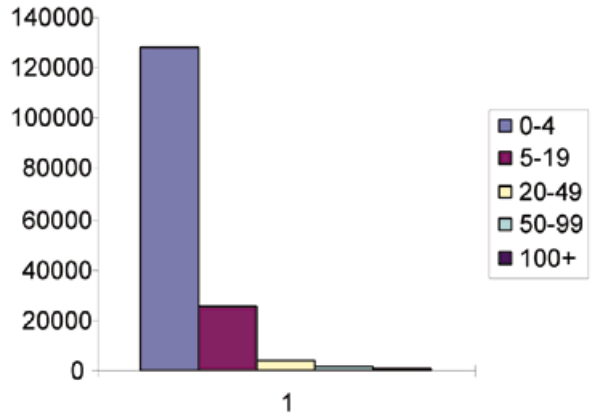
6.2.2 Bedrifts- og eierstruktur

Boks 6.1 Små og mellomstore bedrifter

I norsk statistikk blir vanligvis bedrifter med under 20 ansatte betegnet små bedrifter, mens bedrifter med mellom 20 og 100 ansatte betegnes mellomstore bedrifter. I EØS-sammenheng (statsstøtteregelverket) er små bedrifter definert som bedrifter med maksimum 50 ansatte, og enten en årlig omsetning som ikke overstiger 40 millioner kroner, eller en balanse som ikke overstiger 16 millioner kroner. Maksimum 25 pst. av kapitalen i bedriften kan eies av store bedrifter. Mellomstore bedrifter er definert som bedrifter med opptil 250 ansatte og enten en årlig omsetning som ikke overstiger 160 millioner kroner eller en balanse på opptil 80 millioner kroner. Maksimum 25 pst. av kapitalen i bedriften kan eies av store bedrifter.

Det var i alt registrert 159 799 bedrifter i Norge med sysselsetting i 1995 [54 1 1], jf. figur 6.10. 80 pst. av disse bedriftene hadde inntil 4 ansatte, men 96 pst. av bedriftene hadde inntil 20 ansatte. 99,5 pst. av bedriftene hadde under 100 ansatte. Tjenesteytende næringer er utpreget småbedriftsdominerte. Om lag 80 pst. av småbedriftene i Norge finnes innenfor disse næringene. De største bedriftene finnes i hovedsak innenfor industri og oljeutvinning.

54. Rapport fra Småbedriftsutvalget, avgitt til Nærings- og energidepartementet, april 1996.



Figur 6.10 Antall bedrifter i privat sektor i 1995 fordelt på størrelsesgrupper
Kilde: Småbedriftsutvalget 1996

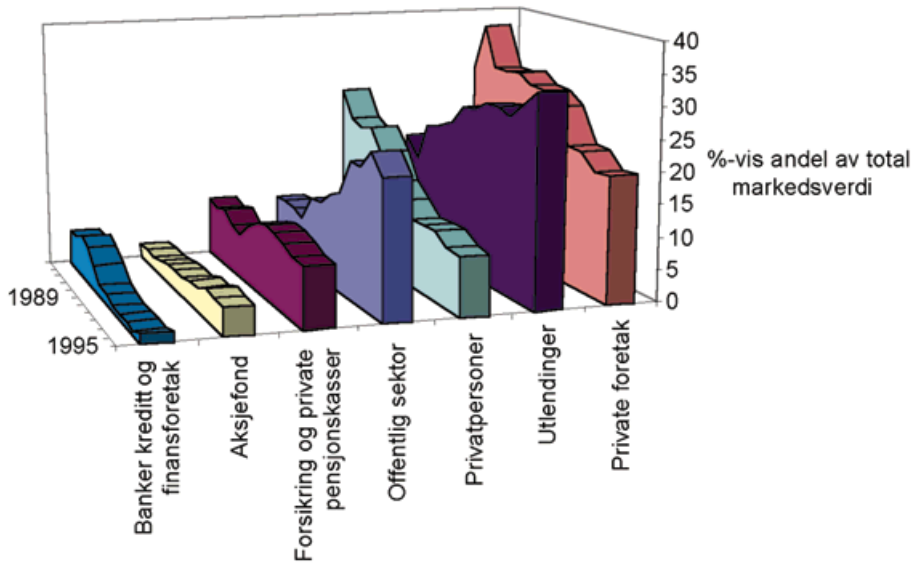
Småbedriftene står for i underkant av halvparten av antall årsverk i norske bedrifter. Store bedrifter, som bare utgjør 0,5 pst. av bedriftsmassen, sysselsetter nesten 1/3 av arbeidsstyrken.

Isaksen og Spilling (1996) [55] konkluderer i en undersøkelse basert på internasjonale sammenligninger at bedriftsstrukturen i Norge ikke skiller seg vesentlig fra situasjonen i mange andre europeiske land. Storforetakssektoren synes imidlertid å være svakere utviklet i Norge enn i de andre landene, blant annet ved at de norske storforetakene gjennomgående er mye mindre.

Isaksen og Spilling har i den samme undersøkelsen vurdert utviklingen i bedriftsstruktur i ulike næringer i Norge i perioden 1970 til 1990. Summert over alle næringer viser undersøkelsen at det har vært en dreining mot mer småskalaproduksjon, og at småbedriftenes andel har økt med omlag 6 pst. Det understrekes i undersøkelsen at den næringsmessige sammensetningen har endret seg mye over perioden, og at resultatet derfor kan skyldes generell framgang i næringer dominert av småbedrifter (tjenesteytende næringer), og tilbakegang for sektorer dominert av store bedrifter (industri).

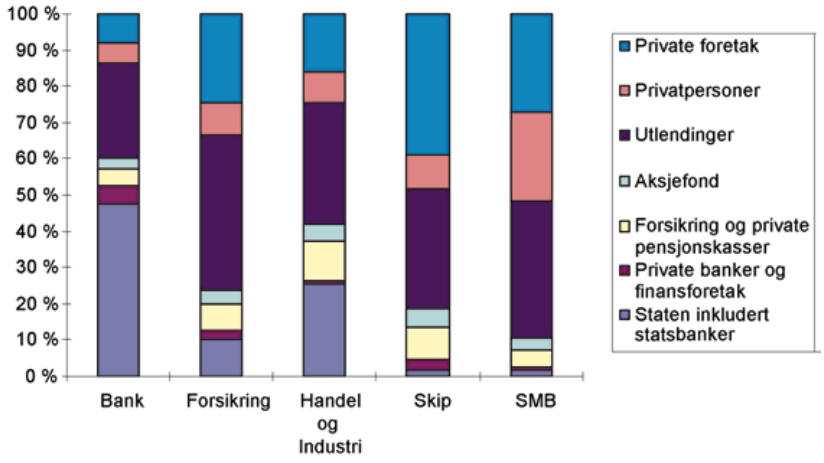
Data for eierstrukturen i norsk næringsliv sett under ett lar seg ikke oppdrive. Aksjonærstrukturen på Oslo Børs (inklusive SMB-børsen) gir et bilde av eierstrukturen i deler av næringslivet. Det har skjedd store forandringer i aksjonærstrukturen på Børsen de siste 10 årene. Utenlandsandelen er mer enn fordoblet fra 1985 til 1995, og utenlandske aksjonærer eide ved utgangen av 1995 om lag 33 pst. av de børsnoterte selskapene. Fordelingen på henholdsvis industrielle investorer og porteføljeinvestorer er ikke kjent. Også offentlig eierskap er mer enn fordoblet i denne perioden, og stat og kommune er den nest største eieren på Børsen. Foretak og privatpersoner var de klart største aksjeeierne på Børsen for 10 år siden. Andelen aksjer som eies av foretak er nesten halvert siden 1985. Det samme gjelder andelen aksjer eiet av privatpersoner. Også bankenes eierandel på Børsen er redusert i perioden, mens aksjefond, forsikringsselskaper og pensjonskasser har økt sine andeler noe. Utviklingen i eierstruktur på Oslo Børs er vist i figur 6.11.

55. Isaksen, A og O.R. Spilling (1996): «Regional utvikling og små bedrifter», Høyskoleforlaget AS.



Figur 6.11 Utviklingen i eierstruktur på Oslo Børs 1985-1995
Kilde: Verdipapirsentralen

Utenlandsandelen er generelt høy i de fleste næringene, og på SMB-børsen. Med unntak av banknæringen og skipsfart, er utenlandske aksjonærer de største eierene i alle næringsgruppene notert på Børsen. Offentlig eierskap er mer konsentrert, og er størst innenfor bank og industri. Den offentlige eierandelen i banknæringen er imidlertid kraftig redusert det siste året, med en nedgang fra 60 pst. ved utgangen av 1994 til 47 pst. ved utgangen av 1995. Offentlig eierskap er nesten fraværende innenfor shipping og på SMB-børsen. Til gjengjeld finnes de største private eierandelene her. Foretak og private personer eier tilsammen rundt halvparten av aksjene på SMB-børsen og i shipping, men bare omlag en firedel av industriaksjene. Eierstrukturen i ulike næringer og på SMB-børsen er vist i figur 6.12.



Figur 6.12 Eierstrukturen i næringer og på SMB-børsen (31.12.95)
Kilde: Verdipapirsentralen

6.2.3 Nærmere om næringsvirksomhet

I det følgende gis en nærmere beskrivelse av norske næringers verdiskaping, ressursbruk, eksport og import, produktivitet, lønnsomhet og soliditet. Forholdene er vurdert over tid, for enkelte er det foretatt en internasjonal sammenlikning.

Næringer har tradisjonelt gjerne blitt gruppert som skjermede eller konkurranseutsatte, og ulike industribransjer som skjermede, hjemmekonkurrerende eller utekonkurrerende, jf. boks 6.2. De statistiske inndelingene synes mindre relevante i dag enn da de ble innført, og utvalget har ikke benyttet disse i framstillingen. Utvalget er av den oppfatning at man bør fjerne inndelingen som statistiske begreper.

Tilgjengelig statistikk for tjenesteytende næringer er langt mindre omfattende enn statistikkgrunnlaget for industrien, og framstillingen preges av dette. Det synes som en særskilt utfordring å bedre statistikkgrunnlaget for tjenesteytende næringer.

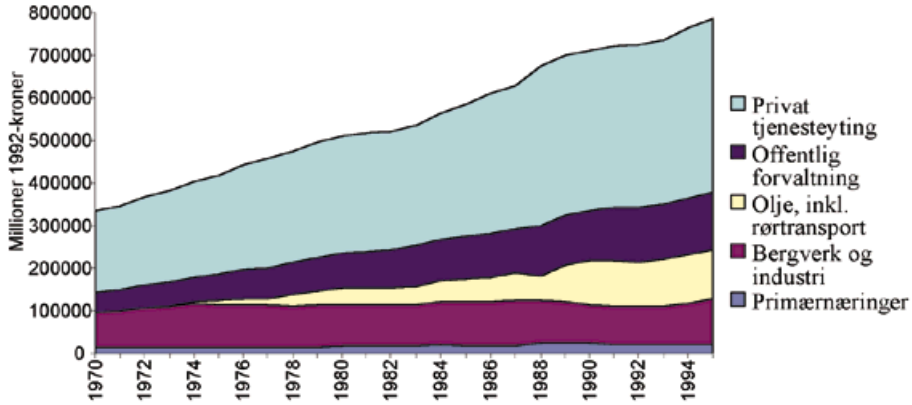
Petroleumsvirksomheten gis en egen omtale i *"Situasjonen i norsk økonomi og næringsliv"* i kapittel 6.3.

Boks 6.2 Skjermede og konkurranseutsatte næringer. Skjermet, hjemmekonkurrerende og utekonkurrerende industri

Konkurransetypeinndelingen har eksistert i norsk statistikk i nærmere 25 år, og i nåværende form i 15 år. Inndelingen ble trukket opp dels på grunnlag av empiriske studier av andeler eksport og import av næringenes hovedvarer, dels på skjønnsmessig grunnlag. Tjenesteytende sektor har tradisjonelt, med unntak av utenriks sjøfart, i sin helhet vært klassifisert som en skjermet næring. Industrien har gjerne blitt klassifisert som skjermet, hjemmekonkurrerende eller utekonkurrerende, avhengig av om bedriftene i hovedsak har betjent det norske eller utenlandske marked. Næringsmiddelindustri, grafisk produksjon og forlagsvirksomhet har vært betegnet som skjermet industri. Hjemmekonkurrerende industri har i hovedsak omfattet tekstilindustri, trevareindustri, produksjon av kjemisk-tekniske produkter, produksjon av mineralske produkter og verkstedindustri. Treforedlingsindustri, metallindustri og produksjon av kjemiske råvarer og raffinerte oljeprodukter har vært betegnet utekonkurrerende industri. Økt omfang av internasjonale avtaler og økt internasjonal konkurranse bidrar direkte eller indirekte til å redusere skjerming. Enkelte tjenesteytende næringer og den landbaserte næringsmiddelindustrien er gjennom WTO-avtalen i større grad enn tidligere åpnet for konkurranse fra utlandet. Verkstedindustrien, som grupperes i kategorien hjemmekonkurrerende industri, var i 1994 blant norsk industris største eksportører. I en undersøkelse av Heum og Yla-Antillä (1992) [1] hadde bare 9 av 25 selskaper definert som hjemmekonkurrerende industri størstedelen av sitt salg i Norge. Dette betyr at nesten 2/3 av de «hjemmekonkurrerende selskapene» hadde over halvparten av sin omsetning i utlandet. Tilsvarende størrelse for 1975 var 20 pst.

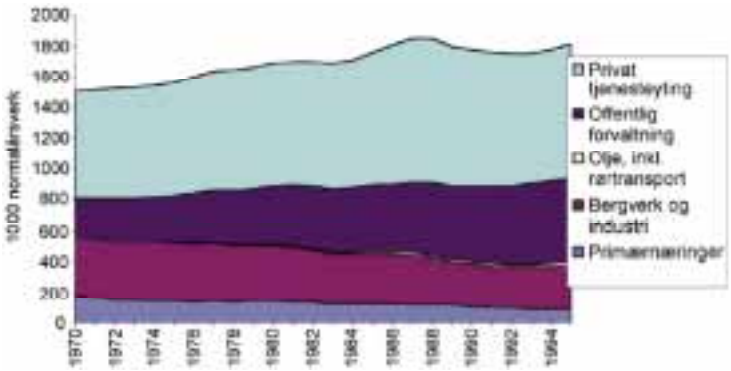
1. Heum, Per og Pekka Yla-Anttilä (1992): «Firm Dynamics in a Nordic Perspective - Large Corporations and Industrial Transformation», SNF-Arbeidsnotat nr. 118/1992 (samt senere oppdatering).

Produksjon og sysselsetting



Figur 6.13 Utviklingen i bruttonasjonalprodukt fordelt på næring 1970-1995
Kilde: Statistisk sentralbyrå, Spesialkjøring og Økonomiske analyser 1/96

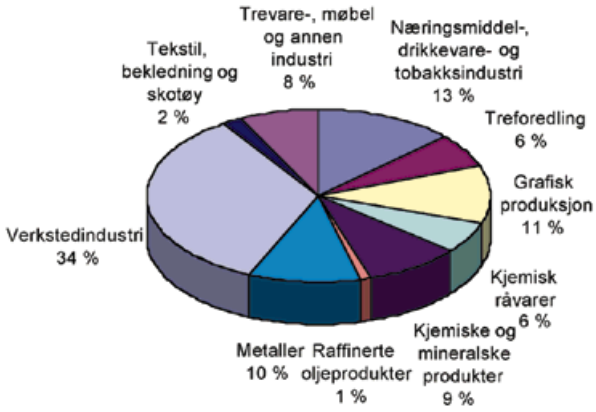
Framveksten av petroleumsvirksomheten har påvirket produksjonsstrukturen og inntektsgrunnlaget i Norge i betydelig grad, jf. figur 6.13. Fra å være en «ikke-eksisterende» næring i norsk økonomi på begynnelsen av 70-tallet, har petroleumsvirksomhetens andel av verdiskapingen vokst sterkt. I dag står denne virksomheten for en større andel av verdiskapingen enn industrien. Produksjonen i primærnæringene har vært nærmest uendret i perioden, og næringenes relative betydning er sterkt redusert. Utviklingen i norsk industriproduksjon har også vært svak, spesielt sett i forhold til resten av OECD-Europa. Mens den totale industriproduksjonen i Norge har vært nærmest uendret fra 1973 fram til begynnelsen av 90-tallet, har den i samme periode vokst med over 30 pst. i OECD-Europa. Industri og bergverks relative betydning er sterkt redusert i Norge. Privat og offentlig tjenesteyting har begge økt sine andeler av BNP jevnt de siste 25 årene.



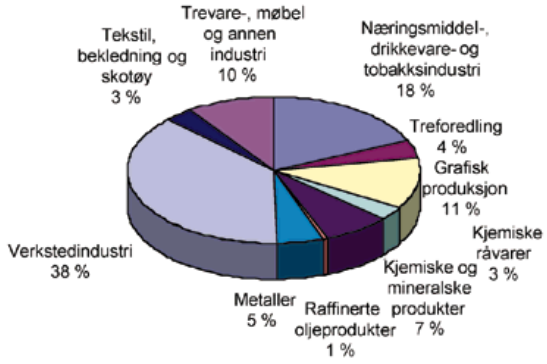
Figur 6.14 Utviklingen i sysselsetting fordelt på næring 1970-1995
Kilde: Statistisk sentralbyrå, Spesialkjøring og Økonomiske analyser 1/96

Endringer i sysselsettingsstrukturen er vist i figur 6.14. Sysselsettingsutviklingen gjenspeiler en langsiktig trend i retning av lavere industrisysselsetting og høyere sysselsetting i tjenesteytende sektor. I offentlig sektor har sysselsettingen økt

betydelig. En lignende utvikling har funnet sted i de fleste industrilandene, men tilbakegangen i industrisysselsettingen har vært sterkere i Norge enn i OECD sett under ett.



Figur 6.15 Bruttoproduktet i industrien fordelt på bransje 1995
Kilde: Statistisk sentralbyrå, Økonomiske analyser 1/96



Figur 6.16 Utførte normalårsverk i industrien fordelt på bransje 1995
Kilde: Statistisk sentralbyrå, Økonomiske analyser 1/96

Verkstedindustrien er Norges største industribransje både når det gjelder verdiskaping og sysselsetting. Verkstedindustrien produserer i hovedsak maskiner, som vann- og kraftturbiner, landbruksmaskiner og oljerigger, og transportmidler som skip og båter. Den vannkraftrelaterte utstyrsindustrien utviklet seg sterkt fra 1950 og fram til 1970. De senere årene har vannkraftutbyggingen innenlands gått kraftig ned, og produsentene har satset på eksport. En rekke av bransjene i industrien har de siste 25 årene hatt store leveranser til petroleumsvirksomheten, jf. *"Situasjonen i norsk økonomi og næringsliv"* i kapittel 6.3, blant annet plattformer, moduler og installasjoner og utstyr. Også skipsbyggingsindustrien har lange tradisjoner i Norge. De siste 25 årene har imidlertid den norske skipsbyggingsindustriens markedsandeler gått ned, og det har vært en nedbygging av norske skipsverft. Det har skjedd en strukturell omstilling bort fra store skipsverft mot mer spesialiserte, mindre verft. Skipsbyggingsindustrien har betydelige leveranser på det internasjonale markedet. Verkstedindustrien omfatter også elektronikkindustri, som produksjon av elektriske apparater og materiell. Elektronikkindustrien har eksistert i Norge siden århundre-

skiftet, men ble særlig utviklet etter den andre verdenskrig. Informasjonsteknologi-industrien utgjør en stadig viktigere del av elektronikkindustrien, jf. boks 6.3. Sammen med mekanisk industri er informasjonsteknologiindustrien også en viktig leverandør av produkter som omtales som «miljøteknologi», jf. boks 6.4.

Boks 6.3 Informasjonsteknologi-næringen

Informasjonsteknologi (IT) kan defineres som teknologi for å bearbeide, lagre og formidle informasjon i form av tekst, data, lyd og bilde, i digital form.Statistisk sentralbyrå definerer IT-næringen til å omfatte program/ systemvare, kommunikasjon/ datamaskiner og telekommunikasjon. Basert på denne definisjonen omfattet IT-næringen i Norge i 1993 om lag 680 bedrifter, sysselsatte ca. 26 500 personer, og omsatte [1] for ca. 24 mrd. kroner.Informasjonsteknologi-næringens forening (ITF) definerer IT- næringen til å omfatter både bedrifter i henhold til SSBs definisjon og bedrifter som produserer produkter med høyt IT-innhold. I følge ITF (Telenor er ikke inkludert) var omsetningen i den norske IT- næringen i 1994 om lag 24 mrd kr., en økning på 25 pst. siden 1991. Eksportverdien i 1994 var ca. 7 mrd. kr, en vekst på 28 pst. fra 1991. Den samlede sysselsettingen i IT-næringen var i henhold til denne definisjonen om lag 22 000 i 1994.Den norske IT-næringen er, når en ser bort fra Telenor, karakterisert ved mange små og mellomstore bedrifter. Næringen er nisjepreget. Tradisjonelt har næringen fokusert på produksjon av komponentutstyr, elektronisk utstyr og systemløsninger. I den senere tid har imidlertid programvareindustrien fått et økende omfang. Eksempler på produktområder der den norske IT-næringen har markert seg internasjonalt er maritim IT, sensorteknologi og satellittkommunikasjon.

1. Eksklusive salg av importert maskin- og programvare.

Boks 6.4 Miljønæringer

Bekjempelse av miljøproblemene gir etterspørsel for varer og tjenester i mange sammenhenger. Utslippsrensing, avfallshåndtering og miljøovervåking krever utstyr, som i hovedsak produseres av mekanisk industri og IT-bedrifter. Til renseteknologier, målinger, analyser, miljøinformasjon og annet knytter det seg forskjellig tjenesteproduksjon. De forannevnte produktene omtales ofte som «miljøteknologi». Annen næringsvirksomhet som kan ha et miljøformål er avfallsbehandling og gjenvinning. Videre vil oppføring av rense- og avfallsanlegg kreve bygge- og anleggsvirksomhet. «Miljøbedrifter» er derfor ingen ensartet gruppe, men finnes innenfor mange bransjer. Det er vanskelig å vurdere størrelsen og utviklingen av miljønæringene, fordi det ikke samles inn regulær statistikk med et slikt formål. Foreliggende studier, fra Norge og andre land, har lagt til grunn høyst ulike definisjoner og metoder, og studiene er derfor ikke uten videre sammenlignbare. En studie fra Norge fant at det i 1992-93 var 91 bedrifter (eller bedriftsenheter) som produserte miljøteknologi eller tilknyttede tjenester. Til sammen hadde disse bedriftene i overkant av 4100 sysselsatte og en årlig omsetning på om lag 4 milliarder kroner. De norske miljøteknologibedriftene er konsentrert om noen få markedssegmenter. I gjennomsnitt har de norske bedriftene en eksportandel på om lag 50 prosent for miljøteknologi. Områder der det synes å være etablert flere internasjonalt konkurransedyktige bedrifter er i tilknytning til maritim sektor (oljevern, overvåking og sikkerhet) og for konsulenttjenester. Også på andre områder er det enkelte veletablerte bedrifter rettet mot spesielle markedsnisjer, men disse kan neppe sies å repre-

sentere noe bredt leverandørmiljø. Et eksempel på et stort marked der norske bedrifter ikke har slått igjennom er vann- og avløpsrensing i kommunal sektor, hvor importandelen har vært anslått til så mye som 80 prosent for mange renseanlegg [1]. Tyskland er, ved siden av USA og Japan, ansett som ledende innenfor markedene for miljøteknologi. Dette har bakgrunn både i en tidlig miljøpolitikk, en sterk verkstedindustri og et stort hjemmemarked. Selv om tyske industribedrifter har en sterk posisjon i eksportmarkedene for miljøutstyr, er hjemmemarkedet likevel langt viktigere. Kun 20 pst. av produksjonen eksporteres.

1. Lasse Bræin, Tom E. Christensen og Inger Hagen (1995): «Hele virkemiddelapparatet i arbeid. Evaluering av norsk miljøteknologisatsing 1989-94», Utredningsinstituttet for forskning og høyere utdanning, Møreforskning og Rambøll A/S.

Nærings- og nytelsesmiddelindustrien er Norges nest største industribransje. Næringsmiddelindustrien har vokst jevnt i hele etterkrigstiden, og har nesten doblet sin andel av verdiskapingen i industrien fra begynnelsen av 1980-tallet. Også sysselsettingen i bransjen har vokst jevnt. Den landbruksbaserte næringsmiddelindustrien er en av de få industribransjene som frem til i dag har vært skjermet fra utenlandsk konkurranse, og strukturen i bransjen er i stor grad påvirket av importbegrensningene på landbruksvarer og av landbruks- reguleringene. Endringer i bransjens rammebetingelser den siste tiden vil imidlertid bidra til å gjøre den mer konkurranseutsatt.

Produksjon av fiskevarer utgjør ca. 20 pst. av bearbeidingsverdien og sysselsettingen i næringsmiddelindustrien. I motsetning til den landbruksbaserte næringsmiddelindustrien, eksporterer fiskeindustrien hoveddelen av sin produksjon. Oppdretts- og havbruksnæringen er en del av primærnæringene og ikke næringsmiddelindustrien, selv om industriell tankegang i stor grad ligger til grunn for virksomheten. Havbruksnæringen består i hovedsak av laks- og ørretoppdrett, samt en viss aktivitet innen andre fiskeslag, skjell og skalldyr. Norsk lakseoppdrett startet kommersiell produksjon rundt 1970 som de første i verden. Fra midten av 1980-tallet har veksten vært meget sterk, og norsk lakseproduksjon utgjorde i 1995 ca. 250 000 tonn eller ca. halvparten av verdensproduksjonen. Den sterkeste konkurrenten framover blir sannsynligvis Chile, men det er fortsatt stort potensiale for vekst i Norge ut fra naturgitte forhold.

Kjemisk industri har lange tradisjoner i Norge, og forløperne til flere av dagens store norske selskaper ble etablert allerede rundt århundreskiftet. Kjemisk industri er i stor grad basert på foredling av fossile råvarer som råolje, våtgass og kull, men også produksjon med utgangspunkt i biologiske eller mineralske produkter er viktig. Kjemiske råvarer som gjødselstoffer, kjemisk-tekniske produkter, plastvarer og raffinerte oljeprodukter, og farmasøytiske produkter utgjør hovedproduktene i kjemisk industri. Bransjen har vokst noe de siste 15 årene. Kjemisk industri er en av de mest FoU-intensive i norsk industri. Dette skyldes i stor grad høy FoU-innsats i farmasøytisk industri. Store deler av kjemisk industri er eksportrettet.

Grafisk industri består av grafisk produksjon og forlagsvirksomhet. Bransjen har lange håndverksmessige tradisjoner, men det har vært en omfattende overgang til bruk av ny datateknologi de siste tiårene. Grafisk industri har økt sin andel av verdiskapingen i industrien noe i løpet av de siste 15 årene. Omstilling og effektivisering av produksjonen har ført til reduksjoner i sysselsettingen, men bransjen sysselsetter forsatt flest personer i industrien etter verksted- og næringsmiddelindustrien. Grafisk industri har tradisjonelt vært lite utsatt for utenlandsk konkurranse, og eksportandelen i bransjen er svært lav.

Stor tilgang på vannkraft har lagt grunnlaget for oppbyggingen av en omfattende energiintensiv industri i Norge. *Metallindustrien* utgjør en betydelig del av denne industrien. Produksjon av aluminium, ferrolegeringer og jern og stål er hovedaktivitetene i metallindustrien. Også halvfabrikata og foredlede produkter av aluminium produseres i Norge.

Flere selskaper har spesialisert seg på utvikling av bildeler i aluminium, og leverer både til europeisk og amerikansk bilindustri. I de siste årene har utviklingen i næringen stagnert noe, spesielt for ferrolegeringsindustrien. Sysselsettingen i produksjon av primæraluminium har avtatt over tid, mens det er vekst i sysselsettingen i den delen av industrien som lager halvfabrikata og foredlede produkter. Generelt er industrien svært eksportorientert. Norge er verdens største produsent av ferrosilisium og silisiummetall, og verdens femte største produsent av primæraluminium.

Trevareindustrien foredler tømmer til trelast, byggevarer og ferdighus samt møbler og innredninger. Byggebransjen er en av trevareindustriens viktigste avtagere, og trevareindustrien er i stor grad påvirket av svingningene i byggemarkedet. Trevareindustrien har vært en av Norges største industribransjer. Industriens relative betydning er imidlertid svekket. Samlet produksjon av trevarer målt etter bearbeidingsverdi har falt, og sysselsettingen i bransjen har sunket markert de siste 15 årene.

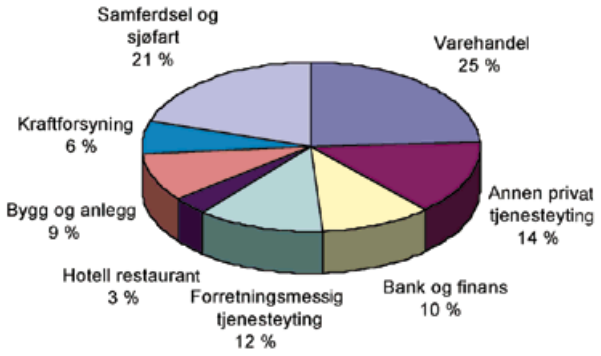
Treforedlingsindustrien er nært knyttet til tradisjonell skogsdrift og trelastindustri, men også til kjemisk industri. Treforedlingsindustrien består av produksjon av papir og papp og tremasse og cellulose. Treforedlingens betydning for norsk økonomi er redusert i forhold til ved begynnelsen av hundreåret. Sysselsettingen i bransjen er nesten halvert i løpet av de siste 15 årene, men det finnes fortsatt et betydelig industrielt miljø rundt denne næringen. Bransjen er eksportorientert, og sterkt utsatt for internasjonal konkurranse. Over halvparten av norsk produksjon går til eksport, det meste til EØS-området, hvor spesielt Sverige og Finland er sterke konkurrenter.

Produksjon av *mineralske produkter* består av produksjon av keramiske produkter, glass og glassvarer. Hovedtyngden av produksjonen, utenom glass og flasker, brukes som råvarer i bygg- og anleggsnæringen, med sement og betongvarer som de viktigste produktgruppene. De siste 25 årene har antall bedrifter i bransjen vært tilnærmet uendret. Den kraftige nedgangen i byggemarkedet som begynte på begynnelsen av 1990-tallet har redusert etterspørselen etter bransjens produkter. For å bli mindre avhengig av det norske byggemarkedet har den byggevareproduserende delen av industrien de senere årene satset på eksport til Europa. Om lag 20 pst. av produksjonen eksporteres.

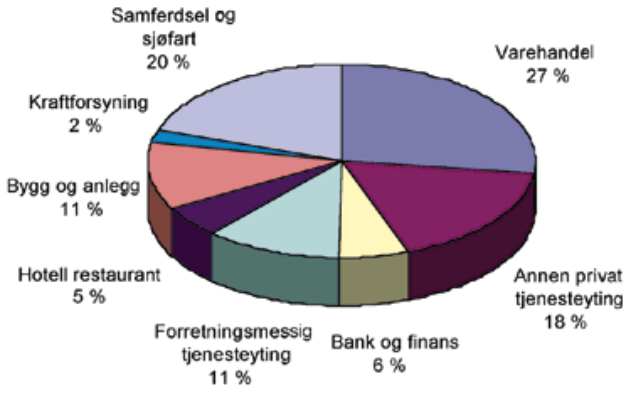
Tekstil- og konfeksjonsindustrien , som produserer tekstiler, klær og sko, var tidligere en betydelig del av norsk industri. På 1950-tallet utgjorde sysselsettingen i tekoindustrien en femtedel av samlet industrisysselsetting. Aktiviteten og sysselsettingen i bransjen har siden den gang hatt en markert tilbakegang. Tilbakegangen skyldes i stor grad konkurranse fra lavkostnadsland. Mens mer tradisjonell tekoproduksjon i stor grad er blitt overtatt av land blant annet i Det fjerne østen, har norske produsenter satset på spesialprodukter som i større grad krever høyteknologi og spisskompetanse.

Bergverk omfatter bryting og utvinning av malm, industrimineraler, kull, grus, sand og pukk. Bryting av malm har fra gammelt av vært en viktig næringsvei i Norge. Norsk bergverksnæring har de senere årene gjennomgått store omstillinger på grunn av at det kjente reservegrunnlaget er sterkt avtagende, og at eksisterende reserver ikke er erstattet med nye. I mange områder foregår det søking etter nye forekomster for å finne grunnlag for forlenget drift. Et viktig vekstområde de senere årene har vært utvinning av industrimineraler, som blant annet inngår i produksjo-

nen av byggevarer, papir, plast og kjemisk industri. Det er knyttet stor interesse til den internasjonale utviklingen i bruk av industrimineraler, og denne delen av bransjen anses å ha potensial for vekst. Naturstein, som for eksempel marmor og granitt, er en viktig eksportartikkel i bergverksnæringen. For norsk naturstein ligger det imidlertid store utfordringer i å videreforedle steinen her hjemme i stedet for som i dag å eksportere mesteparten som råvare.



Figur 6.17 Bruttoproduktet i tjenesteyting fordelt på bransje 1995
Kilde: Statistisk sentralbyrå, Økonomiske analyser 1/96



Figur 6.18 Utførte normalårsverk i tjenesteyting fordelt på bransje 1995
Kilde: Statistisk sentralbyrå, Økonomiske analyser 1/96

Varehandelen er den største bransjen innenfor tjenesteyting, både i forhold til verdiskaping og sysselsetting. Varehandel omfatter detaljhandel, engroshandel og agenturhandel. Engroshandel er den største av disse målt ved verdiskaping. Sysselsettingsmessig er detaljhandelen størst. Varehandelen opplevde sterk vekst i etterkrigstiden, med en dobling av sysselsettingen fram til slutten av 1980-tallet. Det har skjedd omfattende strukturendringer i retning av sterkere konkurranse, økende grad av kjededrift, økende integrasjon mellom engros- og detaljistleddet, og en utbredt etablering av kjøpesentra. Utviklingen av informasjonsteknologi har vært en drivkraft i den horisontale og vertikale integreringen. Strukturendringer har bidratt til en klar produktivitets- og lønnsomhetsframgang i varehandelen på 90-tallet. Utviklin-

gen mot stordrift i alle ledd styrker varehandelsnæringens evne til å møte økt internasjonal konkurranse, og til å konkurrere på utenlandske markeder.

Samferdselssektoren består av transport, lagring, post og telekommunikasjon. Samferdselssektorens andel av verdiskapingen i økonomien ble redusert fra 1970 til 1980, mens den har vært tilnærmet konstant de siste 15 årene. Betydningen av utenriks sjøfart i samferdselssektoren er redusert i perioden. Det har imidlertid vært vekst i aktiviteten innenfor telekommunikasjon de siste årene. Den tekniske framgangen har sammen med økt konkurranse ført til et bredere tilbud og lavere priser i denne bransjen. Post og telekommunikasjon utgjør omlag halvparten av verdiskapingen i samferdselssektoren.

Forretningsmessig tjenesteyting omfatter blant annet revisjon og bokføring, databehandling, annonse- og reklamevirksomhet, teknisk tjenesteyting, juridisk tjenesteyting og ulike typer konsulentvirksomhet. Forretningsmessig tjenesteyting har gjennom hele etterkrigstiden vært en raskt voksende del av økonomien, spesielt de siste 15 årene. Dette er et uttrykk for disse tjenestenes økende betydning i utviklingen av et moderne næringsliv. En del av veksten i bransjen skyldes at tjenester som tidligere ble utført i andre næringer, er blitt utskilt i selvstendige bedrifter og gruppert i disse bransjene. Utviklingen innenfor informasjonsteknologi har stor betydning for bransjen.

Verdiskapingen i *bygg- og anleggsnæringen* har avtatt som andel av verdiskapingen i Norge siden midten av 1960-tallet, og sysselsettingen i næringen er betydelig redusert. Byggeprosessen er i noen grad industrialisert, og mindre av produksjonen foregår i dag på byggeplassen. Utviklingen har ført til omfattende rasjonalisering i bransjen. Næringen er i liten grad eksportorientert, selv om det har vært betydelige forsøk på eksportsatsing fra bransjens side de senere årene.

Bank og forsikringsnæringen spiller en viktig rolle blant annet for øvrige næringers kapitaltilgang. Det har vært omfattende strukturendringer i næringen i den senere tid. Antallet banker er kraftig redusert de siste 20 årene, samtidig som det har vært en jevn økning i markedskonsentrasjon. Den norske finansnæringen gjennomgikk en krise på begynnelsen av 1990-tallet. Staten gikk inn både på eiersiden og med annen finansiell bistand. Utviklingen er imidlertid snudd, og staten er i ferd med å selge deler av sine eierandeler i bankene. Forsikringsbransjen består av skadeforsikringsselskaper og livsforsikringsselskaper. Bransjen karakteriseres av noen store aktører, med store markedsandeler, og en rekke mindre selskaper. Det har vært en stadig økende konkurranse i bank og forsikringsmarkedene de siste 10 årene, og en økende grad av utenlandsk deltagelse. En trend i utviklingen er etablering av finanskonsern som inkluderer forsikring og øvrige finansieringstjenester i tillegg til ordinære banktjenester innenfor samme konsern.

Kraftforsyning er viktig både for husholdninger og næringsvirksomhet. Tilgangen på elektrisk kraft har hatt stor betydning for industrialiseringen av Norge. Det er nær sammenheng mellom framveksten av kraftintensiv industri og utbyggingen av kraftforsyningen med et relativt lavt generelt prisnivå på kraft i Norge. I 1991 deregulerte Norge markedet for omsetning av kraft. Fra 1996 er det etablert et felles norsk-svensk kraftmarked, som i løpet av kort tid også vil omfatte Finland.

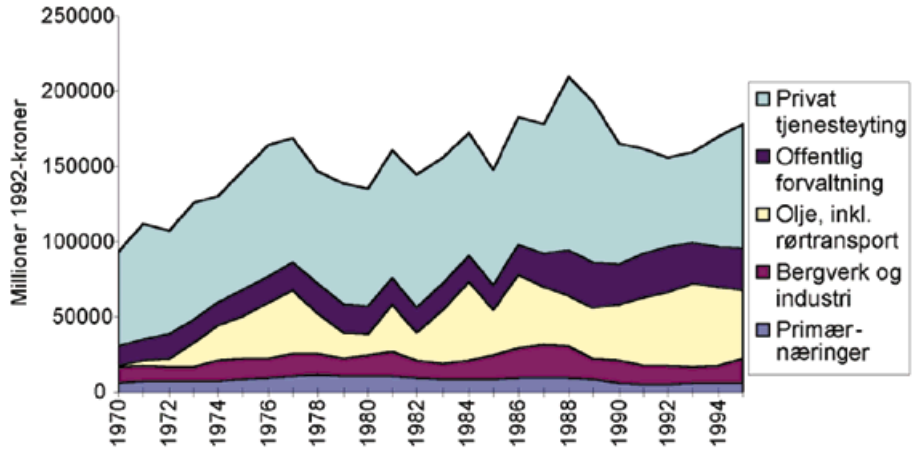
Hotell- og restaurantnæringen er en viktig del av norsk reiselivsnæring, med over 40 pst. av bruttoproduktet. Sysselsettingen i hotell- og restaurantvirksomheten har økt med over 50 pst. de siste 15 årene. Veksten i bransjen har dels sammenheng med den sterke veksten i turismen, dels økningen i antall forretningsreiser til Norge, blant annet på grunn av tiltagende internasjonalisering av næringslivet.

Annen privat tjenesteyting brukes som en samlebetegnelse på en rekke ulike former for tjenesteyting, blant annet renovasjon og rengjøring, private helsetjenester og kulturtilbud, samt personlig tjenesteyting. Private helse- og sosialtjenester er

den største bransjen målt ved antall ansatte. Omfanget av annen privat tjenesteyting er økende. På 90-tallet har sysselsettingen økt med i overkant av 6 pst. Bransjene er i stor grad hjemmemarkedsorienterte.

Investeringer

Investeringene i norsk næringsvirksomhet varierer betydelig fra år til år, jf. figur 6.19. Realinvesteringene i industri og bergverk nådde en foreløpig topp i andre halvdel av 80-årene (noe som i stor grad skyldtes Mongstadutbyggingen). Investeringene falt fram til 1993, men økte med over 34 pst. fra 1994 til 1995. Tilnærmet alle industribransjer hadde vekst i investeringene i 1995, spesielt kjemiske råvarer og treforedling. Investeringene i tjenesteytende sektor hadde et foreløpig toppår i 1988. Deretter ble investeringene nesten halvert fram til 1992. Dette skyldtes i stor grad fall i investeringene i bygg- og anleggsnæringen. Investeringene har imidlertid steget med omlag 40 pst. fra 1992 til 1995. Investeringene i offentlig sektor har vært relativt stabile de siste 5 årene, etter en topp på slutten av 80-tallet. Investeringene i petroleumsvirksomheten er omtalt nærmere i *"Situasjonen i norsk økonomi og næringsliv"* i kapittel 6.3.



Figur 6.19 Bruttoinvesteringer i fast realkapital i næringsvirksomhet fordelt på næring 1970-1995.

Investeringer i immateriell kapital, definert som forskning og utvikling, markedsutvikling, program- og systemutvikling, kunnskapsutvikling (se nærmere beskrivelse i *"Situasjonen i norsk økonomi og næringsliv"* i kapittel 6.4) og arbeidsmiljøutvikling, omfattes ikke av det tradisjonelle investeringsbegrepet. Immaterielle investeringer i oljeutvinning, bergverksdrift og industri samlet var i 1989 (som er det siste året en har tall for) beregnet å tilsvare 33 pst. av bruttorealinvesteringene i disse næringene [56] [1] [3]. Det er store variasjoner i immaterielle investeringer mellom næringsgrupper og bedriftsstørrelser. Kunnskapsintensiv industri som for eksempel elektronikkindustri og kjemisk-teknisk industri hadde høye immateriell investeringer. Disse bransjene utførte langt mer immaterielle investeringer enn bruttorealinvesteringer. De største enhetene hadde de høyeste immaterielle investeringene pr. sysselsatt, over dobbelt så mye som de minste enhetene.

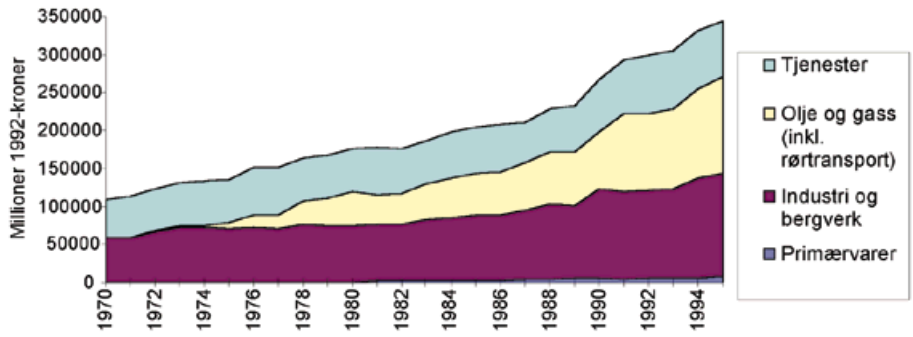
56. Frengen, Geir (1993): «Immaterielle investeringer i oljeutvinning, bergverksdrift og industri for 1986-1990». Statistisk sentralbyrå, notat 93/14.

Disse investeringene viser større stabilitet over tid enn bruttorealinvesteringer. Undersøkelser gjort i andre OECD-land viser at de immaterielle investeringene vokser raskere enn de tradisjonelle investeringene. Investeringer i FoU i norsk næringsliv er nærmere beskrevet i *"Situasjonen i norsk økonomi og næringsliv"* i kapittel 6.5.

Eksport og import

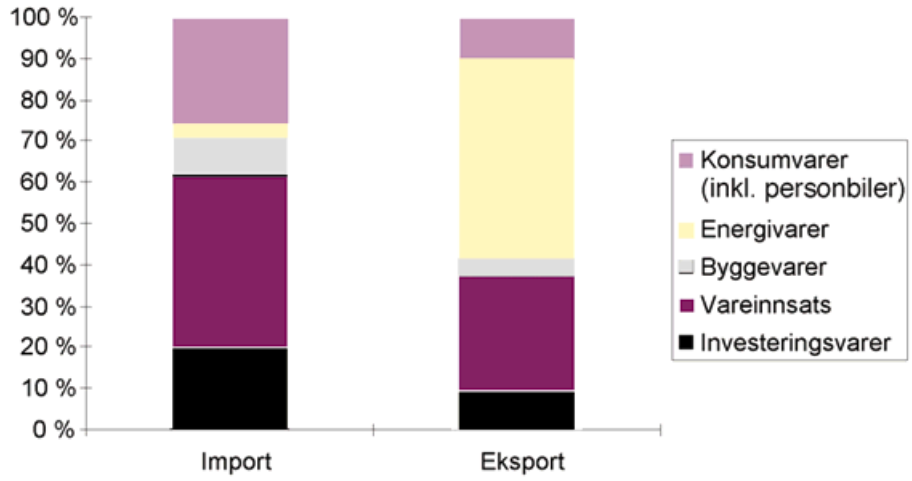
Den norske eksporten har økt betydelig de siste 25 årene, jf. figur 6.20. Dette skyldes først og fremst eksport fra petroleumsvirksomheten, som har økt sin andel av eksporten til over 30 pst. Eksporten fra industri og bergverk økte jevnt fra 1970 til 1995, og ble nesten fordoblet i løpet av perioden. Den relative betydningen er imidlertid redusert. Eksportmarkedsandelene for norsk industri viste en klar nedgang gjennom store deler av 80-tallet [57] [1] [4]. For 1990-1992 var andelene stabile, mens de økte betydelig i 1993 og 1994. Noe av denne veksten må imidlertid ses i sammenheng med statistikkomlegginger. Foreløpige tall for 1995 indikerer en liten vekst i eksportmarkedsandelene for tradisjonelle industrivarer. Den svakere veksten i forhold til de to foregående årene må ses i sammenheng med at norske eksportrettede industrinæringer produserer varer som typisk blir etterspurt tidlig i en konjunkturoppgang hos handelspartnerne.

Når en ser bort ifra energivarer går den største delen av vareeksporten til vareinnsats, jf. figur 6.21. Eksport fra primærnæringene har økt noe de siste 5 årene. Spesielt har eksporten fra oppdrettsnæringen økt. Eksport av tjenester som andel av total eksport har holdt seg nesten konstant de siste 15 årene. Eksport av offentlige tjenester er svært lav. Tabell 6.9 gir oversikt over viktige eksportvarer og -tjenester.



Figur 6.20 Utviklingen i eksport fordelt på varer og tjenester 1970-1995.
Kilde: Statistisk sentralbyrå, Spesialkjøring og Økonomiske analyser 1/96

57. NOU 1995:7 «Om grunnlagene for inntektsoppgjørene 1995».



Figur 6.21 Import og eksport av varer i 1995 fordelt på anvendelsesområde
Kilde: Statistisk sentralbyrå, Månedsstatistikk over utenrikshandelen - Endelige tall 1995

Tabell 6.9: Viktige eksportvarer og -tjenester 1995

1995	Mrd. NOK	Andel av samlet eksport
Olje og gass (inkl. rørtransport)	113,5	32,0
Utenriks sjøfart	45,0	12,8
Verkstedprodukter (ekskl. skip)	30,8	8,7
Metaller	29,8	8,5
Fisk og bearbeidede fiskeprodukter	19,7	5,6
Utlendingers konsum i Norge	14,7	4,2
Raffinerte oljeprodukter	13,1	3,7
Treforedlingsprodukter	12,9	3,7
Kjemiske råvarer	12,0	3,4
Skip (nybygde og eldre)	10,6	3,0
Forretningsmessig tjenesteyting	9,5	2,7

1) både fra primærnæringen, der oppdrettsnæringen og havbruksvirksomhet inngår, og fiskeindustrien.

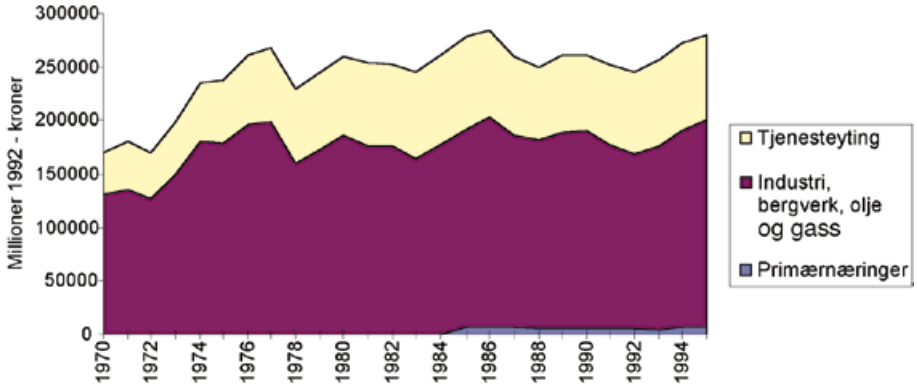
Kilde: Statistisk sentralbyrå, Økonomiske analyser 1/96

Også importen til Norge har økt betydelig de siste 25 årene, jf. figur 6.22. Spesielt stor var veksten i import av industri- og bergverksvarer på begynnelsen av 1970-tallet. Siden 1980 har hjemmemarkedsandelene for tradisjonelle industrivarer i alt falt med vel 20 pst. [58] Produsentene av tekstil- og bekledningsvarer, verkstedprodukter, kjemiske råvarer og metaller har hatt de største tapene av markeds-

58. NOU 1995:7 «Om grunnlagene for inntektsoppgjørene 1995».

andeler. Utviklingen må ses i sammenheng med den økte internasjonale arbeidsdelingen, som har bidratt til en underliggende nedgang i hjemmemarkedsandeler i de fleste land i perioden.

Import til Norge kjennetegnes av stor grad av ferdigvarer, hvorav det meste er vareinnsats og investeringsvarer. I 1995 gikk omlag 26 pst. av vareimporten til konsum, resten gikk til vareinnsats, investerings-, bygge- og energivarer, jf. figur 6.21. Tabell 6.10 viser viktige importvarer og -tjenester.



Figur 6.22 Utviklingen i import fordelt på varer og tjenester [59] [1] [6] 1970-1995.
Kilde: Statistisk sentralbyrå, Spesialkjøring og Økonomiske analyser 1/96

Tabell 6.10: Viktige importvarer og -tjenester 1995

1995	Mrd. NOK	Pst. av samlet import
Verkstedprodukter	77,5	26,1
Nordmenns konsum i utlandet	27,2	9,2
Metaller	21,0	7,1
Kjemiske og mineralske produkter	20,5	6,9
Skipsfartens driftsutgifter i utlandet	20,1	6,8
Tekstiler og skotøy	15,2	5,1
Kjemiske råvarer	9,4	3,2
Næringsmidler	8,9	3,0
Raffinerte oljeprodukter	8,7	2,9
Varer fra primærnæringene	7,9	2,7

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Økonomiske analyser 1/96

Produktivitet, lønnsomhet og soliditet

59. Primærnæringer og elektrisk kraft er inkludert i Industri, bergverk, olje og gass frem til 1984. Etter 1984 er elektrisk kraft inkludert i tjenester.

Boks 6.5 Produktivitets-, lønnsomhets - og soliditetsmål

Produktivitetsvekst brukes som et mål på forbedringer i ressursbruken. Produktivitetsutviklingen viser utviklingen i forholdet mellom innsatsen av arbeidskraft eller andre produksjonsfaktorer og produsert mengde. Dersom en konkurranseutsatt næring i et land gjennomgående er mer produktiv enn hos handelspartnere, kan avlønningen av innsatsfaktorene (kostnadsnivået næringene står overfor) være tilsvarende høyere, uten at konkurranseevnen blir dårligere. Dersom produktiviteten gjennomgående er høyere i et land enn hos handelspartnerne, vil dette landet ha høyere materielle levestandard. Begrepet total faktorproduktivitet er et mål for evnen til å utnytte den samlede innsatsen av arbeidskraft og kapital, og vekst i total faktorproduktivitet benyttes for å fange opp den produksjonsveksten som ikke kan tilskrives økt faktorinnsats. Bedret total faktorproduktivitet kan blant annet gjenspeile teknologiske framskritt, bedre organisering, bedre utnytting av kapasitet og stordriftsfordeler. Arbeidskraftsproduktivitet gir uttrykk for hvor stor verdiskaping en får ut av hver time arbeidsinnsats. Vekst i arbeidskraftsproduktiviteten fører til høyere verdiskaping for samme arbeidsinnsats. Et problem med målet er at arbeidskraftsproduktiviteten vil være avhengig både av hvor mye realkapital som brukes i produksjonen, og eventuelle endringer i produktinnsatsens andel av produksjonen. Lønnsomhet kan uttrykkes ved rentabilitet, som er avkastning i forhold til investert kapital. En bedrifts rentabilitet kan måles i forhold til total kapital, som er verdien av bedriftens eiendeler (totalkapitalrentabilitet), eller i forhold til bedriftens egenkapital, som er total kapital fratrukket gjeld (egenkapitalrentabilitet). Totalkapitalrentabiliteten viser resultat før ekstraordinære poster og finanskostnader i forhold til gjennomsnittlig totalkapital. Soliditeten i en bedrift, eller evnen til å tåle dårlige tider, tilbakeslag og tap belyses ofte ved egenkapitalandelen. Egenkapitalandelen viser egenkapitalen målt i forhold til bedriftens totale kapital.

Veksten i total faktorproduktivitet i Fastlands-Norge viste en fallende tendens gjennom 1970- og 1980-årene. Noe av denne utviklingen skyldes overgang fra industriproduksjon til tjenesteproduksjon med lavere produktivitet, men også innen enkelte vare- og tjenesteproduserende næringer har det vært en tendens til lavere vekst i faktorproduktiviteten.

Økt total faktorproduktivitet bidro til en årlig gjennomsnittlig vekst i bruttoproduktet for industri og bergverk på 0,3 pst. pr. år på 70-tallet, og 1,4 pst. på 80-tallet. Det har vært variasjoner i veksten innenfor de ulike industribransjene. I industrinæringer som har vært skjermet fra konkurranse har det vært en nedgang i produktivitetsveksten gjennom hele 80-tallet. Den høyeste veksten i total faktorproduktivitet fant sted i eksportorienterte industrinæringer som produksjon av metaller, kjemiske råvarer og treforedling.

Økt total faktorproduktivitet innenfor privat tjenesteyting (ekskl. bygg- og anlegg og elektrisitetsforsyning) bidro til en årlig gjennomsnittlig vekst i sektorens bruttoprodukt på 1,3 pst. pr. år på 70-tallet. Den avtok betraktelig på 80-tallet, og bidro da til negativ vekst på 0,6 pst. i bruttoproduktet. Veksten i total faktorproduktivitet i bygg- og anleggsvirksomhet har vært høyere enn produktivitetsveksten i industri og bergverk og privat tjenesteyting fra 1970 til 1990. Økt total faktorproduktivitet i bygg- og anleggsnæringen bidro i perioden 1970-1980 til en gjennomsnittlig årlig vekst i bruttoproduktet i næringen på 2,8 pst. pr. år, mens tilsvarende størrelse for perioden 1980-1990 var 4,3 pst. pr. år.

OECDs tall for endringer i total faktorproduktivitet i industrien viser at utviklingen i Norge var svak i perioden 1980-1990 sammenlignet med våre viktigste handelspartnere.

Utviklingen i arbeidskraftsproduktiviteten i industrien i Norge og i industrien hos våre handelspartnere er vist i tabell 6.11.

Tabell 6.11: Utviklingen i arbeidskraftsproduktivitet i norsk industri og i våre handelspartneres industri 1981-1995

	Gj. snitt 1981-1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	Gj. snitt 1989-1995
Norsk industri	2,8	0,0	4,1	-1,1	4,0	0,3	1,7	2,0	1,6
Handelspartnere	3,1	3,6	2,1	2,1	2,9	3,6	5,3	3 3/4	3,3

1) Anslag

Kilde: NOU 1996: 4: «Om grunnlaget for inntektsoppgjørene 1996».

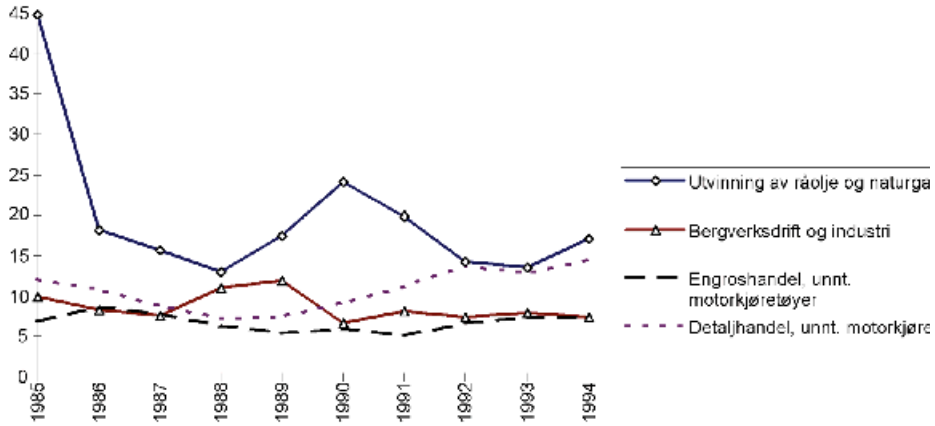
Det er stor usikkerhet forbundet med produktivitetstallene. Dette er blant annet gitt en omfattende drøfting i NOU 1996: 4 «Om grunnlaget for inntektsoppgjørene i 1996». Usikkerheten har i hovedsak sammenheng med tre forhold. For det første er det betydelige metodiske problemer knyttet til måling av produktivitet. Ulike målemetoder i forskjellige land gjør sammenligninger usikre. For det andre kan tallene for gjennomsnittlig produktivitet i industrien gi et misvisende bilde dersom en ønsker å sammenligne produktivitetsutviklingen mellom land som har store forskjeller i industristruktur. Det tredje problemet med produktivitetsmålet har sammenheng med at tallene blir påvirket av kortsiktige konjunkturelle svingninger som ikke er sammenfallende med underliggende tendenser.

Målingen av produktivitet er spesielt vanskelig for tjenesteytende næringer, men også spesielt viktig for disse på grunn av deres store betydning for den økonomiske utviklingen. I konkurransesammenheng fokuseres det på industriens produktivitetsutvikling. Konsekvensen av diskusjonen over er at den svake produktivitetsutviklingen i norsk industri bare indikerer en svakere konkurranseevne i den grad forskjellen ikke kan forklares med forskjeller i målemetoder eller produktsammensetning. Det synes ikke som om næringsstrukturen i Norge er en sentral faktor bak den svake norske produktivitetsutviklingen. Det kan være grunn til å tro at den mye svakere produktivitetsutviklingen i norsk industri i stor grad avspeiler forskjeller i måten produktivitetsutviklingen blir målt på.

Utvalget har ikke hatt tilgjengelig lønnsomhets- og soliditetstall for norsk næringsliv sett under ett. Utvalget har valgt å benytte Statistisk sentralbyrås Regnskapsstatistikk [60] for å illustrere utviklingen i enkelte næringer og bransjer. For lønnsomhet og soliditet etter bedriftsstørrelse viser utvalget til rapport fra Småbedriftsutvalget (1996).

Utviklingen i lønnsomhet målt ved totalkapitalrentabiliteten (før skatt) i enkelte næringer er vist i figur 6.23.

60. Regnskapsstatistikken omfatter: Foretak i olje- og gassutvinning uansett størrelse, foretak i bergverksdrift og industri med minst 100 ansatte, foretak i engroshandel med minst 30 sysselsatte (årsverk), aksjeselskap og andelslag i detaljhandel med minst 20 sysselsatte (årsverk).



Figur 6.23 Lønnsomhet i ulike næringer 1985-1994
Kilde: Statistisk sentralbyrå, Regnskapsstatistikk 1994

Det er variasjoner i lønnsomhet mellom de ulike industribransjene, jf. tabell 6.12. Bransjer som tradisjonelt har vært oppfattet som skjermede, har høyere lønnsomhet enn bransjer som har vært konkurranseutsatt.

Tabell 6.12: Lønnsomhetsutvikling i enkelte industribransjer 1990-1994.

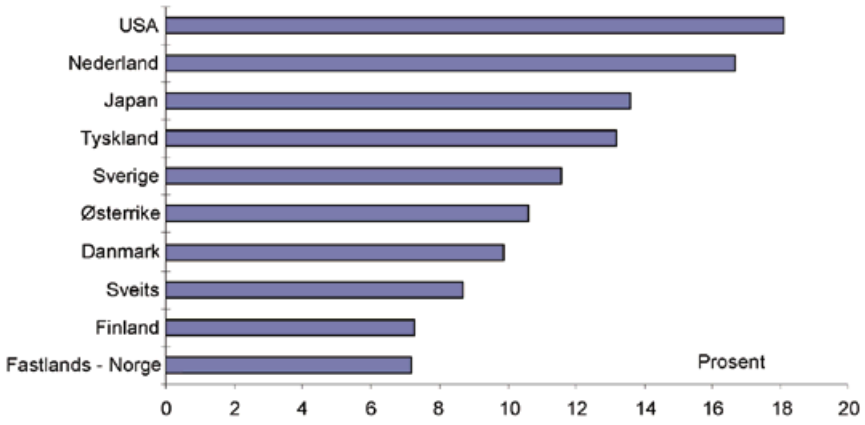
	1990	1991	1992	1993	1994
Industri	9,6	8,1	8,1	8,7	7,8
- Næringsmidler	11,2	11,3	13,5	11,7	9,1
- Teko	11,3	13,9	13,2	8,8	5,4
- Trevarer	8,2	2,0	4,2	9,7	12,8
- Treforedling	12,4	8,1	1,8	5,0	6,2
- Forlagsvirksomhet, grafisk produksjon	13,1	13,4	14,1	17,8	16,7
- Kjemisk	9,7	8,8	8,6	8,9	7,2
- Metaller	9,1	3,7	6,1	5,4	7,8
- Maskiner og utstyr	8,2	7,9	7,3	5,5	5,4
- Elektroniske og optiske produkter	8,2	7,6	8,9	9,8	9,6

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Regnskapsstatistikk 1994

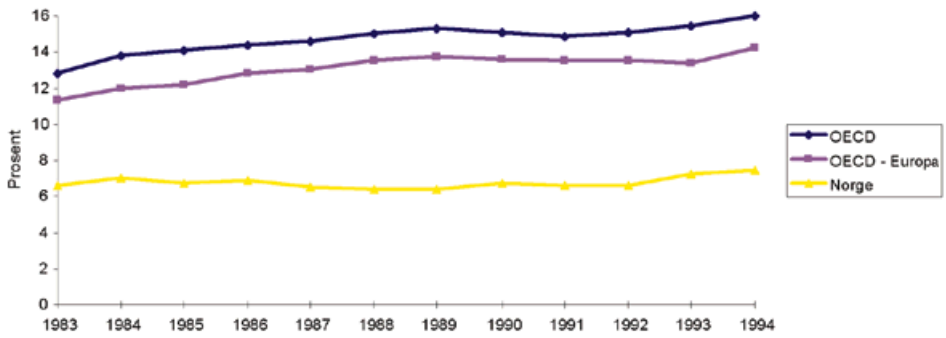
Gjennomsnittlig kapitalavkastning i næringsvirksomhet i OECD-området var 16 pst. i 1994 [61] [1] [8] (OECDs verdier er ikke direkte sammenlignbare med tallene referert foran). For næringsvirksomhet i OECD-Europa oppgis kapitalavkastningen til 14,2 pst. samme år, og for norsk næringsvirksomhet (Fastlands-Norge) til 7,4 pst. Norge, Finland og Sveits var de eneste OECD-landene med en kapitalavkastning lavere enn 10 pst., jf. figur 6.24. Sammenligningen av lønnsomhetstall mellom ulike land er forbundet med en viss usikkerhet. Det er likevel grunn til å anta at lønnsomheten i Norge er lav i forhold til landene i resten av OECD-området. Figur 6.25 viser

61. OECD Economic Outlook no. 57 June 1995: «Rates of return on capital in the business sector».

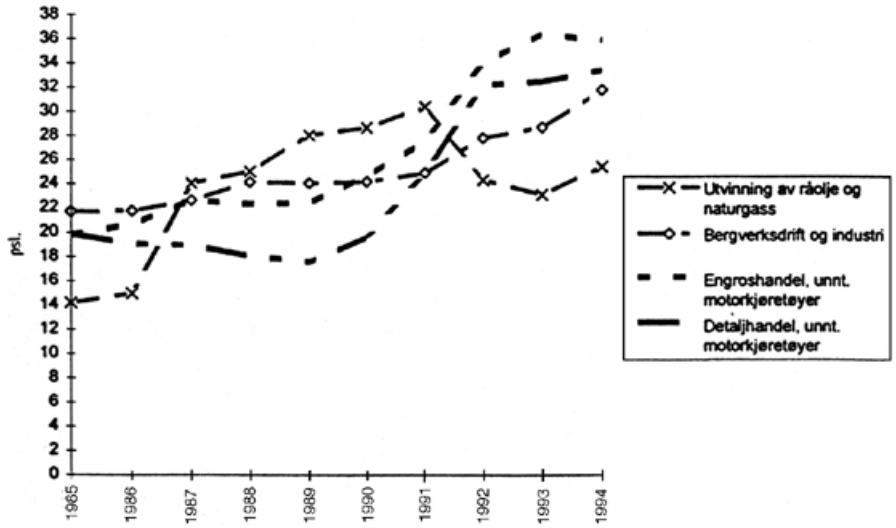
kapitalavkastning i næringsvirksomhet over tid i OECD-området sammenlignet med Norge.



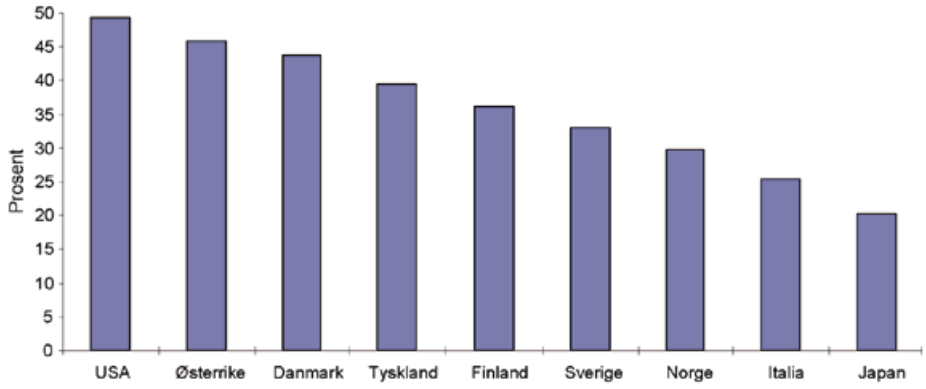
Figur 6.24 Kapitalavkastning i næringsvirksomhet i utvalgte land i OECD-området 1994.
Kilde: OECD Economic Outlook 57, June 1995



Figur 6.25 Kapitalavkastning i næringsvirksomhet i Norge og OECD-området 1983-1994.
Kilde: OECD Economic Outlook 57, June 1995



Figur 6.26 Egenkapitalandel i ulike næringer 1985-1994
Kilde: Statistisk sentralbyrå, Regnskapsstatistikk 1994



Figur 6.27 Egenkapitalandel i foretak i ulike OECD-land 1993
Kilde: OECD Economic Outlook 57, June 1995

Tabell 6.13: Egenkapitalandel i enkelte industribransjer 1990-1994

	1990	1991	1992	1993	1994
Industri	23,8	29,6	27,8	28,4	32,6
- Næringsmidler	21,4	28,9	29,8	30,5	29,7
- Teko	34,7	61,2	40,9	44,7	41,0
- Trevarer	36,7	49,1	49,4	50,9	45,1
- Treforedling	27,1	34,3	28,8	28,6	35,8
- Forlagsvirksomhet, grafisk produksjon	30,8	42,5	44,2	45,3	47,0
- Kjemisk	19,8	24,0	21,7	21,7	28,2
- Metaller	37,6	44,9	44,2	43,4	46,7
- Maskiner og utstyr	24,8	33,6	30,0	37,2	33,0
- Elektroniske og optiske produkter	24,2	35,0	35,2	23,5	25,9

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Regnskapsstatistikk 1994

Utviklingen i soliditet målt ved egenkapitalandelen i enkelte næringer er vist i figur 6.26. Veksten i egenkapitalandel antas å gjenspeile blant annet lav investeringsaktivitet kombinert med resultatforbedringer. En del av økningen fra 1991 til 1992 skyldes skattereformen, og overgangen til «utsatt-skatt-modellen» i forbindelse med regnskapsreformen.

Det er betydelige variasjoner i egenkapitalandel mellom enkelte industribransjer, jf. tabell 6.13.

En internasjonal sammenligning av egenkapitalandeler viser at egenkapitalandelen i norsk industri er lavere enn i de fleste andre OECD-land, jf. figur 6.27. Forskjeller i egenkapitalandel kan til en viss grad gjenspeile at landene har ulik næringsstruktur. De kan videre gjenspeile forskjeller i kapitalmarkedene, og i regnskaps- og skattemessig behandling av egenkapital i de forskjellige landene. Høy kapitalintensitet og lav realrente etter skatt i tidligere år gjør det likevel rimelig å anta at den lave egenkapitalandelen i norsk industri gir uttrykk for en realitet.

6.2.4 Klyngedannelser i norsk næringsliv

I beskrivelsen av norsk næringsliv i *"Situasjonen i norsk økonomi og næringsliv"* i kapittel 6.2.3 gis et bilde av utviklingen og situasjonen i ulike næringer og bransjer. Enkelte næringer og bransjer er imidlertid ofte aktører i samme miljø, og i stor grad gjensidig avhengig av hverandre. Enkelte teorier for konkurranseevne fremhever nasjonale og lokale miljøs betydning for bedrifters internasjonale konkurransekraft. Slike miljø betegnes ofte «næringsklynger». Klyngene kjennetegnes av tett samspill mellom konkurrerende bedrifter, krevende kunder, konkurransedyktige leverandører og kunnskapsmiljø. Samspillet kan bidra til å skape press på bedriftene for å redusere kostnader, øke deres produktivitet og forbedre innovasjonsevne og markedstilpasning. Samspillet innenfor klyngene kan dermed bidra til å styrke bedriftenes konkurranseevne. Norsk næringsliv kan sies å ha slike klyngedannelser på flere områder, men ikke alle klyngene er like sterke. Forfatterne av boken «Et konkurransedyktig Norge» [62 1 9] hevder at det strengt tatt kanskje bare er den maritime

virksomheten, og miljøet rundt petroleumsvirksomheten, som oppfyller kravene til sterke næringsklynger.

Den *maritime virksomheten* er først og fremst bygget på maritim kunnskap og kompetanse på det teknologiske og markedsmessige området. Det finnes mange konkurrerende bedrifter innenfor både skipsfart og skipsindustri i Norge. Miljøet er preget av en blanding av rivalisering og allianser. Skipsfarten har vært en krevende kunde overfor norsk skipsindustri og norske FoU-miljø, og har hele tiden operert i globale markeder med sterk konkurranse.

Dette har stimulert til innovasjon og omstilling, og det finnes mange konkurransedyktige leverandørbedrifter som hevder seg internasjonalt. Det maritime miljøet hevdes å være det mest komplette klusteret i Norge.

Miljøet rundt petroleumsvirksomheten er bygget opp omkring petroleumsressursene, og består av oljeselskaper, noe petrokjemisk industri, tjenesteleverandører og en omfattende offshoreindustri. Næringen har flere sterke aktører som konkurrerer om blokker og lisenser, om operatøroppgaver, om teknologiutvikling og videreforedling, og om distribusjon og markedsføring av oljeprodukter. Det er etterhvert utviklet viktige innsatsfaktorer for norsk oljeindustri, som for eksempel spesialisert arbeidskraft med lang Nordsjø-erfaring, tilgang på utprøvd offshoreteknologi og geologiske data. Det sterkeste leddet i petroleumsvirksomheten er kanskje offshoreindustrien, som leverer nesten hele spekteret av varer og tjenester oljeselskapene etterspør. Det gjennomføres en rekke prosjekter, for eksempel NORSOK, INTSOK og MILJØSOK, på tvers av bransjene i petroleumsvirksomheten, for å bidra til kostnadsreduksjoner, internasjonalisering og økt miljøfokus.

Dersom det anvendes et mindre strengt krav til hva som utgjør en næringsklynge, finnes det også klyngedannelser innenfor andre næringsområder i Norge.

Norsk *marin produksjon* utgjør en slikt klynge. Med marin produksjon menes fiske, oppdrett og foredling. Sjømat er sektorens viktigste produktområde, men av biproduktene utvikles stadig nye finkjemikalier og avanserte næringsmidler. Innsatsfaktorene i næringene er i første rekke norske. Norge er en ledende nasjon innenfor produksjon av fiskebåter, fiskeredskaper og utstyr til havbruk. Næringen har kvalifiserte utøvere på sjø og land, og det er etterhvert etablert et kunnskapsmiljø med tyngdepunkt innen forskning og utdanning. Næringen kjennetegnes av en meget høy eksportandel. Næringen er imidlertid meget oppstrømsorientert med stor vekt på primærproduksjon, og det satses lite på videreforedling. Dette kan imidlertid til en viss grad forklares med høye tollsatser for eksport av videreforedlede produkter.

Vannkraftnæringen utgjør sammen med kraftutstyrsleverandører, kraftintensiv industri og metallforedling og tilhørende leverandører, den *kraftindustrielle klyngen* . Store deler av disse næringenes viktige kunder finnes i andre europeiske land. Klyngen er dessuten mer preget av vertikal integrasjon enn de øvrige klyngene. Disse karaktertrekkene medfører mangler i forhold til det nasjonale klyngebegrepet. Samsvaret er bedre dersom begrepet brukes i et europeisk perspektiv.

Det treindustrielle miljø har også sitt utgangspunkt i en av Norges viktigste naturressurser, skogen. Næringen består av få bedrifter og liten innbyrdes konkurranse, det er få krevende kunder innenlands, tendenser til vertikalt eierskap, og prisdannelser skjer gjennom vertikale forhandlinger. De viktigste innsatsfaktorene er kvalitetsmessig trevirke og rimelig kraft, mens næringen bare har en ubetydelig forskningsinnsats. Det er få leveransebedrifter innenfor maskiner, utstyr og ingeniørtjenester rettet mot treforedling.

62. T. Reve, T. Lensberg, K. Grønhaug (1992): «Et konkurransedyktig Norge», TANO AS.

Forskning og utvikling er en vesentlig drivkraft i alle næringsklynger. Forskning og utvikling kan også legge grunnlaget for helt ny industri. Flere sektorer kan synes å ha et særlig høyt *forskningsindustrielt grunnlag* , for eksempel farmasi, teleindustri og IT-industri. Det kan være en begrensning at bedriftene er for spesialiserte og kunnskapsfeltene for smale til at det kan utvikles relaterte industrier. Mulighetene for å utvikle storindustri innenfor tele- og informasjonsteknologi synes kanskje små på grunn av dominans av store multinasjonale konsern innenfor disse næringene. Det er likevel nisjer innenfor denne industrien som ligger vel tilrette for norske bedrifter.

6.3 PETROLEUMSVIRKSOMHETENS PLASS I NORSK ØKONOMI

Virksomheten på kontinentalsokkelen påvirker norsk økonomi på flere måter, og utviklingen i aktivitetsnivået på sokkelen har stor betydning for resten av økonomien og for arbeidsmarkedet.

Den direkte aktiviteten knyttet til utvinning og transport av petroleum utgjør en betydelig del av verdiskapingen i økonomien. Petroleum gir grunnlag for raffinering og petrokjemisk industri. Sektorens kjøp av varer og tjenester til investering og drift bidrar direkte til aktiviteten i det øvrige næringslivet. Statens inntekter fra petroleumsvirksomheten kanaliseres inn i norsk økonomi gjennom statsbudsjettet. Petroleumsinntektene er en vesentlig årsak til at vi kan ha et høyt velferdsnivå, uten at dette reflekteres i det generelle skattenivået. Dette har betydning for det øvrige næringslivet.

Statens inntekter fra petroleumsvirksomheten er omtalt i *"Situasjonen i norsk økonomi og næringsliv"* i kapittel 6.1. Industriaktivitet knyttet til videreforedling av petroleum (raffinering og petrokjemisk industri) inngår som en del av omtalen av norsk næringsliv i *"Situasjonen i norsk økonomi og næringsliv"* i kapittel 6.2. og kommenteres ikke her. Framveksten av petroleumsindustrien, og forholdet til fastlandsbasert næringsvirksomhet over tid er diskutert i *"Næringsutvikling og næringspolitikk i vårt århundre"* i kapittel 4. I dette delkapitlet gis først en omtale av betydningen av den direkte aktiviteten knyttet til utvinning og transport av petroleum. Deretter gis en beskrivelse av ringvirkningene for det øvrige næringsliv av aktiviteten på sokkelen.

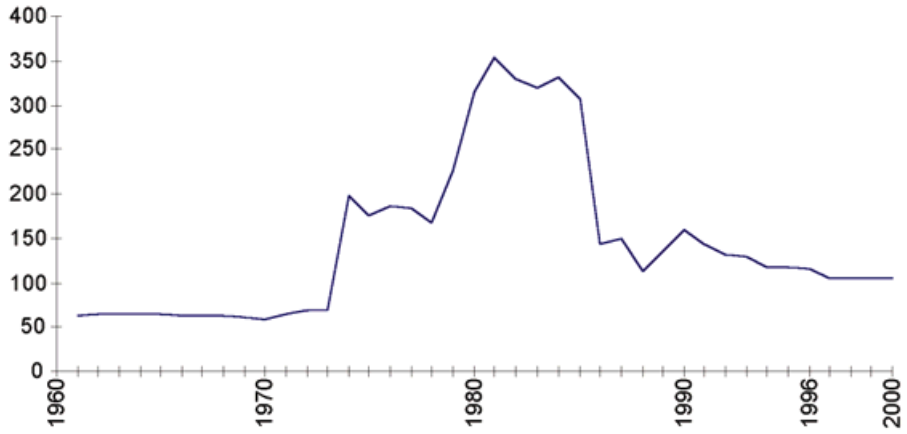
Petroleumsformuen

Petroleumsformuen defineres som nåverdien av anslått fremtidig petroleumsrente [63], og uttrykker den samlede verdien av olje- og gassressursene på norsk sokkel. Basert på forutsetningene for priser, produksjon etc. som lå til grunn for Revidert Nasjonalbudsjettet for 1996, kan statens andel av petroleumsformuen anslås til 880 mrd. 1996-kroner. Det er viktig å understreke den betydelige usikkerheten som hefter ved beregning av petroleumsformuen. Dette gjelder anslag for fremtidige priser, valutakurs og kostnadsutvikling.

Figur 6.28 viser utviklingen i oljeprisen fra 1960 til 1995, og anslag for oljeprisutviklingen fra 1996 til 2000. Oljeavhengigheten gjør økonomien svært sårbar overfor svingninger i oljeprisen.

De høye oljeprisene som eksisterte i perioden 1974 til 1986 ga gunstige rammeforhold for norsk petroleumsvirksomhet i den viktige, første utbyggingsfasen.

63. Petroleumsrenten er forskjellen mellom produksjonsinntektene og kostnadene (inklusive en normalavkastning på investert kapital) ved olje- og gassproduksjon.



Figur 6.28 Utviklingen i oljeprisen 1960-1995 og anslag for oljeprisutviklingen 1996-2000 (faste 1996 kr. pr. fat).

Kilde: Revidert Nasjonalbudsjett 1996.

Hovedstørrelser i petroleumsvirksomheten

Siden produksjonen av petroleum startet på norsk kontinentalsokkel i 1971 er det produsert i alt 1,82 milliarder standard kubikkmeter oljeekvivalenter (Sm3oe). Dette utgjør omlag 17 pst. av de totale forventede utvinnbare ressursene. Den samlede produksjonen av petroleum på norsk sokkel var 193 millioner Sm3 oe i 1995. Av dette utgjorde oljeproduksjonen ca. 80 pst.

I det følgende gis en oversikt over ressursbruk og verdiskaping direkte knyttet til utvinning og rørtransport av petroleum.

Tabell 6.14: Nøkkeltall i petroleumsvirksomheten.

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Bruttoprodukt	50,9	78,1	97,0	102,9	104,2	111,9	115,9	119,5
Eksport[1]	50,1	74,9	89,9	98,3	98,7	105,7	108,5	113,6
Sysselsatte normalårsverk (1000)	18,3	18,2	18,8	19,9	20,3	21,0	20,8	21,6

1) Milliarder løpende kroner

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Spesialkjøring og Økonomiske analyser 96/1.

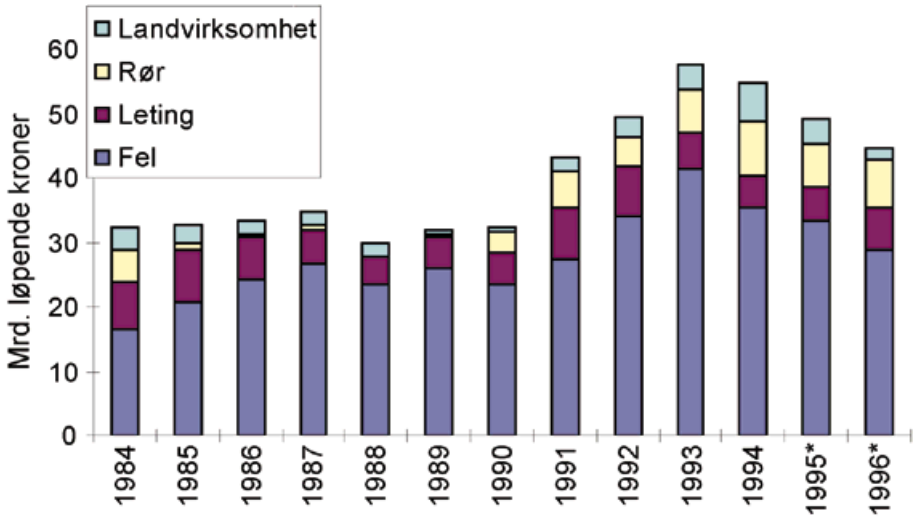
Tabell 6.15: Petroleumsvirksomheten i forhold til annen virksomhet.

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Andel av totalt BNP	8,0	11,4	13,4	13,5	13,3	13,6	13,3	12,9
Andel av samlet eksport	23,4	28,5	30,6	31,9	32,9	33,5	32,4	32,2
Andel av syssel-satte normalårs-verk	0,9	1,0	1,1	1,1	1,2	1,2	1,2	1,0

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Spesialkjøring og Økonomiske analyser 96/1.

Bruttoproduktet i løpende kroner er mer enn fordoblet i løpet av de siste 7 årene. Økningen er særlig markert i årene 1988-1990. Det er i stor grad volumøkning som har bidratt til utviklingen i bruttoproduktet, jf. figur 6.28 som viser oljeprisutviklingen. I 1995 utgjorde bruttoproduktet i petroleumsvirksomheten ca. 13 pst. av BNP. Den direkte sysselsettingsvirkningen av aktiviteten i petroleumssektoren er relativt begrenset, og utgjør i overkant av 1 pst. av sysselsatte normalårsverk i Norge.

Hoveddelen av petroleumsproduksjonen eksporteres. I 1995 utgjorde petroleumseksporten 32 pst. av samlet norsk eksportverdi. Norge er verdens tredje største eksportør av olje. Norsk gasseksport er betydelig i europeisk sammenheng. Norge eksporterte i 1994 gass til en verdi av 14 mrd. kroner. Dette utgjorde ca. 12 pst. av den samlede petroleumseksporten. Omlag 1/3 av gassen eksporteres til Tyskland. Norsk gasseksport vil øke kraftig i årene som kommer, blant annet som følge av leveranser under Troll-kontraktene som startet opp 1. oktober 1993.

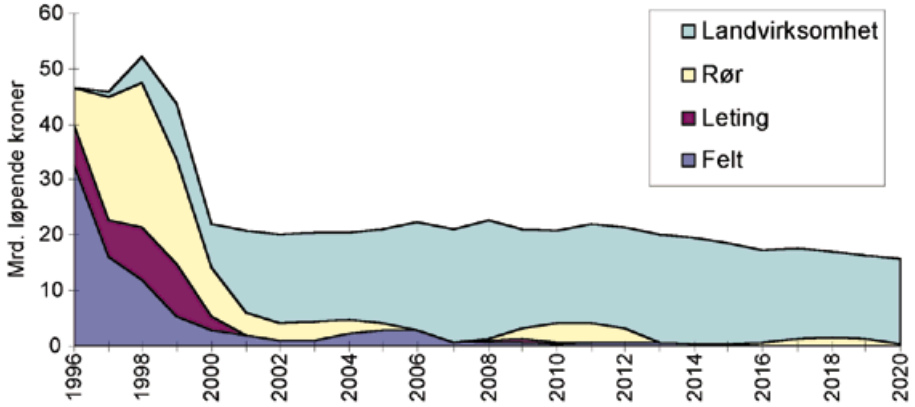


Figur 6.29 Investeringer i landvirksomhet, rør, leting og felt 1984-1996.
Kilde: Nærings- og energidepartementet.

Figur 6.29 viser nivået på investeringene i petroleumsvirksomheten i perioden fra 1984 til 1996. I perioden fra 1984 til 1990 utgjorde investeringene om lag 30

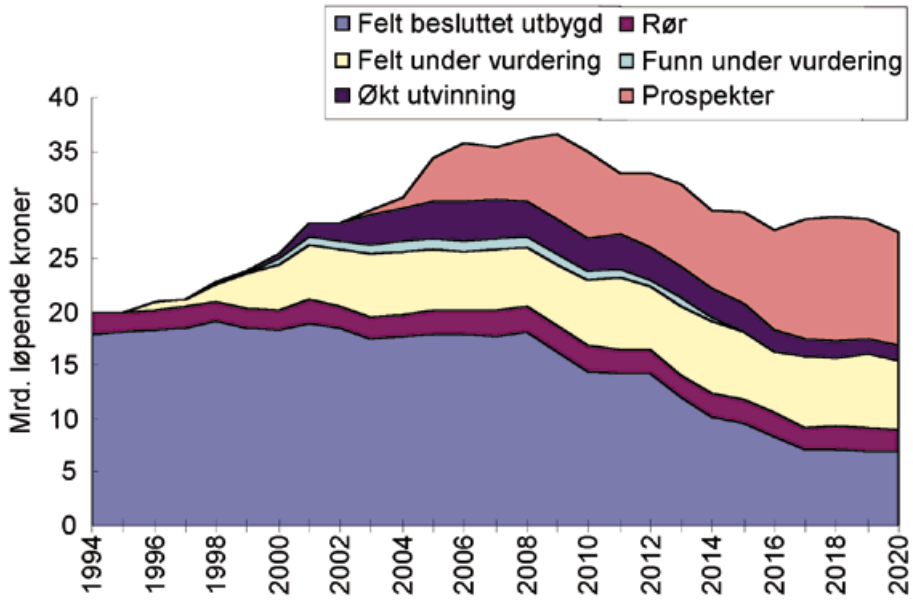
milliarder kroner pr år. Etter 1990 har investeringsnivået økt betydelig, og var i 1993 og 1994 i størrelsesorden 50-60 milliarder kroner. Det høye investeringsnivået skyldes både store investeringer i nye felt og investeringer i nye gassrørledninger til kontinentet. Investeringene i 1995 var i omlag 46 milliarder kroner.

Investeringene knyttet til norsk petroleumsvirksomhet utgjør en betydelig andel av de samlede investeringer i Norge. I perioden fra 1984 til 1990 svarte investeringene i petroleumsvirksomheten til ca. 30 pst. av nivået på de samlede investeringene i Fastlands-Norge. Andelen de senere årene har vært betydelig høyere. Dette skyldes både større investeringer i petroleumsvirksomheten og reduserte investeringer i øvrig virksomhet.



Figur 6.30 Anslag for investeringer i felt og rør 1996-2020. Letekostnader er ikke medregnet.
Kilde: Nærings- og energidepartementet.

Som det fremgår av figur 6.30 er de samlede årlige investeringene i petroleumssektoren utenom leting, anslått til å utgjøre 40-50 milliarder kroner de nærmeste 3-4 årene. Den økte etterspørselen etter norsk gass i Europa vil blant annet medføre nye investeringer i gassfelt og utbygging av nye gassrørledninger på norsk kontinentalsokkel. På lengre sikt vil investeringsnivået i petroleumsvirksomheten trolig avta, selv om investeringene vil være betydelige også inn i neste århundre. Figur 6.31 viser anslag for driftskostnader for felt og rør i perioden 1996-2020.



Figur 6.31 Anslag for driftskostnader for felt og rør 1996-2020.
Kilde: Nærings- og energidepartementet.

Når olje- og gassfeltene etterhvert tømmes og produksjonen på det enkelte felt avsluttes, vil det påløpe kostnader knyttet til fjerning eller etterbruk av installasjonene.

Forholdet til øvrig næringsliv

Petroleumsvirksomheten skaper omfattende ringvirkninger for norsk økonomi gjennom etterspørsel etter varer og tjenester til leting, utbygging, produksjon og transport. Den samlede verdien av inngåtte kontrakter i forbindelse med petroleumsvirksomheten til havs har de siste 10-12 årene ligget rundt 30-35 milliarder kroner, målt i 1994 kroner. I 1994 ble det inngått kontrakter for en totalverdi på ca. 35 milliarder kroner. Tradisjonelt har norsk andel av leveransene ligget mellom 50-70 pst. av den samlede årlige verdien av kontraktene. Norskandelen for de siste utbyggingsprosjektene har vært rundt 60 pst. Leveransene består av et bredt spekter av varer og tjenester i forbindelse med prosjektering og bygging av installasjoner på sokkelen.

Antall sysselsatte i petroleumsrelatert leverandørindustri var i 1995 omlag 47 000. Fra midten på 1980-tallet og frem til 1993 har antall sysselsatte i leverandørindustrien ligget mellom 37.000 og 53.000. Av dette var 52 pst. sysselsatt i verkstedindustrien, 18 pst. i ingeniørselskaper, 9 pst. i serviceselskaper, 7 pst. i boreselskaper, 6 pst. i transportbedrifter og 8 pst. i andre bransjer.

Hovedtyngden av bedriftene finnes i distriktene, og opererer først og fremst med basis i leveranser til driftsmarkedet. Omkring halvparten av sysselsettingen er i dag konsentrert i Rogaland. 22 pst. er sysselsatt i bedrifter i Hordaland, mens 11 pst. arbeider i Oslo/Akershus.

Norsk industri har i takt med utbyggingen av norsk sokkel utviklet sin evne til å konkurrere om oppdrag i forbindelse med petroleumsaktivitetene. Denne konkurransedyktigheten bygger blant annet på evnen til å utvikle og anvende ny teknologi,

samt evnen til å håndtere store og sammensatte prosjekter. Høy kompetanse på leverandør- og underleverandørnivå og blant petroleumsrettede forskningsmiljøer har vært nødvendig for å løse det mangfold av industrielle oppgaver petroleumsvirksomheten har ført med seg. De senere årene har norsk leverandørindustri også vunnet innpass på det internasjonale petroleumsrettede vare- og tjenestemarkedet, og en rekke bedrifter har et betydelig internasjonalt engasjement.

I motsetning til tidligere antas leverandørindustrien fremover å måtte forholde seg til mindre feltutbygginger, korte gjennomførings- og levetider, mindre investeringer, nye konsepter og kontraktsmodeller samt fortsatte internasjonale utfordringer. Flere bedrifter opplever at de må utvikles mot større enheter for å lykkes internasjonalt.

6.4 MENNESKELIGE RESSURSER: KOMPETANSETILGANG OG -UTVIKLING

En av de viktigste faktorene for landets velferdsnivå og konkurranseevne over tid er produktivitetsutviklingen. Produktivitetsutviklingen til et land vil generelt være påvirket av mange ulike faktorer. Den viktigste er trolig arbeidstakernes og ledernes kompetanse, og den kompetanse som finnes i ulike arbeidsgrupper i bedrifter og mellom bedrifter.

For bedriftene er kompetent arbeidskraft av betydning for de flest forhold ved virksomheten; for å kunne produsere varer og tjenester med høy kvalitet og kunne ta i bruk ny teknologi, for effektiv organisering og ledelse av virksomheten, for gode og tillitsfulle samarbeidsrelasjoner med kunder og leverandører, og for evnen til å håndtere omstillinger. Det er også en økende tendens til at ansattes formelle kompetanse blir vektlagt i bedrifters konkurranse om anbud og ved inngåelse av større kontrakter, ved søknad om lån, og ved andre former for avtaler med bedrifter eller institusjoner. Hvilken kompetanse som er mest relevant for å utføre ulike arbeidsoppgaver avhenger av hvilke produkter og tjenester som produseres, hvilke markeder bedriften opererer i, og hva slags teknologi som benyttes. For næringslivet er det med andre ord ikke bare tilgangen på høyt utdannet arbeidskraft som er av betydning, men at arbeidstakernes samlede kompetanse, uansett utdanningens eller opplæringens lengde eller innhold, er i samsvar med næringslivets behov.

I mangel av andre målvariable er det vanlig å benytte det formelle utdanningsnivået som mål på kompetansesituasjonen i befolkningen generelt og i næringslivet.

Beskrivelsene i *"Situasjonen i norsk økonomi og næringsliv"* i kapittel 6.4.1 viser at det har vært en sterk vekst i det formelle kompetansenivået i befolkningen de siste 20 årene, både i andelen personer med videregående skole og i andelen personer med høyere utdanning, og at dette er en utvikling som vil fortsette. Antall personer med fagutdanning har også økt. For å oppnå ytterligere økning innenfor fagutdanningen er det innenfor enkelte fag behov for flere lærlingplasser, mens det innenfor andre fag er det motsatte problemet.

Flertallet av personene med høyere utdanning tar arbeid i offentlig sektor. Andelen sysselsatte med høyere utdanning i næringslivet er høyest i oljeutvinning og i forretningsmessig tjenesteyting, mens andelen er lavest innenfor bygg og anlegg og hotell og restaurantvirksomhet. Det er store forskjeller i utdanningsnivået mellom bedrifter innenfor samme næring, avhengig av blant annet bedriftsstørrelse og geografisk lokalisering. Forklaringen er trolig både å finne i bedriftene selv, i arbeidstakernes prioriteringer med hensyn til valg av arbeid og bosted, og i utdanningssystemet når det gjelder hvilken kompetanse som tilbys. Dette beskrives nærmere i *"Situasjonen i norsk økonomi og næringsliv"* i kapittel 6.4.2.

Norsk næringslivs egne investeringer i kompetansehevende tiltak har økt de siste 20 årene, og er en viktig kilde til kompetanseheving i næringslivet, jf. *"Situasjonen i norsk økonomi og næringsliv"* i kapittel 6.4.3. Det er imidlertid store forskjeller på nivået på investeringene, avhengig av blant annet bransjetilhørighet, bedriftsstørrelse og utdanningsnivået i bedriftene. Blant kompetansehevingstiltakene som er mest benyttet er ulike former for intern opplæring.

I *"Situasjonen i norsk økonomi og næringsliv"* i kapittel 6.4.4 drøftes kort enkelte undersøkelser som kan indikere at lønnsnivået for høyt utdannet arbeidskraft i Norge er lavere enn i en del «sammenlignbare» land. Dette kan representere et konkurransefortrinn for norsk næringsliv.

Beskrivelsene i dette kapitlet ligger til grunn for utvalgets anbefalinger når det gjelder kompetansepolitikk, jf. kapittel 10.2.1.

Boks 6.6 Om begrepet kompetanse

Kompetanse kan defineres som kunnskaper, ferdigheter og evner som kan anvendes til å utføre arbeidsoppgaver [1]. En persons kompetanse må med andre ord vurderes ut fra de oppgaver som skal utføres. Kunnskaper kan forstås som informasjon innenfor et bestemt felt, ferdigheter som kapasitet til å handle på bestemte måter og evner som medfødte egenskaper eller potensiell kapasitet til å utvikle kunnskaper og ferdigheter. Utøvelse av ferdigheter krever at man har kunnskaper og evner. Hvis latente kunnskaper og evner skal synliggjøres må de formidles via ferdigheter. Det skilles gjerne mellom formell kompetanse, uformell kompetanse og realkompetanse. Formell kompetanse oppnås gjennom utdanningssystemet, og er et uttrykk for en persons godkjente utdanning eller opplæring. Uformell kompetanse er kompetanse en har ervervet seg utenom de formelle sertifiseringssystemer. Realkompetanse representerer hva arbeidstakere har av kunnskaper, og hva de reellt sett kan utføre av oppgaver. I tillegg til den kompetanse hver enkelt arbeidstaker innehar, ligger det i mange ulike grupper innenfor bedriften felleskompetanse som ikke kan tilbakeføres til summen av enkeltmenneskers kunnskaper og ferdigheter. Bedrifters kompetansebase består av de ansattes kompetanse samt felleskompetanser i ulike grupper.

1. Nordhaug O., Gooderham P. (1996):«Kompetanseheving i næringslivet». SNF-Bergen

6.4.1 Næringslivets tilgang på utdannet arbeidskraft

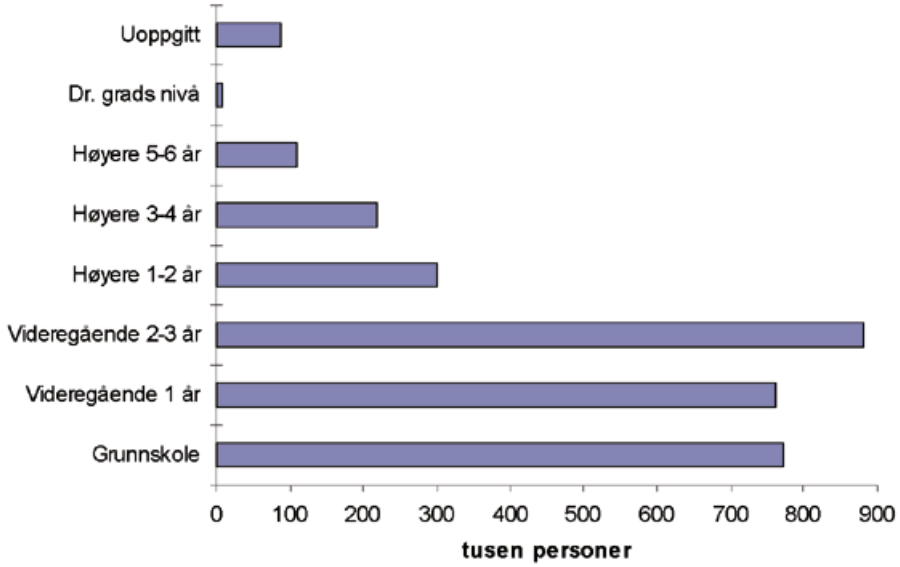
I likhet med i de fleste andre industrialiserte land, har det i Norge vært en sterk vekst i utdanningsnivået generelt og i antall personer med høyere utdanning siden begynnelsen av 1950-tallet. Veksten har vært særlig sterk fra 1970 og fram til i dag. Andelen personer med videregående eller høyere utdanning økte fra 30 pst. av befolkningen i 1970 til 60 pst. i 1993 [64] [2] [1].

Utviklingen skyldes blant annet faktorer som økt etterspørsel etter arbeidskraft med videregående og høyere utdanning og en sterk vekst i andelen kvinnersom tar utdanning utover grunnskolen. Den viktigste forklaringen er imidlertid utbyggingen av den norske velferdsstaten, der et viktig prinsipp har vært at alle skal ha lik mulighet til utdanning. Dette har ført til en sterk økning i kapasiteten ved utdanningsinstitusjonene, og utbygging av studiefinansieringsordningene. De senere års vekst i

64. Statistisk sentralbyrå: Statistisk årbok 1995. Oslo - Kongsvinger 1995.

antall personer med videregående og høyere utdanning skyldes også den økte arbeidsledigheten som har ført til at unge mennesker befinner seg lenger i en studiesituasjon.

I perioden 1970 til 1993 økte andelen personer med universitets- og høgskoleutdanning fra om lag 7 pst. til om lag 23 pst. av befolkningen mellom 20 og 74 år. Strukturen i befolkningens utdanningsnivå er illustrert i figur 6.32. Et økende innslag av kvinner både i videregående og høyere utdanning, har ført til en utjevning av utdanningsnivåene mellom kvinner og menn.



Figur 6.32 Personer mellom 16 og 74 år etter høyest fullførte utdanning, 1995
Kilde: SSB Utdanningsstatistikk. Spesialutkjøring for dette utvalget.

Forskjellene i utdanningsnivå mellom aldersgrupper er særlig markert når det gjelder andelen personer med grunnskoleutdanning som høyeste fullførte utdanning, jf, fig. 6.33. Etter hvert som tidligere kull med lavere utdanning forlater arbeidsstyrken, vil andelen arbeidstakere med bare grunnskoleutdanning gå sterkt tilbake. Forskjellen i utdanningsnivå mellom aldersgrupper når det gjelder høyere utdanning, og da særlig mer enn 4 års høyere utdanning, er mindre markert. Det er imidlertid store studentkull under utdanning på universitetene som vil øke andelen med høyere utdanning i de yngre aldersgruppene betraktelig i de nærmeste årene.

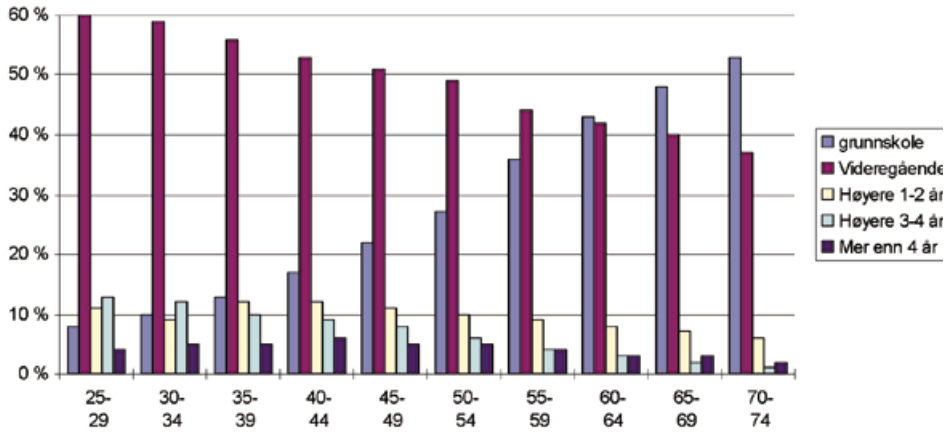
Boks 6.7 Utdanningssystemet i Norge

Det norske utdanningssystemet er inndelt i tre trinn (i statistikken opereres med flere trinn, blant annet som følge av tidligere utdanningssystemer, jf. figur 6.32):

i. Grunnskolen (fra høsten 1997 - 10 års skolegang)
ii. Videregående opplæring (3 års skolegang)
   – Allmennutdanning
   – Yrkesopplæring. I fag som er underlagt lov om fagopplæring i arbeidslivet, gis opplæringen som en kombinasjon av skole og arbeidsliv

i. Høyere utdanning
   - Universitet og høgskole 1 (1 - 2 års høyere utdanning)
   - Universitet og høgskole 2 (3 - 4 års høyere utdanning)
   - Universitet og høgskole 3 (mer enn 4 års høyere utdanning)

I takt med endringer i befolkningens utdanningsnivå pågår det dermed en kontinuerlig kompetanseheving i næringslivet over tid.

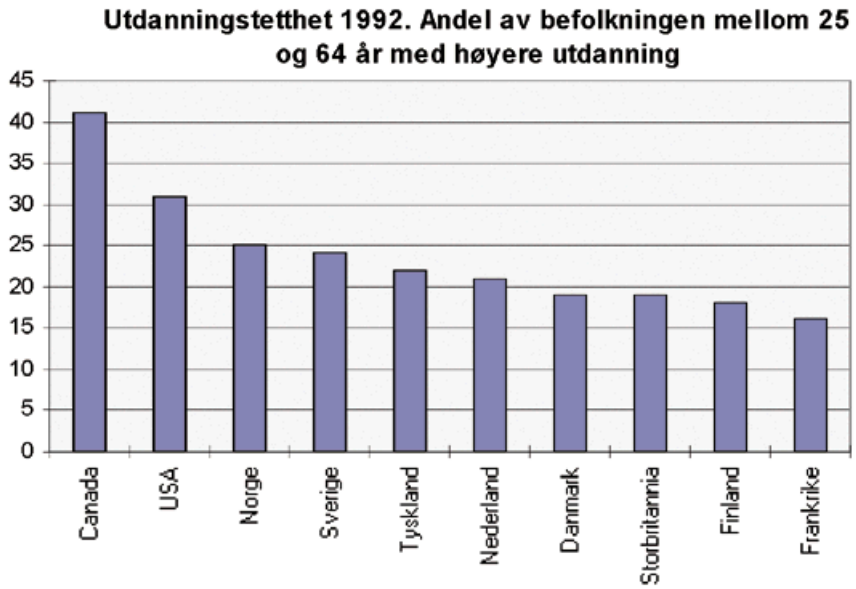


Figur 6.33 Aldersgruppene prosentvis fordelt etter høyeste utdanningsnivå. 1995-tall
Kilde: SSB Utdanningsstatistikk. Spesialutkjøring for dette utvalget

Høyere utdanning i Norge i et internasjonalt perspektiv

Internasjonale sammenligninger viser at Norge har en relativt høyt utdannet befolkning. I OECD-sammenheng ligger Norge på tredjeplass med 25 pst av befolkningen mellom 25 og 64 år med høgskole- eller universitetsutdanning [65] [2] [2], jf. figur 6.34. Bare Canada og USA ligger over, med hhv. 41 pst og 31 pst. Ved sammenligning av utdanningstetthet mellom land er det viktig å ta hensyn til ulike nasjonale utdanningssystemer. Tyskland har for eksempel en sterkt utbygget utdanning på yrkesskolenivå, jf. påfølgende avsnitt om fagutdanning. En del av utdanningen innenfor denne skoletypen ligger tett opp til utdanninger som blir plassert på universitets- og høgskolenivå i andre land. Det synes imidlertid rimelig å anta at det norske utdanningsnivået er relativt høyt.

65. OECD (1995):«Education at a glance». Paris. ISBN 92-64-14405-6.



Figur 6.34 Utdanningstetthet i ulike land i 1992. Andel av befolkningen mellom 25 og 64 år med høyere utdanning

Kilde: OECD (1995):«Education at a glance». Paris.

Utdanningstettheten gir en indikasjon på den generelle formelle kompetansesituasjonen i de ulike landene, men vel så viktig for næringslivet er hvilke kunnskaper og ferdigheter personene har, og i hvilken grad det er tilpasset arbeids- og næringslivets behov. I et næringsliv preget av en høy grad av internasjonal konkurranse er en rekke kunnskaper av sentral betydning, som for eksempel språk, kultur og økonomi. Real- og naturfagene fremheves også ofte som særlig viktige for næringslivet fordi fagene er sentrale for evnen til å utvikle og ta i bruk teknologi. Utviklingen i informasjonsteknologi og automatisering av produksjonsprosessene bidrar til at innsikt i og kunnskap om teknologi blir stadig viktigere. Nedenfor beskrives kort utdanningstettheten i Norge innenfor enkelte fag i forhold til i andre OECD-land.

Internasjonale sammenligninger viser at Norge i 1992 hadde en relativt sett høy andel universitetseksamener eller tilsvarende eksamener innenfor områdene matematikk og naturvitenskap, jus og økonomi og samfunnsvitenskap. Når det gjelder ingeniørfag og arkitektur var andelen relativt lav [66] [2] [3]. Andelen ingeniører (inkludert arkitekter) i forhold til andelen personer med annen høyere utdanning er imidlertid relativt høy i Norge. Dette gjelder i første rekke ingeniører med lavere høgskoleutdanning. Den totale andelen ingeniører utgjorde i 1992 om lag 21 pst, mot gjennomsnittet i OECD som var på 15 pst.

Dette bildet kan bli endret på sikt. Det er i dag en lav rekruttering til ingeniørfagene i Norge. Det er først og fremst den lavere høgskoleutdanning som opplever en sterk nedgang i antallet studenter. Høsten 1995 var 23 pst. av studieplassene ved de treårige ingeniørhøgskolene ledige [67] [2] [4].

66. OECD (1995):«Education at a glance». Paris. ISBN 92-64-14405-6.
67. Ingeniørutdanningsrådet. Innspill til Innovasjonsutvalget.

Utviklingen innenfor fagopplæring

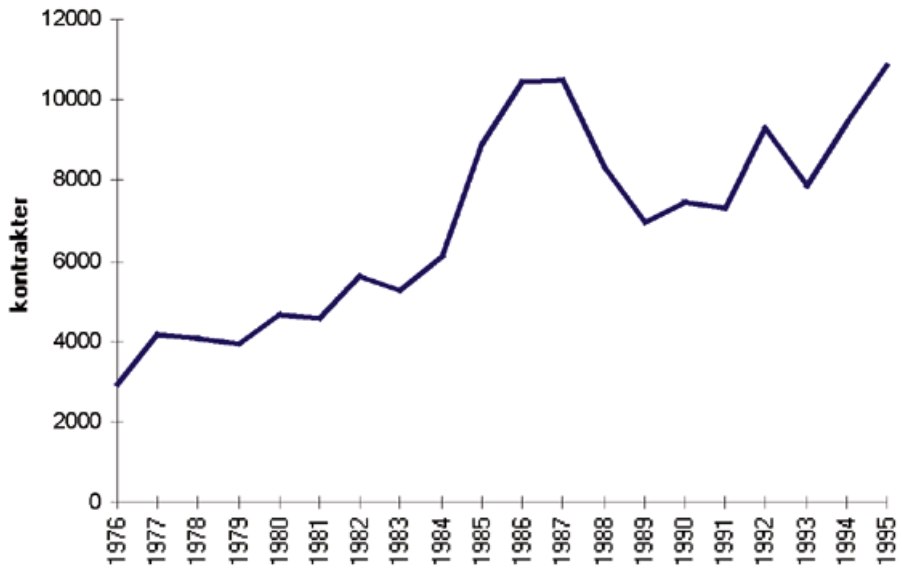
Fagopplæring er en kombinasjon av læring på en skole og praksis på en arbeidsplass. Denne kombinasjonen bidrar til å høyne nivået på opplæringen, og for arbeids- og næringslivet bidrar den til tilgang på kompetanse som er tilpasset bedriftenes behov. Opplæringen er også et viktig alternativ for personer som ønsker en praktisk rettet utdanning. Internasjonale sammenligninger tyder på at et godt utbygd system for fagopplæring bidrar til å redusere ungdomsarbeidsledigheten [68] [2] [5].

Boks 6.8 Fagutdanningen og Reform '94

- Med Reform '94 har alle født i 1978 eller senere lovfestet rett til 3 års videregående opplæring.
- Antall grunnkurs det første året er sterkt redusert, men kursene er faglig sett bredere enn tidligere. Spesialiseringen skjer i løpet av 2. og 3. året på skolen, eller som opplæring i arbeidslivet.
- Et mål i Reform '94 er å gi ca. en tredjedel av ungdomskullene mulighet til fagopplæring i arbeidslivet.
- For yrkesopplæring som er lagt under lov om fagopplæring i arbeidslivet skal yrkes- og fagutdanningen organiseres med 2 år i skole og resten av opplæringen som lærling i en bedrift. For annen yrkesutdanning, blant annet den økonomisk-administrative utdanningen, gjelder fortsatt ordningen med 3 år i skole fram til avsluttende eksamen.
- Ansvaret for å skaffe lærlingplasser ligger i de enkelte fylkene. Fylkene kan samordne seg imellom for å redusere omfanget av misforhold mellom tilbudet og etterspørselen etter lærlingplasser.

Antall inngåtte lærlingkontrakter har økt sterkt fra 1976 til 1995, jf. figur 6.35. Særlig sterk var økningen fra slutten av 1970-tallet og fram til 1987, da antallet ble mer enn doblet. Fra 1987 sank antallet sterkt. Fra 1993 har det igjen vært en jevn stigning. I underkant av 11 000 nye lærlingkontrakter ble godkjent i 1995. Det er en økning på 15 pst. fra året før. Utviklingen generelt tyder på at antall inngåtte lærlingkontrakter svinger med den økonomiske utviklingen i Norge.

68. Schwanse, P. (1991):«Labour Market Policies». I Llewellyn, J. and S. Potter (eds): «Economic Policies for the 1990s». Blackwell.



Figur 6.35 Utviklingen i antall inngåtte lærlingkontrakter i perioden 1976-1995

Kilde: SSB Historisk statistikk 1994. Oslo - kongsvinger 1995. Ukens Statistikk nr. 11 1995 og nr. 13 1996.

I løpet av de siste 20 årene har det skjedd store endringer i fagopplæringen. I 1981 ble det innført en ny lov om fagopplæring, som la grunnlaget for en mer systematisk tilrettelegging og oppfølging av lærlingordningen. Dette kan bidra til å forklare årsaken til at antallet inngåtte lærlingkontrakter de siste 10-årene har holdt seg på et jevnt høyere nivå enn på 70-tallet. I loven § 20 ble det også gitt mulighet for å la voksne med relevant yrkeskompetanse få anledning til å avlegge fagprøve, uten tidligere krav til utdanning eller lærlingkontrakt. I 1995 utgjorde andelen kandidater som tok fagprøve med utgangspunkt i denne paragrafen i underkant av halvparten av det totale antall avlagte fag- og svenneprøver. Ordningen representerer en viktig mulighet både for den enkelte og for næringslivet for å få en formell godkjenning av kompetanse ervervet på arbeidsplassen.

Mot slutten av 1980-årene viste det seg at lærlingordningen hadde en rekke svakheter. Til tross for den sterke veksten i antall inngåtte lærlingkontrakter siden begynnelsen av 1970-tallet var antallet lavere enn det som var ønskelig, den enkelte utdanningssøkende hadde for dårlig sikkerhet for å få fullført sin opplæring, og opplæringskvaliteten var ujevn og uoversiktelig. Dette var en av hovedårsakene til at Stortinget i 1992 vedtok å revidere hele den videregående opplæringen og fagopplæringen i arbeidslivet. LO og NHO utarbeidet en felles erklæring om etablering av et nytt system for fag- og yrkesopplæring, som ble et vesentlig fundament for noen av de viktigste elementene i Reform '94, jf. boks 6.8.

Innenfor enkelte fag og geografiske områder er det dårlig samsvar mellom tilbud av og etterpørsel etter lærlingplasser. På noen områder dekker ikke tilgangen på lærlingplasser behovet, for eksempel i elektrofag, mens i andre fag er det flere lærlingplasser enn elever. Dette gjelder blant annet innenfor Teko-fag. Dette blir nærmere drøftet i *"Kompetansepolitikk"* i kap. 10.2.1.

Omfanget av fagopplæringen i Norge er på linje med tilsvarende system i blant annet Sverige, Frankrike, Storbritannia og Nederland. Det er særlig Tyskland, og i noe mindre grad Østerrike og Sveits, som har et bedre utbygget system for opplæ-

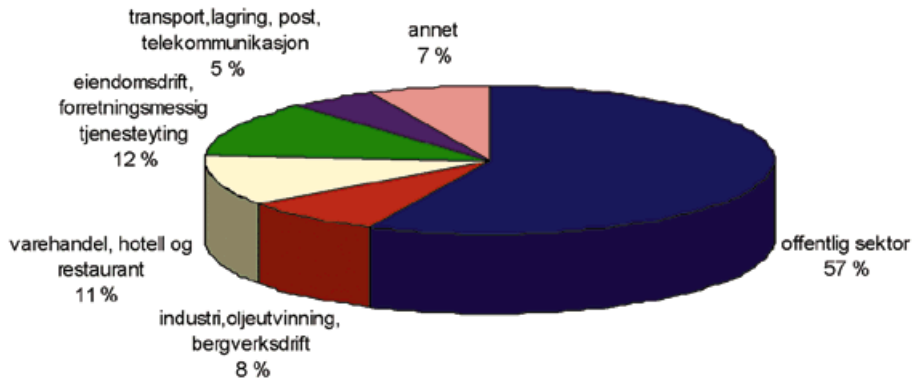
ring. I Tyskland utdannes om lag 70 pst. av hvert årskull til fagbrev. Forskjellene mellom landene med hensyn til utbredelsen av fagopplæring kan først og fremst forklares ut fra forskjeller i kultur på dette området. Landenes nærings- og bransjestruktur er trolig også av betydning.

6.4.2 Utdanningsnivået i næringslivet

Gjennomgangen i *"Situasjonen i norsk økonomi og næringsliv"* i kapittel 6.4.1 viste at både andelen personer med høyere utdanning og antall inngåtte lærlingkontrakter og fullførte fagprøver har økt sterkt siden 1970-tallet. Det har med andre ord skjedd en generell kompetanseheving i befolkningen. I dette kapitlet beskrives hvordan veksten i antall personer med høyere utdanning har fordelelt seg på privat og offentlig sektor og på forskjellige næringer i næringslivet.

Fra 1976 til 1995 økte andelen sysselsatte med høyere utdanning utover videregående skole fra 13 pst til om lag 30 pst [69] av total sysselsetting. I samme periode økte sysselsettingen totalt med ca. 16 pst.

Av veksten i antall sysselsatte med høyere utdanning gikk over halvparten til offentlig sektor, jf. figur 6.36. Om lag 64 pst. av alle med mer enn fire års høyere utdanning er ansatt i offentlig sektor, mens sektoren sysselsetter om lag 37 pst. av total sysseletting. Det kan være en rekke forklaringer på dette, blant annet at det er høyere krav til formell utdanning innenfor en rekke av offentlig sektors virksomhetsområder, til holdninger i næringslivet til å ansette personer med høyere utdanning. Dette blir nærmere drøftet i kapittel 10.2.1.



Figur 6.36 Veksten i antall personer med høyere utdanning fra 1976 til 1995 fordelt på sektorer og næringer

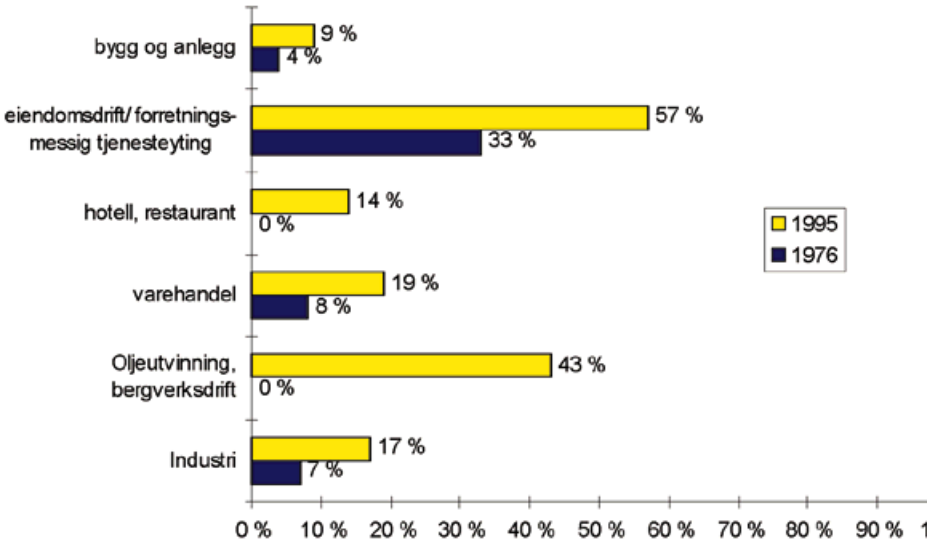
Kilde: SSBs Arbeidskraftundersøkelse (AKU). Spesialutkjøring for dette utvalget.

Om lag 8 pst. av økningen i antall personer med universitets- og høgskoleutdanning gikk til industri, oljeutvinning og bergverksdrift. Andelen av de ansatte som har universitets- og høyskoleutdanning innen disse næringene økte fra noe under 8 pst i 1976 til over 18 pst. i 1995. Industrien alene mottok 5 pst. av økningen. I perioden 1976 til 1995 har sysselsettingen i industrien hatt et markant fall. Gjennom samme periode økte andelen industrisysselsatte med høyere utdanning fra om lag 8 pst til 17 pst, jf. figur 6.36. Dette kan tyde på at i tider med høy aktivitet i industrien

69. SSBs Arbeidskraftundersøkelse (AKU). Spesialutkjøring for dette utvalget.

ansettes personer med høy utdanning. I dårligere tider reduseres sysselsettingen ved at personer med lavere utdanning forlater bedriftene.

Blant arbeidstakerne i industrien med høyere utdanning har hovedvekten 1-2 års høyere utdanning. Om lag 15 pst. har mer enn 4 års høyere utdanning. Den relativt lave andelen sysselsatte med høyere utdanning i industrien må vurderes i forhold til en økt tendens til utkontrahering, og industriens kjøp av tjenester med høyt kunnskapsnivå fra eksterne tilbydere.



Figur 6.37 Andelen arbeidstakere med høyere utdanning i forhold til sysselsettingen i utvalgte næringer i 1976 og i 1995 [27]

Kilde: SSB Arbeidskraftundersøkelse (AKU). Spesialutkjøring for dette utvalget.

Til tross for den lave sysselsettingen innen oljeutvinning kom en tredjedel av veksten i antall personer med universitets- og høyskoleutdanning innenfor industri, oljeutvinning og bergverksdrift. En fjerdedel av de sysselsatte i bransjen har mer enn fire års utdanning. Bransjen kan med andre ord karakteriseres som kunnskapsintensiv. I tillegg er store deler av industrien, deriblant verftsindustrien, og av den teknologiske tjenesteytingen rettet mot oljevirksomheten. Totalt anslås oljevirksomheten å omfatte en høy andel av alle norske arbeidstakere med lang universitetsutdanning innenfor industrielle og teknisk-naturvitenskapelige fag.

Bygg- og anleggsnæringen mottok om lag 1 pst. av økningen i antall personer med universitets- og høgskoleutdanning. Andelen med høyere utdanning innen bygg og anlegg er lav, men økende, jf. figur 6.37. Den lave andelen sysselsatte med høyere utdanning må ses i forhold til de aktiviteter som utføres i bygg- og anleggsbransjen. Bransjen omfatter produksjon av boliger, yrkesbygg, anlegg og rehabilitering/vedlikehold av disse, det vil si aktiviteter som i stor grad krever fagutdanning.

Tjenesteytende næringer mottok 32 pst. av økningen i antall personer med universitets- og høyskoleutdanning. Totalt sto forretningsmessig tjenesteyting for 12 pst. av veksten i antall sysselsatte med høyere utdanning, jf. fig. 6.36. Sammenlignet med andre næringer har forretningsmessig tjenesteyting den høyeste andelen personer med mer enn 4 års høyere utdanning, på om lag 15 pst. Den kan således karakteriseres som den formelt mest kunnskapsintensive bransjen.

Varehandel og hotell- og restaurantnæringen mottok 11 pst. av den totale økningen i antall personer med universitets- og høyskoleutdanning. Andelen sysselsatte med høyere utdanning i disse næringene var i 1995 på henholdsvis 19 pst. og 14 pst., mot om lag 8 pst. og 0 pst. i 1976 [70] [27]. I en undersøkelse [71] [28] blant arbeidstakere i varehandel og hotell- og restaurantbransjen oppgir kun om lag halvparten av de spurte at arbeidsgiver stilte krav til utdanning utover grunnskole. Nesten halvparten av økningen i antall personer med universitets- og høyskoleutdanning kom i engroshandelen. Store deler av databransjen er klassifisert som engros-handel.

Det er store forskjeller mellom enkeltbedrifter innenfor samme næring når det gjelder utdanningsnivå. Dette blir blant annet belyst i en undersøkelse [72] [29] der en sammenligner utdanningsnivået i bedrifter for årene 1986 og 1993 med utgangspunkt i bedriftsstørrelse. I undersøkelsen er spesialutdanning definert som summen av alle høyere utdanninger og all utdanning svarende til videregående kurs fra videregående skole på yrkesfaglige retninger. Høyere utdanning er i denne undersøkelsen definert som utdanning av minst 3 års varighet utover videregående skoles nivå.

Undersøkelsen viser at små bedrifter (1-19 årsverk) uavhengig av næringstilhørighet har en mindre andel personer med spesialutdanning og høyere utdanning enn større bedrifter. Forskjellen er størst mellom bedriftsgruppene når det gjelder høyere utdanning. En årsak til det lavere utdanningsnivået i små bedrifter er i følge undersøkelsen at utdanningsbehovene der vurderes av ledelsen som lavere enn i de store bedriftene. Dette reflekteres i prosentvis andel av stillingene som ønskes besatt av personer med høyere utdanning. For bedrifter med mindre enn fem sysselsatte, mener arbeidsgivere det er behov for høyere utdanning i 14 pst. av stillingene. For bedrifter med 4 - 49 ansatte er tilsvarende andel 23 pst. En annen årsak til det lavere utdanningsnivået i små bedrifter er at de synes å ha problemer med å få besatt stillingene med personer med ønsket utdanningsnivå. I undersøkelsen fremheves både forhold internt i enkeltebedriftene og arbeidstakernes prioriteringer som forklaringer på hvorfor utdanningsnivået er lavere i små bedrifter enn i store bedrifter.

Tall fra SSBs Arbeidskraftundersøkelse (AKU) viser at kvinnene stod for om lag tre fjerdedeler av sysselsettingsøkningen som fant sted i 1970 og fram til 1987 [73] [30]. De utgjør i dag i underkant av halvparten av total sysselsetting. Fra 1970-årene og fram til i dag har det også funnet sted en utjamning av utdanningsnivået mellom kvinner og menn. Det er i dag en høyere andel kvinner som tar høyere utdanning. Til tross for disse utviklingstrekkene er det en klar underrepresentasjon av kvinner i næringslivet, med unntak av i varehandel og hotell- og restaurantvirksomhet. Om lag 55 pst. av kvinnene er i følge AKU-undersøkelsen sysselsatt i offentlig tjenesteyting, og utgjør over 65 pst. av total sysselsetting i denne sektoren [74] [31]. Dette skyldes blant annet kvinnenes utdannings- og yrkesvalg, holdninger i næringslivet til ansettelse av kvinner og kvinnenes preferanser med hensyn til arbeidsvilkår.

70. Arbeidskraftundersøkelsen oppgir tall i tusen. Dette kan bidra til å forklare hvorfor andelen personer med høyere utdanning innenfor bransjene hotell- og restaurant- virksomhet og spesielt oljeutvinning var 0 pst. i 1976.
71. SSB (1995):«Kompetanse i 90-årenes arbeidsliv - belyst gjennom arbeidslivsundersøkelsene».
72. ECON Senter for økonomisk analyse (1996): «Utdanningsnivået i små bedrifter». Rapport utarbeidet for Kommunal- og arbeidsdepartementet.
73. SSB Historisk statistikk 1994. Oslo.
74. SSB NOS Arbeidsmarkedsstatistikk 1995 (under utgivelse).

6.4.3 Næringslivets investeringer i kompetansehevende tiltak

Det fokuseres i økende grad på behovet for kompetanseheving i næringslivet, på alle nivåer i bedriften, uavhengig av utdanningsnivå. I tillegg til nyansettelser for å øke enkeltbedriftens kompetansebase, anses det som sentralt med kontinuerlig utvikling av de ansattes kunnskaper og ferdigheter for at bedriftene skal kunne være omstillingsdyktige.

Den viktigste delen av opplæringen i næringslivet skjer internt i tilknytning til de enkelte arbeidsoppgavene, for eksempel gjennom veiledning av kolleger. Næringslivet vektlegger også i økende grad samarbeid med andre bedrifter som metode for anskaffelse av kompetanse [75] [3 2]. I tillegg investerer næringslivet i formalisert kompetanseheving av de ansatte, som interne kurs eller kjøp av kurs organisert av eksterne kompetansetilbydere. Næringslivets investeringer i kompetansehevende tiltak har økt siden begynnelsen av 80-tallet [76] [3 3]. Dette henger trolig både sammen med at utdanningsnivået i næringslivet generelt har økt, og det økonomiske oppsvinget i norsk økonomi. I 1989 fikk om lag 30 pst. av arbeidstakerne i privat sektor tilbud om kurs eller formell yrkesopplæring i regi av arbeidsplassen [77] [3 4]. Til tross for nedgangen i norsk økonomi holdt denne andelen seg stabil fra 1989 til 1993. En årsak til dette kan være at næringslivet generelt i større grad enn tidligere er bevisste på betydningen av kompetanse og kontinuerlig kompetanseheving.

Det er til dels store forskjeller mellom ulike bransjer når det gjelder investeringer i kompetansehevende tiltak [78] [3 5]. Enkelte bransjer, som bankvirksomhet, har lange tradisjoner for opplæring. Bransjen skiller seg ut med større investeringer i kompetansehevende tiltak enn andre bransjer. På motsatt side finnes varehandel og hotell- og restaurantvirksomhet, som investerer relativt lite i kompetanshevende tiltak i forhold til andre bransjer.

Kostnader forbundet med kompetansehevende tiltak er ofte fordelt over ulike budsjettposter i bedriftenes regnskap, avhengig av tiltakenes formål og innretning. Dette gjør det vanskelig å beregne den enkelte bedrifts investeringer i kompetansehevende tiltak, og vanskeliggjør dermed anslag for næringslivet som helhet.

Med utgangspunkt i en undersøkelse blant norske private og offentlige bedrifter har SNF [79] [3 6] forsøkt å beregne et anslag på næringslivets totale investeringer. Undersøkelsen er foretatt blant bedrifter og institusjoner med mer enn hundre ansatte. Når det i beregningene tas hensyn til den betydelige andelen av små bedrifter i norsk næringsliv anslås det at mellom 3 og 4 pst. av lønnsmassen investeres i kompetansehevende tiltak. Da er både direkte kostnader til opplæringen og lønn i opplæringstiden regnet inn. For å beregne totalanslaget må det korrigeres for innslaget av deltidsarbeid i norsk arbeidsliv. Ansatte på deltid gjennomfører i langt mindre grad opplæring enn ansatte på heltid. Det samlede anslaget for både offentlig og privat sektor beløper seg til om lag 11,5 milliarder kroner.

Denne undersøkelsen var en del av et internasjonalt prosjekt, der i alt 11 nasjoner deltok. Dette gjør det mulig å sammenligne norsk arbeidslivs investeringer i opplæring med tilsvarende investeringer i en del andre land. Resultatene viser at Norge ser ut til å være blant de land i Vest-Europa som ligger desidert lavest når det gjelder investeringer i opplæring blant de ansatte. Grunnlagsmaterialet viser imidlertid at de private bedrifters satsing hevder seg godt i vest-europeisk sammenheng.

75. Nordhaug O., Gooderham P. m.fl. (1996) : «Kompetanseheving i næringslivet». SNF-Bergen.
76. Gooderham P. og Hines K. (1995):«Trends in Employer-funded training as an indicator of changes in Emplyment:The case of Norway in the 1980s». Adult Education Quartely, Vol 45, nr 4.
77. SSB Arbeids- og bedriftsundersøkelsen (1990).
78. SSB Arbeids- og bedriftsundersøkelsen (1990).
79. Nordhaug O., Gooderham P. m.fl. (1996): «Kompetanseheving i næringslivet». SNF-Bergen.

I følge denne undersøkelsen er det med andre ord offentlig sektors investeringer i opplæring som trekker ned gjennomsnittet. Dette resultatet er trolig preget av at det kun var bedrifter med mer enn 100 ansatte som deltok i undersøkelsen.

En undersøkelse blant norske bedrifter foretatt av SNF [80 3 7] for utvalget gir et mer detaljert bilde av bedriftenes politikk og strategier når det gjelder utvikling av kompetanse blant de ansatte. Undersøkelsen ligger til grunn for store deler av resten av dette kapitlet.

En indikasjon på om bedriftene anser kompetanse og kompetanseheving som viktig, er i hvilken grad de systematisk utarbeider egne planer for opplæring eller kompetanseutvikling. I underkant av halvparten av bedriftene oppgir i undersøkelsen at de driver systematisk kartlegging av behov for kompetanse. Om lag halvparten av bedriftene som berøres av Hovedavtalen mellom LO og NHO kartlegger kompetansebehov. Tilsvarende tall for bedrifter som ikke omfattes av avtalen er en tredjedel. Det er imidlertid viktig å understreke at disse resultatene er adskillig høyere enn tall fra NHO og LO. Resultatene viser for øvrig at større bedrifter og bedrifter med en relativt høy andel ansatte med høy utdanning, i større grad utarbeider kompetanseplaner enn andre bedrifter.

Norske bedrifter har i følge en annen undersøkelse [81 3 8], i større grad enn andre europeiske bedrifter skriftlig dokumentasjon for bedriftens strategi, personalpolitikk og kompetanseutvikling. Men sammenhengen mellom bedriftens strategi og kompetanseutvikling synes ikke å være like tett som i andre europeiske bedrifter. Evalueringer av kompetansehevende tiltak synes heller ikke å være like utbredt. Hvorvidt kompetanseoppbygging bidrar til verdiskaping avhenger i siste instans av at kompetansen kommer til nytte i bedriften. Effekten av kompetansehevende tiltak vil med andre ord være betinget av bedriftens organisasjon og ledelse.

Vektlegging av utvikling av egne ansatte som kilde for anskaffelse av kompetanse de neste 4-5 årene vurderes som svært viktig av over tre fjerdedeler av bedriftene som deltok i SNFs undersøkelse. Det er til dels store forskjeller mellom små og store bedrifter. Desto mindre bedriftene er, desto mindre vektlegges utvikling av egne ansattes kompetanse. En annen undersøkelse blant små og mellomstore bedrifter [82 3 9] viser at over 30 pst. av bedriftene anser opplæring av ansatte som en av de viktigste utfordringene. Vektleggingen av kompetanseutvikling i bedriftene synker også jevnt jo lavere utdanningsnivået i bedriften er. Dette skyldes trolig at ansatte med høyere utdanning i større grad etterspør videreutdanning enn personer med lavere utdanning.

Blant tiltakene rettet mot kompetanseheving som ble benyttet mest i 1995 er ulike former for interne kurs, drevet av bedriftenes ansatte. Dette gjelder både interne fagkurs og intern lederopplæring. Planlagt jobbrotasjon, lærlingordninger/ praksisplasser og introduksjonskurs for nyansatte er eksempler på andre tiltak som ble benyttet med sikte på kompetanseutvikling.

Undersøkelsen viser med andre ord at bedriftene i stor grad benytter opplæring av bedriftsintern karakter, det vil si opplæring tilpasset den enkelte bedrifts spesifikke behov. Dette i motsetning til generell kompetanseutvikling, som for eksempel det kompetansetilbudet som tilbys i det ordinære utdanningssystemet og på kompetansemarkedet for øvrig.

Når det gjelder kjøp av kompetansetjenester i form av kurs eller kursplasser fra eksterne leverandører, tillegges private tilbydere større vekt enn offentlige tilby-

80. Nordhaug O., Gooderham P. m.fl. (1996): «Kompetanseheving i næringslivet». SNF-Bergen.
81. Gooderham P., Kvitastein og Nordhaug O. (1996): «Strategi for menneskelige ressurser: Norske bedrifter i europeisk perspektiv.» SNF - Bergen.
82. Arthur Andersen & Co, SMB-undersøkelsen 1995. 3/1995.

dere. En av tre bedrifter kjøper denne form for kompetansetjenester av offentlige leverandører i 1995, mens nærmere to tredjedeler kjøpte slike tjenester fra private aktører. I følge SNFs undersøkelse er det forventet en viss oppgang i bedrifters kjøp av eksterne kompetansetjenester de neste 4-5 årene.

6.4.4 Lønnsnivå for høyt utdannet arbeidskraft

Utviklingen i relative lønnskostnader på aggregert nivå i Norge og i andre land er beskrevet i *"Situasjonen i norsk økonomi og næringsliv"* i kapittel 6.1. I dette kapitlet drøftes kort kostnadene ved bruk av høyt høyt utdannet arbeidskraft i forhold til i andre inustrialiserte land. I følge NOU 1996: 4 «Om grunnlaget for inntektsoppgjøret 1996» er det vanskelig å foreta internasjonale sammenligninger av lønnskostnadene for ulike lønnsmottakere, med unntak for arbeidere i industrien. En sammenstilling av ulike datakilder kan imidlertid gi indikasjoner på situasjonen i Norge i forhold til i andre land.

Fra midten av 60-tallet og fram til midten av 80-tallet har høyt utdannet arbeidskraft i Norden hatt en lavere lønnsutvikling enn høyt utdannet arbeidskraft i andre OECD-land [83]. Perioden har samtidig vært preget av til dels langt sterkere generell lønnsvekst i Norge enn i andre OECD-land. I følge NOU 1996: 4 lå lønnskostnadene for norske industriarbeidere i 1988 om lag 25 pst. høyere enn gjennomsnittet for handelspartnerne, og Norge lå høyest av samtlige av våre konkurrentland.

Fra 1988 til 1994 ble forskjellen mellom lønnskostnadene for norske industriarbeidere og et veiet gjennomsnitt for handelspartnerne redusert med omlag tre fjerdedeler. For de samlede lønnskostnadene, medregnet funksjonærene, antas det i NOU 1996: 4 at tall for enkelte land innenfor EU-området, peker i retning av at Norge er på nivå med, eller noe over gjennomsnittet for våre handelspartnere i 1995. Dette kan tyde på at lønnskostnadene til funsjonærer i Norge trekker ned de gjennomsnittelige lønnskostnadene sammenlignet med en del andre land. Dette indikerer at Norge har relativt billig høyt utdannet arbeidskraft.

Dette blir i noen grad støttet i en lønnsoversikt basert på en spørreundersøkelse [84] der i alt 19 europeiske land, samt USA og Japan er med. Undersøkelsen viser at nyutdannede akademikere i Norge tjener relativt mye sammenlignet med tilsvarende i en rekke andre land. Norske nyutdannede akademikere kommer på en åttende plass i oversikten. Undersøkelsen viser imidlertid at lønnsveksten i Norge deretter er lavere enn i andre land. For eksempel er inntektsgruppen som kalles sjefsspesialister billige i Norge i forhold til de fleste andre landene. De norske sjefsspesialistene ligger på 17. plass av de 19 landene som det er oppgitt lønnsnivå for. Avstanden mellom norske ledere og nyutdannede er lavest blant alle de landene som er med i undersøkelsen. Her må det tas forbehold om at det ikke for alle land, deriblant Danmark, er oppgitt lønnsnivå for ledere.

Denne gjennomgangen kan tyde på at lønnsnivået for høyt utdannet arbeidskraft i Norge er lavt i forhold til i andre industrialiserte land. Dette kan representere et konkurransefortrinn for norsk næringsliv generelt, og særlig for kunnskapsintensive næringer.

83. OECD Employment Outlook (1987).
84. Beregningene er utarbeidet av Hay Management Consultants, og gjengitt i Økonomisk Rapport 5/1995.

6.5 INNOVASJON OG FOU I NORSK NÆRINGSLIV

Innovasjonsutvalget [85] fikk som mandat blant annet å kartlegge og vurdere innovasjonsaktiviteten i næringslivet, med spesiell vekt på bedriftenes FoU. Den følgende beskrivelsen av innovasjons- og forskningsaktiviteten i norsk næringsliv er i hovedsak bygget på denne utredningen. Forskningspolitikk generelt er beskrevet i kapittel 10.2.2.

Boks 6.9 Innovasjon og FoU

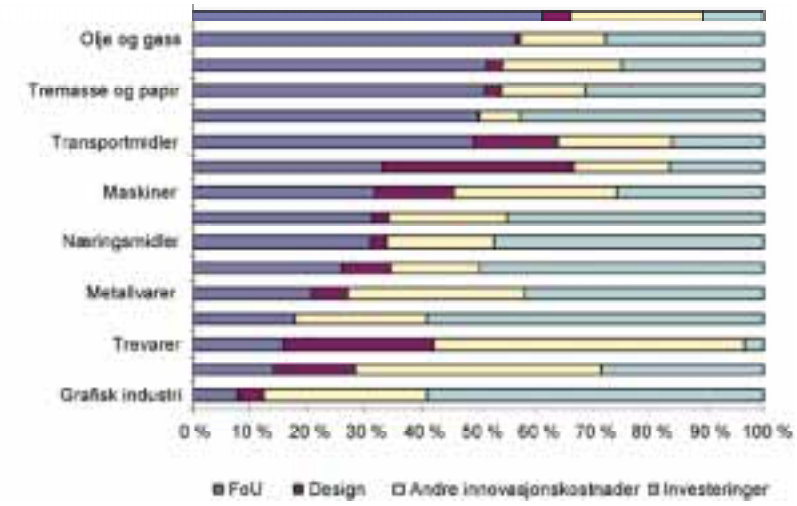
En innovasjon foreligger når en for enheten (bedriften) ny eller forandret vare eller tjeneste introduseres i markedet, eller når en ny eller endret prosess eller organisering nyttes i kommersiell produksjon. Forskning og utviklingsarbeid (FoU) er virksomhet av original karakter som utføres systematisk for å øke kunnskapsbasen, og for å bruke denne kunnskapen til å finne nye anvendelser. Aktivitetene skal inneholde et generelt nyhetselement, ikke bare for foretaket. Innføring av kjent teknologi i bedriften regnes ikke som FoU. Forskning og utviklingsarbeid omfatter: Grunnforskning: Eksperimentell eller teoretisk virksomhet som primært utføres for å erverve ny viten om grunnlaget for fenomener og observasjoner - uten særskilte praktiske mål eller anvendelser. Anvendt forskning: Virksomhet av original karakter for å erverve ny viten, først og fremst rettet mot bestemte praktiske mål eller anvendelse. Utviklingsarbeid: Systematisk arbeid som anvender eksisterende kunnskap, rettet mot å framstille nye materialer og produkter, å innføre nye prosesser, metoder, systemer eller tjenester, eller å forbedre dem som eksisterer. Forskning og utviklingsarbeid i bedriftene har karakter av å være anvendt forskning eller utviklingsarbeid.

Kilde: Statistisk sentralbyrå, FoU-statistikk

6.5.1 Innovasjonsaktivitet i norsk næringsliv

Innovasjonsvirksomhet omfatter mange typer aktiviteter, for eksempel forskning og utvikling, investeringer i produksjonsutstyr, kjøp av patenter og lisenser og utvikling av produktdesign. Kostnader forbundet med disse aktivitetene brukes ofte som en indikasjon på innovasjonsaktiviteten i bedriften eller bransjen. Figur 6.38 gir en oversikt over betydningen av ulike typer innovasjonskostnader i ulike industribransjer i 1992.

85. «Utfordringen - forskning og innovasjon for ny vekst», Nærings- og energidepartementet, 1996.

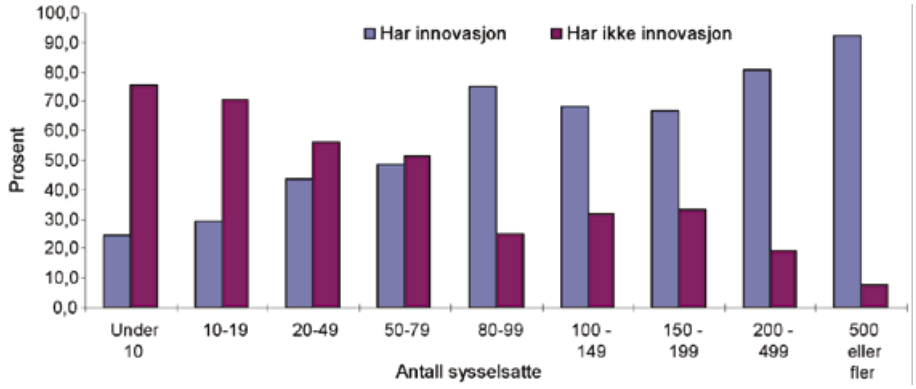


Figur 6.38 Betydningen av ulike innovasjonskostnader i ulike industribransjer, prosentvis fordeling 1992.

Kilde: STEP-gruppen, rapport 4-94: «Innovasjon og ny teknologi i norsk industri: En oversikt».

For industrien totalt utgjorde FoU-utgiftene omlag 50 pst. av kostnadene til innovasjonsaktiviteter. Kostnader i forbindelse med prøveproduksjon og produktdesign var de viktigste innovasjonskostnadene utenom FoU. De ulike innovasjonsaktivitetene hadde imidlertid svært ulik betydning i de ulike bransjene. FoU dominerte innovasjonsarbeidet innenfor kjemisk og metallurgisk industri, mens FoU kun utgjorde en mindre del innenfor for eksempel tekstilindustri og næringsmiddelindustri. Investeringer i ny produksjonsteknologi var av særlig betydning innenfor næringsmiddelindustri, mens andre innovasjonsaktiviteter som utvikling av produktdesign, kjøp av patenter og lisenser var av særlig betydning innenfor tekstilindustrien og IT-industri.

Innovasjonsengasjementet varierer med bedriftsstørrelse. En større andel av de store bedriftene enn av de små bedriftene hadde innovasjonsaktiviteter i 1992, jf. figur 6.39.

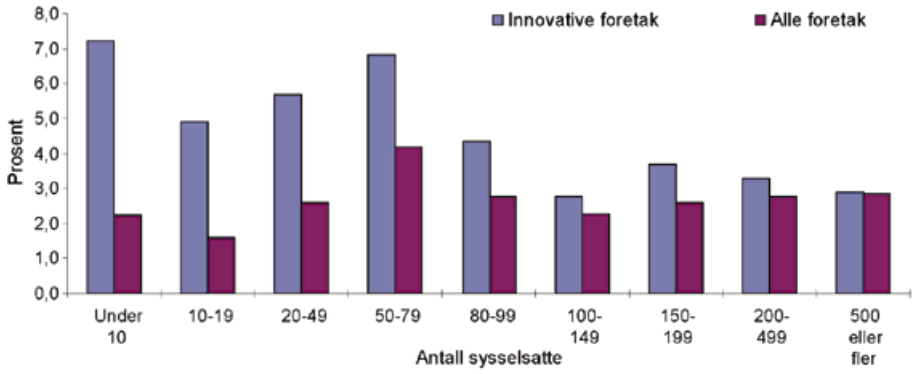


Figur 6.39 Andelen bedrifter med og uten innovasjonsaktiviteter etter bedriftsstørrelse 1992.

Kilde: Innovasjonsutvalget 1996.

Ettersom observasjonene er knyttet til ett enkelt år, og ikke til en tidsperiode, bør de tolkes med en viss forsiktighet. Det synes imidlertid å være en klar sammenheng mellom innovasjonsaktiviteter og bedriftsstørrelse. Kun 25 pst. av bedriftene med under 10 ansatte rapporterer å ha innovasjonsaktiviteter, mens blant bedrifter med mellom 80 og 100 ansatte hadde nesten 75 pst. av bedriftene registrerte innovasjonsaktiviteter. Andelen bedrifter uten innovasjonsaktivitet blir mindre jo større bedriftene er. Dette kan til en viss grad forklares med at store bedrifter som regel har mange produkter i sitt sortiment, og at sannsynligheten for at minst ett av de blir forbedret i løpet av en kort periode derfor vil være ganske høy. Mindre bedrifter har vanligvis færre produkter, slik at sannsynligheten for at ett av dem er under utvikling normalt vil være lavere.

Små bedrifter som har innovasjonsaktivitet satser imidlertid tyngre i forhold til sin størrelse enn de store. Blant bedriftene som innoverer er innovasjonskostnadene som andel av omsetningen, «innovasjonsintensiteten», størst for de minste bedriftene, jf. figur 6.40. Innovasjonsintensiteten for de minste er 5-7 pst., for de større 3-4 pst.



Figur 6.40 Figur 6.40 Innovasjonskostnader som andel av omsetningen fordelt etter bedriftsstørrelse 1992.

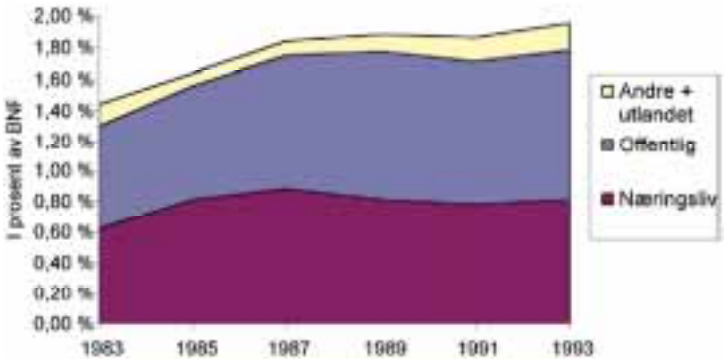
Kilde: Innovasjonsutvalget 1996.

Dersom vi sammenligner alle de minste bedriftenes andel av omsetningen og deres andel av de samlede innovasjonsaktivitetene, finner vi at bedrifter som står for halvparten av omsetningen ikke har innovasjonsaktivitet overhode. Ca. 85 pst. av innovasjonsaktiviteten blant de minste bedriftene finner sted i bedrifter som står for bare 20 pst. av omsetningen. Dersom antall bedrifter benyttes i stedet for omsetning blir skjevheten enda større. Det er med andre ord et fåtall bedrifter som er innovative, og blant disse igjen er det en liten gruppe som utfører størsteparten av aktiviteten.

6.5.2 Forskning og utvikling i norsk næringsliv

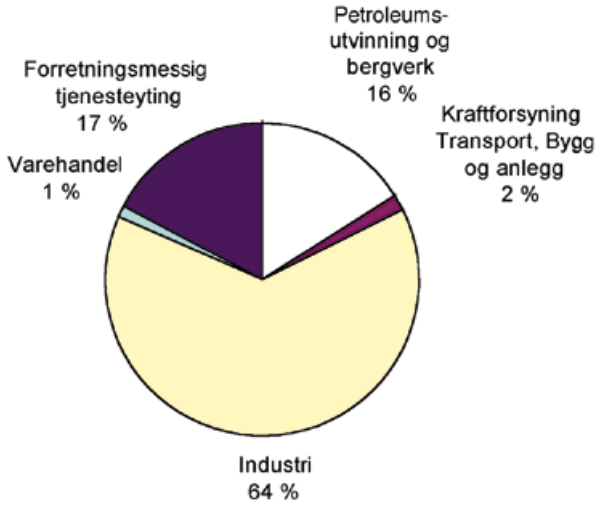
De samlede FoU-utgiftene (både offentlige og private) i Norge i forhold til bruttonasjonalproduktet har økt fra 1,4 pst. i 1983 til 1,95 pst. i 1993. Samlede FoU-utgifter i 1993 var 14,3 milliarder kroner.

Næringslivets FoU-utgifter utgjorde 6 milliarder kroner i 1993, tilsvarende ca. 0,9 pst. av BNP. Næringslivets utgifter til FoU viste en sterk økning på midten av 1980-tallet. Fram mot 1990-tallet var det en nedgang i FoU-utgiftene i næringslivet, mens de igjen steg fram mot 1993.



Figur 6.41 Utviklingen i FoU-utgifter etter finansieringskilde 1983-1993.
Kilde: Utredningsinstituttet for forskning og høyere utdanning, FoU-statistikk og indikatorer 1995.

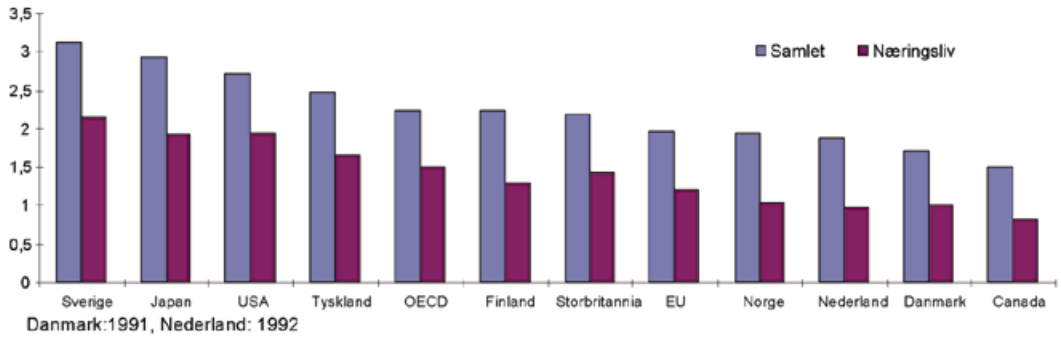
Det er betydelige bransje- og bedriftsspesifikke forskjeller med hensyn til FoU-intensitet [86] [4] [3]. Bransjer med høy FoU-intensitet står for tilsammen to tredjedeler av total FoU-virksomhet i norsk industri, hvorav IT-industrien alene står for en tredjedel. FoU-aktiviteten er med andre ord sterkt konsentrert i enkelte bransjer. Andre analyser (jf. *"Situasjonen i norsk økonomi og næringsliv"* i kapittel 6.5.1) viser at denne typen aktivitet også er konsentrert til enkelte bedrifter innenfor disse bransjene. Næringslivets forskningsutgifter i 1993 fordelt på bransjer, er vist i figur 6.42.



Figur 6.42 Forskningsutgifter i næringslivet fordelt på bransjer 1993.
Kilde: Utredningsinstituttet for forskning og høyere utdanning

De samlede FoU-utgiftenes andel av BNP i Norge er i underkant av gjennomsnittet for OECD-landene, jf. figur 6.43. FoU-utgifter i norsk næringsliv er også lavere enn i disse landene. I 1993 utgjorde FoU-utgifter i norsk næringsliv 0,9 pst. av BNP, mot 1,2 pst. i EU-området og 1,6 pst. i OECD-landene i gjennomsnitt [87] [4] [4].

86. FoU-utgifter i prosent av bearbeidingsverdi 4 pst.



Figur 6.43 Samlede FoU-utgifter og næringslivets FoU-utgifter 1993 som prosent av BNP. Internasjonale sammenligninger.

Kilde: OECD, Main Science and Technology Indicators 1995.

Når næringslivet i Norge tilsynelatende har lavere FoU-utgifter enn næringslivet i utlandet, kan dette til en viss grad være en konsekvens av forskjeller i bransje- og bedriftsstruktur. FoU-utgiftene vurdert i forhold til bearbeidingsverdien (FoU-intensitet) indikerer dette. Bransjevise sammenligninger av FoU-intensitet i Norge med OECD-gjennomsnittet, viser at Norge innen de såkalte høy-FoU-intensive bransjene som IT-industri og metallurgisk industri ligger over OECD-gjennomsnittet. For de såkalte lav-FoU-intensive bransjene, som næringsmiddelindustrien, tekstilindustrien og treforedlingsindustrien, ligger vi imidlertid lavere enn OECD-gjennomsnittet. Disse bransjene er i Norge karakterisert av et stort innslag av mindre bedrifter, og mindre bedrifter er gjennomgående mindre FoU-intensive. Dette kan være en mulig forklaring på den lavere FoU-aktiviteten i disse bransjene.

6.6 OVERSIKT OVER NÆRINGSOVERFØRINGER

I utvalgets mandat er det bedt om en kritisk vurdering av dagens næringsrettede virkemidler, herunder omfang og innretning av næringsstøtten. Oversikten i dette kapitlet er et av flere premisser for en slik vurdering i kapittel 11.

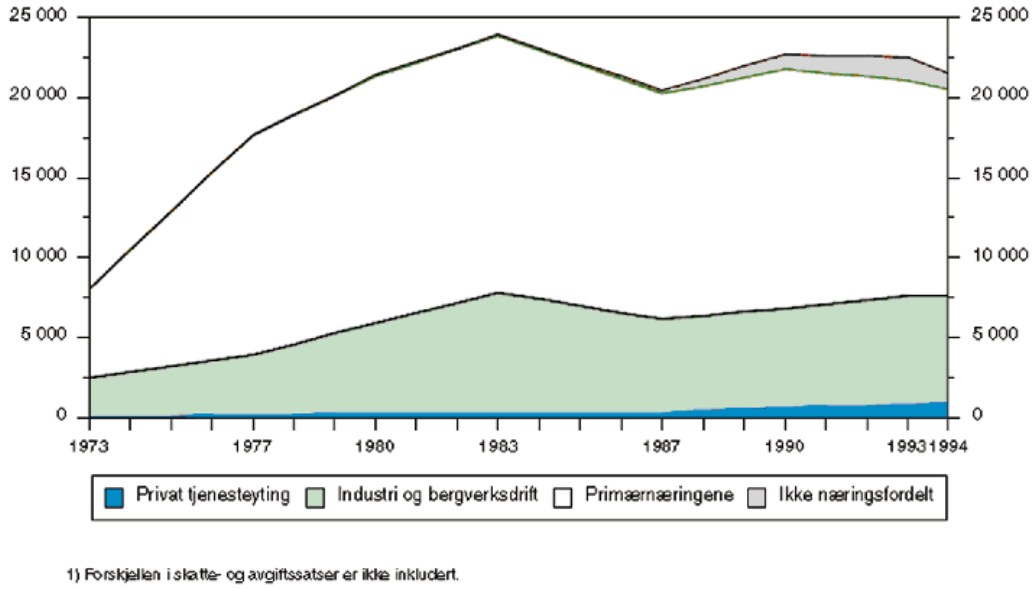
Næringsstøtte kan defineres som de fordelene en bedrift eller en næring har framfor andre bedrifter og næringer som følge av offentlig virkemiddelbruk. *Budsjettmessig næringsstøtte* er støtte som direkte *belaster statlige budsjetter* . Dette er tiltak som tilskudd til bedrifter, gunstige lånevilkår, garantiordninger, subsidieelement ved kjøp og salg av varer og tjenester, manglende krav til avkastning på statlig aksjekapital og skatte- og avgiftssatser som er lavere for noen næringer enn for andre. For mange av disse ordningene framgår omfanget av støtten eksplisitt i statsbudsjettet og statsregnskapet. *Ikke-budsjettmessig næringsstøtte* vil i første omgang ikke belaste statlige budsjetter, men fører til *høyere utgifter for forbrukerne og det øvrige næringslivet* . Slik støtte tar gjerne form av at myndighetene tillater eller iverksetter tiltak for å begrense konkurransen, f.eks. gjennom skjerming fra utenlandsk konkurranse, eller konsesjonsregler og løyver som begrenser fri etablering i en næring. Det kan også være at man tillater kartelldannelser og etableringshindringer som utvikles av næringene selv.

Finansdepartementet beregner hvert år omfanget av de viktigste utgiftskomponentene i den *statlige budsjettmessige næringsstøtten* , jf. figur 6.44. Beregningene

87. OECD-gjennomsnittet er preget av japanske og amerikanske forhold.

presenteres i nasjonalbudsjettene og bygger på den kartleggingen av næringsstøtten som Bygdeutvalget foretok (NOU 1984:21). Finansdepartementets beregninger er imidlertid basert på en noe snevrere avgrensning av næringsstøtten. I hovedsak er det bare tatt med ordninger som har virkning på statsbudsjettets utgiftsside.

I figur 6.44 er det gitt en oversikt over summen av støtte til de forskjellige næringene (inkludert primærnæringene) i utvalgte år fra 1973 til 1994. Den statlige støtten til næringslivet økte sterkt i 1970-årene, fra 8,1 mrd. kroner i 1973 til 21,4 mrd. i 1980, målt i 1994-kroner. I perioden 1973-1983 skjedde det en tredobling av det reelle støttenivået. Fra 1983 fram til i dag har det reelle støttenivået holdt seg relativt stabilt.

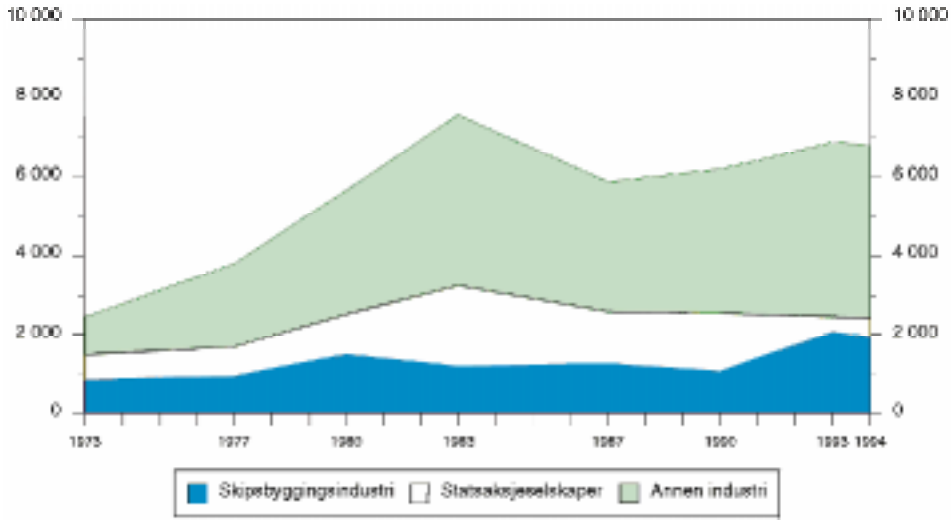


Figur 6.44 Statlig budsjettmessig næringsstøtte [1]). mill. 1994-kroner.
Kilde: Finansdepartementet

Den budsjettmessige næringsstøtten utgjorde i 1994 21,5 mrd. kroner slik den er beregnet her. Dette utgjorde i underkant av 6 pst. av de samlede utgiftene på statsbudsjettet og om lag 2,4 pst. av BNP. Jordbruket er den næringen som fikk mest budsjettstøtte i 1994 med 12,3 mrd. kroner. Industrien fikk 6,9 mrd. og privat tjenesteyting om lag 0,8 mrd. kroner.

Industrien

Statlig støtte til industrien er vist i figur 6.45. Industristøtten økte sterkt i perioden 1973-1983, jf. omtalen i *"Økonomisk utvikling og næringspolitikk i andre land"* i kap 5 «Økonomisk utvikling og næringspolitikk i vårt århundre». Fra 1983 var det en reell nedgang i støtten fram til 1987, men støtten økte så igjen fram til 1993.



Figur 6.45 Industristøtte. Mill. 1994-kroner.
Kilde: Finansdepartementet

Skipsbyggingsindustrien har mottatt omlag en milliard 1994-kroner hvert år fra 1973 til i dag. økningen i støtte til denne næringen på 1990-tallet kan i stor grad forklares ved overgangen fra rentestøtte til kontraktsstøtte, som medførte at støtten i beregningene henføres til et tidligere tidspunkt enn før og fører til en oppblåsing av støtteanslagene i en overgangsperiode. Støtten til statsaksjeselskaper var høy gjennom hele 1980-tallet, men er redusert betydelig i første halvdel av 90-årene. Støtte til annen industri har hatt en markert vekst fra midten av 70-tallet og utgjorde i 1994 om lag 4,4 mrd kroner. En betydelig og økende andel innenfor denne kategorien utgjøres av regionalpolitisk begrunnede støtteordninger som f. eks. kommunale næringsfond, regionale utviklingstiltak for næringslivet, Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND) med forløpere og diverse rådgivnings- og veiledningstjenester. Videre utgjør støtte til forskning og utvikling en stor andel.

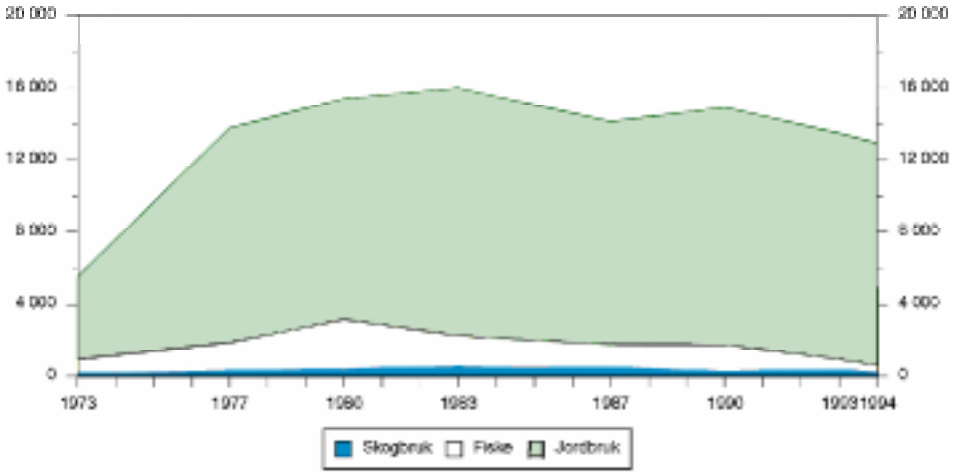
Reduksjonen i støtten til enkeltselskaper kan ses i sammenheng med den generelle trenden som oppsto på 80-tallet bort fra sektorspesifikke ordninger til fordel for sektorovergripende ordninger.

Privat tjenesteyting

Omfanget av støtte til tjenesteytende næringer må sies å være beskjedent i forhold til det de andre næringene mottar. En stor andel av denne støtten utgjøres av distriktsrettet næringsstøtte kanalisert gjennom SND. Den moderate økningen i støtte fra slutten av 80-tallet har også sammenheng med utviklingen mot sektorovergripende ordninger.

Primærnæringene

Jordbruket har i hele den perioden vi ser på vært den desidert største mottageren av støtte blant primærnæringene, jf. figur 6.46.



Figur 6.46 Støtte til primærnæringene. Mill. 1994-kroner.
Kilde: Finansdepartementet

Det reelle omfanget av budsjettmessig støtte til jordbruket var omtrent like stort i 1994 som i 1980. Fiskerinæringen har også vært en stor mottaker av statlige næringsoverføringer i den aktuelle perioden, med en topp på om lag 2 mrd. 1994-kroner i 1983. I løpet av de siste årene er imidlertid fiskeristøtten kraftig redusert, til 390 millioner kroner i 1994, hvorav fiskeriavtalen utgjør om lag 200 millioner kroner.

De refererte beregningene av næringsstøtten gir ikke et fullstendig bilde av den budsjettmessige støtten til næringslivet. *Forskjeller i skatter og avgifter* mellom ulike næringer er ikke trukket inn i beregningene. Beregninger av subsidieelementer i skatte- og avgiftsfritak kan være vanskelig blant annet fordi det oppstår avgrensningsproblemer i forhold til hva som skal utgjøre basis i skatte- og avgiftssystemet. Dette vil nødvendigvis være basert på en normativ oppfatning av hvordan et skatte- og avgiftssystem bør være. Det kan også være vanskelig å beregne provenytap ved enkelte skatte- og avgiftsfritak, f.eks. differensiert arbeidsgiveravgift, fordi det er usikkert hva som ville vært skatte-eller avgiftssatsen uten fritaket.

Uavhengig av hvor problematiske slike analyser er, kan det konstateres at det eksisterende skatte- og avgiftssystemet er utformet slik at norske næringer behandles forskjellig. De viktigste elementene i skatte- og avgiftssystemet som innebærer næringsvis forskjellsbehandling er investeringsavgiften, merverdiavgiften, mineraloljeavgiften, elektrisitetsavgiften, arbeidsgiveravgiften, særfradrag for sjømenn og fiskere og rederibeskatningen.

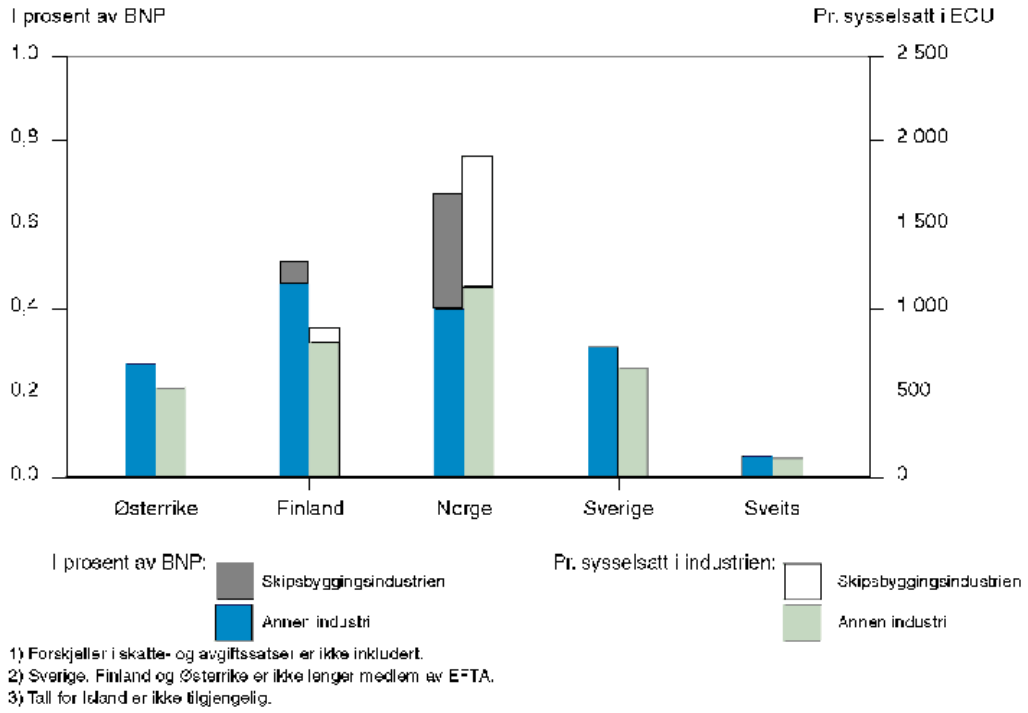
Overføringer til samferdselssektoren er heller ikke trukket inn i de refererte beregningene, selv om flere av støtteordningene innenfor denne sektoren innebærer overføringer til privat næringsvirksomhet. S *tøtte fra kommuner og fylkeskommuner* er generelt ikke inkludert i Finansdepartementets beregninger, med unntak av enkelte statlige bevilgninger til næringsutvikling i kommunene. Videre er arbeidsmarkedsstøtte og støtte til reindrift utelatt. Støtte til forskning og utvikling innenfor primærnæringene er heller ikke med i beregningsgrunnlaget.

Det er altså grunn til å tro at budsjettmessig næringsstøtte i Norge er noe høyere enn det som er referert i figurene.

LO har i en nylig publisert rapport [88] [4] [5] kartlagt den delen av statlig næringsstøtte som er ment å stimulere til nyetableringer, produktutvikling og vekst i

næringslivet. Rapporten finner at dette virkemiddelapparatet består av 400 ulike ordninger. Sentrale deler av dette virkemiddelapparatet drøftes nærmere i kapittel 11.

Av internasjonale sammenligninger av statsstøtte, gir EFTA-rapporten om statsstøtte til industrien i EFTA-landene for 1993 den mest oppdaterte oversikten. Hovedstørrelser fra rapporten blir offentliggjort, og noen av disse er vist i figur 6.47. Som figuren viser har Norge det høyeste støttenivået av samtlige land som er med i oversikten både målt som andel av BNP og pr. sysselsatt.



Figur 6.47 Budsjettmessig næringsstøtte [1]) til industrien i EFTA-landene i 1993 [2]) [3]).
Kilde: EFTA

Det bør imidlertid understrekes at internasjonale sammenligninger ikke nødvendigvis gir et dekkende bilde av landenes statlige næringsoverføringer. Landene organiserer ofte næringsstøtte på forskjellige måter, og internasjonale sammenligninger fanger sjelden opp den ulike vektingen som f.eks. skatte- og avgiftslettelser, bevilgninger på budsjettet og skjerming fra utenlandsk konkurranse, gis i de forskjellige land. Selv når slike forhold er tatt hensyn til, kan varierende begrepsbruk, forskjellig datakvalitet og spesielle forhold gjøre sammenligninger problematiske.

I tillegg til den næringsstøtte som gis direkte over de offentlige budsjetter, finnes det støtteordninger som det ikke er mulig å finne igjen i statsbudsjettet; *ikke-budsjettmessig støtte* . Behovet for å få et mer fullstendig bilde av det samlede omfanget av næringsstøtten ved også å kartlegge ikke-budsjettmessige støtteordninger, har bl.a. vært tatt opp av Steigum-utvalget (NOU 1988:21) og av Overføringsutvalget (NOU 1993:11). Det har siden vært arbeidet med å kartlegge indirekte næringsstøtte, og det foreligger nå bedre dokumentasjon også for ikke-budsjettmes-

88. LO-rapport: «Vurdering og gjennomgang av virkemiddelapparatet» (1994).

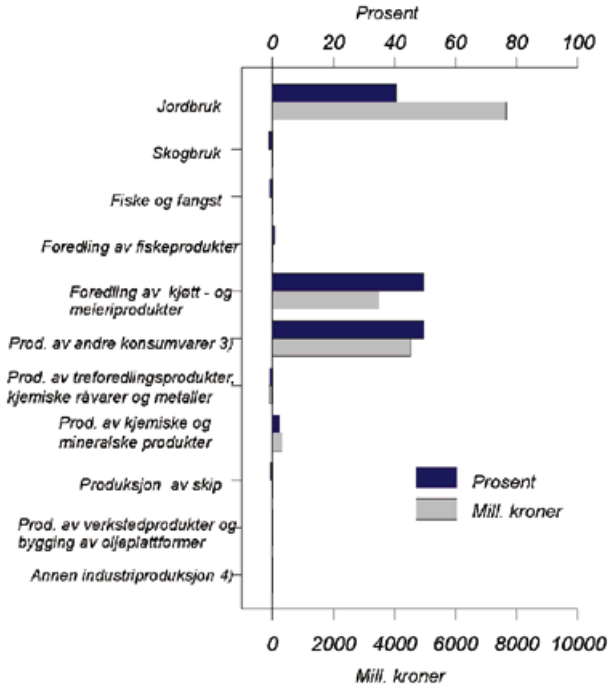
sige støtteformer gjennom et næringsstøtteprosjekt i Statistisk sentralbyrå [89] [4] [6]. SSB har her kartlagt både budsjettmessig og ikke-budsjettmessig næringsstøtte i Norge. Herunder har man analysert hvordan næringsstøtte gjennom prismekanismen kan overføres også til andre næringer enn den som mottar støtten i utgangspunktet.

I prosjektet beregnes støttevirkningen fra tre kategorier tiltak; indirekte skatter og subsidier (herunder den budsjettmessige næringsstøtten), kunstig skjerming mot konkurranse fra utlandet og prisdiskriminering på elektrisk kraft. SSB beregner støttevirkningen av de ulike tiltakene ved å måle deres bidrag til såkalte *«Effective Rates of Assistance»* , forkortet ERA. Den effektive støtten til en næring defineres i prosjektet som den ekstra godtgjørelsen eierne av arbeidskraft og kapital får som følge av offentlige tiltak. ERA-indikatoren anslår støtten til en næring i prosent av inntekten til arbeidskraft og kapital (faktorinntekten), og kan illustrere både omfanget av næringsstøtten og hvilken virkning denne kan ha for næringsstrukturen.

Støttevirkningen av de ulike offentlige tiltakene er fordelt på 29 næringsgrupper. For naturlig skjermede næringer antas det at produsentene justerer prisene slik at akkurat kostnadsdekning oppnås, slik at støtteeffekten, målt ved ERA, pr definisjon er lik null uansett om næringene mottar støtte eller ikke. Støtte til skjermede sektorer inkluderes likevel i analysen via vare- og tjenesteleveranser til konkurranseutsatte næringer, og beregningsopplegget kan også gi informasjon om omfanget av støtte til naturlig skjermede næringer. Det er grunn til å understreke at tallene er å forstå som indikatorer, og at de bygger på særskilte forutsetninger.

Næringsstøtteprosjektet viser at indirekte støtte i form av *skjerming fra utenlandsk konkurranse* representerer en betydelig økonomisk fordel for deler av næringslivet, samtidig som det påfører forbrukerne og andre deler av næringslivet kostnader i form av høyere priser. Skjermingsstøtte kan bl.a. ta form av toll, kvantitative importreguleringer og tekniske handelshindringer. I figur 6.48 illustreres effektiv støtte gjennom skjerming. I tillegg til å vise de effektive støttesatsene (ERA), viser figuren den effektive støtten omregnet til kronebeløp på grunnlag av faktisk produksjon i 1994. Samlet kan skjermingsstøtten målt på denne måten *anslås til 15,3 mrd. kroner* for 1994 målt i løpende priser.

89. Rapport 95/9 - Sammensetningen av den effektive støtten til norske næringer i 1989 og 1991.



Figur 6.48 ERA-indikator [1]) for støtte til næringslivet som følge av skjerming fra utenlandsk konkurranse [2]) i 1994. Prosent av faktorinntekt og mill. kr.

1. ERA = Effective Rates of Assistance (effektive støtterater)
2. Inkluderer toll, kvantitative importreguleringer og tekniske handelshindringer
3. Omfatter hovedsakelig produksjon av kornprodukter, bearbeidede frukt- og grønnsakprodukter, fett og oljer, drikkevarer, tobakk og diverse ferdigvarer
4. Inkl. prod. av tekstil- og bekledningsvarer, grafisk produksjon og raffinering av jordolje

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Fordelingen på næringer viser at sektorene foredling av kjøtt- og meieriprodukter, produksjon av andre konsumvarer [90] og landbruket skiller seg ut med klart størst støttebidrag gjennom kunstig skjerming. Den viktigste kilden for den omfattende støtten til den landbruksbaserte næringsmiddelindustrien var strenge importreguleringer på næringsmidler som produseres i den samvirkedominerte delen av norsk næringsmiddelindustri (meierier, slakterier og møller). Importreguleringene har gitt grunnlag for til dels betydelig markedsmakt i denne industrien, jf. bl.a. meierimonopolet.

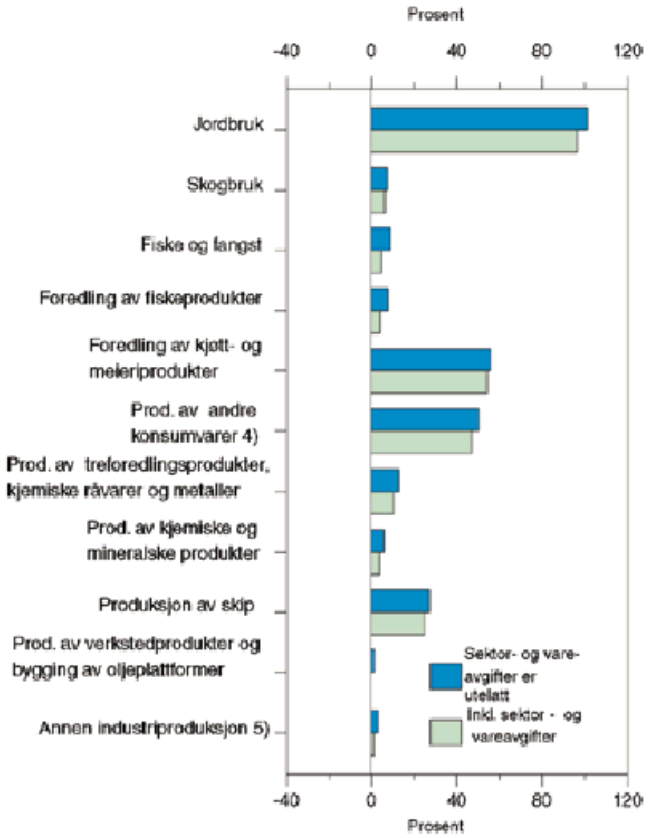
For nytelsesmiddelindustrien og jordbruket er det også ikke-tariffære handelshindringer (hhv. tekniske handelshindringer og kvantitative ordninger) som utgjør det største bidraget til skjermingsstøtten. For produksjon av kjemiske og mineralske produkter er det i stor grad tekniske handelshindringer innenfor legemiddelmarkedet, samt prissamarbeid i sementnæringen, som forklarer ERA-bidraget fra handelspolitikk.

Andre ikke-budsjettmessige støtteformer som inkluderes i ERA-beregningene er *prisdiskriminering i markedet for elektrisk kraft* . Beregningene viser at prisdiskrimineringen bare er viktig for faktorinntekten i de kraftkrevende industrier, som

90. Omfatter hovedsaklig produksjon av kornprodukter, bearbeidede frukt- og grønnsakprodukter, fett og oljer, drikkevarer, tobakk og diverse ferdigvarer.

treforedling, metallproduksjon og fremstilling av kjemiske råvarer. Om lag halvparten av kraftleveransene til disse næringene (ca 17 TWh/år) blir dekket gjennom langsiktige kontrakter med Statkraft. I kontrakter på i alt 7,3 Twh inngått på 50- og 60-tallet , er gjennomsnittsprisen i dag 6,3 øre/kWh. Resten av Statkraft-kontraktene ble revidert på begynnelsen av 90-tallet og har i dag priser mellom 14 og 16 øre/kWh. Til sammenligning er det de siste tre-fire årene inngått kontrakter til alminnelig forsyning til mellom 15 og 22 øre/kWh. Prisene og varigheten på de gamle kontraktene må ses i sammenheng med at kraftmarkedet fungerte på en helt annen måte da kontraktene ble inngått (se også *"Næringsutvikling og næringspolitikk i vårt århundre"* i kap. 4).

Med ERA-beregningene har vi fått et *mer fullstendig bilde av næringsstøttens omfang og virkning* enn tidligere. I figur 6.49, ERA-indikator for den samlede næringsstøtten (summen av budsjettmessig og ikke-budsjettmessig støtte), ser vi at de fleste konkurranseutsatte næringene ble støttet gjennom de politikktiltakene ERA-beregningene tar hensyn til. Ved vurderinger av næringsstøttens betydning for allokeringen av ressurser mellom forskjellige næringer er det imidlertid forskjellene i ERA mellom næringer som er mest interessante.



Figur 6.49 Figur 6.49 ERA-indikator for den samlede næringsstøtten i 1994 [1] [2] [3]. Prosent av faktorinntekt

1. ERA = Effective Rates of Assistance (effektive støtterater)
2. Inkluderer budsjettmessig støtte, skjermingsstøtte og prisdiskriminering på elektrisk kraft
3. Indikatoren er pr. definisjon satt lik 0 for naturlig skjermede næringer
4. Omfatter hovedsakelig produksjon av kornprodukter, bearbeidede frukt- og grønnsakprodukter, fett og oljer, drikkevarer, tobakk og diverse ferdigvarer
5. Inkl. prod. av tekstil- og bekledningsvarer, grafisk produksjon og raffinering av jordolje

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Dersom en ønsker konkrete anslag for vridningseffekter ved hjelp av økonomiske modeller er det nødvendig med omfattende beregninger, men antar en at det eksisterer en positiv sammenheng mellom produktprisene i en næring og aktivitetsnivået i samme næring, kan ERA-beregninger indikere hvordan økonomisk-politiske tiltak kan føre til vridninger i næringsstrukturen.

En har valgt å illustrere forskjellene i ERA både med og uten sektor- og vareavgifter. Årsaken er blant annet de ovenfor nevnte avgrensningsproblemene i forhold til hvilke avgifter som skal utgjøre referansen i avgiftssystemet. Noen avgifter kan for øvrig være betaling for tjenester som utføres av det offentlige, og bør derfor ikke trekkes inn i beregninger av denne typen.

Uavhengig av om sektor- og vareavgifter inkluderes i beregningene, er jordbruk, foredling av kjøtt- og meieriprodukter og produksjon av andre konsumvarer og næringsmiddelindustrien de klart største mottakerne av samlet støtte, og støtten tilsvarer omtrent hele faktorinntekten i jordbruket. Skjermingsstøtten utgjør omlag 40 prosent og den budsjettmessige støtten om lag 60 prosent av den samlede næringsstøtten til jordbruket. Både for foredling av kjøtt- og meieriprodukter og produksjon av andre konsumvarer utgjør skjermingsstøtten om lag hele støttebidraget. Det bør i denne sammenheng nevnes at beregningsresultatene for de enkelte næringene representerer gjennomsnittstall og kan dekke over betydelige forskjeller i støtteavhengighet innenfor de enkelte næringene.

Del III
Utfordringer for samfunn og næringsliv

KAPITTEL 7

Internasjonale avtaler og utviklingstrekk i sentrale markedsområder. konsekvenser for norsk næringsliv og næringspolitikk

Rammebetingelser kan defineres som forhold som virker inn på det spillerom en bedrift har for innretning av sin virksomhet. Internasjonale forhold påvirker i stadig større grad det spillerom bedriftene i Norge opererer innenfor. Utviklingen i de ulike markedene, de internasjonale rammebetingelsene bedriftene er underlagt i sin tilgang til markedene, og de rettigheter de har når de møter problemer på disse, er viktige faktorer som har betydning for utviklingen i norsk næringsliv.

Internasjonaliseringen av norsk næringsliv er intet nytt fenomen, jf. *"Næringsutvikling og næringspolitikk i vårt århundre"* i kapittel 4. Som en liten økonomi med svært ensidig næringsstruktur, er det naturlig at norske bedrifter er vant til å opptre internasjonalt. Mens det tidligere i hovedsak var de største bedriftene som internasjonaliserte sin virksomhet, står vi nå overfor en trend hvor små og mellomstore bedrifter i økende grad selger sine spesialiserte produkter på verdensmarkedet. Internasjonaliseringen preges i tillegg til den tradisjonelle økningen i vareeksporten, også av etablering og oppkjøp i andre land, og av allianser og samarbeid over landegrensene.

Det er viktig for Norge å sikre norske bedrifter like konkurransevilkår og lik adgang til markeder som det konkurrenter og handelspartnere har. Dette krever et internasjonalt avtalesystem, som sikrer mindre nasjoner og aktører rettferdig behandling. Norge har derfor arbeidet aktivt både for EØS-avtalen (Avtalen om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde) og WTO-avtalen (Avtalen om opprettelsen av Verdens handelsorganisasjon), og andre internasjonale avtaler som regulerer handels- og investeringsforhold. EØS-avtalen er svært viktig for å trygge virksomhet rettet mot vårt viktigste marked - Europa. Etableringen av et internasjonalt regelverk for store deler av verdenshandelen er av økende betydning, fordi det bidrar til å trygge virksomhet på nye markeder. Internasjonale miljøavtaler supplerer de handelspolitiske avtalene, og er også av stor betydning for norsk næringsliv.

WTO-avtalen, EØS-avtalen og andre internasjonale avtaler legger føringer for Norges utforming av næringspolitikken. Regelverket i WTO og EØS blir til dels implementert i nasjonal lovgivning. Næringslivet møter først og fremst konsekvensene av avtalene gjennom de nasjonale myndighetenes praktisering i Norge og andre medlemsland. Ved tvister om tolkning eller utøving av slikt nasjonalt regelverk, vil imidlertid den aktuelle avtalens tvisteløsningsorgan avgjøre uenigheten i henhold til avtaleteksten, og partene i saken vil måtte forholde seg til det internasjonale avtaleverket.

Avtalene utgjør viktige rammebetingelser for norsk næringsliv både på hjemme- og utemarkedene, og er viktig for norske bedrifters mulighet til å utnytte markedsmuligheter. Det er en viktig næringspolitisk oppgave å videreutvikle og sørge for fortsatt trygghet for disse avtalene, og det er opp til næringslivet å utnytte de handelsmulighetene som avtalene skaper.

I *"Internasjonale avtaler og utviklingstrekk i sentrale markedsområder. konsekvenser for norsk næringsliv og næringspolitikk"* i kapittel 7.1 gis en summarisk oversikt over innholdet i WTO-avtalen og EØS-avtalen, samt enkelte andre internasjonale avtaler av betydning for Norge. I *"Internasjonale avtaler og utviklingstrekk i sentrale markedsområder. konsekvenser for norsk næringsliv og næringspolitikk"*

i kapittel 7.2 skisseres enkelte virkninger for norsk næringsliv av disse avtalene. I *"Internasjonale avtaler og utviklingstrekk i sentrale markedsområder. konsekvenser for norsk næringsliv og næringspolitikk"* i kapittel 7.3 belyses de internasjonale avtalenes betydning for utformingen av norsk næringspolitikk. Til slutt gis en kort omtale av enkelte utviklingstrekk i sentrale markedsområder.

7.1 INTERNASJONALE AVTALER

I den senere tid har antallet og omfanget av regionale handelsavtaler vokst kraftig. Som en «motvekt» framstår WTO-avtalen som en overbygning over det globale handelssystemet. Internasjonaliseringen kjennetegnes slik sett dels av globalisering og dels av regional økonomisk-politisk integrasjon.

Da Norge undertegnet WTO-avtalen var vi allerede medlem av EØS. Bindinger i EØS-avtalen la føringer for hvilke forpliktelser Norge kunne akseptere i WTO-avtalen. I dag virker regelverkene parallelt, det vil si at vi ikke kan binde oss opp til endringer i EØS-avtalen som ikke aksepteres under WTO-avtalen, og omvendt.

Verdens handelsorganisasjon - WTO

Fram til 1945 fantes ingen multilateral organisasjon eller avtale som etablerte regler og samarbeidsordninger for internasjonal økonomi. De enkelte land hadde myndighet til å innføre de ordninger de ønsket for å ivareta sine økonomiske interesser, og denne friheten ble spesielt i mellomkrigstiden brukt i proteksjonistisk øyemed.

Mot slutten av annen verdenskrig ble Bretton Woods-forhandlingene innledet. Forhandlingene tok sikte på å etablere omforente spilleregler både for handel og økonomisk politikk, og førte blant annet til opprettelsen av Det internasjonale valutafondet (IMF) og Verdensbanken. En ferdigforhandlet avtale mellom mer enn 50 land om å etablere en internasjonal handelsorganisasjon strandet. Avtalen var ment å inneholde blant annet regler om toll og handel, internasjonale investeringer og tjenestehandel, sysselsetting, råvareavtaler, konkurransepolitikk. På handelsområdet endte man likevel opp med Generalavtalen om tolltariffer og handel, (GATT-avtalen).

Hovedprinsippet i GATT-avtalen var at handelen skulle skje uten diskriminering, ved at ett GATT-land skulle behandle alle andre medlemsland likt (bestevilkårsklausulen). Unntak fra dette prinsippet gjaldt for land som hadde sluttet seg sammen i en tollunion eller i et frihandelsområde, og for landinnrømmelser overfor utviklingsland. GATT-avtalen ble undertegnet av 23 FN-land i Genève i oktober 1947, og trådte i kraft 1. januar 1948.

Fram til 1986 ble det i GATTs regi gjennomført sju multinasjonale forhandlingsrunder for reduksjon av handelshindre (tollrunder). Forhandlingene dreide seg i hovedsak kun om industrivarer. Den åttende forhandlingsrunden, Uruguay-runden, ble formelt avsluttet i 1994. Av 125 deltagerland undertegnet 111 land sluttakten med innholdet av alle forhandlingsresultatene. Den tidligere avtalen hadde kun tilslutning fra 25 land.

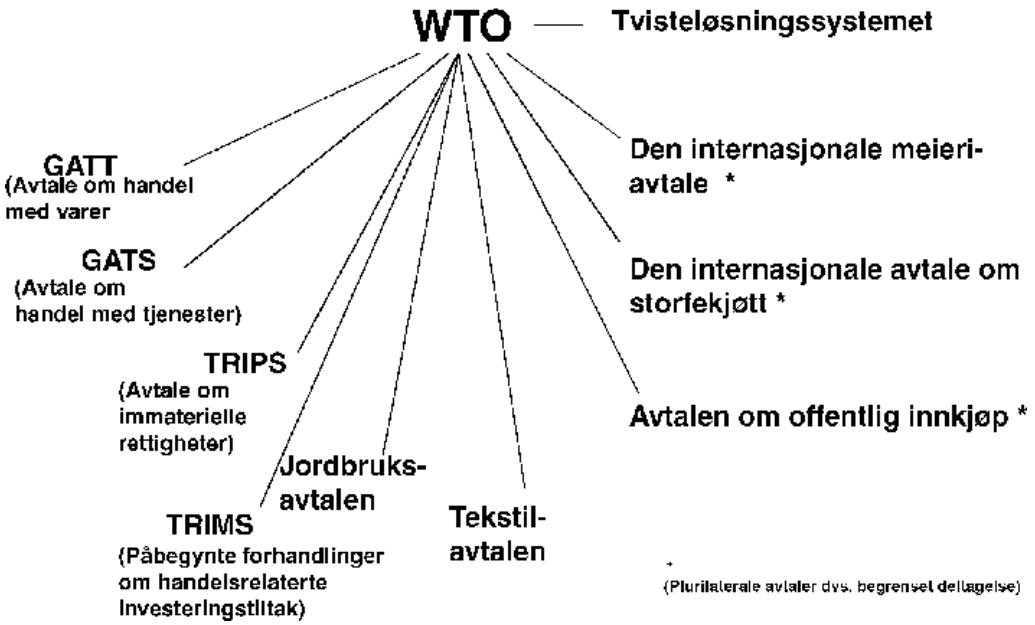
Avtaleverket etablerer for første gang et globalt regelverk for handel med tjenester (GATS) og for handelsmessige sider ved immaterielle rettigheter (TRIPS). Avtalen om immaterielle rettigheter gir forbedret beskyttelse for varemerker, geografiske varebetegnelser, industrielle mønstre og patenter. Tjenesteavtalen som omfatter alle tjenestesektorer, med unntak av tjenester som ytes under utøvelse av statsmyndighet, bidrar til mer likeverdig konkurranse i tjenestemarkedene. En rekke områder, som finansielle tjenester, basis telekommunikasjoner, skipsfart og personbevegelser, ble imidlertid ikke ferdigforhandlet før Uruguay-runden ble avsluttet.

Avtalen fra Uruguay-runden etablerer et regelverk for handel med jordbruksvarer og tekstiler, som i praksis ikke har vært omfattet av det tidligere GATT-regelverket. Uruguay-runden omfatter også en plan for videre nedbygging av eksisterende tollsatser og andre handelshindre på samme måte som de tidligere forhandlingsrundene. Sett fra norsk side er det blant annet oppnådd enkelte gode resultater for fiskeindustrien.

Parallelt med Uruguay-runden fant det sted forhandlinger om en utvidet og forbedret GATT-avtale for offentlig innkjøp. Landene som deltok i forhandlingene var foruten Norge og andre EØS-land; Canada, Hong Kong, Israel, Japan, Singapore, Sveits, Korea og USA. Avtalen trådte i kraft 1. januar 1996. Avtalen regulerer større anskaffelser foretatt av offentlig sektor. Til forskjell fra den tidligere avtalen omfatter den ikke bare varekjøp, men også tjenesteanskaffelser samt bygg- og anleggskontrakter over visse terskelverdier.

Gjennom forhandlingene i Uruguay-runden ble landene enige om å opprette en ny internasjonal organisasjon, Verdens handelsorganisasjon (World Trade Organization, WTO), for å sikre en institusjonell overbygning over enkeltavtalene. WTO-avtalen trådte i kraft 1. januar 1995. Den nye avtalens virkefelt, jf. figur 7.1, blir dermed GATT, de multilaterale varehandelsavtalene for landbruk og tekstiler, de multilaterale avtalene om handel med tjenester og handelsrelaterte sider ved immaterielle rettigheter samt avtalen om offentlig innkjøp, meieriavtalen og den internasjonale avtale om storfekjøtt. De tre sistnevnte avtalene er såkalte plurilaterale, det vil si avtaler med begrenset deltagelse.

Gjennom WTO-avtalen er det etablert et tvisteløsningssystem og en ankeinstans som er ment å sikre en likeverdig og effektiv håndhevelse av regelverket.



Figur 7.1 Elementer i WTO-avtalen

EU, EFTA og EØS

I 1951 dannet Frankrike, Vest-Tyskland, Italia, Belgia, Nederland og Luxembourg Det Europeiske Kull- og stålfellesskap, og de samme landene undertegnet i 1957 Romatraktaten om det europeiske økonomiske fellesskap (EF). Traktaten la grunn-

laget for å fjerne skranker på handelen mellom landene, og å opprette en felles handelspolitikk.

Parallelt med denne prosessen ble det innledet forhandlinger om et frihandelsområde mellom syv av de europeiske landene som sto utenfor EF, deriblant Norge. Forhandlingene ledet fram til EFTA-konvensjonen, som ble undertegnet i Stockholm i 1960. Konvensjonen inneholdt blant annet bestemmelser om avvikling av toll- og mengderestriksjoner på handel med industriprodukter. I 1973 inngikk EFTA-landene og EF-landene frihandelsavtaler som sikret avvikling av toll- og mengdebegrensninger i handel med industrivarer mellom disse landene.

På slutten av 1970-tallet og begynnelsen av 1980-tallet sto mange europeiske land overfor store økonomiske problemer med stagnasjon og vedvarende høy arbeidsledighet. Europeisk næringsliv hadde konkurransemessige problemer, spesielt overfor USA og Japan. Prosessen med etableringen av EFs indre marked, blant annet for å bidra til styrket konkurranseevne for næringslivet ved fri flyt av varer, tjenester, personer og kapital innen området, ble startet i 1987. Det indre markedet ble endelig etablert i 1992. Enhetsakten, som regulerte etableringen av det indre markedet, la i tillegg grunnlag for økt samarbeid på områder som miljøvern, arbeidsmiljø og forskning og utvikling.

Da Maastricht-traktaten trådte i kraft 1993 ble samarbeidet mellom EU-landene ytterligere styrket. I tillegg til endringsbestemmelser til de eksisterende traktater, inneholder Maastricht-traktaten bestemmelser om å videreutvikle en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk, og bestemmelser vedrørende samarbeid i justis- og innenriksaker. Planene om å gjennomføre en økonomisk og monetær union med felles valuta er en sentral del av traktaten.

EU har inngått assosieringsavtaler med de sentral- og øst-europeiske landene Ungarn, Polen, Tsjekkia, Slovakia, Romania, Bulgaria, de tre baltiske landene og Slovenia. Hovedmålsettingen er å støtte opp om de økonomiske og politiske reformene, og å legge det nødvendige grunnlag for et fremtidig fullverdig medlemskap i EU. Avtalene inneholder blant annet et regelverk for frihandel med industrivarer. Noen sensitive produkter, blant annet stål og teko, står på tollnedtrappingslister. De øst-europeiske landene er gitt anledning til langsommere tollnedtrapping enn EU-landene. Målet er full gjensidig frihandel etter en overgangsperiode på ti år. Egne bestemmelser om handel med landbruksvarer og fisk kommer i tillegg til avtalene.

EFTA har også inngått frihandelsavtaler med sentral- og øst-europeiske land, bortsett fra de baltiske landene, hvor Norge har inngått bilaterale avtaler. Frihandelsavtalene omfatter blant annet industrivarer, foredlede landbruksprodukter, fisk og fiskevarer. Også i disse avtalene er det lagt opp til en ti-års overgangsperiode før full gjensidig frihandel med industrivarer er etablert.

En avtale som sikrer EFTA-landene deltagelse i EUs indre marked, EØS-avtalen, trådte i kraft 1. januar 1994. EFTA-siden av avtalen består nå av Norge, Island og Liechtenstein. EØS-avtalen er langt mer omfattende enn den tidligere frihandelsavtalen. Foruten en vesentlig bedring av vilkårene for handel med varer, omfatter avtalen fri handel med tjenester og fri bevegelse av kapital og personer. Avtalen omfatter ikke en felles landbrukspolitikk eller en felles fiskeripolitikk. Den omfatter heller ikke handelspolitikk overfor tredjeland, skatte- og finanspolitikk eller deltagelse i Den økonomiske og monetære union som er under utvikling.

Multilateral avtale om investeringer

OECD-landene gjennomfører forhandlinger om en multilateral avtale om investeringer. Det er enighet blant OECD-landene om behovet for en slik avtale. De fleste medlemsland mener at avtalen bør utformes slik at den i prinsippet sikrer en reell

liberalisering av internasjonale investeringer, dog slik at det fortsatt skal være mulig å ta reservasjoner basert på nasjonal lovgivning. Avtalen skal være åpen for alle OECD-land, men også ikke-medlemsland skal kunne slutte seg til. Det er en intensjon hos flere medlemsland at avtalen på et senere tidspunkt skal overføres til WTO. Forhandlingene skal etter planen avsluttes med en ferdig avtale innen 1997.

Avtale om avvikling av skipsbyggingsstøtte

I regi av OECD ferdigforhandlet EU, USA, Japan, Sør-Korea, Finland, Sverige og Norge i 1994 en avtale om avvikling av direkte og indirekte støtte til skipsbyggingsindustrien. Avtalen innebærer at støtteordninger som strider mot avtalen må avvikles fra det tidspunkt den trer i kraft. Avtalen må imidlertid vedtas av de enkelte lands myndigheter, og er foreløpig ikke gjort gjeldende.

Andre internasjonale avtaler

OECD Consensus er en avtale som regulerer eksportsubsidier til andre kapitalvarer enn skip. I henhold til OECD Consensus har det gjennom flere år skjedd en nedbygging av subsidier som tillates. Etter 31.12.1996 vil i hovedsak alle rentesubsidier være fjernet, og det vil etter dette tidspunktet ikke være anledning til å yte eksportkreditter med rentesubsidider under Consensus-avtalen.

Både for skip og øvrige kapitalvarer vil det imidlertid videreføres muligheter for en eksportfinansieringsordning basert på internasjonalt fastsatte rentesatser i ulike valuta, basert på tilnærmede kommersielle renter (commercial interest reference rates, CIRR).

Også innen bistandsområdet har det vært arbeidet internasjonalt med å unngå at bistandsordninger gir konkurransevridninger. Gjennom Helsinki-pakken fra 1992 ble det innført begrensninger i bruken av blandede kreditter for å sikre at midlene ble kanalisert mot prosjekter som ikke kunne finansieres kommersielt, og for å unngå konkurransevridninger. Dette har ført til nedgang i bruken av blandede kreditter internasjonalt. Når det gjelder andre former for bistand er ikke disse på samme måte regulert i internasjonale avtaleverk som ivaretar kravene til innsyn og konkurransehensyn. Det er imidlertid viktig å påse at nedbygging av OECD-regulerte ordninger ikke fører til en oppblomstring av andre former for bistand som i realiteten innebærer en binding til vedkommende lands eksport.

Miljøavtaler

Miljøavtalene omfatter forskjellige forhold som forurensninger, risikofylt virksomhet, behandling og transport av avfall, vern av naturområder og handel med sjeldne planter og dyr. Over tid har avtalene generelt blitt mer omfattende, både med hensyn til ambisjonsnivå og reguleringsmekanismer. Bakgrunnen for utviklingen er den økende politiske forståelsen for at mange av miljøproblemene går på tvers av landegrensene, og ikke kan løses av enkeltland alene. En annen årsak kan være at de virkemidlene enkeltland har utviklet nasjonalt, skaper behov for eller ønsker om en koordinering. Et eksempel er problemer med konkurransevridning, som mange land har støtt på i forbindelse med innføring av CO2-avgifter. Med hensyn til samordning av miljøavtaler og det internasjonale handelspolitiske regelverket, pågår det arbeid både i WTO og i OECD under overskriften «handel og miljø».

Internasjonale miljøspørsmål er for en stor del regulert i egne avtaler, som land står fritt til å velge om de vil slutte seg til. Avtalene har ulik juridisk status, fra å være folkerettslig forpliktende til intensjonspregede erklæringer eller anbefalinger.

Et nytt utviklingstrekk er at miljøspørsmål også blir en del av regionale samarbeidsavtaler. For eksempel har EU utviklet et omfattende regelverk på miljøområdet, som i mange sammenhenger er både mer vidtrekkende og forpliktende enn de særskilte miljøavtalene.

Miljørelaterte problemstillinger omfattes av EØS-avtalen. Det innebærer at EUs bestemmelser på miljøområdet integreres i norsk regelverk. Normalt vil endringer og nye bestemmelser bli gjort gjeldende på samme tid i de øvrige EØS-landene som i EU. Samtidig gir EØS-avtalen Norge mulighet til å påvirke utformingen av EUs bestemmelser, først og fremst gjennom deltakelse i ekspertmøter om miljøsaker som er under forberedelse for Europa-kommisjonen. Bestemmelsene på miljøvernområdet vil dels være krav om full harmonisering, dels minimumsbestemmelser. Produktkrav er som regel fullt harmoniserte, mens bestemmelser om forurensende utslipp og miljøkvalitet i hovedsak er fastsatt som minstekrav. Foruten de konkrete bestemmelsene, inneholder EØS-avtalen også prinsipper som gir generelle føringer for miljøpolitikken, blant annet prinsippet om at forurenseren skal betale. Videre skal krav til vern av miljøet være en del av avtalepartenes politikk på andre områder.

Bestemmelser i EU som kan være viktig for næringsvirksomhet gjelder først og fremst produktkrav, behandling av emballasjeavfall og muligheter for offentlige støtte til miljøtiltak. EØS-avtalen pålegger ikke tilpasning til EUs avgiftspolitikk, men gir likevel noen føringer for den nasjonale avgiftsbruken. Foruten det generelle kravet om ikke-diskriminering av importerte produkter, kan det i miljøvernbestemmelsene være nedfelt prinsipper som begrenser mulighetene for utforming av produktavgifter.

Når det gjelder forurensninger omfatter EUs regelverk i hovedsak transportmidler, varmekraftverk, avfallsanlegg og lokale luftkvalitetskrav. Et rammedirektiv for regulering av industriutslipp og -avfall er imidlertid under forberedelse, det såkalte IPPC-direktivet («Integrated Pollution Prevention and Control»). Det er ikke lagt opp til at dette direktivet skal inneholde konkrete krav til bedriftene, men det vil gi føringer for nasjonale myndigheters reguleringspraksis, og for eventuell koordinering av utslippskrav mellom medlemslandene.

Avtaler om forurensninger regulerer først og fremst nivået på den samlede nasjonale innsatsen. For eksempel forplikter den nye svovelavtalen Norge til å redusere de samlede utslippene med 76 prosent i forhold til 1980-nivået innen 2000. Hvordan og i hvor stor grad næringslivet blir berørt vil i stor grad avhenge av de beslutninger norske myndigheter tar om virkemidler. I flere sammenhenger spesifiserer imidlertid avtalene minstekrav knyttet til ulike utslippskilder som skal gjelde i alle de deltakende landene. Hvor forpliktende kravene er varierer fra veiledende informasjon til obligatoriske bestemmelser.

Det pågår for tiden en diskusjon om hvorvidt ambisiøse internasjonale eller nasjonale miljøpolitiske tiltak kan komme i konflikt med de handelspolitiske forpliktelsene i WTO-avtalen. Hovedprinsippet for det handelspolitiske regelverket er ikke-diskriminering av like produkter. WTO-avtalen står ikke i veien for regulering eller avgiftsbelegging av et produkt som er miljøskadelig, bare nasjonale og importerte produkter behandles likt. Konflikter kan imidlertid oppstå når land har ulike oppfatninger om hva som er miljøskadelig, eller nasjonale bedrifter og andre lands eksportbedrifter rammes ulikt.

Et eksempel kan være forskjeller i produksjonsteknologi eller råstofftilgang som medfører at en bestemmelse særlig rammer importerte produkter. Forskjellsbehandling av produkter på grunnlag av miljøskader som produksjonen i andre land skaper, har derimot vært ansett å være klart i strid med WTO-avtalen. Likevel er dette en sentral mekanisme i enkelte miljøavtaler. For produserte varer er det i

begrenset grad blitt introdusert handelstiltak i miljøavtaler, men det pågår en betydelig diskusjon om temaet. Montreal-protokollen om stoffer som reduserer ozonlaget og Basel-konvensjonen om transport av farlig avfall har bestemmelser som kan virke handelsbegrensende i visse sammenhenger, særlig i forhold til utviklingsland.

Mange av spørsmålene som en aktiv miljøpolitikk reiser i forhold til det handelspolitiske regelverket må anses som uavklarte. Som nevnt pågår det et internasjonalt arbeid for å klargjøre forholdet mellom handels- og miljøspørsmål, og som tar sikte på å fastsette retningslinjer for hvordan disse spørsmålene skal håndteres i fremtiden.

7.2 VIRKNINGER FOR NORSK NÆRINGSLIV

Etableringen og utviklingen av det internasjonale regelverket er av stor betydning for norske bedrifters virksomhet på de ulike markedene.

EØS-avtalen bidrar til mer stabile rammevilkår for de deler av norsk næringsliv som konkurrerer på det europeiske markedet. WTO-avtalen øker forutsigbarheten i rammebetingelsene for norske eksportbedrifter på store deler av verdensmarkedet forøvrig. Gjennom EØS-avtalen og WTO-avtalen er det etablert et sterkere regelverk rundt håndhevelse av avtalene. Et sterkere regelsystem er ment å bidra til å forhindre vilkårlighet, gi større forutsigbarhet i systemet, øke sannsynligheten for etterlevelse og bidra til et likeverdig regelverk for bedrifter i alle medlemsland. Dette gir økt tillit til og effektivitet i gjennomføringen av selve avtaleverket, og vil ha betydning for de økonomiske aktørene, spesielt for små land. Resultatet av Uruguay-runden (WTO-avtalen) innebar en betydelig utvidelse av det felles avtaleverket i forhold til den tidligere GATT-avtalen. WTO-avtalen innebærer at flere sektorer, områder av politikken og virkemidler underlegges felles regler, og at flere nasjoner og bedrifter i økende grad konkurrerer på like vilkår. Innenfor EØS-området bidrar felles regler for statsstøtte, konkurranseregler, standardisering og forbud mot favorisering av nasjonalt næringsliv til at bedriftene må forholde seg til det samme regelverket. Dette bidrar til mer likeverdig konkurranse.

EØS-avtalen har gitt norsk næringsliv nye markedsmuligheter. Avtalen innebærer blant annet et felles regelverk for handel med tjenester. EØS-avtalen har samtidig åpnet for økt konkurranse på hjemmemarkedet, noe som i neste omgang bidrar til å framskynde omstillinger og forbedre konkurranseevne i næringer som tidligere har vært skjermet. Nedbyggingen av tollbarrierene innenfor WTO medfører økt konkurranse for norsk næringsliv på hjemmemarkedet også fra landene utenfor EØS-området. Som følge av WTO-avtalen vil særlig næringsmiddelindustrien og tekstilindustrien på sikt måtte regne med å møte økt konkurranse hjemme. Avtalen innebærer på den annen side økt markedsadgang for norsk næringsliv ute, og har først og fremst betydning for norsk eksport til ikke-europeiske OECD-land. Dette er i første rekke USA og Japan, ny-industrialiserte land som ASEAN-landene og Korea, samt en del land i Latin-Amerika. Dette er i stor grad markeder i sterk vekst. For viktige industriprodukter som bygg- og anleggsutstyr, landbruksmaskiner, medisinsk utstyr, stål, farmasøytiske produkter, papir, papp, tre og møbler er det oppnådd enighet om tollfrihet blant de mest sentrale markeder og produsentnasjoner.

Både EØS-avtalen og WTO-avtalen innebærer at betydelige offentlige anskaffelsesmarkeder åpnes for internasjonal konkurranse. Avtalen medfører økte markedsmuligheter for norske leverandører og eksportbedrifter på andre lands offentlige innkjøpsmarkeder, men også mer konkurranse om leveranser på hjemmemarkedet. Det offentlige innkjøpsmarkedet i EU rettet mot sektorer som varer, bygg og

anlegg, telekommunikasjon, energiforsyning, vannforsyning, transport og kjøp av tjenester er blitt åpnet for Norge som følge av EØS-avtalen.

Anslagsvis utgjør det offentlige innkjøpsmarkedet i EU 5000 milliarder kroner, mens det norske markedet utgjør 140 milliarder kroner. Norsk næringsliv har med dette fått vesentlig bedre tilgang til et stort marked. Norske forpliktelser etter den nye GATT-avtalen går ikke lenger enn EØS-avtalen med hensyn til hvilke etater og anskaffelser som dekkes. På den annen side gjelder den nye GATT-avtalen om offentlig innkjøp i forhold til flere land enn EØS-reglene, og opererer med noe lavere terskelverdi for statlige etaters anskaffelse av varer og tjenester.

Både EØS-avtalen og avtalen fra Uruguay-runden om handelsmessige sider ved immaterielle rettigheter gir regelverk på områder hvor Norge har eksportinteresser. Dette gjelder først og fremst etableringen av standarder og regler for industrielle mønstre, patenter og varemerker som sikrer industriprodukter mot ulovlig kopiering på eksportmarkeder. Et system som sikrer opphavsrett vil bidra til å trygge investeringer og satsinger på eksportmarkeder, og er viktig for blant annet norske produsenter av merkevarer.

EØS-avtalen innebærer at nordmenn og utlendinger skal likebehandles når det gjelder etablering av ny virksomhet eller kjøp av eierandeler i eksisterende virksomheter. I Uruguay-runden representerte forhandlingene om handelsrelaterte investeringstiltak (TRIMS) en begynnelse på området. Et fremtidig mul tilateralt regelverk om investeringer vil gjøre investeringer tryggere, og kan bidra til bedre muligheter for og beskyttelse av norske investeringer i en rekke land.

EØS-avtalen skal sikre gjensidig godkjenning av utdanning og yrkeskompetanse mellom EØS-land. Dette bidrar til at norsk næringsliv har tilgang til et langt større arbeidsmarked enn det rent nasjonale, og gir således bedriftene økte muligheter for å få dekket ulike kompetansebehov. Det kan imidlertid også bidra til større konkurranse om høyt kvalifiserte arbeidstagere.

Ambisiøse miljømål som følger av internasjonale avtaler kan føre til at blant annet næringslivet må gjennomføre nye miljøtiltak. På den annen side har mange norske bedrifter allerede i utgangspunktet en høy miljøstandard. Bedrifter som ligger i forkant kan trekke fordeler av at land går sammen om å heve ambisjonsnivået i miljøpolitikken. Det er en pågående diskusjon i internasjonale fora om avtalene skal være rettet mer mot miljøtilstanden eller mer mot standardkrav for den enkelte utslippskilde. Norge har arbeidet for at avtalene først og fremst skal regulere ambisjonsnivået, og at land skal stå fritt i utformingen av virkemidlene. Dette kan blant annet være av betydning for om det blir mulig å videreføre en resipientorientert miljøpolitikk, der det åpnes for at like bedrifter kan få ulike miljøkrav avhengig av hvordan miljøet påvirkes av utslippene. Så langt har avtalene i liten grad påvirket utformingen av de miljøpolitiske virkemidlene overfor næringslivet i Norge. Næringslivet blir imidlertid også påvirket av den nasjonale miljøpolitikken i andre land. Dette gjelder ikke bare myndighetenes krav, men også produktspesifikasjoner og dokumentasjon som kundene krever. Norge har en klar interesse av at det utvikles internasjonale regelverk som hindrer at miljø kan brukes som begrunnelse for tekniske handelshindre.

Både EØS- og WTO-avtalen gir en viss sikkerhet i forhold til dette. Handel og miljø er imidlertid et område der internasjonal praksis er under utvikling, og som vil kreve stor oppmerksomhet både fra myndighetenes og næringslivets side i årene framover.

7.3 FØRINGER FOR NÆRINGSPOLITIKKEN

Næringspolitikk inkluderer alle de virkemidler som i vesentlig grad påvirker rammebetingelsene for å etablere og drive næringsvirksomhet, jf. *"Grunnlaget for næringspolitikken"* i kapittel 3. EØS-avtalen, WTO-avtalen og de øvrige avtalene Norge har tilknytning til blir dermed en viktig del av næringspolitikken.

Toll og importrestriksjoner kan ha avgjørende betydning for næringslivets konkurransesituasjon og markedsadgang. Internasjonale avtaler gjør at denne type reguleringer i stadig mindre grad kan benyttes for å skjerme eget næringsliv. Innenfor EØS-området er alle toll- og importrestriksjoner fjernet for de fleste typer varer og tjenester. Også WTO-avtalen forplikter medlemslandene til å bygge ned handelshindre, og reduserer derfor de ulike lands myndigheters mulighet til å bruke toll og importrestriksjoner for å beskytte spesielle næringer.

Myndighetene har stadig mindre mulighet til å favorisere eget næringsliv. EØS-avtalen innebærer at medlemslandene ikke kan favorisere egne bedrifter i forhold til andre lands når det gjelder etablering, oppkjøp og drift. Forholdet mellom handels- og investeringspolitikk er kommet i fokus i OECD som har igangsatt forhandlinger om en bindende avtale om investeringer, jf. *"Internasjonale avtaler og utviklingstrekk i sentrale markedsområder. konsekvenser for norsk næringsliv og næringspolitikk"* i kapittel 7.1. Dersom det oppstår enighet om denne avtalen vil det innebære at nasjonal favorisering ikke tillates i OECDs og eventuelt etterhvert WTOs medlemsland. Ved ikrafttredelsen av Generalavtalen for handel med tjenester vil det for første gang bli innført omfattende multilaterale regler for alle tjenestesektorene. Norge har gjennom avtalene forpliktet seg til ikke å innføre reguleringer som vil diskriminere mellom norske og utenlandske tjenesteleverandører, samt ikke å innføre strengere reguleringer enn gjeldende norsk regelverk for markedsadgang. Både EØS-avtalen og WTO-avtalen legger begrensninger på bruk av offentlige innkjøp som virkemiddel for å favorisere eget næringsliv. De to avtalene er noe forskjellige med hensyn til hvilke sektorer og anbudsstørrelser som omfattes. Ordningen med Offentlige forsknings- og utviklingskontrakter (OFU) kan videreføres innenfor EØS-avtalen, men det forutsetter et klart skille mellom OFU-prosjektet og den påfølgende anskaffelsen.

Innholdet i konkurransepolitikken er i stadig større grad regulert i internasjonalt regelverk. EØS-avtalen omfatter felles konkurranseregler for handelen i området. Det norske regelverket gjelder imidlertid fortsatt for konkurransebegrensninger på det norske markedet. I WTO-sammenheng er en harmonisering av de konkurransepolitiske virkemidlene et fremtidig forhandlingsområde.

Bruk av statsstøtte til næringslivet begrenses både av EØS-avtalen og WTO-avtalen. EØS-avtalen innebærer at landene i mindre grad enn tidligere kan bruke statsstøtte til å skjerme deler av eget næringsliv. Det er likevel mulig å gi støtte, etter nærmere fastsatte regler, til for eksempel små og mellomstore bedrifter, og til FoU-aktiviteter. Avtalen setter grenser for størrelsen på slik støtte. WTO-regelverket setter også klare begrensninger for bruk av subsidier i næringspolitikken. For eksempel er subsidier knyttet til eksport forbudt i henhold til den nye avtalen. En rekke spesifikke subsidieordninger kan opprettholdes. Dersom subsidiene medfører skade for et annet lands næringsliv, eller direkte eller indirekte opphever fordeler bundet under GATT, kan det imidlertid iverksettes mottiltak (pålegges utjevningsavgifter). Subsidier som ikke berøres er, etter nærmere spesifiserte kriterier, støtte til forskning og fremming av tilpasning til nye forurensningskrav, samt regionalstøtte. Også OECDs avtale om avvikling av skipsbyggingsstøtten vil begrense bruken av slike virkemidler.

Nasjonale krav til standarder, prøving og sertifisering kan blant annet være begrunnet i ønsker om å beskytte helse, sikkerhet og miljø. Slike krav vil kunne ha

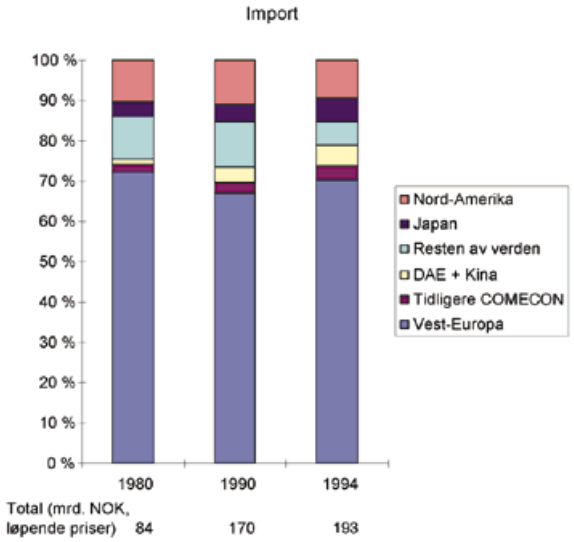
som bieffekt at eget næringsliv favoriseres på hjemmemarkedet. WTO-avtalen og EØS-avtalen skal forhindre at tekniske handelshindre som tekniske forskrifter og standarder så vel som prosedyrer, skaper unødige hindringer for handelen. Som et tiltak for åpnere handel, anbefaler WTO at internasjonale standarder anvendes dersom slike finnes. For øvrig er WTO-avtalen lite forpliktende på dette området. Gjennom EØS-avtalen tas det derimot i bruk regelverksharmonisering og gjensidig anerkjennelse som virkemidler.

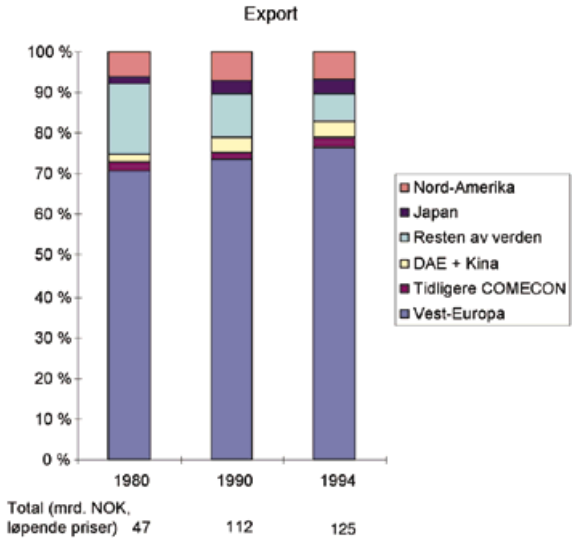
Generelt bygger det internasjonale regelverket opp under tiltak som fremmer en bedre ressursbruk. Det kan imidlertid være vanskelig å gjennomføre slike tiltak nasjonalt dersom handelspartnerne fører en proteksjonistisk politikk. Det internasjonale regelverket gjør det derfor lettere for land å bedre effektiviteten i økonomiene.

EØS-avtalen åpner for samarbeid på en rekke områder som er viktige for norsk næringslivs konkurranseevne. Avtalen gir oss mulighet til å delta i programmer eller prosjekter som vi vanskelig kan gjennomføre på egenhånd, og hvor internasjonalt samarbeid er en sentral faktor. Avtalen om samarbeid gir Norge rett til full deltagelse i EUs fjerde rammeprogram for forskning for perioden 1994-1998. Programmet har en samlet ramme på 102 milliarder kroner, og det norske finansieringsbidraget er på ca. 350 millioner kroner pr. år. Både forskningsmiljøer og bedrifter kan delta i prosjektene. Norge deltar også i EUs program Info 2000 som er etablert for å styrke Europas posisjon på markedet for informasjonstjenester, og legge til rette for et indre marked for slike tjenester. Små og mellomstore bedrifter er et eget samarbeidsområde i EØS. Norske små og mellomstore bedrifter kan gjennom deltagelse i programmer for eksempel få bedre tilgang på informasjon om markedsmuligheter, og delta i internasjonale bedriftsnettverk. På utdanningsområdet har Norge full tilgang til utdanningsprogrammene Leonardo og Sokrates, som er rettet mot henholdsvis yrkesutdanning, grunnskolen og høyere utdanning.

7.4 ENKELTE UTVIKLINGSTREKK I SENTRALE MARKEDSOMRÅDER

Utviklingen i norsk handel (tradisjonelle varer) med utlandet er vist i figur 7.2. Vår utenrikshandel retter seg i stor utstrekning mot landene i EU, og mot Nord-Amerika.

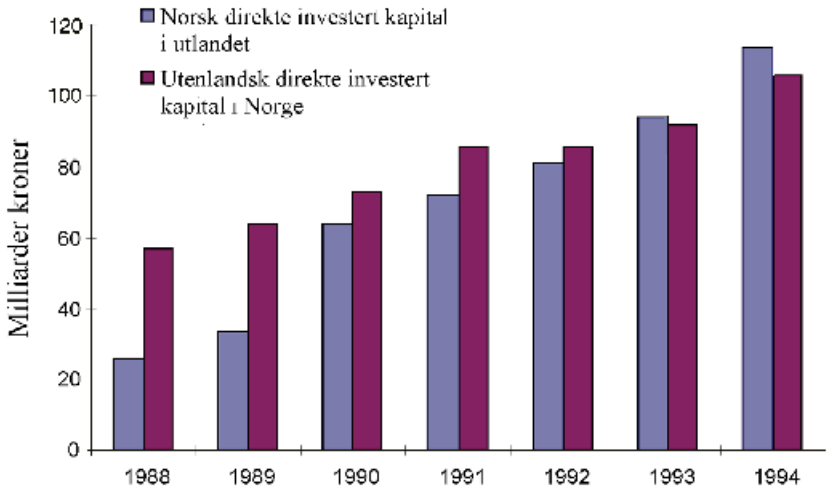




Figur 7.2 Norsk handel (tradisjonelle varer) med utlandet 1980-1994.
Nord-Amerika: Canada + USA.
Vest-Europa: EU + EFTA + DDR (1980).
DAE: Thailand, Singapore, Taiwan R.O.C., Sør-Korea, Malaysia, Hong Kong.

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Spesialkjøring.

Utviklingen i norsk direkte investert kapital i utlandet og utenlandsk direkte investert kapital i Norge er vist i figur 7.3.



Figur 7.3 Beholdning av norsk direkte investert kapital i utlandet og utenlandsk [1] *direkte investert kapital i Norge 1988-1994. Korrigert for kortsiktige fordringer.*

1. Økningen fra 1989 til 1990 for norsk direkte investert kapital i utlandet må blant annet ses i sammenheng med at f.o.m. dette året inkluderes datterselskapers datterselskaper i tallgrunnlaget. F.o.m. 1991 ble tilsvarende endringer gjort for utenlandsk direkte investert kapital i Norge.

Kilde: Norges Bank

Den geografiske fordelingen av beholdningen av norsk direkte investert kapital pr. 31.12.1993 er vist i tabell 7.1. Hoveddelen av beholdningen av norsk investert kapital i utlandet er plassert i EU-land, og i USA.

Tabell 7.1: Beholdning av norsk direkte investert kapital 1993, geografisk

Område	Milliarder kroner
USA	13,8
Sverige	14,6
Frankrike	4,3
Nederland	8,5
Sveits	0,2
Storbritannia	11,1
Tyskland	7,8
Danmark	14,9
Finland	2,7
Japan	0,1
Øvrige land	17,6
Totalt	95,6

Kilde: Norges Bank

Selv om norske bedrifters eksport og investeringer i utlandet har økt kraftig, spesielt i de senere årene, har den geografiske fordelingen av eksporten og investeringene endret seg lite.

Et karakteristisk trekk ved utviklingen i verdensøkonomien de siste tiårene er de store forskjellene i utvikling mellom de ulike regionene og markedene. Den økonomiske veksten i EU er, til tross for problemer på en rekke områder, langt jevnere enn i flere andre regioner. I Øst-Europa har produksjonen falt betydelig i forbindelse med den pågående reformprosessen. I de fleste landene synes imidlertid bunnen å være passert. En rekke land i Asia, spesielt Kina, har hatt kraftig økonomisk vekst de siste årene.

Karakteristisk for utviklingen er også at det er inngått flere regionale økonomisk-politiske avtaler. I tillegg til EU/EFTA/EØS er NAFTA (North American Free Trade Association), APEC (Asia Pacific Economic Cooperation), ASEAN (Association of Southeast Asian Nations) og AFTA (Asian Free Trade Agreement, et slags Asias EFTA) eksempler på slike avtaler. Hensikten med avtalene er i hovedsak å fjerne barrierer for handel med varer og tjenester og barrierer for investeringer, å skape rettferdig konkurranse, sikre intellektuell eiendomsrett og håndtere tvister mellom medlemslandene. Avtalene i seg selv er fremmende for vekst i de aktuelle områdene, men kan virke begrensende for handel mellom regionene.

Den fremtidige utviklingen i de ulike markedene eller områdene representerer muligheter og utfordringer for norske bedrifter, både i forhold til eksport og i forhold til etablering av næringsvirksomhet, og samarbeid med multinasjonale selskaper og lokale aktører. Nedenfor følger en kort omtale av enkelte utviklingstrekk i noen sentrale markedsområder for norske bedrifter.

Det europeiske markedet, herunder Sentral- og Øst-Europa og Russland

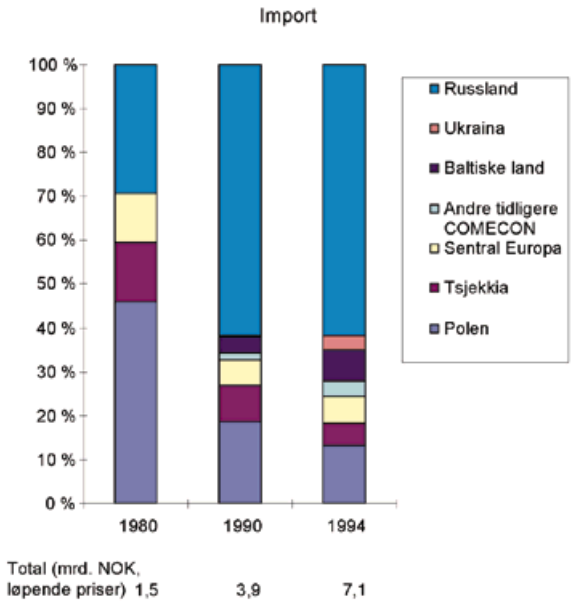
EU-landene utgjør vårt viktigste eksportmarked, med Tyskland og Sverige som de viktigste enkeltmarkedene. Omlag 80 pst. av den norske eksporten går til EU. EU-landene er også hovedmottaker av norske direkteinvesteringer i utlandet. I 1993 var om lag halvparten av norske direkteinvesteringer i utlandet investert i EU-landene. Det kan forventes at EU-markedet fortsatt blir det dominerende markedet for eksport og investeringer for norske bedrifter i årtier framover.

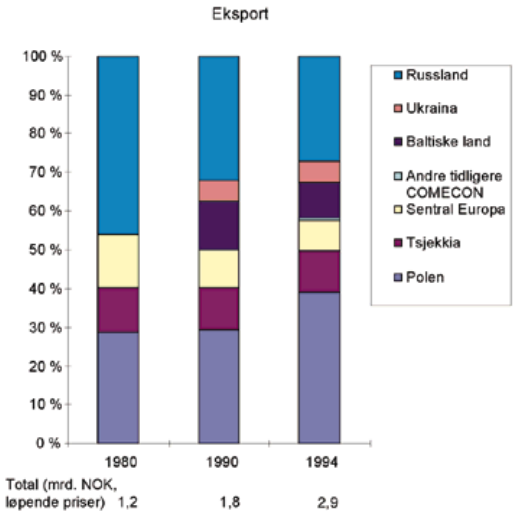
Vi er gjennom EØS-avtalen økonomisk integrert i EU, og utviklingen i det europeiske markedet og Norges posisjon i denne utviklingen, betyr dermed mye for utviklingen i norsk næringsliv. Et forventet utviklingstrekk for EU-markedet er en utvidelse av antall medlemsland, og en styrking av avtaleverket som regulerer virksomhet i området.

EU har ambisjoner som en stor handelspolitisk aktør i verdenssamfunnet, med utvikling av ulike frihandelsmessige relasjoner til andre regioner. Blant annet har EUs forhold til Sentral- og Øst-Europa og også til USA vesentlige implikasjoner for Norge. Norsk næringsliv må forholde seg til den sannsynlige utvikling at de aller fleste av de 10 aktuelle sentral- og øst-europeiske søkerlandene om 5-10 år vil bli medlemmer av EU, og dermed av EØS.

Det politiske regimeskiftet som fant sted i Øst-Europa på slutten av 1980-tallet har ført til store endringer også i det økonomiske systemet, og bidratt til en utvikling som andre lands næringsliv betrakter med interesse. I framtiden vil bedrifter fra Øst-Europa representere nye konkurrenter for norsk næringsliv, og etterhvert som velstand og kjøpekraft i disse landene øker, også gi økte eksportmuligheter for norske bedrifter. Lavt kostnadsnivå i flere av landene gjør isolert sett området attraktivt som produksjonssted.

Norges handel (tradisjonelle varer) med Sentral og Øst-Europa (SØE) er liten, jf. figur 7.4. Tall for eksporten til SØE-markedene viser imidlertid en kraftig økning, hele 30 pst. i perioden 1992-94. Norske bedrifter har hatt størst eksportframgang i Polen, Tsjekkia og de baltiske land. Olje, fisk og bearbeidede produkter åpner for store muligheter. Norske direkteinvesteringer i SØE-landene er foreløpig små.





Figur 7.4 Norsk handel (tradisjonelle varer) med Øst-Europa 1980-1994.
1980: Russland = Sovjetunionen, Slovakia inkludert i Tsjekkia.
Sentral-Europa: Ungarn, Slovakia, Romania, Bulgaria.
DDR: Tall for 1980 er skilt ut fra Øst-Europa.

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Spesialkjøring.

De norske eksportbedriftene ser de største mulighetene for eksportvekst nettopp i de sentral- og øst-europeiske landene. Fram mot århundreskiftet forventer norske bedrifter årlig en eksportvekst på i gjennomsnitt 5 prosent på dette markedet. En lang rekke bedrifter ønsker å etablere seg med produksjonsselskap eller salgs- og serviceselskap. Dette skyldes blant annet lave kostnader og nærhet til markedet, men også at etablering anses som et krav fra myndighetene i landene for å få drive forretninger. Etablering i Polen vurderes som strategisk interessant. Det gir lave kostnader og kort veg til sentrale EU-markeder og til det russiske markedet.

Nedgangen i produksjonen i Russland har vært meget stor, produksjonen i 1993 er anslått til 62 prosent av produksjonen i 1990 (nedgangen kan være noe overdrevet, på grunn av svak statistikk og en stor svart økonomi). Nedgangen skyldes blant annet manglende omstillingsevne. Det er klare forbedringer, men ustabile forhold, manglende gjennomføring av nasjonalt regelverk, uklare og skiftende rammevilkår samt framveksten av korrupsjon og mafiatilstander vanskeliggjør investeringer og utvikling av handel, og skaper høy risiko for bedriftene som går inn i dette markedet.

Norges handel med Russland er ikke stor, men økende, jf. figur 7.4. De store omveltningene i Russland skaper nye muligheter og utfordringer for norsk næringsliv. Av særlig interesse for Norge er handelen med Nordvest-Russland. Dette åpner interessante perspektiver for norsk næringsliv generelt, og for nordnorsk næringsliv spesielt, som for første gang får et stort eksportmarked i nærområdet. Området er meget rikt på naturressurser, samtidig som det er store miljømessige utfordringer. Godt koordinerte framstøt og avstemt bruk av midler innenfor i første rekke vår nærings-, miljø-, distrikts- og handelspolitikk kan gi Norge en solid utgangsposisjon i konkurransen i dette markedet.

Det arbeides for å utvikle et sterkere samarbeid innenfor fiskeindustrien, verfts- og reparasjonsbransjen, og for miljøteknologi og konsulenttjenester.

I et lengre perspektiv er deltagelse i utvinning av olje- og gassressursene på russisk område, samt investeringer i og leveranser til slik virksomhet en utfordring for

norsk næringsliv. På kort sikt vil det imidlertid være stor risiko forbundet med en satsing i dette markedet. Den nye situasjonen i Russland åpner også opp for et felles nordisk-russisk samarbeid om utviklingen av hele Barents-regionen. Et vest-øst samarbeid i nord kan få stor betydning for den regionale utviklingen på hele Nordkalotten.

Asia

En rekke asiatiske land er inne i en periode med svært høy økonomisk vekst. Utviklingen er særlig sterk i mange land i Øst-Asia. Når en ser ett eller to tiår fram i tid, kan det antas at den øst-asiatiske regionen vil stå for en langt større del av global handel og investeringer enn den gjør i dag.

Asia består av forskjellig land med ulike vekstforløp, land som har unike kulturer og politiske system. Dette innebærer at erfaringer fra et land ikke uten videre kan overføres til et annet. Det finnes imidlertid en del fellestrekk for regionen. India og Kina skiller seg spesielt fra de øvrige landene, og gis en egen omtale.

De landene som har hatt den sterkeste veksten, satset tidlig på en eksportrettet strategi [2 91]. Etter hvert som landene har utviklet sin industri, har produksjonen av arbeidsintensive varer i betydelig grad blitt flyttet til naboland med lavere lønnsnivå. På denne måten har både handelen og investeringsstrømmene innen regionen økt.

Eksporten har utviklet seg fra arbeidsintensive produkter som tekstiler og sko, til mer kapitalintensive varer som skip, kjemikalier og datautstyr. En viktig faktor bak den høye økonomiske veksten har vært evnen til å ta i bruk eksisterende, men for mange av landene ny teknologi. De har på denne måten oppnådd svært høy produktivitetsvekst.

Landene har fortsatt potensiale for teknologisk oppgradering, men potensialet avtar etter hvert som de når et høyere utviklingsnivå. Bedre levestandard kan etterhvert føre til at innbyggerne i økende grad vil etterspørre forbedret miljø, bedre infrastruktur og mer fritid, og at veksten dermed vil skifte fra å være eksportledet til i større grad å være drevet av innenlandsk etterspørsel. Slike utviklingstrekk er allerede tydelige i flere av landene.

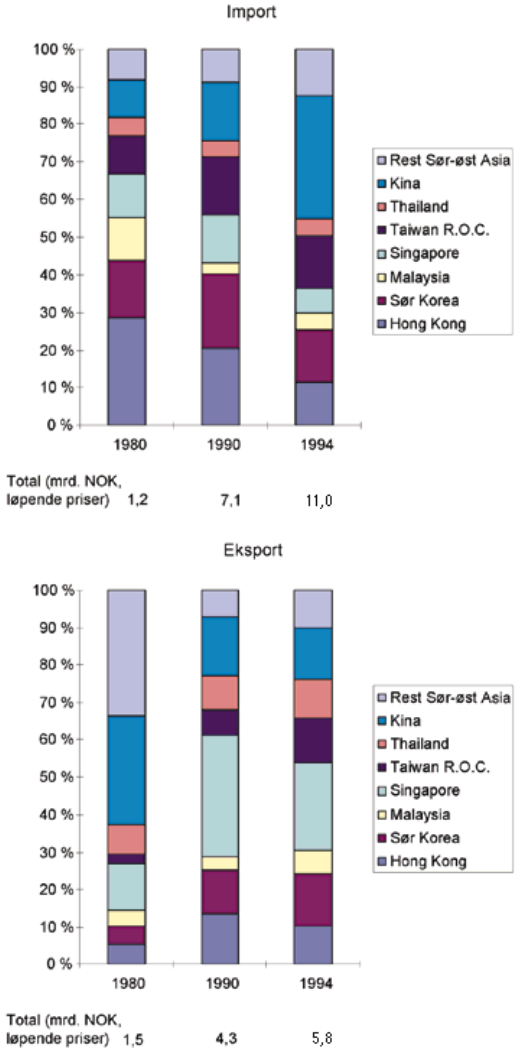
India har fra 1991 gjennomført programmer for deregulering og åpnet for større utenlandsk deltagelse i næringslivet. Import av råmaterialer og kapitalvarer er blitt frigjort, tollsatsene er reduserte og valutaen gjort konvertibel. I flere byer er et betydelig miljø utviklet rundt informasjonsbehandling og programmering. Det gjenstår imidlertid mye. Import av forbruksvarer er fortsatt forbudt, og det eksisterer en rekke andre restriksjoner i markedene. Videre ekspansjon begrenses av flaskehalser i infrastrukturen, som for eksempel tilgang på elektrisitet. Sparingen er lav sammenlignet med i resten av Asia. Store deler av befolkningen er fremdeles uten elementær grunnutdanning. Når en ser framover, er det derfor vanskelig å se et snarlig gjennombrudd for økonomisk vekst og utvikling av den typen man har sett i endel andre asiatiske land.

Kina har i de siste årene hatt svært høy produksjonsvekst, og har mottatt omfattende utenlandske direkte investeringer. Det har imidlertid vært tegn til at veksten har vært for rask. Inflasjonen har i perioder vært svært høy. Flaskehalser innenfor transportsektoren er et problem, likeså den skjeve utviklingen mellom kystområdene utpekt som «økonomiske soner» og innlandet. Kina konkurrerer med andre

91. Økningen fra 1989 til 1990 for norsk direkte investert kapital i utlandet må blant annet ses i sammenheng med at f.o.m. dette året inkluderes datterselskapers datterselskaper i tallgrunnlaget. F.o.m. 1991 ble tilsvarende endringer gjort for utenlandsk direkte investert kapital i Norge.

utviklingsland innenfor en rekke arbeidskraftintensive næringer. Landet konkurrerer med mer avanserte land på felter som for eksempel forbrukerelektronikk. Både som følge av sin størrelse og den generelt høye vekstraten på omlag 10 prosent i det siste tiåret, vil Kinas økonomiske og politiske betydning øke. Det ligger dermed an til en økonomisk maktforskyvning i området fra Japan til Kina. En slik utvikling avhenger imidlertid av en rekke faktorer, som landets videre politiske utvikling, og da spesielt holdningen til videreføring av de økonomiske reformene.

For noen norske bedrifter er Asia allerede et viktig marked. Norges handel (tradisjonelle varer) med landene i Sør- og Øst-Asia er imidlertid liten, men økende, jf. figur 7.5. I den senere tid synes flere norske selskaper å ha økt sin innsats på disse markedene. Nisjemarkeder som kan være interessante for norsk næringsliv åpner seg. Store infrastruktur- og industriutbyggingsprosjekter medfører etterspørsel etter ulike industrielle varer, innenfor eksempel telekommunikasjoner, energi og miljøteknologi, jf. boks 7.1, gjerne i form av systemløsninger. Det forventes en utvikling i inntektsnivået som tilsier kraftig vekst i etterspørselen etter en rekke forbruksvarer og -tjenester.



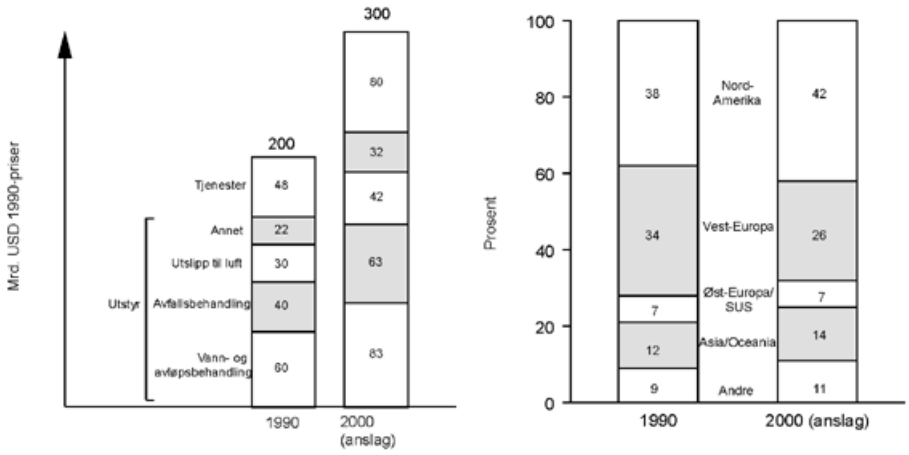
Figur 7.5 Norsk handel (tradisjonelle varer) med Sør-Øst Asia 1980-1994.
Rest Sør-Øst Asia: Vietnam, Myanmar, Indonesia, Kampuchea, Laos, Bangladesh, Filippinene og India.

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Spesialkjøring.

Boks 7.1 Internasjonale markeder for miljøprodukter

OECD har, med grunnlag i studier fra ulike konsulentfirmaer, anslått de globale miljømarkedene til om lag USD 250 milliarder i dag, voksende til om lag USD 300 milliarder i 2000. Miljømarkedene er da definert som utstyr for utslippsbegrensning, avfallsbehandling og overvåking, samt tilknyttet tjenesteproduksjon og andre miljøtjenester. Anslaget inkluderer i noen grad «ren» teknologi, d.v.s. produkter eller prosesser med forbedrede miljøegenskaper. OECD antyder at miljømarkedene, slik de her er definert, kan sammenlignes i størrelse med markedene for datamaskiner eller farmasøytiske produkter. Etterspørselen etter miljøteknologi er dominert av OECD-landene, som utgjør om lag 80 prosent av det globale markedet. Handelen med miljøvarer og -tjenester er økende, men produksjon for hjemmemarkedene dominerer fremdeles [1]. OECD mener internasjonaliseringen av miljøproduktene har blitt hindret av ulike nasjonale reguleringer, næringsstruktur (noen få store selskaper, mange små spesialiserte) og den store andelen offentlige innkjøp.

Utvikling av de globale miljømarkedene.
Fordeling på sektorer i 1990 og 2000 (anslag)



1. OECD (1996): «The Global Environmental Goods and Services Industry».

KAPITTEL 8

Utfordringer for samfunn og næringsliv

Økt internasjonal konkurranse, rask teknologisk endring og krav til en bærekraftig utvikling gir nye betingelser for lønnsom produksjon. Samtidig skjer det endringer i samfunnet som stiller krav til økt verdiskaping for å oppnå overordnede politiske mål. Arbeidsledigheten er fremdeles på et høyt nivå etter norske forhold, og med vekst i arbeidsstyrken de neste 10 - 15 årene, vil det for å oppnå full sysselsetting være nødvendig med en betydelig tilvekst i antall arbeidsplasser. Etter 2010 vil andelen eldre i befolkningen øke kraftig. En hovedutfordring på lengre sikt vil være å opprettholde grunnlaget for velferdssamfunnet, særlig i lys av at det utover i neste århundre ikke kan forventes videre vekst i inntektene fra petroleumsvirksomheten. Til sammen innebærer disse utfordringene at *økt verdiskaping i det fastlandsbaserte næringslivet* blir nødvendig for å oppnå overordnede politiske mål.

Verdiskapingen er avgjørende for velferd, sysselsetting og miljø som kan realiseres på lang sikt. Slike samfunnsmål vil også legge føringer for hvordan og i hvilke sammenhenger næringsvirksomhet kan foregå, og kan dermed redusere enkelte muligheter for kortsiktige gevinster. Det er imidlertid utvalgets mening at et samfunn som har mye å tilby det enkelte mennesket har en god grobunn for et konkurransedyktig og vekstkraftig næringsliv. Politikken for å øke næringslivets evne til nyskaping, omstilling og vekst må derfor legges opp *innenfor rammen av ambisiøse mål for samfunnsutviklingen* .

8.1 VELFERDSUTFORDRINGEN

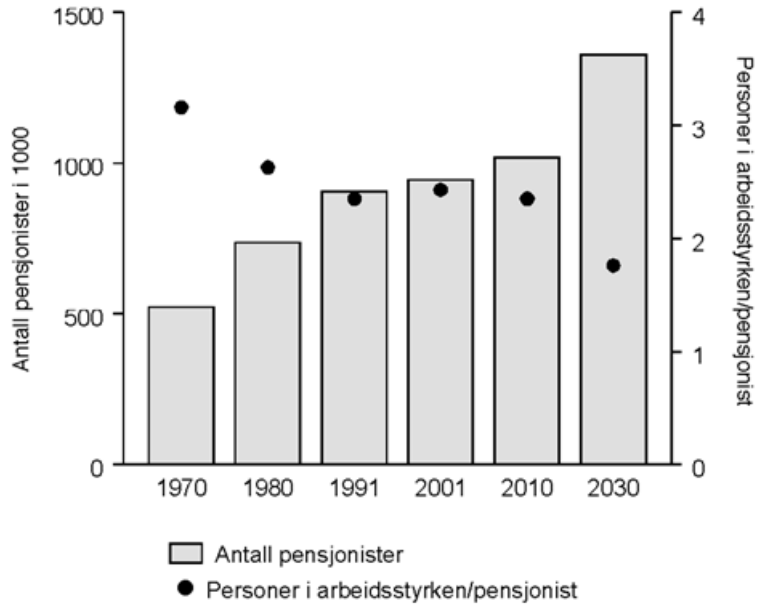
Det norske velferdssamfunnet er kjennetegnet av at offentlig sektor har et hovedansvar for sentrale oppgaver som blant annet utdanning, helsetjenester, trygdeordninger og eldreomsorg. I stor grad er rettighetene knyttet til det enkelte menneskes behov, og i mindre grad til arbeidsdeltakelse og premieinnbetaling. Velferdsordninger som omfatter alle bidrar til *trygghet for den enkelte og rettferdig fordeling* . Et samfunn med rettferdighet og trygghet forebygger og demper sosiale motsetninger og konflikter. Samtidig er det viktig å sikre høy yrkesdeltakelse, slik at en stor del av de menneskelige ressursene settes inn i virksomhet som bidrar til verdiskapingen og videreutvikling av velferdssamfunnet. Høy yrkesdeltakelse bidrar til at befolkningens kunnskap og kompetanse kommer til nytte. Videre vil en høyere yrkesdeltakelse redusere utgiftene til stønader og pensjoner.

De offentlige velferdstjenestene og overføringene er i hovedsak bygd opp over de siste 50 årene. Høy økonomisk vekst, over det meste av perioden, har gjort det mulig å frigjøre en stadig større del av ressursene til utbygging av det sosiale tjenesteapparatet og omfordele mer av verdiskapingen. Offentlig forvaltnings utgifter til undervisning, helsestell, og sosial trygd og velferd som andel av bruttonasjonalproduktet økte fra 25,4 prosent i 1980 til 35,2 prosent i 1994. Folketrygdens utgifter til alders- og uførepensjon var i 1994 økt med 67 prosent i forhold til 1980, målt i faste kroner, og nær firedoblet i forhold til 1967. Antall mottakere av alders- og uførepensjon var mer enn doblet over hele perioden.

I årene framover står det norske samfunnet overfor velferdsutfordringer knyttet til et *økende antall eldre i befolkningen* . Aldersgruppen over 80 år øker i årene framover. Antallet over 67 år er anslått å være tilnærmet stabilt til omkring 2010, for deretter å vokse kraftig. Over tjueårsperioden fram til 1991 vokste antallet uførepensjonister kraftig. Det er mange faktorer som påvirker omfanget av uførepen-

sjonering, og det er derfor vanskelig å anslå utviklingen framover for denne pensjonistgruppen. Ut fra aldringen av befolkningen i yrkesaktiv alder, er det fram til 2010 sannsynlig at antallet uførepensjonister igjen vil vokse betydelig.

Et økende antall eldre vil føre til økt behov for pleie-, omsorgs- og helsetjenester, som vil kreve at ressursene i større grad disponeres til disse formålene. Produksjonen av sosial- og helsetjenester er arbeidskrevende. Etterspørselen etter arbeidskraft til sosial- og helsetjenester vil øke, selv om arbeidsbesparende innovasjoner og effektivisering trolig vil kunne dempe veksten en del. Fram til 2010 vil det være vekst i arbeidsstyrken. Deretter vil befolkningen i yrkesaktiv alder være tilnærmet stabil. Over tid vil det bli *færre yrkesaktive bak hver pensjonist* . På lengre sikt er det sannsynlig at økende velferdsoppgaver vil bidra til større knapphet på arbeidskraft, særlig når det gjelder personer med kvalifikasjoner for oppgaver innenfor sosial- og helsesektoren. I figur 8.1 er det gitt en oppsummering av utviklingen fra 1970 og framskrivninger videre av antall pensjonister og personer i arbeidsstyrken pr. pensjonist.



Figur 8.1 Antall alders-, uføre- og etterlattepensjonister, og personer i arbeidsstyrken for hver pensjonist

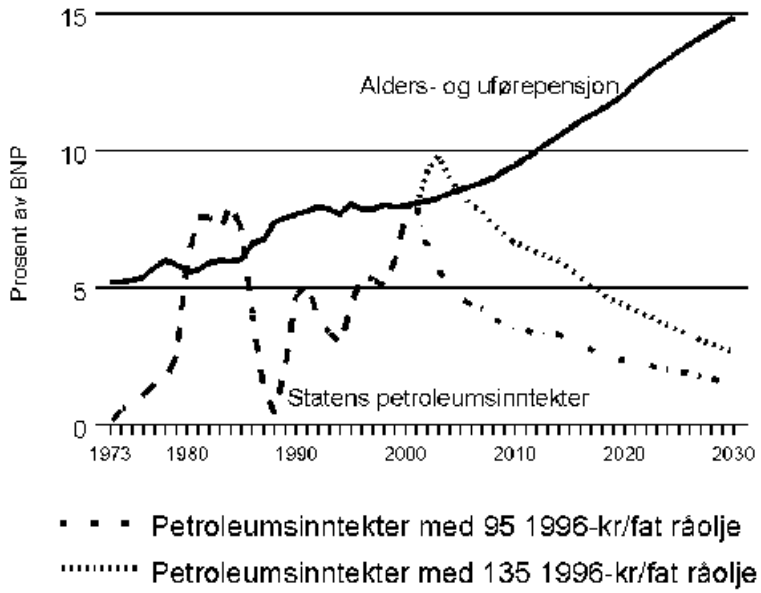
Framtidens pensjonister vil ha tjent opp *høyere tilleggspensjoner* enn dagens. Sammen med økt antall pensjonister, betyr det en kraftig vekst i utgiftene til pensjoner. Alders- og uførepensjoner under folketrygden tilsvarer i dag om lag 8 prosent av bruttonasjonalproduktet. Disse vil øke til 10 prosent av bruttonasjonalproduktet i 2010 og 15 prosent i 2030, basert på den framskrivningen av norsk økonomi som er gjengitt som referansealternativet i *"Utsiktene for norsk økonomi framover"* i avsnitt 6.1.2.. Utover dette kommer tjenestepensjonsordninger knyttet til arbeidsgiver.

Fordi en stor del av pensjonsrettighetene er knyttet til Folketrygden, innebærer økningen av pensjonsutgiftene finansielle utfordringer først og fremst for staten. Med den kraftige økning i pensjonsutbetalingene som følger av dagens trygdeordninger, vil det særlig etter 2010 bli et betydelig press på offentlige utgifter. Folketrygden er i hovedsak finansiert gjennom løpende inntekter og over statsbudsjettet.

Utgiftsøkningen utover veksten i økonomien, vil derfor måtte finansieres gjennom reduksjon av andre offentlige utgifter, økning i skatteinngangen eller fra statens finansformue (ved løpende avkastning eller realisering).

De fleste utviklede industriland forventer et liknende forløp når det gjelder utgifter til pensjoner og pleie- og omsorgsbehov. For Norge får finansieringssiden av velferdsutfordringen en tilleggsdimensjon, ved at en stor del av statens inntekter er knyttet til den løpende produksjonen av olje og gass. Statens nettokontantstrøm fra petroleumsvirksomheten (skatter og avgifter, overskudd fra Statens direkte økonomiske engasjement og utbytte fra Statoil) er for 1996 anslått til om lag 57 milliarder kroner eller vel 6 prosent av bruttonasjonalproduktet.

Olje og gass er ikke-fornybare ressurser. Selv om det gjøres nye funn og utvinningsteknologien stadig forbedres, vil uttømming av reservene medføre at produksjonen begynner å avta før eller siden. Ut fra dagens kunnskap om utvinningsprofilen og forventninger om oljeprisutviklingen, vil de løpende inntektene fra petroleumsvirksomheten ha passert toppen når pensjonsutgiftene rundt 2010 begynner å vokse kraftig. Figur 8.2 illustrerer utviklingen i statens netto petroleumsinntekter og folketrygdens utgifter til alders- og utførepensjon som andel av bruttonasjonalproduktet. De forutsetninger for den økonomiske utviklingen som er presentert som referansealternativet i *"Utsiktene for norsk økonomi framover"* i avsnitt 6.1.2. er lagt til grunn, bortsett fra når det gjelder oljeprisen fra 2001. Statens netto kontantstrøm er illustrert både med en høyere oljepris enn i referansealternativet (135 1996-kr/fat råolje) og med en lavere oljepris (95 1996-kr/fat råolje). Det framgår av figuren at såpass moderate endringer i oljeprisen isolert sett ikke vil forandre hovedbildet når det gjelder statens finansielle utfordringer inn i neste århundre.



Figur 8.2 Folketrygdens alders- og uførepensjoner og statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten i prosent av bruttonasjonalproduktet.

Kilde: Finansdepartementet

I den perioden vi har bak oss, har økte petroleumsinntekter gjort det mulig å finansiere en sterk vekst i velferdsytelsene. Framover må det for en forsvarlig økonomisk politikk legges til grunn at *utover i neste århundre kan ikke petroleumsinntektene dekke en fortsatt vekst i velferden.*

De nærmeste 10-15 årene vil petroleumsproduksjonen være høy. Dersom oljeprisen opprettholdes rundt dagens nivå vil det gi høye inntekter, hvorav en stor del tilfaller staten. Staten har dermed mulighet til å bygge opp finansielle fordringer uten innstramminger i den økonomiske politikken. *En reell oppbygging av finansformue på statens hånd krever betydelige budsjettoverskudd de nærmeste årene* . I budsjettsammenheng vil dette fremkomme som avsetninger på Statens Petroleumsfond. I den grad Petroleumsfondet bidrar til å sikre sparingen, kan behovet for framtidige skatteøkninger eller kutt på utgiftssiden begrenses. Samtidig vil, i overgangen til en økonomi med relativt mindre petroleumsinntekter og en relativ større andel pensjonister, behovet for omstillinger reduseres og gjennomføres over en lengre periode.

Det vil være av vesentlig betydning for næringsutviklingen hvordan staten bygger opp finansielle fordringer, først og fremst om fordringene plasseres innenlands eller i utlandet. En innenlands fordringsoppbygging ville innebære at staten kjøpte verdipapirer eller eierandeler fra privat sektor. Det reiser spørsmål om det er ønskelig å øke det statlige eierskapet i norsk næringsliv. Eierskap er drøftet i *"Kapital og eierskap"* i avsnitt 10.5.. I forhold til velferdsutfordringen er hovedpoenget at bruk av petroleumsinntekter til oppbygging av statens fordringer innenlands vil innebære en mer ekspansiv økonomisk politikk. Det skyldes at disse inntektene ikke har samme inndragende virkning på aktiviteten som bruk av skatteinntekter fra fastlandsøkonomien. Dersom bruken av petroleumsinntektene øker sterkt, kan dette skape press i økonomien som slår ut i pris- og kostnadsvekst. I så fall vil konkurranseevnen svekkes. Videreføring av Solidaritetsalternativet forutsetter at den kostnadsmessige konkurranseevnen i hvert fall opprettholdes. *Økt bruk av statens petroleumsinntekter innenlands ville svekke vekstmulighetene i det fastlandsbaserte næringslivet.*

Oljeprisen har erfaringsmessig svingt kraftig, og en løpende bruk av de økte petroleumsinntektene ville gi stor ustabilitet i økonomien. En balansert vekst i økonomien, uten for store svingninger i forbruk og investeringer, er avgjørende for at omstillinger og nyskaping i næringlivet skal gå i en retning som over tid bygger opp under verdiskapingen. Petroleumsfondet vil også ha en funksjon som *buffer i forhold til svingninger i petroleumsinntektene* .

Ut fra den nåværende økonomiske situasjonen er det grunn til å forvente betydelige overskudd på statsbudsjettene de nærmeste årene. Likevel vil en betydelig del av petroleumsinntektene gå med til å dekke løpende konsum og investeringer. Regjeringen la i Revidert nasjonalbudsjett 1996 opp til en avsetning i Statens petroleumsfond på 25 milliarder kroner dette året. Det oljekorrigerte underskuddet, som uttrykker det løpende forbruk av petroleumsinntekter over statsbudsjettet, ble anslått til å bli 32 milliarder. Så sent som i 1995 gikk nesten hele petroleumsinntekten med til å dekke statens løpende utgifter. Uansett størrelsen på petroleumsinntektene er en grundig prioritering og effektiv bruk av utgiftene over statsbudsjettet nødvendig for å møte velferdsutfordringen og øke verdiskapingen.

Avtakende vekst i petroleumsvirksomheten vil etter hvert redusere etterspørselsimpulsene fra denne sektoren. Investeringene i petroleumsutvinning og rørtransport har avtatt siden 1993. Oljeproduksjonen er antatt å passere toppen i begynnelsen av neste tiår. Petroleumsvirksomheten gir likevel perspektiver langt inn i neste århundre, og vil være en betydelig sektor i norsk økonomi i lang tid framover. Men veksten i økonomien må utover i neste århundre komme fra andre næringer enn petroleumssektoren. Når virksomheten i en sektor nedtrappes, vil etter hvert en mindre del av samfunnets ressurser gå til anvendelser i denne sektoren. Ressurser som dermed frigjøres vil gi grunnlag for ekspansjon i annen næringsvirksomhet. For at

ressursene skal gå til ekspansjon og nyskaping som styrker verdiskapingen, er det avgjørende med en stabil økonomisk utvikling og velfungerende kapitalmarkeder.

Som det følger av den foregående drøftingen, vil oppbygging av reserver i petroleumsfondet de nærmeste årene være viktig både for å møte de statsfinansielle utfordringene i en ekspansjonsfase for pensjonsutgiftene etter 2010, og for å motvirke presstendenser i økonomien over en periode med høye oljeinntekter. Dette er viktige sider ved velferdsutfordringen, men bør ikke overskygge at det er den løpende produksjon av varer og tjenester som skal finansiere det aller meste av velferden. *Produksjonsevnen i økonomien legger grunnlaget for velferdsordningene på lang sikt.* Velferdsutfordringen er derfor først og fremst et spørsmål om de langsiktige forutsetninger for vekst i økonomien. Det er et spørsmål om innretning av den samlede politikken - eller i bred forstand oppgavene for næringspolitikken - og om næringslivets evne til å skape ny vekst.

8.2 MILJØUTFORDRINGEN

Miljøutfordringen angår mange sider ved samfunnsutviklingen. *Aktiv medvirkning fra næringslivet er nødvendig for å finne fremtidsrettede løsninger.* Næringsvirksomhet anvender naturressurser som råstoff for videre bearbeiding, og står for behandlingen av restprodukter, forurensende utslipp og avfall. Bedriftenes valg av produksjonsteknologi, driftsformer og produktutvikling bestemmer for en stor del samfunnets ressursbruk og påvirkning av naturmiljøet. Det er også næringslivet, men ikke nødvendigvis de samme bedriftene, som utvikler nye teknologier og produkter. I denne nyskapingen ligger muligheter for mer effektiv ressursbruk og redusert forurensning, og det kan ligge nye anvendelser for restprodukter og avfall.

Vekst og miljø

Store deler av verden har i dette århundret oppnådd en *økonomisk vekst* som savner sidestykke i historien. Etter 1950 har verdens samlede produksjon av varer og tjenester vokst med 4 prosent årlig. Over samme periode er verdens befolkning mer enn doblet. Verdiskapingen for hvert menneske har dermed vokst med om lag 1,5 prosent årlig. Men det er store forskjeller i hvordan veksten er fordelt mellom land, og blant befolkningene i mange land.

Boks 8.1 Utdrag av Rio-erklæringen om miljø og utvikling

For å oppnå en bærekraftig utvikling må miljøvern utgjøre en integrert del av utviklingsprosessen, og kan ikke ses på som isolert i denne sammenheng. Statene bør samarbeide på en effektiv måte for å motvirke eller forhindre flytting og overføring til andre stater av virksomheter eller stoffer som medfører alvorlig forringelse av miljøet eller som er påvist å være skadelig for folks helse. For å beskytte miljøet skal statene i stor utstrekning bruke føre-var-prinsippet i henhold til sine muligheter. Der hvor det foreligger trussel om alvorlig eller uopprettelig skade, skal ikke mangel på fullstendig vitenskapelig visshet kunne brukes som begrunnelse for å utsette kostnadseffektive tiltak for å hindre miljøforringelse.

Det stilles spørsmål om samfunnsutviklingen, særlig i industrilandene, kan baseres på fortsatt økonomisk vekst. Det er særlig to problemstillinger som reises i denne sammenheng. For det første, kan uttapping av ikke-fornybare naturressurser

sette grenser for den økonomisk veksten? Den andre problemstillingen knytter seg til naturinngrep, forurensende utslipp og avfall som følger med økonomisk aktivitet. Vil fortsatt økonomisk vekst føre med seg miljø- og helseskader eller klimaendringer som ikke er akseptable? Spørsmålene må sees i lys av at grunnleggende materielle behov ikke er dekket for mennesker i store deler av verden. Skal disse behovene kunne møtes må en større del av den økonomiske veksten skje i utviklingslandene i årene framover.

På 1970-tallet dreide vekstdebatten seg først og fremst om faren for uttømming av ikke-fornybare naturressurser (olje, metaller o.a.). I en markedsøkonomi vil ressursknapphet slå ut i prisvekst. Selv om produksjonen av råvarer har fortsatt å vokse, har hovedtendensen vært fallende råvarepriser. Bedre utvinningsteknologier, mer ressurseffektivt forbruk og utvikling av erstatningsstoffer kan forklare at ressursknapphet ikke har gjort seg gjeldende i råvaremarkedene. Det er lite som tyder på at tilgangen på ikke-fornybare ressurser vil sette grenser for ytterligere økonomisk vekst de nærmeste tiårene.

Den siste tiårsperioden har vekstdebatten i mindre grad dreid seg om vekst er ønskelig, og mer om hva som bør være innholdet i veksten. Sentralt i denne debatten er begrepet «bærekraftig utvikling», som ble satt på den politiske dagsorden med rapporten fra Verdens-kommisjonen for miljø og utvikling (Brundtland-kommisjonen), som kom i 1987. En bærekraftig utvikling beskrives i rapporten som en utvikling som tilfredsstiller dagens generasjoners behov, uten at det går på bekostning av framtidige generasjoners muligheter til å tilfredsstille sine behov. Kommisjonen understreker at truslene mot en bærekraftig utvikling er sammensatte og meget alvorlige. Konklusjonen er at det er mulig å oppnå økonomisk vekst, samtidig som ressursgrunnlaget bevares og økes, og at en slik vekst er nødvendig for å bekjempe fattigdomsproblemene i verden. For å oppnå en bærekraftig utvikling kreves det imidlertid aktiv politisk handling. Hovedbudskapet er at det økonomiske og politiske samkvemmet i verdenssamfunnet må endres, og at den økonomiske veksten må få et nytt innhold.

For næringsvirksomhet er hovedutfordringen sammenfattet i spissformuleringen *«å produsere mer av mindre»*, som er et krav om mer effektiv ressursbruk. For å ta vare på miljøet samtidig som menneskelige behov dekkes, er det nødvendig både å øke produktiviteten og endre produksjonsstrukturen. På bedrifts- og selskapsplan må ressurs- og miljøhensyn integreres i planlegging og beslutningsprosesser. Når bedriftene identifiserer forurensning som en kostnad, kan de bli motivert til investeringer i produksjonsprosesser og utvikling av produkter som reduserer forurensningen og effektiviserer ressursbruken. Næringslivets svar på miljø- og ressursproblemene bør imidlertid ikke være begrenset til å forholde seg til myndighetenes virkemiddelbruk. Verdenskommisjonen mener næringslivet bør tilta seg en bred sosial ansvarsfølelse og sikre bevissthet om miljøhensyn på alle nivåer. Et spesielt ansvar har næringsvirksomhet som investerer i utviklingsland, der miljøstandarder og kontrollapparat ofte er mangelfulle.

Verdenskommisjonens rapporten ble fulgt opp med *FN-konferansen for miljø og utvikling* i 1992 (Rio-konferansen). Konferansen førte fram til vedtak blant annet om en rammekonvensjon om klimaendinger (Klimakonvensjonen), «Rio-erklæringen» og «Agenda 21». Norge har ratifisert klimakonvensjonen og vedtatt en handlingsplan for oppfølging av forpliktelsene. Det vises i denne sammenheng til St.meld. nr. 41 (1994-95) «Om norsk politikk mot klimaendringer og utslipp av nitrogenoksider (NOx)».

Rio-erklæringen inneholder generelle prinsipper om rettigheter og forpliktelser knyttet til miljø og utvikling. Erklæringen er ikke folkerettslig bindende, men vil kunne få betydning etter hvert som prinsippene om en integrert tilnærming til miljø

og utvikling innarbeides i politikk og beslutningsprosesser. Selv om ansvaret legges hos statene, ligger det store utfordringer for næringslivet i en oppfølging av prinsippene.

Agenda 21 inneholder mer konkrete anbefalinger om hva som bør skje i den enkelte sektor for å bygge opp under en bærekraftig utvikling. Næringslivets utfordring er i første rekke mer miljøvennlig produksjon og ansvarlig nyskaping. *Effektiv ressursbruk* , fra designfasen via uttak og behandling av råvarer fram til gjenvinning av avfallet, er satt opp som hovedmålet. Etter hvert bør miljøkostnadene gjenspeiles i prisene på hvert enkelt stadium av et produkts livsløp, fra råvare via bruk til avfallsbehandling. Videre oppfordres næringslivet til å avgi årlige regnskap for ressursbruk og miljøfølger av sin virksomhet. Frivillige retningslinjer og rapportering er framhevet som et viktig virkemiddel, men da som et supplement til det offentlige regelverket og økonomiske virkemidler. Agenda 21 peker på behovet for et tettere samarbeid mellom forvaltningen og næringslivet om utviklingen av økonomiske og administrative virkemidler.

På mange områder er *næringslivet i Norge* allerede godt på vei med å møte utfordringene fra Verdenskommisjonens rapport og Agenda 21, både som følge av myndighetenes virkemidler og egne initiativ. Alle bedrifter med fare for store forurensende utslipp og avfallsproblemer må rette seg etter utslippskrav fra forurensningsmyndighetene. Norge har i sterkere grad enn de fleste andre land tatt i bruk økonomiske virkemidler i miljøpolitikken. De økonomiske virkemidlene som har vært anvendt omfatter tilskudd, garantier for lån, miljøavgifter og pante- og returordninger. Internkontroll krever at bedriftene gjennomfører en systematisk kontroll og opplæring når det gjelder helse, miljø og sikkerhet (HMS), og i samarbeid med de ansatte utvikler et system for å overvåke gjennomføringen. Gjennom opplæring og motivering av egne ansatte bidrar næringslivet til kompetanse og innsats i miljøarbeidet.

I noen grad har næringslivet selv tatt *initiativ til miljøtiltak* gjennom frivillige avtaler med myndighetene. Flere bransjer har utviklet systemer for innsamling og gjenvinning av avfallet fra produktene. Blant annet er seks materialselskaper opprettet for å ta hånd om emballasjeavfall, gjennom et samarbeid mellom emballasjeprodusenter, annen industri, importører og varehandel. Aksjeselskaper er pålagt å redegjøre i årsberetningen for om virksomheten forurenser miljøet og hvilke tiltak som i så fall er satt i verk for å motvirke dette. Flere norske selskaper utgir jevnlig egne miljørapporter. Gjennom tilslutning for eksempel til miljøansvarsprogrammet fra Prosessindustriens landsforening eller Det internasjonale handelskammers «Business Charter for Sustainable Development», understreker næringslivet sine forpliktelser til et bredt og aktivt miljøengasjement.

For å komme fram til løsninger som bygger opp under en bærekraftig utvikling er det viktig at bedriftene selv vurderer alternative produkter og teknologier. *Bedriftenes egeninnsats vil være det viktigste bidraget til å utvikle produksjon og forbruk som er bærekraftig.* Miljøvennlige produksjonsmetoder og produkter er også et marked som gir muligheter for utvikling av bedrifter og sysselsetting. Et samarbeid mellom arbeidslivets parter om en bærekraftig utvikling vil gi tiltakene en større bredde og bedre grunnlag for å lykkes. Norge har gode tradisjoner for samarbeid i arbeidslivet som bør videreføres og videreutvikles på miljøområdet.

Boks 8.2 Industriell økologi

Med utvikling av miljøutfordringene fra reduksjon av lokale og lett identifiserbare utslipp, til problemer som skapes gjennom produktenes livsløp eller i en global sammenheng, har en del industriselskaper stilt seg selv spørsmål om de trenger en ny tankemodell for å forstå utfordringene. Ved å sette utfordringene inn i sammenhenger som fanger opp helheten i årsak-virkning-respons, mener disse selskapene at de kommer fram til mer virkningsfulle og forpliktende strategier i sitt miljøarbeid. Den nye forståelsen som er i ferd med å utvikle seg har blitt betegnet «industriell økologi». Tradisjonelt har industriselskaper blitt utviklet innenfor en tankemodell basert på tekniske og økonomiske forutsetninger. Enkelte selskaper forsøker nå å integrere en tredje, økologisk dimensjon i sin strategi. Det innebærer at fokus utvides fra egen produksjon, til også å omfatte de miljømessige egenskaper ved produktene i bruk, for gjenvinning av materialer og eventuell endelig sluttbehandling. Transportbehov og emballasje inngår i vurderingen. Oppmerksomheten utvides også til innsatsvarer, underleverandører og selskapenes etableringer i andre land. Denne typen livssyklustenkning bidrar til en mer effektiv ressursbruk over produksjonsprosesser og produkter totalt sett. Informasjon og åpenhet om miljømessige sider ved selskapets virksomhet og produkter - overfor myndigheter og publikum og internt i egen organisasjonen - er sentralt. Industriell økologi er i sum en tankemodell som plasserer selskapets virksomhet innenfor en helhetlig vurdering av teknologi, økonomi og økologi - både lokalt og globalt.

Næringslivets miljøtiltak - fra problem til potensiale

Industrien som forurensningskilde fikk for alvor oppmerksomhet fra begynnelsen av 1970-tallet. Miljøproblemene som ble angrepet var åpenbare, som regel hadde de en klar kilde, og det var bred enighet om at noe måtte gjøres både i lokalsamfunnene og nasjonalt. Aktuelle tiltak var reduksjon av store punktutslipp fra industrien, blant annet av støv, gasser, spillvann og støy. For å motvirke skader eller ulemper av forurensningen har miljømyndighetene satt krav til maksimalt utslipp av ulike stoffer eller støynivå. Det kan også være bestemmelser som overlater mer til bedriften, for eksempel å finne løsninger for en forsvarlig avfallsbehandling, eller å vurdere tekniske og økonomiske muligheter for ytterligere utslippsreduksjoner.

Gjennomføring av de pålagte tiltakene har isolert sett påført bedriftene kostnader, men også bidratt til teknologisk utvikling og framskyndet modernisering av produksjonen. For å være konkurransedyktige må de fleste bedrifter ta i bruk stadig bedre teknologier. Det har ofte vist seg at investeringer og teknologifornyelse både kan gi bedre miljø og styrke konkurranseevnen for bedriftene. Utvikling av bedre miljøløsninger krever kontinuerlig oppmerksomhet om forbedringer som kan gjøres. Miljøtekniske gjennomganger i bedriftene har ofte avdekket et betydelig potensiale for mindre investeringer eller endringer i driftsopplegg, som både er bedriftsøkonomisk lønnsomme og som gir et bedre miljø. Kostnadene ved større miljøtiltak kan ofte reduseres når bedriftene på forhånd innpasser disse i investeringsplanene, framfor å vente med planleggingen til etter at de har fått nye pålegg.

Det er ikke lenger bare myndighetene som stiller miljøkrav overfor næringslivet. Miljøkrav fra markedet blir en stadig viktigere faktor i bedriftenes forbedringsarbeid. Både eiere, långivere og kunder inntar en aktiv rolle i forhold til bedriftenes miljøprofil. Miljømerking, blant annet det nordiske Svanemerket, gir kundene informasjon om hvilke produkter som er miljøvennlige. Dagligvarehandelen stiller spørsmål blant annet om produsentenes valg av emballasje. Banker og forsikrings-

selskaper har begynt å vurdere risiko knyttet til kundenes miljøsituasjon. For eksempel må nå bedrifter som søker lån i SND gjennom en nøye miljøvurdering. Har bedriftene for store miljøproblemer, kan de risikere å få avslag på lånesøknaden.

Stadig flere bedrifter ønsker en uavhengig gjennomgang av miljøkonsekvenser og ressursbruk i virksomheten, såkalt miljørevisjon. Et frivillig system for miljørevisjon, EMAS (Eco Management and Audit Scheme) ble i 1995 introdusert i EU. Miljøverndepartementet har utgitt en forskrift som stiller krav til norske bedrifter for en slik miljørevisjon. Fra samme år ble det også introdusert en internasjonal standard for miljøledelse i næringslivet, ISO 14 001. For at en bedrift skal kunne sertifiseres må krav til miljøstrategi, organisasjon, internkontroll o.a. være oppfylt. Slike internasjonale standarder er vesentlige for å gi en felles basis i næringslivets miljøarbeid på tvers av land. Næringslivet har kommet raskt igang med gjennomføringen av EMAS/ISO 14001, både når det gjelder norske bedrifter som har blitt akkreditert som sertifiseringsorgan og bedrifter som har blitt godkjent etter kriteriene.

Tidlig gjennomføring av miljøtiltak kan bli en konkurransefordel når andre bedrifter senere må komme etter. Det er flere eksempler på at norsk industri nå arbeider for at teknologien de bruker skal legges til grunn for internasjonale miljøstandarder. En kan imidlertid ikke se bort fra at det er betydelig risiko og kostnader forbundet med å utvikle ny miljøteknologi, og at langt fra alle bedrifter har ressurser til å ligge i forkant av utviklingen.

Industrien har oppnådd betydelige reduksjoner i utslippene av mange forurensende stoffer. En del bedrifter har også valgt å undersøke om reststoffer eller avfall kan finne produktive anvendelser, og kommet fram til kreative løsninger som har styrket bedriften. Bark og avlut fra treforedlingsindustrien brukes nå i stor grad som brensel i prosessen. Borregaard har utviklet betydelig ny kjemisk industri basert på reststoffer fra celluloseproduksjon. Støvet som renses fra ferrolegeringsovner, har Elkem utviklet til produktet mikrosilica, som bl.a. kan brukes til å forsterke betong. Marint avfall fra fiskeri og havbruk utnyttes i dag i stor grad. Hovedanvendelsen er fôrtilsetning, men også finkjemikalier utvinnes fra avfallet. Dette er et utvalg eksempler fra norsk næringsliv som viser at det som i går var forurensning, i en del tilfeller kan bli en økonomisk ressurs for morgendagen.

En god miljøprofil gir muligheter i markedsføring og kundeforhold, samtidig som det forplikter til oppfølging i egen organisasjon. Det bidrar til motivasjon og ansvarsfølelse å arbeide i en organisasjon der miljøkonsekvenser av virksomheten vektlegges. Miljøhensyn er ikke lenger bare et myndighetskrav som næringslivet blir pålagt, men i stadig større grad en forutsetning for å kunne hevde seg i krevende markeder.

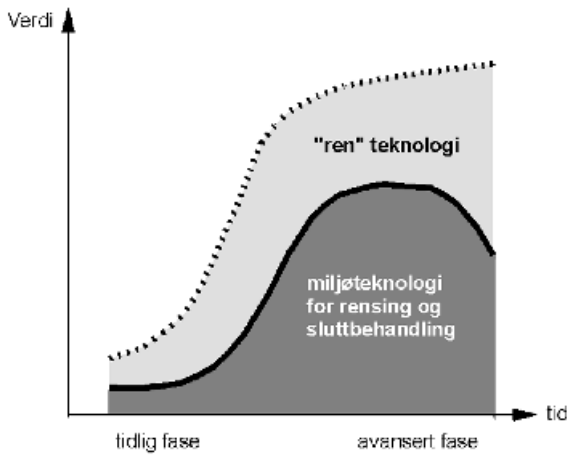
Miljø som marked

Bekjempelse av miljøproblemene skaper ny etterspørsel for varer og tjenester i mange sammenhenger, og vil dessuten påvirke utforming av og egenskaper ved eksisterende produkter. Tidlig innføring av miljøkrav har bidratt til å utvikle norsk produksjon av miljøteknologi. Med en årlig omsetning som har blitt anslått til om lag 4 milliarder kroner, hvorav halvparten for eksport, er produksjonen av varer og tjenester med miljøformål i dag en betydelig del av norsk næringsliv (se boks 6.4).

Norske produsenter av miljøteknologi møter særskilte utfordringer. Forurensningen og avfallsproduksjonen i Norge er små i volumer, blant annet fordi miljøkravene allerede er strenge. Det norske markedet blir derfor lite for de fleste miljøprodukter. Samtidig vil etterspørselen i miljømarkedene for en stor grad være bestemt

av offentlige reguleringer, som til vanlig skjerpes sprangvis og til samme tid i hvert marked. Bedrifter med bare ett eller noen få produkter, som er typisk for mange produsenter av miljøteknologi, vil derfor oppleve store svingninger i etterspørselen fra det norske markedet. Et annet problem bedriftene kan møte, er at løsninger utviklet for norske forhold ikke uten videre kan overføres til andre land. Dette kan skyldes reelle forskjeller, for eksempel i klima og geografi, men det kan også være utformingen av miljøreguleringene som er til hinder for å overføre teknologi.

Miljøforbedringene kommer både fra en generell utvikling av produksjonsprosesser og produkter sammen med endringer forbruksmønsteret, og fra produkter utviklet spesifikt med miljøformål. «Miljøteknologi» har tradisjonelt vært knyttet til den siste kategorien av miljøforbedringer. Etter hvert som miljøhensyn integreres i prosesser, produkter og anvendelser blir behovet mindre for i tillegg å utvikle spesifikk miljøteknologi. I mange av de landene som har kommet lengst med å bekjempe miljøproblemene prioriterer myndighetene utvikling av «ren» teknologi framfor ytterligere rensetiltak. I grove trekk kan en se for seg at miljøtiltakene vil gå gjennom en første fase med «sluttbehandling» av utslipp og avfall, fulgt av en andre fase hvor en stadig større del av forbedringene kommer fra en integrert utvikling av miljøegenskaper i produksjonsprosesser og produkter, og fra gjenvinning av produkter som forlenger materialenes levetid. En slikt forløp vil medføre at det etter hvert blir forholdsvis mindre behov for renseanlegg og sluttbehandling av avfall. Markedene for de bedriftene som har basert seg på å rense andres utslipp vil først vokse, for deretter å avta. Figur 8.3 illustrerer hvordan det er mulig å tenke seg utviklingen over tid i markedene for miljøteknologi.



Figur 8.3 Illustrasjon av mulig utvikling av markedene for miljøteknologi over tid

Det er usikkert hvor fort en slik utvikling vil kunne skje, og det er neppe realistisk å tenke seg at markedene for utstyr og tjenester til rensing og avfallsbehandling forsvinner fullstendig. Miljøovervåking og produktgjenvinning vil alltid være nødvendig for å opprettholde en høy miljøstandard. Men uansett peker ideen om «ren» teknologi i retning av at fremtidens miljønæringer vil være de som kan levere produksjonsanlegg og produkter uten miljøproblemer, og i mindre grad de som er rettet mot utslippsrensing og sluttbehandling av avfall. Utfordringen vil være å utvikle systemleveranser og produkter der «miljø» inngår i helheten.

For mange av dagens norske miljøteknologibedrifter, som ofte er basert på bare ett produkt eller ett miljøproblem, kan det være nødvendig å finne fram til allianser

eller samarbeid som integrerer virksomheten i komplette systemløsninger eller produktkjeder. Utfordringen blir å levere gode miljøløsninger, framfor gode løsninger på miljøproblemer.

8.3 SYSSELSETTINGSUTFORDRINGEN

Arbeidsledigheten i Norge og resten av OECD-Europa har økt kraftig siden 1970-årene og er i årene framover en politisk, sosial og økonomisk hovedutfordring for alle disse landene.

Ledighetsproblemet har flere dimensjoner. Det er et problem for den enkelte, som settes utenfor arbeidslivet. Det er også et problem for samfunnet, som taper produksjonsevne og svekker sine sosiale nettverk. Endelig er det et problem for statens finanser, slik vi har sett i en rekke OECD-land.

I dag har vi i Norge en åpen arbeidsledighet på om lag 100 000 personer, og det er omtrent like mange som oppgir at de er undersysselsatte og kan tenke seg å arbeide mer enn de gjør. I tillegg er om lag 45 000 personer registrert i ulike typer arbeidsmarkedstiltak.

Fram til år 2010 vil arbeidsstyrken i Norge vokse med om lag 200 000 personer. Veksttakten er likevel lavere enn den var i første halvdel av 1990-tallet. Etter 2010 vil befolkningen i yrkesaktiv alder være tilnærmet stabil, mens antall alderspensjonister vil øke kraftig. Over tid vil det bli færre yrkesaktive bak hver pensjonist, samtidig som etterspørselen etter arbeidskraft innenfor helse- og omsorgstjenester vil øke.

Viktigheten av redusert arbeidsledighet og økt sysselsetting understrekes både av de store sosiale problemene knyttet til varig høy ledighet og av behovet for å opprettholde en høy yrkesdeltaking i lys av en stadig aldrende befolkning. En hovedutfordring både på kort og lang sikt vil være å sysselsette en størst mulig andel av befolkningen, uten at det medfører press i arbeidsmarkedet og i resten av økonomien.

Frem til slutten av 60-tallet var utviklingen i OECD-området preget av lav og stabil ledighet. Siden begynnelsen av 70-tallet har det vært betydelige fluktuasjoner i ledigheten, men på en slik måte at ledighetsnivået i høykonjunkturene stadig har blitt høyere. Det har vært betydelige forskjeller mellom landene. Utviklingen i Norge var lenge preget av klart lavere ledighet enn de fleste andre land. Høye oljeinntekter bidro til å muliggjøre dette.

Fra slutten av 80-tallet økte imidlertid ledigheten sterkt også i Norge. Selv om sysselsettingen har økt og ledigheten avtatt i den inneværende oppgangskonjunkturen synes det, i likhet med hva andre land har opplevd, vanskelig å få ledigheten ned mot tidligere nivåer. Dette understreker behovet for en økonomisk politikk som i størst mulig grad sikrer stabil økonomisk utvikling, slik at brå omstillinger med fallende sysselsetting som resultat kan unngås.

Den langvarige høye arbeidsledigheten som OECD-landene, og særlig Europa, har opplevd, blir ofte forklart med utgangspunkt i et skille mellom strukturell og konjunkturell ledighet. Den konjunkturelle ledigheten følger utviklingen i samlet produksjon. I en nedgangskonjunktur der samlet produksjon stagnerer eller faller, vil den konjunkturelle ledigheten øke. I oppgangskonjunkturer, med sterk vekst i samlet produksjon, vil den konjunkturelle ledigheten reduseres. Den strukturelle ledigheten skyldes mer grunnleggende problemer i arbeidsmarkedet, blant annet funksjonsmåten, som forårsaker en vedvarende arbeidsledighet som ikke reverseres i en høykonjunktur. Erfaringene fra Europa tyder på at den høye ledigheten i vesentlig grad skyldes strukturelle forhold. Det er grunn til å tro at slike mekanismer også gjør seg gjeldende i det norske arbeidsmarkedet.

Sentrale faktorer som påvirker funksjonsdyktigheten i arbeidsmarkedet er drøftet nærmere i kapittel 10.6, og omfatter blant annet:

– systemet for lønnsdannelse
– utformingen av stønadssystemet
– lover og regler
– arbeidsstyrkens kompetanse
– effektiv arbeidsformidling

Partene i arbeidslivet har et særlig ansvar for at arbeidsmarkedet fungerer slik at det understøtter nødvendige omstillinger og tilpasninger, og slik at det ikke eksisterer unødige hindringer for bedrifter som innoverer og tilpasser seg aktivt til de krav som følger av viktige endringsprosesser som økt globalisering og bruk av ny teknologi. Samtidig må den enkelte arbeidstakers behov for trygghet ved omstilling tas hensyn til. Også myndighetene har et ansvar for å bidra til et godt fungerende arbeidsmarked, jf. kapittel 10.6

Høy strukturell ledighet avspeiler bl.a. mistilpasning mellom bedriftenes etterspørsel etter ulike typer arbeidskraft og arbeidsstyrkens kvalifikasjoner og motivasjon. Dette understreker viktigheten av å se sysselsettingsutfordringen i nær sammenheng med utdannings- og kompetansepolitikken. I OECD-området har det vært særlig sterk økning i ledigheten blant personer med lave kvalifikasjoner. Dette har dels sammenheng med at potensielle jobber for denne gruppen har forsvunnet i den omstillingsprosessen disse landene har gått igjennom de siste ti-årene. Teknologisk utvikling og endringer i markedene har skapt behov for omstillinger i næringslivet. Samtidig stiller mange av de nye jobbene som skapes, krav til særskilte kvalifikasjoner.

I Norge skapes det nye arbeidsplasser hele tiden; i underkant av 10 prosent av det totale antall arbeidsplasser pr. år. Imidlertid forsvinner det årlig omtrent like mange. Ved å spille en aktiv rolle som kompetanseoppbygger og -etterspørrer kan næringslivet gi viktige bidrag til å møte sysselsettingsutfordringen, og samtidig øke sin egen konkurranseevne.

Med en god etter- og videreutdanningspolitikk kan myndighetene gjøre denne oppgaven lettere for bedriftene, og dermed bidra til både økt sysselsetting og økt verdiskaping.

Det er viktig for alle bransjer og bedrifter å ha tilstrekkelig og riktig kompetanse. Hvilken kompetanse som er mest hensiktsmessig innenfor ulike bransjer og bedrifter avhenger av hvilke varer og tjenester som produseres, innslaget av teknologi i produksjonen og hvilke markeder bedriften opptrer på.

I en undersøkelse om kompetanseheving i næringslivet [1 92] gjennomført av SNF, forventer et flertall av bedriftene økt kompetansebehov de neste 4-5 årene. Uavhengig av bransjetilhørighet fremhever bedriftene behov for selvstendige, fleksible og omstillingsdyktige medarbeidere med høy læringskapasitet, mens behovet for kunnskaper og ferdigheter innenfor spesielle fagområder ikke fremheves i forhold til annen kompetanse. Dette kan tolkes som forventninger til omstillinger i næringslivet i årene som kommer. Det er en utfordring å utvikle denne type kompetanse, både for utdanningssystemet, bedriftsledelsen og den enkelte. Utvikling av kompetanse for å kunne møte omstillinger er også viktig for mulighetene til å opprettholde høy sysselsetting.

Utvikling av den enkeltes kompetanse må skje gjennom hele livet. Det viktigste grunnlaget for livslang læring legges i grunnutdanningen. Dette stiller store krav til

92. Welch (1995): «Asian Development to 2010 - Promising or Alarming?» Praktisk Økonomi og Ledelse nr. 3 1995. Bedriftsøkonomens Forlag.

utdanningsinstitusjonene, jf. *"Kompetanse- og forskningspolitikk"* i kap. 10.2. Både skolen og arbeidslivet utgjør viktige læringsarenaer, og en nær kobling mellom disse vil utvalget framheve som viktig. Fagopplæringen representerer et viktig bidrag på dette området. Fagopplæring bidrar både til å lette overgangen fra skole til arbeid for elevene, og til at næringslivet får tilgang til arbeidskraft som er tilpasset bedriftenes behov. For næringslivet, og særlig for mindre bedrifter, er det en utfordring å utnytte dette ved økt bruk av lærlinger.

I et næringsliv preget av økende krav til omstilling, vil stadig kompetansefornyelse være nødvendig. Den enkelte arbeidstakers kompetanse og bedriftens kompetansebase bidrar imidlertid til verdiskaping, kun i den grad den er tilpasset bedriftens behov. Deltagelse i kompetansehevende tiltak gir ikke automatisk en effekt i form av økt sysselsetting og verdiskaping. Behovet for systematisk kompetanseutvikling blant de ansatte er ikke lik for alle bedrifter, og må ses i lys av forhold som bransjetilhørighet, bedriftsstørrelse og markedssituasjon.

For at kompetansehevende tiltak skal kunne bidra til å øke verdiskapingen og løse sysselsettingsutfordringen må det utvikles de typer kompetanse som bedriftene har bruk for. Kompetanseutvikling som en generell velferdsreform vil trolig ha liten effekt sett i forhold til den nødvendige ressursinnsatsen. Det er i denne sammenheng viktig at den enkelte bedrift, eventuelt gjennom bransjeorganisasjonen, kommuniserer til utdanningsinstitusjonene og andre tilbydere av kompetansehevende tiltak hvilke kunnskaper og ferdigheter de trolig vil ha behov for i fremtiden. Dette diskuteres nærmere i kapittel 10.2.

I takt med globaliseringen av handel og produksjon og utviklingen av ny teknologi, skjerpes konkurransesituasjonen for norsk næringsliv. Etter utvalgets oppfatning vil arbeidskraften og dens kompetanse framstå som vår viktigste ressurs for å sørge for at en tilstrekkelig grad av verdiskaping kan skje i norsk næringsliv. Tilgang på og utvikling av høy kompetanse peker seg derfor ut som et hovedsatsingsområde for å takle de viktigste utfordringene. Næringslivet står i denne sammenheng overfor en betydelig utfordring som en aktiv kompetanseoppbygger og -etterspørrer, og har et særlig ansvar for å kartlegge og formidle framtidige kompetansebehov til rette instans.

8.4 KONKURRANSEUTFORDRINGEN

I takt med globaliseringen, dereguleringen av en rekke markeder, og den teknologiske utviklingen, skjerpes konkurransen for norsk næringsliv. Dette gjelder både ved salg av varer og tjenester, og i etterspørselen etter kapital og kompetent arbeidskraft. Internasjonal handel og konkurranse generelt er viktige for utviklingen av velferd og fornyelse i norsk økonomi og næringsliv. Utfordringene for samfunns- og næringslivet ligger i evnen til omstilling for å tilpasse seg skiftende rammebetingelser og markedsforhold.

En betydelig del av norsk økonomi og næringsliv er i hovedsak knyttet til hjemmemarkedet, på nasjonalt eller lokalt plan. Eksempler på dette er offentlig tjenesteyting som helsesektoren og utdanningssystemet, og ulike typer privat tjenesteyting, restaurantbransjen og deler av varehandelen. Deregulering og teknologisk utvikling bidrar til økt konkurranse også for bedrifter i disse næringene. En rekke næringer vil i tillegg, som følge av at de handler med bedrifter som opererer i internasjonal konkurranse, oppleve økte krav til kvalitet og effektivitet som en indirekte følge av den internasjonale utviklingen. Hvordan den hjemmemarkedsorienterte delen av næringsvirksomheten, både i privat og offentlig sektor, klarer å møte nye krav til omstilling og effektivisering, vil være av stor betydning. Dette er viktig både fordi deler av hjemmemarkedsproduksjonen er sentrale innsatsfaktorer i eksportproduk-

sjon, og fordi effektivitet i hjemmemarkedsproduksjonen påvirker det generelle velferds- og kostnadsnivået.

Norge har en omfattende utenrikshandel. Utviklingen i internasjonale markeder og rammebetingelsene for internasjonal handel har dermed stor betydning for norsk næringsliv. Dette gjelder i første omgang vareprodusenter som konkurrerer internasjonalt, og tjenestesektorer som for eksempel skipsfart, reiseliv, media, finans, forsikring og telekommunikasjoner. Den internasjonale utviklingen representerer utfordringer og muligheter. Utfordringer oppstår fordi konkurransen øker, og produkter og markeder endres raskere. Bransjer som tidligere har vært beskyttet av skjerming blir mest berørt. Utfordringene for næringslivet generelt forsterkes av at mange av de nye konkurrentene kommer fra land med lavere lønnsnivå og til dels høyt kompetansenivå. Utviklingen gir muligheter fordi nye markeder i sterk vekst åpnes for norsk næringsliv.

Utviklingen i EU er næringslivets viktigste internasjonale utfordring. Norsk eksport og import er i stor utstrekning dominert av handel med landene i EU, og utgjør i dag om lag 75 pst. av Norges eksport og i overkant av 70 pst. av importen [2 93]. Gjennom EØS-avtalen har norske og andre europeiske bedrifter tilnærmet felles avtaleverk på de fleste områder som er av betydning for investeringer og handel. Dette innebærer at norsk næringsliv kan betrakte hele EØS-området som sitt hjemmemarked. Utfordringen ligger i å vinne fram i konkurransen i dette markedet. I tillegg til å være konkurransedyktig på pris og kvalitet, kreves det solide kunnskaper om de rettigheter og muligheter som finnes i avtaleverket knyttet til blant annet markedsadgang, standardisering, etablering av nettverk, forskningssamarbeid, og leveranser til offentlig innkjøp. En kan ikke ta det for gitt at norske bedrifters rettigheter gjennom EØS-avtalen vil være kjent og respektert i EØS-området. Dette fordrer en aktiv innsats fra både næringsliv og myndigheter for å overvinne de «handelsbarrierer» som dette innebærer, og kunne realisere målet om et felles marked.

EU vil trolig bli utvidet med mange av landene i Sentral- og Øst-Europa (SØE-landene) innen en tiårs periode. I forkant av dette vil EU antakelig tilby disse landene EØS-lignende konkurransevilkår på EU-markedet. Det vil være av stor betydning for Norge å utvikle tilsvarende handelsmessige betingelser med SØE-landene.

En utvidelse av EUs fellesmarked representerer en utfordring for norsk næringsliv ved at bedrifter fra SØE-landene kan få like rettigheter som norske bedrifter på Norges viktigste eksportmarked. Lavt kostnadsnivå og et høyt kompetansenivå i flere av landene forsterker konkurranseutfordringen. Norske bedrifter kan, når forholdene ellers ligger til rette, etablere produksjon i disse landene for å utnytte de konkurransefordeler som dette representerer. SØE-landene åpner også for store markedsmuligheter for norsk næringsliv. På kort sikt vil det i de fleste av disse landene være behov for til dels omfattende investeringer på områder som telekommunikasjon og annen infrastruktur, produksjonsutstyr og modernisering av offentlig sektor. Etterhvert som velstand og kjøpekraft øker i SØE-landene, vil norske bedrifter få økte eksportmuligheter til en rekke andre markeder i disse landene.

Et annet potensielt viktig område for norsk næringsliv er Nordvest-Russland. Handel med dette området har historiske tradisjoner og åpner for interessante perspektiver, spesielt for næringslivet i Nord-Norge. Både norske myndigheter og næringsliv arbeider for å utvikle et sterkere samarbeid med næringslivet og myndighetene i Nordvest-Russland innenfor blant annet fiskeindustrien, verkstedindustrien, og innenfor miljøteknologi og konsulentbransjen.

I tillegg til at utviklingen i Europa er av sentral betydning for utviklingen i norsk økonomi og næringsliv, representerer den økonomiske utviklingen i en rekke asia-

93. Nordhaug O., Gooderham P., m.fl. (1996): «Kompetanseheving i næringslivet».SNF-Bergen.

tiske land en utfordring for utviklingen i europeisk økonomi og næringsliv generelt. Utviklingen i disse landene har dermed både direkte og indirekte effekter for norsk økonomi og næringsliv. Utviklingen har direkte effekter fordi den representerer økt konkurranse og nye markedsmuligheter, og indirekte effekter fordi den vil få økende betydning for den økonomiske utviklingen hos våre viktigste handelspartnere. Det er særlig Kina og andre land i Øst-Asia som er inne i en periode med svært høy økonomisk vekst. I løpet av de nærmeste ett til to tiår vil den øst-asiatiske regionen stå for en langt større del av global handel og investeringer enn den gjør i dag. Utviklingen er av et slikt omfang at den vil ha betydning for det internasjonale økonomiske styrkeforhold.

Mange av de øst-asiatiske landenes evne til å satse på eksportrettede strategier og til å ta i bruk eksisterende, men for mange av landene ny teknologi, har gjort deres bedrifter til sterke konkurrenter til næringslivet i de etablerte industrilandene, både på hjemme- og utemarkedet. De har i utgangspunktet lave lønnsnivå, enkelte av landene har i økende grad høyt utdannet arbeidskraft og de har i stor grad tilgang til samme teknologi som bedriftene i de etablerte industrilandene. For at norsk næringsliv skal kunne møte denne konkurransen er det viktig å tilegne seg erfaringer fra handel i Asia ved å etablere seg på markedene i landene, og å utnytte de kostnadsfortrinn for produksjon som finnes i enkelte av landene.

Norges handel med Sør- og Øst-Asia er liten, men til dels sterkt økende. I den senere tid har en rekke norske selskaper økt sin innsats på disse markedene, både i form av eksport og etableringer. Mulighetene for norsk næringsliv i disse landene er først og fremst på nisjemarkeder. Selv en svært liten del av et nisjemarked i et eller flere av disse markedene vil representere en stor tilvekst for de fleste norske bedrifter. Store infrastruktur- og industriutbyggingsprosjekter medfører etterspørsel etter ulike industrielle varer, innenfor for eksempel telekommunikasjon, energi og miljøteknologi, gjerne i form av systemløsninger. I flere av landene er det allerede utviklet en stor middelklasse, med en inntektsvekst som tilsier kraftig vekst i etterspørselen etter en rekke forbruksvarer- og tjenester, som for eksempel reise- og fritidsaktiviteter. Norske selskaper vil ikke være alene om å utnytte mulighetene som åpner seg. I tillegg til andre industrialiserte lands satsing i disse landene, er den interne handelen i regionene økende. Asiatiske selskaper er og vil være sterke konkurrenter for andre lands selskaper i denne regionen. Deres erfaring fra og forståelse for særtrekk i regionen gir dem ofte et forsprang i forhold til andre.

For å lykkes på internasjonale markeder er norsk næringsliv avhengig av internasjonale avtaler, som EØS og WTO. Avtalene er imidlertid ikke tilstrekkelig for å lykkes i internasjonaliseringen. Enkelte viktige land, deriblant Kina, tilfredsstiller ikke betingelsene for WTO-medlemskap. I tillegg er det en rekke former for handelshindre som det enten ikke er ønskelig eller mulig å regulere i det internasjonale avtaleverket. Eksempler på dette er nasjonale lover og regler som gir landets bedrifter konkurransefortrinn, og kompliserte, trege og uforutsigbare byråkratiske prosesser. For bedrifter som ønsker å gå inn på nye og ukjente markeder stilles det store krav til profesjonalitet og kunnskaper på områder som kultur, språk, markedsstrategier, og lokale forretningsmetoder. Det kreves også god soliditet og som regel langsiktighet. Etableringer og oppkjøp i andre land, og allianser og strategiske samarbeidsavtaler med andre lands bedrifter er karakteristiske trekk ved internasjonale utviklingen i dag, og blir stadig viktigere. I enkelte land er det også en forutsetning at bedriften legger deler av sin produksjon til kjøperlandet for å få markedsadgang. Disse formene for internasjonalisering representerer nye utfordringer for mange norske bedrifter.

Markedene for innsatsfaktorer er i ulik grad påvirket av den internasjonale utviklingen. Økte kapitalbevegelser mellom land er et markant trekk ved internasjo-

naliseringen. Det har blant annet vært en kraftig økning i de direkte investeringene over landegrensene i løpet av det siste tiåret. Fra 1980 til 1994 var det en økning på nærmere 11 pst [3] [94] pr. år (nominelle tall). Risikojustert avkastning på investert kapital er pr. i dag gjennomgående høyere i mange av de asiatiske landene enn i de etablerte industrilandene [4] [95]. En følge av dette er at vi er inne i en periode med betydelig kapitaloverføring fra de etablerte industrilandene og til de nye industrilandene. På sikt vil utviklingen trolig gå mot større grad av global utjevning av kapitalavkastningen. *En situasjon med tiltakende kapitalmobilitet representerer en utfordring for norsk næringsliv når det gjelder å presentere prosjekter med høy avkastning for å kunne tiltrekke seg og betjene kapital.*

Etter hvert som kapital og ny teknologi i økende grad blir like tilgjengelig for de fleste bedrifter og land, er det vårt kompetansenivå, og vår evne til å nyttiggjøre oss innsatsfaktorene kapital og teknologi som i størst grad kan utvikles som konkurransefortrinn. Gjennomgangen i *"Situasjonen i norsk økonomi og næringsliv"* i kapittel 6.4 kan tyde på at lønnsnivået for høyt utdannet arbeidskraft i Norge er lavt i forhold til i andre industrialiserte land. Dette kan representere et konkurransefortrinn. Norsk næringsliv vil imidlertid ikke kunne være konkurransedyktige i forhold til bedrifter i områder som Sentral- og Øst-Europa og store deler av Asia når det gjelder lønnskostnader generelt, så lenge inntekts- og velferdsnivået er lavere i disse landene. Norges fremste konkurransefortrinn er god tilgang på høyt kvalifiserte arbeidstakere. En best mulig anvendelse og utvikling av enkeltmenneskers kompetanse og innsats kan i stor grad kompensere lønnsforskjeller.

Norske bedrifters utfordring er derfor å utnytte konkurransefortrinnet som ligger i god tilgang på høyt utdannet arbeidskraft og spesialkompetanse, og gode samarbeidsforhold mellom ansatte og ledere. Arbeidet bør organiseres slik at medarbeiderne får ansvar, og at de gjennom samarbeid og medbestemmelse utvikler sin kompetanse. Dette stiller store krav til god ledelse av bedriftene. Det er i noen grad økende tendens til at personer, og da særlig personer med høy utdanning, ønsker arbeidsopphold i utlandet. Utveksling av kompetente medarbeidere med andre land, innenfor eller utenfor organisasjonen, er viktig for å utvikle konkurransekraft i et internasjonalt miljø. Norge må imidlertid ikke bli nettoeksportør av kompetent arbeidskraft. Dette innebærer at vi må oppnå at minst like mange kompetente personer velger Norge som arbeidssted som det antall en må forvente velger å arbeide i andre land. Konkurransedyktige arbeidsforhold og arbeidsutfordringer i næringsmiljøer er blant forutsetningene for å kunne tiltrekke seg og beholde personer med spisskompetanse.

En annen side ved den økende globaliseringen er at også politisk stabilitet, og rammebetingelsene som settes av myndighetene i form av krav og forutsetninger for næringsvirksomhet, skatter og avgifter i økende grad vil bli utsatt for internasjonale sammenligninger. Det samme gjelder for personer. Dette vil være tilfelle ved vurdering av attraktive etableringssteder for ny virksomhet eller ved at den påvirker konkurransen mellom aktører hjemmehørende i forskjellige land. Skipsfart er den bransje hvor dette har blitt mest fokusert, men krav om sammenlignbare rammebetingelser må forventes å komme også fra andre bransjer. Myndighetene må være bevisst på effekten av avgifter eller pålegg som legges på næringslivet og den virkning disse vil ha på berørte næringers internasjonale konkurransekraft. Det er ulike oppfatninger i utvalget om hvilke skattepolitiske konsekvenser som bør trekkes av dette, men utvalget har i henhold til mandatet ikke gått lengre i vurderingene av disse spørsmålene.

94. SSB Månedsstatistikk over utenrikshandelen, endelige årstall 1995. Oslo, 1996.
95. «World Investment Report 1995». FN, New York.

8.5 TEKNOLOGIUTFORDRINGEN

Den teknologiske utviklingen gir bedriftene muligheter for stadig effektivisering av produksjons- og framstillingsprosesser. Teknologisk fornying reduserer i de fleste tilfeller bedriftenes kostnader og gir en restrukturering av behovet for arbeidskraft og kapitalutstyr, og fører dermed til økt produktivitet. Teknologiske nyvinninger og innovasjoner legger også grunnlag for forbedring av produktegenskaper, framstilling av nye varer og tjenester, og etablering av nye bedrifter.

Konkurransen i markeder både for innsatsvarer og produkter er, sammen med økt reallønn og sosiale ytelser, en av de viktigste drivkreftene bak utvikling og innføring av mer effektive produksjonsmetoder og endringer i produkttilbudet. Internasjonalisering og globalisering bidrar til å fremme investeringer og spredning av ny teknologi mellom land. Tilsvarende virker teknologiutviklingen i seg selv, spesielt utviklingen innenfor informasjonsteknologi, forsterkende på internasjonaliseringsprosessen.

Alle bedrifter anvender en rekke teknologier i de ulike ledd i verdikjeden, særlig i produksjon. Utvikling og bruk av teknologi har store konsekvenser for bedriftenes konkurranseforhold. Den teknologiske utviklingen reduserer varigheten av konkurransefortrinn. De bedriftene som kontinuerlig evner å gjennomføre forbedringer i produkter, produksjonsprosesser og organisasjons- og ledelsesformer, har de beste forutsetningene for å bli de mest konkurransedyktige.

Noen bedrifter er bygget opp rundt spesielle egenutviklede teknologier. Disse bedriftene er avhengige av å hele tiden ligge i front på sine teknologiområder for å opprettholde eller styrke posisjonen i forhold til konkurrentene, og er derfor svært forsknings- eller utviklingsorienterte. Det er viktig for norsk næringsliv at noen bedrifter innenfor enkelte områder ligger langt framme i teknologiutviklingen. De færreste bedrifter har imidlertid ressurser til eller behov for å utvikle mye av teknologien de anvender. Selv de største norske bedriftene konsentrerer seg hovedsaklig om å utnytte allerede utviklede nøkkelteknologier. Det innebærer at utfordringen for de fleste bedrifter er effektiv bruk av eksisterende teknologi.

En helt sentral utfordring for næringslivet er dermed kontinuerlig å være informert om det som skjer innenfor vitenskap og teknologiutvikling, og å kunne nyttiggjøre seg dette. Det er viktig at bedriftene evner til å se muligheter innenfor det de allerede er involvert i, men også nye muligheter som kan styrke fremtidig inntjening.

Avansert teknologisk utstyr er ikke tilstrekkelig for å oppnå konkurransefordeler. For at avansert teknologi skal være til nytte, må den brukes effektivt. Kunnskaper og ferdigheter som muliggjør anvendelser og løsninger er helt nødvendig. Høyt kompetansenivå blant de ansatte er en sentral faktor for å lykkes. Høyt teknologisk kompetansenivå bidrar både til å redusere risiko ved å investere i ny teknologi, til å bedre bedriftenes evne til å etterspørre riktig teknologi, til en mer effektiv utnyttelse av nye og eksisterende teknologiske løsninger samt til å øke evnen til å fungere som oppdragsgiver og samarbeidspartner for teknologiutviklingsmiljø. *For mange næringer og bedrifter vil evnen til å konkurrere i årene som kommer i mindre grad enn tidligere være knyttet til den fysiske teknologien i vare eller tjenesteproduksjonen og til lokaliseringssted. Andre forhold, som kompetanse om teknologiske muligheter, og kreativitet i utnyttelse av den, vil i like stor grad som de materielle investeringene gi bedriftene konkurransefortrinn.*

For å oppnå suksess kreves det også at bedriftene kombinerer teknologisk innovasjon med fornyelse av ikke-teknologiske forhold som organisasjon og ledelsesstruktur. Effektiv bruk av ny teknologi krever at teknologi ses i sammenheng med bedriftsutvikling. Bedriftenes evne til å organisere, koordinere og mobilisere tilgjengelige ressurser og kunnskap på en slik måte at nye og endrede teknologier kan

tilpasses og integreres er avgjørende. Det er en utfordring for bedriftene å styrke evnen til å tilpasse organisasjonen for å realisere gevinstene ved å innføre ny teknologi.

Mye tyder på at utviklingen innenfor informasjonsteknologi og bioteknologi i årene framover vil skje hurtigere, og for mange næringer være mer gjennomgripende enn utviklingen av annen teknologi.

Utviklingen innenfor informasjonsteknologi har skapt en rekke nye produkter som påvirker de fleste bransjer. Spesielt for utviklingen de siste årene er at den har åpnet for nye kommunikasjonsmuligheter som bidrar til at informasjon blir tilgjengelig i større bredde fra flere kilder til flere brukere, og at informasjonen kan overføres billigere og raskere uavhengig av geografisk avstand. Dette åpner for nye og mer effektive former for organisering, samarbeid og gjennomføring av næringslivets oppgaver. Samtidig skjerpes konkurransen.

Boks 8.3 Informasjonssamfunnet

Det hevdes at vi er i ferd med å bevege oss fra industrisamfunnet mot informasjonssamfunnet, med utviklingen innenfor informasjonsteknologi som en sentral drivkraft. I EUs oppfølgingsnotat [1] til «Bangemannrapporten [2]» heter det: «The information society is on its way. A digital revolution is triggering structural changes comparable to last century's industrial revolution with the corresponding high economic stakes. The process cannot be stopped and will lead eventually to a knowledge-based economy. It will have long term effects comparable with the first industrial revolution.» Statssekretærutvalget for IT (1996) [3] innleder sin rapport med: «Informasjonsteknologien er en drivkraft som vil endre vår hverdag og vårt samfunn like gjennomgripende som den industrielle revolusjon i sin tid gjorde. I virkeligheten lever vi midt oppe i denne revolusjonen.» Informasjonssamfunnet kan beskrives som et samfunn hvor anvendelse av informasjonsteknologi og håndtering av kommunikasjon og informasjon er dominerende aktiviteter. Utviklingen preges av en økende utbredelse av datamaskiner og nettilkoblinger blant bedrifter og husholdninger. Viktige drivkrefter bak den økte utbredelsen er teknologiutviklingen og prisutviklingen, både på utstyr for kommunikasjon og databehandling, og på bruk av teknologien. Prisfall, tilgang til stadig bedre teknologi, og sammenknytning i nett er sentrale elementer som legger grunnlag for en infrastruktur som muliggjør utveksling av mange former for informasjon. Utviklingen mot informasjonssamfunnet fører med seg endringer i samfunnsstrukturer på områder som forbruk, produksjon, organisasjon, arbeidsinnhold, lokalisering av arbeidssted, forholdet mellom arbeidstager og arbeidsgiver, og forholdet mellom den som har kompetanse om IT og den som ikke har det. I informasjonssamfunnet er det viktig for enkeltmennesker og bedrifter å beherske innhenting, formidling og anvendelse av informasjon, og å kunne bruke den teknologien som utvikler seg omkring dette. Samfunnsmessig er det en stor utfordring - i tillegg til å utnytte informasjonsteknologiens banebrytende muligheter - i rett tid å kartlegge og analysere eventuelle negative konsekvenser ved informasjonssamfunnet, slik at mulige problemstillinger kan tas ved roten.

1. Commission of the European Communities (1994): «Europe's way to the information society. An action plan.» COM(94) 374 Final. Brussel 1994.
2. Bangemann et al. (1994): «Europe and the global information society. Recommendations to the European Council». The High-Level Group on the Information Society. Brussel 1994.
3. Statssekretærutvalget for IT (1996): «Den norske IT-veien. Bit for bit.» Samferdselsdepartementet 1996.

De forskjellige næringsgrener opplever effekten av IT-utviklingen i ulik grad. I næringer der informasjon er hele eller vesentlige deler av selve produktet, er konsekvensene langt mer synlige enn i annet næringsliv. Informasjonsteknologi er for lengst blitt tatt i bruk i disse næringene, men ny teknologi og nye anvendelsesmuligheter krever stadig omstilling. Utviklingen innenfor IT har også lagt grunnlaget for nye metoder for å utvikle og tilby produkter innenfor blant annet media- og underholdningsbransjen og bank- og finansnæringen. Dette skaper store utfordringer for aktørene på disse markedene. For alle næringer representerer utviklingen muligheter for å forbedre kommunikasjon og informasjonsflyt i bedriftene og til bedriftene.

Anvendelse av informasjonsteknologi kan i mange sammenhenger særlig representere en mulighet for små og mellomstore bedrifter. Etablering av nettverk mellom bedrifter, handel via elektroniske markeder og rask og effektiv informasjonstilgang og kommunikasjon, kan redusere betydningen av bedriftenes størrelse og geografiske plassering. Dette gjør det mulig for disse bedriftene å påta seg flere og mer kompliserte oppdrag enn hva som var mulig tidligere.

Det er en utbredt oppfatning at økningen i overføringskapasitet, datalagring og bearbeidingsmuligheter vil fortsette, selv om det er vanskelig å forutsi med hvilken hastighet informasjonsteknologiens utvikling og spredning vil gå, og hvilke konsekvenser dette vil få. Norge kan sies å ha kommet langt med innføringen av IT. Teknologien alene medfører imidlertid ikke nødvendigvis bedre resultater. Effektiv bruk av IT krever i mange tilfeller endret organisasjonsstruktur. En viktig faktor for å klare å hevde seg i den internasjonale konkurransen vil være evnen til å håndtere og bruke IT innovativt, og evnen til å samle og effektivt bruke tilgjengelig informasjon vil bli mer avgjørende enn tidligere. Dette stiller krav til kompetanseutvikling både hos ledelse og ansatte.

Utviklingen av bioteknologi har på samme måte som informasjonsteknologi store konsekvenser for en rekke næringer og bedrifter. Bruken av tradisjonell bioteknologi er relativt utbredt, mens anvendelse av moderne bioteknologi basert på genteknologi foreløpig er liten i Norge. Moderne bioteknologi gir muligheter til å fylle en rekke behov innenfor medisin og helse, landbruk, havbruk og industri. Med ny teknologi kan oppgaver løses på en enklere, mer kostnadseffektiv og mer miljøvennlig måte enn tradisjonell framstilling gjør. Ny teknologi gir også muligheter til å løse tidligere uløste oppgaver.

Boks 8.4 Bio- og genteknologi

Bioteknologi er anvendelse av mikroorganismer, plante-, dyre- og humane celler eller deler av disse til framstilling og bearbeiding av produkter, for eksempel produkter til medisinske formål. Eksempler på bruk av tradisjonell bioteknologi er framstilling av øl og vin, og konservering av matvarer. Moderne bioteknologi - genteknologi - er anvendelse av organismer og prosesser hvor arveanlegg er planmessig påvirket for å oppnå ønskede egenskaper. Hittil er genteknologi særlig anvendt innenfor planteforedling.

Utviklingen av bioteknologi er meget ressurskrevende, både i forhold til FoU, finansiering og kompetanse. Kravene til ressursinnsats gjør det krevende for norske bedrifter, selv i samarbeid, å utvikle seg til ledende bioteknologiselskaper innenfor omfattende områder. For norsk næringsliv vil det ligge best til rette for å satse på

nisjeområder hvor bedriftene kan hevde seg internasjonalt, og hvor de har spesielle interesser eller forutsetninger for å ligge i front, for eksempel innenfor marin bioteknologi.

Hovedutfordringen for norske bedrifter på dette området blir dermed å ta teknologien i bruk. Selv om utviklingen innenfor bioteknologi kan sies å være på et tidlig stadium, er en rekke interessante anvendelser kommet til syne. Såvel tradisjonell som moderne bioteknologi vil imidlertid gjøre seg stadig mer gjeldende, og inngå både i prosesser, produkter og tjenester. Utviklingen i anvendelse kan illustreres ved en forventet vekst i omsetningen for bioteknologiske produkter i Europa fra 5,1 mrd. ECU i 1994 til over 80 mrd. ECU i år 2000 [5] [96]. Det er av stor betydning at norsk næringsliv utvikler kompetanse for å kunne ta i bruk mulighetene som bioteknologi gir, for å kunne ta del i denne utviklingen.

Bruken av moderne bioteknologi stiller samfunnet overfor fundamentale etiske spørsmål, spesielt knyttet til den medisinske anvendelsen av genteknologien. Skal Norge ta del i utviklingen på bioteknologiområdet vil det som hovedregel være nødvendig å følge den internasjonale utviklingen. Muligheten for å sette egne standarder for utvikling og bruk vil være begrensede. En utfordring for både næringslivet og myndighetene blir å definere den rammen som teknologien skal utvikles og anvendes innenfor.

96. Sørgaard N. E. (1996): «Konkurransen fra de nye industrilandene: «En pedagogisk kommentar». Sosialøkonomen nr. 4 1996

Del IV
Viktige elementer i en framtidig næringspolitikk

KAPITTEL 9

En framtidsrettet, helhetlig næringspolitikk

9.1 MÅL OG VIRKEMIDLER I NÆRINGSPOLITIKKEN

I *"SAMMENDRAG"* i kapittel 1 (sammendraget) har utvalget valgt å konsentrere sine tilrådinger og forslag til tiltak innenfor tre hovedområder. Disse er betegnet henholdsvis Konkurransestrategien, Kompetansestrategien og Miljøstrategien. Hovedområdene for framtidig satsing er valgt med bakgrunn i de utfordringer utvalget har skissert i *"Utfordringer for samfunn og næringsliv"* i kapittel 8, og som er kalt henholdsvis Velferdsutfordringen, Sysselsettingsutfordringen, Konkurranseutfordringen, Teknologiutfordringen og Miljøutfordringen. De er også valgt med bakgrunn i situasjonen i norsk økonomi og næringsliv som er beskrevet i *"Situasjonen i norsk økonomi og næringsliv"* i kapittel 6. Den næringspolitiske satsingen og bedriftenes egne tiltak innenfor disse hovedområdene, vil være viktig for hvordan norsk økonomi og næringsliv utvikler seg ved inngangen til det neste århundret. Utvalgets prinsipielle vurderinger er lagt til *"En framtidsrettet, helhetlig næringspolitikk"* i kapittel 9, tilrådinger på andre politikkområder enn Nærings- og energidepartementets er lagt til kapittel 10, og vurderingene av de næringsrettede virkemidlene er lagt til kapittel 11.

Vilkårene for vekst og verdiskaping i næringslivet bestemmes av en rekke ulike faktorer: Bedriftsinterne og kundemessige forhold, offentlige rammevilkår, naturgitte fortrinn, og tilgangen på arbeidskraft, kompetanse og kapital. Disse samlede rammevilkårene utgjør et hele, selv om de næringspolitiske konsekvensene av dem ofte har kommet i bakgrunnen i den offentlige debatt.

Utvalget har i grove trekk vurdert hvordan innrettingen av ulike politikkområder griper inn i næringslivets rammevilkår, og gir forslag til føringer på enkelte områder som etter utvalgets mening er av særlig betydning for næringspolitikken. Disse vurderingene er først og fremst prinsipielle, og kan ikke oppfattes som noen beskrivelse av utvalgets syn på dagens næringspolitikk og virkemiddelbruk.

Utvalget har lagt til grunn at de spesifikt næringsrettede virkemidlene må ses i sammenheng med øvrige politikkområder, særlig den økonomiske politikken.

Målet for næringspolitikken er drøftet i *"Grunnlaget for næringspolitikken"* i kapittel 3. Der er følgende hovedmål formulert:

Målet for næringspolitikken er å bidra til økt verdiskaping for å realisere overordnede mål om velferd og sysselsetting. Næringspolitikkens viktigste utfordring er å legge grunnlag for lønnsomme og konkurransedyktige bedrifter og en effektiv og bærekraftig bruk av samfunnets ressurser på alle områder av betydning for næringsvirksomhet.

Enkelte av virkemidlene i næringspolitikken kan i tillegg være knyttet til ambisjoner innenfor andre politikkområder, som fordelingspolitikken eller distriktspolitikken. Utvalget mener at det på lang sikt vil være begrenset konflikt mellom målene på ulike politikkområder. De bygger på verdier som i stor grad muliggjør samarbeid og felles innsats, fremfor konflikter mellom ulike grupper, og som derfor i lengden bidrar til økt verdiskaping. Utvalget vil likevel peke på at det i visse sammenhenger kan være avveininger mellom ulike mål i næringspolitikken og mål innenfor andre politikkområder. I den grad slike avveininger oppstår, tilsier langsiktige næringspolitiske hensyn etter utvalgets mening at hovedmålet om økt verdiskaping prioriteres, med mindre det gir høyere velferdsgevinst å foreta en annen prioritering.

Virkemidlene i næringspolitikken kan deles inn i to hovedgrupper: For det første alle de virkemidlene som på ulike måter griper inn i næringslivets rammevilkår, jf. *"Næringspolitikkens forhold til andre politikkområder"* i avsnitt 3.2. og kapittel 10. Og for det andre de spesifikt næringsrettede virkemidlene, i første rekke næringsstøtten og næringslovgivningen.

Utvalget har i sine konkrete forslag lagt hovedvekten på den delen av næringspolitiske virkemidler som omfattes av mandatet. Disse blir diskutert nærmere i kapittel 11. Utvalget vil imidlertid understreke at dette bare utgjør en mindre del av de samlede næringspolitiske virkemidler. Utvalget vil vise til andre offentlige utvalg (blant annet Næringslovutvalget) som arbeider med næringsrelevante spørsmål. Utvalget vil videre peke på at en helhetlig og fremtidsrettet næringspolitikk krever at en samlet strategi legges til grunn for hele spekteret av næringspolitiske virkemidler, og andre virkemidler av stor betydning for næringslivets rammevilkår. På denne bakgrunn har utvalget i kapittel 10 kort drøftet enkelte politikkområder som er av stor betydning for næringslivet, og også gitt enkelte tilrådinger og fremmet enkelte forslag på disse områdene.

I enkelte perioder og i ulike land, har næringspolitikken delvis vært utformet slik at den har kommet i konflikt med langsiktige mål knyttet til verdiskaping og vekst (jf. *"Næringsutvikling og næringspolitikk i vårt århundre"* i kap. 4 og 5). Dette skyldes etter utvalgets mening dels at virkemidlene ble brukt til å realisere mål som i lengden viste seg å være urealistiske (som for eksempel å opprettholde den historiske næringsstrukturen), dels at hensynet til verdiskapingen ikke ble tillagt tilstrekkelig vekt ved utformingen av virkemidlene (for eksempel støtte til bedrifter og prosjekter med lav eller negativ lønnsomhet). Utvalget mener at utviklingen på dette området i de senere år har gått i positiv retning, og at denne utviklingen bør videreføres.

For å bidra til økt verdiskaping, må bruken av de næringspolitiske virkemidlene
- gi en samfunnsøkonomisk avkastning som ellers ikke realiseres,
- fremme nyskaping og vekst ved at ressursene brukes der potensialet for økt verdiskaping er størst.

Næringslivets samlede verdiskaping bestemmes i første rekke av tilgangen på kompetent arbeidskraft, kapital, teknologi, og naturressurser. Myndighetene har et overordnet ansvar for at disse ressursene fordeler seg mest mulig effektivt, slik at de anvendes der verdiskapingen for samfunnet er høyest. Offentlige rammevilkår, som skattesystemet og lover og regler, danner grunnlaget for hvordan ressursene brukes, og for hvordan markedene for de ulike faktorene fungerer. I tillegg har myndighetene et særlig ansvar for utdanningssystemet og utviklingen av den grunnkompetansen som næringslivet har behov for. Næringslivet har dessuten et selvstendig ansvar for å videreutvikle kompetanse og muligheter for den enkelte arbeidstager.

Arbeidskraften, og arbeidskraftens kompetanse, er *næringslivets* viktigste ressurs. I lengden vil våre muligheter til å øke verdiskapingen stå og falle med at bedriftene og den enkelte arbeidstaker er i stand til å løse de oppgavene og utfordringene som bedriftene står overfor. Utvalget er særlig opptatt av mulighetene for å gjøre forbedringer i systemene for utdanning og kompetanseutvikling. Utvalget ser det som særlig viktig at næringslivet bringes aktivt inn i utformingen av kompetansepolitikken. Utvalget har også fremmet flere forslag for å fremme utviklingen og formidlingen av FoU til næringslivet.

Som påpekt ovenfor, har det i perioder vært et trekk ved utformingen av næringspolitikken at samfunnets ressurser i noen grad er blitt benyttet til å opprettholde historiske strukturer og lite lønnsomme bedrifter og prosjekter. Utvalget har forståelse for at denne typen virkemidler kan være hensiktsmessige i overgangspe-

rioder, og som et ledd i mer omfattende tiltak for å lette omstillingsproblemer. Utvalget vil samtidig peke på at varige tiltak av denne typen på lang sikt ikke bidrar til å øke verdiskapingen, fordi ressurser bindes opp i lite lønnsom virksomhet med små vekstmuligheter.

For at *de næringspolitiske virkemidlene* skal virke etter hensikten, er det nødvendig at de gir en samfunnsøkonomisk avkastning som ellers ikke realiseres. Etter utvalgets oppfatning innebærer dette at alle virkemidler i prinsippet bør underlegges en kost-nytte analyse og jevnlige evalueringer etter en fastsatt mal som forenkler sammenlikningen av institusjoner, virkemidler og resultater. Utvalget vil i den sammenheng vise til de avkastningsmålingene som benyttes av SND. Krav til avkastning bør utformes slik at de også tar hensyn til kostnadene ved skattefinansieringen av de ulike ordningene.

Utvalget innser samtidig at det for flere av virkemidlene, for eksempel støtte til FoU, kan være vanskelig eller umulig å anslå direkte hvilken avkastning de gir samfunnet. For å kunne prioritere og evaluere bruken av slike virkemidler, er det ønskelig å utarbeide langsiktige indirekte resultatmål som i størst mulig grad er forenlig med det overordnede mål om økt verdiskaping.

Slike resultatmål kan for eksempel knyttes til om de bedriftene som mottar støtte senere utvider virksomheten, om virkemidlene bidrar til økt omsetning eller innovasjoner, og til utviklingen i bedriftenes lønnsomhet, arbeidsstyrke og produksjon.

Kapitalmarkedet i Norge er blitt sterkt forandret i løpet av de siste 15 årene, blant annet gjennom opphevingen av kredittreguleringen og gjennom skattereformen. Dette har ført til at markedet nå synes å fungere bedre enn tidligere. Et annet resultat er at kapitalmarkedet i større grad enn tidligere differensierer mellom gode og dårligere prosjekter, både hva angår pris og bedriftenes tilgang til ulike deler av markedet. Det er grunn til å tro at disse reformene samlet sett vil bidra til mer effektiv bruk av kapital, og at de har lettet tilgangen på kreditt til samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter, også i små og mellomstore bedrifter.

De næringsrettede virkemidlene i kapitalmarkedet har tidligere i stor grad vært konsentrert om lån og tilskudd. De senere års endringer av rammevilkårene i kapitalmarkedet innebærer at det ikke lenger foreligger like sterke argumenter for å påvirke tilgangen på fremmedkapital gjennom særskilte lån og tilskudd. Samtidig mener utvalget at kapitalmarkedet ikke fullt ut dekker behovet for kapital til næringsutvikling. Dette gjelder etter utvalgets oppfatning spesielt tilførselen av egenkapital til ny virksomhet.

Utvalget vil fremheve behovet for å styrke egenkapitalen og kompetent eierskap i norsk næringsliv. Utvalget mener derfor at større oppmerksomhet mot virkemidlene i egenkapitalmarkedet vil gi en mer effektiv utforming av de finansielle næringspolitiske virkemidlene. I den forbindelse er det fremmet forslag til endringer i virkemidlene i kapittel 11.

Flere av utvalgets forslag til endringer i virkemiddelbruken har som utgangspunkt å fremme nyskaping og vekst. Det er vesentlig at næringspolitikken samlet gis en fremtidsrettet utforming som fremmer dynamikken og omstillingsevnen i økonomien, snarere enn en statisk innretting mot akutt problemløsning. Dette er noe av bakgrunnen for utvalgets fokusering på bedrifter i etableringsfasen, og på kompetanse og FoU. Utvalget vil understreke at næringspolitikken må utformes med tanke på den samlede vekstprosessen i næringslivet, snarere enn på enkeltbedrifter og enkeltnæringer. Næringspolitikken må fokuseres på mulighetene som ligger i kompetanseutvikling, omstillinger og innovasjoner.

I denne sammenhengen kan det være et problem at flere av de næringspolitiske virkemidlene, spesielt selektive støttetiltak, i prinsippet gir bedrifter som mottar

støtte et konkurransefortrinn. Selv om støtten kan bidra til økt avkastning og vekst i den enkelte bedrift, kan dette «fortrengningsproblemet» innebære at slike støtteordninger *samlet sett* ikke bidrar til å øke vekstmulighetene. Utvalget vil understreke at det i denne sammenheng er vesentlig at de næringspolitiske virkemidlene utformes mest mulig næringsnøytralt, at kriteriene for selektiv støtte ikke i utgangspunktet diskriminerer mellom bedrifter og bransjer, og at virkemidlene ellers utformes så generelt som mulig.

De næringspolitiske virkemidlene bør på denne bakgrunn heller ikke stå i et åpenbart konkurranseforhold til private tilbud, jf. *"INNRETNING AV NÆRINGSPOLITIKKEN - DET OFFENTLIGES ENGASJEMENT"* i avsnitt 9.3. og 11.3.

9.2 NORGE SOM ET ATTRAKTIVT LAND FOR INVESTERINGER OG PRODUKSJON

Viktige utfordringer for samfunnet og næringslivet, og hovedmålet for næringspolitikken, er diskutert i hhv. *"Utfordringer for samfunn og næringsliv"* i kapittel 8 og *"Grunnlaget for næringspolitikken"* i kapittel 3.1. For å kunne trygge sysselsetting og velferd i årene som kommer er det en utfordring å øke den langsiktige verdiskapingen, spesielt i det fastlands-baserte næringslivet.

Økt internasjonalisering, den teknologiske utviklingen, og kravet til at den økonomiske veksten skal være bærekraftig, skjerper konkurransen og kravene til bedriftene. Næringspolitikken må aktivt understøtte det overordnede målet om økt verdiskaping, og fremme næringslivets muligheter til vekst. Utviklingstrekkene skjerper imidlertid også kravene til myndighetene, ved at myndighetene både må være effektive og omstillingsdyktige, og samtidig søke forutsigbarhet i utformingen og gjennomføringen av næringspolitikken.

Økt internasjonal integrasjon har ført til sterkere konkurranse mellom land når det gjelder å tiltrekke seg investeringer og kompetanse som er lite stedbundet. Dette understreker behovet for at internasjonale forhold tillegges økende vekt i myndighetenes arbeid for å legge grunnlag for økt verdiskaping og vekst i næringslivet.

Det er avgjørende at næringslivet får rammebetingelser som fremmer samfunnsøkonomisk lønnsomme investeringer i Norge. Tilgangen på lønnsomme investeringer er først og fremst avhengig av mulighetene for avkastning. Dersom vilkårene for tilstrekkelig avkastning ikke er tilstede, er det fare for at realinvesteringer i stadig mindre grad legges til Norge, og for at produksjonskapasiteten svekkes.

En indikasjon på at næringspolitikken er vellykket, kan være at bedriftene ved sine langsiktige investeringer samlet sett viser at de er tjent med å opprettholde og øke sin virksomhet her i landet. Etter utvalgets oppfatning er det hverken mulig eller ønskelig å innrette norsk næringspolitikk med sikte på at Norge skal kunne framstå som et lavkostnadsland når det gjelder lønnskostnader. Forutsetningene for lønnsom næringsvirksomhet vil likevel alltid være konkurransedyktighet. For norsk næringsliv betyr det at markedssegmenter som domineres av lavkostland, og der lave lønnskostnader er det viktigste konkurranseparameter, ikke vil være naturlige satsingsområder for norske bedrifter.

De segmentene der norske bedrifter vil framstå som konkurransedyktige, også i sammenheng med investeringer, vil være markeder som forutsetter tilgang til viktige naturressurser og ressurser i form av faglig kompetanse, teknologisk nivå og ledelsesressurser.

Dette legger viktige føringer for utformingen av rammebetingelsene. Ved internasjonale næringsvise sammenlikninger vil det, for hver enkelt næring, kunne eksistere mer fordelaktige ordninger i enkelte andre land. At Norge skal fremstå

som et attraktivt investeringsland, betyr ikke at myndighetene automatisk skal innføre de samme rammebetingelsene som finnes i andre land.

Den mest virkningsfulle politikken for å fremme næringslivets samlede vekstmuligheter, vil være en politikk der myndighetene bidrar til en best mulig utnyttelse av Norges samlede ressurser og naturlige fortrinn. Myndighetene har i denne sammenheng i første rekke ansvar for å etablere og utvikle en infrastruktur i vid forstand, som sørger for en effektiv tilgang på og fordeling av arbeidskraft, kompetanse, og andre produksjonsressurser. Utvalget vil understreke myndighetenes ansvar på områder som arbeidsmarkedet og kapitalmarkedet, landets transport- og kommunikasjonssystemer, den næringsrettede forskningen, forvaltningen av naturressursene, og grunnkompetansen i arbeidsstyrken. Utvalget vil også peke på betydningen av god informasjon om Norges deltagelse i EØS. Generelt bør politikken på alle disse områdene utformes slik at den både beskytter velferdsnivået og bidrar til å gjøre Norge attraktivt for næringsvirksomhet.

World Economic Forum [1 97] foretar årlig en bred sammenligning av ulike faktorer som påvirker landenes konkurransedyktighet. I rangeringen for 1996 kommer Norge meget godt ut i forhold til 49 andre land. I 1995 kom Norge på en fjerde plass. Slike sammenligninger understreker behovet for en bred næringspolitisk strategi, og at myndighetene i sitt arbeid foretar helhetlige vurderinger av konsekvensene for næringslivet ved gjennomføring av tiltak på ulike politikkområder.

En stabil utvikling i de makroøkonomiske faktorene er helt sentralt for næringslivets konkurranseevne og for mulighetene til å fremme nye investeringer i Norge. *Lav pris- og kostnadsvekst, forutsigbarhet, og tillit til den økonomiske politikken gjennom solide statsfinanser og stabile valutaforhold som hindrer et unødvendig høyt rentenivå, er sentrale forutsetninger for å fremme lokalisering av næringslivets investeringer til Norge. Utvalget mener at dette må legges til grunn for næringspolitikken i framtiden.*

Slike målsettinger for den økonomiske politikken gjelder imidlertid også i de fleste andre land. I den grad de oppfylles i andre land, gir en god makroøkonomisk utvikling i Norge dermed *nødvendige* , men ikke *tilstrekkelige* betingelser for relative fortrinn i konkurransen om lokalisering av næringsvirksomhet.

Skatte- og avgiftssystemet er også en viktig del av de konkurransemessige rammebetingelsene. Kravet til opprettholdelse av velferdsnivået tilsier at Norge ikke bør gå inn i en skatte- og avgiftskonkurranse for å tiltrekke seg enkeltnæringer.

Utvalget er av den oppfatning at god forvaltning av naturressursene, samt bedre tilrettelegging for effektiv utvikling, bruk av og organisering av teknologi og kompetanse i bedriftene, er av størst betydning for å møte utfordringene for næringslivet og dermed for samfunnet for øvrig.

En stabil og tillitvekkende makroøkonomisk politikk og effektiv innhenting, utvikling, og bruk av teknologi og kompetanse, er derfor gitt hovedvekt i utvalgets tilrådinger til næringspolitikken i kapittel 10 og 11. Dette vil være sentrale elementer i en helhetlig framtidig næringspolitikk som kan gjøre det attraktivt for norske og utenlandske bedrifter å investere og produsere i Norge.

9.3 INNRETNING AV NÆRINGSPOLITIKKEN - DET OFFENTLIGES ENGASJEMENT

I etterkrigstiden har utviklingen i mange land gått i retning av en stadig mer markedsorientert næringspolitikk, jf. *"Økonomisk utvikling og næringspolitikk i andre land"* i kapittel 5.2. Hovedbegrunnelsen for dette har vært at en økonomi fungerer

97. The Financial Times, «Biotechnology Business News», 1996.

mest effektivt dersom det ikke foretas inngrep som reduserer konkurransen mellom produsentene av varer og tjenester. Utvalget har bedt ECON Senter for økonomisk analyse vurdere nyere teori med relevans for næringspolitikken, og om denne tilsier at det bør legges nye føringer på innretningen av politikk [2 98]. I det følgende blir en del hovedresultater fra denne studien presentert, samt utvalgets vurderinger og anbefalinger.

Argumenter for offentlig engasjement

De fleste vestlige økonomier er i dag preget av en blanding av markeder og offentlig styring og regulering. For at en markedsøkonomi skal fungere tilfredsstillende, må det i utgangspunktet etableres lover og ulike reguleringer av markedet. Dette er nødvendig blant annet for å sikre juridiske rettigheter og fordelingshensyn, og for å hindre dannelse av uønskede monopoler.

I tillegg til slike markedsreguleringer organiseres ofte en rekke oppgaver knyttet til blant annet infrastruktur og helsevesen innenfor offentlig sektor. Den offentlige innsatsen som disse ordningene innebærer, fører imidlertid med seg kostnader for næringslivet, blant annet i form av skattefinansiering og lover og regler. På bakgrunn av blant annet slike kostnader, bør det normalt være sterke indikasjoner på at markedsløsningen gir uønskede effekter eller fungerer dårlig («såkalt markedssvikt») før myndighetene skal gripe inn i økonomien, for eksempel gjennom støtteordninger.

Myndighetene kan imidlertid også ha *andre hensyn* å ivareta enn de rent effektivitetsmessige og fordelingsmessige. Det har i de senere år vært diskutert andre argumenter for offentlig engasjement, blant annet med utgangspunkt i nyere teorier for vekst og handel. Noen av disse gis en kort diskusjon i det følgende.

Argumenter fra teorier om vekst, utvikling, innovasjon, konkurranse og handel

I nyere teorier om *vekst, utvikling og innovasjon* , er det illustrert at teknologiske endringer i visse sammenhenger kan skje på grunn av markeder som *ikke* fungerer med fullkommen konkurranse. I så fall er det ikke gitt at myndighetene alltid bør korrigere for ufullkommen konkurranse i markedene. Derimot kan det argumenteres for at myndighetene aktivt bør skjerme eller støtte visse bedrifter eller prosjekter. Patentrettigheter kan være et slikt eksempel.

Generelt gir vekstteorien sprikende implikasjoner både for innretningen og omfanget av det offentlige engasjementet i økonomien. Faktorer som tilgangen på arbeidskraft, kompetanse og kapital utgjør de viktigste kjente forklaringsfaktorene for vekst. Teknologisk utvikling er svært viktig, men det finnes ingen velkjente og enkle virkemidler for å skape slik utvikling. Investeringer i ny teknologi påvirkes både av den generelle økonomiske politikken og av et aktivt offentlig engasjement på områder som finansiering av forskning, utdannelse og beskyttelse av opphavsrettigheter til teknologi.

De teoretiske og empiriske bidragene har i liten grad maktet å få frem *landspesifikke forutsetninger for konkurranseevne og vekst* . Ofte er erfaringene basert på store økonomier, eller økonomier i en relativt tidlig fase av industrialisering og internasjonalisering. Erfaringer fra for eksempel USA er i liten grad et bevis på at norske myndigheter bør velge ut nøkkelteknologier for det norske næringslivet. Betydningen av landenes størrelse er viktig i denne sammenheng. I amerikansk økonomi kan det finne sted omfattende satsinger innenfor flere nøkkelteknologier,

98. World Economic Forum (1996): World Competitiveness Report 1996«.IMD, Lausanne, Sveits.

mens vi i Norge vil måtte konsentrere tilsvarende satsinger om svært få. Risikoen vil derfor bli langt høyere.

Det eksisterer betydelige forskjeller i vekstratene for ulike økonomier, både nasjonalt og for regioner av land. En analytisk innfallsvinkel er å identifisere land som ligger langs den vitenskapelige og teknologiske front, og de som ligger bak denne fronten. Mellom disse vil det være et *teknologisk gap* . Blant de økonomier som ligger bak fronten vil veksthastigheten avhenge av hvor fort de klarer å tilegne seg og bruke den avanserte teknologien som utvikles av landene i front. Dette bringer teknologiske endringer direkte inn i teorier om økonomisk vekst, noe som kan være særlig relevant for økonomier som den norske, hvor store deler av den teknologien som blir anvendt er importert.

Vekstteori legger generelt vekt på betydningen av *internasjonal konkurranse som en katalysator for vekst* . Gjennom konkurransen på verdensmarkedet gis innenlandske produsenter sterke motiver til å opprettholde og videreutvikle et høyt teknologisk nivå.

Mulighetene for eksport til verdensmarkedet øker blant annet avkastningen av forskning og utvikling for den enkelte bedrift, og kan føre til at bedriften får lansert nye produkter.

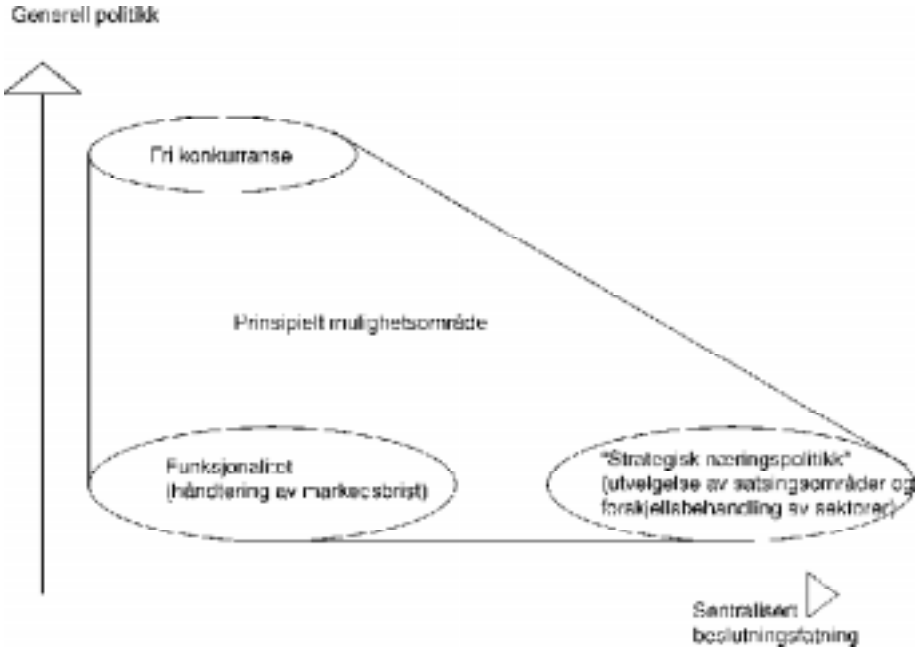
Den internasjonale konkurransen kan på denne måten være en viktig drivkraft i den teknologiske utviklingen. Når konkurransen finner sted på større markeder, innebærer det ofte at kravet til bedriftsstørrelse samtidig øker.

Argumenter fra *nyere handelsteori* legger vekt på at en gjennom politiske beslutninger kan skape komparative fortrinn. Hvis konkurransefortrinn ikke bare avhenger av tilgangen på ulike innsatsfaktorer og naturgitte forhold, men også kan «skapes», kan det argumenteres for at myndighetene bør støtte utviklingen av enkeltnæringer eller næringsklynger, i hvert fall i en tidlig fase. Denne type teoretiske argumenter forutsetter at myndighetene kan bidra til en høyere fremtidig avkastning til innsatsfaktorene arbeid og kapital enn en ellers ville ha fått. Dette krever at myndighetene kan spille en rolle bedriftene eller næringen selv ikke kan utføre. De vurderingene som myndighetene da må foreta for å velge en vellykket strategi, stiller svært store krav til innsikt i teknologi- og markedsforhold.

Det synes ikke å være sterke konklusjoner i disse teoriene som gir grunnlag for omfattende prinsipielle endringer i innretningen av næringspolitikken. Hovedproblemet synes å ligge i gjennomføringen av politikken.

Myndighetenes ambisjonsnivå

Det er en rekke problemer forbundet med utformingen, og spesielt *gjennomføringen* , av ulike tiltak. Dette gis en diskusjon i den påfølgende vurderingen av myndighetenes ambisjonsnivå. Noen alternative prinsipper for utformingen av næringspolitikken er vist i figur 9.1.



Figur 9.1 Alternative prinsipper for utformingen av næringspolitikken

Figuren illusterer kjente alternative prinsipper. Fri konkurranse, funksjonell orientering og strategisk sektortenking beskriver mulige vektlegginger i næringspolitikken. Alternativene innebærer ulike kombinasjoner av sentraliserte og desentraliserte beslutninger, og selektiv kontra generell politisk tilrettelegging.

- Det ene ytterpunktet er *fri konkurranse og desentralisering* : Gjennom desentralisering overlates beslutninger og verdsettinger til aktørene i markedet. Offentlig involvering begrenses i stor grad til å korrigere for uønskede fordelingseffekter, og til produksjon av viktige fellesgoder som politi- og rettssystem og forsvar. Konkurransepolitikken spiller en viktig rolle, og skal for eksempel hindre at det dannes uønskede maktkonstellasjoner i markedet.
- Den andre ytterligheten er *strategisk og sektororientert næringspolitikk* : Med strategisk næringspolitikk menes i denne sammenheng en politikk som vektlegger enkeltnæringenes egenskaper, og dirigerer ressursanvendelsen i retning av en spesiell næringsstruktur. Økt vekst og høy produktivitet søkes oppnådd gjennom myndighetenes valg av satsingsområder, og næringspolitikken blir et viktig instrument for å påvirke ressursfordelingen i samfunnet. Den ekstreme formen for slik næringspolitikk er planøkonomien.
- Mulighetsområdet innenfor de to ytterpunktene er stort, men et definerbart prinsipp kan være *å sikre funksjonelle markeder:* Eksistensen av markeder som ikke fungerer tilfredsstillende, det vil si bristende forutsetninger for desentralisering og frikonkurranse, kan legitimere en aktivt tilretteleggende politikk. Målet er imidlertid funksjonalitet i markedene, ikke å fremme bestemte næringer eller bedrifter.

Dagens norske næringspolitikk kombinerer alle disse tre hovedprinsippene; Konkurransepolitikken tillegges en viktig rolle, svakheter i markedene søkes korrigert ved spesielle tiltak, og enkelte næringer gis spesiell behandling.

Forholdet mellom ambisjonsnivå og gjennomføring av næringspolitikken

At et marked fungerer uhensiktsmessig vil ikke alltid være et tilstrekkelig kriterium for at myndighetene skal gripe inn. Selve gjennomføringen av næringspolitikken består av en rekke kompliserte prosesser, som reiser tildels *større* utfordringer enn utformingen av politiske prinsipper og målsettinger.

En del prosesser i innretningen og gjennomføringen av næringspolitiske tiltak er illustrert i figur 9.2.

Tabell 9.1: Utvikling og gjennomføring av næringspolitikken

Mål og avgrensning	Strategi	Virkemidler	Institusjoner	Iverksettelse	Evaluering
Ambisjons-nivå. Sentrale målkonflikter. Avgrensning i forhold til andre politikk-områder.	Vurdering av ytre og indre forutsetninger for å påvirke måloppnåel-sen. Strate-giske valg.	Valg av insen-tiv-ordninger, lover, regule-ringer og andre tiltak.	Organisering av virkemiddel-bruken.	Finansiering. Signalisering. Forventnings-dannelse.	Vurdering av mål, strategi og gjennomføring.

De ulike prosessene er kjennetegnet ved endel forhold som myndighetene bør ta i betraktning ved innretningen av de næringsrettede virkemidlene:

- Informasjonen om de forholdene som virkemidlene skal påvirke er ofte skjevt fordelt i markedet og mellom ulike interessegrupper. Det offentlige står overfor mange av de samme informasjons- og insitamentsproblemene som private aktører. For at offentlige inngrep skal virke etter hensikten, kreves det derfor at offentlig sektor er i stand til å løse sine informasjonsproblemer *bedre* enn privat sektor.
- Den kompetansen som trengs for å oppnå riktig innretning, utforming og omfang på eventuelle tiltak, er ofte ikke tilgjengelig. Dette gjelder spesielt for selektive tiltak. Politiske beslutningstakere og de som setter politikken ut i livet, kan generelt ikke forventes å inneha høy kommersiell kompetanse.
- Institusjonene utvikler ofte sine egne motiver knyttet til sin egen posisjon, opprettholdelse av egne aktiviteter og til de belønningssystemene omgivelsene tilbyr. Mens private foretak kan måle sine resultater ved hjelp av relativt klart definerte parametre, blir det offentlige virkemiddelapparatet ofte evaluert ut fra tvetydige premisser og mål.
- En rekke ulike beslutningstagere og interessegrupper er ofte involvert i prosessene. På hvert ledd i prosessen vil organisasjoner med ulike motiver være involvert, og det opprinnelige målet kan bli mindre synlig.
- En fornuftig innretning og et passende omfang av virkemiddelapparatet vil resultere i økt verdiskaping, og dermed over tid bidra positivt også til statens inntekter. Offentlige overføringer og et virkemiddelapparat som finansieres over offentlige budsjetter, vil imidlertid kreve økt skattlegging. Nyere forskning indikerer at kostnadene forbundet med beskatningen *i seg selv* fører til et effektivitetstap på i størrelsesorden 20 til 30 prosent av de ekstra skatteinntekter som genereres. Dette skjerper kravene til positive virkninger av myndighetenes inngrep, og er noe av bakgrunnen for at det ved offentlige investeringer normalt kreves en samfunnsøkonomisk realavkastning på minst 7 prosent. Mer generelt fører de indirekte kostnadene knyttet til beskatning til at offentlig innsats bør ha en *høyere* avkastning enn når prosjektene realiseres ved tilsvarende finansiering hos private finansieringskilder.

Utvalgets vurderinger

Utvalget legger til grunn at det er nødvendig med offentlige inngrep på mange områder for å få en markedsøkonomi til å fungere tilfredsstillende. I tillegg vil en rekke av myndighetenes tiltak være begrunnet i ulike fordelingspolitiske ønsker.

Utvalget mener at næringspolitikken i første rekke bør rettes inn mot at økonomien fungerer effektivt. Videre bør det legges opp til at næringslivet får god tilgang på kvalifisert arbeidskraft, kapital og grunnkompetanse i arbeidsstyrken. En godt fungerende offentlig «infrastruktur» i vid forstand, knyttet til transportnettet, telekommunikasjoner og utdanningssystemet, vil kunne gi næringslivet gode vekstbetingelser.

Utvalget mener at norsk næringspolitikk bør ha en funksjonell hovedinnretning, blant annet for å sikre kompetanseutvikling og forskning, for å korrigere for eventuelle mangler ved kapitalmarkedene, og for å legge til rette for nyetableringer og omstillinger. Målet om funksjonalitet tilsier at myndighetene som hovedregel ikke aktivt kanaliserer ressurser mot bestemte næringer eller bedrifter. Det er derfor en forutsetning at slike inngrep er begrunnet i påviselige og dokumenterte gevinster for samfunnet.

Utvalget vil likevel understreke at myndighetene i spesielle situasjoner bør ta initiativ og iverksette tiltak overfor enkeltnæringer med sikte på å tilrettelegge for økt verdiskaping

De næringsmessige mulighetene i den marine næringen, som omfatter fiskeri, havbruk, utnyttelse av andre marine ressurser og videreforedling av disse ressursene, er langt større enn det som utnyttes i dag. Den delen av verdiskapingen som skjer i Norge bør kunne økes. Utvalget foreslår at det oppnevnes et bredt sammensatt utvalg som skal utarbeide forslag for økt verdiskaping i den marine næringen.

Når det gjelder tjenesteytende sektor vil utvalget peke på dens store betydning både for sysselsetting og verdiskaping. Utvalget foreslår at næringsstatistikken for denne sektoren utvikles videre. Utvalget foreslår også at utredning på dette området iverksettes for å kartlegge og analysere verdikjedene, herunder forholdet mellom offentlig og privat tjenesteyting. Dette vil bedre myndighetenes beslutningsgrunnlag med hensyn til å føre en effektiv økonomisk politikk.

Utvalget legger vekt på viktigheten av å forstå og tilpasse seg usikkerhet. Økonomien og næringslivet skal ha rom for å utvikle seg i retninger som myndighetene vanskelig kan forutse, samtidig som rammebetingelsene skal gi en trygghet for at markedene opprettholder visse grunnleggende egenskaper med hensyn til effektivitet og rasjonalitet.

Dersom de har en fornuftig utforming vil næringspolitiske virkemidler bidra til økt verdiskaping. Selve *gjennomføringen* av næringspolitikken synes imidlertid å være mer problematisk enn innretningen. Effektene av næringspolitiske virkemidler kan være usikre. Dette skjerper kravene til offentlig sektors rolle i økonomien: Det er ikke nok å identifisere markeder som ikke fungerer etter hensikten, eller å ha ønsker om annen fordeling. Man må identifisere problemer som er så betydelige at de forsvarer offentlige inngrep som ofte har store kostnader knyttet til seg.

9.4 ROLLEFORDELING MELLOM PRIVAT OG OFFENTLIG SEKTOR

Den offentlige sektoren har vokst sterkt i Norge i årene etter krigen. Offentlig sektor omfatter offentlig forvaltning, offentlige foretak og offentlige finansieringsinstitusjoner. Offentlig sektors betydning for økonomisk aktivitet angis ofte ved offentlig forvaltnings utgifter i forhold til BNP, eller ved sysselsetting i offentlig forvaltning som andel av total sysselsetting. Offentlig forvaltnings samlede utgifter, som omfatter offentlig forbruk og overføringer til private og næringslivet, har økt fra en andel

av BNP på under 30 prosent i 1940-årene til å utgjøre omkring halvparten av BNP i dag. Andelen sysselsatte i offentlig forvaltning har økt fra rundt 13 prosent i 1960 til i overkant av 30 prosent i dag. Mesteparten av økningen i den offentlige sysselsettingen har kommet i kommunal sektor.

Disse størrelsene omfatter ikke offentlige foretak og offentlige finansieringsinstitusjoner, fordi offentlig sektor i nasjonalregnskapet kun omfatter den virksomheten som finner sted i statlige, fylkeskommunale og kommunale forvaltningsorganer.

I *"En framtidsrettet, helhetlig næringspolitikk"* i kapittel 9.3 ble det gjennomgått og drøftet ulike argumenter for offentlig engasjement og inngripen. Et viktig argument for at det offentlige skal gripe inn i økonomien er knyttet til fordelingsmessige hensyn. Slike hensyn er ofte uttrykt som politiske målsettinger om at ressursene skal fordeles på en annen måte enn markedet alene ville ha gjort, ut fra ønsker om rettferdighet eller likhet i en eller annen forstand. Dette dreier seg ikke bare om inntektsutjevning, men også om geografisk utjevning, og å sikre like rettigheter og muligheter, og å skape en høy grad av trygghet i samfunnet. Lik rett til utdanning, likhet for loven, lik tilgang på helsetjenester, like gode levekår i hele landet og like priser på post- og teletjenester er noen eksempler på politiske målsettinger som har ført til et direkte offentlig engasjement eller til offentlige reguleringer i økonomien.

Den offentlig aktiviteten på økonomiske og sosiale områder kan grovt deles i tre: Vare- og tjenesteproduksjon, finansiering og regulering. Argumentene for offentlig regulering, og offentlig ansvar og kontroll med forsyningen av enkelte varer og tjenester er først og fremst knyttet til fordelingshensyn, og til at markedene skal fungere mest mulig hensiktsmessig. Dette innebærer imidlertid ikke at alle goder nødvendigvis må produseres og fordeles av det offentlige. Regulering og finansiering av privat virksomhet er alternative virkemidler for å ivareta samfunnsmessige mål knyttet til forsyning av ulike varer og tjenester.

Eksempler på oppgaver som både finansieres og produseres av offentlig sektor er undervisning, helse- og omsorgstjenester og infrastruktur. Innenfor alle disse feltene etableres det imidlertid i stadig større grad private institusjoner og organisasjoner som tilbydere. Det private tilbudet kommer gjerne som et tillegg til etablerte offentlige løsninger, for eksempel gjennom økt utbygging av private barnehager og økt tilbud av private helsetjenester. I mange tilfeller er finansieringen delt mellom det offentlige og private aktører. Brukerfinansiering innenfor helse- og sosialsektoren har økt, og i mange kommuner er tradisjonelle kommunale tjenester som renhold og transport satt ut på anbud.

Når det gjelder samferdsel og infrastruktur har forholdet mellom offentlig og privat sektor endret seg bl.a. ved at offentlige enerettsordninger har blitt opphevet og ved at offentlig produksjon i økende grad er utsatt for konkurranse. Utviklingen i telesektoren er et eksempel på dette. Innenfor samferdselssektoren har omfanget av brukerfinansiering, blant annet i form av bompenger, også økt.

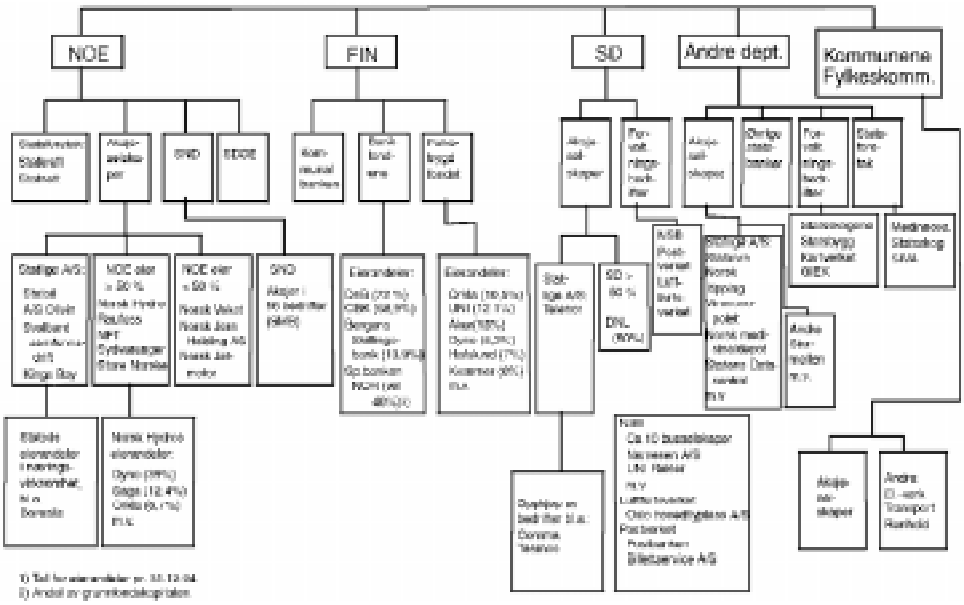
Utviklingen i forholdet mellom offentlig og privat sektor innenfor det vi kan kalle for velferdstjenester (undervisning, helse, omsorg m.v.) og innenfor samferdsel og infrastruktur, er således i de senere årene preget av økt innslag av private løsninger både hva angår produksjon og finansiering. Det er likevel fortsatt det offentlige som har *hovedansvaret* for, og *kontroll* med, at forsyningen av sentrale velferdsgoder skjer i tråd med politiske målsetninger.

Historisk har offentlig eie i næringslivet gjennomgående vært begrunnet med strategiske interesser (våpenindustri, olje), behovet for å ha visse nøkkelindustrier, for eksempel jern- og stålproduksjon, eller med et mer generelt behov for kapitalstyring. Staten har også tradisjonelt stått som eier av monopolbedrifter i de tilfellene der teknologiske og/eller markedsmessige forhold har skapt grunnlag for såkalt

naturlige monopoler. I de senere år har det imidlertid også vært lagt vekt på andre forhold når ønskeligheten av offentlig eierskap har vært debattert:

– Et ønske om at veksten i norsk næringsliv ikke skal hemmes av mangel på kapital.
– Et ønske om å ha eiere i næringslivet som er opptatt av langsiktighet.

Statens eierandeler i norsk næringsliv har aldri vært større enn i dag. I tillegg til statlige engasjementer innen olje og kraftsektoren, har det spesielt oppstått et eierengasjement i banksektoren. Videre har veksten i Folketrygdfondet og SNDs egenkapital-divisjon økt engasjementet også utenfor store foretak og tradisjonelle sektorer. I figur 9.3 er det gitt en oversikt over viktige offentlige eierinteresser i norsk næringsliv.



Figur 9.3 Viktige offentlige eierinteresser i næringsdrift [1].

Hvor langt det offentliges engasjement i ordinær næringsvirksomhet skal strekke seg ut over regulering, er i første rekke et politisk spørsmål. Selv om ansvarsfordelingen ikke kan legges fast en gang for alle, bør grunnleggende prinsipper for rollefordelingen mellom privat og offentlig sektor klargjøres og signaliseres av de politiske myndigheter, ikke minst for å sikre forutsigbarhet i rammebetingelsene. Hensynet til statsfinansene tilsier imidlertid at nye oppgaver for offentlig sektor i større grad må utføres ved hjelp av omdisponeringer og omorganiseringer innenfor gitte ressursrammer.

I tillegg til at økonomiske, sosiale og politiske endringer skaper et kontinuerlig behov for å vurdere ansvarsforholdene mellom offentlig og privat sektor, stilles det store krav til offentlig sektors egen evne til omstilling.

Det har vært gjennomført relativt få systematiske vurderinger av omfanget og rollen for offentlig eid virksomhet innen produksjon av varer og tjenester utenfor velferdssektoren i Norge. Utvalget vil spesielt peke på behovet for klargjøring og økt bevissthet hos statlige og kommunale myndigheter når det gjelder forholdet mellom rollen som regulator og tilrettelegger, og rollen som produsent av varer og tjenester som ikke er sentrale velferdsytelser. Ikke minst økte krav til ytelser når det

gjelder nettopp velferdstjenester gjør dette til et vesentlig spørsmål av ressursmessige årsaker.

Det er imidlertid flere forhold som påvirker innholdet i det offentlige engasjementet utover politiske avveininger. Dette kan være knyttet til sosiale og økonomiske utviklingstrekk både nasjonalt og internasjonalt.

De nasjonale styringsmulighetene er, på enkelte områder, begrenset som følge av internasjonale forpliktelser. Gjennom EØS- og WTO-avtalene er vi tilsluttet internasjonale regelverk for handels- og næringsvirksomhet som legger føringer på omfanget og utformingen av det offentlige engasjementet på flere områder. Eksempler på dette kan være den nylig gjennomførte delingen av A/S Vinmonopolet og EUs vedtak om opphevelse av telemonopolene.

Både teknologiske og markedsmessige endringer har bidratt til en utvikling der bruk av styring gjennom markedet for å oppnå bedre ressursutnyttelse har økt på områder der det tradisjonelt har vært offentlige monopoler. Den teknologiske utviklingen på telekommunikasjonsområdet har for eksempel ført til at det ikke lenger finnes gode argumenter for å føre videre tjenesteproduksjonen i form av et offentlig monopol.

Det offentlige engasjementet påvirkes også av befolkningens holdninger til offentlig sektor. Mulighetene for å løse viktige oppgaver gjennom offentlig produksjon av varer og tjenester vil være påvirket av den tiltro folk har til at offentlig sektor klarer å møte de utfordringene samfunnet står overfor på en god måte. Offentlige institusjoners virksomhet er ofte underlagt beslutningsregler som bl.a. skal sikre likebehandling, rettssikkerhet, informasjon og innsyn. De offentlige beslutningsprosessene kan derfor ofte være omstendelige og tidkrevende, og gjøre det vanskelig å foreta nødvendige tilpasninger til samfunnsmessige endringer. Kravene til effektivitet og omstillingsevne er en viktig årsak til de endringene som har skjedd i store deler av offentlig virksomhet de siste årene, og der det legges økt vekt på større frihet og økt økonomisk ansvar for den enkelte virksomhet.

Internasjonale erfaringer tyder på at det avgjørende for om en produksjon foregår effektivt ikke er om den skjer i offentlig eller privat regi, men om den skjer i konkurranse mellom flere uavhengige produsenter som konkurrerer på like vilkår. Privatisering eller ikke-privatisering bør dermed ikke være mål i seg selv. Det avgjørende er ikke hvem som eier virksomhetene, men hvordan eierskapet utøves og at enkelte eiere ikke favoriseres framfor andre.

Utvalget legger til grunn at det offentlige også i fremtiden vil bære hovedansvaret for produksjon av grunnleggende tjenester innenfor blant annet utdanning, helse og omsorg. Uavhengig av om produksjonen skjer i offentlig eller privat regi er det viktig at produksjonen skjer på en effektiv og samfunnsøkonomisk lønnsom måte. På de områder hvor det er konkurranse mellom offentlig og privat virksomhet, bør myndighetene legge til rette for at konkurransen er mest mulig likeverdig.

9.5 INDUSTRI OG TJENESTEYTENDE NÆRINGER

Forholdet mellom omfanget av industrisektoren og den tjenesteytende sektor har endret seg gjennom årene, jf. *"Situasjonen i norsk økonomi og næringsliv"* i kapittel 6.2. Industriens andel av verdiskapingen og sysselsettingen er redusert i forhold til tjenesteytende sektors andel. Utviklingen betegnes i mange sammenhenger som «de-industrialisering», og omtales ofte som et negativt fenomen.

Utvalget er ikke enig i en slik vurdering. Endringene i næringsstrukturen gjenspeiler snarere at det har oppstått nye etterspørselsmønstre, og til en viss grad forskjeller i produktivitetsvekst, for eksempel i form av ulik teknologisk utvikling. OECD har gjennomført en studie [3 99] av sysselsettingsutviklingen i ulike sektorer i

åtte forskjellige land på 1970- og 1980-tallet (Norge er ikke med i undersøkelsen). Sysselsettingsutviklingen i de ulike landene ble relatert til tre hovedfaktorer; økonomisk vekst, produktivitetsutvikling og strukturell endring. Studien konkluderte med at det var et betydelig forholdsmessig avvik mellom den faktiske sysselsettingsutviklingen og det en direkte proporsjonal utvikling i forhold til den økonomiske veksten ville gitt. Den viktigste faktoren bak avviket var forskjellig produktivitetsutvikling i de ulike sektorene. Strukturelle endringer ga bare marginale bidrag. Dette betyr at den relative sysselsettingsvridningen bort fra industri og over mot tjenesteytende næringer ikke nødvendigvis innebærer en nedtrapping av industriproduksjonen. Som følge av produktivitetsforbedringer kan denne produksjonen i dag opprettholdes med mindre innsats av arbeidskraft, og denne arbeidskraften kan i stedet anvendes til annen produksjon, for eksempel av tjenester.

For å vurdere utviklingen i næringsstrukturen er det nødvendig å forstå drivkreftene bak utviklingen og samspillet mellom industri og tjenesteytende virksomhet. Dette samspillet kan betraktes på flere nivåer: Forholdet mellom de eksplisitte sektorene industri og tjenesteyting, utviklingen av tilknyttede tjenester innenfor industriproduksjon og endringer i industriproduktenes tjenesteinnhold.

Det eksisterer et naturlig avhengighetsforhold mellom industri og tjenesteytende næringer. Varene fra industrien er ofte innsatsfaktorer eller grunnlag for produksjonen i de tjenesteytende næringene. Avanserte tjenester er viktige drivkrefter for utviklingen av kapitalutstyr. Tilsvarende er tjenester ofte innsatsfaktorer eller grunnlag for industriens vareproduksjon. Utviklingen av tjenestetilbudet, for eksempel som følge av utviklingen innenfor informasjonsteknologi, har stor betydning for industrien. Omfanget av leveranser fra deler av de tjenesteytende næringene til andre næringer, slik det blant annet kommer til uttrykk i krysløpsdata, indikerer at tjenesteytende næringer har stor betydning for annen verdiskaping.

Et eksempel på den nære avhengigheten mellom industri og tjenesteytende næringer er cruisevirksomheten. Selve tjenesten cruise er et immaterielt produkt, men den utføres ved hjelp av det fysiske produktet, skipet eller «tjenestebæreren». Motsatt er produksjonen av cruiseskip avhengig av aktører som tilbyr tjenester knyttet til produktet.

Avhengigheten mellom sektorene understrekes av at industriselskaper i større grad enn tidligere konsentrerer seg om sin kjernekompetanse, og som følge av dette skiller ut tjenestefunksjoner og går over til å kjøpe tjenester eksternt (utkontrahering). Tjenester som tidligere ble utført i industribedrifter, kjøpes i økende grad fra selvstendige tjenesteproduserende bedrifter, som ofte kan utføre oppgavene mer effektivt. Utkontrahering skjer også fra tjenesteytende bedrifter til industribedrifter.

Økt utkontrahering fører til økt direkte samhandel, og dermed til stadig tettere relasjoner og former for samarbeid mellom industrien og tjenestesektoren. Sektorene er i større grad enn tidligere gjensidig avhengig av hverandres aktivitet, og aktørene opererer vekselvis som kunder og leverandører hos hverandre i et tett samspill. Fenomener som utkontrahering vil kunne gi seg utslag i en økning av tjenestevolumet i økonomisk statistikk. En slik omgruppering av aktivitet kan være en medvirkende faktor til den observerte reduksjonen i industrisysselsettingen de siste 20-25 årene, selv om betydningen av omgrupperingen er usikker.

Det er i tillegg en tendens bort fra masseproduksjon og mot sterkere grad av skreddersydd ordreproduksjon. Det etterspørres for eksempel integrerte pakker av produkter fra flere leverandører, og spesialløsninger som krever god kommunika-

99. ECON (1996): «Kunnskap, ambisjon og realisme: Grunnlaget for norsk næringspolitikk». Rapport nr 6/96.

sjon med kunden. Industriell og tjenesteytende virksomhet framstår dermed som integrerte deler av verdikjeden.

Tjenesteytende virksomhet kan ikke vurderes som et *alternativ* til tradisjonell industri eller omvendt, men virksomhetene må vurderes i sammenheng med hverandre. Den ene sektorens konkurranseevne er avgjørende for utviklingen i den andre. Samspillet og avhengigheten mellom industri og tjenesteytende næringer illustreres godt i modeller som vektlegger næringsklynger som betydningsfulle for innovasjonsevne og utvikling i næringslivet.

Industrien og de tjenesteytende næringer står også overfor en rekke av de samme utviklingstrekkene og utfordringene, jf. *"Utfordringer for samfunn og næringsliv"* i kapittel 8. Den internasjonale utviklingen med økt konkurranse stiller store krav til konkurransedyktighet både for industri og for tjenesteytende næringer. Den teknologiske utviklingen fører til kortere livssykluser for både varer og tjenester, og innebærer økte krav til den enkelte bedrifts evne til innovasjon, fleksibilitet og omstilling uavhengig av bransje eller sektor.

Den gjensidige avhengigheten og omfattende samhandlingen mellom industri og tjenesteytende virksomhet gjør det etter utvalgets vurdering vanskelig og unaturlig å trekke et klart skille mellom dem i næringspolitisk sammenheng. En politikk rettet mot industrien vil nødvendigvis også i stor grad være en politikk rettet mot tjenesteytende næringer, og omvendt. Den direkte effekten av politikken kan imidlertid være sterkere i den ene sektoren enn den andre, avhengig av tiltakenes innretning. Etter utvalgets vurdering bør utformingen av en framtidig næringspolitikk være rettet mot næringslivet som helhet, og ikke favorisere den ene av disse sektorene på bekostning av den andre. Politikken bør rettes mot å støtte opp under samspillet og dynamikken mellom de ulike sektorene i økonomien, og ikke prioritere enkelte sektorer og bransjer framfor andre. Dette gjelder uavhengig av om varene eller tjenestene produseres av offentlig (eid) eller privat virksomhet.

9.6 SMÅ OG STORE BEDRIFTER

Næringslivet i Norge består av mange små og få store bedrifter, jf. *"Situasjonen i norsk økonomi og næringsliv"* i kapittel 6.2.1. I 1995 hadde hele 96 pst. av bedriftene færre enn 20 ansatte. Bedriftskategorien små og mellomstore bedrifter (SMB), som omfatter bedrifter med færre enn 100 ansatte, utgjorde 99,5 pst. av bedriftsmassen. De store bedriftene står imidlertid for en stor del av verdiskapingen, og sysselsetter nesten en tredel av arbeidsstyrken. I industri og bergverk utgjorde verdiskapingen i store bedrifter (målt ved bruttoprodukt) ca. 57 pst. av den totale verdiskapingen i disse næringene i 1993.

Både internasjonalt og i Norge har det blitt økt oppmerksomhet omkring SMB, og denne bedriftskategorien brukes i økende grad som målgruppe i politikksammenhenger. Et viktig argument for dette er gjerne den betydningen SMB har for sysselsettingen.

Salvanes (1996) [4] [100] har gjennomført studier av brutto og netto jobbskaping etter blant annet bedriftsstørrelse i norsk industri og i enkelte tjenesteytende næringer i perioden 1976-92. Brutto jobbskaping omfatter både jobbskaping som følge av sysselsettingsøkning i ekspanderende bedrifter og jobbskaping ved nyetablering. Brutto jobbreduksjon omfatter både sysselsettingsreduksjon i etablerte bedrifter og i bedrifter som nedlegges eller går konkurs. Analysen viser at industribedrifter med mellom 0-20 og 20-50 ansatte hadde den høyeste brutto jobbskapingsraten i perio-

100.Sakurai, N. (1994): «Structural Change and Employment: Empirical Evidence for Eight OECD Countries», STI Review 15, OECD (1994).

den, men også den høyeste brutto jobbreduksjonsraten. Det var imidlertid også en betydelig brutto jobbskaping i de *større* bedriftene. Ingen av størrelseskategoriene viste positiv netto jobbskaping i perioden. De mindre bedriftene hadde imidlertid minst netto jobbreduksjon.

For de tjenesteytende næringene er bildet noe annerledes. Brutto jobbskaping i tjenesteytende bedrifter var relativt lik i bedrifter med opp til 250 ansatte, mens jobbreduksjonsraten var noe varierende. De mindre bedriftene skilte seg ikke positivt ut i forhold til netto jobbskaping.

Blant annet med tanke på tjenesteytende næringers relative omfang indikerer undersøkelsen dermed at det er vanskelig å tillegge ulike bedriftsstørrelser spesiell vekt i sysselsettingssammenheng, og at det kan være behov for å nyansere synet på SMB som de viktigste jobbskaperene.

Undersøkelsen viser imidlertid at småbedriftene spiller en betydelig rolle for jobbrotasjonen i norsk næringsliv.

OECD har blant annet fokusert på jobbskapingspotensialet i SMB i Employment Outlook 1994 [5] [101]. Det generelle budskapet var at målingen av jobbskapingspotensialet i SMB er forbundet med usikkerhet. Blant annet vil det faktum at bedriftene vokser eller reduseres i perioden, føre til at de «krysser» de anvendte størrelsesskillene, og at det derfor kan skapes et skjevt bilde av hvem som er kilden til jobbskaping. Tilsvarende vil strukturelle effekter, for eksempel som følge av at de næringene som vokser er utpregede småbedriftsnæringer, gi et skjevt inntrykk av SMB som generelle jobbskapere. OECD understreket i tillegg at SMB ikke er uavhengige «motorer» for sysselsettingsvekst, men at de i stor grad samspiller med større bedrifter.

OECD konkluderte med at bedriftsstørrelse i seg selv ikke er avgjørende for jobbskaping, og at det generelt er mer nyttig å snakke om samspillet og dynamikken mellom små, mellomstore og store bedrifter.

Uavhengig av hvilke bedrifter som trekkes fram som jobbskapere, er dette etter utvalgets vurdering ikke tilstrekkelig til å legitimere en innsats rettet spesielt mot disse bedriftene. Politikkutformingen må ikke bare bygge på kjennskap til *hvor* jobbene skapes, men også til *hvordan* og *hvorfor* de skapes. Denne problemstillingen har nær sammenheng med forståelsen av samspillet mellom større og mindre bedrifter.

De fleste store bedrifter har engang vært små. Framvekst av store bedrifter krever vekst og ekspansjon i de mindre bedriftene, og derfor er det en naturlig sammenheng mellom de ulike bedriftsstørrelsene.

Større og mindre bedrifter opererer vekselvis som kunder og leverandører hos hverandre, og utviklingen til den ene parten vil være av avgjørende betydning for den andre. Ekspansjon i større bedrifter kan for eksempel føre til vekst hos disse bedriftenes underleverandører og øvrige samarbeidspartnere.

En årsak til jobbskapingen i små og mellomstore bedrifter kan også være større bedrifters strategi rettet mot konsentrasjon omkring kjerneaktiviteter. Disse strategiene innebærer ofte nedskalering, utkontrahering og økt bruk av underleverandører. Utkontrahering av spesielle funksjoner vil føre til økt etterspørsel rettet mot bedrifter som har spesialisert seg på de aktuelle oppgavene. Ofte er dette små nisjepregede bedrifter som kan foreta raske tilpasninger til endrede markedsforhold.

Selv om disse bedriftene i utgangspunktet er uavhengige enheter, vil de i mange sammenhenger være så sterkt knyttet til en større bedrift at de i realiteten fungerer

101.Salvanes, Kjell G. (1996): «Job Creation and Job Destruction in Norwegian Manufacturing and Service Sectors 1976-92», SNF (1996).

som en del av denne. Den gjensidige avhengigheten mellom de ulike bedriftene vil dermed være stor, også sett fra de større bedriftenes side.

En rekke nyetableringer vil være et resultat av entreprenørskap internt i større bedrifter eller spin-off fra aktivitet i disse bedriftene. Aktiviteten i større bedrifter kan dermed være en direkte kilde til etablering av nye bedrifter, og det vil også her kunne være en positiv sammenheng mellom utvikling av store og små bedrifter.

Det er en like naturlig del av næringsutviklingen at bedrifter reduserer sin arbeidsstyrke eller faller fra, som at de øker sysselsettingen eller at nye bedrifter etableres. Dette er blant annet et tegn på økonomiens evne til omstilling til endrede forhold. Avhengigheten mellom de ulike bedriftene og dynamikken i samspillet mellom dem, gjør at det ikke er noen motsetning mellom utviklingen i mindre og større bedrifter. Det synes viktigere for økonomisk vekst og dermed for utformingen av næringspolitikken at det er en balanse mellom store, mellomstore og mindre bedrifter, enn at det fokuseres ensidig på styrking av enkeltkategorier av disse.

Etter utvalgets vurdering er det vanskelig å peke ut spesielle bedriftskategorier som særlig sentrale for økt vekst og sysselsetting i økonomien. Det er store forskjeller mellom bedrifter av samme størrelse, og dette gjør det vanskelig og lite interessant å peke ut bestemte målgrupper for vekst. Bedrifter med et vekstpotensiale vil sannsynligvis ha andre fellestrekk enn antall sysselsatte, og stå overfor en rekke av de samme utfordringene og problemene uavhengig av bedriftsstørrelsen.

Utvalget mener at det bør være et mål å identifisere eventuelle hindringer for dynamikk og lønnsom ekspansjon, uavhengig av hvilke bedrifter som står overfor disse hindringene. Utvalget legger imidlertid til grunn at utfordringer og problemer kan være relativt tyngre for mindre bedrifter enn for større, og anbefaler derfor at det på enkelte politikkområder og av enkelte næringspolitiske institusjoner tas spesielle hensyn til mindre bedrifter. Utvalget vil også understreke at dette i stor grad gjøres i dag, ettersom de direkte næringsrettede virkemidlene, som diskuteres i kapittel 11, i all hovedsak er innrettet mot små og mellomstore bedrifter.

9.7 HVORDAN MYNDIGHETENE BEDRE KAN IDENTIFISERE FORHOLD SOM ER AV BETYDNING FOR NÆRINGSUTVIKLING

En rekke forhold er av betydning for det spillerommet en bedrift har for sin verdiskaping. Enkelte av disse rammebetingelsene fastsettes direkte av norske myndigheter, andre rammebetingelser kan myndighetene i mindre grad, eller kun indirekte, påvirke. Offentlig sektor disponerer en betydelig del av samfunnets ressurser. Effektiv bruk av disse ressursene er viktig både fordi offentlig sektor er en viktig kunde og leverandør av varer og tjenester til næringslivet, og fordi effektiviteten i denne sektoren påvirker det generelle velferds- og kostnadsnivået. Samlet har myndighetenes adferd stor betydning for næringslivets utviklingsmuligheter.

Det hovedmålet som utvalget har fastsatt for næringspolitikken stiller krav om en bred næringspolitisk strategi, og omfatter tiltak som berører mange politikkområder, jf. *"Grunnlaget for næringspolitikken"* i kapittel 3. Det er viktig at myndighetene på nasjonalt, fylkeskommunalt og kommunalt nivå tar hensyn til næringsutviklingen ved utforming og gjennomføring av tiltak og virkemidler på ulike politikkområder, og ved den daglige samhandlingen med bedriftene. God informasjonstilgang og et høyt kunnskapsnivå om næringslivet, og om næringslivets rammebetingelser og utfordringer, er en forutsetning for at myndighetene skal kunne utforme og gjennomføre en målrettet og effektiv næringspolitikk.

Utvalget vil understreke at offentlig sektor bør styrke innsatsen på disse områdene. Det er også viktig at næringslivet på sin side bidrar aktivt med informasjon og

deltagelse der det er nødvendig. Utvalget vil særlig peke på tre områder som er av betydning:

– myndighetenes innhenting av informasjon fra ulike kilder
– myndighetenes organisering av forvaltningsoppgaver
– kommunikasjonen mellom næringslivet og myndighetene på sentralt og lokalt nivå

Myndighetene innhenter relevant informasjon for utforming og gjennomføring av næringspolitikken på flere måter. Gjennom forskning, eksterne utredninger og statistiske analyser kan myndighetene danne seg et bilde av utviklingen i næringslivet generelt, og i enkelte næringer og bransjer spesielt.

Videre kan myndighetene, ved bilaterale kontakter, ved deltagelse i internasjonale organisasjoner og gjennom Utenriksdepartementets uteapparat, tilegne seg nyttige kunnskaper om utviklingen i næringslivets rammebetingelser og om næringspolitikken i andre land.

Myndighetene organiserer sine forvaltningsoppgaver på flere nivåer. På departementsnivå er den politikken som utformes av til dels stor betydning for utviklingsmulighetene i norsk næringsliv. Utvalget vil særlig peke på de politikkområder som drøftes i kapittel 10. Arbeidet i flere av komiteene på Stortinget påvirker situasjonen i næringslivet, men spesielt har innstillinger fra Finanskomiteen, Energi- og miljøkomiteen og Næringskomiteen direkte betydning for bedriftene.

Det er behov for en bedre koordinering av beslutningene innenfor de ulike politikkområdene. Beslutningene bør ses i sammenheng med hverandre, og virkningene på verdiskapingen i næringslivet bør vurderes særskilt. Dette er en krevende oppgave. Regjeringen beslutter til enhver tid hvordan arbeidsdelingen mellom departementene bør være. *Utvalget vil likevel anbefale at Regjeringens næringspolitiske utvalg nettopp får i oppgave å tilse at den næringspolitiske innsatsen på ulike områder blir vurdert i en større sammenheng.* Dette vil blant annet bidra til at de ulike departementenes embetsverk får mulighet å vurdere næringslivets behov og muligheter innenfor alle de ulike saksfeltene som påvirker bedriftenes rammevilkår, og innarbeide slike vurderinger i forarbeidene til Regjeringens løpende beslutningsvirksomhet.

Stortinget bestemmer selv den mest hensiktsmessige komitestruktur for sitt arbeid. Utvalget vil imidlertid anbefale at politikken overfor energinæringene og andre næringer blir vurdert i nærmere sammenheng med hverandre. Miljøspørsmål bør være en del av disse vurderingene. Utvalget er derfor av den oppfatning at Stortinget bør drøfte om det kan være hensiktsmessig å slå Energi- og miljøkomiteen og Næringskomiteen sammen til en komite.

God kommunikasjon mellom næringslivet og myndighetene er viktig for å øke den gjensidige forståelsen, og er en forutsetning for en vellykket næringspolitikk. Kommunikasjonen mellom næringslivet og myndighetene skjer på en rekke forskjellige måter; gjennom mer eller mindre formelle kontaktsystemer, gjennom at arbeidstakere flytter mellom næringslivet og offentlig forvaltning, i forbindelse med utformingen av konkrete politiske tiltak, og ved den daglige samhandlingen mellom forvaltningen og næringslivet.

Et eksempel på et etablert kontaktsystem mellom myndighetene og næringslivet er Forum for verdiskaping, som Regjeringen etablerte i 1993. Formålet er å gi innspill til Regjeringens arbeid med næringspolitiske spørsmål. Forumet skal påvise og konkretisere muligheter og hindringer for verdiskaping, og på det grunnlag drøfte tiltak for å bedre næringslivets konkurranseevne.

I Forumet deltar representanter fra ulike departementer, næringslivet, arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene og forskningsinstitusjonene. Utvalget vil

understreke at denne form for kommunikasjon mellom næringslivet og myndighetene kan være viktig i arbeidet med å identifisere forhold som er av betydning for næringsutviklingen.

Til tross for at representasjonen i Forumet er jevnt fordelt med hensyn til næringer, bedriftsstørrelse og geografisk tilhørighet, er det i stor grad forhold på et overordnet nivå som fanges opp. For den enkelte bedrift kan det imidlertid være mer konkrete og spesielle forhold som oppleves som hindringer for næringsutviklingen. Dette kan gjerne være hindringer som først og fremst lokale myndigheter har muligheter for å forbedre. I planprosessen, og da særlig ved utforming av næringsplaner, har de fleste fylkeskommuner og kommuner kontakt med næringslivet. Hvordan kontakten er organisert varierer mellom de ulike fylkeskommuner og kommuner. Enkelte fylkeskommuner og kommuner har etablert et nært samarbeid med næringslivet. Andre har ingen systematisk oppfølging på dette området. Dette kan i noen grad ha sammenheng med næringslivets egen motivasjon for å komme med innspill til planene.

Utvalget vil peke på at regionale samarbeidsorganer etter samme modell som for eksempel Forum for verdiskaping, kan være et nyttig kontaktsystem mellom næringslivet og den lokale offentlige sektor. Utvalget mener at det bør legges vekt på spredning med hensyn til bransjetilhørighet og bedriftsstørrelse ved utvelgelse av representanter.

I tillegg til mer eller mindre formelle kontaktsystemer mellom offentlig og privat sektor, kan arbeidstakere som har erfaring fra begge sektorene bidra til å øke den gjensidige kunnskapen og forståelsen mellom dem. Det har imidlertid vært påpekt at mobiliteten mellom privat og offentlig sektor er lavere enn hva som er ønskelig. På bakgrunn av dette inngikk Arbeids- og administrasjonsdepartementet og NHO i 1991 en avtale om lederutveksling mellom offentlig forvaltning og næringslivet. Utvekslingen kunne både være ensidig og bilateral, og av varierende varighet. Interessen for å benytte ordningen var størst i offentlig forvaltning, men ble totalt sett lite benyttet.

Erfaringsmessig viser det seg at det kan være nødvendig med bedre organisering av denne formen for avtaler, for å fjerne hindringer som kan oppstå ved gjennomføringen av slike utvekslinger. På dette grunnlag anbefaler utvalget at myndighetene og næringslivet i fellesskap finner fram til løsninger som sikrer at denne formen for avtaler blir administrert og gjennomført på en mer hensiktsmessig måte.

Ved utforming av offentlige tiltak og lover og regler som er av betydning for næringsutvikling, er det viktig at næringslivet trekkes inn på et så tidlig tidspunkt som mulig. I de fleste tilfeller sendes forslag til politiske tiltak på høring før de vedtas. Høringsuttalelsene kommer imidlertid relativt sent inn i prosessen, ofte etter at et endelig forslag til utforming av tiltaket foreligger. Dette begrenser mulighetene til å påvirke og komme med innspill.

I enkelte sammenhenger har myndighetene benyttet åpne prosesser og samtaler med næringslivet og andre berørte parter i forkant av utformingen eller evalueringen av ulike tiltak. Et eksempel på dette er da Kommunal- og arbeidsdepartementet, før gjennomføringen av en evaluering av myndighetenes internkontroll i næringslivet innenfor helse, miljø og sikkerhet, arrangerte konferanser med deltagere fra blant annet næringslivet og partene i arbeidslivet. Hensikten var å diskutere erfaringene med internkontrollen, som grunnlag for å utarbeide bedre systemer. I andre sammenhenger trekkes representanter fra næringslivet med allerede ved starten av et utredningsarbeid. Utvalget vil peke på at begge disse arbeidsmåtene kan være hensiktsmessige for å fjerne eller unngå unødige hindringer for næringsutvikling. Utvalget anbefaler at slike arbeidsmåter benyttes i større grad enn i dag.

Ved gjennomføringen av næringspolitikken, og ved den daglige samhandlingen mellom myndighetene og næringslivet for øvrig, er det ellers viktig med en rask og fleksibel saksbehandling, og med konsekvensanalyser ved endringer eller innføring av nye tiltak. Disse viktige områdene blir nærmere drøftet i kapittel 10.11.

KAPITTEL 10

Områder av betydning for næringspolitikken

10.1 DEN GENERELLE ØKONOMISKE POLITIKKEN

En bedrifts konkurranseevne avgjøres i første omgang av dens egne kvaliteter og ferdigheter. Bedriftens rammebetingelser er imidlertid også viktige. Næringslivet tilpasser seg de rammebetingelsene som gjelder for de ulike bedrifters forretningsområde. Stadig flere rammevilkår avgjøres internasjonalt, men det er fortsatt viktig hva slags politikk norske myndigheter fører. Den generelle økonomiske politikken påvirker næringslivet på mange måter, blant annet gjennom budsjettpolitikken, rente- og valutapolitikken, skatte- og avgiftspolitikken og strukturpolitikken.

Formålet med en *økonomisk stabiliseringspolitikk* er å sikre en balansert makroøkonomisk utvikling, dvs. balanse i arbeidsmarkedet og i utenriksøkonomien, jevn økonomisk vekst og lav og jevn prisstigning. På 1950- og 1960-tallet var tiltroen til stabiliseringspolitikkens muligheter stor, og en lyktes også rimelig bra med å kombinere økonomisk vekst og høy sysselsetting med relativt lav inflasjon og stabil betalingsbalanse overfor utlandet.

I 1970-årene ble imidlertid stabiliseringsproblemene i norsk økonomi større, både på grunn av framveksten av petroleumssektoren og på grunn av større ustabilitet i internasjonal økonomi, jf. *"Næringsutvikling og næringspolitikk i vårt århundre"* i kap. 4. Tiltroen til finans- og pengepolitikkens evne til å finstyre økonomien ble svekket da mange land opplevde en kombinasjon av inflasjon, høy arbeidsledighet og underskudd i utenriksøkonomien. Det viste seg at en tradisjonell etterspørselsregulerende politikk ikke var tilstrekkelig til å rette opp disse ubalansene, som i stor grad oppsto på tilbudssiden i økonomien, for eksempel i form av oljeprissjokkene. Usikkerheten knyttet til økonomisk-politiske tiltak ble også større enn før som følge av sammenbruddet av Bretton Woods-systemet med faste valutakurser tidlig på 1970-tallet.

I løpet av 1980-årene skjedde det i mange land en strategiendring i den økonomiske politikken i markedsøkonomisk retning, der en gikk vekk fra å finstyre økonomien med finans- og pengepolitikk. Det ble lagt mer vekt på å innrette finans- og pengepolitikken mot mellomlangsiktige mål, blant annet for å bidra til større forutsigbarhet og mer stabile rammebetingelser for privat sektor. Samtidig ble *strukturpolitikkens* rolle styrket blant annet gjennom tiltak for å effektivisere innsatsfaktor- og produktmarkedene. I løpet av 1980-årene ble valuta- og kredittrestriksjoner opphevet i de fleste OECD-land, og internasjonale kapitalbevegelser ble liberalisert. Det ble også gjennomført omfattende skattereformer i mange land.

I Norge bidro fordelen av høye oljeinntekter til at endringene kom i gang noe senere enn i andre OECD-land. Omleggingen har blant annet ført til en deregulering av finansmarkedene, skattereformen og en deregulering av kraftmarkedet.

I dag er stabil valutakurs det operative målet for *penge- og valutapolitikken* i Norge. Samtidig heter det i Nasjonalbudsjettet 1996 at pengepolitikken bør bidra til å sikre en fortsatt lav prisstigning og en stabil økonomisk utvikling innenfor de rammene valutaforskriften setter for utformingen av pengepolitikken.

Over tid vil det ikke være mulig å holde en stabil valutakurs i forhold til europeiske valutaer uten at inflasjonen i Norge holdes på linje med pris- og kostnadsveksten i europeiske land. Samtidig er det vanskelig for et lite land med åpen økonomi, over tid å holde stabil og lav inflasjon uten stor grad av stabilitet i valutakursen. Høy inflasjon og ustabile valutaforhold kan skape store ubalanser i økonomien.

Videre kan svingninger i valutakursen i seg selv gjøre en valuta mer attraktiv for spekulasjon, noe som kan gjøre valutakurssvingningene selvforsterkende, med de effekter dette får, spesielt for norske bedrifter som handler med utlandet. Utvalget vil understreke den store betydningen det har for næringslivet av at det føres en økonomisk politikk som gir tiltro til norsk økonomi, slik at det er mulig å opprettholde stabile forhold i valutamarkedet og unngå risiko knyttet til kronen som slår ut i et unødig høyt rentenivå.

Når penge- og valutapolitikken i hovedsak styres ut fra hensynet til en stabil valutakurs, betyr det at den makroøkonomiske stabiliseringspolitikken i stor grad overlates til *finanspolitikken* . I Norge blir da også finanspolitikken brukt aktivt. Sammenlignet med mange andre OECD-land står Norge i den særegne stillingen at staten ikke forventer finansielle problemer på kort og mellomlang sikt. Usikkerheten er imidlertid større enn i mange andre land på grunn av vår avhengighet av oljeinntektene. På lengre sikt står vi overfor to utviklingstrekk som vil kunne inntreffe omtrent samtidig.

– Som følge av en økende andel eldre i befolkningen og utbyggingen av Folketrygden, vil utbetalingen til alderspensjoner øke betydelig, spesielt etter 2010.
– Inntektene fra petroleumsvirksomheten ventes å falle et stykke inn i det neste århundre.

Disse langsiktige utfordringene innebærer at staten har behov for å bygge opp store finansielle reserver de nærmeste årene. Det at staten på kort sikt får en sterk økning i inntektene fra petroleumsvirksomheten, vil kunne gjøre det fristende med betydelige økninger i de offentlige utgiftene på ulike områder, samtidig som en legger seg på et privat og offentlig forbruksnivå som det vil være enda vanskeligere å forsvare når oljeinntektene reduseres. Dette ville i så fall innebære at vi forsømmer muligheten til å bygge opp reserver for å møte de langsiktige utfordringene vi står overfor. Utvalget slutter derfor opp om Regjeringens strategi om å bygge opp en finansiell reserve i petroleumsfondet for å møte de store pensjons- og velferdsforpliktelsene utover i neste århundre.

Kontantstrømmen fra petroleumsvirksomheten til statskassen vil sannsynligvis være på sitt høyeste de nærmeste 10-15 årene. For å unngå uheldige langsiktige virkninger for næringslivet og for grunnlaget for sysselsettingen, er det vesentlig at økningen i statens oljeinntekter gjennom denne perioden plasseres i utlandet. Stortinget har besluttet at midlene skal forvaltes gjennom Statens Petroleumsfond. Avsetningen til petroleumsfondet for 1996 er i Revidert nasjonalbudsjett anslått til 24,9 mrd. kroner.

Statsforvaltningen hadde ved utgangen av 1995 netto fordringer på om lag 27 prosent av BNP, inklusive statens direkte økonomiske engasjement (SDØE) og fordringer i andre statseide selskaper og fond. Statsforvaltningens nettofordringer er anslått til å øke noe under 40 prosent av BNP ved årtusenskiftet.

Denne oppbyggingen av fordringer må imidlertid vurderes i sammenheng med statens langsiktige økonomiske forpliktelser. Staten vil fra ca. år 2010 og utover stå overfor en betydelig økning i utbetalingene av pensjoner, som en følge av veksten i antallet pensjonister og at flere oppnår tilleggspensjoner. Nåverdien av allerede opptjente tilleggspensjoner ut over særtillegget kan beregnes til mellom 500 og 750 mrd. 1996-kroner - eller om lag 50-75 prosent av BNP - ved diskonteringsrate på henholdsvis 7 og 4 prosent. Isolert sett betyr dette at statsforvaltningen allerede i dag står overfor en «tilleggspensjonsgjeld» som etter dagens regelverk overstiger netto fordringer med i størrelsesorden 23-50 prosent av BNP.

De nåværende retningslinjene for plassering av petroleumsfondet tar utgangspunkt i de retningslinjene som gjelder for valutareservene. Dette innebærer blant

annet at fondets midler skal plasseres slik at en ivaretar hensynet til den langsiktige bevaringen av fondets internasjonale kjøpekraft. Midlene skal plasseres i rentebærende fordringer med lav kredittrisiko, i hovedsak obligasjoner og andre instrumenter utstedt av nasjonalstater, foretak med statsgaranti eller internasjonale organisasjoner. Det er ikke adgang til å investere i aksjer eller andre former for egenkapital.

Retningslinjene for forvaltningen av fondet skal vurderes i Langtidsprogrammet 1998-2001. Utvalget vil vise at det i omtalen av den langsiktige plasseringstrategien for fondet, blant annet i Revidert nasjonalbudsjett 1996, er pekt på at når fondet har nådd en viss størrelse, vil det «være naturlig å plassere fondet ut fra langsiktige hensyn til høy avkastning og bevaring av internasjonal kjøpekraft».

Det er en sentral oppgave å sikre oppbyggingen av petroleumsfondet med sikte på å dekke opp mest mulig av de fremtidige utgiftene til Folketrygden. Dette forutsetter *både* at veksten i de offentlige utgifter ikke blir større enn forutsatt *og* at avkastningene av fondets midler blir best mulig. Når fondet får en viss størrelse, vil det være naturlig å vurdere å plassere en del av fondets portefølje i egenkapitalinstrumenter, ut fra hensyn både til risiko og til avkastning.

Hensynet til langsiktig stabilitet i økonomien tilsier som nevnt at fondsmidlene plasseres utenfor Norge. I tillegg er det nødvendig å plassere midlene i utlandet for å redusere den betydelige risiko norsk økonomi samlet sett står overfor med hensyn til endringer i oljeprisen. Fremtidige fall i oljeinntektene - og eventuelt i andre valutainntekter - kan ikke fullt ut motvirkes med plasseringer innenlands, fordi avkastningen av de fleste plasseringer i Norge blant annet vil avhenge av det samlede inntektsnivået for Norge som nasjon. Eksempelvis vil de fleste norske bedrifter ha leveranser til eller fra hjemmemarkedet, der prisene og lønnsomheten avhenger av lønnsnivået i Norge og norske husholdningers og bedrifters inntekter. Alle disse faktorene må på lang sikt antas å henge nokså nært sammen med nivået på oljeinntektene. Også offentlig etterspørsel, herunder statens utgifter, må antas å bli påvirket av et eventuelt betydelig prisfall på olje.

Eventuelle plasseringer av fondsmidler direkte i norske børsnoterte selskaper vil kunne påvirke den samlede verdien av Oslo Børs, uten at dette nødvendigvis ville ha noe realøkonomisk grunnlag. Plasseringer innenlands vil i så fall kunne føre til redusert avkastning av fondets midler, eventuelt også til at fondets plasseringer fortrenger alternative private investeringer i Norge. For å unngå risiko for at den samfunnsøkonomiske avkastningen av fondets midler skal bli lavere enn den avkastningen som bokføres for fondet, bør fondet avstå fra å investere i norske egenkapitalinstrumenter.

Utvalget vil peke på at den *generelle økonomiske politikken* i stor utstrekning fastlegger de generelle forutsetninger for lønnsomhet og konkurranseevne, og således har stor betydning for næringslivets rammebetingelser. En politikk som bidrar til jevn økonomisk vekst, god utenriksøkonomi og som unngår presstendenser i innsatsfaktor- og produktmarkeder, slik at pris- og kostnadsveksten blir lav, vil øke markedenes tillit til norsk økonomi, og derigjennom legge et godt grunnlag for en positiv utvikling i næringslivet.

En slik politikk kan bidra til en mer stabil økonomisk utvikling enn det vi opplevde i 1980-årene. Forventinger om fortsatt stabilitet i årene som kommer vil også gjøre det lettere for foretakene å planlegge og investere. Det vil bidra til å gjøre Norge mer *attraktivt som investeringsland* , både for norske og utenlandske investorer. Forutsigbarhet og stabilitet rundt lover og regler som berører næringslivet er viktig. For å tiltrekke investeringer til Norge må investorer føle trygghet for at rammebetingelser knyttet til skattlegging av overskudd og utbytte, og til avgiftspolitikken, er stabile og forutsigbare.

Økt internasjonal samhandel og økonomisk integrasjon stiller dessuten nye krav til internasjonalt samarbeid. For et lite land som Norge er det viktig med internasjonalt samarbeid som gir oversiktlige og stabile rammebetingelser, slik at næringslivet unngår å oppleve at både våre egne og andre lands regler plutselig endrer vilkårene for utenrikshandel.

10.2 KOMPETANSE- OG FORSKNINGSPOLITIKK

En viktig utfordring for norsk næringsliv er å styrke evnen til omstilling. Dette henger sammen med evnen til innovasjon, det vil si evnen til forandring og fornyelse. Innovasjon omfatter introduksjon av nye eller endrede produkter og tjenester, etablering av nye metoder for produksjon og distribusjon, og forbedringer i ledelse, organisasjon, og i medarbeidernes kompetanse [102] [1]. Omfanget av innovasjon i norsk næringsliv er beskrevet i *"Situasjonen i norsk økonomi og næringsliv"* i kapittel 6.5. Utvalget har merket seg at innovasjonsaktivitetene varierer sterkt mellom bransjer og mellom bedrifter.

En rekke faktorer påvirker innovasjonstakten. Disse faktorene kan sammenfattes i begrepet innovasjonssystemet. Innovasjonssystemet omfatter blant annet områder som forskning og utvikling, menneskelige ressurser og organisering av disse, kapitaltilgang, skattesystemet, lover og regler og patentsystemer, standardisering og sertifisering. Det er samspillet mellom disse faktorene som er avgjørende for utvikling og realisering av innovasjoner. De ulike elementene i innovasjonssystemet har ulik betydning for den enkelte bedrift.

Bedriftenes kompetansebase og entreprenørenes kompetanse står sentralt i innovasjonsprosessen. Samfunnets og den enkeltes holdninger til entreprenørskap og nyskaping, og kunnskaper, evner og ferdigheter til å foreta innovasjoner på ulike områder, er av sentral betydning for å oppnå et omstillingsdyktig næringsliv. Bedriftenes arbeid med kompetanseheving og myndighetenes kompetansepolitikk blir dermed av stor betydning for innovasjonsaktiviteten og konkurranseevnen i næringslivet. Forskning er viktig for å kunne øke kunnskapsbasen, og for å kunne bruke kunnskapen til å finne *nye* anvendelser. Dette omfatter både næringslivets forskning og den offentlige forskningsinnsatsen på en rekke ulike områder som for eksempel teknologi, organisasjonssystemer, markeder og miljø.

Det er dermed en nær sammenheng mellom FoU og kompetanseheving generelt, og omstillingsevnen og verdiskapingen i næringslivet. Samordning av innsatsen rettet mot forskning og kompetanse er viktig for å få til en god kunnskapsflyt. Ulike former for samarbeidsrelasjoner og mobilitet mellom utdannings- og forskningsmiljø og næringsliv, står sentralt i denne sammenheng.

I kapittel 10.2.1 diskuteres utdanningspolitikken og andre politikkområder som er rettet mot kompetanseheving, sammenfattet i begrepet kompetansepolitikken. I kapittel 10.2.2 drøftes forskningspolitikken generelt. Næringsrettet forskning og teknologioverføring drøftes i kapittel 11.3.

10.2.1 Kompetansepolitikk

Samfunnet og næringslivet er preget av endringer som stiller høye krav til kompetanse. Med dette menes ikke nødvendigvis krav til høy formell utdanning, men at den enkelte har god kompetanse og høy mestringsevne innenfor sitt arbeids- og ansvarsområde. Kompetanse som er tilpasset arbeids- og næringslivets behov er en forutsetning for økt konkurranseevne, verdiskaping, og høy sysselsetting, jf.

102.OECD (1994): «Job Gains and Job Losses in Firms», OECD Employment Outlook, July 1994.

"Utfordringer for samfunn og næringsliv" i kapittel 8. Omstillingstakten i næringslivet og samfunnet for øvrig fører til at den enkelte vil ha et utdanningsbehov gjennom hele yrkeslivet.

Fokus på betydningen av kompetanse for verdiskapingen i samfunnet er ikke et nytt fenomen. Et tilbakevendende problem er imidlertid at det er vanskelig å anslå sammenhengen mellom investeringer i kompetanse og effekten på verdiskapingen. Dette er viktig kunnskap for å kunne anvende kompetanseressursene effektivt både i privat og i offentlig sektor. Utvalget ser det derfor som positivt at det er opprettet et forskningsprogram for utdanning, kompetanse og verdiskaping i regi av Norges forskningsråd, og at andre forskningsprogrammer også vil ta opp problemstillinger knyttet til kompetanse i næringslivet. Det er viktig at det blir en god koordinering mellom de ulike forskningsprogrammene for å sikre at en oppnår synergieffekter, og at sentrale forskningsområder dekkes.

I dette kapitlet pekes det innledningsvis på sentrale trekk i utdanningspolitikken. Deretter drøftes behovet for en styrking av den løpende kontakten mellom utdanningssystemet og næringslivet. Hovedvekten er lagt på fagutdanningen og høyere utdanning. Til slutt diskuteres spørsmål knyttet til etter- og videreutdanning som en del av kompetanseutviklingen i arbeids- og næringslivet.

Generelle betraktninger om utdanningssystemet

Den enkeltes kompetanse tilegnes gjennom praktiske erfaringer i arbeidslivet, gjennom undervisning og studier ved grunnskolene og videregående skoler, universiteter, høgskoler, og gjennom forskning. Et viktig grunnlag for den enkeltes kompetanse legges i skolesystemet. Kvaliteten på utdanningssystemet og utformingen av helheten i utdanningspolitikken har derfor stor betydning for næringslivets tilgang på kompetanse.

I løpet av de siste årene har Stortinget vedtatt en rekke reformer og endringer i utdanningssystemet. Reformen i videregående skole ble gjennomført i 1994 (Reform 94). Utvalget ser positivt på denne reformen, og vil understreke de sentrale forutsetningene om forpliktende samarbeid mellom skole og næringsliv. I 1996 trådte en ny felles lov om universiteter og høgskoler i kraft. I 1997 vil en reform i grunnskolen bli gjennomført. Reformene og endringene har til dels omfattende virkninger på en rekke områder i utdanningssystemet. Utvalget ønsker å understreke betydningen av en tett oppfølging og evaluering av reformene for å unngå utilsiktede konsekvenser, og for å sikre at målene nås. Når det gjelder Reform 94 og fagutdanningen drøftes dette nærmere under.

Boks 10.1 Noen begrepsavklaringer [1]

- Førstegangsutdanning er den første sammenhengende grunnutdanning en person tar, uavhengig av utdanningens lengde.
- Grunnutdanning i en voksenopplæringssammenheng er opplæring for voksne på grunnskolens, videregående opplærings og høyere utdannings område, og annen grunnleggende opplæring, for eksempel norskopplæring for voksne fremmedspråklige.
- Etter- og videreutdanning er opplæring utover grunnutdanning. Etterutdanning brukes gjerne som betegnelse på oppdatering av kunnskaper innenfor eksisterende utdanningsnivå og stilling. Videreutdanning brukes om utdanning utover grunnutdanning, i betydning av å heve den reelle og formelle kompetanse.

– Kompetanseheving og -utvikling innebærer en oppjustering av en persons kunnskaper og ferdigheter, eller en bedrifts samlede kompetansebase, og omfatter alle former for forskning, utdanning, kurs og praktisk læring i arbeidslivet.
– Livslang læring omfatter all læring som skjer gjennom hele livet i de ulike livssituasjoner. Begrepet omfatter dermed all opplæring fra grunnskolen til høyere utdanning og voksenopplæring.

[1] Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.

Utvalget ønsker også fremheve verdien av deltagelse i de ulike utdanningsprogrammene som har kommet i stand som følge av blant annet EØS-avtalen, jf. omtale i *"Internasjonale avtaler og utviklingstrekk i sentrale markedsområder. konsekvenser for norsk næringsliv og næringspolitikk"* i kapittel 7.1. Denne deltagelsen kan bidra til verdifull kunnskapsutveksling, og gi elevene og studentene gode språkkunnskaper og innsikt i andre lands kulturer. Dette er kunnskaper som er viktige og berikende både for den enkelte, for samfunnet og for næringslivet. *Utvalget mener at internasjonalt utdanningssamarbeid bør få høy prioritet i utdanningspolitikken.*

Samspillet mellom utdanningssystemet og næringslivet

De siste årene har det vært en økende interesse internasjonalt for samspillet mellom utdanning og arbeidsliv. EU har blant annet lansert året 1996 som «Europeisk år for livslang læring». I tillegg har EU-Kommisjonen lagt fram en hvitbok «Undervisning og læring» [103] [2], der det blant annet pekes på at utdanningssystemet og næringslivet utfyller hverandre gjensidig som læringsarenaer, og bør samarbeide nærmere. Betydningen av kontakt mellom utdanningssektoren og arbeids- og næringslivet har jevnlig vært gjenstand for fokus i norsk utdanningspolitikk. Temaet ble blant annet drøftet i St. meld. nr. 45 (1980-81) «Utdanning og arbeid».

Utvalget mener at det er viktig at samarbeidet mellom næringslivet og utdanningssektoren styrkes for å

– øke kunnskapsnivået om næringslivet i utdanningssystemet
– redusere misforhold mellom tilbud av og etterspørsel etter lærlingplasser
– sikre at utdanningenes faglige innhold i større grad utformes i forhold til utviklingstendenser og forventet etterspørsel i nærings- og samfunnslivet
– endre holdninger hos næringslivsledere når det gjelder ansettelse av personer med høyere utdanning
– øke interessen for og kunnskapen om etablering av egen virksomhet

Det finnes flere eksempler på tiltak som benyttes for å bedre forståelsen og samspillet mellom utdanningssystemet og næringslivet i grunn- og videregående skole. Eksempler er elevbedrifter, praksis for lærere i arbeidslivet for øvrig, og ulike typer prosjektarbeid på regionalt nivå og i regi av bransjeorganisasjoner. Etter utvalgets vurdering er det imidlertid nødvendig med en helhetlig innsats, forankret i utdanningspolitikken, for å bedre kontakten mellom grunn- og videregående skole og næringslivet. Et viktig moment i denne forbindelse er å innarbeide kunnskap om næringsutviklingen i Norge og næringslivets betydning for samfunnet når fagplanene i lærerutdanningene evalueres. Videre bør dette innarbeides i undervisningen i

103.European Commission (1995): «Green Paper om Innovation». Brussel.

skolene. Lærerne bør også gis systematisk etter- og videreutdanning innenfor dette området.

Utvalget vil peke på at det innenfor enkelte fagområder og fylker synes å være dårlig tilpasning mellom tilbudet av og etterspørselen etter lærlingplasser. Dette er en utfordring for næringslivet, utdanningsmyndighetene og den enkelte elev. Utvalget vil særlig peke på at bedriftene må ta et større opplæringsansvar.

God kontakt mellom bedrifter, bransjeorganisasjoner, utdanningsmyndigheter og elever i forkant av elevinntaket er en forutsetning for god koordinering. Utdanningsmyndighetene må informere om de muligheter som finnes i lærlingsystemet. Dette er særlig viktig i forhold til mindre bedrifter. Næringslivet har på sin side ansvar for å informere om hvilke forventninger de har til utviklingen i bransjene, og hvilket lærlingbehov de forventer innenfor ulike fag. Utdanningsmyndighetene og næringslivet har sammen ansvar for å formidle dette til elevene, slik at man i størst mulig grad unngår misforhold mellom etterspørsel etter og tilbud av elev- og lærlingplasser. *Utvalget mener det er viktig at tilbudet av lærlingplasser står sentralt ved tilpasning av skoletilbudet innenfor de enkelte fagområder. Et best mulig samsvar mellom tilbudet av lærlingplasser og skoletilbudet vil være tjenlig både for den enkelte elev, næringslivet og skolene.*

Det er til dels store variasjoner mellom fylkene når det gjelder tiltak for å bedre samsvaret mellom tilbudet av og etterspørselen etter lærlingplasser. Utvalget foreslår at det på basis av erfaringer fra fylker der fagopplæringssystemet fungerer bra, utarbeides konkrete forslag til hvordan systemet generelt bør organiseres i fylkene. Utvalget vil imidlertid understreke at det til tross for slike tiltak kan oppstå misforhold. Kirke-, utdannings,- og forskningsdepartementet utvikler årlige oversikter på tvers av fylkesgrensene som gir samlet informasjon om opplæringsplassene i de videregående skolene og lærlingplasser i bedriftene. Det er viktig at departementet spiller en aktiv rolle for å bidra til fylkeskommunene samarbeider bedre på dette området.

Utvalget viser til at det formelle kompetansenivået i deler av næringslivet er lavt i forhold til utdanningsnivået i Norge generelt, jf. *"Situasjonen i norsk økonomi og næringsliv"* i kapittel 6.4. Dette gjelder særlig i mindre bedrifter. Tradisjoner og manglende forståelse for betydningen av formell kompetanse i mange bedrifter bidrar blant annet til at de i liten grad søker etter og ansetter personer med høyere utdanning. Det er kjent at mange ofte ansetter personer med tilsvarende bakgrunn som en selv. Det kan også være slik at høgskoler og universiteter i for liten grad tilbyr utdanning som er tilpasset næringslivets behov.

En viktig side ved universitetenes og høgskolenes arbeid er å bidra til at befolkningens evner og anlegg blir utviklet på en måte som ivaretar det enkelte individs interesser, og imøtekommer samfunnets behov for høyt utdannet arbeidskraft. Høy kvalitet på forskningen, og gode vilkår ved lærestedene til å utvikle og formidle ny kunnskap, er andre viktige sider. Utvalget mener at økt samspill og kontakt mellom høgskoler og universiteter og næringslivet er viktig, og at dette kan føre til at flere studenter blir ansatt i næringslivet. Når det gjelder kontakt mellom universiteter og høgskoler og næringslivet for å bidra til økt formidling og implementering av forskningsresultater blir dette drøftet i kapittel 11.3.1.

Norges desentraliserte system for høyere utdanning gir gode muligheter for å knytte forbindelser mellom næringslivet og høgskolene i distriktene. Samarbeidsringer, oppdragsforskning og offentlig initierte modeller for forskningssamarbeid og utveksling er viktige virkemidler i en slik prosess.

Innovasjonsutvalget anbefalte i sin rapport flere tiltak for å skape en tettere kobling mellom næringslivet og universitetene og høgskolene:

– Næringslivserfaring tas med som et kriterium ved tilsetting i vitenskapelige stil-

linger.
- Det legges opp til økt bruk av professor II-stillinger.
- Det etableres faglig rådgivende organ med næringslivsrepresentasjon ved instituttene på universitetene.

Dette utvalget har merket seg disse forslagene, og mener at de bør vurderes nærmere. Utvalget vil også peke på at økt bruk av gjesteforelesere fra arbeids- og næringslivet på universiteter og høgskoler kan bidra til å øke studentenes innsikt i og forståelse for næringslivet, og de utfordringer som en står overfor.

Boks 10.2 Høyere utdanning

- Systemet for høyere utdanning i Norge omfatter:
  - 4 universiteter
  - 6 vitenskapelige høgskoler
  - 26 statlige høgskoler
  - 23 private høgskoler

- Alle universiteter og høgskoler (med unntak av enkelte private) blir drevet av staten, men institusjonene har stort faglig og forvaltningsmessig selvstyre.
- For å sikre samarbeid og arbeidsdeling skal alle universiteter og høgskoler samles i et nettverk, Norgesnettet, for høyere utdanning og forskning. Gjennom Norgesnettet skal det legges opp mønster for samarbeid og arbeidsdeling som kan danne grunnlag for beslutninger om etablering av nye tilbud, og utbygging eller nedbygging av studiekapasitet. Målet er å skape et bredere tilbud til studentene og gjøre det lettere å skifte studiested.
- Fra 1996 er det iverksatt en ny felles lov om universiteter og høgskoler. Loven skal blant annet bidra til å befeste og utvikle Norgesnettet.

Småbedriftsutvalget [104] [3] har foreslått at det etableres et prøveprosjekt med en praksisordning i små bedrifter for personer med høyere utdanning. Ordningen skal gi små bedrifter tilbud om støtte fra myndighetene til å ansette en person som kan bidra til kompetanseheving i bedriften. Bedriften må på sin side forplikte seg til å legge til rette for den nødvendige opplæring og oppfølging av andre ansatte. Målgruppen vil være bedrifter med lavt formelt kompetansenivå, uten andre ansatte med samme bakgrunn. Kandidaten kan utplasseres i bedriften i inntil ett år med lønnstilskudd fra det offentlige.

Utvalget støtter dette forslaget fra Småbedriftsutvalget. Ordningen kan både bidra til å styrke innovasjonssystemet gjennom å heve det formelle kompetansenivået i bedriftene, og bidra til økt kunnskapsflyt mellom næringslivet og utdannings- og forskningssystemet. Ordningen bør imidlertid omfatte alle bedrifter som tilfredsstiller kriteriene over, uavhengig av bedriftsstørrelse. Tiltaket bør ha et omfang på om lag 300 kandidater pr. år de første 5 årene, og deretter evalueres. (Jf. forslag om evalueringer i kapittel 11.2.)

104.Europakommisjonen (1996):« Teaching and Learning. Towards the Learning Society». White Paper. The European Commission, Directorate - General for Education, Training and Youth, and Directorate - General for Employment, Industrial Relations and Social Affairs. Brussel.

Kompetanseutvikling i næringslivet. Etter- og videreutdanning

Den viktigste formen for kompetanseutvikling i næringslivet skjer i forbindelse med den enkeltes arbeid. I tillegg er næringslivets investeringer i kompetanseutvikling omfattende, jf. *"Situasjonen i norsk økonomi og næringsliv"* i kapittel 6.4. Investeringene er hovedsakelig av bedriftsintern karakter, rettet mot den enkelte bedrifts spesifikke behov. Omfanget av kompetanseutvikling varierer mellom bransjer og bedrifter, avhengig av faktorer som bedriftsstørrelse og utdanningsnivå i bedriftene.

Behovet for livslang læring for den enkelte og kontinuerlig kompetanseheving i næringslivet tillegges stadig større vekt. Disse spørsmålene har vært drøftet i flere offentlige utredninger, deriblant NOU 1986:23 «Livslang læring» og NOU 1992:26 «En nasjonal strategi for økt sysselsetting i 1990-årene». I den første utredningen drøftes spørsmål om videre utbygging av retten til livslang læring for alle. I den sistnevnte vurderes blant annet utdanningens betydning for den enkeltes sysselsettingsmuligheter.

Spørsmålene som ble drøftet i de nevnte offentlige utredningene er sentrale. På bakgrunn av utvalgets mandat legger imidlertid dette utvalget hovedvekt på betydningen av kompetanseutvikling i næringslivet ved bruk av etter- og videreutdanning for å bidra til omstillingsevne og innovasjon. Dette er viktig for å sikre at landets menneskelige ressurser i størst mulig grad er tilpasset de utfordringer samfunns- og næringslivet antas å stå overfor.

Spørsmål knyttet til etter- og videreutdanning og kompetanseheving står sentralt i samarbeidet mellom partene i arbeidslivet, og var et viktig element i tariffoppgjørene i 1996. Utvalget har også merket seg at Stortinget har bedt Regjeringen om å legge fram en stortingsmelding om en livslang læringsreform [105] [4]. Målet med stortingsmeldingen bør i følge Stortinget være å legge grunnlag for en nasjonal handlingsplan for etter- og videreutdanning og voksenopplæring. Regjeringen er blant annet bedt om å vurdere om det skal knyttes individuelle rettigheter til reformen, partene i arbeidslivets rolle, tilrettelegging av utdanningsinstitusjonene, og modeller for finansiering av en eventuell reform.

Utvalget mener at tiden er inne for å gi spørsmål knyttet til etter- og videreutdanning en grundig behandling, og mener at særlig følgende momenter må legges til grunn for en eventuell reform:

- reformen bør være forankret i arbeids- og næringslivets eksisterende og forventede kompetansebehov
- den bør bygge på den innsatsen som allerede gjøres fra bedriftenes, arbeidstakernes og fra myndighetenes side
- det bør være en klar ansvarsdeling mellom bedrifter, ansatte og myndigheter
- det bør tilrettelegges for at kunnskaper og ferdigheter ervervet gjennom arbeid skal kunne dokumenteres.

Det er etter utvalgets oppfatning avgjørende at en reform for etter- og videreutdanning er forankret i arbeids- og næringslivets behov. I vurderingene av rettigheter knyttet til en livslang læringsreform må det stå sentralt at ordningen skal bidra til økt verdiskaping. Uheldige konsekvenser av praktisk og økonomisk betydning for næringslivet må unngås. Dette er spesielt viktig for små bedrifter. En generell lovfestet rett til etter- og videreutdanning som bidrar til å dekke nærings- og samfunnslivets framtidige behov for kompetanse i egen virksomhet vil ha positiv effekt på verdiskapingen. Det må imidlertid tas med i betraktningen at det blant annet kan

105. Småbedriftsutvalgets rapport (1996). Rapport fra et utvalg oppnevnt av Nærings- og energidepartementet.

oppstå uheldige konsekvenser for arbeidsmarkedet. Innenfor enkelte yrkesgrupper og innenfor enkelte geografiske områder er arbeidsmarkedet i Norge i dag tidvis stramt. En generell lovfestet rett til etterutdanning kan forsterke dette hvis det fører til problemer med å skaffe kvalifiserte vikarer.

En reform for etter- og videreutdanning som er forankret i arbeids- og næringslivets behov vil bidra til samsvar mellom det som læres og det som arbeidet krever og vil kreve. Det vil både øke den enkelte arbeidstakers motivasjon for deltagelse i opplæringen, og sannsynligheten for at arbeidstakerens nyervervede kompetanse faktisk kommer til anvendelse i bedriftene.

Dette forutsetter at bedriftene blir mer bevisste i sine vurderinger av kompetansebehovene. Det er en lederutfordring å legge til rette slik at den enkelte arbeidstaker oppmuntres til egenutvikling. Det er også nødvendig med bedre metoder for målretting av kompetansetiltak. Et viktig element i dette arbeidet er å utvikle bedriftenes og bransjenes evne til å kartlegge framtidige kompetansebehov, basert på bedriftenes strategier. Særlig kan de mindre bedriftene ha begrensede ressurser eller kompetanse til å gjennomføre slikt utviklingsarbeid. Gode metoder på dette området vil være et viktig grunnlag for bedriftenes investeringer i kompetanseutvikling. Det vil også være et viktig grunnlag for kontakt og samarbeid med offentlige utdanningsinstitusjoner og andre tilbydere av kompetansetjenester.

Det er et viktig prinsipp at den enkelte bedrift og arbeidstaker har hovedansvaret for at de ansatte og bedriften besitter den nødvendige kompetanse. Dette kommer blant annet til uttrykk i Hovedavtalen mellom LO og NHO, kap. 16. Her slås det fast at det er bedriftens oppgave, i samarbeid med de ansatte, å foreta en kartlegging av kompetansebehov og initiere eventuelle tiltak. Bedriftene har i utgangspunktet ansvar for å dekke kostnadene til etter- og videreutdanning. Den enkelte arbeidstaker har på sin side ansvar for å utvikle og vedlikeholde egen kompetanse. Ansvaret for at et eventuelt kompetansegap blir tilfredsstillende dekket er dermed i utgangspunktet et delt ansvar mellom arbeidstager og arbeidsgiver. Dette er et viktig prinsipp for i størst mulig grad å sikre et riktig omfang og en riktig innretning av kompetansehevingstiltakene.

Det offentliges innsats rettet mot kompetanseheving i arbeidslivet bør ikke erstatte bedriftenes og arbeidstakerenes fellesansvar. Næringslivets investeringer i kompetanseheving kan imidlertid være lavere enn hva som anses som samfunnsøkonomisk lønnsomt. Kompetanseheving, særlig på områder som ikke er bedriftsspesifikke, bidrar til at arbeidstakerne styrker sin stilling på arbeidsmarkedet og kan søke seg over til andre bedrifter. Dette kan igjen føre til at den enkelte bedrift ikke ønsker å investere i kompetansehevingstiltak, av frykt for å miste medarbeidere. Dette kan særlig være et problem for mindre bedrifter. Den enkelte arbeidstaker kan ha lav motivasjon for å delta i kompetansehevende tiltak hvis det er usikkerhet knyttet til hva en får igjen i form av lønn eller mer interessante arbeidsoppgaver. Disse og andre hensyn nødvendiggjør offentlig deltagelse i arbeidet med å øke satsingen på kompetanseutvikling fra dagens nivå.

Boks 10.3 Utdanningsinstitusjonenes tilbud av kompetansetjenester

Ressurssentrene

I videregående skoler foregår etter- og videreutdanningen i økende grad gjennom ressurssentre. Formålet med ressursentrene er blant annet å finne fram til samarbeidsformer mellom videregående skole og lokalt arbeidsliv, som kan bidra til bedre ressursutnytting og kompetanseheving i skolen og i lokalsamfunnet. Ressurs-

sentervirksomheten ble innledet som et prosjekt i 1989. Våren 1995 ble det registrert i alt 232 videregående skoler som på kommersiell basis selger kurs og andre tjenester til arbeids- og næringslivet. Omsetningen i ressurssentrene var trolig mellom 350 og 400 mill. kr i 1994 [1]. Det meste av omsetningen gjelder salg av kurs, og de fleste av kursene gir formell kompetanse. Noe under en tredjedel av omsetningen er salg av kurs til næringslivet, mens resten i hovedsak er salg av kurs til Arbeidsmarkedsetaten.

Universiteter og høgskoler

Universiteter og høgskoler tilbyr oppdragsundervisning. Dette omfatter forskning, utvikling, utredninger og undervisning, og retter seg både mot privat og offentlig sektor. I lov om universiteter og høgskoler av 12. mai 1995 slås det fast at institusjonene har ansvar for å gi eller organisere tilbud om etter- og videreutdanning innen sine fagområder. Etter- og videreutdanningskurs i regi av universiteter og høgskoler er av varierende lengde og omfatter mange fagfelt. Universitetene og en rekke av de statlige høgskolene har opprettet administrative enheter for å drive etter- og videreutdanningsvirksomheten.

Studieforbund og fjernundervisningsinstitusjoner

Studieforbundene og fjernundervisningsinstitusjonene er etablert med utgangspunkt i lov om voksenopplæring. Loven har som formål å minske utdanningskløften mellom generasjonene, og gi voksne reellt like muligheter til å delta i opplæring som er tilpasset deres interesser og forutsetninger. Deltagelse i disse institusjonenes opplæringstiltak delfinansieres av det offentlige.Enkelte av de større studieforbundene og fjernundervisningsinstitusjonene er også aktive i oppdragsmarkedet og selger kurs til næringslivet. Flere av fjernundervisningsinstitusjonene gir direkte bransjerettet undervisning.

[1] Nordhaug O. og Gooderham P. (1996) :«Kompetanseheving i næringslivet». SNF-Bergen

---

Boks 10.4 Arbeidsmarkedstiltak

Arbeidsmarkedstiltakene kan deles inn i tre hovedgrupper: sysselsettingstiltak, formidlingstiltak og opplæringstiltak. Det er etablert i alt seks opplæringstiltak i regi av Arbeidsmarkedsetaten [1]. Av disse er det særlig Arbeidsmarkedsopplæring (AMO), Bedriftsintern opplæring (BIO) og Vikarplass for arbeidsledige som er relevante i forhold til kompetanseheving i næringslivet.Formålet med AMO er å kvalifisere arbeidsledige til ordinært arbeid, og å redusere mistilpasningen mellom arbeidslivets behov for og arbeidssøkerens tilbud av kompetanse. AMO kan tilbys arbeidsledige og personer i en usikker sysselsettingssituasjon. AMO skal ikke konkurrere med ordinært utdanningstilbud, men motivere til videreutdanning i det ordinære utdanningssystemet. AMO-kursene utgjør 60 pst. av Arbeidsmarkedsetatens samlede kompetanseaktivitet, og nærmere 60 pst. av kursene fører fram til formell kompetanse i en eller annen form [2]. Om lag 61 000 personer deltok på AMO-kurs i 1995. Disse personenes deltagelse utgjorde i snitt ca. 18 000 månedsverk.BIO skal enten gjennom kompetanseheving av bedriftens arbeidstakere eller ved ansettelse av arbeidsledige, bidra til omstilling og rekruttering i bedrifter. Tilskudd til bedriftsintern opplæring gis som kompensasjon til bedriften for kostnader som påløper i opplæringsperioden. I 1995 omfattet tiltaket i snitt nærmere 1000 månedsverk. (Det føres ikke statistikk over antall personer som deltar i dette tiltaket.)Vikarplass for arbeidsledige tar sikte på å gi arbeidsledige praksis i offentlige eller private virksomheter i inntil 10 måneder, mens ansatte får permisjon til å ta utdanning, eller de frigjøres til innsats i prosjektvirksomhet. Tiltaket retter seg fortrinnsvis mot ledige

med relevant kompetanse og erfaringsbakgrunn. Arbeidsgivere får et fast tilskudd per utdanningsvikar i inntil 10 måneder. I 1995 deltok om lag 6200 personer denne ordningen. I snitt omfatter dette om lag 3100 månedsverk.

[1] St.prp.nr.1 (1995-96). Kommunal- og arbeidsdepartementet

[2] Bjørnåvold J. (1995): Sluttrapport for Los-i-Utdanningsprosjektene.

Boks 10.5 Næringsrettede virkemidler

Flere av de næringsrettede virkemidlene er rettet mot kompetanseheving i næringslivet, jf. *"Næringsrettet forskning, veiledning og rådgivning, teknologi- og kompetanseformidling og finansiering"* i kap. 11.3.De fleste av veiledningsinstitusjonene driver en eller annen form for kompetansehevingstiltak. De største er Bedriftenes rådgivningstjeneste (BRT) og Veiledningsinstituttet i Nord-Norge (VINN). Målgruppen er nyetablerere og små og mellomstore bedrifter.Hoveddelen av virksomheten i Teknologisk instiutt (TI) er også rettet mot kompetanseheving.En rekke av tiltakene og programmene i regi av SND og NFR vil i større eller mindre grad bidra til kompetanseheving i næringslivet. Programmene i regi av NFR er i hovedsak rettet mot å styrke kontakten mellom forskningsinstitusjoner og næringslivet, og bidra til kommersialisering av forskningsresultater. Eksempler på programmer er TEFT og RUSH. Programmene under SND er i hovedsak rettet mot å bidra til økt verdiskaping og lønnsomhet, eksempler er Nettverksprogrammet og FRAM.

Myndighetenes bidrag til kompetanseheving i næringslivet er allerede i dag omfattende. Virkemidlene omfatter ulike former for tilbud av kompetansehevende tiltak og finansieringsordninger. Blant departementene er det særlig Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (jf. boks 10.2), Kommunal- og arbeidsdepartementet (jf. boks 10.3) og Nærings- og energidepartementet (jf. boks 10.4) som bevilger midler til tiltak som er av betydning. I tillegg gjennomføres tiltak i regi av kommuner og fylkeskommuner.

Etter utvalgets oppfatning er det også behov for en klar ansvarsdeling mellom ulike offentlige myndigheter når det gjelder spørsmål knyttet til etter- og videreutdanning. I dagens system er det en uklar grensedragning mellom de ulike delene av forvaltningen. Kompetansetilbudet framstår som fragmentert og uoversiktlig for kjøpere av disse tjenestene. For næringslivet, og spesielt for de mindre bedriftene, innebærer dette ekstra bruk av tid og ressurser for finne frem til relevante programmer og tiltak. For myndighetene kan mangel på koordinert innsats bidra til lite effektiv ressursbruk, problemer med evalueringer, og svak kobling til verdiskapingen i næringslivet. Før myndighetene eventuelt øker støtten på dette området synes det å være behov for å vurdere helheten i og eventuelt samordne den offentlige innsatsen rettet mot kompetanseheving i næringslivet. Dette gjelder både på nasjonalt og lokalt plan, mellom utdanningssektoren, næringsmyndighetene og arbeidsmarkedsetaten.

Utvalget vil særlig peke på behovet for en bedre koordinering av ulike offentlige tilskudds- og finansieringsordninger som er rettet mot kompetanseheving i næringslivet, blant annet enkelte av Arbeidsmarkedsetatens ordninger, Veiledningstjenesten, og ulike programmer i SND og NFR. Utvalget vil understreke betydningen av at alle tilskudds- og finansieringsordninger som er rettet mot kompetanseheving i næringslivet bør ha som målsetting å bidra til et omstillingsdyktig og lønnsomt næringsliv. Et kriterium for å motta tilskudd bør være at kompetansehevingstiltaket er forankret i bedriftens strategi og kompetanseplan.

På grunnlag av diskusjonen over anbefaler utvalget at det vurderes å tillegge SND et ansvar for tilskudds- og finansieringsordninger som er rettet mot kompetanseheving i næringslivet. I SND finnes det god kunnskap om næringslivet generelt, og muligheter til å vurdere bedriftenes kompetansebehov i forhold til øvrige utfordringer og utviklingsbehov. Det vil være nødvendig og viktig at SND i så fall samarbeider nært med blant annet utdanningssystemet og andre kompetansetilbydere, TI, NFR og Arbeidsmarkedsetaten i et slikt arbeid. TI bør vurderes som et mulig utøvende organ for slik kompetanseheving i næringslivet.

Dette forslaget må i så fall ses i sammenheng med utvalgets prinsipielle vurdering av at myndighetenes næringsrettede virkemidler generelt bør vris i retning av kompetansehevende tiltak og immaterielle investeringer.

En rekke offentlige utdanningsinstitusjoner, både i videregående skole og i høyere utdanning, tilbyr ulike former for kompetansehevingstiltak rettet mot næringslivet, jf. boks 10.3. Institusjonene besitter kunnskaper som er relevante for næringslivet. Utvalget mener at institusjonenes etter- og videreutdanningsaktiviteter kan bidra til å skape en nærmere kontakt og forståelse mellom utdanningssystemet og næringslivet, og ha positive ringvirkninger også på det ordinære utdanningstilbudet.

En eventuell reform for etter- og videreutdanning må forebygge utviklingen av nye klasseskiller basert på ulikhet i tilgang på etter- og videreutdanning. Det er derfor viktig å finne ordninger for etter- og videreutdanning som også tar hensyn til de med lavest utdanning. Dette bør gjøres gjennom tiltak som er tilpasset deres spesielle situasjon og behov. De gruppene som står svakest kompetansemessig, deltar i mindre grad enn andre i etter- og videreutdanningstiltak. Det er av avgjørende betydning å utvikle systemer som gir den enkelte motivasjon for videreutvikling, gjennom for eksempel formell anerkjennelse og dokumentasjon av kompetanse som er ervervet på arbeidsplassen.

Dokumentasjonen må ha en form og et innhold som gir overføringsverdi fra en bedrift til en annen, og mellom bedriftene og utdanningssystemet der dette er naturlig. I EU-kommisjonens hvitbok «Undervisning og læring» [106] [5] er dette et av hovedforslagene for å oppmuntre den enkelte til å tilegne seg ny kunnskap. Kompetansekartlegging på den enkelte arbeidsplass vil være et godt grunnlag for å etablere systemer for slik dokumentasjon. Kompetanse dokumentert på denne måten, eventuelt i kombinasjon med tilleggsutdanning, bør kunne sidestilles med tilsvarende formell kompetanse.

I lov om voksenopplæring § 3 er statens ansvar når det gjelder voksnes muligheter til å dokumentere kunnskaper og ferdigheter på alle nivåer og områder i det offentlige utdanningssystem slått fast på et generelt grunnlag, uavhengig av hvordan kompetansen er anskaffet. I paragrafen presiseres det også at staten har ansvar for å forsøke å legge til rette for at kunnskaper og ferdigheter som faller utenfor kompetanseområdene i utdanningssystemet, skal kunne dokumenteres. Det er vanskelig og tidkrevende å bygge opp nødvendige systemer for å sikre et enhetlig og godt system for dokumentasjon av ulike typer realkompetanse. Dette må imidlertid ikke forhindre at problemstillingen settes i fokus i forbindelse med stortingsmeldingen om livslang læring.

Et eksempel på formell anerkjennelse av kompetanse ervervet på arbeidsplassen er § 20 i lov om fagopplæring, jf. *"Menneskelige ressurser: kompetansetilgang og -utvikling"* i kap. 6.4. Formålet med § 20 er å la voksne med relevant yrkeskompetanse få anledning til å dokumentere sin kompetanse ved å avlegge fagprøve uten krav til tidligere utdanning. Dette er ikke bare verdifullt for de arbeidstakerne som dette gjelder, men også for bedriftene ved at de ansattes formelle kompetanse i

106.Stortingsforhandlinger nr. 20, 27. - 29. februar 1996.

økende grad blir tatt hensyn til for eksempel i konkurransen om anbud, og ved inngåelse av større kontrakter og avtaler.

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet har fastsatt at § 20-ordningen i sin nåværende form skal gjelde fram til 1999. Fra og med høsten 1999 forutsetter departementet at § 20-kandidatene går opp til eksamen i samtlige fag, også teorifagene. Konsekvensene av dette lar seg ikke dokumentere i detalj uten at det gjennomføres en undersøkelse for å kartlegge dagens og morgendagens § 20-kandidater grundigere.

For å imøtekomme arbeidslivets og ulike arbeidstakergruppers behov for å kunne dokumentere og formalisere realkompetanse, og et mer overordnet ønske om å styrket allmennfaglig kompetanse i befolkningen, vil utvalget anbefale følgende løsning:

Kompetanse bygges opp ved hjelp av følgende tre elementer

a) praktisk-teoretisk innsikt og ferdigheter som § 20-kandidaten prøves i ved en praktisk oppgave
b) yrkesteoretisk innsikt som § 20-kandidaten prøves i ved en yrkesteoretisk prøve
c) allmennfaglig innsikt og ferdigheter som prøves ved egne allmennfaglige prøver

Punkt c) bør være frivillig for § 20-kandidaten, og avlagt prøve med godkjent resultat fra a) og b) vil gi fag- eller svennebrev.

En inkludering av allmennfaglige eksamener i grunnlaget for å avlegge fag- eller svennebrev etter § 20-ordningen vil kunne virke mot de politiske intensjonene.

10.2.2 Forskningspolitikk

Innovasjon er en avgjørende faktor for næringslivets konkurranseevne og vekst. Det finnes flere viktige kilder til næringslivets fornyelse, jf. *"Situasjonen i norsk økonomi og næringsliv"* i kapittel 6.5. Forskning og utvikling (FoU) er en av de mest sentrale av disse. Det er først og fremst næringslivets egen FoU-innsats som er av betydning for bedriftenes utvikling. Den offentlige forskningsinnsatsen gir imidlertid viktige rammebetingelser for vekst, og for næringslivets egen forskning, blant annet i form av infrastruktur.

Forsknings- og utviklingsarbeid i privat sektor styres gjennomgående av bedriftsøkonomiske lønnsomhetshensyn. Dette betyr at privat sektor ikke alltid vil gjennomføre forskningsoppgaver som gir positiv avkastning i form av samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Det offentliges deltagelse i FoU vil være styrt ut fra behov om å nå overordnede mål, som ikke ville blitt oppfylt gjennom privat innsats alene. Det offentlige bidraget i forskningsinnsatsen bør imidlertid være et tillegg til, og ikke en erstatning for, privat innsats. Primært bør offentlig medvirkning utløse et sterkere privat engasjement. Generelt bør det være slik at jo mer markedsorientert FoU-innsatsen er, desto større er næringslivets ansvar for selv å utføre og finansiere den.

Stortingsmelding nr. 60 (1984-85) «Om forskningen i Norge», og Stortingsmelding nr. 28 (1988-89) «Om forskning» understreket viljen til offentlig satsing på FoU. Den sterke prioriteringen av forskningen i siste halvdel av 1980-tallet og begynnelsen av 1990-tallet førte til at den offentlige FoU-innsatsen som andel av BNP steg fra 0,8 pst. i 1985 til 0,95 pst. i 1993. Sammenlignet med de vest-europeiske OECD-landene samt USA, Japan og Canada, var det kun USA, Sverige og Frankrike som hadde en høyere offentlig FoU-innsats i forhold til BNP enn Norge dette året. Disse landene har imidlertid relativt mer omfattende forsvarsforskning

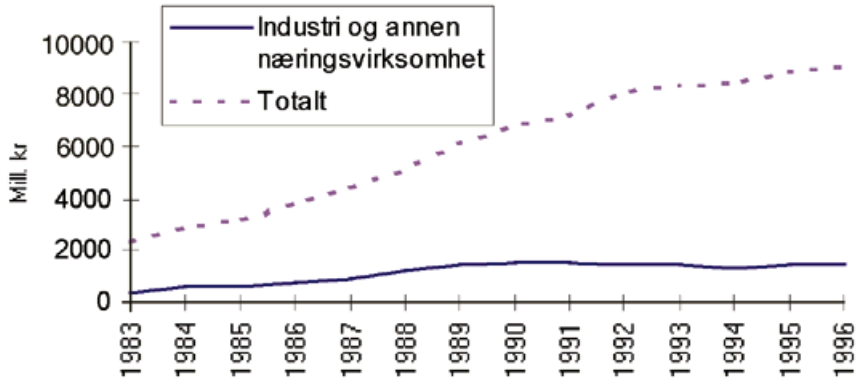
enn Norge. Fra og med 1993 har veksten flatet ut. De offentlige FoU-bevilgningene utgjorde i 1995 ca. 8.7 mrd. kr., eller ca. 1 pst. av BNP.

Grunnforskningen utgjør omlag 15 pst. av den totale FoU-innsatsen, anvendt forskning omlag 35 pst. og utviklingsarbeid rundt halvparten av aktivitetene (jfr. definisjoner i *"Situasjonen i norsk økonomi og næringsliv"* i kapittel 6.5). Det norske forskningssystemet er i stor grad funksjonsdelt med grunnforskning i universitets- og høgskolesektoren, anvendt forskning i instituttsektoren og utviklingsarbeid i næringslivet.

Grunnforskningens mål er å innhente ny kunnskap, innsikt og forståelse av grunnleggende karakter. Dette er både et mål i seg selv, og et middel for å nå andre mål. Grunnforskning danner grunnlag for viktige deler av høyere utdanning, for forskerrekruttering og for anvendt forskning. Det er stilt spørsmål ved om Norge, som står for en liten andel av den forskningen som utføres i verden, kan rettferdiggjøre en stor innsats innenfor grunnforskning. Det har blitt hevdet at Norge burde basere seg på grunnforskning utført i andre land, og heller konsentrere innsatsen om den anvendte forskningen.

Både grunnforskning og anvendt forskning vil imidlertid være nødvendig. For å kunne dra nytte av andre lands forskningsresultater, må vi selv ha et høyt generelt kompetansenivå, og for å få tilgang til andre lands resultater, må vi ha nødvendig spisskompetanse på felt som kan være av interesse for andre. Dette forutsetter at vi på en del områder driver grunnforskning på et internasjonalt nivå.

En viktig del av grunnforskningen skjer innenfor naturvitenskap og teknologi. En styrking av naturvitenskapelig og teknologisk grunnforskning er viktig for å fremme samfunnets nyskapingsevne, og resultatene fra denne forskningen utgjør et viktig grunnlag for anvendt næringsrettet forskning og utvikling. Den norske offentlige innsatsen innenfor naturvitenskapelig og teknologisk grunnforskning er lav sammenlignet med andre vestlige industriland. Det er derfor behov for at Norge styrker den naturvitenskapelige og teknologiske grunnforskningen.



Figur 10.1 Utviklingen i totale offentlige forskningsutgifter og offentlignæringsrettet forskning (ekskl. primærnæringene)

Kilde: Statsbudsjettet (Gul bok) 1983-1996

En fjerdedel av de offentlige FoU-bevilgningene gikk i 1995 til næringsrettet forskning. Om lag 50 pst. av dette var rettet mot industri og annen næringsvirksomhet, og 40 pst. mot primærnæringene. I St. meld. nr. 36 (1992-93) «Forskning for fellesskapet», signaliserte Regjeringen en økt prioritering av næringsrettet fors-

kning. Den næringsrettet delen av den offentlige forskningen har imidlertid ikke fulgt den samme utviklingsbanen som den totale innsatsen. Offentlig forskningsinnsats rettet mot industri og annen næringsvirksomhet har i faste kroner ikke økt i løpet av de siste syv årene (fra 1989), jf. figur 10.1. Dette til tross for at den samlede statlige forskningsinnsatsen i samme periode har økt betraktelig. *I 1996 er 16 pst. av offentlige forskningsbevilgninger rettet mot industri og annen næringsvirksomhet, en nedgang fra 24 pst. i 1989.* [107] [6]

Utvalgets medlem Sørensen foreslår at næringsrettet FoU trappes opp til et inflasjonsjustert 1988-nivå i løpet av 1997. De påfølgende år økes budsjettet til dette formålet med 250 millioner kroner inntil den totale økningen er kommet opp i en mrd. kroner utover det foreslåtte 1997-nivået.

En styrking av den offentlige FoU-innsatsen rettet mot næringslivet er etter utvalgets vurdering en viktig forutsetning for økt verdiskaping og sysselsetting. Det bør etter utvalgets oppfatning foretas en omprioritering av den offentlige forskningsinnsatsen slik at den næringsrettede forskningen økes. Den sterkere prioriteringen av næringsrettet forskning rettet mot industri og tjenesteytende sektor bør også innebære økt satsing på grunnforskning innenfor naturvitenskap og teknologi.

En hovedmålsetting med den næringsrettede FoU-innsatsen er å styrke næringslivets egen FoU-virksomhet, slik at det resulterer i økt innovasjon og nyskaping. Den privatfinansierte FoU-innsatsen ligger på et lavere nivå i Norge enn i andre OECD-land, jf. *"Situasjonen i norsk økonomi og næringsliv"* i kapittel 6.5. Norsk næringsliv har gjennomgående lavere FoU-intensitet enn næringslivet i andre vestlige land, noe som blant annet skyldes den norske næringsstrukturen, og det store innslaget av små og mellomstore bedrifter. Det er utvalgets oppfatning at forskning og utvikling er et nødvendig verktøy for å sikre et levedyktig næringsliv på lang sikt. Det er en hovedutfordring for forskningspolitikken å bidra til å heve FoU-innsatsen i næringslivet.

Norge, som en liten forskningsnasjon, har ikke mulighet til å være aktiv på alle områder, og det er utvalgets oppfatning at den næringsrettede forskningsinnsatsen til en viss grad må konsentreres til områder der mulighetene for utbytte synes størst. *Utvalgets flertall* understreker at landets naturressurser alltid vil være en viktig basis for næringsvirksomhet, og mener at innsatsen må prioriteres til slike spesielle områder. Disse ressursene har gitt oss profesjonelle og internasjonalt konkurransedyktige bransjer særlig innenfor maritim virksomhet, marin industri, energi inkludert olje og gass samt trevarebasert virksomhet. Særlig synes den marine sektor og energi/gassbasert virksomhet å ha store muligheter når det gjelder verdiskaping. *Utvalgets flertall* er av den oppfatning at det innenfor disse sektorene må satses særlig sterkt på FoU på alle nivå, implementering inkludert.

Utvalgets mindretall medlemmene I. B. Andersen og Nicolaisen mener at den næringsrettede delen av forskningsinnsatsen fokuserer på primærnæringer og tradisjonell industri med vekt på utvinning eller anvendelse av naturressurser. Sett i forhold til at økonomien er inne i en tid med omfattende forandringer av teknologisk og økonomisk art, er det viktig at FoU-politikken praktiseres slik at den også fanger opp de nye vekstmulighetene som utviklingen skaper. FoU-innsatsen bør således rettes mot næringer som har et stort vekstpotensiale både i verdiskaping og sysselsetting.

Det er videre utvalgets oppfatning at det bør stilles krav til resultater og evaluering av offentlig innsats til næringsrettet forskning.

107.Europakommisjonen (1996):« Teaching and Learning. Towards the Learning Society». White Paper. The European Commission, Directorate - General for Education, Training and youth and Directorate - General for Employment, Industrial Relations and Social affairs.

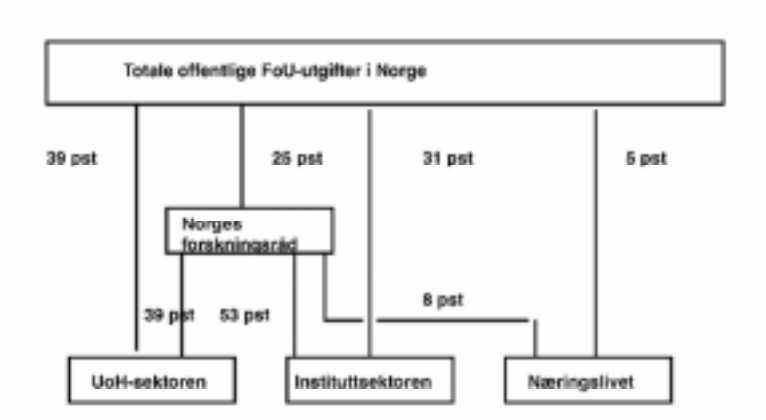
Internasjonal forskningskontakt er av sentral betydning for et lite land som Norge. I underkant av 15 pst. av den offentlige forskningsinnsatsen blir kanalisert til internasjonalt forskningssamarbeid. En betydelig del av denne innsatsen er knyttet til kontingentmidler som «inngangsbillett» for deltagelse i samarbeidet. Det dominerende er EUs rammeprogram for forskning.

Det er en utfordring å finne en utforming av forskningspolitikken som stimulerer en god kombinasjon av kunnskapsimport og egen utvikling av kunnskap, med sikte på lønnsom utvikling av norsk næringsliv på lang sikt. Det må, etter utvalgets vurdering, legges stor vekt på at vi gjennom internasjonalt forskningssamarbeid tilføres en merverdi som ikke kan oppnås nasjonalt, og at vi har tilstrekkelig evne til å utnytte dette samarbeidet til vår fordel.

Forskning dreier seg ikke bare om å utvikle kunnskap og teknologi. Det er også viktig å formidle resultatene til samfunnet generelt, og til spesielt relevante brukergrupper. For næringslivet er formidling og direkte brukerrettet implementering av forskningsresultater eller teknologi av stor betydning. Det er utvalgets oppfatning at formidling av forskningsresultatene øker utbyttet av forskningsinnsatsen. Virkemidler rettet mot å formidle og ta i bruk forskningsresultater og teknologi er nærmere behandlet i kapittel 11.3.

Et annet sentralt tiltak for å øke utbyttet av investeringer i forskning og utvikling er bedre utnyttelse av nettverks- og samspillmulighetene mellom offentlig og privat sektor, og mellom bedriftene i privat sektor. I et nettverk mellom forsknings- og utdanningsmiljøene og brukerne blir ofte kunnskapsutvikling og kunnskapsformidling to sider av samme sak. Utvalget er av den oppfatning at mobilitet og nettverksorienterte løsninger i sterkere grad bør velges for å fremme kunnskapsformidling og innovasjon. Samarbeid mellom forskningsinstituttene bør stimuleres for å bygge opp unik spisskompetanse.

Utformingen av infrastrukturen i det offentlige forskningssystemet, og dermed organiseringen av virkemidlene er en viktig del av forskningspolitikken. Den offentlige forskningsinnsatsen kanaliseres til og gjennom ulike institusjoner og direkte til næringslivet. Kanaliseringen av offentlige FoU-utgifter er vist i figur 10.2.



Figur 10.2 Kanalisering av offentlig forskningsinnsats 1993
Kilde: Norsk institutt for studier av forskning og utdanning, NIFU/FoU-statistikk

Universiteter og høyskoler mottar om lag 40 pst. av de offentlige bevilgningene til FoU, forskningsinstitutter mottar omlag 32 pst., og Norges forskningsråd 25 pst.

En sentral forskningspolitisk problemstilling er balansen mellom sektoransvar og samordning. Sektoransvaret innebærer at de ulike departementene har ansvaret for å finansiere forskning, og dermed ansvaret for å veie forskningsinnsatsen mot andre typer virkemidler og aktiviteter innenfor sitt fagområde. Samordning av forskningen innebærer at forskningsinnsatsen på ulike fagområder og samfunnssektorer blir veid mot hverandre. Det forskningspolitiske systemet i Norge har alltid lagt stor vekt på sektoransvaret.

Gjennom etableringen av Norges forskningsråd (NFR) ble en større del av det koordinerende ansvaret i forskningspolitikken lagt til Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. Med unntak av Nærings- og energidepartementet, kanaliserer likevel departementene store deler av sine bevilgninger utenom Forskningsrådet.

Hovedmålet med fusjonen av de fem forskningsrådene til NFR var å sikre en bedre koordinering av den offentlig finansierte forskningen. NFR mottar bevilgninger fra 14 departementer, samt mindre tilskudd fra andre offentlige og private kilder.

NFR skal være det nasjonale forskningsstrategiske organet, og skal bidra til at ressursene i norsk forskning brukes mest mulig effektivt. Forskningsrådets mulighet for utøvelse av sin forskningsstrategiske rolle er både knyttet til de politiske og økonomiske rammebetingelsene som gis gjennom generelle forskningsmidler fra Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, og de sektorrettede forskningsmidlene fra andre departementer.

Det synes som om den samlede forskningsinnsatsen i liten grad avspeiler helhetlige prioriteringer, og at koordineringen fortsatt er relativt svak. Utvalget er av den oppfatning at forskningsinnsatsen i sterkere grad bør prioriteres, gjerne på tvers av de enkelte sektorer, slik at den i større grad konsentreres til områder av særlig strategisk betydning for norsk samfunns- og næringsliv. Det er utvalgets vurdering at Forskningsrådet i større grad må styrkes som det forskningsstrategiske organet det er tenkt å være, jf. kapittel 11.3.

Universitets- og høgskolesektoren utgjør kjerneinstitusjonene i forskningssystemet, og har hovedansvaret for grunnforskningen og forskerutdanningen. Universitetsmiljøene utfører i hovedsak grunnforskning, mens det regionale høyskolesystemet har mer anvendt rettede forskningsmiljøer. FoU-utgiftenes relative fordeling på fagområder er i stor grad en konsekvens av antall studieplasser, og ikke basert på langsiktige forskningsstrategier ved universitetene. Ettersom en stor andel av de samlede offentlige FoU-ressurser er knyttet til universitets- og høyskolesektorens grunnbudsjetter, er det totale utbyttet av FoU-ressursene avhengig av at disse midlene blir utnyttet effektivt og i samsvar med overordnede, nasjonale prioriteringer.

Det er viktig at både utdanning og forskning ses i relasjon til næringslivets behov. Utvalget vil understreke betydningen av at forskningsbasert undervisning ivaretar områder av betydning for næringslivet. Det er utvalgets oppfatning at forskningsinnsatsen i sterkere grad bør følge en plan koblet til verdiskaping og sysselsetting enn til antall studieplasser. I de siste årene har omfanget av oppdragsfinansiert forskning ved universitetene økt. Det er likevel grunn til å utvikle forskningssamarbeidet mellom bedriftene og universitetene videre, særlig når det gjelder grunnforskning som støtter økonomisk og teknologisk utvikling på sikt. Utvalget mener at universitetene bør synliggjøre sin samlede forskningsvirksomhet overfor næringslivet mer effektivt.

Instituttsektoren i Norge er stor sammenlignet med andre land. Det er særlig den norske næringsstrukturen som har vært begrunnelsen for framveksten av instituttene, spesielt de næringsrettede. I hovedsak finansierer instituttene driften gjennom oppdragsinntektene, men de mottar også basisbevilgninger gjennom grunnbe-

vilgninger og strategiske instituttprogram. Utvalget ser på de næringsrettede FoU-instituttene som viktige medspillere for næringslivet i deres FoU-aktivitet.

Utvalget har imidlertid merket seg at de næringsrettede instituttene (med unntak av landbruk) mottar vesentlig lavere basisbevilgninger fra det offentlige enn de øvrige deler av instituttsektoren. Mer enn halvparten av offentlige grunnbevilgninger til forskningsinstitutter (1993), går til institutter rettet mot landbruket. Det er utvalgets oppfatning at en her bør omprioritere i retning av å styrke bevilgningene til de næringsrettede instituttene.

Det er i en rekke sammenhenger pekt på at instituttene i for stor grad konsentrerer virksomheten om kortsiktige forskningsprosjekter og konsulentvirksomhet, på bekostning av langsiktig kompetanseoppbygging. Utvalget foreslår at høyere basisbevilgninger og evalueringer i ettertid prioriteres på bekostning av dagens system med lave basisbevilgninger til de næringsrettede instituttene og stor vekt på førevaluering av prosjekter.

Det er foretatt en rekke endringer i instituttsektoren de siste 10-12 årene. Etter utvalgets vurdering synes den næringsrettede instituttsektorens nåværende organisering å være i rimelig samsvar med næringslivets behov. Norges forskningsråd er gjennom vedtektene gitt et særlig ansvar for instituttsektoren. Utvalget forutsetter at organisering og videreutvikling av instituttsektoren i henhold til næringslivets behov - i likhet med NFRs egen organisasjon - til enhver tid er en strategisk oppgave i NFR. Utvalget viser ellers til en særskilt drøfting av virkemidler for å stimulere næringsrettet FoU og bruk av teknologi i næringslivet i kapittel 11.3.

10.3 KONKURRANSEPOLITIKK

Et viktig mål med næringspolitikken er å fremme effektiv ressursbruk, jf. *"Grunnlaget for næringspolitikken"* i kapittel 3. I denne sammenheng er konkurransepolitikken et sentralt virkemiddel. Konkurranse stimulerer til omstillinger og nyetableringer, og forhindrer skadelig utøvelse av markedsmakt. For at konkurransen mellom næringsdrivende skal fungere tilfredsstillende må markedsaktørene operere under ikke-diskriminerende og forutsigbare offentlige rammebetingelser. Samtidig må det sikres at næringslivet selv ikke iverksetter konkurransebegrensende tiltak.

Hovedoppgaven i konkurransepolitikken er å bidra til effektive markeder gjennom regulering av markedskreftene. Konkurranseloven setter forbud mot konkurranseskadelige handlinger som prissamarbeid og markedsdelingsavtaler, og gir hjemmel for inngrep mot andre typer handlinger som i en del tilfeller kan virke skadelig på konkurransen, f.eks. bedriftserverv og leveringsnektelser. Videre påbyr loven de næringsdrivende å gi forbrukerne prisopplysninger for varer og tjenester. Konkurranseloven trådte i kraft 1. januar 1994 og avløste prisloven fra 1953.

10.3.1 Konkurranse for effektivitet

Fra økonomisk teori kjenner vi frikonkurransemodellen som under bestemte forutsetninger gir som resultat at markedet alene, uten offentlige inngrep, fordeler ressursene på en samfunnsøkonomisk effektiv måte. I virkeligheten vil imidlertid disse forutsetningene sjelden være oppfylt, og konkurransen vil derfor heller ikke fungere slik som modellen beskriver.

Effektivitetsbegrepet har flere dimensjoner. Statisk effektivitet innebærer effektiv utnyttelse av de tilgjengelige ressurser på et gitt tidspunkt eller i en gitt periode, mens dynamisk effektivitet innebærer at det frembringes ønskelige endringer eller innovasjoner, og at ressursene utnyttes effektivt i denne prosessen.

Mange legger vekt på at markeder preget av konkurranse sørger for dynamisk effektivitet ved å bidra til omstillinger og nyetableringer. I forhold til monopollignende markeder synes konkurransemarkeder oftere å føre til teknologiske forbedringer og innovative sprang. Andre fremhever imidlertid at innovasjoner i form av nye produkter og produksjonsprosesser ofte kan være så risikabelt og kostbart at markedsmessig beskyttelse er nødvendig.

På grunn av usikkerhet og begrensinger i muligheten til å utnytte egne forsknings- og utviklingsresultater, er ikke de effektivitetsmessige virkninger av ulike markeds- og konkurranseforhold entydige mht. dynamisk effektivitet.

Generelt er det slik at i et marked med høy konsentrasjon vil den enkelte selger ha mulighet til å fastsette prisen, og det vil lettere oppstå stilltiende samarbeid når antall aktører er få. Dette gjelder dersom de etablerte ikke trues av potensielle konkurrenter. Selv i markeder med få aktører vil konkurransen kunne være virksom dersom trusselen fra mulige nyetableringer oppfattes som reell. Når konkurransepolitiske tiltak skal vurderes er det derfor viktig å fokusere på eksistensen av etableringshindringer.

Det er knyttet en rekke viktige problemstillinger til utformingen og gjennomføringen av konkurransepolitikken. Avveininger mellom statisk og dynamisk effektivitet er spesielt viktige for reguleringer og avtaler som har potensiale til både å begrense konkurransen og å fremme innovasjoner.

De store strukturendringene vi har sett innen dagligvarehandelen det siste tiåret kan tjene som illustrasjon på slike problemstillinger.

Hele 97 pst. av dagligvareomsetningen i butikk er i dag tilknyttet en av de fire store innkjøpsgrupperingene på dagligvaremarkedet, mens enkeltstående kjøpmenn og mindre kjeder hadde en markedsandel på over 50 pst i 1987. Det er grunn til å regne med at betydelig effektivisering og økt konkurranse mellom kjedene har bidratt til lavere prisstigning, har vært til fordel for forbrukerne.

I det norske dagligvaremarkedet pågår fortsatt en integrasjonsprosess mellom detaljistgrupperinger og grossister. Alle de fire store detaljistgrupperingene er nå på ulik måte knyttet opp mot en hovedgrossistforbindelse.

Integrasjon mellom grossist og detaljist kan gjøre detaljistene mer konkurransedyktige ved effektivisering av distribusjon, bedre lagerstyring og gjennom fellestjenester for butikkdrift. Samtidig oppstår det en risiko for at varekanalen blir lukket, fordi det blir vanskeligere å etablere nye butikker uten tilknytning til en kjede og dens grossist. I dag leverer de private grossistene også til butikker utenfor de kjedene de er knyttet opp til.

Gjennom integrasjon på kjøpersiden oppnår detaljistene økt forhandlingsstyrke overfor produsentene, noe som bidrar til å holde innkjøpsprisene nede.

Samarbeid mellom detaljister i form av markedsførings- og salgskjeder kan bidra til mer effektiv drift av butikkene og økt forhandlingsstyrke overfor leverandører. Samtidig bidrar slikt samarbeid til å øke konsentrasjonen på detaljistsiden, noe som kan føre til redusert konkurranse.

Den videre utviklingen i dagligvaremarkedet avhenger bl.a. av hvor sterk kjedekonkurransen blir, og om den vertikale integrasjonen mellom detaljister og grossister resulterer i etableringshindringer for nye detaljister på markedet.

Utviklingen innen dagligvarehandelen illustrerer etter utvalgets oppfatning at det er vanskelig å sette opp generelle og objektive kriterier for utformingen av konkurransepolitikken. Den praktiske tilnærmingsmåten må være å bygge på konkrete analyser og vurderinger av om konkurransen i ulike markeder fungerer tilstrekkelig til å sikre effektiv ressursbruk.

10.3.2 Forholdet mellom konkurransepolitikk og næringspolitikk

Vektleggingen av virkemidler innenfor pris- og konkurransepolitikken har periodevis skiftet fra prisreguleringer til bruk av konkurranse som virkemiddel for å oppnå effektiv ressursutnyttelse. Fra 1980-årene og fram til i dag har imidlertid pris- og konkurransepolitikken i stor grad blitt brukt til å fremme konkurransen blant de næringsdrivende og hindre misbruk av markedsmakt. Denne funksjonen er også fremhevet i konkurranselovens formålsparagraf, som uttrykker et overordnet mål for konkurransepolitikken:

«Å sørge for effektiv bruk av samfunnets ressurser gjennom å legge til rette for virksom konkurranse.»

Konkurransepolitikkens overordnete mål er således i stor grad sammenfallende med det hovedmålet for næringspolitikken som utvalget har formulert.

Et annet mål for næringspolitikken er å styrke norsk næringslivs konkurranseevne overfor utlandet. I den forbindelse kan det argumenteres for at behovet for en sterk posisjon på hjemmemarkedet for å få nok konkurransekraft på eksportmarkedet, gjør det nødvendig å begrense konkurransen innenlands. Ved å utnytte stordriftsfordeler ved produksjon, administrasjon, markedsføring osv. kan man danne effektive norske bedrifter som har slagkraft nok til å konkurrere med store utenlandske foretak. I denne sammenheng har det vært diskutert hva som er det riktige markedsbegrepet i ulike situasjoner. For en stadig større andel av norsk produksjon vil hele EØS-området kunne karakteriseres som hjemmemarkedet.

Avhengig av hva som er det riktige markedsbegrepet, og i den grad oppbygningen av slagkraftige enheter medfører effektiv ressursutnyttelse, trenger ikke slike prosesser å komme i konflikt med målene i konkurransepolitikken. Men flere forhold taler likevel mot å begrense konkurransen på hjemmemarkedet for mye:

– Selv om økt konsentrasjon fører til muligheter for økt konkurransekraft, kan manglende konkurranse føre til at disse mulighetene ikke utnyttes.
– Konkurransen har kanskje sitt viktigste fortrinn som drivkraft i en dynamisk utvikling av økonomien. Konkurranse innebærer en kontinuerlig søke- og feileprosess, hvor noen lykkes bedre enn andre. Det er imidlertid svært vanskelig å vite på forhånd om en aktør har bedre forutsetninger for å lykkes i den internasjonale konkurransen enn andre.
– Skalafordeler kan i mange tilfeller utnyttes ved internasjonalt samarbeid, uten at den innenlandske konkurransen svekkes.

Resultatene fra forskningsstudien «The Competitive Advantage of Nations» (1990) understøtter argumenter for å stimulere til konkurranse på hjemmemarkedet. Studien undersøkte bedrifter i en rekke land for å finne ut hvilke faktorer som gjorde at bedriftene konkurrerte godt på verdensmarkedet. Resultatene synes gjennomgående å vise at de bedriftene som har et dynamisk og krevende hjemmemarked også er de som greier seg best på eksportmarkedene. For at bedriftene skal oppnå evne til innovasjon og fornyelse er det bl.a. nødvendig med kunder som stiller krav, og med konkurranse fra andre leverandører.

Utvalget mener ut fra dette at det i utgangspunktet er viktig å stimulere til konkurranse på det norske hjemmemarkedet også for å øke Norges internasjonale konkurransekraft.

EØS-avtalen er i denne sammenheng et viktig instrument for å sikre norske bedrifter like konkurransevilkår og likeverdig adgang til våre nærmeste og største markeder. Avtalen utvikler seg kontinuerlig og trenger aktiv oppfølging, bl.a. fra konkurransemyndighetene. Oppdatert informasjon, særlig til SMB, om EØS-regelverket og endringene i dette, blir også viktig. Når stadig flere handelshindringer bygges ned endres vilkårene for konkurranse. Etter utvalgets oppfatning er det vik-

tig at konkurransepolitikken tar hensyn til at en bedrift som er stor i Norge, kan være liten innenfor et åpent EØS-marked.

10.3.3 Konkurransepolitikkens rekkevidde

Hovedbegrunnelsene for offentlig regulering av ulike markeder er enten at markedet ikke fungerer etter hensikten, eller et ønske om en annen fordeling enn den markedet skaper. Ulike samfunnshensyn som distriktshensyn, miljø, helse og sikkerhet ivaretas ved hjelp av en rekke offentlige virkemidler. Det er en oppgave for konkurransemyndighetene å vurdere konkurranseregulerende virkninger av offentlige tiltak, og utvalget mener at offentlige tiltak for å ivareta slike samfunnshensyn bør utformes slik at de skaper minst mulig konkurransemessige vridninger som kan føre til ineffektiv bruk av samfunnets ressurser.

På flere områder der det til nå har vært offentlige monopoler eller sterk regulering, skjer det en omorganisering i retning av mer markedsbaserte løsninger. Dette kan dels forklares ved at det grunnleggende behovet for offentlige reguleringer har blitt endret. Den teknologiske utviklingen har f.eks. økt mulighetene for å skape effektive konkurransemarkeder. I tillegg er det internasjonalt en økende erkjennelse av at det ikke bare er markedene som kan svikte, men at også offentlige reguleringer har sine svakheter.

Slike omorganiseringer kan gi grunnlag for økt effektivitet og bedre ressursutnytting i de aktuelle markedene. Eksempler på markeder som nå omstruktureres er telekommunikasjon, elektrisk kraft, luftfart og legemidler. Ved fastlegging av nye rammebetingelser for markeder under omstrukturering, bør de økonomiske rammebetingelsene for eventuelle fristilte offentlige bedrifter fastsettes slik at det hverken oppnås fordeler eller ulemper i forhold til faktiske eller potensielle konkurrenter.

Et annet område der konkurranse i økende grad tas i bruk er innenfor kommunal og fylkeskommunal virksomhet. I dag driver det offentlige næringsvirksomhet i konkurranse med private på enkelte områder. På andre områder er det offentlige eneleverandør. Utvalget legger til grunn at det offentlige også i framtiden vil bære hovedansvaret for grunnleggende tjenester innenfor utdanning, helse og omsorg. Etter utvalgets oppfatning er det imidlertid viktig å legge til rette for bruk av konkurranse som middel til å oppnå effektiv produksjon av varer og tjenester også innenfor offentlig sektor. Virksom konkurranse kan bidra til en effektiv utnyttelse av de store ressursene som disponeres av det offentlige.

10.4 MILJØPOLITIKKEN OG UTVIKLING AV MILJØTEKNOLOGI

En bærekraftig utvikling innebærer en rekke utfordringer for næringslivet. Disse er drøftet i *"Miljøutfordringen"* i avsnitt 8.2.. På lengre sikt ligger utfordringen i å utvikle og ta i bruk produksjonsprosesser og teknisk/organisatoriske løsninger som gir vesentlig bedre energi- og ressurseffektivitet og mindre forurensninger enn dagens produksjonsmønster over hele produktets livssyklus. For å fremme et slikt langsiktig teknologiskifte må det skapes rammebetingelser som fremmer evnen og viljen i næringslivet til å satse på systematisk innovasjon og forbedring av eksisterende tekniske løsninger.

På kort sikt knytter utfordringene seg for bedrifter i Norge først og fremst til reduksjoner av miljøskadelige utslipp og avfall, de handelsspørsmål som miljøpolitikken reiser, og muligheter i markedene for miljøteknologi. Utøvelse av miljøpolitikk griper inn i næringsutviklingen, og dermed også grunnlaget for å utforme næringspolitikk. Det overordnede målet om bærekraftig utvikling innebærer at sammenhenger mellom miljøpolitikk og næringsutviklingen er en viktig del av utval-

gets drøftinger. Utvalget har imidlertid lagt til grunn at virkemiddelbruk i miljøpolitikken nylig har vært drøftet i andre sammenhenger, og har derfor begrenset drøftingen til mer generelle forhold av betydning for utforming av næringspolitikken.

10.4.1 Næringspolitikkens betydning for miljøutviklingen

Både miljøpolitikk og næringspolitikk dreier seg om bruk av samfunnets ressurser. Ren luft, jord og vann, sammen med naturområder og artsmangfold, utgjør verdier både direkte for næringsvirksomhet og for menneskers helse, velvære og opplevelser. Miljøgodene kan betraktes som ressurser, som utgjør en del av samfunnets totale formue. Bærekraftig utvikling er et krav om å utvikle samfunnets produksjonsevne slik at senere generasjoner kan overlates en formue som i vid forstand - inklusive miljøgoder - er minst like stor som dagens.

Utbygging av naturområder, forringelse av artsmangfoldet, forurensning og forsøpling reduserer miljøformuen. På lang sikt vil den samlede verdiskapingen bestemmes av hvordan alle samfunnets ressurser brukes, også miljøressursene. En næringspolitikk som legger opp til en effektiv bruk av samfunnets ressurser, skal også ivareta hensynet til en forsvarlig forvaltning av miljøressursene. I et langsiktig perspektiv, som må legges til grunn for en bærekraftig utvikling, er det derfor i utgangspunktet ingen motsetning mellom en fornuftig næringspolitikk og en god miljøpolitikk.

Oppgavene i næringspolitikken og miljøpolitikken er likevel forskjellige. Hvordan ressursbruken skal innrettes for å øke den langsiktige verdiskapingen er sentralt i næringspolitikken, mens miljøpolitikken fokuserer virkninger på miljøressursene av aktiviteter i alle sektorer. Dette gir forskjeller i informasjonstilfang og avveining av praktiske hensyn. I enkeltsaker kan det iblant fremkomme sprik mellom næringspolitiske og miljøpolitiske vurderinger. En forståelse av felles mål på lang sikt er imidlertid et grunnleggende premiss for at politikken samlet sett skal kunne bygge opp under en bærekraftig utvikling.

En bærekraftig utvikling vil kreve at produksjon, produkter og avfallsbehandling blir vurdert, tilpasset og endret ut fra en helhetlig og global tankegang, som vektlegger hensyn til miljø og helse. Endringsprosessene skjer både gjennom integrering av miljøhensyn i bedriftenes virksomhet, teknologisk utvikling i retning av «ren» produksjon, og markedets krav til næringslivet. Samtidig har myndighetene viktige oppgaver når det gjelder å kartlegge miljøproblemene og informere om utfordringene, når det gjelder å utforme virkemiddelbruk som fremmer de riktige endringene i næringslivet og samfunnet ellers, og med hensyn til å legge opp til et aktivt samarbeid der det er behov for felles innsats.

Både for miljø- og næringsmyndigheter er det viktige oppgaver i en slik prosess. Utfordringene kan ikke møtes alene med rent miljøpolitiske tiltak eller først i etterkant av at problemene oppstår. En bærekraftig utvikling stiller krav til at miljøhensynene blir en integrert del av utviklingen i kompetanse, teknologi og andre rammebetingelser som vil legge grunnlaget for utvikling av næringsstruktur og produkter inn i neste århundre. Utvalget mener det er viktig at også langsiktige spørsmål om endringer i samfunns- og næringsstruktur bringes inn i en bred drøfting av grunnlaget for en bærekraftig utvikling.

Det foreligger en strategisk sammenheng mellom miljøutfordringen og konkurranseutfordringen. En offensiv strategi fra bedriftenes side, gjennom innføring av høye miljøstandarder og integrering av miljøhensyn i alle ledd av ledelse, innkjøp, produksjon og salg, vil gi langsiktige konkurransefortrinn i markeder med økende miljøkrav. Utvikling av miljøvennlige produkter og prosesser vil for mange bedrifter være en naturlig del av en slik strategi. En næringsrettet miljøpolitikk bør bidra

til at bedriftene utvikler offensive miljøstrategier, blant annet gjennom virkemidler som stimulerer til kostnadseffektive løsninger og utvikling av miljøteknologi.

10.4.2 Virkemidler for å bekjempe miljøproblemene

Virkemidlene i norsk miljøpolitikk, som i andre land, har i hovedsak vært direkte reguleringer (utslippstillatelser og forskrifter). Bruken av miljøavgifter har imidlertid økt, særlig fra omkring 1989-1990. Spørsmål om valg av og innfasing av virkemidler har vært utredet både av Miljøavgiftsutvalget og Virkemiddelutvalget. «Grønn skattekommisjon» har drøftet sammenhengene mellom miljøavgifter og annen beskatning [108] [8]. Spørsmålet som er relevant for dette utvalget er hvordan de miljøpolitiske virkemidlene virker inn på næringsutviklingen.

Virkningene av miljøpolitikken vil være en konsekvens både av ambisjonsnivået og virkemiddelbruken. For å nå de miljøpolitiske målene kreves det at tiltak blir gjennomført i et visst omfang. Tiltakene innebærer en realøkonomisk kostnad, uavhengig av hvilke virkemidler som anvendes for å utløse endringene. Valg av virkemiddel vil imidlertid ha betydning for om tiltakene gjennomføres til så lave kostnader for samfunnet som mulig (kostnadseffektivitet), om målene kan nås med stor grad av sikkerhet (styringseffektivitet) og hvordan kostnadene fordeles mellom enkeltbedrifter, næringer og andre samfunnsgrupper (fordelingseffekter).

Det er en rekke forhold som har betydning for hvilke virkemidler det er *mulig* eller *ønskelig* å bruke, blant annet miljøproblemets geografiske omfang, utslippenes målbarhet og antallet utslippskilder. Drøftingene i Miljøavgiftsutvalgets og Virkemiddelutvalgets utredninger viser at det for ulike miljøproblemer vil være aktuelt å vektlegge forskjellige hensyn. Mens direkte reguleringer (utslippstillatelser, forskrifter) virker ved å forplikte aktørene til å handle på bestemte måter, virker økonomiske virkemidler (bl.a. miljøavgifter og omsettbare utslippskvoter) gjennom å påvirke aktørenes vurdering av hva det er økonomisk fordelaktig å forta seg. Generelt vil økonomiske virkemidler overlate en større del av beslutningsvalget til bedriftene, samtidig som det knyttes en økonomisk gevinst til ytterligere utslippsreduksjoner (fra redusert avgiftsbetaling eller salg av utslippskvoter til andre forurensere). Dette trekker i retning av at bruk av økonomiske virkemidler vil gi sterkere motiver til å utvikle og ta i bruk nye løsninger som både er miljøvennlige og kostnadsbesparende [109] [9].

Virkemiddelbruken i miljøpolitikken er også av betydning for den generelle skatte- og avgiftspolitikken, ved at statens inntekter av miljøavgifter, eller eventuelt kvotesalg, kan brukes til å redusere annen beskatning. Disse spørsmålene har vært drøftet i sin fulle bredde i «Grønn skattekommisjon». Utvalget vil likevel peke på at for de aktuelle bedriftene vil miljøavgifter framstå som en ekstra belastning utover kostnaden av de ønskede miljøtiltakene. For at bedriftene skal ha finansiell evne til å gjennomføre miljøforbedringene, er det *viktig at eventuelle nye miljøavgifter varsles i god tid og innfases gradvis* .

Både miljøavgifter og omsettbare kvoter vil i prinsippet utløse de tiltakene som har lavest kostnad. Men for at utslippskvoter skal gi kostnadseffektive løsninger må det foreligge effektive markeder. Det krever at et kvotesystem omfatter tilstrekkelig mange uavhengige selskaper, og at det utvikles mekanismer for omsetning av kvotene (børs, auksjon e.l.). Slike institusjonelle krav til systemet kan være en årsak til at svært få land har tatt i bruk omsettbare kvoter som miljøpolitisk virkemiddel. Selv om det ikke skulle ligge til rette for å opprette et fullt utviklet system med omsett-

108.Aakvaag-utvalget (1996): «Utfordringen - Forskning og innovasjon for ny vekst.»
109.Aakvaag-utvalget (1996): «Utfordringen - Forskning og innovasjon for ny vekst.»

bare utslippskvoter, kan det likevel ligge besparelser i mindre effektive former for omfordeling av utslipp. For eksempel har utslippene fra de ulike industrianleggene i Grenland blitt sett i sammenheng for *hele* området. Utslippstillatelser for nyetableringer har vært betinget av skjerpede krav for eksisterende bedrifter.

Miljøpolitikken vil påvirke konkurranseforholdene mellom bedrifter, næringer og i forhold til andre land. Kostnadene som et høyere ambisjonsnivå medfører vil på kort sikt svekke konkurranseevnen, men kan gi fordeler på lengre sikt, blant annet i form av bedre helsetilstand, reduserte materialskader og utvikling av miljøteknologi som er konkurransedyktig på eksportmarkedene. Ambisiøse miljømål innebærer også en vridning av ressursbruken i retning av prioritering av ikke-økonomiske goder, som i siste omgang er et verdivalg. En annet side ved miljøpolitikken er at innretning av virkemiddelbruken i seg selv påvirker konkurranseforholdene, noe som kommer mer fram etter hvert som regionale og globale miljøproblemer får større oppmerksomhet. Det er viktig å hindre unødige konkurransevridninger, blant annet fordi endringer i næringsstrukturen ikke uten videre kan reverseres. *Virkemiddelbruken bør mest mulig kostnadseffektivt støtte opp om de globale omlegginger i produksjon og produkter som er nødvendig for en bærekraftig utvikling.* Utvalget mener at det ikke minst på grunn av det norske forholdet til EU gjennom EØS er viktig at valg av virkemidler vurderes i sammenheng med de virkemidler som anvendes innen EU.

Innfasing av virkemidlene er viktig for hvordan næringslivet vil oppfatte gjennomføringen av miljøpolitikken. Utvikling og tilpasning av ny teknologi, prosessomlegging eller produktendringer vil som regel være tids- og kostnadskrevende. Hvordan miljøtiltakene faller tidsmessig i forhold til bedriftens øvrige investeringsplaner kan ha stor betydning for kostnadene. Det er derfor viktig at myndighetene gir langsiktige signaler om de miljøpolitiske målene, og legger opp til en stor grad av stabilitet i virkemiddelbruken. Stabilitet må ikke oppfattes som «status quo», men heller som en stor grad av *forutsigbarhet og målrettethet* i innfasingen av virkemidlene.

Aktiv medvirkning fra næringslivet i utformingen av virkemidlene kan bidra til å sikre dette hensynet. Det er bedriftene selv som er nærmest til å kunne vurdere hvordan produksjon og produkter kan endres. I nye satsinger og strategier vil en ofte kunne finne bedre løsninger når næringslivet trekkes med på et tidlig stadium i virkemiddelutformingen. Medvirkning krever ansvar, og en samarbeidsstrategi vil også stille krav til næringslivets innstilling.

Frivillige eller forhandlede avtaler er i denne sammenheng et interessant virkemiddel, som de siste årene i noen grad er blitt tatt i bruk i Norge og enkelte andre land. De aktuelle tiltakene utformes i forhandlinger med det berørte næringsliv, slik at bransjens kunnskaper og erfaringer kan komme til nytte i tiltaksutformingen. ECON har vurdert avtaler som foreligger som klimapolitisk virkemiddel i ulike land [110]. De ulike avtalekonseptene kan grovt sett grupperes på følgende måte:

– En forhandling hvor myndigheter og næringslivet (bedrifter og/eller bransjeorganisasjoner) blir enige om å gjennomføre visse tiltak og/eller nå fastsatte mål. Enigheten vil ha et formelt innhold, som regel i form av et dokument som beskriver forpliktelsene. Nederland, Danmark og New Zealand har avtaler av denne typen.
– Ensidige viljeserklæringer fra næringslivets side, om at en vil gjennomføre visse tiltak og/eller tar sikte på å oppnå visse mål. Tilnærmingen i Tyskland

110. NOU 1992:3: «Mot en mer kostnadseffektiv miljøpolitikk i 1990-årene», NOU 1995:4 «Virkemidler i miljøpolitikken» og NOU 1996: 9 «Grønne skatter - en politikk for bedre miljø og sysselsetting».

vedrørende klimagasser hører så langt (mars 1996) inn under denne kategori.
– Kampanjer fra myndighetene for å få bedriftene til å gjennomføre visse tiltak og/eller arbeide for å nå mål. Canada og USA har hatt en rekke slike kampanjer opp gjennom årene.

Det er i stor grad enøk-tiltak som omfattes av avtalene. Nederland har imidlertid tatt i bruk frivillige avtaler i mange deler av miljøpolitikken, og knyttet dette nært opp til forpliktelsene i konsesjonssystemet.

Avtaler om konkrete miljøtiltak eller gjennomføring av miljømål, må forutsettes å være forpliktende mellom bedrifter/bransjer og myndigheter. Det er grunn til å anta at tiltak som innebærer en betydelig grad av forretningsdrift, f.eks. retur- og gjenvinningssystemer, ofte kan finne en bedre form ved at næringslivet deltar mer aktivt i utformingsfasen. Andre aktuelle områder for forhandlede avtaler kan være miljøtiltak med en inntektsside, f.eks. enøk-tiltak, som kan være aktuelt i forbindelse med klimapolitikken. Så langt har en trukket erfaringer med forhandlede avtaler over kort tid og i få sammenhenger. Det er usikkert i hvilken grad, og eventuelt for hvilke miljøproblemer, slike avtaler vil fungere tilfredsstillende.

Ut fra de erfaringer som gjøres, mener utvalget at konseptet med *forhandlede avtaler bør utvikles videre* . Utvalget legger til grunn at bruk av avtaler i en slik sammenheng vil innebære presise og tidfestede mål, og at prinsippet om at «forurenser skal betale» ikke skal fravikes. Slike avtaler må imidlertid ikke berøre Stortingets kompetanse til å treffe beslutninger i skatte- og avgiftsspørsmål.

Utvalget understreker at virkemidlene i miljøpolitikken må være tilpasset de miljøproblemene som skal løses. Bruken av avgifter som ikke er internasjonalt samordnet blir i økende grad problematisk fordi økonomiene veves stadig tettere i hverandre. Miljøproblemer som er globale, for eksempel klimaproblemet, kan ikke løses uten et omfattende internasjonalt samarbeid. Utformingen av nasjonale mål og virkemidler må derfor skje under hensyn til hva andre land foretar seg. Det ville være uheldig om innføring av særnorske avgifter skulle føre til at norske arbeidsplasser og norsk produksjon blir flyttet ut av landet, og til land der miljøkravene er svakere. En slik utvikling vil verken tjene miljøet eller bidra til å styrke sysselsettingen i Norge.

Langt på vei er de lokale miljøproblemene knyttet til store punktutslipp fra industrien løst. Utfordringene i årene fremover vil i økende grad være knyttet til problemer som er innvevd i forbruks- og produksjonsmønstrene på en komplisert måte. Dette gjelder blant annet problemer knyttet til bruk av fossile brensler, miljøskadelige stoffer i produkter, herunder håndteringen av disse som avfall, og utslipp som bidrar til miljøproblemer på tvers av land. Dette innebærer at miljøpolitikken er i ferd med å bevege seg fra fokus på lokal utslippsrensing og opprydding, til å omfatte spørsmål som i større grad påvirker markeder og internasjonale konkurranseforhold. Utformingen av virkemiddelbruken i miljøpolitikken vil derfor i tiltagende grad inkludere næringspolitiske og handelspolitiske spørsmål. Dette forsterker behovet for samordning av politikken på disse områdene. Utvalget mener det i årene framover vil være behov for et fortløpende og nært samarbeid mellom berørte myndigheter og næringslivet om spørsmål knyttet til næringsutvikling, miljøsituasjonen og internasjonale avtaler om handel og miljø.

10.4.3 Utvikling av miljøteknologi

Miljøteknologi ble etablert som et innsatsområde i forskningspolitikken i forbindelse med behandlingen av St.meld. nr. 53 (1988-89) «Om næringspolitikk». Formålet med miljøteknologisatsingen var å utvikle produkter, prosesser eller tjenester

som kunne skape industriell vekst og samtidig bidra til å løse eller redusere miljøproblemer. Satsingen på miljøteknologi var altså fra utgangspunktet både næringspolitisk og miljøpolitisk begrunnet.

Fra myndighetenes side har Nærings- og energidepartementet og Miljøverndepartementet spilt en hovedrolle gjennom sine bevilgninger til de mest sentrale utøvende organer; SFT, Norges forskningsråd (tidligere NTNF) og SND (tidligere Industrifondet). Fra 1990 har tilskudd til programmer og prosjekter med miljøteknologi som hovedformål, som finansieres over Nærings- og energidepartementets budsjetter, vært i størrelsesorden 100 millioner kroner årlig. Utover dette vil miljøteknologi i noen grad også ha kommet med under forskning eller investeringer med andre hovedformål.

Tiltak for å fremme eksport av miljøteknologi har vært koordinert gjennom Norviron, som et samarbeidsforum underlagt Norges eksportråd, med Forskningsrådet og SFT som de andre medlemmene. Norvirons viktigste arbeidsoppgaver har vært å fremme allianser og samarbeid mellom eksportbedrifter, bistå med å finne finansieringsordninger og gi markedsvurderinger. Norviron, slik det har vært organisert, er i ferd med å endres. Utenriksdepartementet har iverksatt flere eksportrettede tiltak der blant annet miljøteknologi har inngått, særlig rettet mot Øst-Europa og Sørøst-Asia.

Det ble i 1995 gjennomført en evaluering av de viktigste forskningsprogrammene og støtteordningene for utvikling av miljøteknologi over perioden 1990-94. Evalueringen var basert på et utvalg med om lag halvparten av antall tilsagn til produktutvikling og prosessteknologi, med vekt på å få med store prosjekter. Utrederne understreket at flere av programmene fortsatt var igang, og at mange prosjekter ikke var avsluttet på evalueringstidspunktet. Det har ikke vært tilstrekkelig grunnlag for dyptgående vurderinger av inntektspotensiale og lønnsomhet. Utrederne antar likevel at de utviklede produktene vil gi inntekter som gjør de samlede kostnadene til en lønnsom investering, selv om fremtidig omsetning skulle bli lavere enn den bedriftene selv forventer seg. En hovedkonklusjon er at satsingen så langt synes å være vellykket ut fra mål om effekter på økonomi og sysselsetting i bedriftene [111] [1].

Et ekspertpanel som ble etablert i forbindelse med evalueringen mente at nesten 60 prosent av de utvalgte prosjektene var i front av miljøteknologiutviklingen i Nord-Europa. Særlig på områdene miljøtjenester og maritimt/marint miljø og sikkerhet har det lykkes å oppnå et avansert utviklingsnivå. Panelet kom videre til at 80 prosent av prosjektene burde ha muligheter på eksportmarkedene, særlig på de teknologisk velutviklede markedene i Nord-Europa og Nord-Amerika. Likevel mente panelet at det synes å herske en overdreven optimisme om mulighetene på de forskjellige markedene, og det påpekes at mange bedrifter derfor må ha mangelfulle markedsstrategier.

Som eksempel på et vellykket program sett i et markeds- og eksportperspektiv, kan nevnes NFR-programmet Expomil, som beløp seg til ca. 100 mill kroner over 4 år. Et av målene for programmet var å øke eksporten blant de deltakende bedrifter med 500 mill kroner innen 1997. Inntil våren 1996 var det inngått kontrakter på ca. 700 mill kroner, mens det var prosjekter på tilsammen 1,5 - 1,7 milliarder kroner ute på anbud. Eksportandelen var over 50 prosent. De angjeldende bedrifter anslo omsetningen i år 2000 til over 2 milliarder kroner.

Med utgangspunkt i evalueringen er det blitt utarbeidet retningslinjer for den videre satsing på miljøteknologi. I den nye miljøteknologistrategien legges det opp til at den nasjonale satsingen på miljøteknologi opprettholdes, og at de kostnads-

111.For en nærmere drøfting, se NOU 1995:4 «Virkemidler i miljøpolitikken», side 177f.

messige rammer for satsingen bør økes. Miljøteknologisatsingen bør organiseres både som en profilert satsing i egne programmet og som en integrert del av generelle ordninger rettet mot industribransjer. Det anbefales en viss dreining av innsatsen mot tiltak for å utvikle mer ressurseffektive og mindre miljøbelastede produkter. Satsingen, som bør omfatte hele verdiskapingskjeden frem til markedet, skal fortsatt være industrielt og kommersielt basert og eksportrettet, men skal ha en klarere kobling mot løsning av prioriterte miljøoppgaver. Aktørene i virkemiddelapparatet må gjennom aktivt nettverksarbeid bidra til teknologispredning, konsortiebygging og økt grad av systemleveranser i industrien.

I lys av de store miljøutfordringene i mange land og globalt, er det grunn til å vente fortsatt vekst i etterspørselen etter miljøteknologi. Men det er usikkerhet omkring utviklingen framover. «Ren» teknologi vil på lengre sikt begrense markedene for varer og tjenester knyttet til tradisjonell utslippsrensing og sluttbehandling av avfall.

Men det vil fortsatt være behov for å utvikle billigere og mer effektiv teknologi, og for å overføre teknologi til land som er kommet kortere i løsning av miljøproblemene. Etterspørselen avhenger i stor grad av myndighetenes virkemiddelbruk i ulike land, både når det gjelder hvilke miljøproblemer som prioriteres, og hvilke krav som stilles til løsningene. Bedrifter som utvikler miljøteknologi vil måtte bære den risiko som følger av usikkerhet knyttet til fremtidig offentlig virkemiddelbruk. Også andre land satser på utvikling av miljøteknologi, og leverandører i brukerlandet kan ofte være nærmest til å vurdere kommende innfasing og spesifikasjoner. Fordi offentlig innkjøp utgjør en stor del av miljømarkedene, er utviklingen og håndhevelsen av det internasjonale regelverket på dette området viktig for eksportmulighetene.

Norsk næringsliv bør ta aktivt del i utviklingen av teknologi som bidrar til et bærekraftig produksjons- og forbruksmønster, og i den betydelige veksten som ventes i miljømarkedene internasjonalt. Utvalget mener derfor at *den nasjonale satsingen på miljøteknologi bør videreføres minst på dagens nivå* .

Parallelt med den særskilte satsingen på utvikling av miljøteknologi, bør det stimuleres til utvikling av «ren» teknologi som ledd i andre forsknings- og utviklingsprogrammer. Med en større del av miljøforbedringene fra anvendelse av «ren» teknologi, kan det bli stadig vanskeligere å avgjøre hva som er «miljøteknologi» og hva som er produkter med generelt gode miljøegenskaper. Det kan tilsi at miljøkriterier bør forutsettes oppfylt i alle relevante programmer og støtteordninger, men at omfanget av den avgrensede satsingen på miljøteknologi etter hvert kan bli mindre viktig. Som en hovedinnretning mener utvalget det *bør vurderes en større integrering av miljøteknologi i generelle ordninger og programmer* . Utvalget er i denne sammenheng kjent med at Norges forskningsråd arbeider med å utforme kriterier for å vurdere miljøaspekter ved prosjekter som det søkes om støtte til. Miljøvurderinger av blant annet egenskaper ved materialer, energibruk og avfallsløsninger bør være et generelt krav før det gis støtte til næringsrettede FoU-prosjekter. Det er viktig at slike vurderinger brukes som grunnlag for en dialog om mulige løsninger, og derved trekker flere bedrifter inn i et miljørettet arbeid.

Men en eksportandel på om lag 50 prosent er utvikling av miljøteknologi i Norge sterkt avhengig av markeder i andre land. Satsingen på miljøteknologi bør derfor som tidligere være eksportrettet. Hovedmarkedene for miljøteknologi vil fortsatt være i de utviklede industrilandene, jf. boks 7.1. Det er først og fremst disse markedene som etterspør avanserte løsninger, og der norske bedrifter kan være konkurransedyktige. Men det åpner seg også betydelige markeder i land med overgangsøkonomier og i nyindustrialiserte land. Satsingen bør innrettes på å opprettholde og utvikle muligheter i teknologisk velutviklede og krevende markeder for

miljøteknologi, men samtidig utnytte markedsmuligheter som åpnes gjennom norsk miljøbistand og kompetanseoverføring til utviklingsland og Øst-Europa.

For mange av dagens norske miljøteknologibedrifter, som ofte er basert på bare ett produkt eller ett miljøproblem, kan det for å komme inn på eksportmarkeder være nødvendig å finne fram til allianser eller samarbeid. Det understøttes av at kjøperne i større grad stiller krav til komplette systemløsninger eller produktkjeder. Den offentlige støtten til miljøteknologi bør derfor stimulere til samarbeid mellom leverandører av miljøutstyr og -tjenester om utvikling av systemløsninger.

Tidlig introduksjon av miljøkrav i Norge har utvilsomt bidratt til at bedrifter har satset på produksjon for miljømarkedene. Det norske markedet er fortsatt viktig for mange produsenter av miljøutstyr og -tjenester, som for en stor del er små bedrifter med begrensede ressurser. I tiltakende grad er imidlertid miljøbedriftene internasjonalt orienterte. Spesielt gjelder dette de større bedriftene. For denne kategorien vil det norske markedet først og fremst ha betydning som referansemarked, den mens det som volummarked vil ha mer begrenset betydning. Det kan imidlertid være store forskjeller for ulike bedrifter.

Etter utvalgets vurdering er det når nye miljøtiltak tar utgangspunkt i prioriterte nasjonale miljøproblemer eller er koordinert med andre land, at de vil kunne gi grunnlag for videre vekst i norsk produksjon av miljøutstyr og -tjenester. Hensyn til leverandørsiden er et moment som bør tas med i betraktningen ved innfasingen av miljøpolitiske virkemidler, men det bør ikke være avgjørende for hvordan miljøproblemer skal løses i Norge.

Kommuner og interkommunale selskaper er store kjøpere av miljøutstyr og -tjenester. I denne sammenheng kan utvikling av innkjøpskompetansen, spesielt i kommunal sektor, være en kritisk faktor. Ofte kan demonstrasjonsanlegg være vesentlig for bedriftenes senere markedsføring utenlands. Muligheter for å kunne utvikle demonstrasjonsanlegg i en tidlig fase for nye miljøtiltak eller nye løsningsalternativer som kommer i flere land, vil kunne bidra til gjennomslag i markedene. Utvalget mener det er grunn til å vurdere hvordan det norske markedet kan utvikles bedre, særlig med sikte på en bedre koordinering mellom de statlige miljøpolitiske initiativ og kommunenes økonomiske og faglige forutsetninger som innkjøpere av miljøteknologi. Også de prosedyrer som legges til grunn ved anskaffelse av kommunal teknologi bør gjennomgås. I denne sammenheng bør Kommunenes sentralforbund ha ansvar for å utvikle egnede samarbeidsformer mellom kommunene.

10.5 KAPITAL OG EIERSKAP

Liberaliseringen av kapitalbevegelser over landegrensene har bidratt til å forsterke konkurransen om kapital. Forventet lønnsomhet er avgjørende for bedriftenes evne til å tiltrekke kapital for å finansiere investeringer. Internasjonalisering av bedriftene og liberalisering av kapitalbevegelser har skjerpet kravet til lønnsomhet i norsk næringsliv.

Norge var fra annen verdenskrig og fram til 1980-tallet nettoimportør av utenlandsk kapital. Fra 1990 har Norge vært nettoeksportør av kapital. Fram til midten av 1995 var Norge i en netto gjeldsposisjon overfor utlandet, mens landet deretter har bygget opp fordringer på utlandet. Det antas at både foretakssektoren og offentlig sektor i Norge mot slutten av tiåret vil ha bygget opp betydelige nettofordringer på utlandet, jf. *"Situasjonen i norsk økonomi og næringsliv"* i kapittel 6.1.

Det er stor usikkerhet knyttet til sammenlikning av avkastning på investert kapital mellom land. Norsk næringsliv utenom olje- og gassvirksomheten synes imidlertid lenge å ha vist lavere lønnsomhet enn næringslivet i andre land, jf. *"Situasjonen i norsk økonomi og næringsliv"* i kapittel 6.2. I en situasjon med tiltakende

kapitalmobilitet må bedriftene i økende grad presentere prosjekter med like høy risikojustert avkastning som tilsvarende prosjekter i utlandet for å kunne tiltrekke seg og betjene kapitalen. *Klarer ikke norsk næringsliv å vise tilstrekkelig lønnsomhet, er det fare for at långivere og eiere, norske og utenlandske, i større grad vil investere i andre land.*

Utvalget vil i denne sammenheng peke på at norske bedrifter i dag står overfor forskjellige effektive skattesatser med hensyn til valg mellom investeringer i Norge og i utlandet, i strid med hovedprinsippet om nøytralitet i det norske skattessytemet. Dette gjelder en rekke skatter og utbytteregler, herunder dobbeltbeskatningsavtaler og skattekreditter ved utsatt hjemføring av overskudd i utlandet, jf. også Bergoutvalgets [112] utredning. Utvalget vil foreslå at et arbeid for å vurdere disse spørsmålene nærmere, blir satt i gang.

Nyetablerte og ekspanderende bedrifter har ofte behov for tilførsel av ekstern kapital. Det samme gjelder bedrifter som har behov for å styrke sin finansielle stilling for å fortsette sin virksomhet. Tilgang på kapital som ikke er subsidiert gir imidlertid i seg selv ingen konkurransefortrinn. Det er først når kapitalen tilføres bedriften sammen med investorenes kompetanse at bedriftene bli mer konkurransedyktige. Eierne bidrar til bedriftenes evne til å etablere, utnytte og videreutvikle konkurransefortrinn. Eierskap kan dermed sies å være en viktig konkurransefaktor i næringslivet.

Ulike eiere kan bidra på ulike måter. I tillegg til å tilføre bedriften kapital, kan eierne tilføre insentiver, kompetanse, teknologi, markedskanaler og nettverk. Det kan i en del tilfeller være synergi mellom kunnskap og kapital, slik at det er billigere for bedriftene å skaffe kunnskap og kapital sammen, enn hver for seg. Dette kan særlig gjelde for små og mellomstore bedrifter.

Enkle indikatorer for å gruppere ulike former for investeringer og derigjennom ulike typer eiere i større selskaper hvor eier og ledelse ikke er samme person, kan være investors tidshorisont og grad av engasjement i den bedriften hvor investeringen foretas. En slik gruppering, som brukes av Porter (1987,1992) [113], er vist i tabell 10.1.

Tabell 10.1: Ulike typer eiere

Eiere	Kortsiktige	Langsiktige
Passive	Porteføljeforvaltere	Kapitalplasserere
Aktive	Finansielle restrukturerere	Næringsutviklere

Skillet mellom aktive og passive eiere dreier seg om i hvilken grad investor ønsker å ta styringsansvar eller ikke, eksempelvis ved styrerepresentasjon. Skillet er ikke skarpt, men kan fungere som en grov tilnærming.

Med porteføljeforvaltere menes passive investorer som har som formål å oppnå fortjeneste uten å ønske styring med aktivitene i investeringsobjektet. Disse «stemmer med føttene», det vil si at de heller selger seg ut av selskapene de har investert i enn å arbeide aktivt for endringer i selskapene når dette er påkrevet. Det kan være institusjonelle investorer med kortsiktige plasseringer. Det kan også være konsern som kjøper forretningsenheter fra andre konsern, men lar dem drive videre med den opprinnelige ledelsen og strukturen inntakt. Investeringskriteriene for disse inves-

112.ECON (1996): «Erfaringer med avtaler som klimapolitisk virkemiddel», Rapport 21/96.

113.Lasse Bræin, Tom E. Christensen og Inger Hagen (1995): «Hele virkemiddelapparatet i arbeid. Evaluering av norsk miljøteknologisatsing 1989-94», Utredningsinstituttet for forskning og høyere utdanning, Møreforskning og Rambøll A/S.

torene er gjerne utviklingen i kortsiktige resultater, og ikke muligheten til å øke avkastningen på lang sikt.

Kapitalplasserere er gjerne institusjonelle eller offentlige investorer. Institusjonelle investorer som livsforsikringsselskaper eller pensjonskasser har i mange tilfeller små eierandeler i de enkelte selskap, og har ofte ikke interesse av å delta aktivt i selskapenes utvikling. Det ligger imidlertid styringssignaler i slike institusjonelle investorers og markedsanalytikeres dialog med børsnoterte selskaper. Kursutviklingen, særlig over lengre tidsperioder, representerer også et indirekte styringssignal. Offentlige investorer (direkte eierskap eller eierskap gjennom andre offentlige selskaper eller institusjoner) er i mange tilfeller passive, og har som regel et langsiktig perspektiv på investeringene.

Investorer som driver restrukturering opptrer som regel kortsiktig. Disse søker selskaper med urealiserte potensialer, endrer så selskapenes ledelse, strategi og teknologi, og selger når restruktureringen har gitt grunnlag for høyere pris på selskapet. Trussel om finansiell restrukturering er et viktig korrektiv fra markedet til selskapets ledelse.

Aktive langsiktige investorer (næringsutviklere) søker gjerne gevinster fra realisering av synergier, eller videreutvikling av kjernekompetanse. Enten kan morselskapet tilføre et oppkjøpt datterselskap konkurransefordeler som tilsvarer kjøpsprisen, eller motsatt. Synergi kan hentes ut igjennom overføring av kunnskap mellom de ulike leddene i forretningsenhetenes verdikjeder, eller ved at enkelte ledd i verdikjedene gjøres felles for forretningsenhetene. Aktive eiere kan bidra til ulike former for strategiutvikling og koblinger til markedskanaler, andre selskaper og teknologi.

De fire eiertypene tilfører ulike konkurransefortrinn til bedriftene. Mer og mindre kompetente eiere finnes i alle gruppene. En kan ikke på generelt grunnlag si noe om hvilke eiere som er best. De fleste bedrifter vil trolig være tjent med at alle de ulike eierformene er godt utviklet og representert i kapitalmarkedene, i form av en variert og balansert eierstruktur som varierer over bedriftens ulike utviklingsfaser.

Utvalget vil likevel understreke behovet for at det også i skattepolitikken tas hensyn til at langsiktig og kompetent eierskap er en viktig faktor for utviklingen av solide beriftsmiljøer.

Det er viktig med korrektiver til ledelsen av en bedrift, slik at den driver virksomheten så effektivt som mulig. Slike korrektiver kommer dels fra markedet ved at misfornøyde eiere selger sine aksjer og få andre vil kjøpe. Da synker aksjekursen, og bedriften blir mer utsatt for potensielle oppkjøpere som bedriftsledelsen kan oppfatte som fiendtlige. Dels kan eierkorrektivene utøves direkte gjennom styret, ved at en bedriftsledelse som ikke tilfredsstiller eiernes ønsker kan avsettes. Eierkorrektivene synes å være svakest der eierne er passive investorer, enten som profesjonelle fondsforvaltere eller småaksjonærer. Styremedlemmer som representerer egne aksjer vil være mer opptatt av å gi ledelsen korrektiver, og å sørge for at ledelsen blir så god som mulig.

I Norge er en meget liten del av aksjekapitalen representert direkte i styrene i de store selskapene. Det henger sammen med at vi har få store, aktive og langsiktige eiere. De få som finnes har i stor grad vært å finne innenfor rederivirksomhet. Vi har få store eiermiljøer av typen næringsutviklere i landbasert virksomhet. En indikator på dette er den lave eierandel for private, ikke-institusjonelle eiere av børsnoterte selskaper. Der er eierbalansen neppe tilfredsstillende.

10.5.1 Eiersituasjonen i norske børsnoterte bedrifter

Eierstrukturen har endret seg betydelig på Oslo Børs de siste årene, jf. *"Hovedtrekk ved norsk næringsliv"* i kap. 6.2. Foretak, banker og husholdninger (privatpersoner) har redusert sin eierandel, mens både staten (blant annet gjennom Folketrygdfondet og som følge av bankkrisen) og utlendinger har økt sin andel.

Husholdninger

Kursfallet og senere nedskrivning av bankaksjene var viktige faktorer bak privat ikke-finansiell sektors reduserte eierandel, men nedgangen har også vært del av en mer gjennomgripende tendens. De norske husholdningenes eierandel ligger betydelig lavere enn det som er vanlig i andre land. Portføljeforvalterne har til gjengjeld økt sin andel noe. Det er en klar internasjonal tendens til at langsiktig privat sparing i større grad kanaliseres som institusjonell finansiell sparing i egenkapital- og rentemarkedene. Det forventes økt innslag av finansiell sparing i Norge i årene som kommer, og at denne sparingen på grunn av stordriftsfordeler kanaliseres gjennom institusjonelle finansforvaltere. Disse vil derfor trolig kunne spille en større rolle som eiere av norsk næringsliv.

Småinvestorene vil ikke fremstå som aktive eiere. Det er imidlertid viktig for interessen for og holdningene til næringsvirksomhet at det legges til rette for aksjeeie i denne gruppen.

Banker og forsikringsselskaper

Det kan hevdes at bankene representerer en effektiv overvåkning av bedriftenes ledelse, og at en derfor bør tillate bankene å være aktive eiere i bedriftene. Dette kalles gjerne den tysk-japanske modellen, i motsetning til den anglo-saksiske modellen med hovedvekt på aksjemarkedet, og som praktiseres i USA og Storbritannia. Utviklingen i de siste 5 til 10 årene tyder imidlertid på et mer velfungerende kapitalmarked og større dynamikk i det amerikanske næringslivet enn i det forretningsmessig tett eide japanske og tyske, som har vært preget av overkapasitet, lavere innovasjon og svakere lønnsomhet. Den tradisjonelle kritikken av den amerikanske markedsmodellen i kapitalmarkedet har derfor avtatt noe, mens holdningene til den tysk-japanske modellen ikke er like entydig positive. På bakgrunn av disse erfaringene, samt argumenter om ulemper ved blanding av rollen som eier og rollen som kreditor, og fordi bankene trolig ikke fullt ut benytter den anledning de allerede har til å eie aksjer, mener utvalget at det i dag ikke er påkrevet med endringer i bankenes adgang til å opptre som aktive eiere i norske bedrifter.

Etter bankene er livselskapene den viktigste mottaker av husholdningenes sparing. Det aller meste av dette er knyttet til fremtidige pensjoner. Sparingen er langsiktig, og egner seg derfor godt for aksjeplasseringer som erfaringsmessig gir høy langsiktig avkastning. Det er senere i dette kapitlet foreslått tiltak for å fremme kanalisering av pensjonskapital i livselskaper og pensjonskasser inn i aksjemarkedet. I en internasjonal sammenheng er slike institusjoner relativt små som eiere av børsnoterte aksjer i Norge.

Regjeringen har i Revidert Nasjonalbudsjett for 1996 fremmet et forslag til utforming av regler for egen pensjonssparing innenfor skattereglene i bank og verdipapirfond. Det er dessuten foreslått at slik sparing skal kunne finne sted i form av unit-linked kontrakter (kontrakter med investeringsvalg).

Statlig eierskap

Det statlige eierskap på Oslo Børs utgjøres nå først og fremst av Norsk Hydro og eie gjennom Folketrygdfondet, Statens Bankinvesteringsfond og mer kortsiktige plasseringer foretatt av Postbanken og Statoil. I internasjonal sammenheng ligger det statlige eierskapet i Norge på et meget høyt nivå. Statens eie av SDØE, Statoil og statsbankssystemet veier tungt når det gjelder ikke-børsnotert virksomhet. Dessuten utgjør eierskapet av Statkraft, Statnett, Telenor og andre kommunikasjonsselskaper betydelige formuesposter, jf. *"Rollefordeling mellom privat og offentlig sektor"* i kap. 9.4.

Staten som eier har sjelden noen spesiell driftsmessig kompetanse. I tillegg kan staten i noen tilfeller få en uklar eierrolle, ved at den forholder seg til sin egen virksomhet både som eier, kunde, lovgiver og kontrollør. Omfanget av den offentlige forretningsvirksomheten bør også vurderes i lys av slike problemer.

Utvalget vil derfor anbefale at staten som eier av næringsvirksomhet først og fremst opptrer aktivt finansielt ved å stille krav til avkastning.

Utenlandske eiere

Hoveddelen av utenlandske plasseringer utgjøres av store internasjonale porteføljeforvaltere, og i mindre grad av hva man kan kalle oppkjøp med tanke på kontroll eller overtagelse av norske bedrifter. Utenlandske investorer eier omlag en tredel av aksjene i de børsnoterte norske selskapene. I OECD-området er det bare i Be-Ne-Lux-landene at utenlandske eierandeler overstiger dette. En undersøkelse blant de 100 største bedriftene i 12 europeiske land viser imidlertid at Norge er omtrent på linje med andre land når det gjelder utenlandsandel, når man også inkluderer eie av ikke-børsnoterte datterselskaper. Norge kan dermed ikke sies å befinne seg i en «koloni-situasjon» vis a vis utenlandske eierinteresser eller multinasjonale selskaper.

Gjennom de senere år har norske direkte investeringer i utlandet vært større enn utenlandske direkte investeringer i Norge. Mange av de norske investeringene har hatt form av oppkjøp av utenlandske bedrifter. Mot denne bakgrunn ville det være påfallende om det fra norsk side skulle bli gjennomført særskilte tiltak mot oppkjøp som går den motsatte veien. Det må understrekes at situasjonen i 1990-årene er at vertsland generelt forsøker å gjøre seg mest mulig attraktive for utenlandske investorer, ikke å avvise disse.

Utviklingsmulighetene til datterselskaper som er eid av multinasjonale selskaper påvirkes i to retninger. Konserntilhørighet kan på den ene side være en styrke for datterselskaper når det gjelder tilgangen til ressurser. På den annen side kan datterselskapenes strategiske beslutninger begrenses av virksomhetens lokale potensiale.

Historiske erfaringer viser at direkte utenlandske investeringer på mange måter har vært til gavn for norsk næringsliv, særlig i form av økt effektivitet, sysselsetting og eksportinntekter. Utenlandsk kapital, teknologi, kompetanse og pågangsmot har gitt mange positive bidrag til landets utvikling. Flere av de selskapene som i dag dominerer norsk næringsliv, ble etablert ved utenlandske direkte investeringer.

Det er etter utvalgets oppfatning en hovedutfordring for Norge å være tilstrekkelig attraktiv for næringsvirksomhet, enten virksomhetene er eid av nordmenn eller utlendinger, jf. *"Norge som et attraktivt land for investeringer og produksjon"* i kap. 9.2. Det viktigste for bedriftene i denne sammenheng er å ha kompetente og langsiktige eiere. Det er en styrke for utviklingen av norsk næringsliv at større selskaper beholder sitt hovedkontor i Norge, på grunn av de ringvirkningene som kan

oppstå. Slike bedrifter vil trolig oftere legge stabsfunksjoner og forskning og utvikling i Norge.

Styrking av nasjonalt eierskap kan etter utvalgets oppfatning best skje ved en fornuftig næringspolitikk, hvor sterke industrielle miljøer og god tilgang på kompetent arbeidskraft står sentralt, og ved å stimulere langsiktig sparing og gjøre det enklere å kanalisere større deler av sparingen til egenkapitalmarkedet.

10.5.2 Betydningen av norsk kapitaltilførsel

At kapitalmarkedet er blitt avregulert og mer internasjonalt, betyr ikke at kapitalen er blitt fullstendig mobil. I en viss utstrekning vil nok kapital fra norske kilder i større grad orientere seg mot plassering i norsk virksomhet fremfor utenlandsk. Dette har blant annet sammenheng med at norske investorer, finansanalytikere og fondsmeglere generelt vil ha bedre informasjon om norske forhold enn tilsvarende utenlandske aktører. De vil kunne vurdere valutakursutviklingen bedre, og mange norske aktører vil ha ekstra interesse av at prosjekter blir realisert i Norge. Jo større tilbudet av kapital fra norske kilder er, desto lavere vil derfor trolig avkastningskravet bli for prosjekter i Norge - det vil si at egenkapitalen blir noe billigere - selv om denne effekten blir svakere jo mer internasjonalt mobil kapitalen blir.

Med mer kapital og flere norske aktører i markedet for aksjer i norske selskaper vil aksjenes likviditet bli større. Også dette momentet trekker i retning av lavere avkastningskrav og muligheter for å finansiere flere investeringsprosjekter.

Utvalget har på dette grunnlag funnet det interessant å diskutere tiltak for å styrke kapitaltilgangen fra norske kilder til norske bedrifter. Dette gjelder spesielt i forhold til pensjonskapital i livselskaper og pensjonskasser.

10.5.3 Pensjonskapital

I Norge er det oppsamlet relativt lite pensjonskapital. Dette henger sammen med at vi har et folketrygdsystem, hvor hele systemet er basert på «pay-as-you-go» prinsippet (løpende finansiering over statsbudsjettet). Statens Pensjonskasse er heller ikke basert på fondsoppbygging, mens private tjenestepensjoner og egne pensjonsforsikringer har et relativt begrenset omfang.

Pensjonskapital har meget lang tidshorisont, og er dermed en spareform som egner seg godt til aksjeplasseringer. Kortsiktig finansrisiko har derfor mindre betydning. Gjennomsnittlig avkastning over tid vil erfaringsmessig være høyere enn for plasseringer i rentebærende papirer.

Reguleringen av pensjonsordningene og forvaltningen i livsforsikringsselskaper og pensjonskasser innebærer at relativt lite av pensjonskapitalen finner veien til aksjemarkedet. Dette er blant annet knyttet til garantert avkastning med årlig tildeling av overskudd til den enkelte kontrakt og meget begrensende regler for krysseie mellom finansinstitusjoner.

Får man tilrettelagt regelverket bedre for aksjeplasseringer, bør man også vurdere å oppheve eller øke tillatte grense for aksjeeie i forhold til premiereserven, og maksimalgrensen for forsikringsselskapers eie i enkeltselskaper. Deler av regelverket synes å være spesielt for Norge. Utvalget foreslår at man vurderer endringer i regelverket som gjør det lettere for livselskaper og pensjonskasser å plassere forvaltningskapitalen i aksjer.

Spesielt vil utvalget peke på at det bør innføres livsforsikring med investeringsvalg (unit linked) også for tjenestepensjonsforsikring (TPES).

10.5.4 Eierskap i ikke-børsnoterte bedrifter

Det store antall bedrifter og virksomheter i Norge tilhører gruppen av ikke-børsnoterte bedrifter. Omlag to tredeler av disse er familiebedrifter, hvilket innebærer at det er en eller noen få familier som kontrollerer bedriften gjennom aktivt og langsiktig eierskap. Bedriftene er meget forskjellige og representerer alt fra noen av Norges største og mest lønnsomme bedrifter til bedrifter der eieren er den eneste sysselsatte. Bedriftene er viktige for den allsidige nærings- og sysselsettingsmessige virksomheten i hele landet.

Uansett størrelse og selskapsform kjennetegnes denne store gruppen av bedrifter av at de har eiere som er langsiktige, og at disse har valgt å satse hele eller en betydelig del av sin formue i næringsvirksomhet. Det er en spesiell nærhet mellom eierbeslutninger og resultat som bidrar til en hensiktsmessig forvaltning av verdier.

Utvalget mener at det må skapes rammevilkår som bidrar til å legge grunnlag for privat, aktivt og langsiktig eierskap. Det er viktig at næringspolitikken baseres på at det er bedriftene selv som er de nærmeste til å ta ansvar for egen videre utvikling. Politikken må fremme bedriftenes evne til å ta dette ansvaret, finansielt og kompetansemessig.

En slik innretning av politikken vil også gjøre det lettere å starte nye bedrifter, drive nystartede bedrifter og finansiere videre vekst i bedriftene. Det er av betydning at nyskapingsaktivitet framstår som interessant for kompetente investorer.

Det har vist seg at store institusjonelle eiere - statlige eller private - vanskelig kan fylle rollen som «kompetente kapitalformidlere». Institusjonelle eiere vil ut fra hensyn til resultatkrav i egen virksomhet, ofte være opptatt av kortsiktige resultater og likviditeten i sine plasseringer. Profesjonelle bedriftsledere fra store bedrifter eller institusjoner vil ikke nødvendigvis ha den rette kompetansen eller erfaring for en nyetableringssituasjon.

Det er her den aktive private investoren kommer inn med sin kompetanse eller sine «komplementære aktiva», som kan være erfaring fra lignende situasjoner, fra markeder, og fra teknologi. I tillegg til den langsiktige kapitalen kan slik kompetanse være avgjørende for om etableringen lykkes.

Mangel på investeringskapital kan være et problem for nyetableringer og andre små og mellomstore bedrifter. Kapitalmarkedet fungerer ikke alltid tilfredsstillende for denne delen av næringslivet, og det finnes et potensiale i flere av disse bedriftene som ikke blir utnyttet på grunn av fravær av kompetente investorer og mangel på risikokapital. Utvalget mener at det er av stor betydning at det legges opp til å styrke mangfoldet av nyetableringer, noe som igjen forutsetter at det finnes forskjellige eier- og kapitalmiljøer med varierende geografisk tilhørighet og kompetanse.

Skattespørsmål ligger utenfor utvalgets mandat, og utvalget har derfor ikke gått inn på slike spørsmål. Når det gjelder omlegginger i formuesskattesystemet, som også kan stimulere til privat, langsiktig eierskap, viser utvalget til Skånland-utvalgets innstilling (NOU 1995:6).

Problemstillinger knyttet til kapitaltilgang til små og mellomstore bedrifter behandles nærmere i kapittel 11.3.

10.6 INNTEKTS- OG ARBEIDSMARKEDSPOLITIKKEN

Inntekts- og arbeidsmarkedspolitikken har stor betydning for mulighetene til å kombinere lav ledighet med en forsvarlig pris- og kostnadsvekst.

10.6.1 Inntektspolitikk

Det inntektspolitiske samarbeidet har en lang tradisjon i Norge, til forskjell fra mange andre land. De virkemidlene som har vært tatt i bruk har imidlertid variert over tid. Dels har regjeringene gjennom direkte kontakt og samarbeid med sentrale organisasjoner bidratt til å moderere viktige lønnsoppgjør. Skatte- og subsidiepolitikken har også vært brukt for å oppnå en bestemt kjøpekraftutvikling med lave nominelle lønnstillegg. Periodevis har myndighetene grepet direkte inn i lønnsoppgjørene med voldgift, lovreguleringer i form av pris- og lønnsstopp, eller i form av tak på lønns- og inntektstilleggene.

I 1992 avga sysselsettingsutvalget sin innstilling, NOU 1992:26 «En nasjonal strategi for økt sysselsetting i 1990-årene». Utvalget analyserte bl.a. lønnsdannelsen og dens betydning for sysselsettingen, og gjorde rede for hvilken rolle inntektspolitikken kan spille for å legge forholdene til rette for økt sysselsetting. Sysselsettingsutvalget slo fast at lønnskostnadene i norsk næringsliv var for høye sammenlignet med de fleste av våre konkurrentland. Utvalget samlet seg om det såkalte *solidaritetsalternativet* som en strategi for å bringe ledigheten vesentlig ned fram mot århundreskiftet. Ansvarsfordelingen i solidaritetsalternativet bestod i at partene i arbeidslivet skulle sørge for tilstrekkelig lav lønnsvekst, mens myndighetene skulle sette i verk tiltak for å øke sysselsettingen. Dette var bl.a. tiltak for å bedre økonomiens virkemåte og for å fremme konkurranse i vare- og tjenestmarkedene, og aktive arbeidsmarkedstiltak for å begrense langtidsledighet. Regjeringen fulgte dette opp i sitt langtidsprogram for 1994-97, og inntektspolitikken har de siste årene vært preget av et tett samarbeid mellom partene i arbeidslivet og myndighetene.

Utvalget vil peke på at det generelt *gode samarbeidsklimaet* som eksisterer i arbeidslivet i Norge er et nasjonalt fortrinn som bør utnyttes til å skape grunnlag for økt verdiskaping. På bedriftsnivå betyr et godt tillitsforhold og utstrakt samarbeid mellom tillitsmannsapparat og ledelse at det skapes trygghet og ansvar f.eks. ved nødvendige omstillinger.

På nasjonalt nivå vil god kontakt mellom myndighetene og partene i arbeidslivet gjøre det lettere å formidle viktig informasjon, og bidra til å redusere mulighetene for kostbare konflikter.

Selv om det største ansvaret for å gjennomføre forsvarlige inntektsoppgjør ligger hos partene i arbeidslivet, vil utvalget understreke betydningen av myndighetenes ansvar som arbeidsgivere i en voksende offentlig sektor. Sektorer som ikke er utsatt for direkte markedskonkurranse må ikke være lønnsledende. Dette er viktig for å unngå et press på lønningene i konkurranseutsatte sektorer utover det bedriftene kan bære.

10.6.2 Arbeidsmarkedspolitikk

Arbeidsmarkedspolitikkens sentrale mål og funksjoner ble diskutert i St.meld. nr. 85 (1982-83) «Om sysselsettingen og arbeidsmarkedspolitikken». Disse kan kort oppsummeres i følgende punkter:

1. Arbeidsmarkedspolitikkens hovedformål er å bidra til en god utnyttelse av arbeidskraft som produksjonsfaktor gjennom å *bedre arbeidsmarkedets virkemåte* , for dermed å legge grunnlaget for høy yrkesdeltagelse og lav ledighet uten at det oppstår pris- og lønnspress.
2. Arbeidsmarkedspolitikken er tillagt flere ulike funksjoner:
   - En strukturpolitisk funksjon, der arbeidsmarkedspolitikken inngår på linje med andre tiltak med sikte på å sikre effektivt fungerende markeder.
   - En beredskapsfunksjon, der arbeidsmarkedspolitikken inngår som et supplerende element i stabiliseringspolitikken.

– En velferdspolitisk funksjon, der arbeidsmarkedspolitikkens oppgave er å sikre et inntektsgrunnlag for arbeidsledige og etablere vernet sysselsetting for de svakeste gruppene.

Det er av stor betydning for næringslivet at arbeidsmarkedet fungerer effektivt, slik at bedrifter som ekspanderer lett kan trekke til seg ledig arbeidskraft , eller arbeidskraft som er knyttet til lite lønnsom virksomhet.

For å forklare den langvarige og høye arbeidsledigheten vi har sett i en rekke europeiske OECD-land, tas det ofte utgangspunkt i et skille mellom strukturell og konjunkturell ledighet.

Den konjunkturelle ledigheten følger utviklingen i aktiviteten i økonomien. I en nedgangskonjunktur der samlet produksjon stagnerer eller faller, vil den konjunkturelle ledigheten øke. I oppgangskonjunkturer, med sterk vekst i samlet produksjon, vil den konjunkturelle ledigheten reduseres.

Den strukturelle ledigheten skyldes mer grunnleggende problemer på arbeidsmarkedet og i økonomiens virkemåte - forhold som skaper en arbeidsledighet som ikke reduseres i en høykonjunktur.

Erfaringene fra Europa tyder på at den høye ledigheten i vesentlig grad skyldes strukturelle forhold. Det er grunn til å tro at slike mekanismer også gjør seg gjeldende i det norske arbeidsmarkedet.

Blant annet etter initiativ fra Norge satte OECD i gang en sysselsettingsstudie i 1992. Studien gir generelle politikkanbefalinger på en rekke områder, særlig områder som retter seg mot å bedre arbeidsmarkedets virkemåte. Sentrale faktorer som påvirker funksjonsmåten i arbeidsmarkedet, og som trekkes fram i OECDs studie, er:

– *Systemet for lønnsdannelse.* Lønnsdannelsen er i stor grad avhengig av de institusjonelle forholdene i de enkelte land. Et mye diskutert spørsmål er hvilken betydning sentraliseringsgraden av forhandlingene har for lønnsdannelsen. I Norge har det inntektspolitiske samarbeidet vært viktig for lønnsutviklingen de siste årene. Gjennom samarbeid mellom partene i arbeidslivet og myndighetene, og en relativt sentralisert lønnsdannelse, ihvertfall de siste årene, har lønnsoppgjørene gitt en moderat utvikling i nominelle lønninger. Internasjonale sammenlikninger tyder på at det er de land som enten har en relativt sentralisert lønnsfastsettelse eller en svært desentralisert som best klarer å få til en forsvarlig lønnsutvikling. En forklaring som har vært trukket fram, er at arbeidstakernes organisasjoner tar hensyn til sysselsettingen i utformingen av sine krav. Det samme gjør fagforeninger i den enkelte bedrift som direkte kan se hva virkningene av for høye lønnskrav kan bli for deres egne medlemmer. For de fleste europeiske land, deriblant Norge, ser OECD et behov for mer fleksibel lønnsdannelse, der lønnsforskjeller i større grad gjenspeiler forskjeller i produktivitet.
– *Utformingen av stønadssystemet* . Arbeidsledighetstrygden har en viktig sosial funksjon, men den kan ha uheldige virkninger på arbeidsmarkedets funksjonsmåte, avhengig av kompensasjonsgrad, varighet og krav som settes for å motta trygd. OECD anbefaler økt bruk av aktive arbeidsmarkedstiltak i stedet for langvarig passiv inntektsunderstøttelse.
– *Mistilpasning mellom ledige jobber og arbeidskraftens kvalifikasjoner.* Selv i perioder med høy ledighet kan det finnes mange ledige stillinger, og arbeidsmarkedet kan være stramt for enkelte typer arbeidskraft. Dette reflekterer mangel på mobilitet i arbeidsstyrken, og kan skyldes både manglende geografisk mobilitet og mangelfulle kvalifikasjoner hos de ledige. I OECD-området har det vært en særlig sterk økning i ledigheten blant de med lave kvalifikasjoner.

Dette har dels sammenheng med at potensielle jobber for denne gruppen har forsvunnet i den omstillingsprosessen OECD-landene har gått gjennom de siste ti-årene. Samtidig stiller mange av de nye jobbene som skapes krav til særskilte kvalifikasjoner. OECD viser bl.a. til at arbeidsstyrkens kvalifikasjoner kan bedres ved å legge større vekt på etterutdanning og kompetanseheving, jf. *"Sysselsettingsutfordringen"* i kap. 8.3 og 10.2. Tiltak som oppmuntrer bedrifter og sysselsatte til å investere i livslang læring anbefales også.

– *Lover og regler* . Et viktig forhold gjelder bedriftenes muligheter til å gjøre bruk av oppsigelser og midlertidige ansettelser. For arbeidsmarkedets funksjonsmåte har faste ansettelser med oppsigelsesvern både positive og negative virkninger. Faste ansettelser med sterkt oppsigelsesvern har viktige rettssikkerhetsmessige og velferdsmessige sider, og skaper større trygghet for de ansatte. Men et sterkt stillingsvern og restriksjoner på midlertidige ansettelser har også ulemper fordi det begrenser bedriftenes handlefrihet. For mange bedrifter er det vanskelig både å bedømme behovet for arbeidskraft i framtiden og om den enkelte arbeidstakeren vil fungere godt i bedriften. Risikoen med hensyn til å ta inn nye arbeidstakere stiger med graden av beskyttelse av de ansatte. Et sterkt stillingsvern og restriksjoner på midlertidige ansettelser kan derfor bidra til lavere sysselsetting. I europeisk sammenheng ligger Norge i en mellomposisjon med hensyn til nivået på stillingsvernet.

Også andre offentlige rammebetingelser er av betydning for arbeidsmarkedets funksjonsmåte. Kvaliteten på *arbeidsformidlingen* påvirker bedriftenes mulighet til å få tak i kvalifisert arbeidskraft raskt. Permitteringsregler og regler for inn- og utleie av arbeidskraft virker også inn på bedriftenes mulighet til å tilpasse seg variasjoner i aktiviteten. Etter utvalgets oppfatning finnes det innenfor gjeldende lov og regelverk større muligheter til fleksible arbeidstidsordninger enn det som faktisk benyttes av partene i arbeidslivet.

Kravene til produkter og service endres kontinuerlig. Dette innebærer at bare bedrifter som til enhver tid er dynamiske i sin tilpasning overlever. Utvalget mener at partene i arbeidslivet har et spesielt ansvar for å sikre sysselsettingen og for å overvåke at regler og avtaler ikke er i utakt med behovene.

Utvalget legger vekt på OECDs hovedforklaring på høy strukturell ledighet, nemlig at den avspeiler en betydelig mistilpasning mellom bedriftenes etterspørsel etter arbeidskraft og arbeidsstyrkens kvalifikasjoner og motivasjon. Dette understreker viktigheten av å se arbeidsmarkedspolitikken i nær sammenheng med utdannings- og kompetansepolitikken som er nærmere diskutert i kapittel 10.2.

10.7 ENERGI- OG PETROLEUMSPOLITIKKEN

Norge har store energiressurser. Både petroleumsvirksomheten og kraftforsyningen er viktige næringer. Hver av disse næringene disponerer en realkapital som er i samme størrelsesorden som realkapitalen i industrien. Effektiv ressursbruk i petroleumsvirksomheten og i kraftforsyningen er derfor av sentral betydning for økt verdiskaping i Norge. Petroleumsnæringens plass i norsk økonomi er drøftet nærmere i *"Petroleumsvirksomhetens plass i norsk økonomi"* i avsnitt 6.3.. I dette kapitlet drøftes energi- og petroleumspolitikkens betydning for verdiskapingen i andre næringer.

10.7.1 Energi som grunnlag for verdiskaping i andre næringer

Bruk av energiressursene har gitt en rekke positive virkninger for norsk økonomi og næringsliv. Inntektene fra olje- og gassvirksomheten bidrar vesentlig til det økonomiske grunnlaget for den norske velferdsstaten. Betydelige industrielle miljøer, med et stort antall arbeidsplasser, er utviklet med basis i våre energiressurser. Dette gjelder både petroleums- og vannkraftressursene, gjennom utvinning og produksjon, transport og distribusjon, leveranser av varer og tjenester og videreforedling av energivarer. Utbygging av petroleumsfelt og kraftanlegg har også gitt viktige impulser til teknologi- og kompetanseutviklingen og til internasjonaliseringen av næringslivet. Nærhet til ressursene har gitt lave energikostnader, noe som i sin tid var grunnlaget for etableringen av energiintensiv virksomhet i Norge. Utvikling av effektive markeder og utvinningsteknologier har bidratt til bedre utnyttelse av energiressursene.

Både petroleums- og vannkraftproduksjon er forvaltning av begrensede ressurser. Næringene vil derfor ha muligheter for avkastning utover det som tilsvarer normal avlønning av arbeidskraft og normal avkastning på investert kapital. Denne ekstra avkastningen (grunnrente) kan betraktes som en leieinntekt fra naturressursen. Det har vært bred politisk enighet om at petroleumsressursene bør forvaltes med sikte på størst mulige inntekter over tid, samtidig som fellesskapet bør sikres en høy andel av inntektene. Fra petroleumsvirksomheten sikrer skattesystemet og statens deltakelse at en stor del av det overskuddet som skapes tilfaller staten. Skatteinntektene, særlig fra petroleumssektoren, medfører at offentlige utgifter kan finansieres med en lavere beskatning av husholdninger og annen næringsvirksomhet enn hva som ellers ville ha vært mulig.

Vannkraft beskattes både på produksjons- og forbruksleddet. Industri, bergverk og veksthusnæringen er imidlertid fritatt for forbruksavgiften. For mange kommuner utgjør skatter og avgifter fra kraftanlegg en stor andel av de samlede inntektene. Kraftverksbeskatningen har i liten grad vært avhengig av lønnsomhet i virksomheten. Stortinget har nylig vedtatt en omlegging av kraftverksbeskatningen, som innebærer at kraftforetak i større grad beskattes etter lønnsomhet, og med en særskilt skatt på grunnrente som skal tilfalle staten. Kraftkommunene vil være sikret et stabilt inntektsgrunnlag ved en fast produksjonsavgift (naturressursskatt), som kommer til fradrag i grunnrenteskatten [114] [1] [4]. Den samlede beskatningen av kraftverk er vesentlig sterkere enn for annen næringsvirksomhet utenom petroleum.

Norge skiller seg fra andre land ved at nær halvparten av energiforbruket, og så godt som hele elektrisitetsproduksjonen, kommer fra vannkraft. Vannkraften brukes i hovedsak innenlands av husholdninger og næringsliv. Tilgangen på elektrisk kraft har hatt stor betydning for industrialiseringen av Norge. Kraftintensiv industri og treforedlingsindustrien ble først etablert i tilknytning til lokale vannfall og kraftverk. Senere er det blitt mulig å overføre kraft til andre deler av landet og til våre naboland. Fremdeles er mange av disse bedriftene svært viktige for lokalsamfunnene der de ligger. Kraftintensiv industri og treforedling utgjør en betydelig del av norsk økonomi, med om lag 1,5 prosent av sysselsettingen, 2 prosent av verdiskapingen og 15 prosent av eksportverdien [115] [1] [5]. For mange av disse bedriftene er kraftprisen en sentral konkurransefaktor.

114.«I Norge - for tiden? konsekvenser av økt internasjonalisering for en liten åpen økonomi». Rapport fra ekspertgruppe avgitt til Finansdepartementet, Nærings- og energidepartementet og Utenriksdepartementet, 1. juli 1996.

115.Porter, M. (1987): «From Competitive Advantage to Corporate Strategy». Harvard Business Review, May-June 1987. Porter, M. (1992): «Capital Disadvantage in Americas Failing Capital Investment System». Harvard Business Review, September-October 1992.

Oljeproduksjonen blir i hovedsak eksportert, men det er også en betydelig videreforedling ved de tre norske raffineriene. Produksjonen av våtgass, særlig fra Ekofisk-feltene, går for en stor del til den petrokjemiske industrien i Grenlands-området. Våtgassen fraktes til industrianleggene med spesialskip. Tørrgassen, som transporteres i rørledninger, produseres for eksport til de europeiske gassmarkedene. De siste årene er det imidlertid bygget ut et mindre distribusjonsnett som knytter noen nærliggende bedrifter til gassrørledningen ved Kårstø i Rogaland. I løpet av 1997 vil gass være ilandført også på Kollsnes i Hordaland og Tjeldbergodden i Møre og Romsdal.

Dette gir nye og utvidede perspektiver for bruk av gass i Norge. En stor metanolfabrikk og en fabrikk for produksjon av industrigasser er under bygging på Tjeldbergodden, og disse skal etter planen starte opp i 1997. Anvendelsen av gass innenlands vil likevel utgjøre små mengder i forhold til den samlede gassproduksjonen fra norsk sokkel.

Nærings- og energidepartementet ble opprettet 1. januar 1993 ved sammenslåing av Næringsdepartementet og Olje- og energidepartementet. Med endringen er det organisasjonsmessig tilrettelagt for utvikling av en helhetlig nærings- og energipolitikk.

10.7.2 De petroleumsrettede leverandørbedriftene og vare- og tjenestepolitikken

Utviklingen fram til i dag

Helt fra den norske oljepolitikken ble utformet rundt 1975 har det vært et sentralt mål i norsk petroleumspolitikk å bygge opp et konkurransedyktig leverandørmiljø parallelt med oljeselskapenes aktiviteter på kontinentalsokkelen. Norske leveranser til oljevirksomheten går imidlertid lenger tilbake i tid. De maritime næringer engasjerte seg tidlig gjennom utviklingen av rigger og forsyningsskip. Norske seismikk-, rigg- og supplyselskap har holdt en høy internasjonal profil. De første leveransene av betongplattformer gikk til britisk sektor. De norske petroleumsrettede leverandørbedriftene har siden begynnelsen av 1970-årene oppnådd betydelig kapasitet og utviklet høy teknologisk kompetanse innenfor de fleste aktivitetsområder som sokkelmarkedet omfatter. Likevel har den store bredde av norske leverandørbedrifter i hovedsak vært lite eksportrettede.

Utviklingen av leverandørindustrien i Norge skjedde i en periode med sterk vekst i aktiviteten på norsk sokkel, og med jevnt over høy oljepris. Leverandørindustrien og oljeselskapene har til nå utviklet seg under en periode med store olje- og gassutbygginger på norsk kontinentalsokkel. Sammen med sterk satsing på forskning og kompetanseutvikling i Norge fra oljeselskapenes og myndighetenes side, ga disse forholdene gode vekstvilkår for industrien.

Norsk leverandørindustri har i dag en sentral posisjon på norsk kontinentalsokkel. Norskandelen på de seneste prosjektene, målt som faktisk verdiskaping i Norge, har ligget mellom 55 og 70 prosent.

Dagens og morgendagens utfordringer

Olje- og gassnæringen er i dag inne i en krevende omstillingsprosess, hvor hovedutfordringene ligger i en tilpasning til fortsatt lave prisforventninger og gjennomsnittlig mindre felt som vurderes utbygd. Utbyggingen av nye felt stiller av den grunn stadig strengere krav til kostnadseffektiv teknologi og mer effektiv gjennomføring av utbyggingsprosjekter. Større variasjoner i utvinnbare felt med hensyn til størrelse, vanndyp, nærhet til etablert infrastruktur o.a. fører samtidig til et større

mangfold i oljeselskapenes teknologibehov. Forbedringstiltak baseres i hovedsak på nye arbeidsprosesser og tettere samarbeidsrelasjoner mellom oljeindustri og leverandørindustri.

Norsk sokkel vil fortsatt være det viktigste marked for norsk leverandørindustri i årene framover. I og med at aktiviteten på kontinentalsokkelen på sikt ikke vil kunne opprettholdes i forhold til dagens nivå, vil imidlertid mange bedrifters muligheter til å opprettholde aktiviteten og ekspandere ligge i eksportmarkedene. Etter hvert som aktivitetene på norsk sokkel faller, vil internasjonaliseringen av olje- og gassindustrien bli en desto viktigere strategi for leverandørindustriens framtidige utvikling.

Det er innenfor olje- og gassnæringen en økende fokusering på internasjonale forretningsmuligheter. Dette har sammenheng med den modenhet næringen har nådd, den kompetanse som er opparbeidet fra aktivitetene i Norge, og at det i løpet av de senere årene har skjedd en betydelig utvikling med hensyn til åpning av petroleumsområder i andre land som tidligere ikke var tilgjengelige. Etter hvert som virksomheten internasjonalt og på norsk sokkel beveger seg mot stadig dypere vann, vil norsk oljeindustri og leverandører kunne høste stadig mer av den teknologiutvikling som foregår på norsk sokkel i internasjonal sammenheng.

Den norske leverandørindustriens internasjonale satsing følger i stor utstrekning i kjølevannet av de relasjoner leverandørbedriftene har utviklet med norske og utenlandske oljeselskaper i forbindelse med leveranser til norsk sokkel. I tillegg har leverandørindustrien aktiv markedsdeltakelse i andre områder overfor internasjonale oljeselskaper. Det nære samarbeid norske oljeselskaper har med norske leverandører om oppdrag på norsk sokkel bør kunne utnyttes i sterkere grad internasjonalt. Det er også muligheter for at relasjoner til internasjonale oljeselskaper opparbeidet på norsk sokkel kan danne bedre basis for satsinger internasjonalt enn det samarbeidet disse selskapene gjør idag.

Myndighetenes oppfølging

Hovedmålene i olje- og gasspolitikken trekker opp viktige næringspolitiske retningslinjer for utviklingen av olje- og gassvirksomheten. Dette gjelder særlig følgende to hovedmål:

- Olje- og gassressursene skal gi høyest mulig verdiskaping og bidra til å sikre velferd og sysselsetting.
- Virksomheten på norsk sokkel skal bidra til en internasjonalisering av olje- og gassindustrien utover varigheten av de norske olje- og gassressursene.

En tredje hovedmålsetting for virksomheten er at den skal forene rollen som en stor energiprodusent med det å være et foregangsland i miljøspørsmål.

Nærings- og energiministeren har iverksatt viktige tiltak for oppfølging av hovedmålene. Tiltakene omfatter alle sentrale parter i olje- og gassvirksomheten, det vil si oljeselskaper, leverandørindustrien, næringslivsorganisasjoner, forskningsinstitusjoner og myndighetene.

NORSOK er ment som et tiltak som skal bidra til å videreutvikle sokkelens konkurransedyktighet overfor sokkelregimer i andre land, og realisere økt verdiskaping i virksomheten. Dette skal blant annet realiseres ved en 40-50 prosent kostnadsreduksjon i feltutbygginger innen 1998, basert på beste prosjektpraksis med 1993 som utgangspunkt. Et sentralt element ved NORSOK er et styrket samarbeid mellom operatører, leverandører, myndigheter og forskningsinstitusjoner om aktuelle forbedringstiltak.

INTSOK er en naturlig forlengelse av NORSOK, og retter seg mot internasjonalisering av olje- og gassnæringen. En konkurransedyktig næring med et effektivt hjemmemarked, er ofte grunnlaget for en vellykket satsing i internasjonale markeder. En hovedutfordring ved INTSOK er å omsette bedret konkurransekraft i Norge, og økt utenlandsk fokusering på norsk kompetanse, til internasjonale forretningsmuligheter gjennom en felles satsing i industrien.

Et samarbeid mellom myndigheter og industrien er også nødvendig for å utløse potensialer på miljøsiden. MILJØSOK er opprettet på denne bakgrunnen. Viktige utfordringer ligger i å finne løsninger som forener både industri og myndighetsinnsatsen med hensyn til å oppnå et bedre miljø og samtidig øke konkurransedyktigheten i næringen.

Myndighetene har signalisert at de i årene framover vil legge økt vekt på de tiltak som initieres for å bidra til at leverandørbedriftene kan videreutvikle sine posisjoner, stå best mulig rustet til å møte stadig nye krav i markedet og utnytte de markedsmuligheter som åpner seg både på norske kontinentalsokkel og internasjonalt. Det er lagt opp til at vare- og tjenestepolitikken videreføres på disse områdene innenfor rammen av internasjonale avtaler som Norge har forpliktet seg til.

Mål og virkemidler er nærmere omtalt i St.meld. nr. 26 (1993-94) «Utfordringer og perspektiver for petroleumsvirksomheten på kontinentalsokkelen» og St.prp. nr. 50 (1995-96) «Olje- og gassvirksomhet, utbygging og drift av Åsgardfeltet samt disponering av innretningene på Odinfeltet».

Utvalget slutter opp om de gjeldende retningslinjer for vare- og tjenestepolitikken. I denne sammenhengen mener utvalget at myndighetenes internasjonale innsats blant annet bør sikte mot oppfølging når det gjelder gjennomføringen av EØS-avtalens regelverk (Innkjøpsdirektivet), og andre relevante internasjonale avtaler. Av særlig betydning er årvåkenhet som kan bidra til å forebygge og eventuelt avdekke støtte i andre land som er i konflikt med internasjonale avtaler.

Utvalget ser det som viktig at arbeidet i MILJØSOK intensiveres.

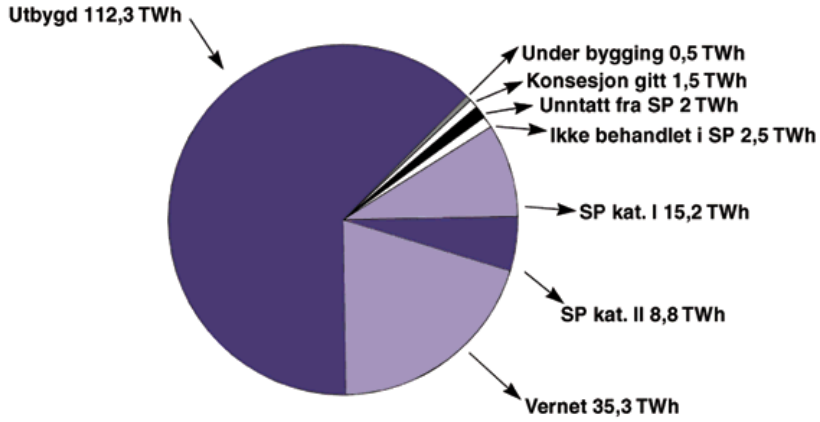
10.7.3 Markedsreformen i kraftpolitikken

Den nye energiloven trådte i kraft 1. januar 1996 [116]. Loven åpnet for en større grad av konkurranse i kraftsektoren enn tidligere. Økt konkurranse er av betydning for å effektivisere kraftmarkedet og sikre en samfunnsøkonomisk god bruk av ressursene. Flere forhold viser at energiloven virker etter intensjonene. Selv om forbruket har vokst betydelig, bygges det ut lite ny produksjonskapasitet. Dette indikerer at kraftressursene utnyttes bedre. Energiverkene er blitt mer forretningsorienterte. Kraftmarkedsreformen har således bidratt til en mer lønnsom og effektiv disponering av energiressursene. Reformen omfatter likevel bare omsetning av kraft, mens det ikke har vært en tilsvarende tilpasning av lovverket når det gjelder forhold knyttet til eierskap for vannkraftverk.

Det samlede vannkraftpotensialet i Norge er anslått av NVE til om lag 178 TWh regnet som midlere årsproduksjon, som kan defineres som den energi som kan produseres i år med normale tilsig. Som det framkommer i figur 10.3, var 112 TWh utbygd ved årsskiftet 1995/96. Med Verneplan IV har Stortinget varig vernet om lag 35 TWh. I tillegg kommer et potensiale på 11 TWh som foreløpig ikke kan konsesjonsbehandles fordi prosjektene er plassert i Samlet Plan kategori II eller ikke er avklart i forhold til Samlet Plan. En står da igjen med et utbyggingspotensiale på om lag 20 TWh som er frigitt for mulig utbygging. Dette innebærer ikke bare nye

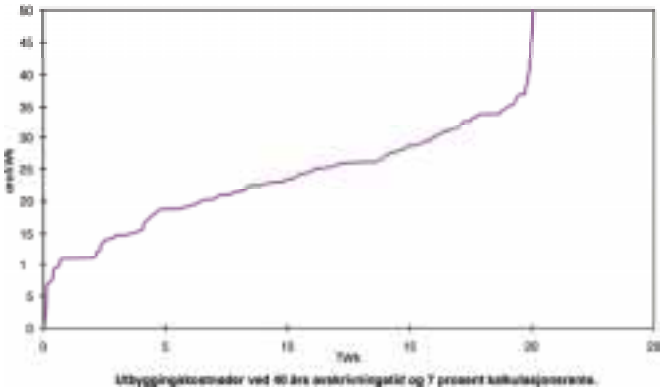
116.Ot.prp. nr. 23 (1995-96) «Skattlegging av kraftforetak» og Inns.O. nr. 62 (1995-96).

utbygginger, men også opprusting og utvidelse av gamle kraftverk på om lag 10 TWh.



Figur 10.3 Vannkraftpotensialet pr. 1. januar 1995
Kilde: Nærings- og energidepartementet

NVE anslår at om lag 7 TWh av de tilgjengelige prosjektene kan gjennomføres til en kostnad på under 20 øre/kWh og 11 TWh til en kostnad under 25 øre/kWh. Til sammenligning var gjennomsnittsprisen i bilaterale engroskontrakter til alminnelig forsyning 16,9 øre/kWh pr. 1.2.1996 [117] [1] [7]. Kraftmarkedsreformen har fjernet de lokale monopolene som mange energiverk hadde tidligere. Fordi det ikke lenger vil være mulig å velte en kostnadsøkning utover markedsprisen over på kundene, bidrar reformen til at billige kraftprosjekter blir utbygd før dyre prosjekter, og at det ikke blir overinvestert i kraftsektoren. Med en fortsatt vekst i etterspørselen og få nye prosjekter under bygging, vil kraftbalansen kunne bli strammere i årene som kommer. I så fall må en regne med at nye utbyggingsprosjekter vil bli lønnsomme, og at investeringene i ny produksjonskapasitet etter hvert vil ta seg opp.



Figur 10.4 Utbyggingskostnader for vannkraft

117.Produksjon av metaller og kjemiske råvarer (som er noe mer omfattende enn Statistisk sentralbyrås definisjon av kraftintensiv industri) og hele treforedlingsindustrien.

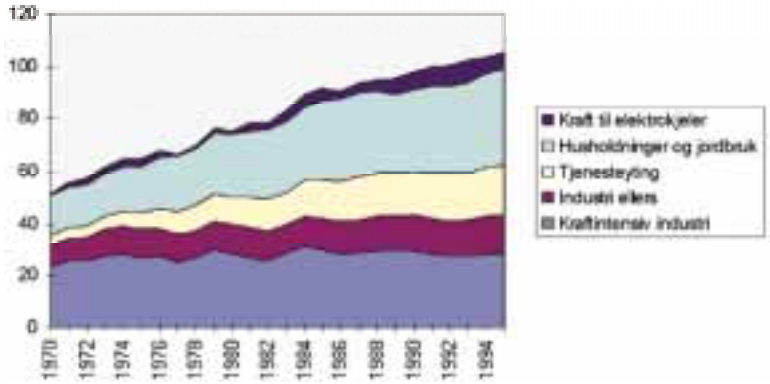
Kilde: Nærings- og energidepartementet

Norske kraftprodusenter har de siste årene inngått langsiktige utvekslingsavtaler med kraftselskaper i Danmark, Tyskland og Nederland. Avtalene utnytter forskjellene mellom det norske vannkraftsystemet og varmekraftsystemet på kontinentet. Med de vedtatte overføringskabler til kontinentet vil kraftutveksling kunne få økt omfang og betydning i det norske markedet etter århundreskiftet. Kraftutvekslingen med utlandet gir bedre inntjeningsmuligheter, økt tørrårssikring og bedrer utnyttelsen av vannkraftressursene i Norge.

Sverige og Finland har innført energilover som i hovedtrekk tilsvarer den norske. Endringene åpner for konkurranse i produksjon og omsetning av kraft i de to landene. Markedsreformene vil også være viktige for krafthandelen mellom de nordiske landene. Fra 1.1.1996 er reglene for krafthandelen mellom Norge og Sverige justert, jf. St.meld. nr. 11 (1995-96) «Om organiseringen av krafthandelen med Sverige». Bakgrunnen var omregulering av det svenske kraftmarkedet etter de samme prinsipper som det norske. Den nye energiloven vil sikre alle svenske produsenter og forbrukere lik adgang i det svenske nettet. Endringene på norsk side skal bidra til en mer effektiv kraftutveksling mellom landene, og gi økt handel mellom landene ved små prisforskjeller.

Fleksibilitet i bruk og forsyning av energi er viktig for å unngå altfor store prissvingninger og en anstrengt effektsituasjon. Flere forhold virker i dag begrensende på fleksibiliteten i energimarkedet. Rom- og vannoppvarming i husholdningene er i stor grad basert på elektrisitet uten alternative energikilder. Husholdningene veksler i liten grad mellom olje/biobrensel og elektrisitet når prisforholdene tilsier dette. Industriens forbruk av energi har vist seg å være noe mer fleksibelt, men også her er det et potensiale for større fleksibilitet. Det er således i praksis forholdsvis liten fleksibilitet i det norske energimarkedet. Utvalget mener at *økt fleksibilitet i energimarkedet vil ha positive virkninger på kraftbransjen, for utstyrsleverandører og for energiintensiv industri* .

Figur 10.5 illustrerer utviklingen i elektrisitetsforbruket fra 1970. Etter midten av 1980-årene har industriens elektrisitetsforbruk vært om lag stabilt. Det meste av forbruksveksten har kommet i husholdningene og tjenesteytende sektor. En forklaring er at veksten har vært større i disse sektorene, men utviklingen illustrerer også at enøk-satsingen i næringslivet gir resultater.



Figur 10.5 Elektrisitetsforbruk fordelt på sektorer
Kilde: Nærings- og energidepartementet

Om lag en tredel av kraftproduksjonen blir brukt av kraftintensiv industri og treforedlingsindustri. Statkrafts langsiktige kontrakter dekker om lag halvparten av kraftbehovet i disse bransjene. Resten dekkes fra egne verk, kjøp fra andre kraftleverandører og kjøp i de organiserte markedene (spotmarkedet m.v.). Gjennom Stortingets behandling av St.prp. nr. 104 (1990-91) ble den kraftintensive industrien og treforedlingsindustrien gitt langsiktige og stabile rammebetingelser for kraftleveranser. De av Statkrafts kontrakter med industrien som ville ha utløpt i 1990-årene ble forlenget til og med 2010. St.prp. 104 la grunnlaget for den videre forvaltning av disse kontraktene. De av Statkrafts industrikontrakter som ikke ble fornyet i forbindelse med behandlingen av St.prp. nr.104 vil utløpe i perioden 2004-2011.

Ved Stortingets behandling av St.prp. nr. 104 ble Nærings- og energidepartementet gitt fullmakt til å tildele nye kontrakter til nye prosjekter innen kraftintensiv industri og treforedling. Stortinget har slått fast at tildeling av ny kraft til denne industrien kun kan skje til investeringsprosjekter som medfører økt kraftbehov. Nytildeling av statskraft skal ikke komme til erstatning for andre kraftleveranser.

Kontraktene som ble fornyet ved behandlingen av St.prp.104 har en gjennomsnittspris på 13,8 øre/kWh (inkl. overføringstillegg) i 1996. Stortinget forutsatte en årlig realprisøkning i disse kontraktene, slik at gjennomsnittsprisen i de fornyede kontraktene blir om lag 17 øre/kWh i 2010 (regnet i 1996-kroner). Statkraft SF har fullmakt til å reforhandle kontraktene på kommersiell basis, slik at vilkårene i større grad tilpasses selskapenes behov.

Den kraftintensive industrien og treforedlingsindustrien har lang brukstid, jevn uttaksprofil over året og tar ut kraften på høyt spenningsnivå. Dette tilsier at markedsprisen vil være lavere enn for andre forbrukere. Videre har denne industrien muligheter til fleksibel energibruk i sitt eget produksjonsapparat, f.eks. ved tilpasning av vedlikeholdsstans, og kan ta hensyn til dette i kontraktsutformingen. Et effektivt kraftmarked kan dermed åpne for at kraftintensiv industri kan trekke fordeler av kraftsektorens behov for fleksible leveringsvilkår. Med et stort kraftforbruk bør denne industrien også lettere enn andre forbrukere kunne påvirke framtidige utbyggingskostnader, blant annet gjennom kontraktsutforming og ved selv å foreta utbygginger. Dette forutsetter imidlertid politisk aksept for ellers lønnsomme investeringer i vann- og /eller gasskraft. Foruten politikken for utbygging av ny kapasitet, er det viktig at overføringstariffer avspeiler de reelle transportkostnader for kraft. Utvalget mener at i et effektivt kraftmarked med mulighet til lønnsom utbygging, bør den kraftintensive industrien og treforedlingsindustrien ha forutsetninger for å kunne operere med markedsbaserte kraftpriser.

Et mindretall i utvalget, medlemmene Tor Andersen, Berg Schilbred, Kristensen, Nergaard og Sørensen, bemerker at dersom slike utbygginger ikke er politisk akseptable, bør forutsetningene for kraftprispolitikken igjen tas opp til vurdering. I denne forbindelse er det viktig at den samlede kraft- og energipolitikken ikke stiller industrien overfor en utvikling som innebærer at kraftkostnadene stiger i utakt med kraftkostnadene hos industriens internasjonale konkurrenter. Det er viktig at norsk industri fortsatt kan få andel i verdier som industrien selv har frembragt gjennom å bidra til utbygging av landets kraftressurser.

10.7.4 Energiøkonomisering og andre fornybare energikilder

Utvikling av energieffektive produkter og fornybare energikilder er viktig i en næringspolitisk sammenheng, både for å øke verdiskapingen og for å bygge opp under en bærekraftig næringsstruktur. Grunnlaget for effektiv energiproduksjon og -bruk er først og fremst fungerende markeder, som setter en pris på sløsing med energi. Introduksjon av nye energieffektive teknologier eller fornybare energikilder

kan iblant medføre gevinster for samfunnet som den enkelte bruker ikke vil kunne realisere. Det kan derfor også være viktig at myndighetene medvirker til at enøk og nye energikilder blir gjort kjent og samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter blir utløst.

Introduksjonsaktivitetene kan vise til flere gode eksempler på at nye teknologier har kommet inn på markedet (sparedusj, effektive ventilasjonssystemer og varmestyringsautomatikk). Myndighetenes støtte er i første rekke rettet mot produsenter og leverandører av energieffektive teknologier. Bakgrunnen for dette er at spredningseffekten da blir større enn hvis støtten skulle gå til den enkelte bruker. Bedriftene kan få støtte gjennom introduksjonsprogrammet til blant annet markedsundersøkelser, demonstrasjonsinstallasjoner og produkttilpasning. I 1995 ble det gitt støtte til 50 prosjekter i 32 ulike norske tilbyderbedrifter. Introduksjonsvirksomheten bidrar til bedriftsetablering og næringsutvikling. I tillegg oppnår den enkelte forbruker gevinster i form av reduserte energiutgifter som følge av virksomheten.

Industrien og spesielt kraftkrevende industri har lenge vært opptatt av energiøkonomisering. Bakgrunnen for dette er naturlig nok at energi er en betydelig innsatsfaktor for denne sektoren. Beregninger utført av Energidata a.s i 1993 viser at det er et lønnsomt enøk-potensiale på om lag 7 TWh i industrien totalt. Dette tilsvarer 10 prosent av industriens energiforbruk. Det at det finnes et potensiale betyr imidlertid ikke at industrien ikke gjør noe. Enøk-potensialet blir realisert kontinuerlig, men den tekniske utviklingen fører til at stadig nye løsninger blir lønnsomme. Det vil derfor alltid finnes et potensialet for nye enøk-tiltak.

Industriens spesifikke energiforbruk gir et bedre bilde av situasjonen. I programmet «Bransjenettverk for norsk industri», som ble startet i 1989, inngår registrering av bransjenes spesifikke energiforbruk som et viktig element. Bransjenettverket omfatter 456 enkeltbedrifter i 12 industribransjer. Resultatene fra energirapporteringen de siste årene viser at for eksempel medlemsbedriftene fra støperiindustrien kan vise til en reduksjon på 25 prosent i spesifikt energiforbruk siden 1993. Andre bransjer som kan vise til gode resultater et treforedlings-, trelast-, fiskerindustrien og renseribransjen.

Norge får dekket nær hele elektrisitetsforbruket fra vannkraft, som er en fornybar energikilde. Fleksibiliteten i energibærere utgjøres i dag i hovedsak av fyringsolje til oppvarming. Fornybare energikilder, først og fremst bioenergi, vil etter hvert kunne spille en større rolle for en fleksibel energiforsyning.

Norges vassdrags- og energiverk gjennomførte i 1990 en undersøkelse av bioenergipotensialet i Norge for de kommende 10 årene. Rapporten konkluderte med at det i løpet av en tiårsperiode kan være mulig å øke utnyttelsen av bioenergi fra dagens ca. 12 TWh/år til ca. 30 TWh/år innenfor akseptable kostnadsrammer. Det største potensialet vil være innenfor økt bruk av avfallsprodukter fra skog- og landbruk.

For å få til en økt bruk av bioenergi er det nødvendig at alle leddene fra forsyning av råstoff, via produksjon av foredlet brensel, til transport ut til sluttbruker, er like utviklet og fungerer like godt som for andre konkurrerende energibærere. Utviklingen av infrastruktur krever ulike typer virkemidler. For eksempel vil støtte til utredninger, ressurskartlegging og annen planlegging, støtte til etablering av ny brenselproduksjonskapasitet eller støtte til utskifting av gamle oljekjeler med bioenergikjeler, kunne stimulere utviklingen av dette markedet i en overgangsfase.

Det er viktig at bruken av bioenergi på sikt utvikler seg til en ordinær del av energimarkedet, som ikke er avhengig av statlige midler. Av den grunn bør det også etableres et velfungerende marked for bioenergi som bidrar til en effektiv omsetting og prissetting av biobrensel. Det kan også stimulere bruken av bioenergi at aktørene

i energimarkedet selger energi i form av varen «varme» istedenfor å spesialisere seg på elektrisitet, olje, biobrensel m.m.

Den viktigste oppvarmingskilden i Norge i dag er elektrisitet. Fordi denne oppvarmingen hovedsakelig foregår direkte ved hjel av panelovner og varmtvannsberedere, må det omfattende investeringer til for å kunne bytte energibærer. En forutsetning for økt bruk av bioenergi i fremtiden er således at det i nye bygninger legges til rette for vannbårne varmesystemer. På kort sikt er det imidlertid et betydelig potensiale for bruk av bioenergi ved konvertering av eksisterende oljefyrte varmeanlegg.

Den videre satsingen på enøk og fornybare energikilder må utvikles innenfor en samlet energi- og miljøpolitisk strategi. En slik satsing vil framstå også som et element i en helhetlig næringspolitisk strategi. I lys av de miljøutfordringene næringslivet og samfunnet står overfor vil utvalget understreke at *fortsatt satsing på enøk og andre fornybare energikilder er nødvendig for å bygge opp under en bærekraftig næringsutvikling* .

10.8 SAMFERDSELSPOLITIKK

Effektiv transport og kommunikasjon er viktig for næringslivets konkurranseevne og utviklingsmuligheter. Både Norges geografiske plassering i forhold til de viktigste markedene, og den spredte bosettingen og lokaliseringen av næringsvirksomhet, understreker betydningen av en effektiv samferdselspolitikk.

Et av hovedmålene i samferdselspolitikken er å arbeide for en hensiktsmessig drift og arbeidsdeling mellom de ulike transport- og kommunikasjonsmulighetene. I Stortingsmelding nr. 32 1995-96 «Om grunnlaget for samferdselspolitikken» tas det sikte på å føre en helhetlig transportpolitikk, der prioriteringene foretas på tvers av sektorene. Myndighetene vil imidlertid fortsette med de ordinære 4-årige sektorplanene innenfor veg- og vegtrafikk, jernbanetransport, luftfart og havne- og kystforvaltning. Utvalget mener det er nødvendig at sektorplanene erstattes med en helhetlig transportplan for å sikre effektiv ressursbruk i samferdselssektoren.

I lys av Norges spredte bosetting og næringsstruktur, og i lys av de klimatiske forholdene i landet, kan transportkostnadene i Norge oppfattes som en «naturgitt» ulempe forhold til andre land. Samtidig innebærer utformingen av samferdselspolitikken i Norge at vegmyndighetene må ta en rekke hensyn ved prioriteringene mellom ulike prosjekter. Uten å ta stilling til vektleggingen mellom de ulike målene i samferdselspolitikken, vil utvalget understreke betydningen for næringslivet av at samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter realiseres raskest mulig, slik at mulighetene for å øke verdiskapingen i næringslivet ivaretas, og slik at de konkurransemessige ulempene for næringslivet blir så små som mulig.

Norge har en meget åpen økonomi. Verdien av Norges eksport av varer og tjenester og import utgjør henholdsvis ca. 38 pst. og 32 pst av BNP. Om lag 75 pst. av Norges eksport går til land i EU [118]. Dette understreker betydningen av å ha gode transportforbindelser mot Europa. Utvalget vil peke på at det særlig på vegsiden er viktig at myndighetene samordner infrastrukturen med det internasjonale transportnettet.

Samtidig er kapasitetsproblemene på infrastruktursiden ikke de samme i Norge som på det europeiske kontinentet, på grunn av vår særegne topografi og befolkningsstruktur. Norge må derfor også finne egne løsninger i organiseringen av transporten.

118.Ot.prp. nr. 43 (1989-90) «Om lov om produksjon, overføring, omsetning og fordeling av energi m.m. (Energiloven)».

Gjennom EØS-avtalen er Norge forpliktet til å følge EUs transportpolitikk på en rekke områder, deriblant deregulering av samferdselssektoren, miljøkrav, generelle konkurranseregler og rammevilkår for transportørene. Utvalget mener at på de områdene der Norge har særskilte interesser og kompetanse, er det viktig at vi bidrar til utforming av regelverk som er best mulig tilpasset norsk næringslivs behov.

Sjøtransportens andel av det samlede transportarbeid var i 1994 på om lag 45 pst. Havnepolitikken er dermed viktig for norsk næringsliv. Effektivisering av havnene i Norge er sentralt som ledd i tilrettelegging for kombinerte transporter. Dette omfatter god tilgang til havnene fra sjøsiden, effektiv drift av selve havnene, samt effektiv tilgang til havnene fra land.

Med et langstrakt og spredt befolket land blir transportbehovet i Norge forholdsvis stort. Det fører til at transport bidrar til en relativt sett større andel av miljøskadelige utslipp enn det som er tilfellet i mange andre land. Gjennomføring av nasjonale miljømål og løsning av lokale miljøproblemer vil for en stor del avhenge av tiltak i samferdselssesektoren. Hvordan tiltakene gjennomføres vil ha stor betydning for transportkostnadene, også for næringslivet. Også i denne sammenheng vil utvalget understreke viktigheten av å finne fram til kostnadseffektive løsninger for miljøproblemene både nasjonalt og internasjonalt.

Næringslivet er avhengig av et velfungerende kommunikasjonstilbud. Økt anvendelse av informasjonsteknologi vil få økende betydning for alle deler av næringslivet, jf. kapitlene 8.5 og 10.9. Telesektoren, gjennomgår store omstillingsprosesser både i Norge og internasjonalt. Den teknologiske utviklingen gjør det mer hensiktsmessig å nå telepolitiske målsettinger gjennom konsesjoner og annen lovgivning, fremfor gjennom monopoler. Konkurranse i telemarkedene er nødvendig for å sikre næringslivet effektive og billige teletjenester som er tilpasset de behovene som finnes. For IT-næringen og informasjonsindustrien, som baserer aktivitetene på formidling av tjenester i elektroniske nettverk, er det særlig viktig med konkurranse for å stimulere til utvikling av nye produkter og tjenester.

I en del land, deriblant Finland, Sverige og Danmark, er det allerede åpnet for konkurranse på alle områder innenfor telesektoren. I Norge har Stortinget nylig vedtatt å åpne for konkurranse på områdene taletelefoni og infrastruktur fra 1. januar 1998. I tillegg er det fra 1. november 1996 vedtatt å åpne for bruk av eksisterende alternativ infrastruktur, som for eksempel tv-kabel og kraftselskapenes nettinfrastruktur for levering av tjenester som i dag er åpnet for konkurranse. Stortinget har også vedtatt at det med virkning fra samme dato skal åpnes for større grad av konkurranse på mobilkommunikasjonsområdet. Disse vedtakene om deregulering er i samsvar med de forpliktelser som følger av EØS-avtalen.

Utvalget ser det som positivt at det nå er fastsatt tidspunkter for åpning av konkurranse på telesektoren i Norge. Utvalget understreker at for å oppnå reell konkurranse fra 1. januar 1998 er det nødvendig med et vel fungerende regelverk som blant annet sikrer rettferdig konkurranse. Dette gjelder på områder som for eksempel fordeling av kostnader knyttet til pålagte landsdekkende tjenester, og samtrafikk mellom ulike nett og tjenester. Utvalget vil også understreke betydningen av at regelverket er på plass så snart som mulig. Dette er en forutsetning for at andre aktører skal kunne posisjonere seg på markedene, og være operative når markedene åpnes for konkurranse.

Også for samferdselssektoren for øvrig har utviklingen i telesektoren stor betydning. Bruk av informasjonsteknologi kan være et viktig hjelpemiddel for å effektivisere transporten, blant annet gjennom å ta i bruk elektroniske vei- og sjøkart. Utvalget ønsker å peke på betydningen av at det utvikles informasjonssystemer som gir helhetlige løsninger på tvers av de ulike transportområdene. Dette kan bidra

til at næringslivet på en enklere måte kan utnytte de transporttilbud som til enhver tid er mest effektive.

10.9 INFORMASJONSTEKNOLOGI-POLITIKK

I løpet av de siste 40 årene har informasjonsteknologi (IT) i økende grad blitt tatt i bruk i næringslivet og i samfunnet for øvrig. På 60-tallet ble datateknologien i hovedsak benyttet som regnemaskiner, på 70-tallet ble maskinene gjort tilgjengelige gjennom terminalnett , og på 80-tallet ble IT for alvor utbredt gjennom utviklingen av PC'en, datanettverk og brukervennlige programmer. IT-utviklingen på 90-tallet har i stor grad vært preget av framveksten av nye former for kommunikasjon. Dette har ført til at områder som data, telefoni, fjernsyn og radio integreres og blir deler av en raskt voksende informasjonsindustri. Gjennom bruk av IT kan produkter og tjenester lettere individtilpasses, innhenting av informasjon på de fleste områder blir langt enklere, og samhandling med andre kan etableres og utvikles mer effektivt enn tidligere. Disse endringene fører igjen til framvekst av mer desentraliserte organisasjonsformer og nye arbeidsmetoder.

Bruk av IT kan innebære konkurransefortrinn for næringslivet, men det bidrar også til skjerpet konkurranse og økte krav til omstillingsdyktighet.

IT representerer dermed en viktig utfordring for næringslivet, jf. *"Utfordringer for samfunn og næringsliv"* i kapittel 8.5. IT-utviklingen innebærer også store utfordringer for den enkelte og for samfunnet for øvrig. Økt anvendelse av IT i arbeidslivet og i privatlivet kan føre til at det oppstår nye samfunnsskiller, mellom de som har tilgang på og behersker IT, og de som ikke har eller gjør det. Dette er sentrale spørsmål i IT-debatten. På bakgrunn av utvalgets mandat fokuseres det imidlertid i dette kapitlet på politikkområder som etter utvalgets mening er av særlig betydning for at næringslivet skal kunne utvikle og anvende teknologien.

I de fleste land, og i EU og i OECD, er det en økende erkjennelse av de muligheter og utfordringer som informasjonsteknologien åpner for. På bakgrunn av dette har de fleste industrialiserte land utformet nasjonale IT-strategier, med mål og tiltak for å stimulere og fremme utvikling og anvendelse. I Norge har Statssekretærutvalget for IT, som ble etablert våren 1995, utarbeidet en rapport som skal danne grunnlaget for en samlet norsk IT-politikk [119] [1] [9]. Etter dette utvalgets oppfatning trekker rapporten opp viktige prinsipper på en rekke sentrale områder. I resten av dette kapitlet vil utvalget i hovedsak ta utgangspunkt i og kommentere deler av Statssekretærrapporten som det mener er av særlig betydning for næringslivet.

Statssekretærutvalget peker på at riktig anvendt kan informasjonsteknologi være en viktig kilde til økonomisk utvikling, økt sysselsetting, og en mer effektiv og kvalitativt bedre offentlig sektor. Teknologien kan også gi større muligheter for den enkelte person. Utvikling av IT må relateres til behov og nytte i næringslivet, i offentlig forvaltning og i samfunnet for øvrig. *Myndighetenes innsats rettet mot utvikling og anvendelse av IT må derfor integreres som en del av politikken på en rekke ulike områder, og slik at teknologien kan bidra til å nå overordnede mål.*

Statssekretærutvalget trekker opp linjer for ansvarsdelingen mellom privat og offentlig sektor. Myndighetenes innsats avgrenses i hovedsak til områder som regulering av telesektoren, utforming av lover og regler tilpasset IT-utviklingen, og utvikling av en effektiv offentlig sektor. I tillegg prioriteres blant annet økt satsing på utdanning og forskning og utvikling. Næringslivet må selv ha ansvaret for å utnytte de muligheter som utvikling og anvendelse av IT åpner for. Utvalget støtter

119.Norges vassdrags- og energiverk: Publikasjon nr. 10-1996.

forslaget til ansvarsdeling, som er i tråd med tilsvarende prinsipper i de fleste andre land.

Rapporten fra Statssekretærutvalget foreslår mål og tiltak innenfor en rekke politikkområder, fordelt på ulike departementers ansvarsområder. Dette stiller store krav til en effektiv koordinering av myndighetenes innsats. Det er særlig viktig at spørsmål knyttet til ansvarsdeling, finansiering og tidsrammer for gjennomføring av målene klargjøres. Det er også nødvendig å utforme målbare tiltak i IT-strategien. Dette vil gjøre det mulig å etterprøve tiltakene, og kan dermed bidra til effektiv ressursbruk.

Kvalitativt gode teletjenester til rimelige priser, tilgang på riktig kompetanse og et lovverk som er tilpasset utviklingen, er etter utvalgets oppfatning de grunnleggende forutsetningene for at næringslivet skal kunne utnytte IT som et konkurransefortrinn.

Effektiv og sikker formidling av informasjon til lave priser har betydning for at næringslivet skal kunne utnytte mulighetene som IT åpner for, og for framveksten av nye informasjonstjenester. IT-utviklingen fører til at kvaliteten og kapasiteten på overføringstjenestene forbedres raskt. For at dette skal komme næringslivet til gode bør det åpnes for konkurranse på telemarkedene, og utformes et regelverk som sikrer rettferdig konkurranse. Dette er nærmere drøftet i kapittel 10.8.

Elektronisk motorvei er et prioritert område for de fleste industrialiserte land og et godt utbygd nett er viktig for næringslivets konkurranseevne, men også for stat- og kommuneforvaltningenes effektivitet. Det er en oppgave å sikre at Norge har et nettverk som er tilgjengelig og at en sikrer de store brukerne tilgang til konkurransemessige priser.

Informasjonsteknologi er og vil i økende grad bli et viktig redskap i næringslivet. Kompetanse for å kunne anvende teknologien på en hensiktsmessig og effektiv måte vil stå sentralt. Kunnskaper om bruk av IT erverves i stor grad gjennom eget initiativ, arbeidsgivers opplæringstiltak og gjennom ulike former for ekstern opplæring. Regjeringen har i tillegg vedtatt en handlingsplan for IT [120] der målet blant annet er å bedre skoleelevenes læringssituasjon og å skape grunnlag for nye undervisnings- og opplæringsformer.

IT-utviklingen fører til at teknologien blir stadig mer brukervennlig, og behovet for kompetanseheving for å anvende IT vil etterhvert i liten grad oppleves som en hindring for de aller fleste. IT vil likevel være en viktig drivkraft bak økte kompetansebehov. Dette både fordi IT-utviklingen stiller krav til evnen til omstilling for den enkelte og for arbeids- og næringslivet, og fordi økende informasjonstilfang stiller krav til den enkeltes kunnskaper og evne til å utnytte informasjonen på en hensiktsmessig måte.

Utviklingen og anvendelsen av IT medfører behov for et godt fungerende lovverk tilpasset den teknologiske utviklingen. Rettsområder som berøres i særlig grad er knyttet til spørsmål om retten til informasjon. Dette omfatter områder som opphavsrett, personvern og datasikkerhet. Bedriftene må for eksempel kunne stole på at konfidensiell informasjon er beskyttet for innsyn fra uvedkommende. Det er også nødvendig at informasjon på digital form er opphavsrettslig beskyttet. IT gjør det enkelt å kopiere andres informasjon, og benytte den til kommersielt bruk. Behovet for betalingssikkerhet på elektroniske markeder må i tillegg ivaretas. Økt utbredelse av telependling (fjernarbeid) aktualiserer spørsmål som berører flere lover og regler, for eksempel på områder som arbeidsforhold, arbeidsmiljø og arbeidssikkerhet. Utformingen av lovverket på disse områdene har høy prioritet i Statssekretærutvalgets rapport. Dette utvalget peker på nødvendigheten av at arbeidet igangsettes

120.SSB Månedsstatistikk over utenrikshandelen, endelige årstall 1995. Oslo, 1996.

snarest mulig, og at det settes tidsfrister for revidering av regelverket på disse områdene.

Utviklingen av informasjonsteknologi er en internasjonal prosess, og bidrar i seg selv til internasjonalisering av næringslivet. For å sikre en effektiv bruk av informasjonsteknologi på tvers av landegrensene kreves det felles internasjonale rammevilkår på områder som for eksempel standardisering og opphavsrettigheter. Utvalget understreker betydningen av at Norge deltar aktivt i utformingen av internasjonale regelverk, og at en unngår særnorske regler på disse områdene som hemmer næringslivets utviklingsmuligheter.

Innledningsvis i dette kapitlet og i *"Utfordringer for samfunn og næringsliv"* i kapittel 8.5 drøftes en rekke muligheter og utfordringer for næringslivet når det gjelder utvikling og anvendelse av IT. Det pekes blant annet på hvordan IT-utviklingen vil endre samarbeidsformer mellom bedrifter og internt i bedrifter, produksjonsprosesser og interne organisasjonsformer.

Til tross for at en i løpet av de siste årene har utredet flere av disse spørsmålene, har vi lite kunnskap om i hvilken grad næringslivet faktisk utnytter de mulighetene som IT åpner for, og eventuelle konsekvenser for blant annet utviklingen i kompetansebehov og nærings- og bransjestruktur. Vi har også lite kunnskaper om norsk næringslivs posisjon når det gjelder utvikling og anvendelse av IT i forhold til næringslivet i andre land. Dette er imidlertid viktige kunnskaper for myndighetene i utformingen og gjennomføringen av næringspolitikken. *På bakgrunn av dette foreslår utvalget at det igangsettes et utredningsprosjekt for å vurdere spørsmål knyttet til disse problemstillingene. Prosjektet bør ta hensyn til tilsvarende arbeid i andre land og i internasjonale organisasjoner, og forskningsprogrammer i Norge som kan omfatte tilgrensende forskningsområder.*

10.10 REGIONAL- OG DISTRIKTSPOLITIKKEN

Næringsvirksomhet i distriktene kan ofte ha spesielle ulemper, blant annet knyttet til et begrenset lokalt arbeidsmarked, lange transportavstander, svakt utviklede eller fraværende bedrifts- og forskningsnettverk og i enkelte tilfeller hindringer i kapitalmarkedet. Men lokalisering i distriktene kan også gi fordeler. Natur og naturressurser har gitt grunnlag for utvikling av distriktsnæringer som vannkraft, reiseliv, fiskerier, havbruk, bergverk, skogbruk og jordbruk. Distriktene har også andre fordeler, som rikelig med arealer og fravær av trengselsproblemer. Enkelte distriktsregioner har lykkes med å utvikle sterke næringsmiljøer uten forankring i naturgitte fortrinn. Et eksempel er møbelindustrien på Sunnmøre. Det viser at utvikling av næringer basert på et særskilt kunnskapsgrunnlag ikke er avhengig av sentral lokalisering. Hovedbildet er likevel at distriktene har et nokså ensidig næringsgrunnlag, med en forholdsvis stor del av sysselsettingen basert på utnyttelse av naturressurser eller i offentlig sektor.

10.10.1 Virkemidler for næringsutvikling i distriktene

I Norge er det et overordnet mål for regionalpolitikken er å bidra til å utvikle levedyktige regioner i alle deler av landet, med en balansert befolkningssammensetning og et likeverdig sysselsettings- og velferdstilbud. Det overordnede målet for distriktspolitikken er å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønstret. De distriktspolitiske virkemidlene er rettet inn mot avgrensede geografiske områder, og vil normalt også bidra til det regionalpolitiske målet. En del virkemidler som tidligere bare kunne brukes innenfor det distriktspolitiske virkeområdet har de siste årene fått en generell regionalpolitisk innretning. Støtte til investeringer i små og mellomstore

bedrifter og omstillingsbevilgninger for kommuner med ensidig næringsgrunnlag brukes nå også i sentrale strøk.

I *"Situasjonen i norsk økonomi og næringsliv"* i kapittel 6.6 er det gitt en oversikt over den samlede næringsstøtten, herunder de virkemidlene som har sin særlige begrunnelse i distrikspolitikken. Det ligger utenfor utvalgets mandat å vurdere innretningen av de distriktspolitiske virkemidlene som helhet. Utvalget vil likevel peke på at *støtten til distriktene, sammen med landbruksstøtten og fiskeristøtten, samlet utgjør langt mer enn den delen av næringsstøtten som utvalget primært skal vurdere. Etter utvalgets oppfatning ligger det her et potensiale for en samlet sett mer effektiv næringspolitikk.*

Distriktspolitiske virkemidler av betydning for sekundær- og tertiærnæringene er først og fremst differensiert arbeidsgiveravgift, kapitalstøtte og utviklingstilskudd. Kapitalstøtten omfatter lån, garantier og investeringstilskudd. Bedriftsutviklingstilskudd skal bidra til at eksisterende bedrifter videreutvikles gjennom kompetanseheving, omstilling og produktutvikling. Disse virkemidlene forvaltes av SND og av fylkeskommunene. For 1996 er det bevilget 953,7 millioner kroner til distriktsrettet bedriftsstøtte gjennom SND og fylkeskommunene [121] [2] [1], se *"Næringsrettet forskning, veiledning og rådgivning, teknologi- og kompetanseformidling og finansiering"* i avsnitt 11.3.. Bedriftsutviklingstilskudd har klare likhetstrekk med arbeidsmarkedsetatens tilskudd til bedriftsintern opplæring (BIO). BIO-midler kan nyttes til opplæring av arbeidstakere i bedrifter med omstillingsproblemer.

Alle OECD-landene unntatt Australia og New Zealand har arbeidsgiveravgift. Norge skiller seg imidlertid fra andre land ved at arbeidsgiveravgiften er geografisk differensiert. Den høyeste satsen i Norge ligger betydelig under gjennomsnittet i OECD-Europa, men over USA og Japan. Blant annet med sikte på å bedre næringslivets konkurranseevne og å styrke sysselsettingen, har arbeidsgiveravgiften blitt noe redusert i enkelte land de senere årene. Dette gjelder særlig i Europa (Danmark, Finland, Nederland, Norge og Sverige), men også i USA. Jf. tabell 10.2.

Tabell 10.2: Arbeidsgiveravgift som andel av bruttolønn i OECD-området. Uveid gjennomsnitt.

	1981	1985	1993
OECD	17,4	18,3	17,1
OECD-Europa	21,9	22,7	21,1
USA	7,9	9,2	7,6
Japan	4,9	7,3	7,4
Norge[1])	16,8 (16,0)	16,8 (15,7)	14,3 (12,8)

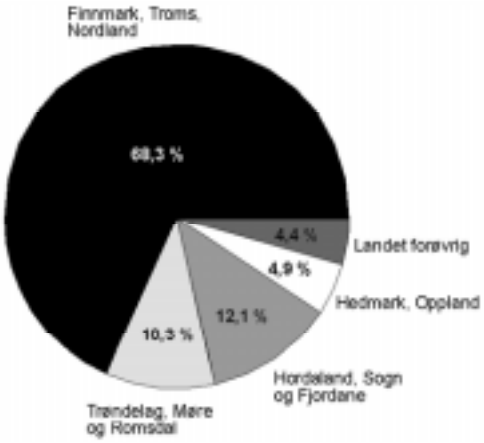
1) Høyeste sats og i parentes, anslått gjennomsnittssats.

Kilde: OECD og Statistisk sentralbyrå

Dersom det ble beregnet full avgift for arbeidstakere i soner som i dag har redusert avgift, ville næringslivets innbetaling av arbeidsgiveravgift øke med i størrelsesorden 3 milliarder kroner. Fordi differensieringen har et distriktspolitisk formål, tilfaller om lag 2/3-deler av den lavere avgiften næringslivet i de tre nordligste fyl-

121.Statssekretærutvalget for IT (1996): «Den norske IT-veien. Bit for bit». Samferdselsdepartementet, januar 1996.

kene. Også i kystfylkene sørover til Hordaland og indre områder av Sør-Norge er avgiftsdifferensieringen av et visst omfang. Se figur 10.6.



Figur 10.6 Lavere arbeidsgiveravgift fordelt på regioner i 1989
Kilde: Hervik og Johansen (1992).

Samtidig som økt differensiering av arbeidsgiveravgiften fra 1980 har gjort det forholdsvis rimeligere for distriktsbedriftene å bruke arbeidskraft, har kapitalstøtten i distriktspolitikken blitt trappet ned. Det har skjedd ved vridning av støtten fra investeringstilskudd til mer bruk av utviklingstilskudd, og ved opphevelse av distriktsskatteloven (som ga delvis skattefritak for fondsavsetninger til investeringer i DU-områder).

Det er ulike oppfatninger om lavere arbeidsgiveravgift eller kapitalstøtte er best egnet for å utvikle næringsvirksomhet i distriktene. Den geografisk differensierte arbeidsgiveravgiften er utformet generelt og næringsnøytralt. Virkemidlet er rettet direkte mot det målet myndighetene ønsker å nå - økt sysselsetting i distriktene. Et skatteincentiv er forutsigbart og gir næringslivet i distriktene like rammebetingelser. Men generelle virkemidler favner vidt, og blir dermed kostbare. Også bedrifter som uansett ville ha vært lokalisert i distriktene, vil nyte godt av lavere arbeidsgiveravgift. Det kan videre gi konkurransevridninger mellom bedrifter i distriktene som ikke har ulemper av sin beliggenhet, og bedrifter i sentrale strøk. Selektive virkemidler kan derimot i prinsippet målrettes mot tiltak som vil utløse etablering eller ekspansjon i distriktene. Dette stiller imidlertid høye krav til forvaltningsapparatets kunnskap om næringslivet, og vilje til aktiv forskjellsbehandling.

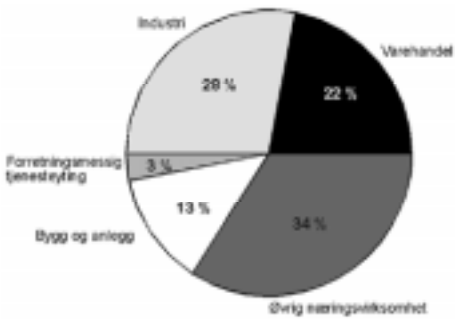
Det har vært gjennomført flere evalueringer av de distriktspolitiske virkemidlene. I en evaluering av DUs bedriftsrettede virkemidler intervjuet Møreforsking ledere i nyetablerte bedrifter om etableringsårsaker [122] [2] [2]. Virkemidlene kom ikke ut som en sterkt motiverende faktor for hvor nyetableringene blir lokalisert. Viktigste årsaker ble oppgitt å være eierens tilhørighet eller nærhet til marked. Når det gjaldt prosjektresultater og bedriftens lønnsomhet generelt, så bedriftslederne kapitalstøtte som klart viktigere enn lav arbeidsgiveravgift. Utviklingsstøtte ble tillagt svært liten betydning. Arbeidsgiveravgiften tillegges imidlertid klart større betyd-

122.«IT i norsk utdanning. Plan for 1996-99.» Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, 1995.

ning av bedriftene i soner med de laveste satsene enn av de med mindre avgiftsdifferensiering.

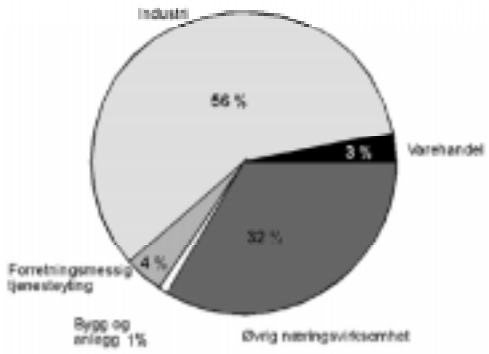
Møreforskning har også evaluert ordningen med geografisk differensiering av arbeidsgiveravgiften [123] [2] [3]. Studien er basert på DU-støttede bedrifter over perioden 1981-1989. Resultatene indikerer at bedrifter i soner med lavere avgiftsnivå ikke har hatt systematisk bedre utvikling i sysselsetting, omsetning eller lønnsomhet enn bedrifter i soner med høyere avgiftsnivå. Derav kan en ikke slutte at lavere arbeidsgiveravgift ikke har hatt noen virkning. Blant annet kan differensieringen ha bidratt til å kompensere en utvikling som ellers ville ha vært svakere i distriktene med høyest støtte. Flere andre studier indikerer at nedsatt arbeidsgiveravgift har en betydelig positiv virkning på sysselsettingen [124] [2] [4].

Den lavere arbeidsgiveravgiften omfatter alle næringer og kommunal og fylkeskommunal virksomhet innenfor det distriktspolitiske virkeområdet. SNDs virksomhet er heller ikke næringsmessig avgrenset, selv om visse næringer er holdt utenfor [125] [2] [5]. Begge virkemidler er i utgangspunktet næringsnøytrale. Likevel er det betydelige forskjeller i hvilke næringer som trekker fordeler av ordningene. Mens om lag 30 prosent av den samlede fordel næringslivet har av lavere arbeidsgiveravgift tilfaller industrien, mottar denne næringen om lag 60 prosent av investerings- og utviklingsstøtten. Den lavere arbeidsgiveravgiften er relativt sett viktigst for varehandel og bygge- og anleggsvirksomhet. En forholdsvis liten del av den lavere arbeidsgiveravgiften faller på forretningsmessig tjenesteyting, noe som viser at denne næringen i liten grad har etablert seg i distriktene. Se figur 10.7 og 10.8.



Figur 10.7 Lavere arbeidsgiveravgift fordelt på næringer i 1989
Kilde: Hervik og Johansen (1992).

123.Unntatt dekning av tap på låneårganger uten tapsavsetning.
124.A. Hervik, R. Johansen og D.M. Berge (1993): «DUs betydning for bedriftene» Rapport nr. 9303, Møreforsking.
125.A. Hervik og R. Johansen (1992): «Geografisk differensiert arbeidsgiveravgift» Rapport nr. 9202, Møreforsking.



Figur 10.8 SNDs distriktsrettede tilskudd fordelt på næringer i 1994-1995
Kilde: Statens nærings- og distriktsutviklingsfond.

I stor grad har de bedriftsrettede virkemidlene innenfor distriktspolitikken samme formål som det næringspolitiske virkemiddelapparatet for øvrig, blant annet å utlikne ulike former for markedssvikt i kapitalmarkedet og å stimulere til kompetanseutvikling i bedriftene. Opprettelsen av SND samlet store deler av statens virkemidler for finansiering overfor det meste av næringslivet. Dette har bedret grunnlaget for en effektiv samordning av de distrikts- og næringspolitiske virkemidlene.

10.10.2 Betydningen av distriktspolitikken for næringsutviklingen

En forutsetning for varige arbeidsplasser i distriktene er et lønnsomt og konkurransedyktig næringsliv. Tiltak for å påvirke næringslivets lokaliseringsvalg vil derfor være en sentral del av regional- og distriktspolitikken. Næringspolitikken, på sin side, vil påvirke bedrifter også i distriktene. I stor grad griper næringspolitikk og distriktspolitikk inn i hverandre. Det er derfor viktig å avklare virkeområdene og sørge for at tiltakene støtter opp om hverandre.

De næringsrettede virkemidlene i distriktspolitikken kan til dels begrunnes i markedssvikt. Bedrifter i distriktene kan i enkelte tilfeller ha større problemer med å skaffe finansiering enn bedrifter i sentrale strøk. Dette har bakgrunn i at fast kapital (særlig bygninger) ofte har lavere alternativ verdi i distriktene, slik at pantsikkerheten for distriktsbedriftene er mindre. Liten pantesikkerhet kan gjøre finansieringen dyrere eller kan medføre at finansiering ikke er tilgjengelig. Dette har da også vært en vanlig begrunnelse for offentlig finansieringsstøtte til bedrifter i distriktene.

Realisering av et investeringsprosjekt vil bidra til at også andre bedrifter, som har økonomiske forbindelser med vedkommende bedrift, gis økte muligheter for å utvikle lønnsomme prosjekter. Det private kapitalmarkedet vil normalt vurdere prosjektene isolert, og derfor ikke ta hensyn til slike effekter. I regioner med et svakt næringsgrunnlag er det grunn til å anta at investeringsprosjekter ofte kan ha positive effekter for andre bedrifter som over tid er av betydning.

Distriktspolitiske tiltak som korrigerer for markedssvikt er begrunnet med effektiv ressursbruk, og vil derfor også bygge opp under den generelle næringspolitikken. Det er imidlertid ikke gitt at tiltak som korrigerer for markedssvikt vil være tilstrekkelig til å oppnå de politiske målene for regional- og distriktspolitikken. Bruk av sterkere virkemidler vil i så fall være begrunnet i fordelingshensyn.

Støtte til distriktsbedrifter vil iblant kunne ha negative konsekvenser for bedrifter i sentrale strøk. Dette vil være tilfellet dersom det er bedrifter fra ulike regioner som konkurrerer i samme markedssegment, og de norske produsentene har en viss

innflytelse på prisdannelsen. Kapasitetstilvekst vil da senke produktprisene, og kan i verste fall skyve andre produsenter ut av markedet. Med sterkere internasjonal konkurranse vil mulighetene til å utvikle nye bedrifter innenfor etablerte markedssegmenter bli mindre. Utvalget mener at *mulige konsekvenser for bedrifter i andre deler av landet bør inngå i beslutningsgrunnlaget når det vurderes å gi støtte til distriktsbedrifter* .

Skal en utvikle arbeidsplasser i distriktene som er lønnsomme og har et rimelig fremtidsperspektiv, må dette innebære å satse på virksomhet som kan tåle avstandsulemper. For å møte de utfordringer næringslivet i distriktene står overfor, er det viktig med en mest mulig effektiv og målrettet utnyttelse av de statlige ressursene som er til rådighet. Utvikling av telekommunikasjoner, IT-teknologi og samferdsel bidrar til at geografisk avstand i mindre grad er til hinder for nærhet til leverandører, kunder, kompetansesentra og samarbeidspartnere. Det er en utfordring for næringslivet i distriktene å dra nytte av utviklingen innenfor teknologi og infrastruktur til å etablere nettverk og konkurransearenaer.

Med de raske endringene som skjer i rammebetingelsene, er det grunn til å tro at det vil være behov for omstillinger også av virkemidlenes innretning. For eksempel blir utnyttelse av muligheter i IT og telekommunikasjoner en stadig viktigere konkurransefaktor. I en samlet vurdering av de næringsrettede virkemidlene bør den distriktsrettede satsingen løpende tilpasses utviklingen i teknologi, markeder og andre drivkrefter. Utvalget mener *det er grunn til å vurdere om virkemidlene i distriktspolitikken i større grad kan rettes inn mot å utvikle grunnlaget for driftsformer og virksomheter som kan motvirke avstandsulemper, eventuelt trekke fordeler av lokalisering i distriktene* . Kompetanseutvikling for å ta i bruk nye muligheter vil være viktig i denne sammenheng.

10.11 REGELBASERTE RAMMEVILKÅR FOR NÆRINGSVIRKSOMHET

Omfanget av og kompleksiteten i lover og regler, og kvaliteten på tjenester fra offentlige etater til næringslivet, er viktige rammebetingelser for mulighetene for etablering, innovasjon, vekst og verdiskaping. Utvalget mener generelt at lovgivere og offentlige etater bør tilstrebe å forbedre forståelsen for og samspillet med næringslivet. Dette gjelder både på nasjonalt, fylkeskommunalt og kommunalt nivå.

10.11.1 Lover og regler

Næringslivet forholder seg til en rekke lover og regler som på ulike områder skal bidra til å ivareta interessene til blant annet kreditorer, eiere og ansatte. For næringslivet generelt, og småbedriftene spesielt, er det viktig at lovverket er lett å forstå og finne fram i, og minst mulig ressurskrevende å etterleve.

Det har vært mindre oppmerksomhet om de regelbaserte rammevilkårene for etablering og utvikling av næringsvirksomhet, forhold til rent økonomiske rammevilkår for næringsdriften. Det faktum at reguleringer har til dels betydelige økonomiske konsekvenser for så vel næringslivet som for samfunnet for øvrig har langt på vei vært oversett. Både i den økonomiske politikken og i næringspolitikken bør det derfor fokuseres mer på de legale rammevilkårene for næringsdrift.

Omfanget av reguleringer som de næringsdrivende må forholde seg til, er med tiden blitt svært omfattende. På slutten av 1980-tallet sa man gjerne at grovt regnet halvparten av alle lover berørte de næringsdrivende direkte eller indirekte. Det er grunn til å anta at den prosentvise andelen av forskrifter som berører næringslivet er blitt større. Innføringen av EØS-avtalen tidlig på 1990-tallet har bidratt til å øke omfanget næringsreguleringer ytterligere. Til tross for at en såvidt stor del av regel-

verket rettes mot næringslivet, har man liten kunnskap om de ulike lovers innvirkning på drift av næringsvirksomhet. Forskning omkring disse spørsmålene synes heller ikke å finne sted i noe særlig omfang.

Behovet for forutsigbare og stabile rammevilkår

Næringslivet trenger velfungerende lover og forskrifter som gir forutsigbare og stabile rammevilkår. Behovet for forutsigbarhet og stabilitet knytter seg både til reglenes innhold og til hvilke regler en berøres av. Det blir stadig viktigere at regelverket ikke gir konkurransefordeler ved å drive ulovlig, og at økonomisk kriminalitet motvirkes.

Forenklingsbehovet

Gjennom Næringslovutvalgets arbeid med forenkling og samordning av næringslovgivningen på 1990-tallet er en blitt klar over at det ikke nødvendigvis er den enkelte lov eller forskrift som skaper problemer for den næringsdrivende, men at totaliteten av de krav som stilles til den enkelte gjør at mange mister oversikten, og av den grunn ikke oppfyller de krav som stilles. Denne totaliteten framstår kanskje i dag som det største problemet for næringslivet når det gjelder regelverk.

De næringsdrivende peker imidlertid også på en del enkeltlover i undersøkelser av hvilke regler som hemmer etablering og utvikling av næringsvirksomhet. Det er gjerne arbeidsmiljø-, skatte- og plan- og bygningslovgivningen som er gjengangere i denne sammenheng, i tillegg til regelverket knyttet til helse, miljø og sikkerhet. Også på andre områder innenfor næringslovgivningen kan mye gjøres for å forenkle og samordne regelverket til beste for både næringsdrivende og samfunnet totalt sett.

Selv om regelverket kan virke overveldende, er det grunn til å peke på at norsk næringsliv trolig kommer relativt godt ut sammenlignet med næringslivet i mange andre vestlige land. Ikke minst det at en i Lovdata har en samlet oversikt over gjeldende lover og forskrifter, gjør at det er mulig å finne ut hvilke regler som gjelder for den enkelte næringsdrivende. Hittil har kanskje databasen hatt begrenset tilgjengelighet for den enkelte næringsdrivende, mens det har vært relativt enkelt for advokater o.a. å finne fram. Vår lovteknikk, hvor endringer i reglene innarbeides i de opprinnelige, gjør også oversikten bedre enn i de land hvor endringslover og de opprinnelige lovene lever side om side.

Omfanget av dagens lover og regler er stort og til dels komplisert å etterleve. Utvalget anbefaler derfor at en gjennomfører tiltak som bidrar til å gjøre lov- og regelverket mindre ressurskrevende og bedre tilpasset bedriftenes situasjon.

Viktigheten av en effektiv forvaltning av næringslovgivningen

Det regelverket næringslivet må forholde seg til ivaretar ofte ulike hensyn. Ved utforming av nytt regelverk har ikke alltid avveiningene mellom næringslivets interesser og andre interesser vært balansert. Tilsvarende kan det av og til slå noe tilfeldig ut hvilket departement som forvalter regelverk som har betydning for etablering og drift av næringsvirksomhet. For de næringsdrivende kan det ha stor betydning hvilken kultur som er etablert i det departementet eller den etaten som forvalter det regelverk som de må forholde seg til. En effektiv forvaltning av næringslovgivningen innebærer et konkurransefortrinn for næringslivet. Forvaltningen av regelverket som rettes mot næringslivet er av den grunn svært viktig. Effektiv forvaltning kan særlig oppnås ved;

– å unngå unødig kontakt med myndighetene

– å unngå at næringsdrivende må ha overlappende kontakt med flere etater, f.eks. ved dobbelt rapportering av data. (Se under om arbeidet med samordning av det offentliges oppgaveinnhenting som nå pågår ved Brønnøysundregistrene).
– å unngå unødig bruk av tid i myndighetenes håndtering av næringslovgivningen, f.eks. ved bruk av meldepliktordninger med frister for forvaltningen istedet for tungvinte bevillings- og godkjenningsprosedyrer. Slike meldepliktsystemer, som er innført med den nye konkurranseloven og lov om erverv av næringsvirksomhet, har vist seg å gi positive effekter blant annet ved økt forutsigbarhet med hensyn til tidsforbruk. (Se nærmere om bruk av frister for forvaltningens saksbehandling nedenfor).
– å sikre størst mulig grad av klageadgang ved forvaltningsvedtak.
– å vektlegge informasjonstilgangen til næringslivet. Den informasjon om EØS-lovgivningen som Euro Info-sentrene har stått for, er et eksempel på at det er mulig å nå ut med informasjon.

I en del tilfeller ligger ikke ansvaret for politikkutformingen på området og det tilhørende regelverket i samme departement. Eksempler på dette er selskapslovgivningen og varemerkelovgivningen, hvor forvalteransvaret for lovgivningen hovedsakelig ligger i Justisdepartmentet, mens politikkutformingen mer naturlig ligger til Nærings- og energiministeren. Forvaltningsloven er et annet eksempel på lovgivning som forvaltes av Justisdepartementet, mens det er Administrasjonsministeren som fremmer den årlige Forvaltningspolitiske redegjørelse for Stortinget, og som har ansvaret for organisering av forvaltningen for øvrig. Utvalget mener at et slikt skille mellom politikkutforming og lovutforming generelt er uheldig. På næringslovgivningens område har det ført til at næringsinteressene ikke har kommet til orde før i høringsrunder - når de viktigste premisser er lagt, og resultatet utpenslet i detalj.

Sett fra næringslivets ståsted kan det også gi seg uheldige utslag at forvalteransvaret for en lov er delt mellom flere departementer. Dette gjelder særlig når det foreligger en viss overlapping eller indre avhengighet mellom de ulike delene av loven. Et eksempel på en lov hvor delt forvalteransvar har skapt problemer i form av lang saksbehandlingstid og manglende forutsigbarhet for bedriftene er plan- og bygningsloven, som forvaltes av Miljøverndepartementet og Kommunal- og arbeidsdepartementet.

Forbedret analyse av konsekvensene av nye regler

I dag er utredningene av hvilke konsekvenser et lovforslag vil ha gjennomgående svært mangelfulle. I en rekke utredninger finner en formuleringer som «forslagene antas ikke å ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser». I de tilfellene hvor konsekvenser faktisk er utredet, er dette gjerne konsekvenser for det offentlige. Hvilke konsekvenser et forslag vil få for privat sektor, og da særlig næringslivet, mangler som regel helt.

Næringslovutvalget har pekt ut mangelfull utredning av reguleringers konsekvenser som kanskje den viktigste utfordringen framover.. Ved alle lov- og forskriftsfremleggelser skal økonomiske og administrative konsekvenser være utredet i henhold til utredningsinstruksen. For beslutningstakerne er det av avgjørende betydning at de kjenner konsekvensene av sine eventuelle vedtak. Gjeldende utredningsinstruks bør derfor strammes opp. Enda viktigere er det imidlertid å få instruksen etterlevd i praksis.

Forvaltningen mangler gode verktøy for å utrede konsekvensene av lovforslag. Det skal ikke underslås at slike utredninger er vanskelige, men ikke desto mindre er

det viktig å forbedre analysene. Det må være en målsetting at analysene må forbedres for samtlige forslag til nytt regelverk. I tillegg til denne styrkingen av utredningen av økonomiske og administrative konsekvenser, er det i en del større lovsaker grunn til å tro at konsekvensene er såvidt markante at det vil være behov for ytterligere analyser. I slike tilfeller bør det kreves mer omfattende kost-nytte analyser av forslagene. For dårlig arbeid med konsekvensanalysene gjør gjerne at man relativt raskt må revidere regelverket.

Eksempler fra den senere tid på lovgivning hvor man på ny har vært nødt til å gjennomgå reglene er arbeidsmiljølovens regler om midlertidige ansettelser, aksjeloven og delingsmodellen i skatteloven.

Utredningsinstruksen pålegger allerede idag forvaltningen å forelegge nye forslag med store konsekvenser for næringsvirksomhet for Nærings- og energidepartementet forut for den ordinære høringen.

Denne foreleggelsesplikten fungerer imidlertid ikke. En slik oppfangingsmekanisme ville, dersom den fungerte, kunne minsket sjansene for at reguleringer med vesentlige negative konsekvenser for de næringsdrivende ble satt ut i livet. På et såvidt tidlig tidspunkt i lovgivningsprosessen vil man ha mulighet til å påvirke utformingen av tiltaket slik at utilsiktede negative virkninger kan unngås.

Siden det synes såvidt vanskelig å kunne tallfeste hvilke konsekvenser et lovforslag vil medføre før vedtakelsen, mener utvalget at det er desto viktigere at man går tilbake noen år etter vedtakelsen og undersøker hvilke konsekvenser forslaget faktisk fikk. Det kan vise seg at reguleringen ikke har resultert i de resultater man forventet. Det kan også vise seg at reguleringen i tillegg til de forventede virkninger har hatt andre virkninger, som ikke var forutsett ved innføringen. Disse «bivirkningene» kan være positive eller negative, og kan gi grunnlag for en revurdering av ønskeligheten av reguleringen. Et alternativ til dette er å la regler opphøre etter en nærmere angitt tid dersom de ikke uttrykkelig fornyes. Denne framgangsmåten antas å være særlig aktuell for forskrifter, men man har også eksempler på at den er blitt brukt for lover.

Av og til finner en eksempler på at en ved vedtakelsen av en lov har vært såvidt i tvil om konsekvensene at man har forutsatt revisjon etter et visst antall år. Et slikt eksempel er konkursloven, som ble revidert etter fastsatt tid. For øvrig mangler man systematisk etterprøving av regelverk en tid etter vedtakelsen.

Kvalitetssikring og samordning av oppgaveplikter

Lover og regler danner grunnlaget for de fleste oppgaveplikter næringslivet har overfor ulike offentlige etater. Utvalget er av den oppfatning at samordningen av oppgavepliktene til det offentlige idag ikke er god nok. Enhetsregisteret som ble etablert i 1995, og Oppgavepliktregisteret som planlegges etablert medio 1997 - begge tilknyttet Brønnøysundregistrene - er viktige verktøy for å koordinere og etter hvert redusere belastningene for næringslivet som følge av oppgavepliktene. Arbeidet må intensiveres slik at forenklingsmulighetene blir utnyttet raskt og effektivt. Oppgavepliktregisteret må gis myndighet til på en rask og hensiktsmessig måte å initiere tiltak for å forenkle og samordne oppgavepliktene til fordel for næringslivet. Registeret må organiseres med en samordningsenhet som har anledning til å opptre aktivt overfor alle etater. Basert på tidligere erfaringer med forenklingsarbeid, er det sentralt at samordningsenheten skal være godkjenningsinstans for *alle* , både eksisterende og nye oppgaveplikter i etatene. Oppgavepliktene bør gjennomgås i løpet av en fireårsperiode.

Informasjonsteknologi bør så langt som mulig tas i bruk ved innhenting av oppgavene, både for å redusere bedriftenes ressursbruk, og for å bidra til raskere utvikling av denne typen kommunikasjon.

Brønnøysundregistrene er etablert for å samordne og forenkle offentlige registreringsbehov. Utvalget mener det ikke er i tråd med intensjonene at Brønnøysundregistrenes virksomhet går med overskudd. Brønnøysundregistrenes virksomhet bør baseres på selvkost, slik at bedriftenes kostnader ved registrering blir lavere enn i dag.

Aksjelovgivningen

Forslaget til ny aksjelovgivning innebærer en deling av eksisterende aksjelov. Lov om aksjeselskaper omhandler «lukkede» aksjeselskaper, som er selskaper som ikke henvender seg til allmenheten ved aksjetegning. Dette forslaget vil gjelde de fleste små bedrifter organisert som aksjeselskaper. Utvalget vil spesielt peke på den mulighet som forslaget til ny aksjelovgivning gir til en samordning av stiftelsesdokument og registreringsdokument i Foretaksregistret. Dette kan innebære betydelige effektivisering av stiftelsesprosessen, med antatt mindre kostnader for den enkelte etablerer.

Utvalget registrerer at kravet til minste aksjekapital er foreslått forhøyet til 200 000 kroner. Forslaget vil blant annet styrke kreditorvernet og bidra til å sikre det kapitalgrunnlaget som aksjeselskapers virksomhet bygger på. Forslaget vil imidlertid innebære et større kapitalbehov for mange små bedrifter. Utvalget vil peke på at det er viktig at de bedrifter som idag ikke tilfredsstiller dette kravet sikres rimelige overgangsbestemmelser før ikrafttredelse av bestemmelsen. Det foreslås en overgangsperiode på 5 år, og en forskriftshjemmel til å utvide overgangstiden på bakgrunn av en grundig vurdering av situasjonen i aksjeselskapene. Utvalget vil understreke betydningen av at denne vurderingen igangsettes i god tid før overgangsperioden utløper.

Forskrift om internkontroll

Målet med internkontroll er å fremme helse, miljø og sikkerhet. Internkontrollforskriften er en metode og et styringsredskap for å ivareta kravene i regelverket. Internkontrollforskriften omfatter 8 lover som forvaltes av 6 tilsynsetater, underlagt fire departementer. Etter Utvalgets mening er myndighetenes ansvar fordelt på for mange instanser, noe som blant annet vanskeliggjør iverksetting av nødvendige og ønskede forbedringer.

Myndighetene har ikke utviklet bransjespesifikke oversikter der bedriftene kan se hvilke av de 260 forskrifter og 106 veiledninger som gjelder for dem. Etter hva Småbedriftsutvalget har erfart må man kontakte 10 forskjellige kontorer for å få tilgang til regelverket om internkontroll. Endringer i regelverket skjer ofte.

Etter utvalgets mening samarbeider tilsynsmyndighetene for lite, både sentralt og lokalt. Tilsyn utøves ulikt, ettersom det er avhengig av distrikt og person. Bedriftene opplever også at myndighetene har forskjellige oppfatninger av hva internkontroll er i praksis.

Utvalget håper at den revisjonen av internkontrollforskriften som nå pågår i KADs regi, resulterer i at den gjøres lettere tilgjengelig og enklere å forstå. Utvalget ser positivt på det arbeidet som pågår for å koordinere tilsynsmyndighetenes virksomhet på området. Internkontroll må involvere alle i bedriftene, toppledelse og ansatte. Bedriftene må oppleve at tilsynsmyndighetene har felles forståelse av internkontroll, og forholder seg til dem på samme måte. Internkontrollforskiften må

bedre tilpasses den enkelte bedrifts behov. Det må unngås at bedrifter som ikke følger lover og regler oppnår kortsiktige gevinster. De får konkurransefordeler fordi en rekke oppdragsgivere, også innen det offentlige, i hovedsak vurderer pris ved kontraktsinngåelser. Bedrifter som systematisk bryter lover og forskrifter bør prioriteres som tilsynsobjekter.

10.11.2 Om offentlig forvaltning og tidsfrister for saksbehandling

Rask og forutsigbar offentlig saksbehandling er en viktig forutsetning for at bedriftene skal kunne planlegge og utvikle sin virksomhet. I dag er uforutsigbarhet og treghet i saksbehandlingen tilstede på mange områder, blant annet fordi det i liten grad er satt konkrete tidsfrister for saksbehandlingen. Næringslovutvalget foreslo i 1991 frister for saksbehandlingen. Stortinget ba høsten 1994 Regjeringen fremme forslag om innføring av tidsfrister for forvaltningens saksbehandling (Innst. S. nr. 8 1994-95/ Dok. nr. 8:14 1993-94). Hittil har ikke dette skjedd. For å bedre forutsigbarheten for næringsdrivende og andre med hensyn til når man kan forvente at sakene avgjøres, mener utvalget at tidsfrister bør innføres snarest.

Tidsfristene må tilpasses det enkelte saksområde, og fristoversittelse bør få konsekvenser for forvaltningen. Hvilke konsekvenser slik fristoversittelse skal få må også vurderes i forhold til og reguleres for den enkelte type sak.

10.12HANDELS- OG BISTANDSPOLITIKK

Handelspolitikk og utenriksøkonomisk politikk i vid forstand har stor betydning for norsk næringslivs utviklingsmuligheter. Som en liten og åpen økonomi utenfor de store handelsblokkene, har Norge et særlig behov for internasjonale spilleregler, og for at de overholdes. EØS-avtalen og Verdens handelsorganisasjon (WTO) står sentralt i denne sammenheng.

Med Sveriges og Finlands inntreden i EU i 1995 er alle Norges nærmeste og viktigste handelspartnere medlemmer av Den europeiske union. Det innebærer at EU-markedet er blitt av enda større betydning for Norge enn tidligere. Området avtar i dag omlag 80 pst. av norsk eksport.

Avtalen om det europeiske økonomiske samarbeidsområdet - EØS-avtalen - utgjør bærebjelken i Norges forhold til EU. EØS-avtalen sikrer at bedrifter i Norge, Island og Liechtenstein langt på vei har konkurransevilkår på det europeiske markedet som er likeverdige med de vilkår europeiske konkurrenter i EU står overfor. *Det er derfor viktig å arbeide for at både EU og våre naboland forstår behovet for en balansert utvikling av EØS-avtalen. Ellers vil den kunne komme i miskreditt og etterhvert svekkes.*

EØS-avtalen har mindre betydning for de fleste EU-land enn for EFTA-landene. Til sammen avtar EFTA-landene i EØS omlag to pst. av EU-landenes eksport. Dette har konsekvenser for Norges påvirkningsmuligheter.

EØS-avtalen bygger på at regelverkene i EU og EFTA utvikles parallelt. Ved forslag til endringer i regelverket, og ved nye forslag, må norske interesser i forhold til enkeltforslagene avveies mot vår interesse av å bevare EØS-avtalens som sådan. Det betyr i praksis at Norges holdning til nytt EØS-regelverk må vurderes i lys av virkningen på EØS-samarbeidet som helhet. *I den grad det oppstår vanskelige avveininger, mener utvalget at EØS-samarbeidet som helhet i så fall må prioriteres.*

Gjennom EØS-avtalen har norske bedrifter fått adgang til EUs indre marked, herunder markedene for offentlige innkjøp. Norske myndigheter bør bygge opp kapasitet til å følge aktivt opp i de tilfellene der norske bedrifter kan påvise at de er blitt diskriminert i en anbudssituasjon. Ettersom Norge står utenfor EU, må vi dels

alene og dels gjennom EFTA prioritere vår innsats under det forberedende arbeid som skjer i EU-systemet før endelig vedtak fattes der. Dette er viktig på områder av stor betydning for Norge, som energi og energirelaterte næringer, skipsfart og marine næringer, men kan også være av stor betydning i enkeltsaker som berører andre næringer. Innsatsen må rettes både mot enkeltland i EU og mot beslutningstakere i Kommisjonen.

I *"Utfordringer for samfunn og næringsliv"* i kapittel 8.4 er det vist til at avtalen er dårlig kjent i deler av EU, både av bedrifter og myndigheter. Dette fører til at norske bedrifter opplever problemer med sine forretningskontakters kunnskap om Norges plassering i forhold til EUs indre marked, og dermed med sine rettigheter i forhold til EØS-avtalen. Utvalget understreker betydningen av å øke informasjonen om EØS-avtalen i EUs medlemsland.

I EUs regjeringskonferanse for å revidere traktatgrunnlaget, er forberedelse av utvidelse mot øst et sentralt tema. Forhandlinger om dette vil trolig bli innledet så snart regjeringskonferansen er avsluttet. For Norge er utvidelsene mot øst, og den innvirkning dette kan få på EØS-avtalen, av stor handelspolitisk betydning. Avtaler EU inngår med tredjeland kan føre til at norsk eksport blir diskriminert i disse landene i forhold til eksport fra EU. EUs videre håndtering i forbindelse med landene i det østlige Europa vil dermed kunne legge føringer også for EFTAs tredjelandspolitikk.

For å sikre norske bedrifter like gode vilkår som bedrifter i EU, legger utvalget vekt på at myndighetene fortsetter arbeidet i EFTA for å koordinere seg mest mulig med EU når det gjelder nye avtaleforhold, særlig med landene i Sentral- og Øst-Europa. Dette må skje i et nært samspill med norsk næringsliv.

Norges åpne økonomi, og den økende internasjonaliseringen, gjør at Norge mer enn tidligere må være forberedt på å kunne bli påvirket av internasjonale handelsspørsmål. Dette gjelder i forhold til vestlige land, men også i forhold til land i øst og sør. Utvalget understreker viktigheten av å styrke og videreutvikle det multilaterale regelverket gjennom arbeidet i Verdens handelsorganisasjon (WTO).

Det regionale handelspolitiske samarbeidet øker i flere deler av verden. Denne regionaliseringen kan gi økt effektivitet og økonomisk vekst i de enkelte regioner, og kan også stimulere til høyere økonomisk effektivitet i en global sammenheng. På den annen side vil en ytterligere utvidelse av det regionale samarbeidet, og et utvidet avtalenett mellom viktige regioner, kunne svekke interessen for det globale samarbeidet innen WTO. Dette vil særlig gjelde for land som står utenfor det regionale eller inter-regionale samarbeidet. For å unngå at det oppstår økonomiske barrierer mellom Norge og handelspartnerne, mener utvalget at Norge må arbeide aktivt på dette feltet i multilaterale organisasjoner som OECD og WTO.

For å unngå å bli offer for handelstvister er det nå blitt viktigere enn noen gang for Norge å sikre at det multilaterale regelverket er så sterkt som overhodet mulig. En aktiv norsk deltakelse i WTO vil kunne gi noe av den stabilitet, trygghet og forutsigbarhet som et lite land med stor utenrikshandel, men med begrenset handelspolitisk forhandlingstyngde, har bruk for.

Asia er i ferd med å bli et tyngdepunkt i verdensøkonomien. Dette er en utvikling som vil berøre Norge og norsk næringsliv i stadig sterkere grad. Regjeringen har på denne bakgrunn utformet en norsk strategiplan for land i Asia, den såkalte Asia-planen. Den grunnleggende strategien er utformet i et nært samspill mellom næringslivet og myndighetene. Planen er nå i gjennomføringsfasen. Seks næringsområder er prioritert. Disse er olje og gass, miljøteknologi, vannkraft, informasjonsteknologi inklusive telekommunikasjoner, skipsutstyr og fisk. På alle disse næringsområdene har Norge anerkjente og internasjonalt konkurransedyktige produkter og kompetanse. Norge har i løpet av det siste året hatt en omfattende besøksutveksling

på politisk nivå mellom Norge og land i Asia. Slike besøk kan gi konkrete resultater for handel og økonomisk samarbeid.

Utvalget mener at denne innretningen av handelspolitikken har positive effekter for mulighetene til å satse på nye eksportmarkeder.

Utvalget mener generelt at Norge må ha en aktiv handelspolitikk, med sikte på å ivareta norske handelsinteresser ute. På denne måten kan myndighetene bidra til å sikre mulighetene for og tryggheten ved eksport, og dermed verdiskaping i Norge. Norge må delta aktivt i arbeidet med å etablere internasjonale ordninger som gir forutsigbarhet for land med stor eksportavhengighet og store investeringer i utlandet, og arbeide for internasjonale avtaler som gjør at små land lettere kan sikre sine interesser. Norge bør arbeide aktivt for ytterligere reduksjon av næringsstøtten, og bør aktivt følge opp saker på den internasjonale dagsorden som «handel og miljø», «handel og sosiale rettigheter» og «handel og investeringer».

Utformingen av bistandspolitikken har, i tillegg til sine primære målsetninger, også betydning for norsk næringsliv. Fra begynnelsen av 1990-tallet og fram til i dag er norske bedrifters leveranser av varer og tjenester til FN og Verdensbanken fordoblet. Interessen for investeringer og etableringer i utviklingslandene har også økt, mest i Asia.

Utviklingseffekten er trolig større ved investeringer og etableringer enn ved eksport. Dette er også et naturlig steg videre for bedrifter som har lært markedene å kjenne, og som ser ytterligere potensialer.

Det har vært reist spørsmål ved om en for stor andel av bistandsmidlene i realiteten er tilbakeføringer til Norge. Det er imidlertid et faktum at en vesentlig del av bistandsmidlene blir tilbakeført til de rike landene, fordi de varer og tjenester bistanden finansierer krever et teknologisk nivå som kun disse landene har. Alternativet til leveranser fra norske bedrifter ville derfor som regel ha vært at kjøp av varer og tjenester ville skjedd i andre utviklede land. Fra norsk side vil det være ønskelig at størst mulig andel av de varer og tjenester som leveres fra de vestlige land, og som finansieres med bistand, produseres i Norge. For ikke å forringe verdien av norsk bistand, må det imidlertid være en forutsetning at norske leverandører har vilkår som er konkurransedyktige.

Den kompetanse, erfaring og teknologi som norsk næringsliv har kan være et viktig bidrag til økt vekst i utviklingslandene. Norske virksomheters engasjement i næringsutvikling i disse landene kan også føre med seg verdier og holdninger på områder som organisering av arbeidsliv og bedriftsdemokrati, samarbeidsformer og lederstil, holdninger til miljø og sosiale standarder, og samarbeid med myndighetene. Når norske bedrifter etablerer produksjon, kan det skape positive ringvirkninger i lokalsamfunnet i form av økt kunnskap, muligheter for underleverandører og utvikling av samarbeidspartnere. Nye arbeidsplasser kan være et resultat. Utvalget ser derfor positivt på bistandskommisjonens forslag om å opprette et investeringsfond for investeringer i Øst-Europa og i mellom- og lavvelferdsland, og oppfølgingen i Bistandsmeldingen (St. meld. nr. 19 1995-96). Utvalget ser samdriftsmuligheter med SND på dette området, og anbefaler derfor at investeringsfondet legges til SND.

Utvalget understreker viktigheten av at myndighetene, innenfor de overordnede målene for norsk bistandspolitikk, fortsatt tar hensyn til mulighetene for norsk næringsliv ved utformingen og gjennomføringen av politikken.

KAPITTEL 11

En vurdering av næringsrettede virkemidler

11.1 INNRETNING OG OMFANG AV NÆRINGSSTØTTEN

I dette delkapitlet diskuteres først formålene med næringsstøtte, og hvilke forhold som taler for og mot bruk av næringsstøtte. Deretter følger en vurdering av næringsstøttens omfang, innretning og utforming. For en historisk oversikt over næringsstøttens samlede omfang og innretning vises det til *"Situasjonen i norsk økonomi og næringsliv"* i kapittel 6.6.

11.1.1 Prinsipielt om næringsstøtte

Inngrep i form av støttetiltak kan begrunnes med at samfunnet har andre mål enn det de enkelte bedriftene har for sin produksjon, eller med at slike tiltak kan bidra til at markeder fungerer bedre.

Det er utvalgets oppfatning at såvel omfang, som innretning og organisering av næringsstøtten, bør innrettes mot de overordnede næringspolitiske målene som er formulert i *"Grunnlaget for næringspolitikken"* i kapittel 3.1. Det er viktig at innretningen og organiseringen legger til rette for at både næringslivet og det offentlige virkemiddelapparatet finner det i *egen interesse* å gjøre det som også er lønnsomt for samfunnet, gjennom å bidra til effektiv ressursbruk.

Positive eksterne virkninger kan være et argument for bruk av næringspolitiske virkemidler. Eksempler på aktiviteter som kan ha positive eksterne virkninger er FoU og kompetanseutvikling. Fordi det kan være vanskelig for enkeltbedrifter å holde resultatene av sin egen FoU-innsats borte fra andre aktører, vil bedriftene ofte investere mindre i FoU og kompetanseutvikling enn hva som er samfunnsmessig lønnsomt. Spredning av slike resultater kan imidlertid bidra til høyere vekst i økonomien som helhet. Det kan derfor være velferdsgevinster for samfunnet ved at det offentlige gir støtte til slike aktiviteter.

Det må imidlertid tas hensyn til at offentlig finansiering av FoU kan fortrenge midler som ellers ville ha blitt utløst i privat sektor. I så fall blir offentlige midler benyttet til å finansiere tiltak som uansett ville være bedriftsøkonomisk lønnsomme, hvilket ikke er hensikten. Dessuten kan lav egenfinansieringsandel ha som konsekvens at bedriftene blir mindre opptatt av resultatene av innsatsen enn de ville ha vært dersom egenfinansieringsandelen hadde vært høyere. Dette understreker viktigheten av at støtten utformes slik at den gir bedriftene riktige insentiver.

Mangelfull informasjon og krav til sikkerhet fra finansieringskilder kan gjøre at spesielt nyetablerte virksomheter blir diskriminert i kapitalmarkedet. Slike forhold kan også skape problemer for kapitaltilgangen til små og mellomstore bedrifter. I tillegg kan SMB, på grunn av begrensede administrasjonsressurser, ha informasjonsproblemer i forbindelse med både eksisterende og potensielle markeder, og om muligheter for nettverkssamarbeid.

Mangelfull mobilitet for produksjonsfaktorer kan også være et argument for offentlig innsats. For eksempel kan det oppstå store regionale omstillingsproblemer når arbeidsplasser forsvinner som følge av nedleggelser. Det kan i slike tilfeller argumenteres for støttetiltak i en overgangsfase for å lette omstillingen.

Det kan altså argumenteres for at næringsstøtte, i en del tilfeller, kan føre til økt effektivitet og dermed bedre ressursutnyttelse. Samtidig kan det være *praktiske problemer og uheldige allokeringseffekter* knyttet til gjennomføringen av støttetil-

tak. Myndighetene står selv overfor mange av de samme informasjons- og insitamentsproblemene som bedriftene står overfor. For at gjennomføringen av tiltak skal gi gevinster for samfunnet, kreves det derfor at offentlig sektor er bedre i stand til å løse slike informasjonsproblemer. Dette stiller stor krav til innretning og organisering av næringsstøtten. Samfunnsøkonomiske kostnader knyttet til skattefinansiering innebærer i tillegg at det må settes krav til den samfunnsøkonomiske avkastningen av ulike ordninger ut over det prosjektenes lønnsomhet isolert sett tilsier. Det bør være en forutsetning at de virkemidlene som tas i bruk, med stor sannsynlighet vil føre til en bedre utnyttelse av samfunnets ressurser.

Næringsstøtte som er begrunnet med at samfunnet har andre mål enn næringslivet kan forventes å ha, kan være knyttet til *sikkerhetshensyn* , for eksempel opprettholdelse av våpenindustri, matvareproduksjon og spredt bosetning, eller *fordelingshensyn* , for eksempel utjevning av kostnadsforskjeller mellom regioner og inntektsforskjeller mellom sysselsatte i ulike næringer, eller at samfunnsøkonomiske og bedriftsøkonomiske mål ikke samsvarer. Viktige grunner som gjør at samfunnets vurdering av avkastningen ved en investering ikke samstemmer med den bedriftsøkonomiske, kan være at tidsperspektivet for forventet avkastning går ut over den normale tidshorisont for bedriftsøkonomisk avkastning, eller at risikoen ved et enkeltprosjekt er for høy til å bæres av én investor, men er akseptabel for samfunnet.

Støtte for å kompensere for ulike kostnadsulemper eller sviktende markeder kan være viktig for enkeltbedrifter og enkelte regioner, men kan også medføre utilsiktede vridninger i konkurranseforholdene mellom bedrifter, næringer og regioner. Videre kan det føre til at samfunnsmessig ulønnsom virksomhet legger beslag på knappe ressurser, og dermed hindrer utvikling av framtidsrettet virksomhet. Dessuten kan subsidierte bedrifters langsiktige konkurranseevne svekkes fordi støtten virker negativt på insitamentene til omstilling. Alt dette er momenter som bør vurderes ved bruk av næringsrettede virkemidler i nærings- og distriktspolitikken.

Det har vært argumentert med at *enkeltnæringers støtteordninger i andre land* nødvendiggjør støtte til tilsvarende norsk konkurranseutsatt virksomhet, for å hindre at norske produkter blir utkonkurrert av subsidiert utenlandsk produksjon. Ut fra verdiskapingshensyn er dette i utgangspunktet ikke noe godt argument for å opprettholde eller innføre støtteordninger i Norge. Ved internasjonale næringsvise sammenligninger vil det som regel for hver enkelt næring eksistere mer fordelaktige ordninger i enkelte andre land. Det betyr imidlertid ikke alltid at de samlede rammebetingelsene næringene står overfor er bedre i disse landene. Etter utvalgets oppfatning bør en generelt ikke slå inn på en linje der internasjonale rammebetingelser som av en næring oppfattes som problematiske, kompenseres gjennom tilsvarende norske ordninger. Konkurransedyktighet som skyldes gunstige særordninger for en norsk næring sammenliknet med andre norske næringer, innebærer ikke nødvendigvis økt verdiskaping for norsk næringsliv totalt, men en *overføring av byrdene på andre bedrifter og husholdninger* .

Så lenge andre land kan antas å opprettholde støtten på mer varig basis, kan det være et bedre alternativ å benytte anledningen til å kjøpe subsidierte varer, i stedet for å skjerme seg mot en slik inntektsoverføring fra utlandet. Subsidier til eksportbedrifter vil, dersom de slår ut i lavere priser, dessuten føre til at en del av støtten kommer utenlandske kjøpere til gode. Disse effektene må imidlertid vurderes opp mot blant annet mulige omstillingskostnader ved bortfall av støtte og eventuelle positive ringvirkninger av å holde liv i de aktuelle næringer, spesielt i tilfeller hvor andre lands støtteordninger forventes å være midlertidige.

Næringsstøttens innretning i Norge har forandret seg gjennom de siste årene. Bedrifts- og sektorspesifikke støtteordninger er avviklet til fordel for mer generelle

og næringsnøytrale ordninger. Denne omleggingen skyldes først og fremst at støtte som er begrenset til en bestemt bedrift eller næringsgren, ofte viser seg å bremse eller forhindre omstilling til annen virksomhet som gir høyere samfunnsøkonomisk avkastning.

Å fravike prinsippet om lik behandling av næringer krever omfattende kunnskaper om økonomiens og virkemidlenes virkemåte. Det er svært vanskelig å velge ut hvilke næringer som skal støttes, og å utforme virkemidlene med hensyn til type og størrelse.

Det er en utfordring for myndighetene å finne gode samarbeidsformer med interessegrupper. Institusjonelle forhold som at organisasjoner og andre interessegrupper har stor innflytelse på næringsoverføringer, formelt eller uformelt, kan i seg selv medføre en ressursbruk som i utgangspunktet ikke var den ønskede. Generelt vil det da være vanskelig å fjerne eller redusere ordninger som er innarbeidet, for eksempel for å løse spesielle omstillingsproblemer. Samlet omfang og antall ordninger har under slike forhold en tendens til å bli for stort.

11.1.2 Vurdering av næringsstøttens innretning og utforming

Gjennomgangen av næringsstøtten i Norge i *"Situasjonen i norsk økonomi og næringsliv"* i kapittel 6.6 viser at næringsstøttens omfang fortsatt er betydelig. Ikke minst gjelder dette når en tar hensyn til forskjeller i skatter og avgifter mellom ulike, næringer samt en rekke ordninger som ikke belaster offentlige budsjetter, men som samlet for samfunnet, representerer en belastning. Dette gjelder for eksempel skjermingsstøtten.

Utvalget vil i denne sammenheng vise til at elementer i skatte- og avgiftssystemet isolert sett forårsaker næringsvis forskjellsbehandling (herunder fritak for investeringsavgiften, særfradrag for sjømenn og fiskere og rederibeskatningen), jf. *"Situasjonen i norsk økonomi og næringsliv"* i kapittel 6.6. Denne problemstillingen tas ikke opp av utvalget, jf. utvalgets mandat.

Utvalget vil likevel påpeke at skatte- og avgiftsfritakene isolert sett innebærer at prinsippet om næringsnøytralitet, som ligger til grunn i det norske skatte- og avgiftssystemet, fravikes.

Kravet om effektiv ressursbruk gjelder også for myndighetenes politikk og valg av virkemidler. Avhengig av utforming, vil all næringsstøtte i første omgang belaste enten *statsbudsjettet eller forbrukerne og andre næringsdrivende* . Det er viktig at disse kostnadene har en innretning som sikrer økt verdiskaping på sikt, og ikke fører til at støttebehovene øker. Her ligger næringspolitikkens viktigste utfordring.

Tiltak som belaster statsbudsjettet fører til et høyere skattenivå eller reduserer mulighetene for å løse andre offentlige oppgaver. Såkalt «budsjettmessig næringsstøtte» utgjorde i 1994 om lag *22 mrd. kroner* . Da er ikke støtte gjennom skatte- og avgiftssystemet inkludert, og heller ikke kommunale og fylkeskommunale bevilgninger.

Indirekte former for næringsstøtte som fører til høyere priser, for eksempel skjerming fra importkonkurranse, fører til økte utgifter for forbrukerne og næringslivet selv i form av høyere priser på innsatsvarer. Andre næringers konkurranseevne reduseres på denne måten. Statistisk sentralbyrå har beregnet det samlede omfanget av skjermingsstøtte i 1994 til å tilsvare i overkant av *15 mrd. kroner* .

De *samfunnsøkonomiske virkningene* av næringsstøtte kan variere betydelig. Støtte til forskning, utvikling og teknologispredning kan, ved fornuftig utforming, gi høy samfunnsøkonomisk avkastning ved at den bidrar til økt verdiskaping i framtiden. Etter utvalgets oppfatning er endringene fra 1970- og 80-årenes bedrifts- og sektorspesifikke støtteordninger til mer generelle og næringsnøytrale ordninger

positive. De har ført til en større vektlegging av offensive virkemidler som stimulerer bedriftenes egen FoU-virksomhet og kompetanseutvikling. Slik støtte vil gjøre bedriftene i stand til å hevde seg i en internasjonal konkurransesituasjon ved egen hjelp, og har derfor gunstigere langsiktige effekter enn støtte som bidrar til å opprettholde en historisk næringsstruktur eller ulønnsom produksjon.

Overgangen fra bedrifts- og sektorspesifikke støtteordninger til mer generelle og næringsnøytrale ordninger har ført til mer permanente virkemiddelinstitusjoner og -ordninger. En rekke av de ulike ordningene og institusjonene er imidlertid bare i liten grad samordnet. Dette har ført til en betydelig vekst i det såkalte *«tiltaksbyråkratiet»* .

Dersom det offentlige apparatet som skal administrere støtteordningene blir stort, uoversiktlig og begynner å tilstrebe egne heller enn felles mål, kan det oppstå en form for styringssvikt som kan bli svært ressurskrevende. Det store antallet ordninger og manglende samordning gjør også at støtteordninger framstår som lite «kundevennlige» for brukerne.

Næringsstøtteprosjektet i Statistisk sentralbyrå har dokumentert at støtte gjennom skjerming fra importkonkurranse representerer en betydelig økonomisk fordel for deler av næringslivet, samtidig som norske forbrukere og andre deler av næringslivet påføres økte kostnader i form av høyere priser. Skjerming fra utenlandsk konkurranse kan dessuten gå ut over norsk eksport ved at våre handelspartnere bygger opp handelshindringer som mottrekk.

Skjerming fra utenlandsk konkurranse , kombinert med manglende konkurranse blant innenlandske aktører, gir dårlige insentiver til omstilling og nyskaping.

Av tabell 11.1 går det fram at store deler av næringsstøtten er knyttet til politikkområder og næringer som ligger utenfor utvalgets mandat, som blant annet primærnæringene, skipsfart og distriktspolitikk. Utvalget vil likevel peke på at deler av denne støtten medfører konkurransevridninger, både mellom enkeltbedrifter og mellom næringer.

Den resterende budsjettmessige næringsstøtten er i dag, med enkelte unntak, i hovedsak innrettet mot støtte til forskning og utvikling, informasjons- og rådgivning, og næringsfinansiering. Unntakene omfatter blant annet støtte til skipsbyggingsindustrien og støtte til enkelte statsaksjeselskaper, der støtte til opprettholdelse av aktivitet på Svalbard utgjør hovedvekten.

Utvalget er i sitt mandat bedt om å «gi en kritisk vurdering av dagens næringsrettede virkemidler..... og drøfte hvorvidt eksisterende offentlige rammebetingelser bidrar til en god ressursbruk». I den grad det har vært mulig, har utvalget søkt å peke på muligheter til å effektivisere virkemiddelapparatet, inklusive effektiviseringer gjennom saneringer eller omprioriteringer mellom ulike støtteordninger.

Utvalget vil imidlertid peke på at det i evalueringen av virkemidlene ville være sterkt ønskelig å ha en oversikt over de enkelte ordningenes måloppfyllelse, lønnsomhet, tap og eventuelle andre tallmessige indikasjoner på effektiviteten i de ulike ordningene. Utvalget må konstatere at et slikt samlet tallmateriale ikke har vært mulig å utarbeide, og at det følgelig bare unntaksvis er mulig å vurdere særlig presist hvor effektivt de ulike ordningene virker, eller om de faktisk bidrar til tiltenkte formål.

Tabell 11.1: Bevilgninger til næringsstøtte over statsbudsjettet i 1995. Mill. 1995-kroner [1])

Sektor	Spesifisering	Beløp mill. kr.	Beløp mill. kr.	Finansieringskilde
Primærnæringer			12 700	
	Jordbruk	12 021		LD
	Skogbruk	261		LD
	Reindrift	103		LD
	Fiske	315		FID
Øvrig næringsliv			7 409	
	FOU[2]) (NFR, OFU, IFU)	744		NOE
	Veiledning (TI, VINN, Eksportrådet m.m.)	374		NOE, KAD,UD
	Finansiering (SND, fylker, GIEK m.m.)	2 755		NOE, UD, KAD, FIN
	Skipsbygging	1 482		NOE
	Statlige A/S	342		NOE
	Annen regionalstøtte[3]) (Regionalutvikling, kommunale og fylkeskommunale fond m.m.)	732		KAD, NOE
	Annen eksportstøtte[3]) (Øst-Europa samarbeid, NORTRA)	199		UD
	Miljøtiltak	149		MD
	Pressestøtte	268		KD
	Sjøfart	364		UD
TOTALT			20 109	

1) Enkelte små poster er utelatt
2) Støtte fra NFR direkte til instituttsektoren og til universitetssektoren er ikke inkludert. Det er heller ikke støtte til FoU innenfor primærnæringene.
3) Annen enn finanseringsstøtte

Kilde: Finansdepartementet

Utvalget vil anbefale at alle institusjoner som administrerer offentlige næringsrettede virkemidler, i fremtiden pålegges å få gjennomført regelmessige evalueringer av sine ordninger. Disse bør fortrinnsvis utføres av nøytrale institusjoner, og etter en fastsatt standard som muliggjør sammenligning mellom ulike ordninger og institusjoner, og sammenligninger over tid, jf. *"Næringsrettet forskning, veiledning og rådgivning, teknologi- og kompetanseformidling og finansiering"* i kap. 11.3.

Etter utvalgets oppfatning kan og bør det offentlige bidra til å styrke næringsutviklingen i Norge gjennom å støtte forskning og utvikling, teknologi- og kompetansespredning og næringsfinansiering. Det understrekes samtidig at det offentlige støtteapparatet er ment å utfylle det private tilbudet, og at omfang, innretning og organisering av institusjoner og ordninger bør utformes slik at uheldige konkurransevridninger mellom det offentlige virkemiddelapparatet og private tilbydere unngås. Utvalgets ambisjoner er, innenfor mandatets krav om uendret ressursbruk, å

peke på forhold omkring innretning og utforming av næringsstøtten som gjør at den i større grad enn i dag kan bidra til effektiv ressursbruk og økt langsiktig økonomisk verdiskaping.

11.2 NÆRINGSRETTEDE VIRKEMIDLER

Utvalget er bedt om å gi en vurdering av de næringsrettede virkemidlene. Med næringsrettede virkemidler menes her midler som anvendes til næringsutvikling, for eksempel næringsfinansiering, og ikke systemer som for eksempel skatter og avgifter, og ulike lovverk.

De næringsrettede virkemidlene er varierte. Det eksisterer for eksempel både indirekte tilretteleggende virkemidler (som for eksempel infrastruktur) og direkte bedriftsrettede virkemidler. Virkemidlene er dels generelle (næringsnøytrale), dels spesielle (sektorspesifikke). De er enten landsdekkende eller rettet mot bestemte geografiske områder, og de er enten permanente eller tidsbegrensede.

Utvalget har valgt å konsentrere vurderingene sine omkring de direkte bedriftsrettede, næringsnøytrale, og permanente virkemidlene, både de landsdekkende og de mer geografisk avgrensede. Disse virkemidlene er i hovedsak innrettet mot forskning, veiledning og rådgivning, teknologi- og kompetanseformidling, og næringsfinansiering. Omfanget av virkemidler har gjort det nødvendig å fokusere på de mest omfattende ordningene innenfor hvert område. Vurderingene av de enkelte innsatsområdene er derfor ikke fullstendig i forhold til absolutt alle eksisterende ordninger. Utvalget er imidlertid av den oppfatning at hoveddelen av den offentlig innsatsen er inkludert i vurderingene. I kapittel 11.3 behandles direkte bedriftsrettede virkemidler rettet mot forskning, veiledning og rådgivning, teknologi- og kompetanseformidling, og finansiering nærmere.

Utvalget ønsker å understreke at de næringsrettede virkemidlene som faller utenfor avgrensningen i kapitlet er relativt omfattende. Noen av disse virkemidlene er derfor gitt en kort omtale i kapittel 11.2.1.

Det er gjennomført en rekke evalueringer av de ulike næringsrettede virkemidlene. Evalueringene er imidlertid foretatt etter ulike metoder, og etter ulike målevariable. De ulike virkemidlene er i liten grad evaluert i forhold til felles overordnede næringspolitiske mål. Dette gjør det vanskelig å vurdere effekten av de enkelte ordningene, og å sammenligne ordningene mot hverandre og over tid. *Det er utvalgets vurdering at det bør etableres en felles metode og et system for evaluering av de næringsrettede virkemidlene. Grundige evalueringer vil kunne danne grunnlag for en mer målrettet og effektiv virkemiddelutforming.*

11.2.1 Spesielle næringsrettede virkemidler

Spesielle næringsrettede virkemidler er her definert som bransjespesifikke, geografisk avgrensede eller tidsbegrensede offentlige tiltak. Disse spesielle tiltakene varierer både med hensyn til begrunnelse og karakter.

De spesielle næringsrettede virkemidlene omfatter blant annet:

Støtte til skipsbygging: Skipsbyggingsindustrien har over lengre tid hatt omfattende offentlig støtte i en rekke land. Formålet med den norske støtten har vært å gjøre norske verft konkurransedyktige i forhold til verft i utlandet, som mottar betydelige offentlige subsidier. Under forutsetning av innføring av OECD-avtalen om avvikling av direkte og indirekte støtteordninger for skipsbyggingsindustrien, ble det i utgangspunktet bevilget 607 millioner kroner til støtte til skipsbyggingsindustrien for 1996. Som følge av at denne avtalen ikke har trådt i kraft, har det vært nødvendig å videreføre den eksisterende ordningen. Det ble derfor i forbindelse med

salderingen av budsjettet bevilget ytterligere 400 millioner kroner til et fond for støtte for kontrakter som inngås i 1996.

Omstillingsmidler: Myndighetene bevilger midler til ekstraordinære omstillingsprosesser i vanskeligstilte områder med ensidig næringsliv. Det gjennomføres for tiden omstillingsarbeid i Sør-Varanger (15 mill. kr. i 1996) samt i Grenlandsregionen og Østfold (tilsammen 44 mill. kr. i 1996). Nærings- og energidepartementet og Kommunal- og arbeidsdepartementet bevilger støtten til tiltakene, som gjennomføres i samarbeid med SND og de berørte lokalsamfunnene. Bevilgningene til omstilling i Sør-Varanger endres i henhold til St. prp. nr 62 (1995-96) «Om A/S Syd-Varanger og omstillingen i Syd-Varanger». Bevilgningene til Grenlandsregionen og Østfold er planlagt avsluttet i 1998.

Reiselivssatsing: Myndighetene har en særlig satsing på reiseliv, for å utnytte potensialet for eksport av reiselivstjenester og økt lønnsomhet og sysselsetting i næringen. Foruten de midlene som kanaliseres gjennom det faste virkemiddelapparatet mottar markedsføringsorganet NORTRA et tilskudd. I 1996 var tilskuddet på omlag 90 millioner kroner.

Dagligvarehandel: Det bevilges særskilte midler til støtte til kunnskapstilførsel og tilføring av tilleggsoppgaver i dagligvarehandelen i utkantstrøk, herunder kompetanseprogrammet MERKUR. I 1996 er det bevilget 8 mill. kr. over Nærings- og energidepartementets budsjett.

Utvalget vil understreke at omfanget av spesielle virkemidler bidrar til å gjøre virkemiddelsystemet fragmentert og uoversiktlig. Utvalget finner det rimelig at man i spesielle situasjoner og ut fra en totalvurdering av næringsmessige hensyn må benytte spesielle virkemidler. Utvalget anbefaler likevel at man som hovedregel kanaliserer midler gjennom det faste systemet.

11.3 NÆRINGSRETTET FORSKNING, VEILEDNING OG RÅDGIVNING, TEKNOLOGI- OG KOMPETANSEFORMIDLING OG FINANSIERING

Det brukes betydelige midler på direkte næringsrettede virkemidler, for å fremme utvikling og vekst i næringslivet. Tabell 11.2 gir en oversikt over beløp som ble bevilget til slike tiltak i 1996.

Tabell 11.2: Bevilgninger til direkte næringsrettede virkemidler 1996

Mottaker/administrator	Ordning	Beløp mill. kr.	Beløp mill. kr.	Finansieringskilde
Næringsrettet forskning			1 265,2	
Norges forskningsråd	Grunnbevilgning til institutter	96,0		NOE
	Strategiske forskningsprogram	239,7		NOE
		42,0		KUF
	Brukerstyrt forskning	650,0		NOE, KUF
		54,5		KAD, SD
				SHD
Statens nærings- og distriktsutviklingsfond	Offentlige forsknings- og utviklingskontrakter	145,0		NOE

Tabell 11.2: Bevilgninger til direkte næringsrettede virkemidler 1996

	Industrielle forskning- og utviklingskontrakter	38,0		NOE
Næringsrettet veiledning og rådgivning, teknologi- og kompetanseformidling [1]			374,0	
Teknologisk Institutt inklusive Norges Industriattacheer		77,5		NOE
Veiledningsinstituttet i Nord-Norge inklusive Narvik-telefonene		26,0		NOE
Bedriftenes rådgivningstjeneste		57,0		NOE
Norsk Designråd		9,0		NOE
Euro Info-kontorene		4,7		NOE
Norges Eksportråd		185,0		UD
Samarbeidsrådet for bedriftsveiledning		2,2		NOE
Statens veiledningskontor for oppfinnere		12,6		NOE
Næringsrettet finansiering			2 476,7	
Statens nærings- og distriktsutviklingsfond[2]/ fylkeskommuner	Administrasjonstilskudd	96,2		NOE
	Landsdekkende risikolån	112,5		NOE
	Distriktsrettede risikolån	127,75		KAD
	Landsdekkende garantier	10,0		NOE
	Distriktsrettede garantier	17,75		KAD
	Landsdekkende tilskudd	284,6		NOE
	Distriktsutviklingstilskudd	808,2		KAD
Fylkeskommuner	Etablererstipendordningen	122,7		KAD
Fylkesmannen	BU-midler	324,0		LD
Selskapet for industrivekst (SIVA)		17,0		KAD
GIEK	Eksportgarantiordninger	140,0		UD
Eksportfinans AS	Rentesubsidier og valutasikring	135,0		FIN
NORAD/Eksportfinans AS	Bistandsmidler	281,0		UD
TOTALT			4 115,9	

1) Det er i tabellen ikke skilt mellom bevilgninger til veiledning og rådgivning og teknologi- og kompetanseformidling fordi enkelte av institusjonene driver flere av virksomhetene, og fordi det ikke er mulig å dele bevilgningene mellom de ulike formålene. I behandlingen av de ulike innsatsområdene i *"Næringsrettet veiledning og rådgivning og teknologi- og kompetanseformidling"* i kap. 11.3.2 er dette skillet foretatt i forbindelse med utvalgets vurderinger og forslag. Arbeidsmarkedstiltak som Bedriftsintern opplæring (118 mill. kr. i 1995) og Vikarplass (477 mill. kr. i 1995) er ikke inkludert. Arbeidsmarkedsopplæring (AMO) er omtalt i *"Kompetanse- og forskningspolitikk"* i kap. 10.2.

2) Det gis ikke årlige bevilgninger til egenkapitalordningen, jf. omtale i kapittel 11.3.3.

Det største innsatsområdet er næringsrettet finansiering. Om lag 2,5 mrd. kroner ble i 1996 bevilget til ulike direkte næringsrettede finansieringstiltak, mens omlag 1,3 mrd. kroner ble bevilget til tiltak rettet mot forskning, og i overkant av 370 mill. kroner mot veiledning og rådgivning, og teknologi- og kompetanseformidling.

Kategoriseringen av tiltak i de ulike gruppene er imidlertid ikke entydig. Finansieringstiltakene kan for eksempel være støtte til å utføre forskning, eller til kompetansehevende tiltak i bedriftene. På samme måte kan tiltak kategorisert under næringsrettet forskning være finansieringstiltak for å bistå bedriftene i forskningsarbeidet. Utvalget har imidlertid valgt å behandle de ulike områdene for seg.

11.3.1 Næringsrettet forskning

Den generelle forskningspolitikken er omtalt i kapittel 10.2. I dette delkapitlet behandles virkemidler direkte rettet mot å fremme forskning og utvikling i næringslivet. Det er et viktig mål med den offentlige næringsrettede forskningsinnsatsen at den skal stimulere til økt FoU-innsats i næringslivet, og til økt utnyttelse av eksisterende kunnskap og teknologi. Det er etablert en rekke offentlig finansierte tiltak for å stimulere forskning og utvikling i og kunnskapsformidling til bedrifter generelt, og til små og mellomstore bedrifter spesielt. Midlene kanaliseres både gjennom etablerte institusjoner og gjennom midlertidige programmer og prosjekter.

De sentrale institusjonene innenfor forskning er *universitets- og høyskolesektoren, de næringsrettede forskningsinstituttene, Norges forskningsråd og forskningsparkene.* Universitets- og høyskolesektoren og de næringsrettede forskningsinstituttene er beskrevet i kapittel 10.2, og omtales ikke nærmere her.

Det er etablert en rekke enkeltprogrammer og prosjekter for å fremme næringsrettet forskning. Noen av disse blir kort kommentert. Statens nærings- og distriktsutviklingsfond er trukket inn i utvalgets vurderinger i den grad virksomheten er rettet mot forskning og utvikling (Offentlig og Industrielle forsknings- og utviklingskontrakter, og programaktivitet), men er ellers behandlet i kapittel 11.3.3.

Norges Forskningsråd (NFR) er et sentralt organ i forskningssystemet. Nærings- og energidepartementet er den største finansieringskilden for NFR i forhold til næringsrettet forskning, med en bevilgning på 985,7 mill. kr. i 1996. Bevilgningen er delt i tre hovedelementer; grunnbevilgninger til institutter (96 mill. kr.), midler til strategiske programmer (239,7 mill. kr.) og midler til brukerstyrt forskning (650 mill. kr.). Grunnbevilgninger og strategimidler fordeles av NFR til de enkelte forskningsmiljøene, og utgjør instituttenes basisfinansiering.

Midlene til brukerstyrt forskning fordeles til bedrifter eller grupper av bedrifter. Dette virkemidlet forutsetter medfinansiering (minimum 50 pst.) fra bedriftenes side. Midlene fra Nærings- og energidepartementet til brukerstyrt forskning er fordelt på åtte sektorer: Energi- og vassdrag, petroleum, teknologi- og vareproduserende industri, prosessindustri, bygg- og anlegg, bioteknologi og næringsmiddelindustri, tjenester og bransjeuavhengige tiltak. Innenfor hver sektor fordeler NFR midler på ulike programmer og prosjekter. Bransjeuavhengige tiltak er i stor grad rettet mot kunnskap- og teknologiformidling, som omfatter bedriftsrettede innovasjons-, spredningss- og utviklingsprogrammer og -prosjekter knyttet til forskning.

De *7 forskningsparkene i Norge* har som mål å øke graden av kommersialisering av FoU-resultater fra forskningsmiljøene. Forskningsparkene er selv i hovedsak ikke forskningsutførende, men skal bistå idéskapere i kommersialiseringsprosessen med kontaktformidling, strategisk-økonomisk planlegging, rådgivning og prosjektstyring. Forskningsparkene er primært rettet mot nyetableringer.

En del av forskningsparkene forvalter økonomiske ressurser til å investere i prosjekter. Alle er etablert som aksjeselskaper med universitet/høyskole, forskningsinstitutt, lokale myndigheter og næringslivet som eiere.

Gjennom ordningen *med offentlige forsknings- og utviklingskontrakter (OFU-kontrakter)* stimuleres norske bedrifter til å utvikle og levere varer og tjenester som i dag ikke er tilgjengelige i markedet. En OFU-kontrakt er en avtale mellom en offentlig etat og en norsk bedrift, hvor bedriften påtar seg å utvikle et produkt eller en løsning som skal dekke et framtidig anskaffelsesbehov i etaten. Ordningen administreres av SND. Kostnadene ved utviklingsprosjektet deles på de tre partene; offentlig etat, leverandørbedrift og SND. Det er i perioden fra 1990 til utgangen av 1995 bevilget ca. 760 millioner kroner til OFU-kontrakter, som har utløst 327 prosjekter.

Evaluering av 225 OFU-prosjekter viser at 80 pst. av prosjektene førte til salg til det offentlige, ca. 50 pst. medførte salg til private og ca. 50 pst. førte til økt sysselsetting. Generelt har ordningen ført til økt andel norske leveranser til det offentlige, og en kompetanseheving både i deltagende bedrifter og i det offentlige. Det er bevilget 145 mill. kr. til OFU-kontrakter i 1996.

Industrielle forsknings- og utviklingskontrakter (IFU-kontrakter) er et virkemiddel for å stimulere til samarbeid om produktutvikling mellom en stor kundebedrift og en eller flere mindre leverandørbedrifter (under 250 ansatte). Leverandørbedriften skal være lokalisert i Norge, mens kundebedriften kan være utenlandsk.

SND administrerer ordningen. SND bidrar med delfinansiering til slike prosjekter. Målsettingen er at den offentlige støtten skal virke utløsende på deltagernes FoU-innsats, og samtidig stimulere utvikling av industrielt samarbeid og nettverksbygging. Eksportvekst er en eksplisitt målsetting for virkemidlet.

SND kan delfinansiere inntil 35 pst. av et utviklingsprosjekt. IFU-ordningen ble opprettet i 1994 med en prøveperiode fram til utgangen av 1996. I 1994 og 1995 ble det til sammen brukt 40 millioner kroner fordelt på 49 IFU-kontrakter. I 1996 er det bevilget 38 mill. kr. til IFU-kontrakter.

FORNY (Forskningsbasert Nyskaping) har som hovedmål å bidra til nyskaping og dermed verdiskaping og sysselsetting i norsk næringsliv, ved å styrke evnen til å kommersialisere forskningsbaserte forretningsideer som oppstår i universitets- og instituttmiljøene. FORNY-programmet søker å utvikle samarbeid mellom forskningsmiljøer, norsk næringsliv, virkemiddelapparatet og finansieringsinstitusjoner for å gjennomføre kommersialiseringsprosjekter. Programmet er landsdekkende og omfatter alle de viktigste næringsrettede forskningsinstitusjonene. Operatøransvaret for FORNY er delt mellom NFR og SND. Programmet ble startet i 1994, og skal virke fram til 1997. FORNY har en samlet bevilgning i 1996 på 23,4 mill. kr.

TEFT (Teknologiformidling fra forskningsinstitutter til SMB) har som mål å bidra til at småbedrifter styrker sin evne til å ta initiativ til og gjennomføre FoU-prosjekter, samt at de teknologiske forskningsinstituttene i større grad orienterer seg mot småbedrifter. SINTEF er operatør for programmet. 10 teknologiattacheer arbeider med å identifisere behov i småbedrifter og koble bedrifter til FoU-miljø. Hovedmålgruppen er bedrifter med 10-100 ansatte innenfor industrien. TEFT ble startet i 1994, og skal virke fram til 1998. TEFT har en samlet bevilgning i 1996 på 22 mill. kr. Programmene FORNY og TEFT er samfinansiert av SND og NFR.

NT-programmet (Program for nyskaping og teknologispredning) er et utviklingsprogram for nye og eksisterende teknologibedrifter i Nord-Norge. Programmet skal være rettet mot teknologiutvikling og kompetanseheving i vareproduserende bedrifter, men skal også stimulere til økt samarbeid mellom bedrifter og mellom bedrifter og landsdelens FoU-miljøer. Programmet skal etter planen eksistere

ut 1996. Den økonomiske rammen for programmet i 1995 var 25 millioner kroner. NT-programmet finansieres av SND.

Utvalgets vurderinger og forslag

Utvalget er av den oppfatning at det må foretas en omprioritering av den offentlige forskningsinnsatsen, jf. kapittel 10.2, slik at den næringsrettede forskningen øker som andel av den totale innsatsen.

Sammenslåingen av de fem enkeltstående forskningsrådene til ett sentralt forskningsråd, NFR, innebar en forenkling *av det norske forskningssystemet* . Sammenslåingen har bidratt til bedre koordinering og mer effektiv bruk av den offentlige forskningsinnsatsen. Systemet er i tillegg betydelig forenklet for brukerne, ved at NFR er hovedaktør i forhold til brukerstyrt offentlig delfinansiert forskning.

Utvalget mener at den offentlige forskningsinnsatsen i sterkere grad må prioriteres systematisk *på tvers* av de enkelte samfunnsektorer. Dette innebærer at NFR må styrkes som det forskningsstrategiske organ det er ment å være. Det bør imidlertid etter utvalgets oppfatning settes klare krav til NFR om hva som ønskes oppnådd gjennom de offentlige bevilgningene. Mål og resultatstyring fra departementene må videreutvikles, og evalueringer av de oppnådde resultater må prioriteres høyt. NFR bør vise evne til å utvikle og gjennomføre en strategi som gjør at de midlene som bevilges gir resultater.

Utvalget mener at NFR bør pålegges å dokumentere resultater for å sikre kvalitet og relevans av offentlige bevilgninger. Utvalget anbefaler at man følger utviklingen av virksomheten, og fortløpende vurderer behovet for en eventuell organisasjonsendring på bakgrunn av dette.

Det er utvalgets mening at Forskningsrådet sterkere må utnytte den mulighet som ligger i at det har skjedd en sammenslåing av de tidligere forskningsrådene til å bli et strategisk organ for norsk samfunns- og næringsliv.

For å oppnå en god sammenheng mellom tiltak og hindre overlapping, bør Forskningsrådets oppgaver samordnes med øvrige ledd i det næringsrettede virkemiddelapparatet, spesielt SND. SND har en rekke virkemidler rettet mot forskning og produktutvikling, for eksempel OFU- og IFU-ordningene. Forskningsrådets virksomhet skal konsentreres om forskningsbasert utviklingsarbeid. SND har hovedansvaret for å støtte selve kommersialiseringen av de produkter og prosesser som FoU-arbeidet resulterer i.

Sammenhengen mellom den delen av FoU som finansieres av NFR og støtten fra SND til den videre kommersialiseringen må etter utvalgets vurdering bli så god at bedriftene opplever systemet som enhetlig og klart.

SND og NFR har samlet et programtilbud som omfatter mange bedrifter. Det finnes i dag ingen samlet oversikt over hvilke bedrifter som har deltatt i de ulike programmene. *Programtilbudene* må ikke konkurrere seg imellom om bedriftenes oppmerksomhet, men settes inn i en total sammenheng. Det bør søkes løsninger som bidrar til at virkemidler kan utnyttes i et samvirke for å få større effekt.

Utvalget mener imidlertid at dette bør kunne løses av SND og NFR i fellesskap. Utvalget ser derfor positivt på de initiativ som NFR og SND selv har tatt til et tettere samarbeid seg i mellom.

Virkemidler rettet mot å øke næringslivets FoU-innsats kan i hovedsak deles i kategoriene direkte og indirekte forskningsfremmende virkemidler. De direkte virkemidlene stimulerer bedriftenes egen innsats i form av finansiell støtte. De indirekte virkemidlene retter seg mot å styrke bedriftens anvendelse av den kunnskap og de resultater som FoU-aktivitet i ulike FoU-miljøer genererer.

Brukerstyrt offentlig forskningsinnsats, som forutsetter betydelig medfinansiering fra næringslivets side, er et viktig virkemiddel for å utløse privat forskningsinnsats. Nærings- og energidepartementet har igangsatt en evaluering av brukerstyrt forskning i regi av Norges forskningsråd. Det synes lite hensiktsmessig å gå inn på en detaljert diskusjon om svakheter og styrker ved den brukerstyrte forskningen før evalueringen er gjennomført.

Utvalget vil likevel understreke at den brukerstyrte forskningen må rettes mot forskningsprosjekter av strategisk betydning for bedriftene, og mot prosjekter med betydelig risiko og markedspotensiale, slik at midlene i størst mulig grad vil være utløsende heller enn erstattende for privat innsats. Den anvendte og brukerstyrte forskningen bør få høy prioritet for å utløse sterkere privat FoU-innsats i næringslivet. Utvalget forutsetter at dette må bli en viktig oppgave for NFR, SND, partene og bransjene i framtiden.

Erfaringene med OFU- og IFU-kontrakter er gode. Virkemidlene er etter utvalgets vurdering interessante, fordi de tar utgangspunkt i en oppfatning om at en viktig drivkraft bak næringsrettet FoU er behov for å løse konkrete problemer. Virkemidlene tar hensyn til at underleverandørkjeder og bruker - produsentrelasjoner representerer viktige årsakssammenhenger bak teknologiske endringer, og ordningene har i stor grad fremmet kundedrevet produktutvikling.

Utvalget mener at ordningene med forskning- og utviklingskontrakter bør styrkes, og foreslår en dobling av innsatsen i disse ordningene. *Utvalgets flertall, alle unntatt medlemmet Nicolaisen,* tar ikke stilling til hvordan dette skal finansieres. *Utvalgets medlem Nicolaisen* mener at eventuelle økte tilskudd til OFU- og IFU-kontrakter bør dekkes innenfor SNDs gjeldende tilskuddsbevilgninger. Utvalget mener at ordningene fortsatt bør administreres av SND. Det er videre utvalgets oppfatning at det bør knyttes royalty-avtaler til de enkelte kontraktene, slik at det offentlige får avkastning av prosjektene dersom disse blir vellykkede. Utvalget foreslår at det utarbeides nærmere retningslinjer for slike royalty-avtaler.

Utvalget vil også understreke betydningen av at andre virkemidler som fremmer nyskaping gjennom samarbeid mellom FoU-miljøer og bedrifter videreføres. Utvalget ser på Nyskapingsplanene i NFR og NT-programmet som viktige redskaper i næringslivets nyskapingsprosess. Disse ordningene bør videreføres med samme innsats som hittil. Utvalget forutsetter at NFR til enhver tid vurderer og regulerer bevilgningsrammene i henhold til behov.

Spørsmålet om skattemessige insentiver for å stimulere bedriftenes forskningsinnsats er tatt opp en rekke ganger. Den mest aktuelle form for skatteinsentiver i tilknytning til forskning er overutgiftsføring av FoU-utgifter. Dette innebærer at det gis et inntektsfradrag utover faktiske FoU-utgifter. Effekten av et slikt skatteinsentiv er usikker. Det er vanskelig å fastslå om en slik ordning faktisk fører til økt FoU-aktivitet i bedriftene. Det kan også være vanskelig å trekke klare grenser mellom FoU-arbeid og en del annen aktivitet. Skattemessig begunstigelse av en type utgift fører til avgrensningsproblemer, og en fare for at bedriftene vil definere mer aktivitet som FoU-aktivitet enn tidligere.

Mange land har forsøkt ulike former for skattemessige insentiver for FoU i næringslivet. Det gjelder blant andre Canada, USA, Australia og Nederland. I Norden har Finland og Sverige forsøkt skattemessige insentiver for FoU. I Finland ble ordningene avviklet i forbindelse med forenklinger av skattesystemet. Også den svenske ordningen er avviklet. Danmark har en ordning som er begrenset til å gjelde deltagelse i EUs forskningsprosjekter.

Utvalget mener at en ordning med skattemessig stimulering av FoU-innsats i dag ikke synes å være den rette måten å stimulere bedriftenes forskningsinnsats på. Utvalget anbefaler likevel at erfaringene fra de land som har innført slike ordninger

følges opp sammen med det internasjonale arbeidet på dette området, men anbefaler at man ikke innfører slike ordninger nå. Utvalget mener at en heller bør satse sterkere på OFU- og IFU-ordningene, jf. omtale tidligere.

Norsk næringsliv består av mange små og mellomstore bedrifter som ofte mangler tilstrekkelig kapasitet til drive forskning og utvikling på egenhånd. Virkemidler for å knytte disse bedriftene opp mot forskningssystemet vil dermed være viktige for disse bedriftene.

En stor del av forskningen foregår i universitet- og høgskolesektoren og i instituttsektoren. Spesielt de næringsrettede forskningsinstituttene er viktige medspillere for næringslivet. Forskningsinstituttene betjener i stor grad de større bedriftene, noe som må sies å være i strid med den historiske begrunnelsen for etableringen av en omfattende instituttsektor i Norge. Spesiell oppmerksomhet bør derfor rettes mot tiltak som stimulerer til samarbeid mellom mindre bedrifter og forskningssystemet. Hensikten er å bygge ned barrierer og bidra til større utnyttelse av disse miljøene inn mot bedriftenes egen innovasjonsvirksomhet. Forskningsrådets TEFT-program skal bidra til at små og mellomstore bedrifter får bedre kontakt med instituttene.

Forholdene bør legges til rette for at små og mellomstore bedrifter kan gjøre bedre bruk av både de næringsrettede institutter, forskningsstiftelser og universitetene og de regionale høgskolene. Det er utvalgets oppfatning at en også bør vurdere å videreutvikle andre typer virkemidler for å bedre kontakten mellom institutter og mindre bedrifter. Det er imidlertid utvalgets oppfatning at virkemidlene må utformes på bedriftenes og ikke på institusjonenes premisser, og at de må utløse en reell privat egenfinansiering for å sikre kvalitet og relevans.

Generell formidling og implementering av forskningsresultatene som framskaffes nasjonalt og internasjonalt i UoH- og instituttsektoren er viktig for å øke utbyttet av den offentlige forskningsinnsatsen. Det er utvalgets vurdering at det i forskningspolitikken må legges økt vekt på brukerrettet formidling. Et godt utbygget apparat for brukerrettet kunnskapsformidling vil etter utvalgets vurdering øke det mulige utbyttet av investeringene i forskning og utvikling.

Mangel på forsknings- og utviklingskompetanse i bedriftene er i mange tilfeller den begrensende faktoren for bedriftenes innsats på området. Virkemidler som fremmer mobilitet og utnyttelse av kunnskapsressurser nasjonalt og internasjonalt må fremmes. Tiltak som Forskningsrådets mobilitetsprogram bør utvides og synliggjøres. Kontaktflaten mellom forskningsmiljøene og næringslivet kan økes ved innlån og utlån av forskere (midlertidig mobilitet).

Landets kapasitet til å utføre forskning er avhengig av antallet kvalifiserte forskere. Fra 1986 til 1996 ble antallet tildelte doktorgrader fra norske universiteter og vitenskapelige høyskoler mer enn fordoblet, fra totalt 252 til totalt 603. Om lag 3/4 av alle doktorgrader i denne perioden ble tatt i naturvitenskapelige, medisinske og teknologiske fag. Norsk forskerutdanning er nå på nivå med de øvrige nordiske land, selv om antallet personer med doktorgrad er langt lavere.

I den nye strategiplanen til NFR er det særlig lagt vekt på å sikre tilgangen på høyt kvalifisert personale i det norske innovasjonssystemet. Fortsatt satsing på forskerutdanning bidrar til å styrke kapasiteten i forskningssystemet, og vil samtidig gjøre det lettere å få til den nødvendige mobiliteten fra utdannings- og forskningssystemet og over til næringsliv og forvaltning. Økt satsing på forskerutdanning for næringslivet er et bidrag til å gjøre kompetanse til et konkurransefortrinn for Norge. Innenfor rammen av den brukerstyrte forskningen skjer det allerede i dag en viss forskerutdanning. I tillegg til de stipendiatstillingene som universitetene og høyskolene selv disponerer, har også NFR et eget stipendiatprogram.

Utvalget foreslår at det innføres en ny kategori stipendiatstillinger i tillegg til de nåværende ordningene, der kostnadene ved hver enkel stipendiat deles mellom NFR

og næringslivet. Det forutsettes at forskerrekruttene på vanlig måte skal knyttes til forskerutdanningen ved norske universiteter og høyskoler, eller ved et godkjent utenlandsk lærested. Det forutsettes også at resultatene av forskningsinnsatsen på en formålstjenlig måte skal rapporteres tilbake til den eller de bedriftene som har tatt del i finansieringen.

Ved å knytte ekstern finansiering direkte til hvert enkelte doktorgradprosjekt blir utdanningsinstitusjonene stimulert til å søke samarbeidspartnere i næringslivet, og bedriftene får en svært fleksibel mulighet til å få utført kvalitetssikret forskning. Slik «brukerstyrt» forskerutdanning vil også gjøre det lettere å bringe næringsrettede perspektiver inn i flere fagområder enn de naturvitenskapelige og teknologiske.

Ordningen bør administreres av NFR, og det bør etableres en styringsgruppe for programmet med representanter for de forskningsutførende institusjonene, for organisasjonene i nærings- og arbeidslivet, og for bedriftene.

Det er viktig å kvalifisere bedriftene til å drive mer systematisk utviklingsarbeid. Den offentlige innsatsen gjennom bedriftsveiledningssystemet, jf. kapittel 11.3.2, og en rekke programmer i regi av Statens nærings- og distriktsutviklingsfond, er rettet mot å forbedre bedriftens utviklingsmuligheter gjennom kompetanseheving på ulike områder. Disse tiltakene representerer viktige bidrag til utvikling i næringslivet. Strategiarbeid, lederutvikling og nettverkssamarbeid er, spesielt for mindre bedrifter, en viktig forutsetning for mer målrettet FoU-virksomhet. Det er utvalgets vurdering at en fortsatt prioritering av denne innsatsen er viktig for å styrke bedriftenes egen evne til å drive systematisk utvikling.

Næringsrettet forskning skal frambringe nye løsninger og ny viten. Det kan ofte ta tid før forskningsresultater blir tatt i bruk. Bedriftene trenger assistanse med å ta i bruk ny teknologi uansett hvor den kommer fra, og formidling innebærer å gjøre bedriftene kjent med og i stand til å ta i bruk den teknologien de har behov for. Gjennom teknologiformidling må spesielt små og mellomstore bedrifter kunne nyttiggjøre seg dagens avanserte teknologi og kompetanse for ikke å bli akterutseilt.

Teknologiformidling har en høy komponent av opplæring av bedriftenes ansatte. Teknologiformidling til små og mellomstore bedrifter må være teknologinøytral, det vil si uten særinteresser, som for eksempel teknologileverandørene kan ha. Det er utvalgets oppfatning at det er viktig å bygge videre på eksisterende miljøer som har opparbeidet kompetanse rettet mot små og mellomstore bedrifter. «Ad hoc»-ordninger som har tendenser til stadig utvidelser bidrar til uoversiktelighet og tilfeldighet i veiledningssystemet.

Utvalget mener, i samsvar med Aakvaag-utvalget, at bevilgninger til teknologiformidling ikke står i rimelig forhold til den totale forskningsinnsatsen. Videre har opplæring av bedriftenes ansatte vist seg å være en avgjørende faktor for vellykket teknologiomstilling, og bør prioriteres høyt.

Det vises for øvrig til kapittel 11.3.2 for nærmere vurdering av denne innsatsen.

Som resultat av generelle forskningsprosesser vil det kunne framkomme resultater som kan utnyttes kommersielt. Kommersialisering av forskningsresultater utarbeidet i UoH- eller i instituttsektoren kan øke utbyttet av den offentlige forskningsinnsatsen, og vil kunne bidra til bedriftsetableringer. FORNY-programmet i regi av Norges forskningsråd og Statens nærings- og distriktsutviklingsfond, er et eksempel på at det gjøres en innsats for å stimulere forskningsbasert nyskaping. Det er utvalgets vurdering at virkemidler rettet mot å forsterke kommersiell utnyttelse av kunnskaps- og entreprenørressursene i forskningsmiljøene bør styrkes.

Universitetene som forskningsinstitusjoner har med få unntak ingen tradisjon for kommersiell utnyttelse av forskningsresultater. Kommersialisering av forskningsresultater krever gode systemer for patentering av resultater og eiendomsrettigheter. Lærere og vitenskapelige ansatte ved universiteter og høyskoler er i dag

ikke pålagt å overdra rettighetene til sine oppfinnelser til den institusjonen de arbeider ved. Dette oppgis ofte som en forklaring på hvorfor norske universiteter ikke har vært opptatt av å utnytte forskningsresultater generelt. Aakvaag-utvalget foreslo at rettsforholdene når det gjelder forskningsresultater må klargjøres, og at universitetene må få ansvar for kommersialisering av forskningsresultater. Dette utvalget er enig i at endringer som stimulerer til høyere grad av utnytting av forskningsresultatene til verdiskapende aktivitet, kan gi høyere utbytte for den offentlig innsatsen. Utvalget foreslår at forholdene rundt dette klargjøres.

11.3.2 Næringsrettet veiledning og rådgivning og teknologi- og kompetanseformidling

Bedriftsveiledningtjenestene brukes i næringspolitisk sammenheng (jf. St. prp. nr. 1 (1995-96) Nærings- og energidepartementet) som en samlebetegnelse på en rekke institusjoner som driver veiledning, rådgivning og kompetanseformidling. I denne samlebetegnelsen inngår vanligvis Teknologisk institutt (inklusive Norges industriattacheer), Veiledningsinstituttet i Nord-Norge, Statens veiledningskontor for oppfinnere (SVO), Bedriftenes rådgivningstjeneste, Norsk Designråd, Euro Info-kontorene og Samarbeidsrådet for bedriftsveiledning.

Disse institusjonene har som hovedmål å bistå etablerere og små og mellomstore bedrifter (SMB) med veiledning og rådgivning, og ulike konsulenttjenester og opplæringstiltak. Med veilednings- og rådgivningsvirksomhet menes her enkel informasjonsvirksomhet, som for eksempel hjelp til orientering i virkemiddelapparatet eller opplysninger om EØS-avtalen. Med konsulenttjenester og opplæringstiltak menes mer omfattende kompetansehevende tiltak som for eksempel virksomheten i regi av Teknologisk institutt. De enkelte institusjonene driver i ulik grad med de forskjellige aktivitetene, for eksempel er Teknologisk institutt en ren kompetanseformidlende institusjon (jf. senere omtale).

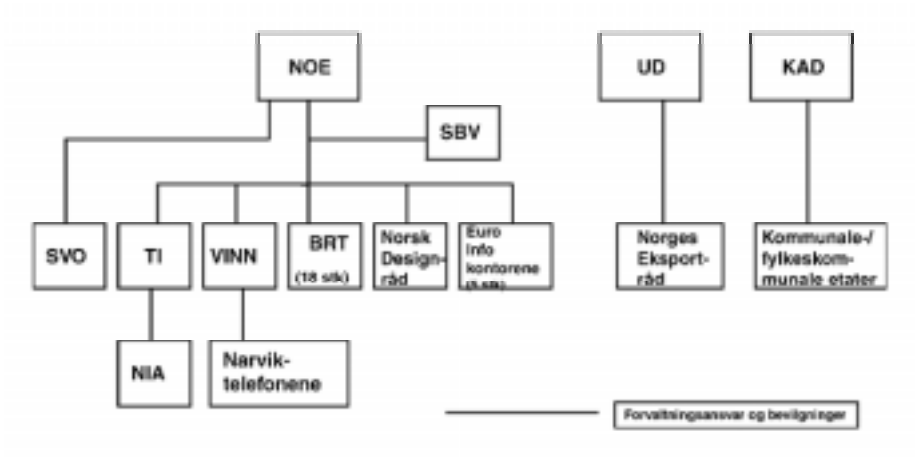
«Veiledningstjenestene» kan derfor synes som en noe snever betegnelse i forhold til de aktivitetene som de enkelte institusjonene driver, men utvalget har likevel i den etterfølgende omtalen valgt å benytte dette etablerte begrepet som en fellesbetegnelse.

Prinsippene for drift av veiledningsinstitusjonene er endret de senere årene, fra direkte tilskudd fra staten, til kjøp av statlige tjenester fra institusjonene til etablerere og SMB. Målet er at myndighetenes kjøp av tjenester fortrinnsvis skal skje på områder hvor private konsulentfirma ikke antar å finne det regningssvarende å engasjere seg på grunn av oppdragets størrelse, bedriftenes lokalisering eller bedriftenes økonomiske situasjon.

Institusjonene stilles overfor krav om egeninntjening. Egeninntjeningen i de fleste enhetene er i dag ca. 50-65 pst., og hentes i stor grad gjennom konsulentoppdrag i større bedrifter.

I tillegg til de nevnte institusjonene tilbys det spesialiserte konsulenttjenester gjennom Norges Eksportråd, kommunale- og fylkeskommunale næringsetater, og gjennom ressurs- og kompetansesentra knyttet til de videregående skolene. I tillegg har landbruks- og fiskerisektoren egne veiledningstjenester.

Norges Eksportråds virksomhet er nylig vurdert og omorganisert, og er derfor holdt utenfor i den følgende vurderingen. Ressurs- og kompetansesentrene behandles som en del av kompetansetilbudet i kapittel 10.2.



Figur 11.1 Nåværende organisering av bedriftsveiledningstjenestene

Teknologisk institutt (TI) er en privat stiftelse som har som formål å drive teknologi- og kompetanseoverføring til SMB innenfor produksjons- og servicevirksomhet. Dette skjer gjennom rådgivnings- og utviklingsoppdrag, målings- og sertifiseringstjenester, nasjonale teknologispredningsprogrammer, kurs og opplæring. TI har verksteder og laboratorier i Oslo, Stavanger og Kongsberg, hvor det tilbys opplæring, testing og sertifisering av bedriftenes utstyr og produkter. TI utvikler kompetanse- og teknologispredningsprogrammer som retter seg mot bedriftenes felles problemer, og er operatør av flere nasjonale programmer finansiert av SND, NFR, NOE og KUF (herunder EUs yrkesopplæringsprogram LEONARDO). Etterutdanning av bedriftenes ansatte anses som den viktigste metode for kompetanse- og teknologiformidling, slik at opplæringsprogrammer, kurs og bedriftsintern opplæring utgjør 2/3 av instituttets totale virksomhet. TI har i dag ingen veiledningsoppgaver etter at Oslo kommune i 1995 overtok ansvaret for veiledningstjenesten i Oslo. Internasjonal virksomhet omfatter både opplæringsvirksomhet og deltagelse i faglige standardiserings- og sertifiseringsfora på vegne av Norge.

Norges industriattacheer (NIA) er en integrert del av TI som arbeider på oppdrag av norske bedrifter i 5 geografisk viktige teknologiområder i utlandet. Formålet er å styrke norske bedrifters konkurranseevne, gjennom hjemhenting av teknologi på oppdrag fra den enkelte bedrift. Statlig bevilgning til TI i form av kjøp av tjenester er 77,5 mill. kr. i 1996, hvorav 18,5 mill. kr. går til NIA.

Veiledningsinstituttet i Nord-Norge (VINN) skal i likhet med TI prioritere formidling av kjent teknologi til småbedriftene gjennom behovsorientert videreformidling og kompetanseheving. VINNs aktiviteter er basert på konsulent- og rådgivningsvirksomhet, utviklings-, forsøks- og prøvevirksomhet samt informasjons- og opplæringsvirksomhet overfor etablerere og SMB. VINN har et spesielt ansvar for at bedriftene i Nord-Norge har tilgang på aktuell teknologi og kompetanse. VINN er en privat stiftelse lokalisert i Narvik. *Narviktelefonene* er lokalisert til VINN, og består av Etablerer-, Bedrifts- og Europatelefonen. Tjenesten har til hensikt å forenkle tilgangen på informasjon til næringslivet og publikum om offentlige virkemidler og rammevilkår for næringsutøvelse. Tjenesten gir svar på spørsmål om blant annet formelle krav ved etablering, selskapsformer, offentlige innkjøp, nasjonal og internasjonal finansiering, regelverket i EØS, kompetansemiljøer m.m. Statlig bevilgning til VINN i form av kjøp av tjenester er ca. 26 mill. kr. i 1996, hvorav ca. 5 mill. kr. går til drift av Narviktelefonene.

Bedriftenes rådgivningstjeneste (BRT) er en samlebetegnelse på de tilsammen 18 fylkeskommunale rådgivningsselskapene som er opprettet. BRT har som hovedformål å bidra til økt verdiskaping ved tilførsel og anvendelse av kompetanse til etablerere og SMB. Dette gjøres ved informasjonsvirksomhet og kompetanseformidling innenfor økonomiske og administrative fagområder som nyetablering og forretningsutvikling, strategisk planlegging, organisasjon og ledelse, finansiering og økonomistyring, produktutvikling, materialadministrasjon, og eksport- og markedsføringsbistand. Selskapene samarbeider og koordinerer sine tjenester i en viss grad med Norges Eksportråd. Det er imidlertid ingen samlet koordinering. Statlig bevilgning i form av kjøp av tjenester er ca. 57 mill. kr. i 1996.

Norsk Designråd har som hovedformål å fremme bruk av design i produktutvikling og markedskommunikasjon for å bedre konkurranseevne og lønnsomhet i norsk næringsliv. Designrådets aktiviteter er rettet mot informasjonsvirksomhet, designrådgivning, designerformidling, samt kurs, seminarer og konkurranser. Rådet disponerer en finansiell støtteordning, «Designer-Til-Leie»-ordningen. Norsk Designråd er en privat stiftelse, og er lokalisert i Oslo. Statlig bevilgning i form av kjøp av tjenester er 9 mill. kr. i 1996.

Euro Info-kontorene er informasjonskontorer som skal bistå næringslivet, spesielt SMB, med informasjon om det indre marked, EØS-avtalens lov- og regelverk samt EU og EØS generelt. Kontorene gjennomfører oppdrag for næringslivet og holder kurs og seminarer i egen regi eller i samarbeid med lokale partnere. Euro Info i Norge består av fem likestilte kontorer i Oslo, Kristiansand, Sogndal, Trondheim og Narvik. Statlig bevilgning i form av kjøp av tjenester er 4,7 mill. kr. i 1996.

Norges Eksportråd ble organisert som en stiftelse fra 1. januar 1996. Stiftelsen har et styre med åtte medlemmer. Fire av disse blir nominert av Utenriksdepartementet, tre av næringslivets organer og en av de ansatte i Eksportrådet. Til Norges Eksportråd er det knyttet et råd med 21 medlemmer fra myndighetene, næringslivet og andre institusjoner. Driftstilskuddet til Eksportrådet er i 1996 på 120 mill. kr. I tillegg disponerer Eksportrådet 65 mill. kr. til ulike programmer for å fremme norsk eksport.

Den offentlige eksportfremmende virksomheten i utlandet er samlet under ledelse av den norske ambassadør eller generalkonsul. Denne stasjonssjefen har et overordnet koordineringsansvar også for Eksportrådets, NORTRAs og TI/NIAs virksomhet innenfor sitt embetsdistrikt, og virksomheten samlokaliseres så langt som mulig. Det arbeides også med å inkludere Eksportutvalget for fisk i denne ordningen.

Samarbeidsrådet for bedriftsveiledning (SBV) er et internt kontakt- og samarbeidsorgan med representanter for eierne og brukerne av veiledningstjenestene, samt TI, VINN, BRT, Norsk Designråd, Norges Eksportråd og Euro Info. SBV skal arbeide for at den samlede veiledningstjenesten skal framstå som et samordnet og slagkraftig apparat for bedriftsfaglig rådgivning, slik at ressursene blir bedre utnyttet og kundene får et kvalitativt godt tilbud. Statlig bevilgning i 1996 er 2,2 mill. kr.

Statens veiledningskontor for oppfinnere (SVO) har som mål å stimulere og medvirke til næringsmessig nyskaping i Norge. Dette skjer gjennom veiledning og finansiell støtte til utvikling av tekniske ideer og oppfinnelser som kan resultere i forretningsmessig utnyttelse. SVO er lokalisert i Bærum. Statlig tilskudd i 1996 er 12,6 mill. kr.

Det skjer i tillegg en betydelig veiledning overfor næringslivet i regi av det *kommunale tiltaksapparatet* , de *fylkeskommunale næringsetatene* , og gjennom *kompetansesentra/ressurssentra* som er etablert i tilknytning til de videregående skolene, jf. kapittel 10.2. Det er registrert i alt 232 videregående skoler som på kom-

mersiell basis selger kurs og tjenester. Omsetning i 1994 var mellom 350 og 400 mill. kr.

Landbruks- og fiskerisektoren har egne veiledningsapparater. Landbrukssektorens veiledningsapparat består av landbruksforvaltningen i kommunene og landbruksavdelingene hos fylkesmennene. Fiskerisektorens veiledningsapparat består av fiskerisjefens kontor i kystfylkene og fiskerirettledere med distrikter som dekker kystkommunene.

Også *Statens nærings- og distriktsutviklingsfond* har programmer for opplæring i bedriftene. FRAM (Forstått, Realisert, Akseptert, Målbart) er et program for strategi- og ledelsesutvikling i bedrifter med 5-20 ansatte. Målet er å bidra til bedriftenes vekst gjennom utvikling av strategier og struktur. Det benyttes hovedsakelig lokale konsulenter i utføringen av programmet. Den økonomiske rammen for programmet i 1995 var 26 millioner kroner.

Utvalgets vurderinger og forslag

Dagens veiledningssystem bygger på at en både skal ha offentlig betalt informasjonsvirksomhet og konsulenttjenester, og konsulenttjenester som finansieres ved honorar betalt av brukerne. Den offentlige innsatsen er øremerket informasjonsvirksomhet og kjøp av konsulentoppdrag til SMB, fortrinnsvis bedrifter med under 20 ansatte. Disse bedriftene bidrar med noe egenfinansiering avhengig av størrelse. Oppdrag for bedrifter utenfor denne målgruppen fullfinansieres som hovedregel av brukerne.

Veiledningsinstitusjonene har gjennom de senere årene fått reduserte offentlige bevilgninger, og er pålagt stadig høyere inntjeningskrav. For å oppnå egeninntjeningskravet har institusjonene ekspandert i markedet for fullfinansierte konsulentoppdrag. Økte krav til egeninntjening har dermed ført til at veiledningsinstitusjonene har fått en profil som kan være svært lik private selskaper, og tilbudet fra private konsulentfirma og det offentlige veiledningssystemet er som følge av dette på en del områder blitt sammenfallende. Dette gir grobunn for mistanke fra private konsulentselskapers side om at de offentlige veiledningstjenestene har fordeler på de private markedene ved hjelp av statlige midler. Det er imidlertid ikke påvist slik kryssubsidiering.

Det offentliges rolle bør ikke være å konkurrere i det private konsulentmarkedet. Utvalget er av den oppfatning at konkurranse med private konsulentselskaper indikerer at den offentlige innsatsen har fått et for stort omfang, og at den offentlige veiledningstjenestenes virksomhet da bør begrenses.

Mens det på forsknings- og finansieringssiden er foretatt en sammenslåing av flere institusjoner til sentrale enheter, er det på veiledningssiden gått i retning av oppsplitting og flere nye organisasjoner og ordninger finansiert over statsbudsjettet. Det er en begrenset frivillig samordning av tilbudet via SBV. Utover dette er det ingen nasjonal samordning av de betydelige ressursene som satses sentralt, i fylkeskommunene og i primærkommunene på veiledning. Dette fører til liten grad av koordinering og tilfeller av overlappende virksomhet. Myndighetene har, som følge av selskapenes frie rolle, heller ingen styring med hvilken strategi selskapene velger for å nå målet om egeninntjening. Kombinert med kravene til egeninntjening har dette medført at de enkelte veiledningsinstitusjonene konkurrerer med hverandre.

Tilfeller av overlappende virksomhet, og drift av en rekke små enheter innenfor veiledning, er ineffektivt og gir dårlig utnyttelse av de offentlige ressursene. Systemet virker uoversiktlig og komplisert, og er dermed ressurskrevende for brukerne å orientere seg i. Etter utvalgets vurdering vil en sterkere integrering kunne øke effekten av de midlene som settes inn, forbedre brukervennligheten, og gi grunnlag for

bedre samordning. Utvalget mener at den offentlige innsatsen på dette området bør underlegges et helhetlig og samordnet perspektiv, og drives etter like prinsipper for å muliggjøre en mer målrettet og effektiv bruk av ressursene.

Det er et felles mål for Storting, Regjering, næringsliv og bransjeorganisasjoner å fokusere, støtte og utvikle kompetanse som et viktig konkurransefortrinn for norsk næringsliv. Spesielt i de små og mellomstore bedriftene, som mangler spesialiserte avdelinger innenfor kompetansekrevende områder, er behovene for kompetansestøtte store. For bedrifter er det dermed avgjørende å ha effektive tilbud hvor metodene for kompetanseoverføring er tilpasset bedriftenes driftssituasjon og krav.

Teknologi er ofte en avgjørende, men lite fokusert konkurransefaktor for mindre bedrifter. Moderne framtidsrettet teknologi og en oppdatert kompetanse hos de ansatte til å bruke denne teknologien, er viktig for bedriftenes utviklingsmuligheter uansett bedriftens størrelse, jf. *"Teknologiutfordringen"* i kap. 8.5. I en tid med økende behov for internasjonalisering og aktiv søken etter nye produksjonsmetoder, nye komponenter, materialer og nye teknologiske løsninger og internasjonale samarbeidspartnere, er det avgjørende at bedriftene har adgang til å nærme seg disse utfordringene gjennom et tilrettelagt tilbud.

Med kontorer plassert i 5 viktige teknologiområder (London, Stuttgart, Paris, Tokyo og San Fransisco) kan TI/NIA i dag utføre små og store, kortsiktige og langsiktige abonnementsoppdrag for bedriftene. Dette gir bedriftene muligheter til rask og effektiv uttesting av ideer og strategier, eller gradvis inntreden på den internasjonale arena. Det er viktig å videreføre og styrke denne internasjonale teknologitjenesten, ikke minst for å motvirke en del effekter av at Norge i dag står utenfor EU. En videreutvikling av samarbeidet med Norges Eksportråd, NORTRA og de norske utenriksstasjonene for å utnytte fordeler av å arbeide i samme geografiske områder er også viktig.

Utvalget mener det må være et mål å gjøre ordningen mer kjent blant alle deler av næringslivet. Det er ikke bare overfor industrien formidling av teknologi og samarbeidspartnere vil bli stadig viktigere. Dette gjelder også i høyeste grad tjenesteytende sektor. Utvalget mener ordningen må innrettes spesielt mot små og mellomstore bedrifter. Utvalget vil anbefale at ordningen skifter navn til Norges næringsattacheer for å signalisere at attacheene utfører oppdrag for bedrifter uavhengig av næring.

Kompetanseformidling og livslang læring av bedriftenes ansatte bør etter utvalgets vurdering være en høyt prioritert oppgave for det offentlige. Spesielt for SMB er dette viktig. Tilegning av ny teknologi og kompetanse kan best gjøres ved å lære opp bedriftens ansatte. De øremerkede midlene til dette formålet synes i dag ikke å være i samsvar med den betydning livslang læring tillegges både av Stortinget og av partene i arbeidslivet. Framtidens konkurranse avgjøres av nasjonens kompetanse, og kunnskaps- og teknologiutvikling skjer i dag meget raskt.

Livslang læring bør styrkes, spesielt på nye framtidsrettede områder slik som produktutvikling, produksjonsteknologi, kvalitet og miljøledelse. Også spesialtjenester som testing, standardisering, kalibrering og sertifisering som krever spesielle teknologi- og utstyrsintensive bransjerettede tilbud bør styrkes.

De midler som bevilges til teknologi- og kompetanseoverføring må stå i rimelig forhold til betydningen av dette satsingsområdet for bedriftenes konkurranseevne.

Utvalget mener at det er viktig å rendyrke de spesialiserte teknologi- og kompetansemiljøene. Det er utvalgets oppfatning at teknologi- og kompetanseformidling bør skilles fra den generelle veilednings- og rådgivningsvirksomheten, jf. figur 11.2.

Utvalget mener at det er hensiktsmessig å bygge videre på de etablerte miljøene for

1. veiledning og rådgivning, og
2. teknologi- og kompetanseformidling.

Et nasjonalt system bør bygges rundt to hovedorganisasjoner. En organisasjon kalles teknologi- og kompetanseformidlingsenheten, og er sammenslått av TI, deler av VINN og Norsk Designråd. En annen organisasjon utgjør et fylkesbasert informasjons- og veiledningssystem, og dannes med hovedtyngde i dagens BRT, deler av VINN samt SVO.

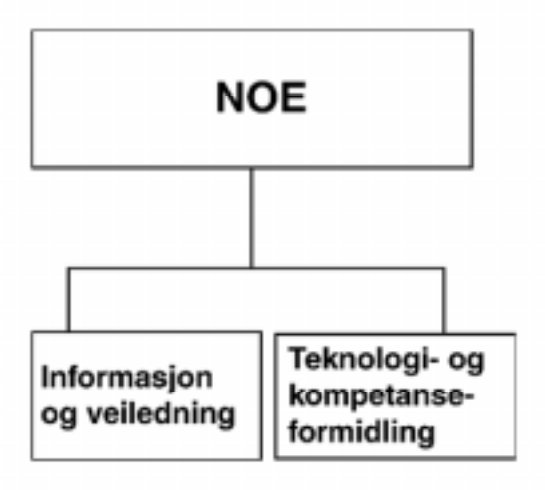
Enhetene bør styres etter noen felles prinsipper:

- Enhetene bør inneholde en kombinasjon av offentlig betalte og brukerbetalte tjenester.
- Begge enhetene bør være underlagt Nærings- og energidepartementet. Departementet bør benytte et mål- og resultatsstyringssystem som styringsverktøy for kjøp av tjenester.
- Bedriftsrettede tilskudds- og finansieringsordninger bør ikke blandes med rådgivning. Dette medfører at for eksempel «Designer-til-leie»-ordningen i Norsk Designråd, og oppfinnerstipendene og utviklingstilskuddene i SVO overføres til og forvaltes av SND, jf. diskusjon i *"Næringsrettet finansiering"* i avsnitt 11.3.3..
- På lokalt nivå søkes samlokalisering med andre næringsrettede tjenester som SNDs fylkeskontorer etc. slik at prinsippet om «one-stop-shopping» realiseres.

Informasjons- og veiledningssystemet organiseres med felles ledelse og styre, og skal bygge på dagens BRT, deler av VINN og SVO. Det bør være lokalisering i alle fylker. De fylkesvise enhetene skal dekke behovet for informasjon og veiledning mot mindre bedrifter med en kompetanse bestående av basis bedriftsutvikling supplert med spisskompetanse ut fra lokale forhold.

Teknologi- og kompetanseformidlingsenhetens hovedprofil bør være teknologirettede kompetansetjenester, men enheten bør også yte tjenester innenfor generell bedriftsutvikling. Enheten bør ha regionale tilknytningspunkter. De regionale sentrene skal baseres på supplerende kompetanse i forhold til informasjon og veiledningssystemet. En slik enhet må ha høy kompetanse på teknologiske implementeringsprosesser, og i denne sammenheng ha egen utviklingsaktivitet. I tillegg bør organisasjoner i nært samarbeid med FoU-institusjoner hurtig kunne konvertere ny viten til opplæring for næringslivet. På en slik bakgrunn kan det vurderes å integrere også andre organisasjoner som for eksempel SINTEF Virksomhetsutvikling, og deler av instituttenes virksomhetsutviklingsfunksjoner, inn i denne nye organisasjonen.

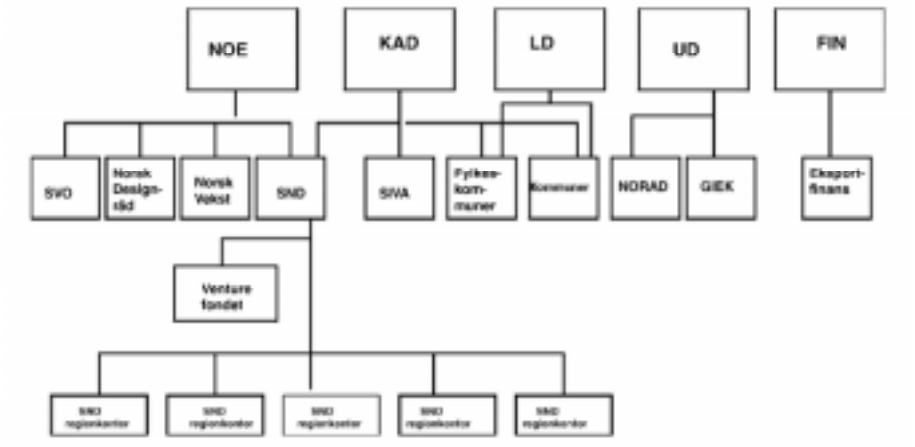
Det må sikres god *dialog og samarbeid* mellom aktørene i virkemiddelapparatet. Mekanismer for å stimulere til samarbeid mellom teknologi- og kompetanseformidlingsenheten og forskningssystemet må vies spesiell oppmerksomhet.



Figur 11.2 Forslag til ny organisering av veiledningstjenestene

11.3.3 Næringsrettet finansiering

Den offentlige næringsrettede finansieringen er omfattende, både når det gjelder omfanget av innsatsen, antall institusjoner og antall ordninger. Næringsrettet finansiering består av finansielle virkemidler rettet direkte mot etablerere og bedrifter, og omfatter grunnfinansieringslån, risikolån, garantier, egenkapital, tilskudd og stipend. Hoveddelen av midlene kanaliseres gjennom SND sentralt og regionalt, og gjennom fylkeskommunene og Fylkesmannen. Det er også opprettet et apparat for kanalisering av finansielle virkemidler rettet mot eksport. I tillegg disponeres finansielle virkemidler av en rekke mindre, enkeltstående institusjoner. Organiseringen av det finansielle virkemiddelapparatet er illustrert i figur 11.3.



Figur 11.3 Nåværende organisering av bedriftsrettede finansielle virkemidler

I det etterfølgende gis en beskrivelse av de viktigste institusjonene og de viktigste finansielle virkemidlene. Deretter presenteres utvalgets vurderinger og anbefalinger.

Det norske statsbanksystemet består av sju banker som har til hovedoppgave å yte kreditt til bestemte investeringsformål. Fire av bankene er næringsbanker. Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND) er den klart største av de fire, med over 50 pst. av utlånsmassen, og over 75 pst. av innvilgningsrammene. De tre andre er Statens Fiskarbank, Statens Landbruksbank og Statens lånekasse for aviser. Utvalget har valgt å se bort i fra Fiskarbanken og Landbruksbanken, fordi disse i hovedsak retter seg mot primærleddene, som utvalgets mandat unntar fra vurderingene. Utvalget har imidlertid vurdert Landbruksbankens Bygdeutviklingsmidler (BU-midler), fordi disse i stor grad er bedriftsrettede.

Utvalget vil også peke på Statsbankutvalgets [1] [126] tilrådning om å samordne Landbruksbanken og Fiskarbanken blant annet med SND. Utvalget viser til at Statsbankutvalgets forslag om å legge Lånekassen for aviser under SND har fått tilslutning i Stortinget. Utvalget viser videre til diskusjonen i kapittel 11.3.2 om de bedriftsrettede finansielle virkemidlene under veiledningsapparatet, og at disse foreslås flyttet til SND. Utvalget vil i den etterfølgende diskusjonen derfor utelate disse.

Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND) ble etablert 1. januar 1993 ved sammenslåing av Distriktenes Utbyggingsfond, Industrifondet og Småbedriftsfondet, og senere også Industribanken. SND er myndighetenes viktigste organ for næringsfinansering, og har som formål å fremme bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsom næringsutvikling både i distriktene og i landet for øvrig. Virkemidlene består av en landsdekkende grunnfinansieringsordning, to risikolåneordninger (en landsdekkende og en distriktsrettet), to garantiordninger (en landsdekkende og en distriktsrettet), to tilskuddsordninger (utviklingstilskudd og distriktstilskudd) og en egenkapitalordning. SND er administrativt underlagt Nærings- og energidepartementet.

Grunnfinansieringsordningen skal delfinansiere bedriftsøkonomisk lønnsomme prosjekter som bidrar til utbygging, modernisering og omstilling i norsk næringsliv. Lånene gis på forretningsmessige vilkår, og det skal stilles pant eller annen type sikkerhet for lånene.

Risikolåneordningene skal delfinansiere prosjekter som forventes å være bedriftsøkonomisk lønnsomme på grunn av den subsidierte renten, men som på grunn av høy risiko ikke vil bli realisert med tilgang bare til ordinære finansinstitusjoner. De konkrete formålene lånene skal dekke er først og fremst FoU /produktutvikling, nyetableringer, omstillingsprosjekter og betydelige utvidelser.

Garantiordningene gir garantier for lån til realinvesteringer og driftskapital.

Utviklingstilskuddet går til delfinansiering (inntil 50 pst.) av tiltak og prosjekter som kan bedre effektiviteten i norsk næringsliv. Tilskuddet går særlig til prosjekter og tiltak som bidrar til utvikling og nyetableringer, omstillinger, nettverksbygging og kompetanseutvikling. Utviklingstilskuddet omfatter en tilskuddsordning for SMB i sentrale strøk.

Distriktutviklingstilskuddet kan benyttes som investeringstilskudd, bedriftsutviklingstilskudd, og tilskudd til rentenedsettelse eller eventuelt rentefritak til bedrifter innenfor det distriktspolitiske virkeområdet. Tilskuddssatsen for distriktsutviklingstilskudd avhenger av bedriftsstørrelsen, og i hvilket distriktspolitisk virkeområde bedriften tilhører.

126.Bl.a. Jan Morten Dyrstad, (1991): «Nedsatt arbeidsgiveravgift som virkemiddel mot arbeidsledighet», Institutt for sosialøkonomi, Universitetet i Trondheim.

Egenkapitalordningen skal på forretningsmessig grunnlag benyttes til kjøp av aksjer og til ansvarlige lån, fortrinnsvis i SMB og i ventureselskaper. Egenkapitalordningen mottar ikke årlige bevilgninger.

De årlige rammene for ordningen beregnes til 15 pst. av «hovedstolen» [2] [127] ved årets begynnelse, og den renteavkastningen som oppnås i løpet av året. Investeringer som finansieres ved salg av tidligere ervervede aksjer kommer i tillegg til dette. SND er enten selv eller gjennom utpekte medlemmer representert i styret i de selskapene hvor fondet har investert.

Invest in Norway er en egen divisjon i SND, og har som formål å fremme utenlandske investeringer i Norge. Investeringene skal være av langsiktig karakter, og skal tilføre næringslivet kapital, teknologi, kompetanse og/eller markedskanaler.

SND-systemet består av SNDs hovedkontor i Oslo og 5 regionkontorer, og er i tillegg tilknyttet 15 fylkeskommuner. SNDs regionkontorer er lokalisert i Kristiansand, Bergen, Ålesund, Trondheim og Bodø, og er direkte underlagt hovedkontoret. Fylkeskommunenes virksomhet er knyttet til det distriktspolitiske virkeområdet.

Fylkene er i sin forvaltning av SND-midler underlagt fullmaktsgrenser, slik at større saker oversendes SND. I den enkelte fylkeskommune er næringsavdelingen, som forvalter SND-midlene, underlagt et politisk sammensatt styre. SND har innenfor de gjeldende fullmaktsgrenser ingen instruksjonsmulighet over disse styrene.

Venturefondet er et statlig fond for å investere i ventureselskaper. Midlene er investert og investeringene forvaltes av SND. Venturefondet fikk ved etableringen i 1989 bevilget 100 millioner kroner, og ble i 1992 tilført ytterligere 80 millioner kroner. Venturefondet har bidratt til å etablere flere regionale investeringsselskap. Aksjeporteføljen besto ved utgangen av 1995 totalt av 9 slike selskap, til en samlet kostpris på 151 millioner kroner. Resterende bevilgning er ikke benyttet. Salg av andeler i de ulike ventureselskapene kan ikke reinvesteres, men må føres direkte tilbake til staten.

Norsk Vekst AS har som hovedmål å gå inn med egenkapital i små og mellomstore forholdsvis nyetablerte bedrifter. Egenkapitaltilførselen skal i sin karakter være langsiktig, men siktemålet er å trekke seg ut når bedriften er veletablert og kan finansieres på annen måte. Staten eier 33,6 pst. av Norsk Vekst AS. Investeringsporteføljen besto av 16 bedrifter pr. 31.12.1995.

Fylkeskommunene mottar i tillegg til overføringene gjennom SND-systemet bevilgninger til næringsutviklingsformål over Kommunal- og arbeidsdepartementets budsjett. Noe av overføringene til fylkeskommunene er øremerket for bedriftsrettede tiltak, for eksempel etablererstipendordningen.

Bygdeutviklingsmidler (BU-midler) over Landbruksdepartementets budsjett brukes til å fremme lønnsom næringsutvikling på bygdene innen og i tilknytning til landbruket. BU-midlene anvendes blant annet til bedriftsutviklingstiltak, investeringstilskudd, etablererstipend og kompetanseheving. Bevilgningene til bygdeutvikling har vært økende de siste årene, og for 1996 er det budsjettert med omlag 510 millioner kroner til formålet. Det meste av midlene forvaltes på fylkesnivå, noe forvaltes gjennom Landbruksbanken, og en rekke kommuner får tildelt midler. I fylkene administreres BU-midlene av Fylkesmannen, og ikke av fylkeskommunen som administrerer SND-midlene.

127.SND kan ikke investere i bank- og forsikringsvirksomhet, shipping eller olje- og gassutvinning. Offentlig forvaltning og offentlig forretningsvirksomhet faller også utenfor.

Tabell 11.3: Direkte bedriftsrettede virkemidler i fylkeskommuner utover virkemidler gjennom SND, 1996 (1000 kroner)

Ordning	Fylkeskommuner/Fylkesmannen
Etablererstipend	122 700
BU-midler[1]	324 000

1) Basert på prosentvis fordeling i 1995, ca. tall.

Kilde: St. prp. nr. 1 Kommunal- og arbeidsdepartementet (1995-1996), St. prp. nr. 1 Landbruksdepartementet (1995-1996), Budsjett-innst. S III (1995-1996).

Svensk-Norsk Industrifond yter lån og royaltyavtaler til samarbeidsprosjekter mellom norske og svenske foretak der minst en bedrift fra hvert land må delta i et felles prosjekt. Fondets aktivitet er rettet mot bedrifter i slutten av produktutviklingsfasen og i markedsintroduksjonsfasen. Fondet har en grunnkapital på 250 millioner SEK (hvorav 50 mill. SEK er bevilget fra norske myndigheter), og en tilsagnsramme på 75 millioner SEK i 1996.

Selskapet for industrivekst (SIVA) er et statsforetak som mottar tilskudd fra Kommunal- og arbeidsdepartementet (17 millioner kroner i 1996). Selskapets oppgave er å være eier og forvalter av industribygg. Selskapet opptrer også som bedriftsutvikler overfor eksisterende og potensielle nye leietagere, og har bidratt til etablering av investerings- og utviklingsselskaper. Totalt har SIVA investert ca. 80 millioner kroner i ulike regionale investerings- og utviklingsselskaper. Gjennom denne virksomheten søker selskapet blant annet å bidra til tilgangen på risikovillig kapital for bedrifter som er potensielle leietagere i SIVAs eiendommer.

I det følgende beskrives en rekke finansieringsordninger knyttet til eksport og andre utenlandsaktiviteter.

Med virkning f.o.m. 1. januar 1994 ble *Garanti-Instituttet for Eksportkreditt (GIEK)* organisert som en forvaltningsbedrift. Hovedformålet for virksomheten er å fremme norsk eksport og investeringer i utlandet, ved å kunne tilby gode eksportkredittordninger. GIEK skal være statens sentrale institusjon for eksportkredittforsikring og eksportgarantier, og produkter som er knyttet til dette. Instituttet skal være et supplement til det private marked. GIEKs drift og regelverk skal evalueres i løpet av 1997.

GIEK kan gi garantier under følgende ordninger (tall for 1996 hvor ikke annet er nevnt):

- Statsgaranti ved eksport og investeringer (den alminnelige ordning) med ramme inntil 16 mrd. kr. i 1995, utvidet av Stortinget til 30 mrd. kr. i 1996.
- Garantiordningen for politisk risiko ved eksport til og investeringer i Polen, med ramme 150 mill. kr.
- Garantiordningen for eksport til og investeringer i det tidligere Sovjetunionen og de baltiske land med ramme 1 800 mill. kr.
- Garantiordningen for politisk risiko ved eksport til og investeringer i Polen, Tsjekkoslovakia og Ungarn (Øst-Europa-ordningen) med ramme 300 mill. kr.
- Garantiordningen for anbud og forundersøkelser med ramme 40 mill. kr.
- Garantiordningen for investeringer i og eksport til utviklingsland med ramme 600 mill. kr.

I tillegg administrerer GIEK oppfølgingen av avvikende ordninger.

Driften er delt i to deler. Forretningsdelen gir kreditt på ett års horisont på forretningsmessige vilkår. Samfunnsdelen har driftsansvar for øvrige garantier, ordninger utover ett år, særskilte stortingsvedtak og gammel portefølje.

Eksportfinans AS forvalter på vegne av staten en ordning med rentesubsidier og valutakurssikring ved finansiering av eksport av kapitalvarer. Hensikten med ordningen er å tilby norske eksportører av kapitalvarer et konkurransedyktig eksportkredittsystem. Ordningen omfatter finansiering av kontrakter om eksport av kapitalvarer innenfor den avgrensing som praktiseres for Garanti-Instituttet for Eksportkreditt.

Ordningen er regelverkstyrt uten beløpsmessige rammer for det samlede engasjement. Alle kontrakter som faller innenfor det fastsatte regelverket kan dermed få tilsagn om finansiering. Utgangspunktet for avtalen er den såkalte consensus-avtalen innenfor OECD, som regulerer konkurransen mellom OECD-landene med hensyn til rente- og avdragsvilkår ved offentlig støttede lån ved kapitalvareeksport.

Det ble i 1994 utbetalt nye lån knyttet til tidligere aksepterte tilsagn om lån under ordningen på 458 mill. kr. Av utbetalingene i 1994 gjaldt 291 mill. kr. blandede kreditter, se nedenfor. Samlet utestående utlånsmasse var ved utgangen av 1994 på omlag 2,9 mrd. kr.

Bistandsmidler kan blant annet gis i form av blandede kreditter og parallellfinansiering. *Blandede kreditter* vil si at bistandsmidler brukes kombinert med ordinære eksportkreditter og -lån, for å delfinansiere norske leveranser av varer og tjenester til utviklingsland. Det er dermed en forutsetning at eksporten oppnår eksportkredittgaranti fra GIEK, en bank eller NORAD. Blandede kreditter ble innført som en prøveordning i 1985, og gjort permanent etter en evaluering i 1989-90. Stortinget har bestemt at ordningen kun kan brukes i lavinntektsland og lavere middelinntekstland (etter OECDs definisjon).

Parallellfinansiering (bunden samfinansiering på gavevilkår) innebærer at Norge finansierer komponenter i større prosjekter sammen med de internasjonale utviklingsbankene, under forutsetning av at midlene benyttes til kjøp av varer og tjenester i Norge. Norge yter på denne måten en tilleggsfinansiering til bankenes bidrag, bundet til innkjøp i Norge. Ordningen ble startet på forsøksbasis i 1980, og ble gjort permanent etter en evaluering i 1989-90.

Utvalgets vurderinger og forslag

For at bedriftene skal kunne bidra til økt verdiskaping, omstilling og sysselsetting, må de ha vilkår som gjør det mulig å realisere sitt potensial. Dette gjelder blant annet tilgang på kapital. Små og mellomstore bedrifter har ofte problemer med å skaffe kapital på grunn av at långiver eller investor oppfatter risikoen som for høy. Dette kan skyldes at risikoen faktisk er høyere i SMB, fordi disse bedriftene har en ensidig drift og liten tåleevne for mislykkede investeringer. Det kan også skyldes at långiver eller investor har større problemer med å skaffe informasjon om det økonomiske grunnlaget i bedriften, og at overvåking er kostnadskrevende i forhold til investeringsstørrelsen. Disse forholdene kan begrunne en offentlig innsats for å styrke kapitaltilgangen til små og mellomstore bedrifter.

Det har ikke vært mulig, og heller ikke vært vurdert som hensiktsmessig, for utvalget å foreta en detaljert vurdering av alle de finansielle virkemidlene. Utvalget har i hovedsak foretatt noen prinsipielle vurderinger av innretning og organisering, og på bakgrunn av dette fremmet enkelte konkrete forslag.

Utvalget legger til grunn at det offentlige finansieringstilbudet skal utfylle det private fordi kapitalmarkedet ikke alltid fungerer godt nok til å sørge for at næringslivet får tilfredsstillende tilgang på kapital til lønnsomme prosjekter.

Virkemidler

Utvalget foretar først en kort prinsipiell drøfting av enkelte eksisterende ordninger. Deretter har utvalget lagt vekt på finansielle virkemidler som skal fremme nyskaping og internasjonalisering.

Statsbankutvalget [3] [128] vurderte SNDs grunnfinansieringsordning. Utvalget konkluderte med at rammene for grunnfinansieringslån kunne være mye mindre enn de var på det tidspunkt, og at ordningen bare burde virke der konkurransen på det aktuelle markedet var svak. Rammene for grunnfinansieringsordningen fastlegges hvert enkelt år av myndighetene gjennom Nasjonalbudsjettet. Etter at Statsbankutvalget la fram sin innstilling, er rammen for årlig utlånsvekst redusert fra 765 mill. kr. i 1995 til 265 mill. kr. i 1996 (1 200 mill. kr. i 1993).

Hovedmålet med SNDs grunnfinansieringsordning er å bidra til at spesielt de minste bedriftene har et tilfredsstillende tilbud om finansiering. SND tilbyr grunnfinansieringslån på tilnærmet like vilkår til alle typer bedrifter, i alle bransjer og i alle deler av landet. Grunnfinansieringsordningen er ikke subsidiert. Rentemarginen skal dekke alle kostnader ved ordningen, inklusive tap på utlån, og gi en tilfredsstillende avkastning til eieren.

Utvalgets flertall I.B. Andersen, Berg Schilbred, Brækken, Holen, Lødrup, Nergaard og Nicolaisen kan ikke se at utvalget har fått forelagt materiale som tyder på at det private kapitalmarkedet i Norge fungerer spesielt dårlig, eller at vilkårene for kreditt i Norge systematisk er dårligere enn i andre land. Det er tvert om grunn til å tro at dagens kreditt- og kapitalmarkeder, blant annet på grunn av skattereformen, i dag fungerer relativt effektivt, jf. en nærmere drøfting av dette i *"En framtidsrettet, helhetlig næringspolitikk"* i kapittel 9.1. *Disse medlemmene* vil videre peke på at mangel på kreditt eller for høye avkastningskrav i finansinstitusjonene skulle ført til høy kapitalavkastning på de prosjekter som ble realisert, men til lavt investeringsnivå. Kapitalavkastningene i norsk næringsliv er imidlertid relativt lavt sammenlignet med andre europeiske land, og investeringene i norsk næringsliv har gjennomgående vært høye.

Dette tyder ikke på at norsk næringslivs kapitaltilgang er for dårlig, men heller at lønnsomheten i prosjektene gjennomgående er lavere enn i andre land. *Disse medlemmene* vil videre vise til erfaringer fra bankkrisen i begynnelsen av 90-årene. En kan ut fra disse erfaringene ikke slutte at norske finansinstitusjoner tar for lite risiko.

Det omfattende nett av bankfilialer og mindre banker i Norge bidrar trolig til at finansinstitusjonene har god tilgang på kunnskaper om det lokale næringslivet, og grunnlag for å vurdere enkeltprosjekters lønnsomhet og risiko. Det er ikke åpenbart at en offentlig institusjon med langt færre og mer sentraliserte enheter vil kunne foreta bedre vurderinger. Selv om en bank ikke alltid kan foreta den riktige vurderingen av alle enkelttilfeller, er det dermed ikke opplagt at en offentlig institusjon er i stand til å foreta bedre vurderinger.

Disse medlemmene vil videre vise til Statsbankutvalgets utredning, hvor argumenter i favør av en offentlig grunnfinansieringsordning drøftes. Statsbankutvalget utelukker ikke at konkurransen i markedet for grunnfinansiering kan være svak i enkelte geografiske områder eller i enkelte perioder, og trekker spesielt fram mindre bedrifter i distriktene. Utvalget mener likevel at slik markedssvikt ikke kan være noe stort problem.

Disse medlemmene vil videre vise til «Utredning om bedriftenes finansieringsmuligheter» som ble avgitt til Finansdepartementet 23.11.92, som dokumenterer at

128.NOU 1995: 11: «Statsbankene under endrede rammevilkår».

manglende tilgang på kapital og kreditt til næringslivet primært er en konsekvens av manglende lønnsomhet.

Selv om det har skjedd en oppbygging av egenkapitalen i næringslivet de senere årene, er norsk næringsliv fortsatt kjennetegnet ved lav egenkapitalandel og tilsvarende stort innslag av kreditt til næringsvirksomhet (fremmedkapital). I den grad norsk næringsliv har problemer med kapitaltilgangen, må det derfor etter *disse medlemmene* syn være mer naturlig å fokusere på tilgangen på egenkapital og ulike tilskuddsordninger.

For bedrifter og virksomheter som vurderes som attraktive for egenkapital og eventuelle tilskuddsmidler er det naturlig å anta at dette vil skje i tilstrekkelig omfang til at det blir mulig å oppnå den grunnleggende fremmedfinansiering i det private marked. *Disse medlemmene* foreslår derfor at avvikling av SNDs grunnfinansieringsordning vurderes. Etter *disse medlemmenes* syn ville dette også kunne bidra til å gjøre SNDs samlede virksomhet mer oversiktlig.

Utvalgets mindretall T. Andersen, Henriksen, Kristensen og Sørensen legger til grunn at konkurransen i markedet for grunnfinansiering i enkelte geografiske områder, eller for enkelte næringer eller bedrifter, periodevis kan være svak. I situasjoner med svak konkurranse eller manglende tilbud i kapitalmarkedet fungerer SND som et viktig korrektiv til andre tilbydere, og bidrar til å motvirke svikt eller sterke svingninger i finansmarkedet. I den grad ordningen med grunnfinansiering dekker et mangelfullt privat tilbud, er det derfor *disse medlemmenes* vurdering at den er en viktig del av SNDs samlede tilbud til næringslivet. Kravet til høy kompetanse for forvaltning av grunnfinansieringsordningen, og betydningen av denne kompetansen for forvaltningen av de andre låneordningene, gjør at denne ordningen bør ha en viss kontinuitet. Dette er også en forutsetning for å ha en godt fungerende ordning dersom en igjen skulle få problemer i kapitalmarkedet. *Disse medlemmene* vil imidlertid påpeke at det ordinære kredittmarkedet synes å fungere langt bedre nå enn for noen år siden, og at dette er en utvikling som kan fortsette. *Disse medlemmene* er av den oppfatning at opprettholdelse av grunnfinansieringsordningen til enhver tid må vurderes i forhold til den gjeldende situasjonen i kapitalmarkedet, på linje med de øvrige offentlige finansielle virkemidlene.

Innovasjonsutvalget hevdet at mangel på finansiering er et hinder for innovasjon og nyskaping. Det eksisterer en rekke offentlige finansieringsordninger, både tilskudd, lånekapital og egenkapital, rettet mot nyskaping. Eksempler er SNDs tilskuddsordninger, herunder OFU- og IFU-ordningene (jf. *"Næringsrettet forskning"* i kap. 11.3.1), SNDs risikolåneordning, Etablererstipendordningen, Oppfinnerstipendordningen, og investeringsselskap som Venturefondet og Norsk Vekst AS. Utvalget drøfter organiseringen av disse ordningene senere i dette delkapitlet.

Det hevdes at Norsk Vekst AS, og også de regionale fondene som er etablert med aksjekapital fra Venturefondet, har beveget seg fra å være ventureselskap til å være ordinære investeringsselskap. Statens engasjement i Norsk Vekst har vært legitimert gjennom Norsk Veksts eierskap i Norsk Nyetablering AS (NYAS). Norsk Vekst har imidlertid solgt sine aksjer i NYAS (januar 1996). De selskapene som er etablert med midler fra Venturefondet går kun inn i eksisterende bedrifter. Utvalget mener det er grunn til å stille spørsmål ved om det er statens rolle å være investor i ordinære investeringsselskap. Utvalget mener det må vurderes hvorvidt det fortsatt er ønskelig å beholde disse porteføljene.

Spare- og egenkapitalutvalget [4 129] vurderte tilgangen på kapital til små og mellomstore bedrifter og nyetableringer. Utvalget hevdet at en styrking av den næringspolitiske innsatsen på dette området ikke synes så mye å være å øke tilgangen på kapital som å bidra til å heve såvel det tekniske som det organisatoriske og markedsmessige kunnskapsnivået i bedriftene.

Dette utvalget mener at dette kan gjøres ved at tilskuddsmidler nyttes til kompetanseutvikling i bedriftene, og/eller ved at midler tilføres sammen med aktivt engasjement og kompetanse i nyetableringer og utvikling av disse, i form av såkalt kompetent kapital.

Det synes etter utvalgets mening å være behov for at kapital kanaliseres til prosjekter i en tidlig fase, og at det offentlige opptrer som risikoavlaster i dette markedet. Kommersiell kompetanse og bransje- og produktspesifikk kompetanse tilpasset det aktuelle investeringsprosjektet er imidlertid etter utvalgets vurdering det avgjørende elementet for å lykkes i slike investeringer. Det er liten grunn til å tro at offentlige institusjoner alene bør, eller vil kunne, opparbeide slik kompetanse. Det er derfor utvalgets oppfatning at offentlig innsats på dette området bør betinge et tilsvarende privat økonomisk engasjement, kombinert med privat kommersiell kompetanse. Privat innsats er også viktig for å sikre eiere til videre drift når den offentlige investoren trekker seg ut av prosjektene.

Utvalgets flertall I.B. Andersen, Berg Schilbred, Henriksen, Nergaard. Nicolaisen og Sørensen mener at en såkornkapitalordning må organiseres med et sentralt koordinerende ledd (nettverkssenter) med forgreininger til forskningsparkene og høyskolemiljøene i Tromsø, Trondheim, Oslo/Akershus og Bergen/Stavanger. På kompetansesiden vil disse miljøene (satellittene) ha det overordnede ansvaret for å hente og bearbeide forskningsbaserte ideer slik at de på sikt kan realiseres kommersielt. Det sentrale leddet tillegges det overordnede styrings- og koordineringsansvaret. Dette innebærer blant annet et ansvar for å plassere ideer i de mest egnede miljøene for videreforedling. Modellen bør bygge på privat og offentlig samfinansiering av styringsleddet, slik at man kan dra nytte av private investorers kompetanse på prosjektvurdering, nettverk, seleksjon og kommersialisering av ideer. Det forutsettes et blandet eierforhold og balansert styrkeforhold mellom private og offentlige aktører. Det er viktig at det offentlige går inn på en slik måte at det tar del i læringsprosessen med såkornkapital, og at det offentlige får en avkastning på investeringen som står i rimelig forhold til risiko dersom investeringen er vellykket, for eksempel gjennom royalty-avtaler. Ordningen som helhet må imidlertid ikke underlegges stringente, årlige avkastningskrav, men underlegges langsiktige vurderinger.

I USA er private investorers rolle innen prosjektutvikling langt mer utviklet enn i Norge, blant annet fordi skattesystemet gir bedre insentiver. Siden skattesystemet ikke er aktuelt som insentivsystem i norsk sammenheng, vil det være viktig å utvikle det selektive virkemiddelapparatet til å mobilisere private investorer inn i utviklingsrollen. SIVA er en av de få offentlige aktørene i Norge som har erfaring på dette felt, og *disse medlemmer* foreslår SIVA som «det sentrale leddet» som skal forestå organiseringen av ordningen.

Disse medlemmene foreslår at 175 millioner kroner fra SNDs distriktstilskudd og 75 millioner kroner fra SNDs landsdekkende tilskudd overføres til denne såkornkapitalordningen, som det offentliges andel.

Utvalgets mindretall T. Andersen, Brækken, Holen, Kristensen og Lødrup har registrert at det fra flere hold er pekt på et behov for tilførsel av såkalt «såkornkapi-

129.Det ble bevilget 2 mrd. kr. til egenkapitalordningen i forbindelse med opprettelsen av SMB. Mellom 700-800 mill. av dette er i dag disponert. Hovedstolen utgjør det til enhver tid gjeldende beløp.

tal» til næringsvirksomhet. *Disse medlemmene* viser også til at Stortinget i forbindelse med behandlingen av omprioriteringer og tilleggsbevilgninger på statsbudsjettet for 1996, ba om at dette ble nærmere vurdert og at det ble lagt fram forslag til ordninger som sikrer en bedre langsiktig risikofinansiering av nyutviklingsprosjekter (såkornkapital).

Disse medlemmene er enig i at slike forslag fremmes og iverksettes snarest mulig. I den forbindelse er det viktig at begrepet «såkornkapital» blir nærmere avklart. Ved innføring av særskilte ordninger for såkornkapital, er det nødvendig å definere begrepet mer presist enn hva tilfellet er i dag, og å etablere klare kriterier for såkornkapital, slik at ordningen ikke benyttes i prosjekter som ikke er reelle såkornprosjekter.

Etter *disse medlemmenes* oppfatning skal såkornkapital finansiere prosjekter i deres tidligste fase av markedsmodning. Slike prosjekter kan gjelde utnyttelse av forskningsresultater, men det kan også dreie seg om andre former for innovasjon og nyskaping. I prinsippet kan denne finansieringen skje med alle former for kapital, for eksempel lån, egenkapital og tilskudd. Et fellestrekk for slike prosjekter, spesielt i en så vidt tidlig fase, er at sannsynligheten for at det ikke oppnås positive økonomiske resultater er relativt høy. Risikoen i den enkelte investeringen blir dermed meget stor. Det enkelte prosjekt har i denne fasen også liten mulighet til å belastes med en høy risikopremie på kapitalen, eller til å betjene den på samme måte som normal aksjekapital (evt. venturekapital) eller lån. Dette er en av årsakene til at aksjekapital og aksjemarkedet i utgangspunktet og eventuelt alene er lite egnet til å dekke behovet for såkornkapital. Et tilleggsmoment er at dersom såkornkapital i denne fasen tilføres som aksjekapital, vil det - særlig i mindre gründerselskaper - lett innebære demotiverende eierdominans eller eierkomplikasjoner. På den annen side vil enkelte av de prosjekter som lykkes kunne gi god avkastning.

Etter *disse medlemmenes* vurdering er det ikke realistisk å tro at spesialiserte såkornselskaper kan klare seg på selvstendig forretningsmessig grunnlag med dertilhørende konkurransedyktig kapitalavkastning (jf. at selv ventureselskaper har hatt store problemer med det). Etter *disse medlemmenes* vurdering er økt tilførsel av såkornkapital derfor avhengig av at det offentlige investerer i kapital eller annen form for risikoavlastning.

Deler av offentlig tilskudd til næringsutviklingen blir kanalisert gjennom SND, og en del av disse såkalte tilskuddene - omlag 200 millioner kroner pr. år - kan karakteriseres som såkornkapital.

Disse medlemmene finner det lite hensiktsmessig å spre den offentlige innsatsen innenfor dette området på flere mindre ordninger og institusjoner. Etter disse medlemmenes vurdering er det viktig at den offentlige innsatsen samordnes gjennom SND. *Disse medlemmene* tilrår at SNDs nyskapingsdivisjon tilføres 250 millioner kroner pr. år i såkornkapital, i tillegg til at 200 millioner kroner av tilskuddsmidlene i nyskapingsdivisjonen omdisponeres til samme formål. Det er viktig at SND også sørger for at det tilføres kompetanse i prosjektene. Kompetansen styrkes både ved å bruke eksterne, erfarne ressurspersoner, og ved å bygge opp egen kompetanse å dette området. *Disse medlemmene* vil ikke anvise hvordan den økte tilførselen skal finansieres.

Disse medlemmene mener at det ikke vil være hensiktsmessig å innføre årlige avkastningskrav for en slik ordning, som skal gå inn i risikoprosjekter med lang tidshorisont. Avkastning kan eventuelt tas ut ved konvertering til aksjekapital eller ansvarlig lån, ved royalty-avtaler eller på annen måte. Det vil blant annet styrke mulighetene for at kapitalen i ordningen senere kan reinvesteres i nye prosjekter. Det vil ellers være en klar fare for at ordningen ikke diskriminerer godt nok mellom gode og dårlige prosjekter, og således ikke får den ønskede virkningen. *Disse med-*

lemmene mener også at tilførsel av slik såkornkapital bør skje sammen og samtidig med at prosjektet sikres privat kapital og kompetanse.

Disse medlemmene tilrår videre at SND i større grad samler og synliggjør sin såkornvirksomhet. Dette vil gi en bedre samlet oversikt og dermed gjøre det lettere å koordinere, optimalisere og vurdere resultater av virksomhetene. *Disse medlemmene* mener dessuten at også denne virksomheten bør kunne desentraliseres, blant annet gjennom den videre utbyggingen av SNDs apparat.

Utvalgets medlemmer I.B. Andersen, Brækken, Holen, Lødrup og Nergaard mener at bedre tilgang på egenkapital og kompetente eiere er vesentlig for utviklingen i små og mellomstore bedrifter, og for bedrifter i nyskapingsfasen. *Disse medlemmene* mener derfor at egenkapitalsiden fremover må vektlegges blant næringspolitiske virkemidler. Etter *disse medlemmenes* mening er dette et område hvor også private aktører i stor grad kan bidra, og *disse medlemmene* ber derfor om at SNDs egenkapitaldivisjon aktivt bidrar til dette ved å samarbeide med andre aktører i markedet som på lignende måte arbeider med egenkapitaltilførsel og omstilling av små og store bedrifter.

Det er utvalgets oppfatning at det også er behov for offentlige virkemidler for å fremme eksport fra norsk næringsliv. Utvalget mener at omfanget av eksportrettede virkemidler er stort nok, men at det innenfor den totale rammen av eksportrettede næringsrettede finansielle virkemidler bør finnes plass til å etablere en særskilt innsats rettet mot Øst-Europa og Barentsregionen. Det foreslås at det etableres et statlig investeringsfond for Øst-Europa, som kan delta med egenkapital ved private investeringer i området.

Prosjektene bør involvere tre parter: Investeringsfondet, norske bedrifter og østeuropeiske interessenter. Investeringsfondet bør opptre etter forretningsmessige kriterier. Dette innebærer at de prosjekter som det investeres i under denne ordningen, skal vurderes som bedriftsøkonomisk lønnsomme.

Utgangspunktet bør være at de prosjektene fondet går inn i skal kunne stå på egne ben etter en begrenset tidsperiode. Fondet bør være i størrelsesorden 300 millioner kroner, hvorav 100 millioner kroner investeres pr. år i 3 år. Utvalget har merket seg at Regjeringen i St. prp. nr 62 (1995-96) «Om A/S Syd-Varanger og omstillingen i Syd-Varanger» har foreslått opprettet et statlig investeringsfond for Nord-Vest-Russland. Dette fondet bør kunne utvides i omfang og virkeområde slik at det blir ett fond for Øst-Europa og Barents-regionen. Fondet bør ligge under SND og forvaltes etter samme avkastningsmodell som den eksisterende egenkapitalordningen.

Organisering

Organisering av dagens finansielle næringsrettede virkemidler er vist i figur 11.3.

Det har fremkommet kritikk av dagens virkemiddelorganisering fra mange hold, spesielt fra brukerne. Svakhetene ved dagens system kan i hovedsak føres tilbake til det faktum at det regionale apparatet er todelt, og at de ulike delene delvis overlapper hverandre. Fylkeskommunenes rolle innenfor DU-systemet ble ikke endret da SND ble opprettet. De tidligere regionkontorene til Industribanken fortsatte som regionkontorer for SND (antallet er økt fra tre til fem etter Stortingets ønske). Dette betyr at en i dag har to ulike organer på regionalt nivå for forvaltning av bedriftsrettede virkemidler - SNDs regionkontorer og fylkeskommunene.

Utvalgets flertall, alle unntatt medlemmene Berg Schilbred, Henriksen og Sørensen, viser til at dagens apparat fremstår for brukerne som uoversiktlig og lite forutsigbart. Det er i tillegg store regionale variasjoner med hensyn til brukernes

nærhet til apparatet. *Utvalgets flertall* mener at systemet er for ressurskrevende for brukerne å orientere seg i.

Etter *utvalgets flertalls* vurdering bør det innføres et klart skille mellom hva som skal være fylkeskommunenes ansvar, og hva som skal være SNDs. For SND medfører uklare ansvars- og styringslinjer i forhold til fylkeskommunene at det blir vanskelig for SND å påse at den samlede virkemiddelbruken er i overensstemmelse med den nasjonale nærings- og regionalpolitikken.

Etter *utvalgets flertalls* vurdering vil det videre gjennom fylkeskommunenes rolle i forvaltningen av virkemidler, ligge en fare for at det oppstår uheldig subsidiekonkurranse mellom fylkeskommuner for å tiltrekke seg bedrifter eller prosjekter.

Fylkeskommunens rolle bør prinsipielt være å ha ansvar på strategisk nivå i forhold til regional næringsutvikling. Dette innebærer at fylkeskommunene har det operative ansvaret for de regionalpolitiske virkemidlene som rettes mot generell tilrettelegging for næringsutvikling, for eksempel gjennom investeringer i infrastruktur.

Etter *utvalgets flertalls* vurdering bør fylkeskommunene imidlertid ikke være operativt ansvarlig for de direkte bedriftsrettede virkemidlene. Denne oppgaven bør ivaretas av SND, i henhold til de generelle kriterier som er lagt til grunn for tildeling av midler fra SND, og baseres på de strategiske vurderingene som gjøres på fylkeskommunalt nivå.

Utvalgets flertall foreslår at de bedriftsrettede finansielle virkemidlene som forvaltes av fylkeskommunene overføres til SND. Dette innebærer for det første at virkemidler som forvaltes av fylkeskommunene som en del av SND-systemet, overføres til og forvaltes av SND. Det innebærer for det andre at etablererstipendordningen som forvaltes av fylkeskommunene overføres til SND.

Utvalgets flertall mener også at de bedriftsrettede BU-midlene som administreres av Fylkesmannen bør overføres til og forvaltes av SND. Fordi BU-midlene har vært rettet mot landbruket særskilt, har forvaltningen av disse midlene hittil skjedd uavhengig av forvaltningen av andre finansieringsordninger for næringsvirksomhet. Det er klare berøringsflater mellom BU-midlene og SNDs finansieringsordninger, spesielt når det gjelder lån og tilskudd til tilleggsnæringer til landbruket.

Utvalgets flertall mener det er et klart behov for sterkere samordning av slike virkemidler for å sikre størst mulig likebehandling av næringsvirksomhet i distriktene, slik at ressursene brukes der hvor de kaster mest av seg.

Etter *utvalgets flertalls* vurdering gir en slik samordning muligheter for mer helhetlig og næringsnøytral vurdering av de finansielle bedriftsrettede virkemidlene gjennom felles styrings-, kontroll- og rapporteringssystemer, og en mulighet for en mer effektiv og samordnet bruk av ressursene.

Utvalgets flertall anser det som viktig å opprettholde nærheten til brukerne av systemet. *Disse medlemmenes* forslag om samordning av de bedriftsrettede finansielle virkemidlene under SND tilsier at SND bør etablere et regionalt nettverk. Utvalget foreslår at dette gjøres ved at det opprettes et SND-kontor i hvert fylke, etter den såkalte Nord-Trøndelagmodellen. Nord-Trøndelagmodellen innebærer at fylkeskommunene får innflytelse gjennom et lokalt styre som uttaler seg om større og prinsipielt viktige saker. En slik samordning og organisering vil gjøre systemet enklere og mer oversiktlig for brukerne. Se for øvrig omtale i Stortingsmelding nr. 2 (1995-96) «Revidert nasjonalbudsjett 1996».

Utvalgets medlemmer Berg Schilbred og Henriksen er enig i at todeling på regionalt nivå mellom SND og fylkeskommunene og kommunene virker uoversiktlig og gir uklar rollefordeling. Samtidig er det slik at fylkeskommunene og kommunene er pålagt å spille en aktiv rolle i næringsutvikling, både gjennom planlegging og

økonomiske virkemidler. *Disse medlemmene* ser det derfor som verdifullt at regionale og lokale politikkorganer har et aktivt forhold til næringsutvikling. Det er derfor naturlig at både fylkeskommunene og kommunene har økonomiske virkemidler til disposisjon for slike formål.

Disse medlemmene vil derfor foreslå at den enkelte fylkeskommune selv kan velge mellom den såkalte Nord-Trøndelagmodellen og dagens ordning. *Disse medlemmene* vil videre understreke at både fylkeskommunene og kommunene bør ha næringsfond som kan brukes i en aktiv næringsutvikling.

Disse medlemmene viser til at BU-midlene er særlig ment å fremme lønnsom næringsutvikling på bygdene innenfor og i tilknytning til landbruket. *Disse medlemmene* mener likevel at BU-midlene har en profil som gjør at de bør vurderes også i en mer generell næringssammenheng når det gjelder utviklingen i bygde-Norge. *Disse medlemmene* vil derfor foreslå at BU-midlene kanaliseres gjennom fylkeskommunene og dermed inngår som en del av den generelle næringsutviklingen i bygde-Norge.

Utvalgets medlem Sørensen slutter seg til forslaget fra medlemmene Berg Schilbred og Henriksen om at BU-midlene kanaliseres til fylkeskommunene. *Dette medlemmet* mener at fylkeskommunene og kommunene fortsatt skal spille en aktiv rolle i planlegging av og tilrettelegging for næringsvirksomhet, og at staten bør bidra i finansieringen av denne virksomheten. *Dette medlemmets* forslag til omfordeling av BU-midlene må ses i en slik sammenheng. Når det gjelder den foreslåtte regionale organiseringen av SND i fylkeskontorer, vil *dette medlemmet* påpeke betydningen av at virksomhet som kan desentraliseres, blir desentralisert. Et regionskontor bør for eksempel, der forholdene ligger til rette for det, kunne ha hovedansvar innenfor SND for enkelte arbeidsområder og programmer.

SND disponerer tilskuddsmidler, kredittvirkemidler og egenkapitalvirkemidler. De enkelte ordningene bidrar, i tillegg til å være et viktig produkt for bedriftene, positivt til SNDs samlede kompetanse og mulighet for å vurdere helheten i markedene. Det synes som om SNDs virkemiddelportefølje i dag fungerer tilfredsstillende [5] [130]. Utvalget ser det som viktig at SND forblir et sentralt næringspolitisk instrument.

Utvalget vil imidlertid peke på at det kan knytte seg en problemstilling til at SND gjennom Egenkapitaldivisjonen kan sitte som eier i en rekke bedrifter som også er målgruppe for tilskuddsmidlene og kredittvirkemidlene. At SND kan ha ulike interesser i en og samme bedrift, kan bidra til rollekonflikter, og i enkelte tilfeller føre til uheldig sammenblanding av engasjement i bedriftene.

Utvalget ser det som viktig at SND til enhver tid foretar nøytrale vurderinger av prosjekter og bedrifter i henhold til hver av sine ulike roller.

For å redusere risikoen for at sammenblanding kan oppstå, er det av stor viktighet at SND er organisert slik at det er synlig og kontrollerbart at roller og informasjonsstrømmer er adskilte. Et eget tilsynsorgan (for eksempel Kredittilsynet) bør følge opp at dette skjer i praksis.

130.NOU 1995: 11: «Statsbankene under endrede rammevilkår».

KAPITTEL 12

Økonomiske og administrative konsekvenser

Utvalget har lagt en bred næringspolitisk strategi til grunn for sitt arbeid. Utvalget har drøftet en rekke politikkområder som etter utvalgets oppfatning er av særlig betydning for næringslivets rammevilkår. Hovedvekten har imidlertid vært lagt på de direkte næringsrettede virkemidlene.

Utvalget gir i sine drøftinger dels anbefalinger med hensyn til hovedinnretning og prinsipper innenfor de ulike politikkområder. Utvalget peker blant annet flere steder på at i utformingen og gjennomføringen av politikken bør hensynet til verdiskapingen i næringslivet i større grad ivaretas enn hva som synes å være tilfelle i dag. Dette diskuteres på et generelt grunnlag i *"En framtidsrettet, helhetlig næringspolitikk"* i kapittel 9.7, både når det gjelder samhandling internt i offentlig sektor og mellom offentlig og privat sektor. For øvrig vises det til drøftinger og anbefalinger i kapitlene 9, 10 og 11. Utvalget har ikke tatt stilling til økonomiske eller administrative konsekvenser av prinsipielle anbefalinger.

Utvalget gir også mer detaljerte forslag på områdene næringsrettede finansielle virkemidler, kompetanse, forskning, regelbaserte rammevilkår og eksterne utredninger. Økonomiske og administrative konsekvenser av disse forslagene blir drøftet i resten av dette kapitlet.

Kapitaltilgang og næringsrettede finansielle virkemidler

Utvalget foreslår at man vurderer endringer i regelverket som gjør det lettere for livselskaper og pensjonskasser å plassere forvaltningskapitalen i aksjer. Spesielt vil utvalget peke på at det bør innføres livsforsikring med investeringsvalg (unit linked) også for tjenestepensjonsforsikring (TPES). Avhengig av utformingen vil de økonomiske og administrative konsekvensene variere. Utvalget har derfor ikke tatt stilling til dette.

Utvalget/utvalgets flertall har følgende forslag i forbindelse næringsrettede finansielle virkemidler (utvalgets mindretalls forslag er ikke drøftet her):

- *Utvalgets flertall* foreslår at avvikling av SND grunnfinansieringsordning vurderes.
- *Utvalgets flertall* foreslår at det opprettes en såkornkapitalordning med SIVA som et sentral koordinerende ledd, og med forgreininger til forskningsparkene og høyskolemiljøene. Modellen bør bygge på privat/offentlig finansiering av det koordinerende leddet, slik at man kan dra nytte av private investorers kompetanse. *Utvalgets flertall* foreslå at 175 mill. kr. fra SNDs distriktstilskudd og 75 mill. kr. fra SNDs landsdekkende tilskudd overføres til et slikt såkornkapitalfond som det offentliges andel. Ordningen som helhet må ikke underlegges stringente årlige avkastningskrav, men underlegges langsiktige vurderinger.
- Utvalget anbefaler at det etableres et statlig investeringsfond for Øst-Europa som finansieres innenfor rammen av de totale finansielle eksportrettede virkemidler. Utvalget mener at fondet bør være i størrelsesorden 300 millioner kroner, hvorav 100 millioner kroner investeres pr. år i 3 år. Fondet bør ligge under SND, og forvaltes etter samme avkastningsmodell som den eksisterende egenkapitalordningen.
- Utvalget mener det er grunn til å stille spørsmål ved om det er statens rolle å være investor i ordinære investeringsselskap som Norsk Vekst AS og Venturefondet. Utvalget mener det må vurderes hvorvidt det fortsatt er ønskelig å

beholde disse porteføljene.

- *Utvalgets flertall* forslår at de bedriftsrettede finansielle virkemidlene som forvaltes av fylkeskommunene overføres til SND. Dette innebærer for det første at virkemidler som forvaltes av fylkeskommunene som en del av SND-systemet, overføres til og forvaltes av SND. Det innebærer for det andre at etablererstipendordningen som forvaltes av fylkeskommunene overføres til SND. *Utvalgets flertall* mener også at de bedriftsrettede BU-midlene som administreres av Fylkesmannen bør overføres til og forvaltes av SND. *Utvalgets flertall* foreslår at det opprettes et SND-kontor i hvert fylke, etter den såkalte Nord-Trøndelag-modellen.
- Utvalget vil peke på at det kan knytte seg en problemstilling til at SND gjennom Egenkapitaldivisjonen kan sitte som eier i en rekke bedrifter som også er målgruppe for tilskuddsmidlene og kredittmidlene. For å redusere risikoen for at sammenblanding kan oppstå er det av stor viktighet at SND er organisert slik at det er synlig og kontrollerbart at roller og informasjonsstrømmer er adskilte. Et eget tilskuddsorgan (for eksempel Kredittilsynet) bør følge opp at dette skjer i praksis.

Forslagene fra *utvalgets flertall* vil ikke få konsekvenser for statens proveny. Dersom statens engasjement i Norsk Vekst AS og Venturefondet avvikles, vil dette ha positive provenyvirkninger i en størrelsesorden som bestemmes av verdi på det aktuelle tidspunktet.

Utvalgets flertalls forslag om overføring av 250 mill. kr. fra SNDs tilskuddsmidler til SIVA innebærer administrative konsekvenser for de to institusjonene. Disse konsekvensene er ikke nærmere vurdert.

Utvalgets flertalls forslag om samordning av en del bedriftsrettede finansielle ordninger i SND innebærer en økning i midlene som institusjonen forvalter og et større virkeområde. Dette vil trolig føre til behov for økt kapasitet. Nord-Trøndelag-modellen innebærer at de regionale SND-kontorene kan bemannes med medarbeidere fra fylkeskommunenes regionale utviklingsavdelinger. *Utvalgets flertall* antar for øvrig at det vil være hensiktsmessig at kompetansen hos Fylkesmannen, som forvalter midlene som er foreslått overført til SND, også overføres til de regionale kontorene i SND, i den grad dette er nødvendig. Utvalgets forslag om Øst-Europa-fond kan føre til økt kompetansebehov i SND. Utvalget har imidlertid ikke gått detaljert inn på disse spørsmålene.

Kompetanse, veiledning og teknologi- og kompetanseformidling

Utvalgets drøftinger av kompetanseutvikling i næringslivet og en livslang læringsreform er i hovedsak av prinsipiell karakter, jf. kapittel 10.2.1. Utvalget peker på behovet for en samordning av myndighetenes tiltak rettet mot kompetanseheving i næringslivet, og en klarere ansvarsdeling mellom ulike offentlige myndigheter på dette området, før en eventuelt vurderer økt offentlig innsats. Utvalgets anbefalinger vil dermed ikke få direkte økonomiske konsekvenser for statens proveny. Eventuelle administrative kostnader som følge av endringer i ulike myndighetenes virkeområder avhenger av hvordan en velger å fordele ansvaret. I tillegg må det ses i forhold til målet om å oppnå en bedre og mer effektiv utnyttelse av den offentlig innsatsen på dette området. Utvalgets anbefaling om å vurdere hvorvidt SND bør gis hovedansvaret for tiltak rettet mot kompetanseheving i næringslivet, vil kunne ha administrative kostnader i innledningsfasen. På enkelte områder vil det blant annet trolig være behov for å bygge opp ny kompetanse.

Utvalget har følgende forslag i forbindelse veiledning og rådgivning, og teknologi- og kompetanseformidling:

- Utvalget mener at det er hensiktsmessig å bygge videre på de etablerte miljøene for
  - veiledning og rådgivning
  - og teknologi- og kompetanseformidling.

- Et nasjonalt system bygges rundt to hovedorganisasjoner. En organisasjon kalles teknologi- og kompetanseformidlingsenheten, og er sammenslått av TI, deler av Veiledningsinstituttet i Nord-Norge (VINN) og Norsk Designråd. En annen organisasjon utgjør et fylkesbasert informasjons- og veiledningssystem, og dannes med hovedtyngde i dagens Bedriftsrådgivningstjeneste (BRT), deler av VINN samt Statens veiledningskontor for oppfinnere (SVO).
- Informasjons- og veiledningssystemet organiseres med felles ledelse og styre, og bør bygge på dagens BRT, deler av VINN og SVO. Det bør være lokalisering i alle fylker. Teknologi- og kompetanseformidlingsenheten bør ha regionale tilknytningspunkter. På lokalt nivå søkes samlokalisering med andre næringsrettede tjenester, som blant annet SNDs fylkeskontorer.
- Utvalget foreslår at finansielle virkemidler som disponeres av veiledningsinstitusjonene overføres av SND. Dette medfører at for eksempel «Designer-til-leie»-ordningen i Norsk Designråd, og oppfinnerstipendene og utviklingstilskuddene i SVO overføres til og forvaltes av SND, jf. diskusjon i *"Næringsrettet finansiering"* i avsnitt 11.3.3..

Det forutsettes at bevilgningene til veiledningsinstitusjonene deles og i hovedsak videreføres i henhold til foreslåtte modell. Forslaget har derfor ikke konsekvenser for statens proveny. Forslaget innebærer samordningsgevinster, men en må også påregne økte kostnader i innledningsfasen som følge av blant annet etablering av regionale enheter. Utvalget har ikke gjennomført beregninger av disse gevinstene og kostnadene. Det forutsettes imidlertid at eventuelle kostnader dekkes gjennom de eksisterende rammer.

Utvalget antar det vil være hensiktsmessig at de nye institusjonene avklarer seg i mellom hvordan en best mulig kan bygge på og anvende de menneskelige ressursene som allerede finnes i dagens veiledningssystem.

I kapittel 10.2.1 (Kompetansepolitikken) anbefaler utvalget en oppfølging av Småbedriftsutvalgets forslag om en praksisordning i bedrifter for personer med høyere utdanning. Tiltaket bør ha en årlig ramme på ca. 50 millioner kroner (om lag 300 kandidater) de første 5 årene, og deretter evalueres. Utvalget har ikke tatt stilling til hvordan dette bør finansieres, eller hvilken institusjon som bør administrere ordningen.

Forskning

Utvalgets tilrådinger innenfor forskning er i hovedsak av prinsipiell karakter. Utvalget ser det som viktig at Norges forskningsråd (NFR) styrkes som forskningsstrategisk organ, blant annet for å bidra til en sterkere grad av prioritering på tvers av de enkelte samfunnssektorer. Dette forslaget vil ikke ha direkte økonomiske konsekvenser. Forslaget fordrer imidlertid en administrativ oppfølging, spesielt fra departementenes side, for å sikre at Forskningsrådets reelle posisjon styrkes. I tillegg vil det være nødvendig at departementene prioriterer å sette klare mål for forskningen og evalueringer av de oppnådde resultatene. Utvalget mener på den annen side at NFR bør pålegges å dokumentere resultater for å sikre kvalitet og relevans av

offentlige bevilgninger. Utvalget anbefaler at man følger utviklingen av virksomheten, og fortløpende vurderer behovet for en eventuell organisasjonsendring på bakgrunn av dette.

Utvalget anbefaler at den næringsrettede forskningen økes som andel av den totale offentlige forskningsinnsatsen, jf. kapittel 10.2.2. Den næringsrettede forskningsinnsatsen bør til en viss grad konsentreres til noen områder. *Utvalgets flertall* mener at dette bør skje blant annet på områder der Norges naturressurser står sentralt. Forslagene innebærer en omprioritering av midler, og vil derfor ikke få økonomiske konsekvenser. Forslagene vil imidlertid kunne få administrative konsekvenser for hovedmottagerne av den offentlige forskningsinnsatsen, det vil si universitets- og høgskolesektoren, instituttsektoren og NFR.

Utvalget anbefaler en dobling av innsatsen innenfor IFU- og OFU-ordningene. Det er for 1996 bevilget 145 millioner kroner til OFU-kontrakter og 38 millioner kroner til IFU-kontrakter. Det oppstår dermed et finansieringsbehov på 183 millioner kroner ved en dobling. *Utvalgets flertall* har ikke tatt stilling til hvordan forslaget skal finansieres. Utvalget mener at ordningene fortsatt bør administreres av SND, og tiltaket vil derfor trolig ha små administrative konsekvenser. Det er videre utvalgets oppfatning at det bør knyttes royalty-avtaler til de enkelte kontraktene, slik at det offentlige får avkastning av prosjektene dersom disse blir vellykkede. Utvalget foreslår at det utarbeides nærmere retningslinjer for slike royalty-avtaler.

Utvalget anbefaler at det etableres en ny kategori stipendiatstillinger, der kostnadene ved hvert enkelt stipend deles mellom NFR og næringslivet. Finansieringsbehovet vil avhenge av tiltakets omfang. Utvalget anbefaler at ordningen organiseres av NFR, som har erfaring fra å administrere tilsvarende ordning. De administrative kostnadene for denne virksomheten bør dermed være begrenset. Ordningen kan imidlertid føre til noe økte administrative kostnader for utdanningsinstitusjonene, ved at det legges opp til å søke samarbeidspartnere i næringslivet. Det vil også kunne fordre en ekstra innsats når det gjelder en oppfølging av stipendiatene i forhold til de deltagende bedriftene.

Regelbaserte rammevilkår for næringsvirksomhet

Utvalget anbefaler at det gjennomføres tiltak som bidrar til å gjøre lov- og regelverket bedre tilpasset bedriftenes situasjon, og mindre ressurskrevende for næringslivet å etterleve, jf. kapittel 10.11. Tiltak som kan bidra til dette omfatter blant annet gjennomgang av eksisterende lover og regler i tråd med det arbeidet som gjøres i Næringslovutvalget. Et lov- og regelverk som er bedre tilpasset næringslivets behov fordrer også at næringslivet får slippe til med sine synspunkter tidlig i utformingen av ny lover og regler. Videre kan det etter utvalgets oppfatning være behov for en styrking av Utredningsinstruksen i forhold til konsekvensanalyser ved endringer eller innføring av nytt regelverk, og systematisk etterprøving av regelverk en tid etter vedtakelsen. I tillegg mener utvalget at det kan være hensiktsmessig å foreta en gjennomgang av næringslovgivningen med sikte på blant annet å vurdere områder der politikkutformingen ligger i et annet departement enn lovforvaltningen.

Utvalgets anbefalinger vil ikke få direkte økonomiske konsekvenser for statens proveny. På sikt vil bedre rutiner for å vurdere lover og regler som er av betydning for næringslivet kunne hindre unødige kostnader ved at forvaltningen på et tidlig tidspunkt blir bedre kjent med hvilke virkninger lovforslaget kan få, og derfor velger andre løsninger.

De administrative konsekvensene av forslagene vil variere avhengig av hvilket lov- eller regelverk som vurderes, og må anslås i de enkelte tilfeller.

Utvalget foreslår at det innføres tidsfrister for saksbehandling. Utvalget antar at forslaget kan medføre økt behov for saksbehandlere i enkelte etater.

Forslaget kan også føre til redusert ressursbruk ved at fortløpende og kontinuerlig saksbehandling kan bidra til mer effektiv saksbehandling. De økonomiske og administrative konsekvensene må imidlertid vurderes i de enkelte tilfeller.

Utredninger og utvalg

Utvalget foreslår at det oppnevnes et bredt sammensatt utvalg som skal utarbeide forslag til økt verdiskaping i den marine næringen, jf. *"En framtidsrettet, helhetlig næringspolitikk"* i kapittel 9.3.

I samme kapittel foreslår utvalget også at næringsstatistikken for tjenesteytende sektor utvikles videre. Utvalget foreslår videre at utredning på dette området iverksettes for å kartlegge og analysere verdikjedene, herunder forholdet mellom offentlig og privat tjenesteyting.

Utvalget foreslår i kapittel 10.5 at det igangsettes et arbeid for å vurdere om skattesystemet virker nøytralt i forhold til valg mellom investeringer i Norge og i utlandet. Dette omfatter en rekke skatter og utbytteregler, herunder dobbeltbeskatningsavtaler og skattekreditter ved utsatt hjemføring av overskudd i utlandet.

Videre foreslår utvalget at det igangsettes et utredningsprosjekt der en skal vurdere spørsmål knyttet til informasjonsteknologiens betydning for næringslivet, og for utformingen av næringspolitikken, jf. kapittel 10.9.

I kapittel 11.2 foreslår utvalget at etableres en felles metode og et system for evaluering av de direkte næringsrettede virkemidlene.

Disse forslagene forutsettes å kunne bli dekket innenfor de aktuelle departementers eksisterende rammer.

Andre utgaver av dokumentet

Hent opp dokumentet i HTML-format

Slik ser det ut med Internett browser mot CD-ROM'en



NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER
NOU 1994:4

Kontrollen med «de hemmelige tjenester»

Innstilling fra EOS-kommisjonen, oppnevnt ved Kgl. resolusjon 24. september 1993

Avgitt 7. februar 1994

- Oversendelsesbrev
- Innholdsfortegnelse

Utgiver:
STATENS FORVALTNINGSTJENESTE
SEKSJON STATENS TRYKNING

Trykt utgave:
ISSN: 0333-2306
ISBN: 82-583-0279-5
Trykk: Falch Hurtigtrykk as, Oslo
OSLO 1994

Elektronisk utgave:
ISSN:0806-2633 (NOU Computerfile)
+//ISBN: 82-583-0279-5// DOCUMENT NOU 1994: 4//NO
HTML-versjon: Falch Infotek as, OSlo

Du må ha en Internett browser for å gjøre dette

Hent opp i tekstformat (RTF)



Kapittel 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12

NOU

NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER

1994

1995

1996

ODIN HVIS DU HAR INTERNETT

HJELP BRUKERDOKUMENTASJON



MUP
MEDIE UAVHENGIG PUBLISERING