

Industrien mot 2020 – kunnskap i fokus

Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 2. juli 2004.
Avgitt til Nærings- og handelsdepartementet 1. februar 2005.

ISSN 0333-2306
ISBN 82-583-0826-2

Lobo Media AS

Til Nærings- og handelsdepartementet

Utvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 2. juli 2004 for å drøfte sentrale utviklingstrekk for industrisektoren og viktige veivalg i den fremtidige næringspolitikken. Utvalget legger med dette frem sin innstilling.

Oslo, 1. februar 2005

Karl Glad
leder

Olav Akselsen

Hans Antonsen

Hans Frode Asmyhr

Siri Bjerke

Roar Flåthen

Hilde Karlsen

Sigmund Kroslid

Anne Irene Myhr

Jan Tore Sanner

Henriette Westhrin

Wenche Stenberg
sekretariatsleder

Helga Birgitte Aasdalen

Aarne Røvik

Julie Wedege

Innhold

1	Utvalgets mandat, sammen- setning og arbeid	7	6.3.1	Omleggingen av det tidligere industrikraftregimet.....	41
2	Sammendrag og utvalgets vurderinger	9	6.3.2	Spørsmålet om nye industrikraftkontrakter	42
3	Hvorfor et industriutvalg?	17	6.4	Industriell bruk av gass og gass- infrastruktur.....	42
3.1	Innledning	17	6.4.1	Gass og industrivirksomhet i Norge og internasjonalt.....	43
3.2	Globalisering og økt internasjonal konkurranse.....	18	6.4.2	Gassinfrastruktur	43
3.3	Hva er konkurranseutsatt sektor?	19	6.4.3	Industrielle gasskraftverk	44
3.4	Hvorfor må vi ha industri, og hvor stor må den være?	20	6.5	Miljø og næringsvirksomhet.....	44
3.5	Generelle næringspolitiske prinsipper	21	6.5.1	Nasjonalt system for kvotehandel med klimagasser	45
3.6	Utdanning, forskning og innovasjon	23	6.5.2	EUs kvotesystem.....	45
3.7	Næringspolitiske områder utenfor mandatet.....	24	6.6	Miljøteknologi som vekstområde	46
4	Forskning og utvikling	26	6.7	Utvalgets vurderinger.....	47
4.1	Forskning og utvikling i Norge.....	26	6.8	Merknad fra medlemmet Westhrin om energi og miljø	50
4.2	Strategisk og brukerstyrt næringsrettet forskning	27	7	Infrastruktur	53
4.3	Mulig omprioritering	27	7.1	Betydningen av en effektiv infrastruktur.....	53
4.4	Kvalitet.....	28	7.1.1	Transportbehovet i samfunnet.....	53
4.5	Samarbeid mellom næringsliv og forsknings- og utviklingsinstitusjoner	29	7.1.2	Transportkostnader	53
4.6	Kommersialisering av forskning.....	29	7.1.3	Lokalisering	54
4.7	Utvalgets vurderinger	30	7.1.4	Leveringssikkerhet	54
5	Arbeidskraft og kompetanse	32	7.2	Prioriteringer for et effektivt transportsystem.....	54
5.1	Betydningen av arbeidskraft og kompetanse for næringslivet.....	32	7.2.1	Utviklingen i statlige bevilgninger til veg og jernbane	54
5.2	Mobilitet i arbeidsmarkedene.....	32	7.2.2	Stamvegnettet	54
5.3	Kompetanseutvikling med utgangs- punkt i næringslivets behov	33	7.2.3	Bompenger	55
5.3.1	Utdanningsnivå.....	34	7.2.4	Offentlig-privat samarbeid (OPS)	55
5.3.2	Kvalitetsreformen.....	34	7.2.5	Konkurranse	56
5.3.3	Realfagskompetanse	35	7.2.6	Overgang til sjø og bane.....	56
5.3.4	Entreprenørskap i utdanning	36	7.2.7	Kalkulasjonsrente.....	56
5.3.5	Helhetlig kompetansepolitikk.....	36	7.3	Utvalgets vurderinger.....	56
5.4	Utvalgets vurderinger	37	8	Skjerming og næringsstøtte.....	59
6	Energi og miljø.....	39	8.1	Om skjerming av næringer	59
6.1	Energi og miljø som ramme- betingelse for norsk industri.....	39	8.2	Internasjonale rammevilkår og næringsstøtte	60
6.2	Behov for sikker krafttilgang og et effektivt kraftmarked.....	39	8.3	Utvikling i næringsstøtten.....	62
6.3	Nærmere om industriens krafttilgang.....	41	8.4	Sammenlikning med andre land.....	64
			8.5	Utvalgets vurderinger.....	64
			9	Særskilte utfordringer for utvalgte næringer	67
			9.1	Prosessindustrien.....	67
			9.1.1	Utfordringer.....	67

9.2	Nærings- og nytelsesmiddel- industrien	67	9.4.4	Utvalgets vurderinger	74
9.2.1	Generelt om næringen	67	9.5	Forsvarsindustrien.....	75
9.2.2	Utfordringer.....	68	9.5.1	Utfordringer	76
9.2.3	Utvalgets vurderinger.....	70	9.5.2	Utvalgets vurderinger	76
9.3	Offshorerettet leverandørindustri	71	10	Økonomiske og administrative	
9.3.1	Utfordringer.....	71		konsekvenser	78
9.3.2	Utvalgets vurderinger.....	72	Vedlegg		
9.4	Skipsbyggingsindustrien.....	73	1	Utenrikshandel som andel av	
9.4.1	Verftsindustrien	73		produksjon.....	79
9.4.2	Skipsutstysindustrien.....	74			
9.4.3	Utfordringer for skipsbyggings- industrien	74			

Kapittel 1

Utvalgets mandat, sammensetning og arbeid

Regjeringen Bondevik II nedsatte ved kongelig resolusjon av 2. juli 2004 et utvalg som skulle drøfte sentrale utviklingstrekk for industrisektoren og viktige veivalg i den fremtidige næringspolitikken med særlig vekt på betydningen for industrien. Utvalget skulle spesielt se på kompetansen i arbeidsstyrken, nyskaping og innovasjon, energi, infrastruktur og næringsstøtte. Utvalget ble gitt følgende mandat:

”Norsk industri står i dag overfor betydelige utfordringer. Konkurransen i internasjonale markeder blir stadig sterkere, og presset på prisene stiller økende krav til kostnadseffektivitet og innovasjon i den enkelte bedrift. Ikke bare i Norge, men også i mange andre sammenlignbare land, er det en tendens til at sysselsettingen i tradisjonelle industrinæring synker og at arbeidskraften i større grad sysselsettes i mer kunnskapsintensiv og tjenesteytende virksomhet. Rammene for industripolitikken har dermed endret seg. Utvalget bes beskrive og drøfte sentrale utviklingstrekk for industrisektoren i Norge, sammenlignet med andre europeiske land og evt. andre relevante konkurrentland.

Store deler av norsk industri er fremdeles basert på utnyttelse av våre rike energi- og naturressurser og berøres derfor særskilt av rammebetingelsene på disse områdene. Norsk industri er også avhengig av et internasjonalt handelsregime som sikrer gjensidig god markedsadgang, blant annet som følge av høy grad av spesialisering og lite hjemmemarked. Det konkurranseutsatte næringslivet i Norge har i tillegg særskilte utfordringer som følge av den høye kostnadsveksten over flere år.

Holden II-utvalget, som la frem sin innstilling i april 2003 (NOU 2003: 13), vurderte utfordringene for konkurranseutsatt sektor og lønnsdannelsen i årene fremover. I innstillingen pekes det på behovet for en bedring av konkurranseevnen for å oppnå en balansert utvikling i norsk økonomi i tiden fremover. Stabilitet i penge- og finanspolitikken har stor betydning for mulighetene til å oppnå dette, og retningslinjene for den økonomiske politikken bør derfor ligge fast. Det industripolitiske utvalget forutsettes ikke å foreslå endringer på disse områ-

dene. Videre pågår det for tiden et omfattende arbeid med utformingen av skattesystemet i etterkant av Skatteutvalgets innstilling (NOU 2003: 9). Utvalget forutsettes derfor heller ikke å fremme forslag til endringer på dette området.

Holden II-utvalget pekte også på næringspolitiske områder av stor betydning for konkurranseevnen som det ikke lå innenfor utvalgets rammer å gå nærmere inn på, knyttet blant annet til kompetansen i arbeidsstyrken, nyskaping og innovasjon, energi, infrastruktur og næringsstøtte.

På denne bakgrunn skal utvalget drøfte sentrale utviklingstrekk for industrisektoren og viktige veivalg i den fremtidige næringspolitikken med særlig vekt på betydningen for industrien. Utvalget skal spesielt vurdere følgende problemstillinger:

- Arbeidskraften er vår viktigste ressurs, og god tilgang på arbeidskraft er avgjørende for konkurranseevnen. Samtidig er det høy yrkesdeltakelse i Norge, noe som begrenser muligheten for utvidelse av arbeidsstyrken. Det er derfor viktig at en viderefører innsatsen for å øke produktiviteten i både offentlig og privat sektor. For å få til dette må arbeidstakerne ha høy og relevant kompetanse og utdanningssystemet må i stor grad være innrettet mot arbeidslivets behov. Utvalget bør vurdere hvordan dette kan sikres på best mulig måte.
- Innovasjonsevnen er avgjørende for at virksomheter skal klare å omstille seg til lønnsom produksjon og at dagens næringsvirksomhet evner å opprettholde sin verdiskaping når markedsforholdene endres. Nyskaping danner grunnlag for økonomisk vekst. Det kan synes som om norsk forskning og næringsliv på mange områder evner å bringe frem ny teknologi og ideer som har potensial i verdiskapingssammenheng, men i mindre grad klarer å utnytte dette kommersielt. Dette kan medføre at virksomheter ikke makter å tiltrekke seg kapital. Utvalget bør drøfte mulige veivalg for å sikre innovasjonsevnen og vurdere hvorvidt næringslivet står overfor rammebetingelser som fremmer eller hindrer økt kommersialisering av nye ideer og ny teknologi.
- Betydningen av naturressurser for utviklingen i norsk næringsvirksomhet er større enn i de fleste andre land. Deler av norsk in-

dustri bruker energi som viktig innsatsfaktor, slik at blant annet hensynet til samlet energibruk og mulige alternative anvendelser av energien legger rammer for virksomheten. Utviklingen i retning av mer integrerte energimarkeder på tvers av landegrensene kan således innebære betydelige utfordringer for den enkelte virksomhet. Utvalget skal drøfte hvilke utfordringer og avveininger en står overfor i norsk energipolitikk som følge av disse utviklingstrekkene.

- Vekstkraftige regioner er avhengig av en godt utbygd infrastruktur. Mye tyder på at tidligere prioriteringer har ført til at delene av transportsystemet som er av spesiell betydning for næringsvirksomhet er for dårlig utviklet i og rundt de ulike regionsentre i landet (herunder Oslo-regionen). Utvalget skal vurdere prioriteringer knyttet til infrastruktur for å gi en bedre bruk av samfunnets ressurser og fremme vekstkraftige regioner.
- Skjerming av næringer ved hjelp av toll, kvoter, tekniske handelshindre eller næringsstøtte kan føre til at ellers ulønnsom næringsvirksomhet opprettholdes og at enkelte typer næringsvirksomhet får fortrinn. Ved å redusere slik støtte vil det være mulig å frigjøre ressurser, redusere kostnadsveksten i norsk økonomi samt frigjøre offentlige midler til andre formål. Reduksjon av handelsmessige hindre for adgang til det norske markedet øker også mulighetene for å oppnå bedre markedsadgang for norsk eksportrettet virksomhet. Dette kan bedre lønnsomheten i norsk industri og produktivitetsutviklingen i økonomien som helhet. Utvalget skal drøfte sentrale avveininger og vurdere mulighetene for å redusere skjerming av denne typen.

Utvalget skal legge fram sin innstilling innen utløpet av 2004.”

Utvalgets frist for fremleggelse av innstilling ble i samråd med Nærings- og handelsministeren forlenget til 1. februar 2005.

Utvalget fikk følgende sammensetning:

Advokat Karl Glad, Oslo (Leder)

Stortingsrepresentant Olav Akselsen, Stord (Arbeiderpartiet)

Selvstendig næringsdrivende Hans Antonsen, Grimstad (Venstre)

Sekretariatsleder Hans Frode Asmyhr, Sørumsdal (Fremskrittspartiet)

Direktør Siri Bjerke, Oslo (NHO)

Nestleder Roar Flåthen, Kongsberg (LO)

Senioringeniør Hilde Karlsen, Stavanger (Representant for industrien)

Ordfører Sigmund Kroslid, Flekkefjord (Kristelig Folkeparti)

Professorstipendiat Karen Helene Midelfart, Oslo (Uavhengig ekspert)

Varaordfører Anne Irene Myhr, Steinkjer (Senterpartiet)

Førsteamanuensis Linda Orvedal, Aurland (Uavhengig ekspert)

Stortingsrepresentant Jan Tore Sanner, Bærum (Høyre)

Nestleder Henriette Westhrin, Oslo (Sosialistisk Venstreparti)

Karen Helene Midelfart og Linda Orvedal meddelte i brev til Nærings- og handelsministeren av 5. januar 2005 at de trakk seg fra utvalget.

Sekretariatet har vært ledet av fungerende avdelingsdirektør Wenche Stenberg, Nærings- og handelsdepartementet. Følgende har deltatt i sekretariatet: Seniorrådgiver Aarne Røvik, rådgiver Helga Birgitte Aasdalen (begge Finansdepartementet) og rådgiver Julie Wedege (Nærings- og handelsdepartementet). I tillegg har man trukket på ressurser i departementene.

Utvalget har avholdt 8 møter. Utvalget har invitert følgende personer til å møte utvalget: Forsker Erling Holmøy (SSB), administrerende direktør Jon Stephenson von Tetzchner (Opera Software), direktør for innovasjon og brukerinitiert forskning Knut B. Haanæs (Norges forskningsråd), direktør Dagfinn Brodtkorp (ABB), administrerende direktør Eimund Nygaard (Lyse Energi), administrerende direktør Ole Enger (Elkem), konsernsjef Jan Ove Holmen (TINE), direktør Håkon Mageli (Orkla Foods) og konsernsjef Jan Erik Korssjøen (Kongsberg-gruppen).

I tråd med mandatet ble det opprettet en kontaktgruppe bestående av representanter for Akademikerne, Bedriftsforbundet, Finansnæringsens Hovedorganisasjon, HSH, IKT-Norge, Kommunenes Sentralforbund, NAVO, Norges Rederiforbund, Utdanningsgruppenes Hovedorganisasjon og YS. Det ble avholdt 2 møter mellom utvalgsleder og kontaktgruppen.

Utvalget har i tillegg foretatt en bred skriftlig høring av berørte næringslivsorganisasjoner, forbund og institusjoner. Utvalget har mottatt innspill fra mer enn 30 respondenter.

Kapittel 2

Sammendrag og utvalgets vurderinger

I kapittel 3 redegjøres det for hvorfor det er behov for å se på rammebetingelsene til industrien. I denne sammenheng diskuteres hvilke utfordringer og muligheter globaliseringen og den økende internasjonale konkurransen medfører for norsk industri og næringsliv generelt.

Det er vanskelig å finne gode kriterier for inndeling av økonomien etter en todeling mellom konkurranseutsatte og skjermede næringer. I kapitlet søker man å identifisere konkurranseutsatte næringer ved å se på utenrikshandel, dvs. summen av eksport og import, som andel av produksjon i Norge for alle produktgrupper (handelsintensitet). Sammensetningen av produksjon etter handelsintensitet viser imidlertid ingen klar eller entydig grense mellom konkurranseutsatt sektor og skjermet sektor, men oppdelingen viser at industrien er en viktig del av konkurranseutsatt sektor. For å følge utviklingen i og klarlegge utfordringer for konkurranseutsatte næringer og bedrifter, og at denne kunnskapen blir tatt i bruk, foreslår utvalget at Norges forskningsråd vurderer nærmere hvordan forskningen om disse spørsmålene kan styrkes og resultatene bedre formidles til myndigheter, politiske miljøer og allmennheten.

Utvalget peker på at industrien kan brukes som en målestokk på vår evne til konkurranseutsatt verdiskaping. Det er likevel den totale verdiskaping i konkurranseutsatt sektor som skal sikre handelsbalansen i årene framover, både industri og annen konkurranseutsatt næringsvirksomhet. Utvalget peker også på at industrien gjennom bedriftenes lokalisering gir et betydelig bidrag til sysselsetting i distrikts-Norge.

Ut fra behovet for en konkurranseutsatt sektor som er tilstrekkelig stor til å sikre en balansert økonomisk utvikling på lang sikt, mener utvalget at næringsvirksomhet i Norge så langt det er mulig og riktig skal ha konkurransevilkår på linje med Vest-Europa for øvrig.

I drøftingen av generelle næringspolitiske prinsipper viser utvalget til at det overordnede målet for næringspolitikken er å legge til rette for størst mulig verdiskaping i norsk økonomi. En politikk basert på stabile og generelle rammevilkår gagnar

norsk næringsliv fordi det reduserer bedriftenes kostnader knyttet til usikkerhet.

Selv om hovedregelen må være at enkeltbedrifter og næringer ikke forskjellsbehandles, mener imidlertid utvalget at man i konkrete saker må være villig til å vurdere om Norge skal svare på tiltak som benyttes i aktuelle konkurrentland. Der som man ønsker å iverksette enkelte selektive tiltak må det klargjøres at samfunnet kan oppnå mer enn med en tilsvarende innsats gjennom generelle tiltak. Norge bør aktivt ta i bruk referansetesting med andre land som et næringspolitisk virkemiddel og benytte den kunnskapen man får gjennom dette til eventuelt å justere sin næringspolitikk. Historisk har næringspolitikken ofte hatt for mange ulike mål. Den globale konkurransen er så krevende at hvis hensikten med en offentlig innsats er å skape grunnlag for konkurransedyktige bedrifter, må dette målet være det viktigste. Konkurransedyktige bedrifter vil i sin tur legge til rette for å oppnå andre samfunns mål, bl.a. mål i distriktspolitikken. Industrien vil ofte velge distriktslokalisering for å være konkurransedyktig.

Utvalgets medlemmer Antonsen, Myhr og Westhrin påpeker også behovet for å ta hensyn til en bærekraftig samfunnsutvikling som tar vare på miljø og ressurser, samt at dette over tid kan innebære markedsmuligheter og bli et konkurransefortrinn for norske bedrifter.

Utvalgets medlemmer Myhr og Westhrin påpeker viktigheten av å tilrettelegge for utvikling av næringslivet i hele landet, med nasjonale politiske målsettinger om bosetting i alle deler av landet og bevaring av arbeidsplasser som en fortsatt del av næringspolitikken.

Utvalget mener det er viktig å legge til grunn nasjonale strategier for næringsutvikling med bevisst prioritering av offentlig innsats. Ved valg av virkemidler bør man prioritere områder hvor satsingen (kompetanse og innovasjon) gir høy samfunnsøkonomisk avkastning og bidrar til fornyelse av konkurranseutsatt næringsliv, uten at dette skal føre til at det ikke satses på nye områder. Utfordringen er å utvikle gode kriterier for hvor det offentlige skal tilrettelegge og for valg av satsingsområ-

der. For eksempel må hensynet til målrettethet veies opp mot hensynet til å oppnå fornyelse.

Utvalgets medlemmer Antonsen, Kroslid, Sanner og Westhrin vil på generelt grunnlag understreke at Norge står overfor store utfordringer når det gjelder verdiskaping som ikke kan møtes ved å legge til grunn en tradisjonell, sektororientert tilnærming til industripolitikken. Disse medlemmer legger til grunn at stadig større deler av norsk næringsliv vil bli utsatt for internasjonal konkurranse, og at en stadig åpnere økonomi internasjonalt også gir nye muligheter for mange norske bedrifter. En næringspolitikk for framtida bør derfor i størst mulig grad rette seg mot alle bedrifter som produserer varer og tjenester for markeder med internasjonal konkurranse, også bedrifter og næringer som ennå ikke har sett dagens lys. Disse medlemmer vil advare mot at en for snever, bransjevis tilnærming kan lede til at etablerte næringer får uforholdsmessig stor oppmerksomhet, mens nye næringer på vei inn i sterkere konkurranse ikke får nytte godt av de rammevilkår og den tilrettelegging som en sterk generell nyskappingspolitikk kunne ha gitt.

Utvalgets flertall, medlemmene Glad, Akselsen, Asmyhr, Bjerke, Flåthen, Karlsen, Kroslid og Myhr, er enig i at det er viktig at næringspolitikken for framtiden i størst mulig grad bør rette seg mot alle bedrifter som produserer varer og tjenester for markeder med internasjonal konkurranse, også bedrifter og næringer som ennå ikke har sett dagens lys. Dette ligger til grunn for utvalgets innstilling. Utvalget har på bakgrunn av mandatet, "Utvalget bes beskrive og drøfte sentrale utviklingstrekk for industrisektoren i Norge, sammenlignet med andre europeiske land og eventuelt andre relevante konkurrentland", samt mandatets punkt om næringsstøtten, tatt opp enkelte næringer og deres utfordringer. Dette innebærer ikke støtte til en tradisjonell, selektiv og sektororientert næringspolitikk.

Gitt den betydelige andelen statlig eierskap i næringslivet er det viktig at staten som eier opptre profesjonelt og på en måte som øker verdien i selskapene.

Utvalgets flertall, medlemmene Glad, Antonsen, Asmyhr, Akselsen, Bjerke, Karlsen, Kroslid, Myhr og Sanner, understreker viktigheten av at det føres en politikk som gir større rom for privat verdiskaping. Derfor må veksten i statsbudsjettets utgifter være mindre enn veksten i bruttonasjonalproduktet for Fastlands-Norge. Dette vil bidra til å dempe lønnspresset og på den måten bedre konkurranseevnen og trygge arbeidsplassene.

Utvalgets medlem Westhrin mener det avgjørende i forhold til størrelsen på offentlig sektor er at konkurranseutsatt sektor har nok ressurser og arbeidskraft til rådighet. Dette krever at summen av ressurser som anvendes til privat konsum og offentlig sektor ikke blir for stor. En effektiv og moderne offentlig sektor bidrar etter dette medlemmets mening til å styrke konkurranseevnen for konkurranseutsatt sektor.

Utvalget peker på at innovasjon er viktig for alle bedrifter som er utsatt for konkurranse enten nasjonalt eller internasjonalt. Raskt skiftende omgivelser krever at bedriftene er kreative og effektive. Innovasjon er på mange måter bedriftens svar på ytre krav til omstilling. Den sterke globale konkurransen med utflytting av virksomhet til land med lavere kostnader, har medført at norske bedrifters satsing på kompetanseutvikling og innovasjon er blitt stadig viktigere.

Myndighetene bør arbeide for å legge til rette for å fjerne hindre for samhandling mellom ulike miljøer som kan øke bedrifters innovasjonsevne. En helhetlig innovasjonspolitikkk må være sektorovergripende og se den enkelte endring eller det enkelte tiltak i en større sammenheng.

Blant viktige elementer som påvirker innovasjonsevnen og -prosessen fremheves skatter og avgifter, tilgjengelig arbeidskraft med relevant kompetanse, entrepenørskap, effektiv infrastruktur, men spesielt viktig er forskning og utdanning. En hovedutfordring er å skape ordninger som gjør det attraktivt for næringslivet å investere mer i FoU og som evner å utløse betydelige private midler. En annen viktig utfordring er tilrettelegging for kompetanseutvikling i næringslivet gjennom utdanning, forskning og etter- og videreutdanning.

Utvalget peker på at det bør være samsvar mellom myndighetenes ambisjoner og de konkrete tiltak som iverksettes. Det trengs en offensiv satsing dersom Norge skal utvikle mer innovative og nyskapende næringsmiljøer.

Viktige politikkområder, som for eksempel finans- og pengepolitikk og skattepolitikk, har ikke vært behandlet av utvalget fordi det har ligget utenfor utvalgets mandat. Likevel understreker utvalget betydningen en vellykket politikk på disse områdene har som en basis for den samlede næringspolitikken

Utvalgets flertall, medlemmene Glad, Akselsen, Antonsen, Bjerke, Flåthen, Karlsen, Kroslid, Myhr, Sanner og Westhrin, vil sterkt understreke behovet for at regjering og Storting ikke legger opp til en mer ekspansiv finanspolitikk enn det handlingsregelen for bruk av oljeinntekter gir rom for.

Utvalgets medlem Asmyhr er enig i at man ikke skal ha en ufornuftig bruk av oljepenger, men er av den oppfatning at man må skille mellom oljepenger benyttet til rent forbruk og oljepenger benyttet til fornuftlige og lønnsomme investeringer i infrastruktur som kan bedre landets konkurranseevne.

Utvalgets medlemmer Flåthen og Westhrin mener at lav arbeidsløshet er et samfunnspolitisk gode, og ikke et problem, slik det etter disse medlemmers vurdering blir fremstilt her.

Betydningen av forskning og utvikling for næringslivet behandles i kapittel 4. Det gis en grov oversikt over forskning og utvikling i Norge, både i næringslivet og totalt sett. Utvalget peker på at selv om grunnforskning er viktig, bør det satses ytterligere på næringsrettet forskning. Dette skyldes at den næringsrettede brukerstyrte forskningen antas å gi de mest anvendbare resultater for næringslivet. Satsingen bør innrettes slik at den gir incentiver til økt innsats fra næringslivet. Videre bør en økt prioritering av næringsrettet forskning kanaliseres til områder som har størst betydning for næringslivet. Utvalget legger videre vekt på å øke kvaliteten på norske forskningsmiljøer. Kvalitet på egen forskning er en forutsetning for å få tilgang til internasjonale arenaer hvor forskningsresultater av høy kvalitet blir formidlet og diskutert. Både finansieringsmekanismer, økt samarbeid og bedre forskningsledelse kan resultere i høyere kvalitet. Det blir også påpekt at det største potensialet for å øke de anvendbare resultater av norsk forskning ligger i å etablere et langt bedre samarbeid mellom universiteter, høyskoler og institutter og kvalifiserte norske bedriftsmiljøer.

Hovedtrekk i utvalgets vurderinger:

- Utvalget mener det bør være en ambisjon å øke den offentlige forskningsinnsatsen ytterligere. For at offentlig finansiert forskning i større grad skal føre til næringsutvikling og innovasjon, er det etter utvalgets vurdering nødvendig å satse mer på næringsrettet forskning. Utvalget mener at Norges forskningsråds brukerstyrte forskningsfinansiering vil være et målrettet virkemiddel for å øke samfunnets avkastning på de samlede forskningsfinansieringene. Utvalget mener at bevilgningene til disse programmene må økes. De anbefaler også en videreutvikling av SkatteFUNN, en økt satsing på industrielle og offentlige forsknings- og utviklingskontrakter (IFU/OFU), samt på større tema/bransjeprogrammer.
- Kvaliteten på norsk forskning må økes. Finansieringssystemet bør innrettes slik at man vektlegger forskernes tidligere resultater i større grad. Det betyr at spredningshensyn, tematisk

eller geografisk, ikke må prioriteres høyere enn hensynet til best mulig kvalitet. Dette skal ikke utelukke at det stimuleres til og bygges opp sterke regionale forskningsmiljøer, forutsatt at ambisjonene er på høyt nivå. Utvalget støtter arbeidet med å etablere større, fremragende forskningsmiljøer (SFF) med ambisjoner om å være internasjonalt ledende. Videre vurderer utvalget det som viktig å yte særlig støtte til enkelte unge, lovende forskere (som YFF) for å hindre sementering av de eksisterende miljøene og forhindre fremvekst av nye. For å holde oppe kvaliteten i møte med krav om økt internasjonalisering og økt samarbeid kreves det kompetent faglig ledelse på universitetene som kan planlegge og koordinere virksomheten ut fra et langsiktig og strategisk perspektiv.

- Utvalget mener at det største potensialet for å øke kvaliteten og de anvendbare resultater av norsk forskning ligger i å etablere et langt bedre samarbeid mellom universiteter, høyskoler og institutter på institusjonssiden og kvalifiserte norske bedriftsmiljøer. Utvalget har vektlagt betydningen av økt samarbeid også fordi de mener dette vil gi økt kvalitet. Økt mobilitet mellom institusjon og næringsliv vil kunne øke samarbeidet mellom disse sektorene. Etter utvalgets vurdering er det viktig å øke tilgangen på forskere i næringslivet.
- *Utvalgets medlem Westhrin* vil presisere at samarbeidet mellom forskningsmiljø og næringslivet må stimuleres gjennom økte midler til brukerstyrt forskning og andre stimuleringsiltak, uten at det går på bekostning av den frie grunnforskningen.
- *Utvalgets medlemmer Asmyhr og Karlsen* mener det er av avgjørende betydning for norske bedrifter at både utdanning og forskning i de mest relevante teknologi- og naturfag er av internasjonal toppkvalitet og at forskning innen realfag må økes.

I kapittel 5 viser utvalget til at fleksibilitet i arbeidsmarkedet og sammensetning av arbeidskraftens kompetanse har stor betydning for næringslivet. Humankapitalen står for størstedelen av Norges nasjonalformue, og dens anvendelse er avgjørende for norsk verdiskaping. Norsk næringslivs internasjonale konkurranseevne forutsetter at arbeidskraften er kostnadsmessig konkurransedyktig og innehar etterspurt kompetanse. Evnen til å ta i bruk kunnskap og kompetanse, og kombinere den på nye måter, er viktig for omstillingsevnen i alle typer virksomheter. Arbeidskraftens faglige og

geografiske mobilitet er viktig for norsk økonomis omstillingsevne. I 1997 skiftet ca. 11 pst. av alle norske arbeidstakere i gjennomsnitt jobb. Dette er en noe lavere andel enn i andre sammenlignbare land.

For å sikre at næringslivets kompetansebehov blir ivaretatt, er det viktig med samspill mellom næringsliv og utdanningsinstitusjoner på alle nivåer, for eksempel gjennom partnerskapsordninger og satsing på læringleplasser.

Selv om det norske utdanningsnivået er høyt, har Norge ikke noen internasjonal lederposisjon innenfor naturvitenskap og teknologi. Dette er uheldig, sett i forhold til at en rekke næringer som er i ferd med å vokse frem i Norge baserer seg på høy kompetanse innenfor naturvitenskap og teknologi. Den sviktende rekrutteringen innenfor realfagene går også i motsatt retning av det økende behovet for realfaglig kompetanse som oppstår dersom forskningsinnsatsen på området skal økes.

Hovedtrekk i utvalgets vurderinger:

- Det bør fortsatt legges til rette for fleksibilitet i arbeidsmarkedene slik at nødvendig omstilling kan finne sted.
- Norsk regelverk må ikke forhindre at bedrifter og institusjoner kan hente nødvendig utenlandsk ekspertise til Norge.
- Sterk internasjonal konkurranse fordrer høy kvalitet på alle nivåer i utdanningssystemet.
- Kompetanseutviklingen på alle utdanningsnivåer i samfunnet må være i tråd med næringslivets behov.
- Etter- og videreutdanningen må styrkes i samarbeid med næringslivet. Kompetansereformens intensjon om en fortløpende faglig oppdatering og videreutvikling av norske arbeidstakere må følges opp med nødvendige ressurser.
- Økt studiepoengsproduksjon som følge av kvalitetsreformen må ikke gå på bekostning av kvaliteten på kandidatene.
- Innføringen av et nasjonalt kvalitetssystem for skole og fagopplæring må akselereres.
- Realfagsutdanningen i Norge må styrkes, blant annet anbefales regjeringen å vurdere ytterligere incentiver for å øke antallet og kvaliteten på realfagskandidater og realfagslærere.

I kapittel 6 understrekes betydningen energiresursene har for norsk verdiskaping. Utvalget drøfter videre industriens behov for sikker krafttilgang og et effektivt kraftmarked. Det fremheves hvordan prosessindustrien har effektivisert sitt kraftforbruk gjennom de senere tiårene, men hvor tjenestesektoren og private husholdninger har økt sitt forbruk betraktelig, samtidig som produksjonsveksten har stagnert. Dette skaper nye utfordrin-

ger både i forhold til leveringssikkerhet og priser. I tillegg kommer utfordringene knyttet til bortfallet av kraftkontraktene på myndighetsbaserte vilkår. Mulige tiltak for å bedre kraftbalansen drøftes. I den forbindelse fremstår gass som det mest aktuelle alternativet for betydelig kraftutbygging, men over tid kan summen av tiltak som vannkraft, vindkraft, bioenergi, enøk mv. også utgjøre betydelige volumer.

Utvalget drøfter industriell bruk av gass og gasinfrastruktur, herunder tilgangen av gass som innsatsfaktor for industrien generelt. Den økte lønnsomheten av en rørledning fra Kårstø til Grenland, gitt at det lokaliseres gasskraft på Østlandet i perioden 2010 til 2015, blir også behandlet.

Når det gjelder miljø og næringsvirksomhet drøftes viktigheten av gode internasjonale avtaler for å løse grenseoverskridende problemer. Fordi de norske kostnadene ved en ytterligere reduksjon av utslipp er større enn i mange andre industriland, mener utvalget at Norge må bli fullverdig medlem i EUs kvotehandel, inklusive de prosjektbaserte mekanismene i Kyoto-avtalen. Miljøteknologi kan også bli et vekstområde for norsk industri.

Hovedtrekkene i utvalgets vurderinger:

- Energiforsyningen må styrkes gjennom flere tiltak enn det regjeringen har lagt opp til, og kraft- og energiresursene må utnyttes mer effektivt.
- Økt norsk kraftproduksjon bør følges av utbygging av økt kraftoverføringskapasitet til og fra utlandet.
- Industrien bidrar til tørrårssikring. En energioptionsordning bør etableres.
- Mulighetene for nye industrikraftkontrakter og overgangsløsninger må vurderes.
- Gasskraft kan sikre tilgangen på elektrisitet. Samtidig må det satses videre på forskning og utvikling innenfor gasskraft med CO₂-håndtering. Utvalget mener derfor at staten må bidra til konkret utprøving av teknologi i industriell skala for rensing av CO₂-utslipp fra gasskraftverk.
- *Utvalgets flertall, medlemmene Glad, Akselsen, Asmyhr, Bjerke, Flåthen, Karlsen, Myhr og Sanner*, er åpne for at det tildeles konsesjoner til nye gasskraftprosjekter innenfor rammen av Norges internasjonale klimaforpliktelser.
- *Utvalgets medlemmer Antonsen og Kroslid* mener at det meste nå ligger til rette for CO₂-håndtering fra gasskraftverk. Som en naturlig konsekvens av Norges internasjonale klimaforpliktelser, bør derfor nye konsesjoner stille krav om at gasskraftverk bygges med CO₂-håndtering fra starten av.

- Innsatsen for ytterligere effektivisering av energibruken bør styrkes.
- Dersom nye analyser viser at slike prosjekter kan forventes å være samfunnsøkonomisk lønnsomme, mener *utvalgets flertall, medlemmene Glad, Akselsen, Antonsen, Asmyhr, Bjerke, Flåthen, Karlsen, Kroslid, Myhr og Sanner*, at staten må bidra økonomisk til infrastruktur for å fremme innenlands gassbruk.
- *Utvalgets medlemmer Akselsen og Flåthen* vil påpeke at særnorske krav til kalkulasjonsrente og økonomisk levetid ikke må være til hinder for utvikling av slike prosjekter.
- Energiloven bør evalueres med utgangspunkt i utfordringene knyttet til å skape incentiver til tilstrekkelige investeringer i ny kraftproduksjon og nødvendig overføringskapasitet og annen gassinfrastruktur.
- Energiforvaltningen bør gjennomgås, og utvalget vil foreslå at det blir gjennomført en offentlig utredning med sikte på å klargjøre grunnlaget for og muligheter knyttet til å etablere en mer samordnet energiforvaltning.
- Klima- og miljøvirkemidlene i Norge bør være mest mulig i tråd med resten av Europa. Norge må dessuten utnytte de muligheter en har til å påvirke internasjonalt regelverk i forhold til norsk industris forutsetninger.
- *Utvalgets flertall, medlemmene Glad, Akselsen, Antonsen, Asmyhr, Bjerke, Flåthen, Karlsen, Kroslid, Myhr og Sanner*, mener at dersom ikke Norge lykkes i å etablere en bilateral avtale med EU, bør Norge vurdere å implementere kvotehandelsdirektivet i EØS-avtalen.
- *Utvalgets flertall, medlemmene Glad, Akselsen, Antonsen, Asmyhr, Bjerke, Flåthen, Karlsen, Myhr og Sanner*, mener at Norge i det minste må forplikte seg til å integrere kvotedirektivet i EØS-avtalen fra 2008, for å unngå forskjellsbehandling og større usikkerhet for norsk industri.
- *Utvalgets medlem Kroslid* mener det er viktig at klimavirkemidlene fra 2008 utformes slik at industriens rammebetingelser i størst mulig grad blir konkurransedyktig i forhold til Europa.
- Deltagelsen fra industrien i kvotehandelen bør være på linje med EU.
- Miljøteknologi bør utvikles til satsingsområde i nye EU-medlemsland, blant annet ved at det vurderes tiltak som gjør at norsk industri kan dra nytte av EØS-finansieringsmidlene.
- *Utvalgets medlem Westhrin* har en særmerknad til kapittel 6 og vurderingene som sådan.

I kapittel 7 behandler utvalget spørsmål knyttet til infrastruktur, avgrenset til transport. I et land med en befolkningstetthet og et areal som Norge har både industrien og samfunnet for øvrig viktige transportbehov. Det påpekes at infrastrukturen har stor betydning for industrien. Det gis en oversikt over hva som påvirker transportkostnadene i næringslivet og pekes på at de norske transportkostnadene er høyere enn ellers i Europa. Transportkostnadene betyr for øvrig mye for lokalisering av bedrifter.

Veginvesteringene i Norge har stagnert de senere tiårene, mens investeringene til jernbane har hatt jevn realvekst. Av miljøhensyn er det ønskelig å få mer av godstransporten over på jernbane og sjøtransport. Det krever imidlertid en del tilrettelegging før bedriftene selv mener det er hensiktsmessig å øke bruken av de to sistnevnte. Slik det er i dag oppfatter bedriftene selv i begrenset grad jernbane som et reelt alternativ til vegtransport. Betydningen av å opprettholde konkurranse innenfor transportsektoren påpekes. Kalkulasjonsrentens betydning for hvilke prosjekter som blir ansett som lønnsomme tas også opp.

Hovedtrekk i utvalgets vurderinger:

- *Utvalgets flertall, medlemmene Glad, Akselsen, Antonsen, Asmyhr, Bjerke, Flåthen, Karlsen, Kroslid, Myhr og Sanner*, mener vegsektoren bør prioriteres høyere innenfor samferdselssektoren.
- *Utvalgets medlemmer Akselsen og Flåthen* vil presisere at det må satses på jernbane der det ligger best til rette for det, både mht. kollektivtrafikk og transport for næringslivet.
- *Utvalgets medlemmer Antonsen og Westhrin* ser positivt på innføring av ulike former for vegprising i pressområdene, som ble hjemlet i vegtrafikkloven i 2002.
- *Utvalgets medlem Westhrin* ønsker også en annen prioritering av forholdet veg/jernbane enn utvalget for øvrig.
- Stamvegnettet må prioriteres innenfor vegsektoren.
- Distriktshensyn bør ikke føre til nedprioritering av mer lønnsomme prosjekter i regionsentrene.
- *Utvalgets flertall, medlemmene Glad, Akselsen, Antonsen, Bjerke, Flåthen, Karlsen, Kroslid, Myhr, Sanner og Westhrin* mener bompenger kun bør være et supplement til offentlig finansiering.
- *Utvalgets medlem Asmyhr* mener at dagens bompengereordninger må avvikles og at nye planer om å innføre bompenger eller andre former for vegprising ikke må bli innført.

- Offentlig-privat samarbeid (OPS) bør vurderes i hvert tilfelle, og brukes der man kan vise til sannsynlige effektivitetsgevinster.
- Det bør legges til rette for økt andel godstransport på sjø og bane.
- Det er viktig å sikre virksom konkurranse innen transporttjenester.
- Nivået på kalkulasjonsrenten må revurderes.

I kapittel 8 behandles skjerming og næringsstøtte. Det gis en oversikt over ulike typer skjerming og en omtaler bakgrunnen for at enkelte sektorer er mer skjermet enn andre. Utviklingen de siste tiårene tilsier at en bør være varsom med å utpeke bestemte næringer som varig skjermede. Videre omtales internasjonale rammevilkår og næringsstøtte, herunder de forskjellige typer støtte; budsjettstøtte, skatteutgifter, skjermingsstøtte og andre former for begunstigelser gjennom regulering. Det gis en oversikt over fordelingen av støtten og hvordan denne har utviklet seg over tid. Her fremkommer det at budsjettstøtten er nedadgående, mens det de senere år er blitt flere særordninger på skatte- og avgiftsområdet. Jordbruket mottar om lag 70 pst. av budsjettstøtten, selv om støtten har gått ned også her. Skipsbygging og sjøfart mottar også budsjettstøtte.

Differensiert arbeidsgiveravgift var ett av de mest omfattende norske distriktpolitiske virkemidlene. Blant de nyere skatteutgiftsordningene er SkatteFUNN blitt en betydelig tilskuddsordning, målt i provenytab. Blant næringene peker sjøfart og landbruk seg ut som mottakere av støtte i form av skatteutgifter.

Jordbruket har skjermingsstøtte gjennom tollbeskyttelsen, mens deler av prosessindustrien har kraftleveranser på myndighetsbestemte vilkår.

I sammenligninger med andre land fremkommer det at vi har ett av de høyeste støttenivåene i OECD-området på landbruk. Med hensyn til budsjettstøtte, viser det seg at budsjettstøtten til industri og privat tjenesteyting i Norge er om lag på EU-nivå.

Det er et omfattende internasjonalt regelverk som regulerer landenes bruk av næringsstøtte. EØS-avtalen og Verdens handelsorganisasjon (WTO) er de som har mest inngripen i norsk næringsstøtte. Avtaler under WTO har potensielt store konsekvenser for så vel landbruk (nedbygging av støtte) som for fiskeri (nedbygging av handelshindre på utenlandske markeder). EØS-avtalen har medført endringer både i miljøstøtte, arbeidsgiveravgift, støtte til skipsbygging og sjøfart.

Som bakgrunn for utvalgets vurderinger tas kostnadene i form av konkurransevidringer og skattefinansieringskostnader opp. Videre tilkjennegis de vanligste begrunnelsene for støtte, som markedssvikt, for eksempel i form av eksterne effekter eller asymmetrisk informasjon og fordelingshensyn.

Hovedtrekk i utvalgets vurderinger:

- *Utvalgets flertall, medlemmene Akselsen, Flåthen, Karlsen, Kroslid, Myhr og Westhrin*, mener bruken av næringsstøtte må vurderes løpende, bl.a. i forhold til hva andre land gjør. Derfor er det ikke mulig å si hvor det samlede støttenivået bør ligge i årene framover. Det viktige er innretningen av støtten, ikke det samlede nivået.
- *Utvalgets medlemmer Glad, Antonsen, Asmyhr, Bjerke og Sanner* mener at det samlede støttenivået fortsatt bør reduseres, og at frigjorte midler heller bør brukes til å styrke de generelle rammevilkårene for næringslivet. Bedre generelle rammevilkår vil legge til rette for økt verdiskaping og nyskaping i hele næringslivet.
- Sammensetningen av næringsstøtten bør vris mer mot tiltak som har til hensikt å utvikle næringslivets konkurransekraft i internasjonale markeder. Et eksempel på dette er forskningsstøtte som retter seg mot prosjekter i næringslivets regi.
- *Utvalgets medlemmer Myhr og Westhrin* vil påpeke at mye av næringsstøtten i Norge har en distriktpolitisk begrunnelse i likhet med begrunnelsen for næringsstøtte i en rekke andre land. Det vil også i årene framover være behov for å sette inn spesielle tiltak med distriktpolitisk begrunnelse.
- I den grad næringsstøtten brukes for å oppnå distriktpolitiske mål, mener utvalget det er viktig å velge støtteformer som retter seg mest mulig direkte mot de politiske målene og er minst mulig konkurransevidrende. Det er viktig at målene for de enkelte tiltakene presiseres, og at tiltakene jevnlig evalueres for å sikre at målene oppnås til lavest mulige kostnader for samfunnet.
- Utvalget vil peke på at offentlig sektor har stor betydning for næringslivets konkurranseevne. Effektivisering og kvalitetsheving i offentlig sektor krever tiltak på mange områder. En grunnleggende forutsetning er en hensiktsmessig forvaltningsstruktur og oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene. Organisasjons- og kompetanseutvikling vil være sentralt i mange offentlige virksomheter. I tillegg til at det fortsatt kan gjøres mye for å videreutvikle

offentlig sektor ved hjelp av effektiviseringstiltak, organisasjonsutvikling og kompetanseutvikling, vil det i noen sammenhenger være aktuelt med mer vidtrekkende tiltak. Det kan bl.a. utvikles finansieringssystemer for offentlige virksomheter som belønner økt produksjon og kvaliteten av tjenestene.

- *Utvalgets medlemmer Akselsen, Flåthen og Westhrin* mener at omstilling i offentlig sektor må skje i nært samarbeid med de ansatte og de ansattes organisasjoner. Effektivisering må innebære en bedre bruk av arbeidskraftens kompetanse, og ikke hardere arbeidspress for de ansatte.
- *Utvalgets medlemmer Glad, Antonsen, Asmyhr, Bjerke og Sanner* mener slike tiltak også kan omfatte fristilling av virksomheter og ulike former for konkurransestimulerende tiltak (konkurranseeksponering).

I kapittel 9 kommenteres nærmere sentrale utfordringer for utvalgte næringer. Næringene som omtales er prosessindustrien, næringsmiddelindustrien, offshorerettet leverandørindustri, skipsbyggingsindustrien og forsvarsindustrien.

Prosessindustriens utfordringer er først og fremst knyttet til behovet for en forutsigbar og langsiktig konkurransedyktig pris på kraft, samt utformingen av klimavirkemidler i Norge relativt til tilsvarende virkemidler i Europa.

Den landbruksbaserte næringsmiddelindustriens utfordringer er først og fremst knyttet opp til det høye prisnivået på norske råvarer samtidig som det er press på tollvernet. Den fiskeribaserte næringsmiddelindustrien har et annet sett utfordringer. De har problemer med markedsadgangen, først og fremst inn til EU.

Den offshorerettede leverandørindustriens utfordringer knytter seg først og fremst til det høye norske kostnadsnivået og mangelen på nye, store funn som er klare til utbygging. Videre knytter det seg spenning til om industrien greier å endre produksjonsmønsteret i takt med det endrede etterspørselsmønsteret i retning bort fra bunnfaste installasjoner og flyttbare innretninger. En stor del av den nye veksten i den norske leverandørindustrien må komme ved hjelp av internasjonalisering.

Skipsbyggingsindustriens utfordringer ligger først og fremst i økt internasjonal konkurranse. En stor del av verdens skipsproduksjon er overtatt av land som Japan, Korea og Kina, som har til dels langt billigere arbeidskraft enn oss.

Forsvarsindustriens utfordringer kan blant annet henføres til at antallet kunder er meget lite, at kontroll av eksport og overføring av sensitiv tek-

nologi er utbredt, at industrielle gjenkjøpsavtaler blir praktisert av de fleste land, samt at det er politisk usikkerhet rundt fremtidige anskaffelser.

Hovedtrekk i utvalgets vurderinger:

- Regjeringen bør arbeide for en ny WTO-avtale som balanserer Norges interesser knyttet til landbruk og marin sektor.
- *Utvalgets flertall, medlemmene Glad, Akselsen, Antonsen, Asmyhr, Bjerke, Flåthen, Karlsen, Kroslid og Sanner*, mener det må utvikles et mer effektivt jordbruk som kan levere råvarer til industrien på mer konkurransedyktige vilkår. Videre, selv om utfallet av WTO-forhandlingene er uklart, bør myndighetene også av hensyn til næringsmiddelindustrien, allerede nå begynne tilpasningen av jordbrukspolitikken til endrede internasjonale rammebetingelser.
- *Utvalgets medlemmer Myhr og Westhrin* mener at jordbrukspolitikken må utvikles innenfor rammene av et effektivt tollvern som ser hele verdikjeden i sammenheng, og det gjensidige avhengighetsforholdet mellom jordbruket og en lønnsom norsk næringsmiddelindustri.
- Tollreduksjoner for ferdigvarer og råvarer må ses i sammenheng og så langt det er mulig skje parallelt.
- *Utvalgets flertall, medlemmene Glad, Akselsen, Antonsen, Asmyhr, Bjerke, Flåthen, Karlsen, Kroslid, Sanner og Westhrin*, mener at markedsordningene i jordbruket og konkurranseforholdene i næringsmiddelindustrien bør gjennomgås, med likebehandling og bedre rollefordeling som formål.
- *Utvalgets medlem Myhr* mener det er ingen ting i dagens markedsordning som tilsier at det er konkurransevidning mellom markedsaktørene, og viser til at markedsordningen nettopp har vært gjenstand for en grundig gjennomgang, blant annet med den hensikt å oppnå like vilkår i industrimarkedet.
- *Utvalgets flertall, medlemmene Glad, Akselsen, Antonsen, Asmyhr, Bjerke, Flåthen, Karlsen, Kroslid, Myhr og Sanner*, ber Regjeringen så langt det er mulig gjennom konsesjonsrunder og ved tilleggstiladelser å legge til rette for tildeling av leteareal av stor interesse for oljeselskapene og en mest mulig effektiv utforskning av norsk sokkel.
- *Utvalgets medlem Westhrin* mener at oljeinvesteringer må dreies på en slik måte at man i størst mulig grad utnytter ressursene i allerede åpne felt og områder, framfor å åpne nye og sårbare områder.

- Rammebetingelsene for offshorerettet leverandørindustri og skipsindustri bør tilpasses i tråd med deres endrede konkurransesituasjon.
- Regjeringen må legge til rette for økt internasjonalisering av norsk offshorerettet leverandørindustri.
- Myndighetene bør vurdere en hensiktsmessig bruk av utviklings- og opplæringsmidler i perioder med liten aktivitet på sokkelen.
- Verftsindustrien og skipsutstyrsindustrien er en viktig del av den maritime klyngen i Norge.
- Fremtiden til skipsbyggingsindustrien er avhengig av evnen til å videreutvikle og nyttiggjøre seg høy kompetanse, samt evnen til å satse riktig.
- Rammebetingelsene for skipsbyggingsindustrien må være mest mulig forutsigbare og tilpasses utfordringene. Byggelånsgarantiordningen som ble vedtatt av Stortinget høsten 2004 må opprettholdes, og man må eventuelt vurdere innretningen på denne.
- *Utvalgets medlem Asmyhr* mener rederinæringen er kjernen i den maritime næringsklyngen og er som global vekstnæring en kilde til vekst for så vel de tradisjonelt tilknyttede industribransjene som kompetansebasert tjenesteyting.
- Utvikling av ny teknologi i forsvarsindustrien kan gi "spin-off-effekter" av stor betydning også for annen, sivil industri.
- Utvalget mener at Forsvaret fortsatt må sterkt vektlegge gjenkjøp ved inngåelse av større kontrakter for materiellanskaffelser.
- Norsk forsvarsindustri må gis anledning til fortsatt deltakelse i flernasjonale utviklingsprosjekter.
- Deltagelse i utviklingsprosjekter gir Forsvaret muligheter for å tilpasse materiell for egne behov, og en kompetent forsvarsindustri er av stor betydning for Forsvarets langsiktige evne til å opptre som en profesjonell kjøper.
- Norsk forsvarsindustri er avhengig av at Forsvaret fortsatt plasserer krevende utviklingskontrakter i denne industrien slik at ledende kompetanse kan videreutvikles.

Kapittel 3

Hvorfor et industriutvalg?

3.1 Innledning

Ved å legge til rette for høy verdiskaping også i framtiden setter vi oss i stand til å kunne løse de velferdsmessige utfordringene Norge står overfor. Næringsvirksomhet er gjennom sysselsetting, produksjon og handel grunnlaget for samfunnets velferd. Det er for en stor del skatter og avgifter fra næringslivet, direkte og indirekte via beskatning av eiere og ansatte, som finansierer skoler, eldreomsorg og andre samfunnsgoder. Videre er det bedriftenes eksportinntekter som gir valutainntekter, og derved muliggjør importen av varene vi trenger og ikke kan lage selv.

Verdiskapingen kan øke ved at landene produserer det de er relativt sett best til. Hva et land relativt sett er best til å produsere vil endre seg over tid. Siden markedsforholdene og næringslivets rammebetingelser endres kontinuerlig vil det være ytterst få næringer, om overhodet noen, hvor bedriftene over tid kan være sikre på å beholde god lønnsomhet uten omstillinger. Omstillingen må skje ved at ressurser overføres fra mindre lønnsomme til mer lønnsomme anvendelser og bruksformål i økonomien. I den enkelte bedrift foregår omstillingen ved at produksjon effektiviseres og organiseres bedre, samt ved at nye produkter eller bedre varianter av eksisterende produkter utvikles. I den enkelte næring foregår omstilling ved at de minst konkurransedyktige bedriftene erstattes av bedrifter med større konkurranseevne, og på nasjonalt nivå ved at næringsstrukturen endres.

Norge har gjennom de siste tiårene bygget opp en velferd nesten uten sidestykke i verden. Vår tilgang på og evne til å utnytte naturressurser er viktig i denne sammenhengen. Høy yrkesdeltakelse, spesielt for kvinner, og et godt utbygd utdanningsystem har også vært avgjørende. Verdiskaping har vært et grunnlag for utvikling av velferd, og velferden har igjen bidratt til økt verdiskaping. Nå blir det viktig å sikre at denne velferden kan videreføres til de kommende generasjoner. Dette lar seg kun gjøre hvis vi klarer å sikre næringslivet

samlet sett like gode vilkår for verdiskaping som våre konkurrentland.

Rammebetingelsene for næringsvirksomhet kunne tidligere i større grad besluttet av nasjonale myndigheter. I dag er denne muligheten mer begrenset ved at internasjonale avtaler påvirker mange næringspolitiske områder. Internasjonalt regelverk, tilgjengeligheten på informasjon og rask teknologiutvikling gir nye forutsetninger for nasjonal politikk. Det er enklere for bedriftene å sammenligne alternative lokaliseringsland, og risikoen ved å investere i utlandet er blitt mindre. Dårligere rammebetingelser kan derfor ha større negative konsekvenser for samfunnet enn tidligere. I andre kvartal 2004 passerte importen av tradisjonelle varer en samlet markedsandel på 50 pst. Vi importerer altså nå mer av slike varer enn det vi selv produserer for hjemmemarkedet.¹ På lenger sikt kan Norge oppleve et redusert skattegrunnlag og tap av viktig kompetanse. Dette stiller nye krav til utformingen av næringspolitikken.

Industri er ikke av større verdi for samfunnet enn annen virksomhet som er internasjonalt konkurranseutsatt. All konkurranseutsatt virksomhet er viktig og nødvendig for å skape verdier som skal betale for landets import eller begrense importbehovet. Konkurranseutsatt virksomhet er mangeartet og sammensatt. Også industrien er konkurranseutsatt i varierende grad – fra bransje til bransje, fra bedrift til bedrift, og innen samme bedrift fra produkt til produkt. Industrivirksomhet er heller ikke klart avgrenset mot tjenesteyting.

Industrien utgjør en betydelig del av konkurranseutsatt virksomhet. Mange av utfordringene for norsk næringsliv møter industrien ofte i større grad og tidligere enn andre næringer: Den er i stor grad utsatt for internasjonal konkurranse og den er avhengig av arbeidskraft med høy kompetanse og evne til å utvikle og utnytte ny kunnskap. Utvalget mener *en næringspolitikk som legger til rette for industriutvikling i stor grad vil komme hele det norske næringslivet til gode.*

¹ Statistisk sentralbyrå. Økonomiske analyser 6/2004.

3.2 Globalisering og økt internasjonal konkurranse

Norsk næringsliv møter i likhet med andre utviklede økonomier økende internasjonal konkurranse. En mer integrert verden bidrar til at konkurransen hjemme og ute øker i omfang og intensitet. Den økonomiske og politiske utviklingen, herunder utbredelsen av internasjonale handelsavtaler, gjør det enklere for bedriftene å flytte sin produksjon mellom land. Konkurransen mellom land om lokaliseringen av bedriftene blir sterkere. Dette skyldes blant annet framveksten av store globale konsern som utvikler sin evne til å flytte dit investeringene kaster mest av seg. En større del av næringslivet blir utsatt for internasjonal konkurranse samtidig med at nye markeder gjøres tilgjengelig for norsk næringsliv.

Flere bedrifter etablerer og omlokaliserer seg på tvers av landegrensene. Dette skyldes blant annet store forskjeller i lønnskostnader mellom vestlige industriland og bl.a. mange asiatiske og østeuropeiske land. Flere land i disse regionene har stor tilgang på velkvalifiserte industriarbeidere. I tillegg har risikoen ved å investere i disse regionene blitt mindre enn tidligere. Flere bedrifter i vestlige industriland flytter produksjon til lavkostland samtidig som de beholder en del arbeidsplasser i "hjemlandet" som krever høyere kompetanse. De nye eksportlandene produserer ikke bare billige arbeidsintensive produkter, men driver også avansert industriproduksjon. Den internasjonale reorganiseringen utfordrer stadig flere næringer og arbeidsgrupper. På verdensbasis er tjenestesektorenes andel av totale investeringsstrømmer firedoblet fra 1990 til 2002. Tjenesteleverandører i mange land setter ut deler av driften til utviklingsland og middelinntektsland. Land som for eksempel India og Kina fremstår som attraktive tilbydere innen tjenestenæringer som programmering, regnskap, markedsundersøkelser eller enkelte forskningsområder. Både industrialiserte lands og utviklingslands inn- og utstrømmer av investeringer i tjenestesektorene har økt betydelig. Det er derfor rimelig å anta at stadig flere norske næringer vil møte økt konkurranse og at denne vil komme både fra utviklede land og fra utviklingsland.

Mange norske bedrifter deltar i reorganisering av virksomhet på tvers av landegrensene. For de fleste bedrifter går veien til global tilstedeværelse gjennom deltakelse i en utenlandsk bedriftsstruktur. Å delta i en større utenlandsk bedriftsstruktur kan bidra til at de norske bedriftene får økt kunnskap om internasjonalisering, tilgang til prosesser

og forskningsresultater samt økt evne til innovasjon og nyskaping. På den andre siden kan det medføre tap av hovedkontor i Norge.

Både utenlandske direkteinvesteringer i Norge og norske direkteinvesteringer i utlandet har økt kraftig de siste ti årene. Norske utenlandsinvesteringers andel av norsk BNP er tredoblet siste tiåret og de er nesten fordoblet når det gjelder utlendingers investeringer i næringsvirksomhet i Norge. Tallene for samlede direkteinvesteringer inn i Norge og samlede direkteinvesteringer ut viser at Norge i større grad er opprinnelsesland enn vertsland for utenlandske direkteinvesteringer.

Spesialisering med utsetting av deler av virksomheten medfører lavere sysselsetting i industrien. Dette har alvorlige konsekvenser for lokalsamfunn som mister arbeidsplasser og hjørnesteinsbedrifter. Den langsiktige utviklingen viser stadig fallende sysselsetting i industrien, både i Norge og ellers i Vest-Europa. Fall i sysselsetting er ikke nødvendigvis et uttrykk for at bedriftene taper i konkurransen. Den store nedgangen i sysselsettingen i norsk industri i årene fra 2001 til 2003 var likevel også en indikasjon på sviktende konkurranseevne i industrien.

Med ny teknologi og effektivisering er produksjonen og eksporten i mange tilfeller opprettholdt på tross av nedgang i sysselsetting. Produktivitetsvekst bidrar til å styrke bedriftenes konkurranseevne, noe som igjen gir grunnlag for økt norsk verdiskaping. At virksomhet legges ned eller flyttes til andre land vil ha negative konsekvenser for de som rammes, men medfører ikke nødvendigvis at konkurranseutsatt verdiskaping i Norge faller. Det er ikke grunn til å tro at utsetting samlet sett har negative effekter på hjemlandets økonomi så lenge man klarer å opprettholde tilnærmet full sysselsetting.

Globalisering fører til sterkere konkurranse, men gir også økte muligheter. Verdensmarkedet blir tilgjengelig i økende grad, og globaliseringen skaper vekst i markedet. Ved å møte konkurransen både i bedriftene og i samfunnets tilrettelegging, får norske bedrifter adgang til de voksende markeder. For samfunnet kan det være et problem at økt internasjonal konkurranse fra de nye lavkostlandene i første omgang gir utflytting av produksjon ("outsourcing"). Men flere markedstilbydere av varer fra andre land gir også billigere import av innsatsvarer til norske bedrifter. Da skapes mulighet for fortsatt lønnsom produksjon, nye arbeidsplasser og høyere verdiskaping. En vellykket omstilling fører til at tapet av arbeidsplasser hjemme blir begrenset. Dersom bedriftene lykkes

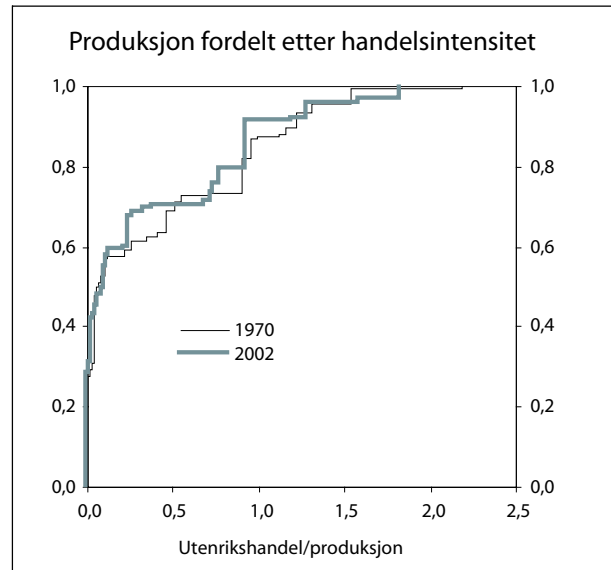
med sin internasjonalisering kan dette gi økt sysselsetting også i Norge.

3.3 Hva er konkurranseutsatt sektor?

Konkurranseutsatte næringer deltar i et internasjonalt bytte av varer og tjenester, og selger sine produkter i konkurranse med produsenter i andre land. Skjermede næringer produserer varer og tjenester som verken importeres eller eksporteres. Bedrifter både i konkurranseutsatt sektor og skjermet sektor møter konkurranse i markedene. Forskjellen mellom sektorene ligger i hvilke muligheter bedriftene har til å tilpasse seg særnorske endringer i kostnadsforhold eller produktivitetsutvikling, f.eks. i lønnskostnader eller kompetansenivå. I skjermet sektor kan bedriftene i stor grad velte økte kostnader over i prisene, mens bedrifter i konkurranseutsatt sektor ofte må ta prisen som gitt på verdensmarkedet. Det innebærer at et økt kostnadsnivå (eller svak produktivitetsutvikling) gir seg mer direkte og langt raskere utslag på produksjon og sysselsetting i konkurranseutsatt sektor enn det som er tilfelle i skjermet sektor. Utviklingen i konkurranseutsatt sektor kan derfor tas som en indikator på om norsk økonomi har en utvikling som kan opprettholdes på lang sikt. I så måte er det avgjørende å identifisere omfang og avgrensning av konkurranseutsatt sektor.

I praksis er det imidlertid vanskelig å finne gode kriterier for inndeling av økonomien etter en todeling mellom konkurranseutsatte og skjermede næringer. Mange bedrifter produserer flere varer eller tjenester, noen som er internasjonalt konkurranseutsatt og andre som ikke er det. Mange næringer består både av bedrifter som er utsatt for internasjonal konkurranse, og bedrifter som ikke er det. Eksportnæringene og de næringene som har en betydelig importkonkurranse kan identifiseres relativt enkelt. Det vanskelige er å avgjøre om en næring som er dominerende i hjemmemarkedet, har en slik markedsposisjon fordi den er skjermet eller fordi den har god konkurranseevne. Stor produksjon for hjemmemarkedet kan skyldes ulike forhold som hindrer konkurranse fra utlandet, men kan også skyldes at næringen har lyktes i konkurransen overfor potensielle importører.

En mulig framgangsmåte for å forsøke å identifisere konkurranseutsatte næringer er å se på utenrikshandel, dvs. summen av eksport og import, som andel av produksjon i Norge for alle produktgrupper (handelsintensitet). Ikke alle former for utenrikshandel framkommer ved denne målingen. Spesielt gjelder det feriereiser i utlandet og grense-



Figur 3.1 Utenrikshandel som andel av norsk produksjon (handelsintensitet)

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Nærings- og handelsdepartementet

handel. Figur 3.1 viser hvordan norsk produksjon i 1970 og 2002 (den stående aksene) fordeler seg etter produkter med ulik handelsintensitet. De veide produksjonsandelene er rangert etter handelsintensitet, slik at den delen av produksjonen som er uten handel vises langs den stående aksene nederst til venstre i figuren (dvs. med handelsintensitet lik null). Deretter følger produkter med større handelsintensitet oppover og ut til høyre i figuren. Figuren illustrerer at om lag 40 pst. av produksjonen var i produkter som ikke ble handlet internasjonalt i begge årene. For den resterende om lag 60 pst. av produksjonen er det en gradvis overgang fra produkter med et lite innslag av utenrikshandel til produkter som nesten bare eksporteres eller importeres, eventuelt en kombinasjon av både høy eksport og høy import. Sammensetningen av produksjonen etter handelsintensitet viser ingen klar eller entydig grense mellom konkurranseutsatt og skjermet sektor.

Selv om sammensetningen av total produksjon etter handelsintensitet er lite endret fra 1970 til 2002 (som vises ved at kurvene i stor grad er overlappende), har det skjedd relativt store endringer for de enkelte produktgrupper, jf. vedlegg 1. Industrivarenes andel av total produksjon er betydelig redusert, mens olje og gass har kommet til som en ny, stor eksportsektor. Vareproduksjonen er generelt blitt enda mer handelsintensiv, men det er også noen varegrupper med lavere handelsintensitet i 2002 enn 1970 (jordbruksprodukter og skip). Derimot har det vært liten endring i hvilke produkter

som handles internasjonalt. Det aller meste av offentlig og privat tjenesteproduksjon er fortsatt i liten grad direkte berørt av internasjonal handel. De internasjonale handelsproduktene er fortsatt i hovedsak råvarer som olje, gass og fisk, industrivarer og sjøfartstjenester. Industri og råvareproduksjon til sammen dekker dermed en hoveddel av konkurranseutsatt sektor både i 1970 og 2002. Industri og råvareproduksjon vil likevel også omfatte noen næringer som fortsatt har relativt liten grad av handel (jordbruk med tilknyttet foredling, leverandørindustri til petroleumsvirksomhet, grafisk industri og kraftproduksjon).

Produksjon basert på naturressurser (ressursbaserte næringer) er internasjonalt konkurranseutsatt, men ikke i samme grad som industrien utsatt for konkurranse om lokaliseringssted. Uttak av naturressurser (råolje, naturgass, mineraler, skog og fisk) eller direkte anvendelse av en naturressurs som produksjonsfaktor (havareal til fiskeoppdrett, vannfall for kraftproduksjon) må finne sted der naturressursene ligger. Tilgang til en naturressurs er likevel ingen garanti for at det videreføres og etableres næringsvirksomhet. Selv om ressursens kvalitet er en sentral lokaliseringsfaktor, vil også markedsadgang, lønnsnivå og andre kostnadsforhold påvirke omfanget av virksomheten i Norge. De ressursbaserte næringene står derfor overfor mange av de samme utfordringene som industrien. Utvalget er oppmerksom på at ressursbaserte næringer utgjør en stor del av den konkurranseutsatte verdiskapingen.

Ressursgrunnlaget setter imidlertid grenser for videre vekst i flere av disse næringene – selv om det også er ressursbaserte næringer med betydelig vekstpotensial i Norge, f.eks. den marine næringen. Utvalget mener derfor at den langsiktige utfordringen knyttet til konkurranseutsatt verdiskaping ikke alene kan baseres på videre vekst i de ressursbaserte næringene. Med utgangspunkt i det næringsgrunnlag vi kjenner i dag vil derfor industrien være sentral for å skape vekst i den konkurranseutsatte verdiskapingen.

Fram til begynnelsen av 1990-årene skilte Statistisk sentralbyrå mellom utkonkurrerende, hjemmekonkurrerende og skjermede næringer i nasjonalregnskapet. Grunnlaget for inndelingen var etter hvert blitt svakere, og ved innføringen av nytt nasjonalregnskap fra 1995 gikk Statistisk sentralbyrå bort fra å bruke denne. I dag er det vanskelig å begrunne en inndeling som definerer bestemte næringer innenfor eller utenfor konkurranseutsatt sektor. Utvalget vil imidlertid påpeke at fravær av en klar avgrensning ikke gjør betydningen av å følge utviklingen i konkurranseutsatte næringer

og bedrifter mindre, men heller øker behovet for studier og utredninger på dette området. *Det er viktig med forskning som følger utviklingen i og klarlegger utfordringer for konkurranseutsatte næringer og bedrifter – og at denne kunnskapen blir tatt i bruk.* I særlig grad er det behov for å utvikle et statistikkgrunnlag som synliggjør hvordan konkurranseutsatt sektor utvikler seg i forhold til andre land. Utvalget foreslår at Norges forskningsråd vurderer nærmere hvordan forskningen om disse spørsmålene kan styrkes og resultatene bedre formidles til myndigheter, politiske miljøer og allmennheten.

3.4 Hvorfor må vi ha industri, og hvor stor må den være?

Utvalget mener at *utviklingen i industrien kan brukes som en målestokk på vår evne til konkurranseutsatt verdiskaping.* Det er likevel den totale verdiskaping i konkurranseutsatt sektor som skal sikre handelsbalansen i årene framover, både industri og annen konkurranseutsatt næringsvirksomhet.

Holden II-utvalget, som la fram sin innstilling i april 2003, foretok en grundig analyse av Norges framtidige behov for verdiskaping i konkurranseutsatte næringer, jf. NOU 2003: 13. Utvalget vil henvise til nevnte innstilling og slutter seg til Holden II-utvalgets påpeking av hvor nødvendig det er for våre framtidige generasjoners velferd at Norge opprettholder konkurranseutsatt sektor i perioden med store olje- og gassinntekter.

Utvalget vil også peke på at industrien gjennom bedriftenes lokalisering gir et betydelig bidrag til sysselsetting i distrikts-Norge.

Utvalget mener at det er like viktig for Norge som for andre land i Vest-Europa å legge forholdene til rette for konkurranseutsatt sektor. Overforbruk av oljeformuen kan finansielt sett midlertidig erstatte nedbygging av konkurranseutsatt sektor, men å overlate til framtidige generasjoner å gjenoppbygge konkurranseutsatt sektor vil være uansvarlig. Med økende konkurranse internasjonalt og redusert industriell kompetanse i Norge, vil det være vanskelig å reetablere konkurransedyktige bedrifter en gang i fremtiden.

Når utvalget legger så stor vekt på å øke verdiskapingen i konkurranseutsatt sektor, betyr ikke det at sektoren skal bevares i sin nåværende form. Konkurransedyktighet krever kontinuerlige omstillinger, både i bedriftene og samfunnet for øvrig. Det vi vet i dag gir ikke grunnlag for å fastslå hvilke bransjer og bedrifter, varer eller tjenester som vil utgjøre konkurranseutsatt sektor 20–50 år

inn i framtiden. Men vi må regne med at den globale konkurransen hele tiden vil være meget krevende, og den vil berøre stadig større områder i samfunnet. Den kompetanse vi må ta vare på i så stort omfang som mulig, er kompetansen til å konkurrere internasjonalt, kompetanse til å omstille og forske, til å innovere, til å produsere, til å markedsføre mv.

Utvalget mener at Norge bør utforme næringspolitikken ut fra behovet for en konkurranseutsatt sektor som er tilstrekkelig stor til å sikre en balansert økonomisk utvikling på lang sikt. Det innebærer at *næringsvirksomhet i Norge så langt det er mulig og riktig skal ha konkurransevilkår på linje med Vest-Europa for øvrig*. På dette grunnlag har utvalget gjennomgått en del viktige elementer i en god næringspolitikk og dertil vurdert situasjonen for en del utvalgte bransjer med henblikk på spesielle bransjerettede tiltak.

Utvalget vil også fremheve industriens betydning for det norske samfunn i en bredere sammenheng enn dens direkte bidrag til landets inntekter. Gjennom bl.a. bedriftenes konkurranse i markedet settes det norske samfunnets kompetanse på prøve. Det er vanskelig å forestille seg at vi kan opprettholde samme kvalitet i utdanning og forskning dersom ikke resultatene blir testet ut i en rekke forskjellige industribedrifter. De krav til kvalitet, produktivitet og innovasjon som bedriftene møter i markedene, forplanter seg til andre deler av samfunnet og er med på å sikre effektiv bruk av ressursene. Derfor er det nødvendig å sette offensive mål i næringspolitikken og ha en ambisjon om at Norge skal være et av verdens mest nyskapende land der bedrifter og mennesker med pågangsmot og skaperevne har gode muligheter til å utvikle lønnsom virksomhet.

3.5 Generelle næringspolitiske prinsipper

Det overordnede målet for næringspolitikken er å legge til rette for størst mulig verdiskaping i norsk økonomi. Med størst mulig verdiskaping menes det at man skal få mest mulig ut av de ressursene som er tilgjengelig i økonomien.

Nærings- og handelsdepartementet har ansvar for en helhetlig næringspolitikk, herunder å påse at konsekvensene for næringsvirksomhet av ulike tiltak og reformer blir utredet, og legge til rette for verdiskaping og innovasjon i norsk næringsliv. Næringspolitikken utformes og utøves av mange departementer og gjennom mange fagområder. Dette gjelder næringspolitiske hovedområder som

makroøkonomisk stabilitet, internasjonal økonomi og handelspolitikk, og entreprenørskap samt nabolitiske næringsområder som utdannings- og forskningspolitikk. Utvalget ønsker å peke på at næringspolitikken er spredt på mange ulike politikkområder, hvilket gjør arbeidet med å utforme en helhetlig næringspolitikk krevende. Av den grunn mener utvalget det er avgjørende at *næringsmessige konsekvenser i større grad må vurderes og tillegges vekt ved utforming av politikk på alle områder som påvirker næringslivet*.

Et land kan opprettholde et lønnsomt næringsliv og endog bedre sin konkurranseevne selv om enkeltbedrifter og enkelt næringer opplever tilbakegang. For å øke verdiskapingen når markedsforholdene, teknologi og makroøkonomiske rammebetingelser endres, er det nødvendig med evne til omstilling. Innovasjon og omstillingsevne i bedrifter, institusjoner og samfunnet i det hele, vil være en av de viktige konkurranseparametrene for bedrifter og land som skal lykkes i den globale konkurransen. Et sentralt næringspolitisk prinsipp er derfor å føre en politikk som fremmer effektiv bruk av samfunnets ressurser og som fremmer innovasjonstakten og omstillingsevnen. Dette tilsier at det viktigste er å sikre stabile og generelle rammevilkår som reduserer næringslivets kostnader knyttet til usikkerhet og gjør det enklere å utvikle rasjonelle planer for langsiktige investeringer. Den rene kompensasjon for kostnadsulempen er et lite fremtidsrettet virkemiddel.

Myndighetene bør *som hovedregel unngå å forskjellsbehandle enkeltbedrifter og næringer*. Vi har mange eksempler på at selektive støtteordninger har utsatt nødvendige omstillinger. Utvalget mener imidlertid at man i konkrete saker må være villig til å vurdere om Norge skal svare på tiltak som benyttes i aktuelle konkurrentland. Dersom man ønsker å iverksette enkelte selektive tiltak må det klargjøres at samfunnet kan oppnå mer enn med en tilsvarende innsats gjennom generelle tiltak. Norge bør aktivt ta i bruk referansetesting med andre land som et næringspolitisk virkemiddel, og benytte den kunnskapen man får gjennom dette til eventuelt å justere sin næringspolitikk.

Det finnes tilfeller hvor tiltak overfor enkelt næringer kan begrunnes. Dersom EU har ordninger av selektiv karakter som kun er midlertidige, vil dette kunne ha betydning for hvordan næringspolitikken i Norge bør innrettes og for tidspunktet når en ønsker å endre rammebetingelsene. For eksempel vil det at Norge avviker en særordning før EU kunne forverre konkurransesituasjonen midlertidig for en gitt næring i Norge. Dette kan medføre at bedrifter i Norge legges ned til tross for

at de ville ha vært konkurransedyktige når EU avviker sine ordninger. Hensynet til forutsigbarhet kan videre tilsi at myndighetene i en slik situasjon bør være avventende, ettersom hyppige endringer i rammebetingelsene i seg selv er uheldig. I utformingen av næringspolitikken må disse hensynene veies opp mot de negative effektene av å gi enkelt næringer gunstigere rammevilkår enn andre.

Det er et mål for offentlig innsats i næringspolitikken å utvikle et konkurransedyktig norsk næringsliv. Historisk har næringspolitikken ofte hatt for mange ulike mål. Den globale konkurransen er så krevende at hvis hensikten med en offentlig innsats er å skape grunnlag for konkurransedyktige bedrifter, må dette målet være det viktigste. Konkurransedyktige bedrifter vil i sin tur legge til rette for å oppnå andre samfunns mål, bl.a. mål i distriktspolitikken. Industrien vil ofte velge distriktslokalisering for å være konkurransedyktig.

Utvalgets medlemmer Antonsen, Myhr og Westhrin vil videre påpeke at det i tillegg til målet som nevnt i foregående avsnitt, er behov for å ta hensyn til en bærekraftig samfunnsutvikling som tar vare på miljø og ressurser. Økt miljøbevissthet og strengere internasjonale krav til reduksjon av miljøbelastende utslipp og atferd skaper også nye markeder for miljøvennlig teknologi og produkter. På denne måten kan det å ta hensyn til miljøet over tid bli et konkurransefortrinn for norske bedrifter, noe vi allerede har mange eksempler på. Disse medlemmene mener på denne bakgrunn at Norge skal være en foregangsnação innenfor bærekraftig industri, og mener myndighetene må ha miljøvennlige prosesser, produkter og miljøteknologi som et satsingsområde i utviklingen av et konkurransedyktig næringsliv.

Utvalgets medlemmer Myhr og Westhrin vil likevel påpeke viktigheten av at det legges til rette for å utvikle næringslivet i hele landet. Derfor må nasjonale politiske målsettinger om bosetting i alle deler av landet og bevaring av arbeidsplasser fortsatt være en del av næringspolitikken og den offentlige innsatsen for å skape grunnlag for konkurransedyktige bedrifter.

Mye av vellykket innovasjon og nyutvikling skjer i allerede etablerte bedrifter. Forskning og innovasjon lykkes best i samarbeid med bransjer og bedrifter som allerede har vist at de er konkurransedyktige og bidrar til verdiskapingen. Sådanne næringsklynger eller geografiske klynger er en indikasjon på at offentlig satsing kan ha økt mulighet for å lykkes. Eksempelvis kan innovasjonssentre i store næringsparker som Kongsberg og Rau-

foss øke mulighetene for å skape innovasjon og utvikling. Dette må balanseres opp mot at næringspolitikken skal bidra til utvikling av *hele* næringslivet. Virkemidler må også rettes inn mot mer risikofylte nyetableringer basert på ny teknologi og nye ideer.

Utvalget mener det er viktig å legge til grunn nasjonale strategier for næringsutvikling med bevisst prioritering av offentlig innsats. Virkemidler i næringspolitikken bør være målrettede. Det vil alltid være ressursbegrensninger i innsatsen. Da bør vi prioritere områder hvor satsingen (kompetanse og innovasjon) gir høy samfunnsøkonomisk avkastning og bidrar til fornyelse av konkurranseutsatt næringsliv, uten at dette skal føre til at det ikke satses på nye områder. Utfordringen er å utvikle gode kriterier for hvor det offentlige skal tilrettelegge, og for valg av satsingsområder. For eksempel må hensynet til målrettethet veies opp mot hensynet til å oppnå fornyelse.

Dersom andre land velger å tilrettelegge særvilkår for enkelte bransjer, og Norge ikke kan eller vil møte slike vilkår, må det forventes at de berørte bedriftene i Norge må omstille seg eller i noen tilfeller få problemer eller flytte ut. Et eksempel på dette er diskusjonen om spesielle skatteregler for norske rederier. Her må det negative ved å gi en bransje særlige skattelettelser vurderes opp mot verdien av å beholde disse bedriftene i Norge, og i den avveiningen må også rederienes betydning som del av norsk maritim næring være med.

Utvalgets medlemmer Antonsen, Kroslid, Sanner og Westhrin vil på generelt grunnlag understreke at Norge står overfor store utfordringer når det gjelder verdiskaping som ikke kan møtes ved å legge til grunn en tradisjonell, sektororientert tilnærming til industripolitikken. Disse medlemmer legger til grunn at stadig større deler av norsk næringsliv vil bli utsatt for internasjonal konkurranse, og at en stadig åpnere økonomi internasjonalt også gir nye muligheter for mange norske bedrifter. En næringspolitikk for framtiden bør derfor i størst mulig grad rette seg mot alle bedrifter som produserer varer og tjenester for markeder med internasjonal konkurranse, også bedrifter og næringer som ennå ikke har sett dagens lys. Disse medlemmer vil advare mot at en for snever, bransjevis tilnærming kan lede til at etablerte næringer får uforholdsmessig stor oppmerksomhet, mens nye næringer på vei inn i sterkere konkurranse ikke får nytte godt av de rammevilkår og den tilrettelegging som en sterk generell nyskapingsspolitikk kunne ha gitt.

Utvalgets flertall, medlemmene Glad, Akselsen, Asmyhr, Bjerke, Flåthen, Karlsen, Kroslid og Myhr,

er enig i at det er viktig at næringspolitikken for framtiden i størst mulig grad bør rette seg mot alle bedrifter som produserer varer og tjenester for markeder med internasjonal konkurranse, også bedrifter og næringer som ennå ikke har sett dagens lys. Dette ligger til grunn for utvalgets innstilling. Utvalget har på bakgrunn av mandatet, "Utvalget bes beskrive og drøfte sentrale utviklingstrekk for industrisektoren i Norge, sammenlignet med andre europeiske land og eventuelt andre relevante konkurrentland", samt mandatets punkt om næringsstøtten, tatt opp enkelte næringer og deres utfordringer. Dette innebærer ikke støtte til en tradisjonell, selektiv og sektororientert næringspolitikk.

Norge har et betydelig statlig eierskap i næringslivet, bl.a. i selskaper som er basert på utnyttelse av naturressurser. Derfor er det viktig at staten som eier opptrer profesjonelt og på en måte som øker verdien i selskapene. Utvalget viser for øvrig til at organisering og forvaltning av eierskapet ble drøftet i NOU 2004: 7 Statens forretningsmessige eierskap.

Utvalgets flertall, medlemmene Glad, Antonsen, Asmyhr, Bjerke, Karlsen, Kroslid, Myhr og Sanner, vil understreke viktigheten av at det føres en politikk som gir større rom for privat verdiskaping. Derfor må veksten i statsbudsjettets utgifter være mindre enn veksten i bruttonasjonalproduktet for Fastlands-Norge. Dette vil bidra til å dempe presset i økonomien og på den måten bedre konkurranseevnen og trygge arbeidsplassene.

Utvalgets medlem Westhrin mener det er galt å framstille det som om en stor offentlig sektor er et hinder for et framtidsrettet næringsliv. Det avgjørende er at konkurranseutsatt sektor har nok ressurser og arbeidskraft til rådighet. Dette krever at summen av ressurser som anvendes til privat konsum og offentlig sektor ikke blir for stor. En effektiv og moderne offentlig sektor bidrar etter dette medlemmets mening til å styrke konkurranseevnen for konkurranseutsatt sektor. En undersøkelse fra World Economic Forum plasserer Norge som verdens sjette mest konkurransedyktige land.² Samtidig er offentlige utgifter som andel av BNP om lag 44 pst. (av BNP for Fastlands-Norge om lag 57 pst.). Dette bekrefter at sammenhengene mellom økonomisk utvikling og offentlig sektors andel av økonomien er mer kompliserte enn det ofte påstås.

3.6 Utdanning, forskning og innovasjon

Innovasjon er viktig for alle bedrifter som er utsatt for konkurranse enten nasjonalt eller internasjonalt. Raskt skiftende omgivelser krever at bedriftene er kreative og effektive. Innovasjon er på mange måter bedriftens svar på ytre krav til omstilling. Den sterke globale konkurransen med utflytting av virksomhet til land med lavere kostnader, har medført at norske bedrifters satsing på kompetanseutvikling og innovasjon er blitt stadig viktigere.

Et fellestrekk ved innovasjonsprosesser er at de gjerne skjer i samspill mellom en rekke ulike aktører der både samarbeid og konkurranse virker stimulerende. Innovasjon krever ofte en tverrfaglig tilnærming. Aktørene kan være kunder, leverandører, konkurrenter, finansinstitusjoner, kunnskapsinstitusjoner, konsulenter og myndigheter. I nettverk mellom disse aktørene kan det utvikles relasjoner, felles referanser, reduserte transaksjonskostnader og ikke minst kan de lære av hverandres ulike kunnskaper og tilnærminger. Geografisk nærhet mellom aktørene antas å øke disse effektene. Kontakt med relevante nasjonale og internasjonale miljøer anses å være viktig for tilførselen av ny kunnskap. En forutsetning for økt innovasjon er godt samspill og kunnskapsflyt mellom de viktige aktørene i innovasjonssystemet. Myndighetene bør arbeide for å legge til rette for å fjerne hindre for samhandling mellom ulike miljøer som kan øke bedrifters innovasjonsevne.

Innovasjon som et næringspolitisk hensyn må ivaretas i utformingen av andre viktige politikkområder. Mange politikkområder må sees i sammenheng for å gi en effektiv innovasjonspolitikk. En helhetlig innovasjonspolitikk må derfor være sektorovergripende og se den enkelte endring eller det enkelte tiltak i en større sammenheng.

Generelle rammebetingelser for næringslivet, som for eksempel skatter og avgifter, påvirker innovasjonsevnen. Tilgang på mennesker som har relevant kunnskap av høy kvalitet er tilsvarende viktig for innovasjonsprosessen. Entreprenørskapspolitikk som bidrar til oppstart av nye virksomheter er en viktig del av innovasjonspolitikken. Effektiv infrastruktur er en forutsetning for innovasjon, og for at det skal etableres nye virksomheter er tilgang på kapital en viktig forutsetning.

Flere faktorer påvirker innovasjonsprosessen, men forskning og utdanning er en særlig sentral drivkraft. Forskning skaper kompetanse og legger grunnlag for utvikling av produkter, tjenester og prosesser med høyt kunnskapsinnhold. Sterke,

² Global Competitiveness Report 2004–2005.

nasjonale kompetansemiljøer kan dermed bidra til å sikre fremtidig konkurranseposisjon. Forskningspolitikkenes bidrag til å styrke Norges konkurranseevne er derfor svært viktig. En hovedutfordring er å skape ordninger som gjør det attraktivt for næringslivet å investere mer i FoU, og som evner å utløse betydelige private midler.

For den enkelte bedrift er det nødvendig å ha kompetanse på en rekke områder. Ansvar og drivkraften i enhver innovasjonsprosess ligger hos enkeltpersoner og bedrifter. Offentlige myndigheter har likevel et ansvar for å tilrettelegge for verdiskaping og innovasjon. En av de viktigste utfordringene i dagens næringspolitikk er tilrettelegging for kompetanseutvikling i næringslivet. Det skjer gjennom utdanningssystemet fra grunnskole til universitet. Det skjer gjennom forskning ved universiteter, høyskoler og institutter. Og det skjer gjennom samfunnets tilrettelegging for etter- og videreutdanning av bedriftenes ansatte.

EUs næringspolitikk de siste 10–15 årene har i økende grad lagt vekt på å utvikle bedriftenes kompetanse. Finland fremheves ofte som et eksempel på vellykket næringsutvikling gjennom samspill mellom bedrifter og universiteter/høyskoler. Konkurranspolitikken i EU/EØS kritiseres av enkelte for å ha fjernet en del virkemidler i næringspolitikken i den hensikt å hindre konkurransevridning. På området kompetanse, inklusiv forskning og innovasjon, oppfordres imidlertid medlemslandene til å satse også på direkte finansieringsbidrag for å gi bedriftene incentiver til økt satsing på FoU.

Forklaringen på denne politikken er at det er bred enighet om at høy kompetanse, forskning og innovasjon i næringslivet gir høy samfunnsøkonomisk avkastning. Selv om forskning og utvikling også bringer avkastning for bedrifter, fremstår satsingen for dem som risikofylt. For samfunnet er det ønskelig at satsingen i den enkelte bedrift ligger høyere enn det mange bedrifter finner forsvarlig. Slike betraktninger har ført til at det både i USA og EU satses stadig mer på forskning, og at dette ikke minst gjelder næringsrettet anvendt forskning. Utvalget vil peke på at for norsk næringsutvikling er det avgjørende at Norge satser minst like mye, like målrettet og like effektivt på å legge til rette for utvikling av kompetanse, forskning og innovasjon i næringslivet som våre konkurrentland.

Det bedriftsrettede virkemiddelapparatet er viktig for innovasjon i næringslivet. Divisjon for innovasjon i Norges forskningsråd er en sentral operativ og strategisk aktør på innovasjonsfeltet, både overfor næringslivet og offentlig sektor. Innovasjonsdivisjonen har virkemidler som stimulerer til å utvikle innovasjonskapasitet, og bidrar også til

å omsette forskningsresultater til kommersiell forretningsvirksomhet. Innovasjon Norge tilbyr produkter og tjenester som skal bidra til å utvikle distriktene, øke innovasjonen i næringslivet over hele landet og profilere norsk næringsliv og Norge som reisemål. SIVA er etablert som den nasjonale aktøren for utvikling av et innovasjonsnettverk over hele landet. Argentum er en kommersiell statlig forvalter, som skal bidra til å sikre tilgangen på internasjonal risikokapital gjennom sine investeringer. Regjering og Storting har nylig behandlet SIVAs framtidige virksomhet, jf. St.meld. nr. 46 (2003–2004) og Innst. S. nr. 30 (2004–2005). De siste årene er det også bygd ut et landsdekkende nett av forsknings- og teknologiparker. Disse, som gjerne er knyttet opp til universiteter og høyskoler, spiller en sentral rolle for å kommersialisere ideer fra forskningsvirksomhet og veilede nye bedrifter gjennom etableringsfasen. Utvalget ser det som viktig at virkemiddelapparatet får rammevilkår som premierer kvalitet og som gjør det mulig å arbeide langsiktig.

Utvalget vil peke på at det generelt bør være samsvar mellom myndighetenes ambisjoner og de konkrete tiltak som iverksettes. Det trengs en offensiv satsing dersom Norge skal utvikle mer innovative og nyskapende næringsmiljøer.

3.7 Næringspolitiske områder utenfor mandatet

Utvalget er i mandatet bedt om å behandle en del viktige områder av næringspolitikken, generelle satsinger og mer bransjespesifikke tiltak. Andre vesentlige områder av næringspolitikken er ikke inkludert i mandatet, bl.a. fordi områdene nylig har vært behandlet i andre utvalg. Utvalget vil imidlertid understreke betydningen av en vellykket politikk på disse områdene som nødvendig basis for hele næringspolitikken.

Særlig gjelder dette Holden II-utvalgets påpeking av at lønnsveksten må komme mer på linje med utviklingen hos handelspartnerne for å opprettholde nødvendig nivå på norsk industri og annen konkurranseutsatt virksomhet. Dette forutsetter et fornuftig opplegg for lønnsdannelsen som delvis kan påvirkes av arbeidslivets parter. Utvalget vil i den forbindelse understreke at lønnsdannelsen også er en funksjon av situasjonen på arbeidsmarkedet og den generelle økonomiske politikk. Utfordringen for den økonomiske politikk er både å unngå særnorsk høy lønnsvekst og for høy kronekurs. Begge deler skaper utfordringer for norske bedrifter, men konsekvensene avhen-

ger av bransjens eller bedriftens konkurransesituasjon og arbeidsintensitet. Imidlertid kan også forventninger om økt rente pga. økte offentlige utgifter gi kronestyrking raskt. Det store tapet av industriarbeidsplasser fra 1999 er delvis en konsekvens av sterk virkning på kronekursen av renteøkningene i 2000 og 2002, og delvis manglende stramhet i finanspolitikken årene før, som gav for høy lønnsvekst i flere lønnsoppgjør.

Retningslinjene for budsjettpolitikken (handlingsregelen), som et bredt flertall i Stortinget sluttet seg til våren 2001, skal sørge for en jevn og forsvarelig innfasing av oljeinntektene til et nivå som er opprettholdbart på lang sikt. Samtidig skal pengepolitikken sikte mot stabilitet i den norske kronens verdi, nasjonalt og i forhold til våre handelspartnere. Det operative målet for pengepolitikken er lav og stabil inflasjon. Retningslinjene åpner for at budsjettpolitikken kan brukes til å stimulere produksjon og sysselsetting i perioder med høy ledighet, og holde igjen i budsjettpolitikken i perioder med høy kapasitetsutnyttelse og presstendenser i økonomien. Utvalget vil understreke finanspolitikkenes ansvar for utviklingen i norsk økonomi. Dersom det legges for store byrder på pengepolitikken, kan det føre til sterkere valutasingninger og nedbygging av konkurranseutsatt næringsliv.

Utvalgets flertall, medlemmene Glad, Akselsen, Antonsen, Bjerke, Flåthen, Karlsen, Kroslid, Myhr, Sanner og Westhrin, mener at for å unngå en særnorsk høy kostnadsvekst som følge av press i økonomien, må regjering og Storting føre en stabil økonomisk politikk med begrenset bruk av petroleumsinntektene slik handlingsregelen legger opp til. Utfordringen for regjering og Storting er stor. Dette skyldes bl.a. at det kan ta flere år med overforbruk av petroleumsinntekter før resultatet viser seg som store tap av arbeidsplasser i konkurranseutsatt industri. Overforbruket kan først føre til særnorsk kostnadsvekst, som dempes med høy rente, som så fører til høy kronekurs – hvorefter konsekvensene viser seg i industrien, gjerne i sammen treff med internasjonale nedgangskonjunkturer. Flertallet i utvalget vil derfor sterkt understreke behovet for at regjering og Storting ikke legger opp til en mer ekspansiv politikk enn det handlingsregelen for bruk av oljeinntekter gir rom for.

Utvalgets medlem Asmyhr er av den oppfatning at handlingsregelen hindrer at bruk av offentlige midler til riktige og fornuftige investeringer, for eksempel innen samferdsel, blir gjennomført, selv om manglende bevilgninger blant annet til samferdsel bidrar til å svekke industriens og næringslivets konkurranseevne i forhold til andre land.

Dette medlem er enig i at man ikke skal ha en ufornuftig bruk av oljepenger, men er av den oppfatning at man må skille mellom oljepenger benyttet til rent forbruk og oljepenger benyttet til fornuftige og lønnsomme investeringer i infrastruktur som kan bedre landets konkurranseevne. Handlingsregelen begrenser det finanspolitiske handlingsrommet sterkt. En av handlingsregelens viktigste svakheter er at den ikke forholder seg til hvor, når eller hvordan oljeinntektene brukes og at den ikke skiller mellom oljepenger brukt til skatte- og avgiftslettelser, offentlige realinvesteringer og offentlig forbruk. Handlingsregelen har heller ikke vært overholdt noen gang siden den ble innført.

Holden II-utvalget peker videre på at partene i arbeidslivet har et ansvar for lønnsoppgjørene og at det bør bygges videre på de koordinerende mekanismene som allerede eksisterer i lønnsdannelsen. Den norske frontfagsmodellen har tradisjon for å bidra til at resten av arbeidslivet tar hensyn til situasjonen for det konkurranseutsatte næringsliv. Utvalget vil oppfordre partene i arbeidslivet til å utvikle frontfagsmodellen slik at mest mulig av den konkurranseutsatte industrien fortsatt forhandler først, og på en måte som fastlegger rammen for lønnsoppgjøret på en troverdig måte. Dette ville skape større tyngde og respekt for frontfagernes rett til å sette rammer.

Utvalgets medlemmer Flåthen og Westhrin mener lav arbeidsløshet er et samfunnspolitisk gode, og ikke et problem, slik det etter disse medlemmers vurdering blir framstilt her. Disse medlemmer vil framheve at arbeidskraften er vårt samfunns viktigste ressurs. Den representerer 80 pst. av landets formue, og er grunnlaget for velferd, identitet, utvikling og fordeling. Arbeid er for de fleste selve nøkkelen til et meningsfylt liv. Det å ha et arbeid er derfor viktig for den enkelte av oss, men også for å skape gode samfunn. Disse medlemmer vil i denne sammenhengen framheve betydningen av inntektspolitisk samarbeid for å unngå at full sysselsetting bidrar til for høy lønnsvekst. Det er et stort ansvar for partene i arbeidslivet og for inntektspolitikken generelt at et stramt arbeidsmarked med lav arbeidsledighet skal kunne kombineres med en lønnsutvikling som ivaretar hensynet til konkurranseutsatt næringsliv.

Skatter og avgifter er også viktige rammebetingelser for næringslivet som ligger utenfor utvalgets mandat. Utvalget viser i den forbindelse til Skatteutvalgets forslag til endringer i skattesystemet, jf. NOU 2003: 9, regjeringens forslag til skattereform og behandlingen i Stortinget, jf. St.meld. nr. 29 (2003–2004) og Innst. S. nr. 232 (2003–2004).

Kapittel 4

Forskning og utvikling

Det er bred konsensus om at den samfunnsøkonomiske avkastningen av forskning er høy. Man kan videre anta at den samfunnsøkonomiske avkastningen er høyere enn den privatøkonomiske.

Forskning og utvikling (FoU) er en viktig kilde til innovasjon og langsiktig vekst. FoU i bedriftene bidrar til å forbedre eksisterende produkter og prosesser, og gir opphav til nye produkter, forretningsområder og bedrifter. Egen FoU-aktivitet styrker dessuten bedriftenes kompetanse og evne til å absorbere og ta i bruk forskning og utvikling som skjer utenfor bedriften.

Regjeringen vil legge frem en ny forskningsmelding i løpet av våren 2005 og de fleste problemstillinger som tas opp i dette kapitlet vil etter all sannsynlighet bli diskutert grundig i denne.

Forskning har åpenbart flere formål enn næringsutvikling. Utvalget vil begrense seg til å peke på en del sider av forskningspolitikken som er av særlig betydning for næringslivet.

4.1 Forskning og utvikling i Norge

Stortinget vedtok i 2000 et mål om å trappe opp den norske forskningsinnsatsen til minst gjennomsnittlig OECD-nivå innen 2005. Fra 1999 til 2004 har de offentlige bevilgningene til FoU over statsbudsjettet økt med 4,4 mrd. kroner, noe som innebærer en årlig realvekst på om lag 4 ½ pst. I tillegg er det fra 2002 gitt betydelige skattefradrag for bedriftenes FoU-kostnader. Til tross for denne økningen har ikke avstanden til OECD-gjennomsnittet minket særlig. Dette skyldes for en stor del økningen i oljeprisen som har ført til et høyere nominelt BNP for Norge, og i mindre grad at BNP-andelen har økt i andre OECD-land. De offentlige utgiftene til FoU ligger imidlertid omtrent på OECD-gjennomsnittet. Dersom regjeringens gjeldende målsetting skal nås, er det med andre ord en hovedutfordring å øke forskningsinnsatsen i næringslivet.

Noe under halvparten av de offentlige FoU-midlene går direkte til universitets- og høyskolesektoren. Dersom det i tillegg tas høyde for de midler som går via Norges forskningsråd, mottar denne sektoren samlet 56 pst. av de offentlige mid-

lene. En stor andel av de resterende offentlige midlene tildeles videre instituttsektoren i form av grunnbevilgninger, oppdragsforskning eller som programmidler via Norges forskningsråd. Om lag 7 pst. av de offentlige midlene benyttes til å utføre FoU i næringslivet.

Norske bedrifter investerer samlet sett mindre i forskning og utvikling enn bedrifter i våre naboland. Dette kan til en viss grad forklares ved den norske næringsstrukturen som i stor grad er råvarebasert. FoU-innsatsen er tradisjonelt lav innen råvarebaserte næringer, også i internasjonal sammenheng. Norge har videre få FoU-tunge industrier som for eksempel forsvars-, bil- og flyindustri. Samtidig domineres norsk næringsliv av mange små og mellomstore bedrifter med mindre ressurser til FoU. En sammenligning av FoU-investeringer viser at norske bedrifter ikke skiller seg spesielt negativt ut i forhold til utenlandske bedrifter i samme næring.

Foreløpige tall viser at næringslivet satset 13,4 mrd. kroner på forskning i 2003, noe som var en betydelig økning fra 1999. Næringslivet bruker forholdsvis lite midler til grunnforskning. Bare 3 pst. av kostnadene ble benyttet til slik forskning i 2001, mens 27 pst. ble benyttet til anvendt forskning. Mesteparten av kostnadene, dvs. om lag 70 pst., ble med andre ord benyttet til utviklingsarbeid. Hovedparten av FoU-virksomheten som utføres i næringslivets regi er egenfinansiert.¹

I tillegg til at offentlige myndigheter og privat næringsliv finansierer FoU, kommer en liten, men raskt voksende finansieringsstrøm fra utlandet. I 2001 finansierte utlandet, herunder gjennom EUs rammeprogram, FoU for 1,8 mrd. kroner i Norge. Finansiering fra utlandet har økt med neste 7 pst. i gjennomsnitt pr. år siden 1991, og er forventet å øke ytterligere ettersom EUs forskningssamarbeid styrkes.

¹ I 2001 ble litt under 78 pst. av kostnadene finansiert på denne måten. Resten av FoU-kostnadene finansieres av utenlandsk kapital, ekstern privat norsk finansiering og offentlig finansiering. Offentlig finansiering stod for litt under 7 pst. av næringslivets samlede FoU-kostnader i 2001.

Utvalget registrerer at norsk forskningsinnsats har økt betydelig de senere år. Utvalget mener likevel at det må være en ambisjon å øke den offentlige innsatsen ytterligere.

4.2 Strategisk og brukerstyrt næringsrettet forskning

Grunnleggende og langsiktig strategisk forskning bidrar til innovasjon på flere måter. Det skjer direkte ved at forskningsresultater og ideer kommersialiseres, og indirekte gjennom næringslivets rekruttering av kandidater og forskere, oppdragsforskning, kunnskapsformidling og kompetanseutvikling i samarbeid med næringslivet. Grunnforskning vil bedre vår evne til både å hente inn relevante resultater fra utenlandske forskningsmiljøer og til å satse på nye, mer næringsrettede forskningsområder. Grunnforskning er sentralt i en liten åpen økonomi som vil bygge opp absorberingsevne.

Strategisk næringsrettet forskning har som formål å bidra til oppbygging av kompetanse og investeringer i utstyr, dvs. innsats av mer langsiktig, grunnleggende og tverrfaglig karakter som bidrar til å utvikle en kunnskapsbase som kan ivareta behovene til eksisterende og fremtidig næringsliv. Det er videre et mål å stimulere til FoU-samarbeid mellom bedrifter, mellom bedrifter og FoU-miljøer og til økt internasjonalt forsknings-samarbeid. Innenfor strategisk forskning er virkemidlene strategiske nettverksprogrammer (SIP), strategiske universitetsprogrammer (SUP) og spesielle satsinger (eksempelvis mikroteknologi og Simulasenteret). Strategisk næringsrettet forskning finansierer også et stort antall doktorgrader og postdoktorer. Sammenlignet med 2002 var det en økning i antall doktorgrader på nærmere 10 pst. til 2003. Antallet postdoktorer viste også en økning. Dette indikerer at man har lyktes å målrette kompetanseoppbyggingen gjennom strategiske universitets- og instituttprogrammer.

Næringsrettet brukerstyrt forskning har som formål å oppmuntre bedrifter med mindre FoU-erfaring til å bygge opp nødvendig FoU-kompetanse. Brukerstyrt forskning er mer markedsnær enn de langsiktige aktivitetene i den strategiske forskningen. I 2003 deltok totalt 918 norske bedrifter i ulike FoU-programmer innenfor Forskningsrådets brukerstyrte programmer. Den brukerstyrte forskningen utløser betydelig innsats fra næringslivet selv.

Den norske forskningsinnsatsen bør økes. Det er mange gode grunner for at en slik økt innsats

kanaliseres inn i grunnforskning og langsiktig strategisk forskning. Imidlertid må forskning som skal bidra til verdiskaping i økonomisk forstand lede til anvendbare resultater. For at offentlig finansiert forskning i større grad skal føre til næringsutvikling og innovasjon, er det etter utvalgets vurdering helt nødvendig at det i årene fremover satses mer på næringsrettet forskning. Utvalget mener at Norges forskningsråds brukerstyrte programmer vil være målrettede virkemidler for å øke samfunnets avkastning på de samlede forskningsfinansieringene. Satsingen bør innrettes slik at den gir incentiver til økt innsats fra næringslivet. Videre bør en økt prioritering av næringsrettet forskning kanaliseres til områder som har størst betydning for næringslivet.

Den delen av de brukerstyrte næringsrettede midlene som går til tema/bransjeprogrammer må konsentreres i større programmer for å redusere administrative kostnader og for å øke trykket innenfor områder hvor Norge har spesielle fortrinn. Av de åpne, direkte virkemidlene ser særlig de industrielle og offentlige forsknings- og utviklingskontraktene (IFU/OFU) ut til å ha en stor effekt for industrien.

Den forholdsvis nye ordningen med skattefradrag for FoU-prosjekter, SkatteFUNN, er et sentralt virkemiddel for stimuleringen av forskning og utvikling i norsk næringsliv. Ordningen retter seg mot bredden av norsk næringsliv og supplerer de mer spissede virkemidlene i Norges forskningsråd. SkatteFUNN-ordningen er et viktig virkemiddel for norsk næringsliv.

Utvalget mener at ordningen er godt egnet for å gi bedriftene et incitament til å øke sin satsing på kompetanseheving og innovasjon. Rapportene som viser at svært mange bedrifter har økt sin satsing på forskning og utvikling som følge av SkatteFUNN, er alene så viktig at ordningen synes vellykket. Etter at den pågående evalueringen av SkatteFUNN er gjennomført bør den videre ordningen vurderes.

4.3 Mulig omprioritering

De siste 30 årene har det vært en relativt stor forandring når det gjelder fagprofilen på den forskningen som bedrives i institutt- og universitets- og høyskolesektoren. Mens realfagene matematikk, naturvitenskap, teknologi og landbruksfag i 1970 sto for 70 pst. av forskningsaktiviteten, var andelen i 2001 nede i 54 pst. I samme periode har samfunnsvitenskaplig forskning fått en langt større plass, fra 9 pst. i 1970 til 20 pst. i 2001. Svakest utvikling har teknologifagene hatt.

Mange land bruker en relativt høyere andel av forskningsinnsatsen på teknologi- og naturfaglig forskning enn det Norge gjør. Selv om forskning i samfunnsfag og humanitære fag også er av betydning for næringslivet, er det av avgjørende betydning for norske bedrifter at både utdanning og forskning i de mest relevante teknologi- og naturfag er av internasjonal topp kvalitet.

4.4 Kvalitet

Kvalitet på egen forskning er en forutsetning for å få tilgang til internasjonale arenaer hvor forskningsresultater av høy kvalitet blir formidlet og diskutert. Det forhold at 99 pst. av all ny kunnskap og teknologi utvikles utenfor Norges grenser tilsier at dette er viktig. I årene fremover blir viktig å øke kvaliteten på bredden av norsk forskning og særlig innenfor de fagområder som av strategiske grunner er viktige for norsk næringsliv.

Internasjonale evalueringer viser at det finnes flere, fremragende norske fagmiljøer,² men at kvaliteten ellers er noe varierende. Norge har et forholdsvis høyt antall forskere sett i forhold til antall innbyggere, men norske forskere blir i mindre grad sitert internasjonalt enn forskere i våre naboland.³ Norske forskningsmiljøer har like fullt så langt hatt god uttelling innenfor EUs 6. rammeprogram, og da særlig innen miljø, klima, energi, transport, IKT, næringsmiddelforskning og samfunnsvitenskap.

Det er i den sammenheng viktig at finansieringen av forskningsinstitusjonene gir institusjonene incentiver til å heve kvaliteten. Et sentralt budskap i den forrige forskningsmeldingen var at kvalitet skulle fremmes og belønnes. To av virkemidlene som ble tatt i bruk var etablering av såkalte Sentre for fremragende forskning (SFF) og etablering av en ordning der yngre, talentfulle forskere innenfor ulike fagområder gis rammevilkår som skal gjøre det mulig for dem å nå internasjonal toppklasse (YFF). Videre ble det fra og med 2002 innført en ny finansieringsmodell for universiteter og høyskoler med mer resultatbaserte tildelinger. Bevilgningen til institusjonene ble delt inn i en basiskomponent, en undervisningskomponent og en forskningskomponent. Forskningskomponenten er igjen delt inn i en strategisk og en resultatbasert del. Så langt er relativt få midler kanalisert til institusjonene

gjennom sistnevnte del av forskningskomponenten. Utvalget har ellers med interesse registrert Norges forskningsråds forslag om å etablere flere Sentre for forskningsbasert innovasjon (SFI).

Dersom norske bedrifter skal hevde seg i den globale konkurransen må norske forskningsmiljøer være internasjonalt ledende. Det betyr at spredningssyn, tematisk eller geografisk, ikke må prioriteres høyere enn hensynet til best mulig kvalitet. Utvalget støtter derfor det pågående arbeidet med å bygge opp større, fremragende forskningsmiljøer i Norge med klare ambisjoner om å være internasjonalt ledende.

En slik prioritering skal ikke utelukke at det stimuleres til og bygges opp sterke regionale forskningsmiljøer, så lenge ambisjonene er på høyt internasjonalt nivå. Utvalget vil vise til at de nye bestemmelsene som åpner for at høyskoler skal kunne utvikle seg til universitet for en del bygger på forskning som tar utgangspunkt i sterke regionale fortrinn. Arbeidet med å utvikle den kvalitet som kreves for å bli godkjent som universitet, vil kunne utløse regional samhandling og finansiering som ellers ikke ville vært tilgjengelig, verken regionalt eller nasjonalt. Dette vil også kunne skape et tettere samarbeid mellom bedrifter og academia. Samarbeidet for å få til etablering av Universitetet i Stavanger og Agder Universitet er eksempler i så måte. Generelt bør det være mulig for nye forskningsmiljøer å utfordre eksisterende, så lenge kvalitet er kriteriet.

Videre er det viktig med en særlig støtte til enkelte unge, lovende forskere, idet en finansieringsmodell som prioriterer allerede sterke miljøer kan sementere de eksisterende miljøene og forhindre fremvekst av nye.

Som det også ble påpekt i den forrige forskningsmeldingen vil det viktigste kvalitetssikrings tiltaket innenfor universiteter og høyskoler være å videreutvikle de faglige ledelsesfunksjonene på alle nivåer. Senere har flere fagevalueringer ytterligere understreket at norske universiteter og høyskoler mangler faglig fokus og at det er et klart behov for kompetent faglig ledelse som kan planlegge og koordinere virksomheten ut fra et langsiktig og strategisk perspektiv.

Etter hvert som forskning i økende grad krever at forskere med spisskompetanse på flere forskjellige områder samarbeider i store organiserte prosjekter, blir forskningsledelse en viktig forutsetning for å skape resultater. Tradisjonelt har norske universiteter lagt liten vekt på ledelse, og det er etter utvalgets mening nødvendig for det ansvarlige departement å følge opp arbeidet med å effek-

² Informatikk, kjemi, matematikk, geofag og deler av biofag og medisin er fagområder der Norge har gode miljøer.

³ Det har vært en positiv utvikling i antall siteringer fra slutten av 1990-årene.

tivisere styrings- og ledelsesstrukturen ved universiteter og høyskoler.

For at forskningen virkelig skal være nyttig for norsk næringsliv bør den på enkelte områder være internasjonalt ledende. Norske bedrifter søker i økende omfang å finne samarbeidspartnere hos universiteter og institutter internasjonalt. Formålet er først og fremst å velge de mest kvalifiserte miljøer for det området bedriften arbeider på. Dette medfører at også universiteter og institutter i Norge utsettes for økende internasjonal konkurranse om sin oppdragsforskning.

Utvalget ønsker å understreke at for utviklingen av et norsklokalisert næringsliv er det meget viktig at norske forskningsinstitusjoner utvikler og omstiller seg for å holde en høy kvalitet. Selv om norske bedrifter i utgangspunktet velger de best kvalifiserte samarbeidspartnere uten binding til norske universiteter, vil fraværet av et utstrakt samarbeid som gir seg utslag i forskning av høy kvalitet svekke kompetansen i Norge generelt og i norske bedrifter spesielt.

4.5 Samarbeid mellom næringsliv og forsknings- og utviklingsinstitusjoner

Utvalget mener at det største potensialet for å øke anvendbarheten av norsk forskning ligger i å etablere et langt bedre samarbeid mellom universiteter, høyskoler og institutter på institusjonssiden og kvalifiserte norske bedriftsmiljøer. I ovennevnte forskningsinstitusjoner finnes miljøer som både har tid og ressurser til å drive forskning. For å fremme forskning, utvikling og innovasjon i næringslivet er samspill mellom disse institusjonene og næringslivet avgjørende.

Økt samarbeid mellom disse aktørene vil bl.a. bidra til flere og mer relevante forskningsprosjekter, raskere absorbering av forskningsresultater i næringslivet og en bedre utnyttelse av forskningsbasert kunnskap. Mens universiteter, høyskoler og forskningsinstitutter spiller en viktig rolle for forskning, utvikling og bruk av ny kunnskap, spiller næringslivet en viktig rolle som samarbeidspartner og krevende kunde overfor forskningsmiljøene. Sistnevnte rolle krever at næringslivet har opparbeidet seg god kjennskap til kompetansen og mulighetene som finnes i forskningsinstitusjonene. De større bedriftene som selv har avanserte FoU-miljøer har best forutsetninger for å utnytte forskningssamarbeidet med institusjonene. Disse bedriftene driver sitt innovasjonsarbeid i samarbeid både med kunder og underleverandører. Hele

næringslivet vil kunne få nytte av økt samarbeid mellom forskningsinstitusjon og bedrift.

Aktuelle tiltak for å bedre samarbeidet mellom bedrifter og forskningsinstitusjoner kan være stimulering av nettverk, utviklingskoalisjoner, mobilitet og kunnskapsutveksling mellom bedrifter, støtte til organisasjonsutvikling, bedre integrasjon av verdikjeder, samt tiltak som bygger opp under konsept og merkevarebygging og utvikling av andre immaterielle ressurser.

Økt mobilitet mellom bedrift og institusjon vil videre kunne øke samarbeidet mellom disse sektorene. Den relativt sterke sammenhengen mellom tidligere ansettelsesforhold i næringslivet og senere forskningssamarbeid med næringslivet bekrefter sistnevnte. Mobiliteten mellom akademia og næringsliv er forholdsvis lav i Norge sammenlignet med de andre nordiske landene. Etter utvalgets vurdering er det viktig å øke tilgangen på forskere i næringslivet. Dette krever imidlertid at næringslivet samtidig styrker sin evne til å ta i bruk forskere og deres kompetanse.

Den norske instituttsektoren er stor sammenlignet med andre land, noe som har sin bakgrunn i at den ble bygget opp for å kompensere for norsk næringsstruktur med mange små og mellomstore bedrifter med mindre muligheter til å drive egen forskning. En undersøkelse gjennomført i 2002 blant bedrifter i Norge bekrefter at forskningsinstituttene spiller en betydelig rolle med hensyn til bedriftenes FoU og nyskapsvirksomhet. Undersøkelsen viser at instituttene bidrar ikke bare begrenset seg til de tjenester og den forskningsinnsikten som er direkte forbundet med de prosjektene de utfører på oppdrag for bedrifter. Det viser seg i tillegg at forskningsinstituttene er en viktig kilde til kompetanseheving og kvalitetsikring i bedriftene og et "sted å gå" for å få tilgang til forskningsresultater og medlemskap i faglige kompetansenettverk.

Utvalget mener instituttsektoren kan spille en viktig rolle for å bidra til et økt samspill mellom akademia og næringslivet. Imidlertid er instituttsektoren også sammensatt og utfører til en viss grad overlappende arbeid. Å samle infrastruktur til forskning i større forskningsgrupper og sentre kan redusere dette problemet og bidra til å utvikle forskningsmiljø med tyngde, store nettverk og økt investeringskraft.

4.6 Kommersialisering av forskning

Erfaringsmessig er det bare et fåtall av nye og patenterte ideer som utvikler seg til kommersielle

suksesser. For å realisere forskningsbaserte innovasjoner er det en særlig utfordring å sikre nødvendig kommersialiseringskompetanse og markedsorientering. Kommersialisering forutsetter en hensiktsmessig arbeidsdeling mellom private og offentlige interesser. Et av de viktigste bidragene til at den samlede FoU-innsatsen gir seg utslag i økt anvendbarhet og kommersialisering, vil være mer og bedre samarbeid mellom bedrifter og forskningsinstitusjoner.

Å dyrke frem anvendbare forskningsresultater krever kunnskap og forståelse for den prosess som fører fra nye ideer, ny kunnskap og ny teknologi til bedriftsutvikling og salgbare produkter. Stortinget vedtok i 2002 regjeringens forslag til endringer i universitets- og høyskoleloven og arbeidstakeroppfinnelsesloven. Endringene innebar at universitetene og høyskolene fra og med 2003 fikk et større ansvar for anvendelsen av egne forskningsresultater i næringslivet og kommersialisering av patenterbare oppfinnelser fra institusjonens ansatte.

Utvalget støtter de lovendringer og de initiativ som er tatt for å gi universiteter og høyskoler større ansvar for anvendelsen av sine forskningsresultater, og at universitetene i forlengelsen av dette har opprettet såkalte "Technology Transfer Offices" (TTOer). Selv om dette muligens ikke vil føre til inntekter av betydning for universitetene, kan det bidra til sterkere engasjement knyttet til anvendbarheten av forskningsresultatene og formidling av ny kunnskap til næringslivet. Utvalget anbefaler i den forbindelse økt satsing på programmet FORNY.

Det er de siste årene bygget ut et landsdekkende nett av forsknings- og teknologiparker. Parkene, som gjerne er knyttet opp til universiteter og høyskoler, spiller en sentral rolle for å kommersialisere ideer fra forskningsvirksomhet og veilede nye bedrifter gjennom etableringsfasen. Utvalget ser det som viktig at slike institusjoner får rammevilkår som premierer kvalitet og som gjør det mulig å arbeide langsiktig.

4.7 Utvalgets vurderinger

Avkastningen av forskning og utvikling er høy og man kan anta at den samfunnsøkonomiske avkastningen er vesentlig høyere enn den privatøkonomiske. Det bør være et mål for offentlig myndigheter å øke omfanget og kvaliteten av norsk forskning, samt å sikre at den utvikler resultater som er anvendbare for næringslivet.

Økt offentlig innsats, særlig på næringsrettet brukerstyrt forskning.

Utvalget registrerer at norsk forskningsinnsats har økt betydelig de senere år. Utvalget mener likevel at det må være en ambisjon å øke den offentlige innsatsen ytterligere. Utvalget anbefaler fortsatt fokus på grunnforskning. For at offentlig finansiert forskning i større grad skal føre til næringsutvikling og innovasjon, er det imidlertid etter utvalgets vurdering nødvendig å satse mer på næringsrettet forskning. Utvalget mener at Norges forskningsråds brukerstyrte programmer vil være målrettede virkemidler for å øke samfunnets avkastning av den samlede forskningsfinansieringen. Utvalget mener at bevilgningene til disse programmene må økes. Utvalget anbefaler også en videreutvikling av SkatteFUNN, en økt satsing på IFU/OFU-ordningene og på større tema/bransjeprogrammer. Når utvalget legger så stor vekt på å øke den offentlige finansieringen av den næringsrettede forskningsstøtten er dette både for å legge til rette for vesentlig mer samarbeid mellom bedrift og FoU-institusjon og for å utløse større FoU-innsats der SkatteFUNN betyr lite. Den økte finansieringen må følges opp med andre former for tilrettelegging for samarbeid og nettverk, som næringsparker og for eksempel planlagte SFier.

Økt kvalitet på norsk forskning.

Utvalget mener det er svært viktig for norsk næringsliv at kvaliteten på forskningen økes. Kvalitet på egen forskning er en forutsetning for å få tilgang til internasjonale arenaer hvor forskningsresultater av høy kvalitet blir formidlet og diskutert.

Dersom norske bedrifter skal hevde seg i den globale konkurransen må norske forskningsmiljøer være internasjonalt ledende. Finansierings-systemet bør innrettes slik at man vektlegger forskernes tidligere resultater i større grad. Det betyr at spredningshensyn, tematisk eller geografisk, ikke må prioriteres høyere enn hensynet til best mulig kvalitet. Utvalget støtter derfor det pågående arbeidet med å bygge opp større, fremragende forskningsmiljøer (SFF) i Norge med klare ambisjoner om å være internasjonalt ledende. Dette skal ikke utelukke at det stimuleres til og bygges opp sterke regionale forskningsmiljøer, forutsatt at ambisjonene er på høyt nivå. Generelt bør det være mulig for nye forskningsmiljøer å utfordre eksisterende, så lenge kvalitet er kriteriet. Videre er det viktig med en særlig støtte til enkelte unge, lovende forskere, idet en finansieringsmodell som prioriterer allerede sterke miljøer kan

sementere de eksisterende miljøene og forhindre fremvekst av nye.

På grunn av større prosjekter, økt behov for koordinering av ulike spisskompetanse og internasjonalisering blir forskningsledelse en viktig forutsetning for å skape resultater. Målet om økt kvalitet krever en kompetent faglig ledelse på universitetene som kan planlegge og koordinere virksomheten ut fra et langsiktig og strategisk perspektiv.

Mer samarbeid mellom institusjon og bedrift.

Utvalget mener at det største potensialet for å øke kvalitet og anvendbare resultater av norsk forskning ligger i å etablere et langt bedre samarbeid mellom universiteter, høyskoler og institutter på institusjonssiden og kvalifiserte norske bedriftsmiljøer. Utvalget har vektlagt betydningen av økt samarbeid også fordi de mener dette vil gi økt kvalitet. Økt mobilitet mellom institusjon og næringsliv vil kunne øke samarbeidet mellom disse sektorene, og etter utvalgets vurdering er det viktig å øke tilgangen på forskere i næringslivet.

Mer og bedre samarbeid vil være et viktig bidrag til at FoU-innsatsen gir seg utslag i økt kommersialisering. Utvalget støtter de lovendringer og initiativ som er tatt for å gi universiteter og høyskoler større ansvar for anvendelsen av sine forsk-

ningsresultater, og at universitetene i forlengelsen av dette har opprettet såkalte "Technology Transfer Offices" (TTOer). Utvalget anbefaler i den forbindelse økt satsing på programmet FORNY.

Utvalgets medlem Westhrin vil påpeke at mange offentlige forskningsinstitusjoner opplever et økende kommersialiseringspress, i form av krav om oppdragsforskning og økt bruk av resultatbaserte evalueringer. Dette medlem ønsker å styrke offentlig grunnforsknings- og utdanningsbudsjetter for å gå mot en slik utvikling. Samarbeidet mellom forskningsmiljø og næringslivet må stimuleres gjennom økte midler til brukerstyrt forskning og andre stimulerings tiltak, uten at det går på bekostning av den frie grunnforskningen.

Utvalgets medlemmer Asmyhr og Karlsen mener at det er av avgjørende betydning for norske bedrifter at både utdanning og forskning i de mest relevante teknologi- og naturfag er av internasjonal toppkvalitet. Derfor er økt satsing på forskning innen realfag er et av de viktigste bidragene for å få en konkurransedyktig industri i Norge fremover. Videre må man sikre økt mobilitet og samspill mellom bedrifter og institusjoner. Rekruttering av forskere kan sikres ved forskerskoler, holdningsskappende arbeid, bedre lønns- og personalpolitikk, rekruttering av utenlandske forskere og egen satsing innenfor realfag.

Kapittel 5

Arbeidskraft og kompetanse

Utvalget har valgt å fokusere på behovet for kompetanse og fleksibilitet i arbeidsmarkedene. Bakgrunnen for dette er at norsk næringsliv, som opererer i globale markeder i hurtig endring, har behov for å tilpasse virksomheten strukturelt og kompetansemessig for å sikre langsiktig konkurranseevne.

5.1 Betydningen av arbeidskraft og kompetanse for næringslivet

Humankapitalen står for størstedelen av Norges nasjonalformue, og dens anvendelse er avgjørende for norsk verdiskaping. Norge har høy yrkesdeltakelse og relativt lav arbeidsledighet sammenlignet med andre land. Selv om arbeidsledigheten er på vei ned, er den fortsatt på et høyt nivå i norsk sammenheng.

Norsk næringslivs internasjonale konkurranseevne er avhengig av at arbeidskraften er kostnadsmessig konkurransedyktig og innehar etterspurt kompetanse. Som følge av globaliseringen er også arbeidsmarkedene i økende grad blitt internasjonale. Bedrifter kan rekruttere medarbeidere fra andre land dersom dette er lønnsomt ut ifra kostnads- og kompetansemessige vurderinger. Dette skjer imidlertid i et relativt begrenset omfang i dag. I en global økonomi med økende grad av internasjonale vare-, tjeneste- og kapitalmarkeder gjør den sterke konkurransen det nødvendig med fleksibilitet i anvendelsen av arbeidsstyrken for hurtig å kunne imøtekomme endringer i etterspørselen.

Rask kunnskaps- og teknologiutvikling og økende internasjonal konkurranse bidrar til økt omstillingstakt i næringslivet. For den enkelte arbeidstaker kan dette bety at nye kvalifikasjonskrav og skifte av jobb blir vanligere. For bedriftene vil kunnskap og kompetanse bli en stadig viktigere innsatsfaktor for nyskaping, konkurranseevne og verdiskaping. Evne til å ta kunnskap og kompetanse i bruk og kombinere den på nye måter er i dag avgjørende i enhver omstillings- og fornyelsesprosess i alle typer virksomheter. Et sentralt element i å aktivt imøtekomme endrede krav fra omgivelsene er å arbeide med kontinuerlig oppdatering

og videreutvikling av arbeidstakernes kompetanse.

Norske bedrifter forholder seg til et høyt kostnads- og lønnsnivå, og for å bevare konkurransekraften må det høye lønnsnivået gjenspeiles i høy produktivitet. Kompetanse bidrar positivt til omstillingsevnen i økonomien, arbeidskraftens produktivitet og verdiskapingen i økonomien. Dette understøttes av ny, empirisk forskning hvor det i OECD-land identifiseres en tydelig kobling mellom investeringer i humankapital målt som nivået på lese- og skrivekyndighet på den ene siden og vekst og arbeidskraftsproduktivitet på den andre siden.¹ Arbeidskraftens kompetanse får således konsekvenser for produktivitetsutviklingen i både skjermet og konkurranseutsatt sektor.

5.2 Mobilitet i arbeidsmarkedene

Sterkere konkurranse for norsk næringsliv nasjonalt og internasjonalt kan gi seg utslag i behov for økt omstillingstakt i næringslivet. Nye bedrifter som krever nyrekruttering vil oppstå. Bedrifter i vekst vil etterspørre ny arbeidskraft. Eksisterende bedrifter kan bli tvunget til å legge om driften, nedbemanne eller legge ned sin virksomhet. For den enkelte arbeidstaker kan dette bety hyppigere jobbskift enn tidligere. Arbeidskraftens faglige og geografiske mobilitet er avgjørende både for norsk økonomis og bedriftenes omstillingsevne.

Etter- og videreutdanning av arbeidstakere med ikke etterspurt eller foreldet kompetanse er viktig for å stimulerer til høyere avkastning av arbeidskraften og dermed økt konkurranseevne.

Det er viktig å legge til rette for at norske arbeidstakere kan utnytte sin kompetanse gjennom arbeid i utlandet. Arbeidstakere som kommer tilbake til Norge etter arbeid i utlandet bringer ny kompetanse tilbake til norsk næringsliv og norske institusjoner. Videre er det viktig at norske bedrif-

¹ Serge Coulombe, Jean-Francois Tremblay, and Sylvie Marchand (2004): "International Adult Literacy Survey. Literacy scores, human capital and growth across fourteen OECD countries." Statistics Canada – Catalogue no. 98-552, no.11.

ter som har behov for spesiell kompetanse fra utlandet har anledning til å hente kompetansen til Norge. Dagens regelverk åpner i all hovedsak for dette. Allikevel oppstår det fra tid til annen problemer ved ansettelse eller engasjement av spesialister fra utlandet fordi regelverkets begrensninger ikke alltid er tilpasset arbeidsgivers/arbeidstakers behov.

Tall for arbeidskraftstrømmer gir blant annet indikasjoner på antallet arbeidstakere som skifter jobb i løpet av et år. I 1997 skiftet 11 pst. av alle ansatte i gjennomsnitt jobb.² Ifølge Statistisk sentralbyrå er tallene for Norge noe lavere enn anslag for de årlige arbeidskraftstrømmene i andre sammenlignbare land.

Store arbeidskraftstrømmer har både fordeler og ulemper. Når arbeidstagere skifter arbeidsplass, medfører det spredning av kunnskap og kompetanse i arbeidsmarkedet, økte muligheter for bedriftene til å tilpasse antall ansatte til virksomhetenes behov, og økt sannsynlighet for å få koblet «riktig» arbeidstaker med «riktig» virksomhet. Store arbeidskraftstrømmer kan også medføre usikkerhet for bedriftene knyttet til lønnsomheten av å lære opp ansatte, reduserte muligheter for langtidsplanlegging, mindre insentiver til relasjonsbygging og samarbeid, samt større kostnader knyttet til ansettelser og jobbskifter.

Holden II-utvalget viser til undersøkelser av Førre og Salvanes (2001) der en finner at brutto jobbreallokering i norsk industri i årene 1987 til 1994 var på 26,4 pst.³ Bruttojobbskapingen var på 12 pst., mens brutto jobbreduksjonen var på 14,3 pst. Med en gjennomsnittlig industrisysselsetting på 280 000 personer i denne perioden, innebærer dette at det i denne perioden årlig ble lagt ned 40 000 arbeidsplasser, mens det ble opprettet 34 000 arbeidsplasser.

Videre vises det til Huttunen, Møen og Salvanes (2002) som har foretatt en studie av omstilling innenfor produksjonen av metaller og verkstedsprodukter i perioden 1987 – 95. Ifølge denne studien var 69 pst. av arbeidstakerne som mistet arbeidet på grunn av nedleggelse tilbake i arbeid i løpet av ett år. Hele 55 pst. av arbeidstakerne fikk nytt arbeid i samme sektor, mens 12 pst. fikk ny stilling i en annen del av industrien. 20 pst. gikk over i privat tjenesteytende sektor. Dette tallet inkluderer også service- og funksjonærarbeidere i industrien. Kun 4 pst. gikk over til offentlig tjenesteyting.

Tallene kan tyde på at omstilling fra konkurranseutsatt sektor til skjermet sektor tidligere i liten grad har skjedd som følge av at ledige arbeidstakere i konkurranseutsatt sektor finner seg nye jobber i skjermet sektor. Holden II-utvalget presiserer at dersom dette er tilfellet også i framtiden, vil en nedbygging av konkurranseutsatt sektor kunne føre til en økning i ledigheten. På den annen side viser utvalget til at det var alternative sysselsettingsmuligheter innen industrien i den aktuelle perioden. I tillegg fant det sted en sterk vekst i arbeidsstyrken, slik at skjermet sektors behov for mer arbeidskraft i stor grad ble dekket gjennom tilstrømming av nykommere på arbeidsmarkedet. Videre påpekes det av Holden II-utvalget at færre alternative sysselsettingsmuligheter i industrien og begrenset vekstpotensial i arbeidsstyrken vil trekke i retning av at overgangen av ledig arbeidskraft i konkurranseutsatt sektor til skjermet sektor vil bli større i tiden framover enn hva den har vært tidligere.

5.3 Kompetanseutvikling med utgangspunkt i næringslivets behov

Norsk næringsliv etterspør arbeidskraft med ulike kvalifikasjoner og på ulike utdanningsnivåer. Næringslivets konkurranseevne avhenger av at behovet for kvalifisert arbeidskraft i størst mulig grad samsvarer med det utdanningsinstitusjonene uteksaminerer. Behovet for kvalifisert arbeidskraft kan dekkes gjennom tilbud av arbeidskraft nasjonalt og internasjonalt. Kunnskap og kompetanse gir trygghet og evne til å mestre utfordringer og omstillinger i et samfunn hvor endringer skjer raskere enn tidligere. Derfor har utdanningssystemet som målsetting å motivere mennesker til å skaffe seg ny kunnskap og kompetanse livet gjennom. I denne utviklingen blir myndighetenes arbeid med å sikre høy kvalitet i utdanningssystemet viktig.

Utdanningen skal blant annet gi individene den kunnskap og kompetanse de trenger for å tre inn i et arbeids- og yrkesliv i en stadig mer globalisert verden. I dag står vitenskap og teknologi sentralt i konkurransen mellom land og arbeidet med å styrke realfagskompetansen er derfor viktig. Språkkunnskaper er et område som har økende betydning for samarbeid og handel på tvers av landegrenser. Videre er det satt fokus på utdanningens rolle i forhold til å styrke individets evne til å utnytte muligheter i næringslivet og samfunnslivet for øvrig, for derigjennom å legge grunnlaget for

² St.meld. nr. 19 (2003-2004)

³ NOU 2003:13 Konkurranseevne, lønnsdannelse og kronekurs

fremtidig økonomisk vekst og verdiskaping i Norge.

De fleste former for utdanning bidrar til å styrke enkeltindividers og grupper av individers evne til omstilling, om ikke annet som følge av at utdanning innebærer at en lærer å tilegne seg, og til en viss grad også videreformidle, ny kunnskap. Forskning som viser at sysselsatte med høyere utdanning har mindre sannsynlighet for å bli ledige enn de med bare grunnskole, underbygger dette.⁴

Samspill mellom næringsliv og utdanningsinstitusjoner på alle nivåer er av stor betydning for å sikre utdanning av kandidater med kompetanse som næringslivet etterspør. Partnerskap mellom bedrifter og utdanningsinstitusjoner kan bidra til økt forståelse hos elever og studenter av hva slags kompetanse som etterspørres og hva ulike utdanningsløp og yrker innebærer av spennende utfordringer. Videre gir slike partnerskap mulighet for utplassering av elever og studenter i bedrifter. Innenfor fagutdanningen er det viktig med et funksjonelt samarbeid mellom skole og bedrift for å sikre tilgjengelighet av et tilstrekkelig antall lærlin-geplasser.

5.3.1 Utdanningsnivå

Utdanningsnivået i Norge er høyt, og figur 5.1 viser at Norge ligger på topp sammen med USA når en

⁴ Torp, H. (2004). Vil mer utdanning gi høyere yrkesaktivitet og mindre arbeidsløshet? *Søkelys på arbeidsmarkedet* 1/2004.

ser på andelen av befolkningen som har fullført høyere utdanning.

I Norge har i underkant av 30 pst. av de mellom 25 og 64 år fullført en utdanning på dette nivået, og sett i forhold til de nordiske landene er nivået klart høyere i Norge.

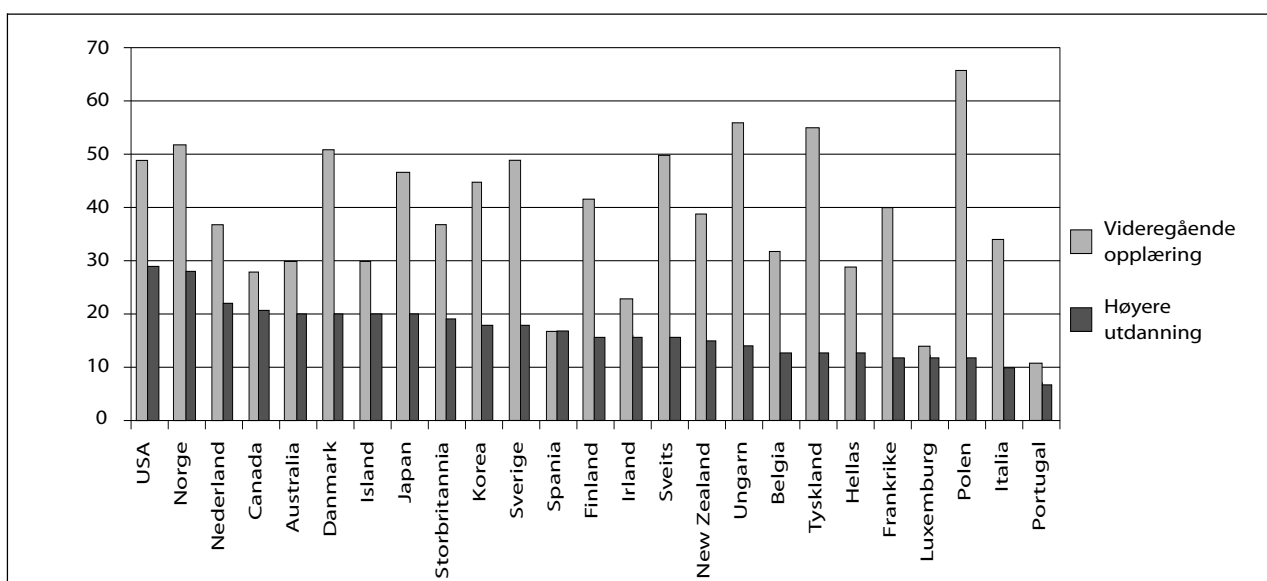
Som det fremgår av figur 5.2 er det imidlertid store forskjeller i utdanningsnivået blant de sysselsatte i ulike næringer. Det høyeste utdanningsnivået finnes innenfor offentlig forvaltning og tjenestesektoren hvor andelen som har fullført høyere utdanning ligger omkring 40 pst.

Innenfor tradisjonell industri finner vi det høyeste utdanningsnivået blant sysselsatte i teknologi- og prosessindustrien. Her er andelen som har fullført høyere utdanning på 17-18 pst. Utdanningsnivået innenfor bergverk og næringsmiddelindustri er klart lavere, og andelen ligger her om lag på 8 pst. Imidlertid er det relativt stor andel av de sysselsatte innenfor industrien som har fullført videregående opplæring, herunder fagopplæring.

5.3.2 Kvalitetsreformen

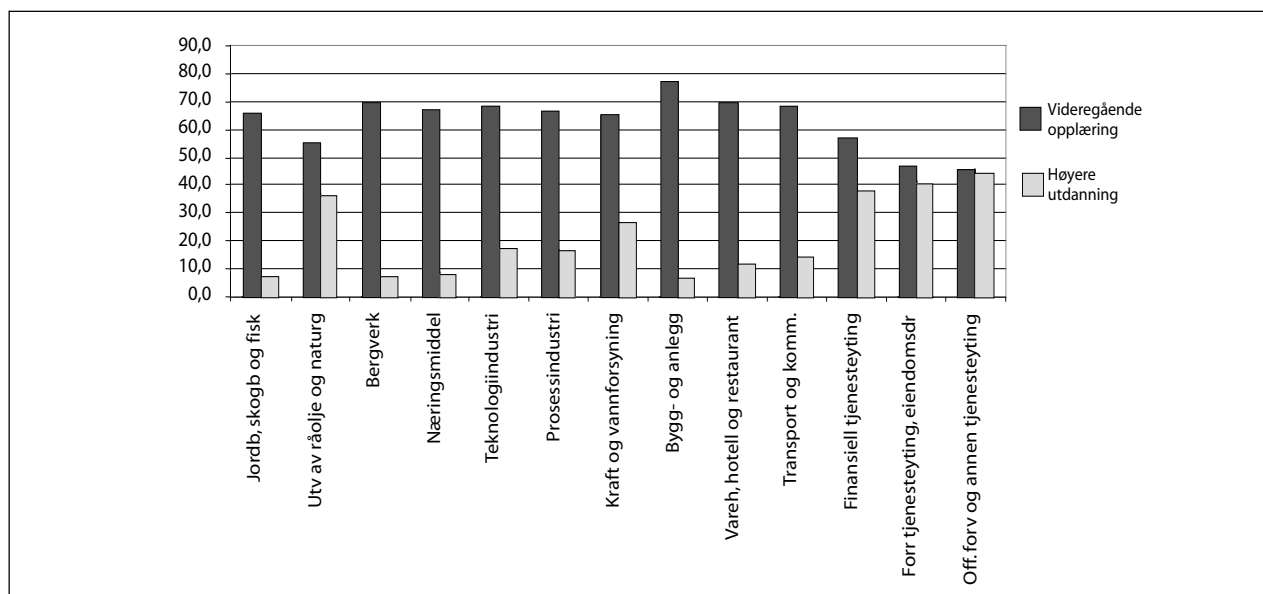
Kvalitetsreformen er nå i hovedsak gjennomført ved både statlige og private høyere utdanningsinstitusjoner. Mange av elementene i reformen innebærer implementering av målsettinger som er nedfelt i den felleseuropeiske Bologna-prosessen.

Reformen har medført innføring av en ny gradsstruktur (bachelor/master/phd) med visse unntak innenfor bl.a. medisin og psykologi. Karakterskalaen er endret (A-F). Det er etablert et eget



Figur 5.1 Andelen av befolkningen mellom 25 og 64 år som har oppnådd videregående opplæring eller høyere utdanning, 2002.

Kilde: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)



Figur 5.2 Sysselsatte mellom 16 og 74 år etter utdanningsnivå og næring, 2003.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

nasjonalt kvalitetssikringssystem gjennom Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT). Videre er det nå mulig for utdanningsinstitusjoner å søke NOKUT om å endre institusjonskategori, jf. Høgskolen i Stavanger som ble universitet fra 1. januar 2005.

Alle universiteter og høyskoler, både private og statlige, har fått større frihet til selv å opprette og legge ned studietilbud. De statlige universitetene og høyskolene har fått større organisatoriske og økonomiske fullmakter. De bestemmer nå selv sin interne organisering i fakulteter/institutter mv. Universitetene får midlene fra staten tildelt som et tilskudd i motsetning til tidligere hvor inntekter og utgifter var spesifiserte poster i statsbudsjettet. Dette innebærer at universitetene nå har fått et betydelig større handlingsrom i disponeringen av grunnbevilgningen fra staten.

Det er innført en ny finansieringsmodell for både statlige og private institusjoner. Modellen er delvis resultatbasert bl.a. ved at det samlede antall avlagte studiepoeng får en prosentvis betydning for de årlige tildelingene.

Videre er det foreslått en felles lov for statlige og private institusjoner til erstatning for dagens to lover. Forslaget (Ot.prp. nr. 79 (2003-2004)) er nå til behandling i Stortinget og vil ventelig bli behandlet ferdig i løpet av februar 2005. Forslaget innebærer at private høyskoler underlegges de samme regler som de statlige. I dette ligger det en anerkjennelse av de private institusjonene som likeverdige faglige institusjoner. Forslaget innebærer videre at man i større grad enn tidligere kan regulere høyere utdanning som "ett område", og

sikre at det skjer en parallell utvikling i statlig og privat sektor.

Kvalitetsreformen er nå under evaluering og denne skal være avsluttet innen utgangen av 2006. Det forventes at en sluttrapport kommer i 2007.

5.3.3 Realfagskompetanse

I et globalisert næringsliv står vitenskap og teknologi sentralt for utvikling og forbedring av konkurranseevnen. Realfagskompetanse er på denne måten viktig for utvikling av norsk industri. En rekke næringer som baserer seg på høy kunnskap og kompetanse i tekniske og naturvitenskapelige fag er i ferd med å vokse fram i Norge. Det som kjennetenger disse næringene er at kunnskapsnivået både i produksjonsprosessene og produktene er svært høyt, og gir derfor en høy merverdi. Fremveksten av nye næringer er et resultat av industriell utvikling og innovasjon i etablerte næringer. Over en lengre periode har vi imidlertid sett en utvikling hvor bedrifter melder om vansker med å rekruttere innenfor dette fagfeltet.

Selv om nordmenn generelt har et høyt utdanningsnivå har ikke Norge noen internasjonal lederposisjon innenfor naturvitenskap og teknologi. Sammenlignet med mange andre land er det langt færre elever i norsk videregående skole som velger realfag som ferdypning, spesielt i grunnleggende fag som fysikk og matematikk. I 2000 tok i underkant av 17 pst. av norske uteksaminerte studenter på høyere utdanning eksamen i matematikk, naturvitenskapelige og teknologiske fag. Dette er blant de laveste andelene i Europa og klart

lavere enn de andre nordiske landene. Innenfor de europeiske landene har Irland høyest andel med 34 pst., mens Sverige (31 pst.), Finland (28 pst.) og Storbritannia (28 pst.) også er blant landene i Europa med høyest andel uteksaminerte innenfor disse fagretningene.⁵

Videre er det sviktende rekruttering til studier i realfag innen lærerutdanning, ingeniørutdanning og fagstudier. Målet om å øke næringslivets forskningsinnsats innebærer også et økt behov for realfaglig kompetanse da forskningen i industrien i stor grad er rettet mot realfaglige områder.

Med bakgrunn i realfagenes betydning for samfunnsutviklingen, bl.a. på det økonomiske området, og på grunnlag av merkbar svikt i rekrutteringen til mange studier i realfag har regjeringen lansert strategien "Realfag, naturligvis. Strategi for styrking av realfagene 2002-2007". Strategien skal være en dynamisk plan som skal oppdateres hvert år og inneholder statusbeskrivelser og forslag til en rekke tiltak. Strategiens overordnede mål er:

- styrke kompetansen i realfag hos elever og lærere, hos ledere og arbeidstakere i arbeidslivet og hos allmennheten
- bedre motivasjonen hos elever og lærere når det gjelder realfag i utdanningen og å øke rekrutteringen til utdanning i realfag
- få frem nytteverdien av realfagene for videre utvikling av vårt velferdssamfunn og skape mer positive holdninger til realfag blant allmennheten

5.3.4 Entreprenørskap i utdanning

Det er dagens elever og studenter som skal skape framtidens arbeidsplasser og sikre videreføring og utvikling av velferd og velstand. Gjennom å styrke individets evne til å utnytte muligheter i næringslivet og samfunnslivet for øvrig legges grunnlaget for fremtidig økonomisk vekst og verdiskaping i Norge. En bevisst satsing på entreprenørskap i utdanning vil kunne bidra til utviklingen av en nyskapende kultur i Norge. Dette er en kultur som fremmer nytenkning og innovasjon samt evne og vilje til å ta initiativ og risiko. Entreprenørskapsopplæringen vil kunne stimulere holdninger og adferd som fremmer kreativitet og nyskaping hos barn og unge. Dette er egenskaper som ikke bare kan komme til anvendelse ved bedriftsetableringer, men som også er viktig for at den enkelte skal

kunne bli en aktiv deltaker i nærmiljøet og samfunnet for øvrig.

Regjeringen la 10. mai 2004 frem sin nasjonale strategi for entreprenørskap i utdanningen – Se mulighetene og gjør noe med dem. Regjeringens visjon er at det norske utdanningssystemet skal bli blant de beste i verden når det gjelder opplæring i entreprenørskap. Strategiplanen er et ledd i oppfølgingen av Regjeringens plan for en helhetlig innovasjonspolitik (”Fra idé til verdi”) hvor Regjeringens visjon er at Norge skal bli et av de mest nyskapende landene i verden. Strategien omfatter hele utdanningsløpet fra barneskole til universitet og høyskole, inkludert lærerutdanningen, og forutsetter et nært samarbeid mellom skole og samfunns- og næringsliv.

5.3.5 Helhetlig kompetansepolitikk

Utvalget er gjort kjent med det arbeid som pågår i Utdannings- og forskningsdepartementet som har til hensikt å legge til rette for en mer helhetlig kompetansepolitikk i Norge.

Perspektivet i prosjektet er tverrdepartementalt, siden innovasjon, kompetanse og kompetanseutvikling, spesielt i arbeidslivet, påvirkes av en rekke ulike politikkområder; blant annet næringspolitikk, arbeidsmarkedspolitik og regionalpolitikk, i tillegg til utdannings- og forskningspolitikk.

Prosjektet legger stor vekt på å øke samhandlingen mellom alle de politikkområder som har betydning for kompetanseutviklingen og mellom myndigheter og arbeidsliv.

Prosjektet fokuserer blant annet på behovet for videreutvikling av utdanningen på alle nivå gjennom styrket samhandling med arbeidslivet. Dette er en erkjennelse av at den kompetansen som utgjør grunnlaget for samhandlings- og kundedrevne innovasjoner vanskelig kan tilegnes kun på skolebenken. For å styrke elevenes og studentenes evne til å tilegne seg kunnskap som er relevant for industrien, og for å øke deres evne til å anvende den kunnskapen de tilegner seg gjennom utdanningen, legges det vekt på at kontakten mellom utdanningssystemet og arbeidslivet må styrkes gjennom hele utdanningsløpet.

Videre fremheves behovet for videreutvikling av måten bedriftene jobber med kompetanseutvikling, gjennom mobilitet og praksisbaserte opplegg og bedre samhandling med utdanningssystemet. Erfaringene med Kompetansereformen peker i retning av at mye av kompetanseutviklingen bør foregå i virksomhetene, fordi dette gir større utbytte for virksomhetene og økt motivasjon hos den enkelte.

⁵ "The Common European Objectives in Education and Training: Indicators and Benchmarks in the Lisbon Strategy. A Norwegian perspective 2005." Report 2004, Utdannings- og forskningsdepartementet

5.4 Utvalgets vurderinger

Det bør fortsatt legges til rette for fleksibilitet i arbeidsmarkedene.

Utvalget ser det som viktig at det er tilstrekkelig fleksibilitet i arbeidsmarkedene til at kompetent arbeidskraft sysselsettes der hvor behovet og avkastningen er størst. Det norske arbeidsmarkedet er på mange måter fleksibelt. Man har sett at i perioder med høy etterspørsel etter arbeidskraft øker arbeidstilbudet og i perioder med lavere etterspørsel trekker mange seg ut av arbeidslivet, for eksempel for å ta utdanning. Det er imidlertid viktig å unngå at arbeidskraft låses inne i bedrifter og næringer som ikke er konkurransedyktige i et internasjonalt marked. Dette innebærer at det vil være nødvendig med omstilling av bedrifter som ikke er internasjonalt konkurransedyktige. Regjeringen må gjennom regelverket legge til rette for fleksibilitet i arbeidsmarkedene slik at nødvendig omstilling kan finne sted. Blant annet vil det i perioder med høy arbeidsledighet være behov for en aktiv arbeidsmarkedspolitikk med fokus på å bidra til rask kompetanseheving blant arbeidsledige for å lette omstillingsprosessene i arbeidsmarkedet. I tillegg vil det være viktig å fokusere på arbeidslivets og partenes evne til å mestre utfordringene som følger av den globaliserte verdens krav til fleksibilitet. Videre bør det være et nært samarbeid mellom partene i arbeidslivet i forbindelse med omstillingsprosesser for å hindre negative effekter av omstillingene i form av utstøting fra arbeidslivet.

Norsk regelverk må ikke forhindre at bedrifter og institusjoner kan hente nødvendig utenlandsk ekspertise til Norge.

Utvalget er kjent med at dagens regelverk i all hovedsak åpner for at norske bedrifter og institusjoner kan hente utenlandske spesialister til Norge. Imidlertid kommer det fra tid til annen frem eksempler på enkeltsaker hvor innvilgelse av arbeids- og oppholdstillatelse vanskelig gjøres fordi regelverket ikke i tilstrekkelig grad er tilpasset arbeidsgivers/arbeidstakers behov. Utvalget ønsker å peke på at norsk næringsliv og norske institusjoner har behov for tilgang på relevant kompetanse med sikte på nasjonal kompetanseheving og teknologiutvikling for å kunne hevde seg i sterk internasjonal konkurranse. Følgelig mener utvalget at dagens regelverk må tilpasses slik at det ikke forhindrer norsk tilgang på spesialister.

Sterk internasjonal konkurranse fordrer høy kvalitet på kompetansen.

Utvalget vil påpeke at norske bedrifter er helt avhengig av høy kvalitet på kompetansen for å kunne hevde seg i sterk internasjonal konkurranse. Dette fordrer fokus på kvalitet på alle nivåer i utdanningssystemet.

Kompetanseutviklingen i samfunnet må være i tråd med næringslivets behov.

Utvalget viser til at det er store forskjeller i utdanningsnivå i ulike bransjer. På denne bakgrunn mener utvalget det er viktig for norsk næringslivs konkurranseevne at det legges til rette for kompetanseutvikling på alle utdanningsnivåer i tråd med næringslivets behov. Dette innebærer økt fokus på utdanning av kandidater innenfor de fagområder som næringslivet etterspør. Videre er det viktig at kompetansen er av høy kvalitet slik at den kan bidra til bedring av bedriftenes konkurranseevne.

Skolens relevans for bedriftene bør økes gjennom styrking av partnerskapsarbeidet. Utvalget foreslår at studenter på alle nivåer bør utplasseres i bedrifter. Mer spesifikt foreslår utvalget at det innføres en ordning der teknologer og ingeniører fra industrien som praktiserer matematikk og fysikk i sin jobbsituasjon, kan bidra i opplæringen. Utvalget foreslår også at det bør innføres en obligatorisk ordning i utdanningsinstitusjonene med et visst antall bedriftsbesøk hvert år. For utdanning av kvalifiserte fagarbeidere er det helt nødvendig at tilstrekkelig antall lærlingeplasser gjøres tilgjengelig for kandidatene.

Utvalget ser behovet for å styrke individets evne til å utnytte muligheter i næringslivet og samfunnslivet for øvrig, og dermed legge grunnlaget for fremtidig økonomisk vekst og verdiskaping i Norge. En bevisst satsing på entreprenørskap vil bidra til utviklingen av en nyskapende kultur. Utvalget støtter derfor Regjeringens strategi for entreprenørskap i utdanningen, som ble fremlagt våren 2004.

Etter- og videreutdanningen må styrkes i samarbeid med næringslivet.

Etter- og videreutdanning av arbeidstakere med ikke etterspurt eller foreldet kompetanse er et virkemiddel for å legge til rette for et mer fleksibelt arbeidsmarked. Utvalget foreslår at etter- og videreutdanningen må styrkes/videreutvikles i samarbeid med næringslivet. Kompetansereformens intensjon om en fortløpende faglig oppdatering og

videreutvikling av norske arbeidstakere må følges opp med nødvendige ressurser.

Økt studiepoengsproduksjon som følge av kvalitetsreformen må ikke gå på bekostning av kvaliteten på kandidatene.

Utvalget er positive til hovedprinsippene i kvalitetsreformen og dens målsetning om å øke kandidatenes studieprogresjon, men vil fremholde betydningen av at dette ikke må gå på bekostning av kvaliteten på kandidatene. Siden man med kvalitetsreformen har innført et finansieringssystem som prioriterer studiepoengprogresjon, så blir den rollen kvalitetssikringsorganet NOKUT har avgjørende for å sikre at kvaliteten på kandidatene ikke går ned. Som følge av behovet for økt vektlegging av realfag i Norge vil utvalget peke på at det er viktig at det i finansieringssystemet er incentivordninger som oppmuntrer høyere utdanningsinstitusjoner til å opprette ingeniørstudieplasser.

Arbeidet for økt kvalitet i skole og fagopplæring må akselereres.

Utvalget mener arbeidet for økt kvalitet må akselereres slik at norske elevers ferdigheter kommer opp på et internasjonalt nivå. Det er en forutsetning for å sikre og videreutvikle kvaliteten i norsk videregående og høyere utdanning at vi har en grunnskoleopplæring som sikrer et høyt og jevnt nivå på basiskompetansene (lese, skrive, regne, digital kompetanse). I dag har nær 20 pst. av de unge så dårlige lese- og skriveferdigheter at de kan komme til å møte problemer i videre utdanning og arbeidsliv.⁶ Når vi ser dette i sammenheng med

den lave rekrutteringen til tekniske videregående og høyere utdanningsretninger i dag, fremstår dette som et svært viktig forbedringsområde.

Realfagsutdanningen i Norge må styrkes.

Utvalget ser behov for at realfagsutdanningen i Norge styrkes og støtter det pågående arbeidet på bakgrunn av regjeringens strategi "Realfag, naturligvis. Strategi for styrking av realfagene 2002-2007". Utvalget ser at det er behov for utdanning av flere realfagskandidater og realfagslærere i årene fremover samt økning av kvaliteten på disse. Utvalget anbefaler at regjeringen vurderer etablering av ytterligere incentiver, for eksempel i form av poeng, for å øke antallet og kvaliteten på realfagskandidater og realfagslærere. Videre bør antall forskerstillinger økes, ikke minst med sikte på å øke forskningsinnsatsen innenfor matematisk-vitenskapelige fag.

Utvalget mener det er viktighet med en helhetlig satsning på realfag allerede i grunnskolen for å gjøre elevene mer motiverte for realfag og for de muligheter disse fagene gir for fremtidig yrkesvalg. Prosjekter som "Teknologi i skolen" i regi av RENATE må videreutvikles og tilføres ytterligere ressurser. Utvalget ser også at en relativt liten andel av elevene i den videregående skolen velger fordypning i realfag. Dette skyldes i hovedsak de store valgmulighetene i den videregående skole. For å bøte på dette foreslår utvalget at bevilgningene til forkurs som gir flere elever studiekompetanse til ingeniørutdanning, bør økes slik at flere blir kvalifisert for den.

Videre foreslår utvalget å innføre en støtteordning for bedrifter som i samarbeid med universitet og høyskoler ønsker å oppgradere arbeidstakernes kompetanse innen realfag på en bredere og mer permanent basis.

⁶ PISA 2003

Kapittel 6

Energi og miljø

6.1 Energi og miljø som rammebetingelse for norsk industri

Utnyttelse av energiresurser har hatt avgjørende betydning for utviklingen av norsk næringsliv. En stor del av verdiskapingen i industrien er knyttet til evnen til å skape virksomhet basert på rike energiresurser. Betydningen av energi og andre naturressurser i verdiskapingen er høyere enn for de fleste andre land det er naturlig å sammenligne oss med.

Petroleumsressursene på norsk sokkel er grunnlaget for oljeindustrien og vannkraften for den norske kraftindustrien. Energi er også innsatsfaktor i annen næringsvirksomhet, og har en særlig betydning i energiintensiv virksomhet, som i hovedsak er produksjon av metaller, karbider, gjødsel, petrokjemi og treforedling. I tillegg er det en betydelig leverandørindustri knyttet til petroleumsvirksomheten og kraftindustrien. For alle næringer basert på energiresurser vil offentlige reguleringer og rammevilkår på energiområdet være av stor betydning, enten disse berører virksomheten direkte eller indirekte.

Miljø er en viktig rammebetingelse for produksjonen i store deler av industrien. Det gjelder først og fremst for bedrifter der selve virksomheten har ulike miljømessige konsekvenser. Miljøreguleringer, nasjonale og internasjonale, er viktige for alle de naturressursbaserte næringene. For noen virksomheter, også bedrifter som har andre hovedprodukter, kan produkter og tjenester som bidrar til løsning av miljøproblemer være en del av forretningsgrunnlaget.

I det følgende gjennomgås sentrale energi- og miljøspørsmål for industrien.

6.2 Behov for sikker krafttilgang og et effektivt kraftmarked

Den samlede kraftforsyningssituasjonen er viktig for hele industrien, men av særskilt betydning for prosessindustrien som omfatter næringer med høyt kraftforbruk. Samlet nettoforbruk av elektrisitet i Norge var knapt 103 TWh i 2003. Av dette stod

kraftintensiv industri og treforedling for om lag 38 pst. (vel 39 TWh). For denne industrien har en sikker kraftforsyning til konkurransedyktige priser avgjørende betydning. Det samlede forbruket er redusert fra om lag 112 TWh i 2001, men i 2004 har det igjen vært vekst i kraftforbruket.

Over tid er rammene for kraftforsyningen i Norge, både til industrien og generelt, vesentlig endret. Overgang til markedsbasert omsetning av kraft har ført til en effektivisering av kraftindustrien og en bedre utnyttelse av ressursene i sektoren. Energiloven av 1990 la til rette for konkurranse innen kraftproduksjon og omsetning. Kraftmarkedet har gjennomgått store endringer i tiden etter dette. Kraft har i langt større grad enn tidligere blitt en vare som omsettes på linje med andre varer og tjenester. Kraftutvekslingen i det nordiske kraftmarkedet har lagt grunnlag for en mer effektiv utnyttelse av de samlede ressursene. Gjennom kabelforbindelser til Europa knyttes det norske og nordiske kraftmarkedet nærmere sammen med kraftsystemene på kontinentet.

Endringer i reguleringer og vekst i forbruket har bidratt til at det ikke lenger er noen overkapasitet innen kraftproduksjon i Norge i forhold til innenlandsk forbruk. Dette er i stor grad også tilfelle for overføringsnettet. Investeringene i ny produksjonskapasitet har blitt kraftig redusert gjennom 1990-årene på grunn av forventninger om lave priser. En annen grunn er usikkerhet om offentlige rammevilkår i forbindelse med utbygginger av ny produksjonskapasitet for elektrisitet, bl.a. begrunnet i miljøhensyn.

Forbruket av elektrisitet har økt med nesten 50 pst. siden 1980, som tilsvarer noe over 1 TWh pr. år i gjennomsnitt. Husholdninger og tjenesteytende sektor har stått for det aller meste av forbruksveksten. Kraftintensiv industri og treforedling har hatt en mer moderat total forbruksvekst i denne perioden. Økt produksjon har skjedd på basis av mindre energiforbruk pr. produsert enhet. Veksten i det samlede forbruket av elektrisitet, og lave investeringer i ny produksjonskapasitet, har ført til en strammere kraftbalanse i Norge og i Norden for øvrig.

Overføringskapasiteten mellom Norge og andre land har blitt utvidet de siste årene. Maksimal overføringskapasitet anslås å ha økt med 5 TWh siden begynnelsen av 1990-årene. Samtidig er imidlertid bruken av overføringskapasitet til import økt i år med normal nedbør. Relativt sett er tilgjengelig importkapasitet i år med svikt i vannkraftproduksjonen dermed redusert. Krafthandelen i Norden og Nord-Europa vil i økende grad være viktig for utviklingen i det norske energimarkedet. Prisutviklingen på energi i Nord-Europa vil i større grad enn tidligere påvirke norske energipriser og vil dermed være en sentral faktor i vurderingen av den fremtidige norske energi- og kraftbalansen. Statnett og det nederlandske selskapet TenneT har besluttet å bygge kabel mellom Norge og Nederland som vil stå ferdig ved årsskiftet 2007/2008. Prosjektet vil bidra til å knytte det norske markedet tettere opp mot det europeiske.

Finland, Sverige og Norge har i dag negativ kraftbalanse i år med normal, gjennomsnittlig nedbør. En strammere kraftbalanse i Norden fører til større sårbarhet enn tidligere for perioder med svikt i nedbøren og i tilsiget til vannmagasinene. Dette ble synliggjort vinteren 2002/2003, da tilsigssvikt i Norge og Sverige førte til at strømprisene i en periode ble svært høye, og det en stund var usikkerhet om det ville være nok vann i magasinene til å komme gjennom vårknipa uten rasjonering. Konsekvensene av et tørrår vil være særlig alvorlige i Norge på grunn av vår store avhengighet av vannkraft. Det ble også understreket av regjeringen i stortingsmeldingen om forsynings-sikkerheten for strøm mv., jf. St.meld. nr. 18 (2003–2004).

Utviklingen de siste årene har også skapt bedre forutsetninger for utbygging av ny kraft. For første gang siden begynnelsen av 1990-årene vil i 2005 utbyggingen av ny kraft kunne øke mer enn forbruksveksten. Det er også flere prosjekter under planlegging enn på lenge. Prosjektene omfatter både vannkraft, vindkraft og gasskraft. Om planene blir realisert vil være avhengig av økonomien i prosjektene og politiske rammebetingelser for slik utbygging.

Utviklingen innebærer utfordringer for industrien, i første rekke den kraftintensive industrien. Utfordringene er knyttet både til leverings- og kapasitetsbetingelser og til kraftkostnadene.

I gjennomgang av erfaringene fra den anstrengte kraftsituasjonen vinteren 2002/2003, bl.a. i St.meld. nr. 18 (2003–2004), pekes det på at et velfungerende nordisk kraftmarked bidro til at Norge kom gjennom denne perioden med høye priser uten svikt i kraftforsyningen som nødvendig-

gjorde rasjonering. Den kraftintensive industrien peker imidlertid på at situasjonen viste stor usikkerhet om kraftleveranser, systemsikkerhet og de framtidige kraftprisene i Norge. Hvis ikke kraftprisene kan opprettholdes på et nivå der bedriftene fortsatt er konkurransedyktige, globalt sett, vil grunnlaget for investeringer og vekst i denne delen av industrien svekkes.

For kraftintensiv industri og treforedling utgjør kraftkostnadene en vesentlig del av de samlede produksjonskostnadene. Prisutviklingen på kraft og markedet for langsiktige kraftavtaler henger nøye sammen med den totale forsyningssituasjonen som er beskrevet ovenfor. Et grunnleggende utviklingstrekk er at Norge og Norden ikke lenger er områder med overkapasitet i kraftforsyningen. Et markedsbasert system for kraftomsetning har ført til utjevning av kraftprisene. For kraftbrukere som tidligere har hatt gunstige kontrakter, kan dette bety økte priser. Et tidligere konkurransefor-trinn er i ferd med å svekkes.

I St.meld. nr. 18 (2003–2004) legger regjeringen fram en strategi for en mer robust kraftforsyning som også skal redusere sårbarheten for nedbørssvikt. Regjeringen fremmer også tiltak for å bedre håndteringen av svært anstrengte kraftsituasjoner. Tiltakene er blant annet rettet mot opprusting og modernisering av eksisterende vannkraftanlegg, tilrettelegging for små kraftverk blant annet gjennom skatteincentiver, strategi for utbygging av vannbåren varme, støtte til miljøvennlig omlegging av energibruk og energiproduksjon gjennom Enova, etablering av et pliktig sertifikatmarked for el-produksjon og satsing på gasskraft med CO₂-håndtering.

I dag fremstår gass som det mest aktuelle alternativet for betydelig kraftutbygging, men over tid kan summen av øvrige tiltak (vannkraft, vindkraft, bioenergi, enøk mv.) også utgjøre betydelige volumer i forhold til kraftbalansen. En bred introduksjon av gass som energikilde vil redusere sårbarheten i kraftforsyningen. Utbygging av gasskraft vil bl.a. avhenge av prisutviklingen i gass- og kraftmarkedet og politiske rammebetingelser. Muligheter for industrien til å bygge ut egen gasskraft eller kraftvarmeproduksjon basert på gass kan gi nye muligheter både for å bedre krafttilgangen og for å sikre forsyningen av både kraft og varme til enkelte anlegg.

Over tid vil det være mulig å ta i bruk nye former for energiproduksjon og realisere et større enøk-potensial. I denne sammenheng er en langsiktig satsing på bioenergi knyttet til økt tilrettelegging for vannbåren varme viktig. Dette krever ikke minst endringer i plan- og bygningsloven for å

sikre de lokale myndighetene en hjemmel til at det legges til rette for vannbåren varme der dette er rasjonelt i forbindelse med nybygg og rehabilitering av eldre bygg. På denne måten kan Norge over tid sikre en fornuftig overgang fra el-kraft til oppvarming av boliger med mer vannbåren varme basert på bioenergi. I et mer langsiktig perspektiv kan tilrettelegging for vannbåren varme basert på bioenergi ha et stort potensial for frigjøring av elektrisitet til industrielle formål. Videre bør Enova gjennom sine virkemidler bidra til at enøk-potensialet i bygg og i industrien realiseres på en for samfunnet fornuftig måte. Utvikling av en norsk-svensk pliktig sertifikatordning for fornybar energi vil også være viktig. Dette sammen med en naturtilpasset realisering av mini-, mikro- og småkraftverk, samt bygging av vindmølleparker som kan dekke lokal etterspørsel eller knyttes opp til eksisterende overføringsnett, vil bidra til å dempe stramheten i kraftmarkedet.

Økt energieffektivitet i industrien er et bidrag til å bedre forsyningssituasjonen. Over tid har energieffektiviteten i industrien økt sterkt. Det er likevel betydelig potensial for ytterlige effektivisering av industriens energibruk. PIL gjennomførte i 2002 en analyse av potensialet for mer miljøeffektiv energibruk og produksjon i norsk prosessindustri. Det ble identifisert 130 tiltak som teknisk vil gjøre det mulig å redusere årlig energibruk med 5,3 TWh. Om lag 47 pst. av dette potensialet ble antatt å være bedriftsøkonomisk lønnsomt å realisere.

6.3 Nærmere om industriens krafttilgang

Investeringene i kraftintensiv industri og treforedling er svært langsiktige (20–40 år) og krever stor grad av forutsigbarhet knyttet til krafttilgang. I forbindelse med større investeringer ved anleggene ønsker bedriftene å inngå langsiktige kraftavtaler eller bygge ut egne kraftverk. Uten muligheten til å sikre krafttilgangen gjennom langsiktige avtaler eller egen utbygging vil kraftintensiv industri og treforedling vanskelig kunne utvikles videre i Norge.

En betydelig, men avtagende, del av krafttilgangen til kraftintensiv industri og treforedling kommer i dag fra kraftkontrakter med Statkraft på myndighetsbestemte vilkår. I dag utgjør denne krafttilgangen om lag 16 TWh/år, men kraftkontrakter på om lag 2 TWh utløper i 2005. Industribedriftene har inngått en rekke kommersielle kraftavtaler de siste åtte årene, og disse vil stå for en økende del av industriens krafttilgang i årene framover. Noen

industribedrifter eier egne vannkraftverk, men en stor del av disse er underlagt reglene om hjemfall. Imidlertid hjemfaller ingen av industriens egne kraftverk før 2020. I tillegg disponerer industrien om lag 4 TWh/år gjennom avtaler fra 1960-årene om foregrepet hjemfall. Denne delen av industrien har et samlet forbruk på om lag 36–42 TWh/år avhengig av konjunktursituasjon og kraftpris. De myndighetsbestemte avtalene dekker i 2005 rundt 35 pst. av forbruket i en situasjon med full kapasitetsutnyttelse.

Industrikonsesjonsloven forskjellsbehandler private og offentlige eiere i kraftverk. Private kraftverk (dvs. kraftverk med privat eierandel over $\frac{1}{3}$) kan overtas vederlagsfritt av staten når konsesjonstiden på 60 år utløper, såkalt hjemfall. Når industriens kraftverk har hjemfalt har det blitt etablert ulike ordninger for at industrien skal kunne beholde kraftverkene. Noen av disse har blitt overført til en andre konsesjonsperiode på 50 år, men andre har blitt overført til statens eie gjennom foregrepe hjemfall. Ordningen med hjemfall har redusert mulighetene for industrien til å eie egne kraftverk og erverve eierandeler over en tredel i kommunale kraftverk. Et offentlig utvalg har gjennomgått ordningen med hjemfall og levert en innstilling med forslag til endringer, jf. NOU 2004:26 Hjemfall. Utredningen er nå på høring, og ordningen med hjemfall vil senere bli behandlet av regjering og Storting.

6.3.1 Omleggingen av det tidligere industri-kraftregimet

Avtalene på myndighetsbestemte vilkår løper i hovedsak ut i perioden 2004–2011. Fra og med 2012 vil Statkrafts forpliktelser på myndighetsbestemte vilkår utgjøre om lag 2,3 TWh/år. Dette omfatter én mindre kraftkontrakt, mens hoveddelen av dette er tre leieavtaler som ble vedtatt av Stortinget i forbindelse med den seneste omleggingen av det tidligere industrikraftregimet i 1999/og 2000.

Det er stor variasjon på prisene og volumene i dagens myndighetsbestemte kraftavtaler. Prisene varierer fra rundt 5 øre/kWh til i overkant av 20 øre/kWh. Gjennomsnittsprisen på alle avtalene er på 12 øre/kWh. Kraftkontraktene med de laveste prisene vil løpe ut i perioden 2005 til 2008. Etter utløpet av disse vil gjennomsnittsprisen på kontraktene ligge på 17 øre/kWh.

Den seneste omleggingen av det myndighetsbestemte industrikraftregimet skjedde gjennom St.prp. nr. 52 (1998–1999) og St.prp. nr. 78 (1999–2000). I alt ble 18 bedrifter tilbudt nye kontrakter.

Avtalene skulle erstatte den eksisterende myndighetsbestemte krafttilgangen. Det ble forutsatt at tilbudet om nye avtaler var en overgangsordning, og at bedriftene i økende grad måtte sikre sitt kraftbehov på markedsbaserte vilkår. De avtalene som ble tilbudt skulle bare dekke en viss prosentandel av total krafttilgang og volumene skulle trappes gradvis ned. Kun én bedrift (Eramet) valgte å inngå ny kraftkontrakt på myndighetsbestemte vilkår. I samme periode ble det inngått flere kontrakter på kommersielle vilkår mellom kraftselskaper og industribedrifter.

EØS-avtalens statsstøttere regler la vesentlige rammer for endringen av det tidligere industrikraftregimet og vilkårene i nye kontrakter. Mer overordnede hensyn i forbindelse med omleggingen var den generelle liberaliseringen av all kraftomsetning og fremvekst av et marked, også utover Norge, som gir bedrifter nye muligheter for krafttilgang på markedsvilkår. Denne omleggingen har vært fulgt opp av industribedriftene, og allerede har den kraftintensive industrien og treforedling en større del av krafttilgangen fra kommersielle avtaler og egenprodusert kraft enn fra de myndighetsbestemte avtalene.

6.3.2 Spørsmålet om nye industrikraftkontrakter

Etter hvert som de gamle industrikraftkontraktene på myndighetsbestemte vilkår løper ut, er det sannsynlig at gjennomsnittsprisen på krafttilgangen vil øke betydelig. For bedrifter som ikke sikrer seg ny krafttilgang vil situasjonen etter hver bli kritisk når kontraktene nærmer seg tiden for utløpet. Utfordringen er særlig stor for de bedriftene som har de laveste prisene i de gjeldende myndighetsbaserte kontraktene. Bedriftenes økonomiske situasjon er avhengig av en rekke forhold, men for de kraftintensive bedriftene veier kraftkostnadene svært tungt.

Etter anmodningsvedtak i Stortinget har regjeringen utredet spørsmålet om en ny generasjon kraftkontrakter for kraftintensiv industri. Gjennomgangen er presentert i Olje- og energidepartementets budsjettproposisjon for 2005, jf. St.prp. nr. 1 (2004–2005). Det er vurdert om det ut fra EØS-regelverket er mulig å gi industrien rimeligere kraft ved å legge inn særskilte krav til bedriftene i kontraktene. Konklusjonen er at det innenfor EØS-regelverket ikke er mulig for staten å gi industrien kraftkontrakter med vilkår under markedsvilkår ved å innta krav til energieffektivisering eller forsyningssikkerhet i kontraktene. Olje- og energidepartementets vurdering er også at EØS-regelver-

ket heller ikke åpner for å eventuelt forlenge eksisterende myndighetsbestemte kraftavtaler som utfases.

Det fremholdes også at en eventuell ny ordning på myndighetsbaserte vilkår vil underkastes en meget grundig behandling av EFTAs overvåkningsorgan ESA, noe som vil ta tid og skape usikkerhet blant berørte bedrifter.

Denne delen av budsjettproposisjonen er underlagt særskilt behandling og skal behandles våren 2005. Stortinget har derfor ikke formelt forholdt seg til regjeringens vurderinger av mulighetsområdet for kraft til industrien innenfor EØS-regelverket.

Prosessindustriens Landsforening (PIL) har lagt frem en skisse til en ordning hvor industrien bidrar til forsyningssikkerhet gjennom en opsjonsordning. Den grunnleggende ideen er at industrien skal levere en garantert tørrårssikring gjennom et marked for energiopsjonsavtaler organisert av den systemansvarlige. Dette er en markedsbasert, kostnadseffektiv løsning som industrien i kraft av sin forbruksprofil (volum og brukstid) kan tilby for å redusere faren for rasjonerings. Eventuelle energiopsjoner kan gi en fortjenestemulighet for industrien. Regjeringen vurderte i ovennevnte gjennomgang PILs skisse som et konstruktivt innspill som må vurderes nærmere. Statnett har fått i oppdrag å utrede denne løsningen nærmere i nær dialog med PIL, NVE og markedsaktørene.

6.4 Industriell bruk av gass og gassinfrastruktur

Olje- og gassnæringen (oljeselskapene, leverandørindustrien og forsknings- og utdanningsinstitusjonene med tilknytning til petroleumsindustrien) har stor samfunnsøkonomisk betydning for Norge. Olje- og gassvirksomheten er Norges største næring målt i verdiskaping og eksport. Petroleumssektoren sto for 19 pst. av bruttonasjonalproduktet og for 46 pst. av norsk eksport i 2003. Naturgass utgjør en stadig større andel av petroleumseksporten og av den samlede norske eksporten. Norge er den nest største eksportøren av gass til Europa og den tredje største eksportøren på verdensbasis.

Gass anvendes i hovedsak til energiformål, enten direkte eller i kraftproduksjon. Markedet for gass som råstoff i industrien er lite i forhold til energimarkedet. Anvendelsen av gass i Norge, til industrivirksomhet, kraftproduksjon og på annen måte, er liten i europeisk målestokk. Det skyldes et

manglende marked og begrenset infrastruktur for anvendelse innenlands.

6.4.1 Gass og industrivirksomhet i Norge og internasjonalt

Tilgang på naturgass gir grunnlag for økt verdiskaping i norsk industri. Naturgass kan anvendes som energibærer i deler av industrien og som råvare i enkelte typer industriproduksjon. Naturgass kan også være grunnlag for utvikling av miljøvennlig teknologi, produkter og tjenester.

I Norge er det en omfattende forskning knyttet til naturgass. Mye av aktiviteten er knyttet til utvikling av teknologi som kan ende opp i ulike produkter og tjenester og som kan skape grunnlag for næringer som produserer og markedsfører selve teknologien.

Ved de tre eksisterende ilandføringsstedene for gass, Kårstø, Kollsnes og Tjeldbergodden, er forholdene lagt til rette for gassbasert industri. Her vil transportkostnadene for gass være lave. Utviklingen på Melkøya knyttet til Snøhvitutbyggingen og på Aukra knyttet til Ormen Lange-utbyggingen vil også legge til rette for slik industri.

Tilførsel av våtgass med skip var grunnlag for etablering av store deler av industrien i Grenland i 60- og 70-årene. Råvaren var den gangen fullt ut konkurransedyktig med det øvrige Vest-Europa. I løpet av 80- og 90-årene har enorme gassprosjekter i Nordsjøen blitt realisert på grunnlag av utbygging av infrastruktur til de europeiske markedene. I dag, 30 år senere, er dermed kombinasjonen av gasstype og transportløsning (våtgass med skip) ikke lenger like konkurransedyktig. Våtgass er nødvendig basis for noen produkter, på andre områder kan våtgass erstattes av tørrgass. Våtgass kan hentes ut fra etan i tørrgassen (kombirør). Videreføring av den gassbaserte industrien i Grenland over noe tid er avhengig av gasstilgang gjennom rør til konkurransedyktige priser. En rørløsning kan bidra til dette og også gi grunnlag for ny og utvidet gassbasert virksomhet. Rør til sør-østlandet med landfall i Grenland, vil først og fremst bidra til utvikling av industrien i Grenland, men ved å legge grenrør til Agder og Østfold vil det også kunne skapes industrielle muligheter i disse områdene.

I 2001 fikk Industrikraft Midt-Norge anleggs-konsesjon og utslippskonsesjon for å bygge et kraftvarmeverk i Skogn. Kapasiteten blir etter planen 800 MW, og et rør fra Tjeldbergodden skal forsyne kraftverket med gass. Det er stor interesse for å ta i bruk naturgass i Trøndelag også til andre

anvendelser. Grenrørene kan være relativt korte og kostnadene blir derfor moderate.

Utviklingen innen prosess- og gassforedlingsindustrien internasjonalt er i dag preget av to hovedfaktorer for å sikre konkurransedyktighet: anleggskapasitet (kombinert med kompetanse og teknologiutvikling) og råstofftilgang. Teknologiutviklingen gjør nye anlegg mer energieffektive og mindre vedlikeholdskrevende. Derfor vil nye store anlegg kunne utkonkurrere gamle, nedskrevne, men mindre anlegg. Som eksempel kan nevnes at nye etylen-crackere nå har dobbelt så stor kapasitet som for ti år siden. Den største crackeren i drift i dag har en årskapasitet på vel 1,2 mill. tonn etylen. Det er mer enn det dobbelte av kapasiteten hos Noretyl (Rafnes). Det samme gjelder for metanolanlegg som for få år siden hadde en øvre kapasitet på 2000 til 2500 t/dag. Nå bygges anlegg på 5000 t/dag, og anlegg på 7500 t/dag er i designfasen. Tilsvarende gjelder for ammoniakkanlegg. Slike anlegg bygges også ut i områder med lave råstoffkostnader, såkalt "stranded gas areas". Det har gjort nye anlegg meget konkurransedyktige og har ført til nedleggelse av eldre anlegg i områder med alternativ gassanvendelse, som Europa, Japan og til dels i USA.

Ved gassbasert petrokjemisk industri har infrastrukturen, også utover den som særskilt er knyttet til gassforsyning, stor betydning. Større industrialanlegg vil være avhengig av blant annet godt utbygd veinett, vann- og elektrisitetsforsyning og kaianlegg.

6.4.2 Gassinfrastruktur

Industriell anvendelse av gass utenfor ilandføringsstedene avhenger av infrastruktur for transport og distribusjon av gassen. Samtidig er industriell anvendelse av naturgass ofte en av forutsetningene for å få lønnsomhet i utbyggingen av infrastruktur.

Naturgass kan transporteres på ulike måter. Rørtransport er den mest utbredte transportformen, men er avhengig av store volumer. Alternativt kan man transportere gassen i komprimert form (CNG) eller nedkjølt og flytende (LNG).

I Gassmeldingen er det en vurdering av kostnader og finansiering av transportløsninger for innenlands bruk av gass, jf. St.meld. nr. 47 (2003–2004). Gassrør er aktuelle for fremføring av gass fra Kollsnes til Mongstad, fra Tjeldbergodden til Skogn (rørledning inn Trondheimsfjorden) og fra Kårstø til Grenland. I meldingen framheves det at Grenland har det største potensialet for å øke bruken av gass på kort sikt. For rørledning til Skogn gir meldingen ingen informasjon om kostnader og

lønnsomhet, men angir at man vil komme tilbake til dette ved beslutning om utbygging av gasskraftverk i Skogn og utbygging av grenrør for annen utnyttelse av gass i Trøndelag. Ifølge Gassmeldingen vil et gassrør til Grenland, basert på dagens gassbruk og uten videre utbygging av gasskraftverk eller annen økt gassbruk, ikke være samfunnsøkonomisk lønnsomt med kalkulasjonsrente på 8 pst. og økonomisk levetid 20 år.

Disse beregningene er imidlertid svært avhengig av de gassvolumer som transporteres og forutsetninger om avkastningskrav. Beregninger fra industrien i Grenland¹ legger til grunn at fremføring av gass i rør og lokalisering av gasskraft på østlandet i perioden 2010 til 2015 vil gi et marked for større mengder gass enn det som er anslått i Gassmeldingen. Disse beregningene indikerer, i motsetning til konklusjonen i Gassmeldingen, at et gassrør til Grenland vil være samfunnsøkonomisk lønnsomt.²

Det er også gjort beregninger av lønnsomheten ved å opprette to LNG-ruter, en sørlig (herunder Østfold, Oslo, Vestfold, Grenland og Kristiansand) og en nordlig (herunder Trondheim, Fosen, Rana, Mosjøen, Narvik). Konklusjonen i Gassmeldingen er at en slik infrastruktur kan bygges ut etter hvert som markedet vokser, gitt at oppstartvolumene har en viss minstestørrelse. Gassmeldingen argumenter for at gassrør vil kunne bli mer aktuelt i enkelte områder når markedet er etablert. Det er stilt spørsmål ved om dette er realistisk. LNG har høye kostnader, og vil derfor verken gjøre gasskraft eller gassbasert industri konkurransedyktig. Konkurrerende prosjekter i Europa vil ha transportkostnad i rør som er på bare en tredjedel av frakt av LNG på båt. Man vil derfor ikke kunne nå tilstrekkelige volumer for å få lønnsomhet i en rørløsning gjennom en skrittvis LNG-utbygging. Det betyr ikke at LNG- eller CNG-fraktet gass ikke kan realiseres til mindre kunder.

6.4.3 Industrielle gasskraftverk

Industrielle gasskraftverk er kjennetegnet ved at de ligger integrert i et industriområde. Dermed vil det ikke være behov for å overføre kraften gjennom sentralnettet.

Industrielle gasskraftverk vil gi industribedriftene en ny mulighet til å sikre seg langsiktig krafttilgang på forutsigbare vilkår. Avhengig av gassprisen kan en slik bruk av norsk gass forbedre eller opprettholde norske industribedrifters konkurranseposisjon, f.eks. ved integrering av kraftvarmeverk basert på gass i industriutbygging der varmeenergien også utnyttes. Flere aktuelle prosjekter med slike løsninger er lansert (Skogn, Mongstad, Tjeldbergodden mv.).

Fordelen ved egne gasskraftverk er blant annet at bedriften får lavere kostnader til kraftoverføring, og at varmeenergi kan utnyttes. En annen fordel med industrielle gasskraftprosjekter er at virkningsgraden kan bli høy (pga. varmeutnyttelsen). Høy energieffektivitet gir isolert sett en miljømessig gevinst. Hvis gassen utnyttes nær gasskilden, vil også en industriell bruk av gassen i Norge kunne ha et kostnadsfortrinn sammenlignet med andre europeiske lokaliseringer.

6.5 Miljø og næringsvirksomhet

Politikk for en bærekraftig utvikling er å forvalte de menneskeskapte ressursene og natur- og miljøressursene slik at kommende generasjoner skal ha et minst like godt grunnlag for fremtidig velferd som vi har. De største miljøtruslene verden står overfor i dag er klimaforandringer, reduksjon i det biologiske mangfoldet på jorda og spredning av miljøgifter. For å nå en målsetting om bærekraftig utvikling må miljøpolitikken, handelspolitikken og næringspolitikken sees i sammenheng.

Ulike deler av næringslivet opplever miljø som en rammebetingelse, et forretningsgrunnlag og en innsatsfaktor. En god nærings- og miljøpolitikk vil søke å minimere de miljømessige konsekvensene av den globale produksjons- og forbruksvekst, samtidig med at hensynet til langsiktig verdiskaping ivaretas. For leverandører av miljøteknologi og tjenester som bidrar til å løse miljøproblemer vil strenge miljøkrav være en kilde til nyskaping, verdiskaping og forretningsmuligheter. Særlig for de internasjonalt konkurranseutsatte deler av næringslivet vil strenge nasjonale miljøkrav kunne svekke bedriftenes konkurranseevne. Det globale miljøet blir ikke forbedret ved at norske bedrifter underlegges særnorske miljøkrav hvis det fører til at produksjonen overtas av land med lavere miljøstandarder. Det er viktig for både miljø og næringsvirksomhet at det tilstrebes felles løsninger for de globale problemene. Strenge krav til miljø vil da ikke virke vekstdempende, men stimulere til nyskaping og innovasjon. Det er derfor vik-

¹ Notat til St.meld. nr. 47 (2003–2004). ”Myndigheter og industri i samarbeid om utnyttelse av gass på sørøstlandet” fra PIL og bedriftene Yara Int, Skagerak Energi, GassTEK, Hydro Polymers og Borealis.

² Notat til St.meld. nr. 47 (2003 – 2004). ”Myndigheter og industri i samarbeid om utnyttelse av gass på sørøstlandet” fra PIL og bedriftene Yara Int, Skagerak Energi, GassTEK, Hydro Polymers, Borealis.

tig å søke gode, internasjonale avtaler for å løse grenseoverskridende miljøproblemer.

I Europa er EU den viktigste aktøren når det gjelder å utvikle miljø- og arbeidsmiljøregelverk som er av betydning for å oppfylle internasjonale forpliktelser. EU utvikler i den forbindelse omfattende regelverk som er av betydning for næringslivets internasjonale konkurransesituasjon. I betydelig grad er den politiske beslutningsprosess knyttet til hovedprinsipper i rammepregede direktiver, mens omfang og detaljkrav settes i vedlegg som er gjenstand for "tilpasning til teknologisk utvikling" gjennom ekspertkomiteer. Norge har, som EØS-medlem, rett til å delta i disse komiteene som observatør med forslagsrett. Dette gir tilgang til en omfattende ekspertise og et vitenskaplig grunnlag for reguleringer. Dette er en stor gevinst ved EØS-avtalen, som det er mulig å utnytte offensivt fra norsk side. Strategien må være å spisse den norske ressursinnsatsen, ha klare mandater og avstemte posisjoner der så vel hensyn til helse og miljø som konkurranseevne er tatt med i forkant.

Utformingen av miljøpolitiske rammevilkår og konkrete tiltak er viktig for næringslivet og næringslivets konkurransekraft. Virkemidler innenfor klimapolitikken er spesielt viktige for den kraftintensive industrien og bruk av gass. Innenfor klimapolitikken er etableringen av et system for kvotehandel med klimagasser fra 1. januar 2005 i Norge og i Europa for øvrig et viktig startpunkt for ny virkemiddelbruk.

6.5.1 Nasjonalt system for kvotehandel med klimagasser

I forbindelse med behandlingen av Klimameldingen og tilleggsmeldingen om klima sluttet stortingsflertallet seg til regjeringens forslag om å etablere et kvotesystem for klimagasser i Norge for perioden 2005–2007, jf. St. meld. nr. 54 (2000–2001) og St. meld. nr. 15 (2001–2002). Flertallet sluttet seg også til forslag om at det opprettes et bredt kvotesystem med internasjonal kvotehandel for Kyoto-protokollens forpliktelsesperiode 2008–2012.

Stortinget har nå vedtatt lov om kvoteplikt og handel med kvoter for utslipp av klimagasser (klimakvoteloven). Loven innfører kvoteregulering som et nytt virkemiddel i miljøpolitikken fra og med 1. januar 2005. Formålet med loven er å begrense utslippene av klimagasser på en kostnadseffektiv måte. Ved siden av loven har Miljøverndepartementet også inngått en avtale med prosessindustrien om å begrense de totale utslippene av alle klimagasser innen utløpet av 2007. Bruk av

avtale framfor kvoteplikt for en del av industrien, noe som er en endring i forhold til forslaget i Klimameldingen og tilleggsmeldingen, er først og fremst gjort for å tilpasse det nasjonale kvotesystemet til EUs kvotedirektiv som trer i kraft fra samme tidspunkt.

Hovedelementene i lovvedtaket er følgende:

- Kvotesystemet skal i første omgang omfatte utslipp av CO₂ som ikke har CO₂-avgift og som ville fått kvoteplikt i henhold til EUs kvotedirektiv.
- Kvotene skal tildeles vederlagsfritt til bedriftene basert på historiske utslipp.
- Forurensingsloven skal gjelde for utslipp av CO₂ som omfattes av kvoteloven. Dette innebærer bl.a. at kvotepliktige også i framtiden må ha utslippstillatelse etter forurensningsloven for å kunne slippe ut CO₂.
- Flere vesentlige spørsmål er ikke avklart i lovforslaget og skal bestemmes i forskrifter. Dette gjelder for eksempel størrelsen på de samlede antallet kvoter pr. år.

Formålet med et system for kvotehandel med klimagasser og avtalen med prosessindustrien er å begrense utslippene på en kostnadseffektiv måte. Kvotesystemet vil bidra til at Norge overholder sine utslippsforpliktelser under Kyoto-protokollen. Samtidig har det vært viktig at virkemidlene utformes slik at virksomheter som er lønnsomme med en internasjonal kvotepris i Kyoto-perioden ikke nedlegges på grunn av særlig høye klimakostnader før 2008. Norge har som vannkraftnasjon, og som en stor produsent og eksportør av energi, andre utfordringer enn de fleste EU-land. Våre kostnader ved ytterligere reduksjon i utslippene er større enn i de fleste andre industriland. For Norge er det derfor av stor betydning å ha tilgang til et internasjonalt kvotesystem inklusiv de prosjektbaserte mekanismene i Kyoto-avtalen. Det kan gi grunnlag for en kostnadseffektiv oppfyllelse av miljømålene globalt og nasjonalt.

6.5.2 EUs kvotesystem

Det såkalte kvotedirektivet er vedtatt av EU, og trådte i kraft 25. oktober 2004. Kvotesystemet skal ved oppstarten omfatte utslipp av CO₂ fra nærmere angitte kilder. Kvotesystemet skal i utgangspunkt være et obligatorisk system både for landene og for bedriftene. Direktivet åpner imidlertid for at Komisjonen kan tillate nasjonale tilpasninger med hensyn til kvotesystemets omfang.

Systemet som EUs kvotedirektiv legger opp til, skiller seg fra systemet som er beskrevet i tilleggss-

meldingen, særlig når det gjelder omfang med hensyn til kilder og gasser. Regjeringen har lagt opp til at det norske kvotesystemet skal knyttes opp mot EUs kvotesystem, og har tatt initiativ til forhandlinger med Europakommisjonen om en bilateral avtale om gjensidig godkjenning av kvoter. Norge har pr. januar 2005 ikke nådd frem til en avtale med EU om tilknytning til EUs kvotesystem. Et alternativ kan være at kvotedirektivet blir del av EØS-avtalen.

I EUs kvotedirektiv er en rekke sektorer, som transportsektoren og en stor del av prosessindustrien, holdt utenfor. Dette betyr at direktivforslaget anvendt i Norge ville omfatte om lag 30 pst. av de samlede klimagassutslippene. Avgrensningen til utslipp som ikke er belagt med CO₂-avgift medfører at det norske kvotesystemet vil omfatte om lag 10 pst. av de samlede norske utslippene. Forskjellen skyldes i hovedsak at petroleumsvirksomheten på sokkelen betaler CO₂-avgift, og dermed faller utenfor det norske kvotesystemet.

Regjering og Storting har lagt vekt på at det skal etableres et bredt kvotesystem med internasjonal kvotehandel for Kyoto-protokollens første forpliktelsesperiode 2008–2012. Særlig på områder der veksten i utslippene har vært stor siden 1990, for eksempel petroleumsvirksomheten, er det viktig med en virkemiddelbruk som gjør det mulig å kunne oppfylle Norges Kyoto-forpliktelser. Tidligst i 2006 ventes en avklaring av hvilket omfang EUs kvotesystem vil ha for perioden 2008 til 2012.

6.6 Miljøteknologi som vekstområde

Grønn forskning og innovasjon er avgjørende for å få til en bærekraftig utvikling. En nasjonal strategi for "grønne" innovasjoner og økt anvendelse og kommersialisering av miljøforskning kan ta utgangspunkt i Regjeringens handlingsplan for bærekraftig utvikling (NA21) og Regjeringens plan for en helhetlig innovasjonspolitik. En direkte og offensiv politikkbeskrivelse på disse områdene er i dag mangelfull. Bedre samordning og en tydeligere nasjonal satsing for bærekraftig nyskaping er nødvendig. Forskning på miljø og bærekraftig utvikling bør ses i sammenheng med innovasjon og kommersialisering av miljøeffektive løsninger.

Med Norges sterke avhengighet av olje og gass er dette et område som peker seg ut også i miljøteknologisammenheng. Oppsamling, rensing og bruk av CO₂, for eksempel i forbindelse med gasskraft, er et sannsynlig vekstområde i fremtiden. Det samme vil annen fornybar energi være. Økt miljøbevissthet og reduksjon av miljøbelastende

utslipp og atferd skaper nye muligheter og markeder for miljøvennlig teknologi og produkter, som norske kompetansemiljøer innen blant annet olje og gass, kraftforsyning og prosessindustri bør ha de beste forutsetninger for å utnytte.

Innkjøp i både privat og offentlig sektor er en viktig faktor både for innovasjon og markedsutvikling. Mange private bedrifter har lang erfaring her, og i mange industrier er dette godt innarbeidet. "Take-back" forpliktelser, slik som i bilindustrien, påvirker hele verdikjeden både hos underleverandører og helt frem til bilene demonteres eller fragmenteres. Gjenvinning av avfall til nye produkter eller som energi er et voksende marked nasjonalt og internasjonalt.

I byggenæringen er store deler av markedet dominert av offentlige innkjøp. Det offentliges vilje og evne til å ta hensyn til livsløpskostnader ved innkjøp og bestilling vil ha svært stor betydning for hvilke produkter som leveres og utvikles både når det gjelder miljøhensyn og energibruk. Siden byggsektoren står for om lag 50 pst. av kraftforbruket i Norge, er mer effektiv energibruk av stor viktighet. På byggsektoren er kompetanse hos innkjøpere og i hele bestillerkjeden kanskje den viktigste faktor for bedre praksis. Det vil gi en profesjonalisering av forvaltning og drift. Utvalget mener det å sette miljøkrav og krav til bærekraft bør være integrert del av avtalene både mellom det offentlige og de som skal forvalte eiendommene på langsiktige kontrakter.

EU satser tungt på energi og miljø gjennom forskningsprogrammer, miljøteknologi, produktinnovasjon og nye reguleringer. EU-utvidelsen er et eksempel på at regelverk fra EU-området vil omfatte nye land, og innebærer dessuten at betydelige midler stilles til disposisjon for å oppfylle nye og bedre standarder og miljøkrav.

Norge skal for sin del bidra med over 10 mrd. kroner til de nye medlemslandene i EU de kommende fem årene. Miljø og bærekraftig utvikling er et prioritert område for mottagerlandene. Norsk næringsliv kan spille en betydelig rolle i de omstillingsprosesser som de nye medlemslandene nå er inne i. Norsk næringsliv kan sammen med myndigheter og andre aktører bidra til en bærekraftig nærings- og regionalutvikling i de nye medlemslandene. Her kan norsk kompetanse innen teknologi og ledelses- og miljøsystemer spille en viktig rolle. Norge er sterkt underrepresentert økonomisk og handelsmessig i disse landene. For å utnytte de eksportmulighetene disse avtalene gir, er det avgjørende med et godt samarbeid mellom myndigheter, organisasjoner, bedrifter og forskningsmiljøer. Det er viktig at finansieringsmidlene

kan benyttes også av norsk næringsliv. Generelt bør myndighetene legge til rette for økt norsk virksomhet i og eksport til de nye medlemslandene.

6.7 Utvalgets vurderinger

Utvalget mener rammevilkårene på områdene energi og miljø har stor betydning for norsk industri. Energi er grunnlag for en betydelig del av verdiskapingen i norsk industri i dag. Det er et godt grunnlag for videre vekst i den energibaserte verdiskapingen i norsk industri, men det er viktige utfordringer som må møtes i forhold til videreutvikling av dette potensialet.

Utvalget vil samtidig vise til at miljøutfordringene krever at myndighetene og næringslivet arbeider aktivt for at energiresursene utnyttes effektivt og miljøbelastningene reduseres. Utvalget legger til grunn at Norge skal – og må – overholde internasjonale miljøforpliktelser.

I et industripolitisk perspektiv er det sentralt at dette ikke bare ses som en begrensning. Effektiv energiutnyttelse er som regel både god miljøpolitikk og næringspolitikk. I tillegg skaper en global utvikling med økt miljøbevissthet og krav til reduksjon av miljøbelastende utslipp og atferd nye muligheter og markeder for miljøvennlig teknologi, som norske kompetansemiljøer bør ha de beste forutsetninger for å utnytte.

Energiforsyningen må styrkes.

En sikker krafttilgang er viktig for industrien generelt og kraftintensiv industri særskilt. Dette er en forutsetning for videre investeringer i kraftintensiv virksomhet. Utvalget mener et overordnet hensyn ved utforming av energipolitikken må være å sikre en effektiv og miljøvennlig energiforsyning som gir gode rammebetingelser for norsk næringsliv. En generelt strammere forsyningssituasjon har bidratt til økt sårbarhet i den norske kraftforsyningen, som er basert på vannkraft. Svekket forsyningssikkerhet bidrar til uforutsigbarhet for mange bedrifter. For kraftintensive bedrifter som ikke har inngått nye avtaler om langsiktige kraftleveranser, skaper utviklingen usikkerhet om framtidig virksomhet og videre investeringer.

Utvalget mener kraftforsyningen i Norge må styrkes gjennom flere tiltak. I St.meld. nr. 18 (2003-2004) presenterer regjeringen tiltak for en mer robust kraftforsyning som også reduserer sårbarheten for nedbørssvikt. Utvalget mener det er viktig å ha et helhetlig fokus på energiforsyningen. Dette innebærer et fokus på både hvordan krafttil-

gangen kan styrkes og hvordan kraft- og energiresursene kan utnyttes mer effektivt. Utvalget støtter regjeringen i at Norge systematisk og over tid må anvende en rekke virkemidler for å ta i bruk nye former for energiproduksjon, og for å sikre en effektiv innsats for å realisere det enøk-potensialet som til enhver tid fremstår som realiserbart. Etter utvalgets vurdering vil det være behov for tiltak ut over dette.

Uavhengig av kilden til økt norsk kraftproduksjon, bør dette følges av utbygging av økt kraftoverføringskapasitet til og fra utlandet. Dette vil bidra til å sikre en mest mulig kostnadseffektiv og miljøvennlig energiutnyttelse i et stadig større felles energimarked. Det vises i den sammenheng til at Statnett er pålagt å investere i økt overføringskapasitet etter samfunnsøkonomiske kriterier.

Industrien bidrar til tørrårssikring. En energiopsjonsordning bør etableres.

Kraftintensiv industri bidrar gjennom muligheter for et fleksibelt kraftforbruk til sikring av kraftforsyningen i anstrengte situasjoner. Dette bidrar til å motvirke vannkraftsystemets svake sider. Med et strammere kraftmarked er dette blitt viktigere, fordi svært anstrengte kraftsituasjoner da vil inntruffe oftere og kunne gi mer alvorlige utslag. Norsk prosessindustri har presentert en skisse til en ordning som innebærer at industrien skal levere en garantert tørrårssikring gjennom et marked for energiopsjonsavtaler organisert av den systemansvarlige (Statnett). En slik ordning vil innebære at kraftintensive bedrifter kan bidra til tørrårssikring på en kostnadseffektiv måte. Utvalget støtter det arbeid som er igangsatt for å gjennomgå rammene for etablering av en opsjonsordning.

Mulighetene for nye industrikraftkontrakter og overgangsløsninger må vurderes.

Noen bedrifter i den kraftintensive industrien vil møte særlige utfordringer når industrikraftkontraktene på myndighetsbestemte vilkår løper ut. Dette gjelder særlig bedrifter som etter omleggingen av det gamle industrikraftregimet ikke har sikret seg ny, langsiktig krafttilgang på kommersielle vilkår. For disse bedriftene vil ikke en eventuell etablering av en energiopsjonsordning være tilstrekkelig for å møte kostnadsutfordringene når industrikraftkontraktene løper ut. Regjeringen har på grunnlag av anmodningsvedtak i Stortinget gitt en vurdering av spørsmålet om en ny generasjons kraftkontrakter for kraftintensiv industri. Regjeringen legger vekt på at det innenfor EØS-regelverket

ikke er mulig å gi industrien kraftkontrakter med vilkår under markedsvilkår ved å innta krav til energieffektivisering eller forsyningssikkerhet. Stortinget har ennå ikke formelt forholdt seg til mulighetsområdet for kraft til industrien innenfor EØS-regelverket. Stortinget har i tillegg bedt Regjeringen om å finne overgangsløsninger for kraftleveranser til Rana-industrien innenfor EØS-avtalens virkeområde. Industrikraftkontraktene i Rana løper ut våren 2005. Utvalget støtter det arbeidet som skjer for å avklare mulighetsområdet innenfor EØS-regelverket, både i forhold til en eventuell ny generasjon kraftkontrakter, overgangsløsninger eller en ny energioptionsordning.

Gasskraft kan sikre tilgangen på elektrisitet.

Gasskraft er det mest aktuelle bidraget til å sikre tilgangen på elektrisitet og en stabil kraftforsyning i årene som kommer. Utvalget legger til grunn at utbygging av gasskraft må skje i samsvar med Norges internasjonale klimaforpliktelser.

Det i dag er gitt tre konsesjoner for gasskraftverk på fastlandet i Norge. Gasskraftverk er inkludert i det norske kvotesystemet. Det åpner for at norske gasskraftverk skal kunne delta i handel med klimavoter i tråd med EUs kvotehandelsdirektiv og således behandles likt med tilsvarende energiproduksjon ellers i EØS-området. Om eierne av de gitte konsesjoner ønsker å ta i bruk teknologi for CO₂-håndtering vil være knyttet opp til markedsmessige vurderinger, herunder i hvilken grad staten bidrar til å gjøre de nødvendige tilleggsinvesteringer bedriftsøkonomisk lønnsomme. Samtlige gitte konsesjoner forutsetter at det legges til rette for senere CO₂-håndtering. Både av hensyn til miljø og en framtidsrettet industri er det i samfunnets interesse å stimulere til at det skjer på et tidligst mulig tidspunkt.

I forbindelse med Stortingets behandling av St. meld. nr. 18 (2003-2004) ble nødvendigheten av økt satsing på CO₂-håndtering med sikte på å nytte CO₂ som trykkstøtte i oljeutvinning, understreket. Utvalget ser det som naturlig at myndighetene ut fra dette legger bedre til rette for bruk av teknologi som bidrar til miljøforsvarlig fangst og oppbevaring av CO₂. Sammen med energiindustrien selv bør staten finne fram til prosjekter som sikrer at Norge er i fremste rekke for å realisere gasskraftverk med en teknologi som sterkt begrenser utslippene av klimagasser. I den sammenheng mener utvalget at staten bør medvirke til at man sikrer verdikjeden fra CO₂ fanges på produksjonsstedet til den leveres som f.eks. trykkstøtte på et oljefelt.

Teknologiske løsninger som sikrer miljøet mot utslipp av klimagasser ved forbrenning av fossilt materiale, kan bli en handelsvare som også i Norge kan gi grunnlag for ny verdiskaping basert på den industrielle kompetanse som allerede finnes i norske selskap.

Utvalget legger til grunn at de fossile energikilder vil dominere det globale energimarkedet i det århundret vi er inne i, og faktisk øke i omfang de neste ti årene. Overgangen fra en kilde til en annen vil redusere utslippet noe, men det vil likevel være nødvendig med introduksjon av teknologi som håndterer CO₂-utslippene på en miljømessig forsvarlig måte, for på den måten å bidra til å realisere mål om reduserte globale utslipp av klimagasser.

Det er viktig at det samtidig satses videre på forskning og utvikling innenfor gasskraft med CO₂-håndtering. Teknologi for utskilling og håndtering av CO₂ er tilgjengelig, men er ikke lønnsom i anvendelse i dag. Utvalget mener derfor at staten må bidra til konkret utprøving av teknologi i industriell skala for rensing av CO₂-utslipp fra gasskraftverk. Frigjort CO₂ vil under gitte forutsetninger kunne brukes for å øke oljeutvinningen på norsk sokkel. I den forbindelse bør offentlige virkemidler for å stimulere til etablering av nødvendig infrastruktur og systemer for bruk av CO₂ for økt oljeutvinning også vurderes.

Utvalgets flertall, medlemmene Glad, Akselsen, Asmyhr, Bjerke, Flåthen, Karlsen, Myhr og Sanner, er åpne for at det tildeles konsesjoner til nye gasskraftprosjekter innenfor rammen av Norges internasjonale klimaforpliktelser.

Med en statlig innsats som beskrevet ovenfor, mener *utvalgets medlemmer Antonsen og Kroslid* at det meste nå ligger til rette for CO₂-håndtering fra gasskraftverk. Som en naturlig følge av Norges internasjonale klimaforpliktelser, bør derfor nye konsesjoner stille krav om at gasskraftverk bygges med CO₂-håndtering fra starten av.

Innsatsen for ytterligere effektivisering av energibruken bør styrkes.

Over tid er energieffektiviteten i norsk industri vesentlig styrket. Gjennom det siste ti-året er energibruk i de fleste industrinæringene bedret. Utvalget mener det fortsatt er et betydelig potensial i norsk industri og i byggsektoren for mer effektiv energibruk. Det er viktig at bedriftene sammen med det offentlige, energirettede virkemiddelapparatet (Enova) løpende vurderer tiltak for å realisere dette potensialet. I den grad avskrivningsreglene for tekniske anlegg i bygg motvirker energiøkonomisering bør de endres.

Staten må bidra økonomisk til infrastruktur for å fremme innenlands gassbruk.

Utvalget mener det er et godt grunnlag for økt anvendelse av naturgass i norsk industri. Industrien kan bruke gass direkte som energikilde eller som råstoff til petrokjemisk produksjon. Mulighetene for økt anvendelse av gass henger nært sammen med infrastrukturen for gassforsyningen. God infrastruktur for naturgass vil sikre næringsutvikling og arbeidsplasser i etablert og ny industri.

Distribusjon av store volumer naturgass krever etablering av rørledninger. De mest aktuelle prosjektene for statlig deltagelse de nærmeste årene er rørledninger fra Kårstø til Grenland, fra Kollsnes til Mongstad og fra Tjeldbergodden til Skogn. Disse rørledningene er viktige for å bevare og utvikle den petrokjemiske industrien i Grenland/sørøstlandet, for å sikre kraftvarmeproduksjon på Mongstad og for å skaffe gass til den planlagte industriutviklingen i Trøndelag. Distribusjon av naturgass som LNG og CNG pr. båt/bil er egnet for mindre volumer.

Det er viktig med statlig deltagelse i finansiering av infrastruktur for naturgass for å legge til rette for økt gassbruk i norsk industri. Utvalget viser til at representanter for industrien i Grenland og Prosessindustriens Landsforening har lagt fram en omfattende argumentasjon for at transport av gass i rør til Grenland vil ha en langt større anvendelse og bedre lønnsomhet enn det regjeringen har lagt til grunn for sine vurderinger.

Dersom nye analyser viser at slike prosjekter kan forventes å være samfunnsøkonomisk lønnsomme, mener *utvalgets flertall, medlemmene Glad, Akselsen, Antonsen, Asmyhr, Bjerke, Flåthen, Karlsten, Kroslid, Myhr og Sanner*, at staten direkte eller gjennom sitt eierskap i statlige foretak bør bidra økonomisk til å få realisert prosjekter med langsiktige perspektiver. Det må imidlertid være en betingelse at næringslivet deltar i konseptutvikling og finansiering. Gassrør kan også avlaste eller øke leveringssikkerheten i kraftforsyningssystemet uten ny utbygging av hovednettet for elektrisitet.

Utvalgets medlemmer Akselsen og Flåthen vil påpeke at særnorske krav til kalkulasjonsrente og økonomisk levetid ikke må være til hinder for utvikling av slike prosjekter.

Energiloven bør evalueres.

Energiloven av 1990 har bidratt til betydelige endringer i kraftmarkedet og i mange tilfeller en mer effektiv bruk av kraftressursene. Investeringer i ny kraftproduksjon skjer, innenfor et sett av regulerin-

ger, med utgangspunkt i markedsvurderinger. Utvalget mener det er utfordringer knyttet til å sikre tilstrekkelige investeringer i ny kraftproduksjon og videre dimensjonering av hovednettet i et fritt kraftmarked. Energiloven har utvilsomt bidratt til mer effektiv bruk av energiressursene, men det er grunn til å stille spørsmål om det er tilstrekkelige incentiver til investeringer i kapasitet for kraftproduksjon og i overføringsnett. Det er behov for økt kraftproduksjon i Norge. Det er også behov for å styrke overføringsnettet i Norge og i forhold til utlandet. Det er også stort behov for å se utvikling av infrastruktur for gassrør i sammenheng med investeringer i hovednettet fremover mot 2020.

Utvalget vil vise til at et flertall på Stortinget ved behandlingen av St.meld. nr. 18 (2003-2004) om forsyningssikkerheten for strøm mv. ba Regjeringen foreta en grundig gjennomgang av energiloven, spesielt når det gjelder oppdeckningsplikten og forsyningssikkerheten, og komme tilbake til Stortinget med eventuelle forslag til endringer. Utvalget vil støtte at det gjennomføres en evaluering av energiloven og andre rammebetingelser med utgangspunkt i utfordringene knyttet til å skape best mulige incentiver til investeringer i ny kraftproduksjon, overføringskapasitet for strøm og gasinfrastruktur og for å sikre et effektivt kraftmarked i Norge og Norden.

Energiforvaltningen bør gjennomgås.

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) har i dag ansvar for å sikre en helhetlig forvaltning av vassdragene, fremme en effektiv kraftomsetning og kostnadseffektive energisystemer og bidra til en effektiv energibruk. Oljedirektoratet (OD) har forvaltningsansvar knyttet til undersøkelser etter og utnyttelse av petroleumforekomstene. For ytterligere å styrke grunnlaget for verdiskaping basert på våre samlede energiressurser, bør det vurderes om det kan være gevinster knyttet til å se disse områdene mer i sammenheng. Spørsmålet er ikke minst aktuelt knyttet til forvaltning og utnyttelse av gassressursene. Et samarbeid på dette, og eventuelle andre områder, vil innebære omstillinger av slik art at spørsmålet må utredes grundig. Utvalget vil foreslå at det blir gjennomført en offentlig utredning med sikte på å klargjøre grunnlaget for og muligheter knyttet til en mer samordnet energiforvaltning.

Norge i internasjonal miljøpolitikk.

Valg av virkemidler innenfor klima- og miljøpolitikken er svært viktig for store deler av industrien.

Forutsigbare og konkurransedyktige rammevilkår er nødvendig. Av den grunn viser industrien til betydningen av at klima- og miljøvirkemidlene i Norge er mest mulig i tråd med resten av Europa. Norge må dessuten utnytte de muligheter EØS-avtalen gir til å påvirke utformingen av virkemidlene i forhold til norsk industris forutsetninger. Samtidig er det viktig for industrien at Norge bidrar til å etablere like internasjonale reguleringer på prioriterte områder i miljøpolitikken, gjennom for eksempel klimakonvensjonen og videre gjennomføring av Kyoto-protokollen, for å unngå at Europa svekker sin internasjonale konkurransevne.

EUs kvotehandelsdirektiv bør implementeres i EØS-lovgivningen.

Stortinget har vedtatt klimakvoteloven, jf. Ot.prp. nr. 13 (2004–2005). Utvalget ser kvotehandel som en gunstig og kostnadseffektiv måte å gjennomføre norske klimaforpliktelser. Regjeringen har bedt om forhandlinger med Europakommisjonen om en bilateral avtale om gjensidig godkjenning av kvoter frem til 2007, fremfor å implementere EUs direktiv gjennom EØS-avtalen. Pr. januar 2005 er det ikke avklart om Norge vil lykkes med å forhandle frem en bilateral avtale som kan tre i kraft innen rimelig tid.

Utvalgets flertall, medlemmene Glad, Akselsen, Antonsen, Asmyhr, Bjerke, Flåthen, Karlsen, Kroslid, Myhr og Sanner, mener at dersom ikke Norge lykkes i å etablere en bilateral avtale med EU, bør Norge vurdere å implementere kvotehandelsdirektivet i EØS-avtalen. Det vil gi trygghet for at norsk industri sikres likebehandling og forutsigbarhet på linje med industrien i EU-landene.

Utvalgets flertall, medlemmene Glad, Akselsen, Antonsen, Asmyhr, Bjerke, Flåthen, Karlsen, Myhr og Sanner, mener at Norge i det minste må forplikte seg til å integrere kvotedirektivet i EØS-avtalen fra 2008, for å unngå forskjellsbehandling og større usikkerhet for norsk industri.

Utvalgets medlem Kroslid mener det er viktig at klimavirkemidlene fra 2008 utformes slik at industriens rammebetingelser i størst mulig grad blir konkurransedyktig i forhold til Europa.

Deltakelsen fra industrien i kvotehandelen bør være på linje med EU.

For prosessindustrien er det viktig at den norske klimareguleringen harmoniseres med EUs regulering, bransje for bransje. Når for eksempel treforedlingsindustrien i EU har kvoteplikt, må også norske treforedling få anledning til å delta. Ulike ram-

mevilkår på dette område kan være en faktor når fremtidige investeringer skal vurderes. Et konsern som Norsk Skog har for eksempel virksomhet i både Norge og EU. I tillegg vil inkludering av denne industrien bidra til et større og mer velfungerende marked for kvoter. Det er derfor viktig at bl.a. treforedlingsindustrien tas inn i kvotehandelen så snart som praktisk mulig.

Stortinget har vedtatt en avgrensning av kvotesystemet som holder virksomhet med CO₂-avgift utenfor kvotehandel til 2007. Treforedlingsindustrien og sildemelindustrien betaler for eksempel CO₂-avgift i dag, og er dermed ikke omfattet av kvoteloven. Tilsvarende bedrifter i EU er imidlertid omfattet av EUs kvotehandelsdirektiv. Dette betyr at slike bedrifter i Norge får andre rammebetingelser enn tilsvarende bedrifter i EU.

Utvalget mener det vil være ønskelig med en deltagelse i kvotehandelen slik at norske landbaserte, avgiftsbelagte sektorer som faller inn under EUs kvotehandelsdirektiv også fases inn i det norske kvotesystemet.

Miljøteknologi som satsingsområde i nye EU-medlemsland.

Norge skal bidra med 2 mrd. kroner pr. år til de nye EØS-landene. Midlene er mottagerstyrt og gir ikke norsk næringsliv eller industri preferanser. Midlene representerer en meget spennende strategisk mulighet til å synliggjøre og initiere samarbeid mellom de nye EU-landene og norsk industri. Dette krever etablering av ulike nettverk og samarbeidsfora, som er både tidsmessig og ressursmessig krevende. Risikoen og kostnadsnivået for å komme i inngrep med midlene er derfor høyt. Utvalget mener man må vurdere tiltak som gjør at norsk industri kan dra nytte av de bevilgede midlene.

6.8 Merknad fra medlemmet Westhrin om energi og miljø

Utvalgets medlem Westhrin tilslutter seg utvalgets vurderinger rundt bærekraft i avsnitt 6.5 og mener dette også bør ligge til grunn for norsk energipolitikk.

Dette medlem mener Norge bør være en pådriver i å finne løsninger som kombinerer miljø og arbeidsplasser. Fokus må ligge på tydelige miljøkrav, samtidig som miljøvennlig teknologi utvikles til å bli mer konkurransedyktig. En slik teknolog utvikling krever at staten bidrar med forsknings- og utviklingsmidler og at rammebetingelser og

infrastruktur planlegges og etableres med det for øye.

Den viktigste målsettingen er at klimautslippene i Norge skal ned. I en plan for reduserte utslipp inngår at Norges internasjonale utslippsforpliktelser må innfris, at Norge må jobbe internasjonalt for avtaler om ytterligere reduksjoner og at hoveddelen av den norske Kyoto-forpliktelsen skjer ved tiltak i Norge. Dette vil bidra til å utvikle mer miljøvennlig teknologi for å redusere utslipp, noe klimagasskvotekjøp i utlandet ikke i samme grad vil føre til.

Norge bør derfor satse på miljøvennlig teknologi for å skape nye arbeidsplasser og eksportverdier innen industri- og energisektoren. I kjernen av en slik satsing må det være en effektivisering gjennom en massiv satsing på ENØK og nye fornybare energikilder som reduserer klimagassutslipp og frigjør elkraft til industriproduksjon og elspesifikke formål.

Med klimamålene for øye er det realistisk at vi innen 2010 kan få en bedret kraftbalanse og et betydelig antall lønnsomme arbeidsplasser ved å:

- utløse halve energieffektiviseringspotensialet.
- stoppe veksten i elektrisitetsforbruket ved å utvikle og bruke løsninger som gir mindre bruk av el til oppvarming og bygge og produsere energieffektivt.
- satse på ny fornybar elektrisitetsproduksjon.

Norge kan på denne måten bli en stor netto eksportør av grønn kraft og miljøteknologi. Det krever blant annet en statlig garantiordning for å få fart i byggingen av miljøvennlig og fleksibel fjernvarme og innføring av grønne energisertifikater. En infrastrukturetsatsing må i første rekke være orientert mot fornybare energikilder; som piper for rentbrennende ovner og vannbåren varme i tillegg til forbedringer av dagens elnett.

Gass og CO₂-håndtering

Dette medlem mener klima- og energipolitikken må sette som premiss for gasspolitikken at den ikke må stimulere til økte utslipp; den må ikke hindre en omlegging til en miljøvennlig energipolitikk. Industriell bruk av naturgass som råstoff bør sikres gode rammebetingelser.

De samlede norske FoU-aktivitetene på gasskraft med CO₂-håndtering har i løpet av få år nådd et betydelig omfang og omfatter en rekke teknologier og forskningsområder. I internasjonal sammenheng setter dette Norge i en særstilling og gir samtidig et godt utgangspunkt for teknologiutvikling med et sterkt innslag av norske aktører. I tillegg

til arbeidsplasser knyttet til energi- og teknologiproduksjon for det norske markedet, åpner satsing på gassteknologi med CO₂-fjerning også for eksport av teknologi, og vil slik være en forutsetning og en drivkraft på veien fra råvareprodusent til energileverandør og teknologiekseportør.

Satsingen på CO₂-fjerning vil også være avgjørende i kampen mot klimaendringer. Satsing på gass med CO₂-fjerning vil etter dette medlems mening kunne gi næringsutvikling og samtidig være avgjørende i miljørammen. Fossilgass brukt til konvensjonelle forurensende formål vil i liten eller ingen grad bidra til verken miljø eller næringsutvikling.

Infrastruktur for gass

Framføring av gass til industrien med gassrør som medfører eller betinger økt direkte bruk av naturgass bør etter *dette medlems* mening ikke etableres. Direkte bruk av gass er relativt nytt i Norge og medfører klimagassutslipp. Til nå har vi brukt elektrisitet til oppvarming, og har en infrastruktur tilpasset dette. Ny infrastruktur som gassrør med tilhørende distribusjonsnett og/ eller pumpestasjoner er en dyr og langvarig investering som vil binde Norge i lang tid fremover. For at staten skal gå inn i større gassrørprosjekter, må det stilles krav om CO₂-håndtering fra gasskraftverk og/eller industri i enden av røret, og retur-rør med CO₂ for deponering eller mer oljeproduksjon. Dette må kombineres med at gass ilegges CO₂-avgift, noe som vil føre til ytterligere incentiver for fangst og deponering av CO₂. Gjennom dette vil man unngå at statlig finansiert gassinfrastruktur bidrar til økte utslipp av klimagasser.

Etter *dette medlems* mening må positive miljømessige konsekvenser og samfunnsøkonomiske perspektiver dokumenteres og finansiell risiko og langsiktighet, verdiskaping og industriutvikling utredes i et langsiktig bærekraftsperspektiv ved valg av infrastruktur og eventuell statlig deltakelse.

Om kvoter og gasskraftverk

Norge er gjennom Kyoto-protokollen forpliktet til å vise demonstrerbar framgang innen 2005. Kvotesystemet kan representere en demonstrerbar framgang under forutsetning av at det er omfattende og ambisiøst.

Kvotesystemet skal bidra til at Norge overholder sine utslippsforpliktelser under Kyoto-protokollen. Dette innebærer at de årlige klimagassutslippene i perioden 2008-2012 i gjennomsnitt ikke er mer enn 1 pst. høyere enn i 1990. Norske utslipp

er nå nær 10 pst. høyere enn i 1990, og det foreslåtte kvotesystemet vil kun redusere de totale utslippene med så lite som rundt 1 million tonn i løpet av hele perioden 2005 til 2007.

Å gi gasskraftverk vederlagsfrie kvoter er etter *dette medlems* mening å redusere integriteten av systemet på samme måte som det vil være å gi ut nye kvoter ved en utvidelse av en bedrifts virksomhet. *Dette medlem* går derfor inn for at gasskraftverk holdes utenfor kvotesystemet og ilegges CO₂-avgift på nivå tilsvarende gasskraftverkene offshore.

En av hensiktene med det tidlige kvotesystemet var å gi viktige erfaringer med kvotehandel før Kyoto-perioden 2008 til 2012. Bedrifter som ikke er inkludert i det tidlige kvotesystemet vil ikke innhente denne erfaringen, noe som vil kunne være problematisk dersom bedriften får kvoteplikt etter 2008.

Dette medlem er opptatt av at vi ikke innfører et virkemiddel for å bedre miljøet som innebærer en svekkelse av et annet. Forurensningsloven er et sentralt virkemiddel for å redusere miljøproblemer, og det er derfor viktig for *dette medlem* at loven ikke svekkes. Gjennom innføring av et nasjonalt kvotesystem er det klart at forurensningsloven ikke kan regulere størrelsen på utslipp fra enkeltaktører med kvoteplikt. Den totale mengden utslipp fra kvotepliktig sektor vil bestå av mengden kvoter staten utsteder til de kvotepliktige aktørene, aktørenes nettokjøp eller -salg av kvoter internasjonalt og kvoter fra prosjekter under Den grønne utviklingsmekanismen.

Dette innebærer etter *dette medlems* mening en reell svekkelse av forurensningsloven som miljøpolitisk virkemiddel, og er bakgrunnen for at *dette medlemmet* ønsker å holde eventuelle gasskraftverk utenfor klimakvoteloven og kvoteplikt.

Dette medlem mener det både av hensyn til miljø og en framtidsrettet industri, er en forutsetning for eventuelle gasskraftverk at de bygges med en teknologi for CO₂-håndtering som må iverksettes parallelt med oppstart og med stor rensegrad. Slike gasskraftverk kan føre til store netto miljøgevinster, for eksempel i forbindelse med elektrifisering av sokkelen. Dette er en teknologi som finnes, brukes flere steder i verden, og som sådan er å betrakte som Best Tilgjengelig Teknologi, BAT.

Brenselcelleteknologi og bruk av hydrogen

Dette medlem vil også påpeke at brenselcelleteknologien og bruk av hydrogen som energibærer er i stor utvikling, og kan i fremtiden bli viktig. En forutsetning for miljøgevinst er at hydrogenet produseres på en miljøvennlig måte. Satsingen på hydrogen må gå parallelt med satsingen på utvikling av teknologi for håndtering av klimagasser. Derfor må innovasjonsselskapet som skal opprettes i Grenland også ha hydrogen som et av sine satsingsområder i tillegg til miljøvennlig gassteknologi. Videre må det satses på en utbygging av et nett med fyllestasjoner for hydrogenbiler i Norge, i første omgang fra Oslo til Stavanger. Staten må etter *dette medlems* mening støtte dette prosjektet, inkludert støtte til innkjøp av hydrogendrevne kjøretøy.

Kapittel 7

Infrastruktur

Utvalget har valgt å avgrense arbeidet til infrastrukturel spørsmål knyttet til transport. Utvalget har valgt å fokusere på samfunnets behov for effektiv transport både i form av vare- og persontransport.

7.1 Betydningen av en effektiv infrastruktur

Det er store kostnader forbundet med vare- og persontransport, og størrelsen på kostnadene avhenger i høy grad av standarden på transportinfrastrukturen. For store deler av eksporttettet næringsliv utgjør store avstander til viktige markeder et naturgitt konkurransehandikap. Transportsystemet påvirker også det generelle kostnadsnivået for øvrige deler av næringsliv og samfunn. På den andre siden har Norge en topografi og et bosettingsmønster som gjør det krevende og kostbart å bygge ut all infrastruktur, for eksempel bredbånd, veg- og jernbanenett. Utbygging og drift av infrastruktur er regulert og i hovedsak finansiert av det offentlige. Myndighetene fastsetter en rekke avgifter i tilknytning til transport. Politiske prioriteringer på dette området påvirker derfor vilkårene for næringsvirksomhet direkte.

7.1.1 Transportbehovet i samfunnet

Handel er en av de viktigste drivkreftene for transportbehovet. I hele etterkrigstiden har omfanget av handel vokst langt sterkere enn økonomien som helhet. For Norge betyr handelen med landene i Europa mest. Målt i volum blir det aller meste av eksporten fraktet sjøvegen, mens målt i verdi går omtrent halvparten på veg.¹

Utviklingen i befolkningsmengde og befolkningssammensetning innenfor et område vil påvirke transportbehovet. Alle de seks største storbyregionene i Norge har hatt en befolkningsvekst som er sterkere enn landsgjennomsnittet.² Relativt sett har veksten vært sterkest i Stavanger-regionen med 50 pst., fulgt av Tromsø-regionen med 48 pst.

og Kristiansand-regionen med 33 pst. I absolutte tall har veksten vært sterkest i Oslo-regionen.

Den nasjonale reisevaneundersøkelsen for 2001 viste at vi bruker like mye tid på å reise som før, men at vi reiser over lengre distanser.³ Den viser også at det har vært sterkest vekst i trafikken rundt de store byene.

7.1.2 Transportkostnader

En studie av logistikkostnader blant bedrifter utført av Transportbrukernes Fellesorganisasjon (TF) i 2003 viser at logistikkostnadene utgjør 9,1 pst. av omsetningen.⁴ Utgifter til transport utgjør den største andelen av logistikkostnadene (ca. $\frac{2}{3}$). Utgiftene til transport som del av de totale logistikkostnadene for næringslivet er betydelig høyere for bedrifter i Norge enn ellers i Europa. Ikke bare transportlengden påvirker transportkostnadene, men også standarden på infrastrukturen og avgifter på transport. For næringslivet er dieselavgiften den enkelte avgiften som har størst betydning for transportutgiftene. Etter en reduksjon av dieselavgiften i 2001, ligger nivået nærmere de fleste av våre naboland. Etter 2001 har imidlertid bompengavgifter økt betydelig. For andre deler av næringslivet medfører også høye havneavgifter en kostnadsbelastning.

Norsk godstransport, både innenriks og utenriks, domineres av vegtransport og transport til sjøs. Omtrent like mye av godstransporten, målt i tonnkilometer, går til sjøs som på veg (48 pst. og 46 pst.). Innen persontransporten er bilen det dominerende transportmiddelet, med en markedsandel på 80 pst. av persontransportarbeidet.⁵ Næringslivets kostnader påvirkes ikke bare av de direkte kjørekostnader ved vare- og godstransport. Kostnadene ved persontransport har stor betydning for det generelle kostnadsnivået. Her inngår

¹ TØI rapport 480/2000

² St.meld. nr. 31 (2002-2003)

³ Den nasjonale reisevaneundersøkelsen 2001 utført av Transportøkonomisk institutt (TØI).

⁴ Industriens logistikk – en studie av logistikkostnader og ressursbruk i norsk industri. Spørreundersøkelse gjennomført av Transportbrukernes Fellesorganisasjon i samarbeid med NHO, svar fra 585 bedrifter.

⁵ St.meld. nr. 24 (2003-2004) Nasjonal transportplan 2006-2015

både tid og kjørekostnader ved reiser for den egne arbeidskraften, samt kostnader for en rekke tjenester som indirekte overføres også til den konkurranseutsatte delen av næringslivet. Blant annet foretas det et stort antall transporter i forbindelse med serviceoppdrag og håndverkertjenester for næringslivet. Dersom en kan øke trafikkflyten på vegene vil en kunne utløse betydelige kostnadsreduksjoner for næringslivet.

7.1.3 Lokalisering

Infrastruktur er en viktig bestemmende faktor for lokalisering av næringsvirksomhet. Globalisering gjør at bedriftenes valgmuligheter for lokalisering er blitt større. Dette gjenspeiles særlig i investeringsadferden til større norske industribedrifter, der veksten de senere årene i all hovedsak har skjedd utenlands. I en undersøkelse fra TF 2003 oppgav 55 pst. av bedriftene at transportkostnader har betydning for lokalisering av produksjon, 20 pst. oppgav at det ikke hadde noen betydning. 45 pst. av industribedriftene oppgav at de ville valgt samme lokaliseringssted for produksjonen dersom de fikk velge på nytt.⁶

7.1.4 Leveringssikkerhet

Tettere integrasjon av vareproduksjon mellom bedrifter er blitt mer vanlig. Det betyr mer komplisert vareflyt, og at bedriftenes avhengighet av sikre leveranser til enhver tid er blitt større. Manglende leveringsevne i ett ledd i kjeden vil ofte kunne føre til tap. Bedrifter med integrert produksjon vil ønske langsiktige og stabile relasjoner. I valget av partnere vil evnen til å levere til rett tid og sted være viktige forutsetninger. Økt bruk av ordreproduksjon og "just-in-time-leveranser" har også medført at lagerføringen i bedriftene er blitt redusert, og en større del av lagret til en hver tid er "rullende".

7.2 Prioriteringer for et effektivt transportsystem

7.2.1 Utviklingen i statlige bevilgninger til veg og jernbane

Transportinfrastruktur blir i hovedsak finansiert gjennom offentlige bevilgninger. Hovedandelen finansieres over samferdselsbudsjettet. Veger og

jernbane står til sammen for om lag ni tideler av totalen på samferdselsbudsjettet. Av dette utgjør veg om lag dobbelt så mye som jernbane. Tall fra Finansdepartementet viser at det har vært en nedgang i samferdselsbudsjettet i store deler av tiårsperioden 1994-2003.⁷ For perioden samlet sett var det en gjennomsnittlig årlig negativ realvekst på 2 pst. I første halvdel av perioden var den gjennomsnittlige årlig realveksten -5 pst. I andre halvdel av perioden var samferdselsbudsjettets størrelse i hovedsak uforandret.

Når man ser på utviklingen siden begynnelsen av 1980-årene og frem til i dag så er det tre hovedtrekk som gjør seg gjeldene.

1. Totale bevilgningene til vegformål utenom bompenger har, med unntak av en topp i begynnelsen av 1990-årene som følge av at det da ble ført en motkonjunkturpolitikk, ligget nesten flatt målt i faste priser. Nivået i 2000 og 2001 var på linje med nivået 1983 og 1984. Siden 2001 har det vært en svak økning.
2. Penger innkrevd ved bomavgifter har siden slutten av 1980-årene utgjort en betydelig andel av midlene som blir stilt til disposisjon for veginvesteringer, og denne andelen har vært klart økende de siste tre årene. Det har vært en tendens til at bompengebidraget har økt i perioder med nedgang i statlig finansiering.⁸
3. Det har vært en jevn realvekst i bevilgningene til både drift/vedlikehold og investeringer i jernbanesektoren. I tillegg kom en kraftig satsning på utbygging av Gardermobanen i slutten av 1990-årene.

7.2.2 Stamvegnettet

Både for næringslivet og samfunnet for øvrig er vegtransport den viktigste transportformen. Det fremgikk av høringen av Nasjonal transportplan (NTP) fra næringslivsorganisasjonene at næringslivet og industrien gjennomgående ønsker seg bedre veger som førsteprioritet.⁹ Vegtrafikken har økt betraktelig de senere årene. Utviklingen i biltrafikken i perioden 1994-2001 viser en gjennomsnittlig årlig vekst på 2,6 pst. Når det gjelder gods- og varetransport har vegtransport siden 1980 økt i relativ betydning.

⁶ Transportkostnader, konkurransevne og lokalisering av industriproduksjon. Rapport fra TF juli 2003 basert på spørreundersøkelse blant bedrifter.

⁷ St.prp. nr. 1 (2003-2004) statsbudsjettet medregnet folketrygden, kap. 9.

⁸ ECON rapport 66/02 Planrammer, bevilgninger og trafikkutvikling i veg- og jernbanetransport

⁹ Samferdselskomiteen avholdt 06.05.2004 en åpen høring av NTP (2006-2015) med representanter fra næringslivsorganisasjoner.

Tabell 7.1 Oversikt over standarden på norske stamveger og øvrige riksveger

Standardklasse	Stamveger	Øvrige riksveger
Fullgod standard	5 pst.	27 pst.
Brukbar standard	39 pst.	29 pst.
Ikke brukbar standard	56 pst.	44 pst.

I NTP legges det til grunn trafikkprognoser som viser en årlig vekst i trafikken i perioden 2001-2006 på 1,2 pst. og for perioden 2012-2020 på 0,9 pst. Statens vegvesen har påpekt at disse trafikkprognosene er lave, også sett i forhold til tilsvarende prognoser i våre naboland.¹⁰

Stamvegnettet er en del av riksvegnettet, som utgjør ca. $\frac{1}{3}$ av lengden på det totale vegnettet i Norge. Øvrige veger er kommunale og fylkeskommunale. Riksvegene og særlig stamvegene håndterer likevel en overveiende del av trafikkmengden og betyr klart mest for lange transporter. Stamvegnettet fungerer som transportkorridorer mellom regioner og mellom Norge og utlandet og er derfor viktig både for næringslivet i distriktene og i regionsentra.

Trafikkutfordringene i regionsentre, særlig rundt Oslo, ligger for stor del i å øke framkommeligheten. Flaskehalsen i sentrale strøk og spesielt Oslo-regionen påvirker negativt også transporten til andre deler av landet. Infrastrukturinvesteringer er en faktor som kan stimulere til regional utvikling. Forbedret stamvegnett kan bidra til å utjevne press i arbeidsmarkedet og boligmarkedet på regional basis ved at tidsavstander kortes ned. Framkommeligheten i og rundt regionsentrene bør imidlertid også økes gjennom bedring av kollektivtransporten. Mindre persontransport med personbiler vil øke framkommeligheten for næringslivet.

De aller fleste riksveger som er bygd de siste 30-40 årene ble utformet i henhold til gjeldende vegnormaler da vegene ble planlagt. Selv om mye er bygd ut eller forbedret, så har en del av vegnettet ligget mer eller mindre urørt i mer enn 40 år bortsett fra legging av nytt dekke og enkelte mindre utbedringstiltak.¹¹ I forbindelse med NTP 2006-2015 har Statens vegvesen foretatt en klassifisering og kartlegging av standarden på stamvegnettet og det øvrige riksvegnettet som vist i tabell 7.1. Det fremgår at bare 5 pst. av stamvegene kan sies å ha en fullgod standard.

Statens vegvesen fremhevet til arbeidet med Nasjonal transportplan 2006-2015 at det også er betydelig etterslep i vedlikeholdsinvesteringene. Det ble anslått til 11,3 mrd. kroner med omtrent halvparten fordelt på vedlikehold av vegkropp og vegdekke.

7.2.3 Bompenger

Det finnes bompengefinansierte vegprosjekter i de fleste deler av landet. Mange av disse er bruer eller tunnelprosjekter, ofte i sammenheng med avløsning av ferjesamband. De største inntektene kommer likevel fra bomringene i de største byene (Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Tromsø). Beløpene fra bompengavgifter som stilles til disposisjon for investeringer i riksveger har økt de siste årene. Fra 2330 mill. kroner i 2003 til 2570 mill. kroner i 2004.¹² I 2005 foreslås det 3060 mill. kroner i bompengefinansiering. I planene til NTP legges det opp til en betydelig grad av bompengefinansiering av investeringene i stamvegene (ca. $\frac{1}{3}$ av totalfinansieringen, dvs. 11 330 mill. kroner). Bompengeprojekter blir ofte lettere godkjent av Stortinget. Det kan føre til at prosjekter som ville vært høyere prioritert dersom man la en samfunnsøkonomisk vurdering til grunn, blir utsatt til fordel for bompengefinansierte prosjekter med lavere samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

En ulempe ved bompenger er at innkreving ofte er kostbart. Kostnadseffektivitet i innkreving vil avhenge av både trafikk tetthet og system for innkreving. Argumentet for å bruke bompengefinansiering er først og fremst at det gir en mulighet i til å realisere eller framskynde vegprosjekter som ellers ikke ville blitt realisert.

7.2.4 Offentlig-privat samarbeid (OPS)

Det prøves i dag ut en OPS-modell for tre nye vegprosjekter. OPS-modellen innebærer at et privat selskap får ansvar for å prosjektere, bygge og finansiere, samt drive og vedlikeholde et veganlegg for en lengre fastsatt tidsperiode. I prosjek-

¹⁰ Vedlegg 7 til Forslag til Nasjonal transportplan 2006-2015.

¹¹ SINTEF rapport "Er det lønnsomt å bruke mer midler til vegformål" Mars 2004.

¹² St.prp. nr.1 (2004-2005) for Samferdselsdepartement

tene er det lagt opp til at OPS-selskapet får en årlig godtgjøring fra det tidspunktet vegen er åpen for trafikk.

OPS kan i prinsippet betraktes som en form for "out-sourcing". Finansieringdelen medfører at offentlig betaling forskyves fra investerings- til driftsperioden. Det er ikke grunn til å tro at det blir rimeligere enn statlig egenfinansiering. OPS åpner likevel for effektiviseringsgevinster i den grad private aktører er bedre til å utføre oppgavene enn det offentlige.

7.2.5 Konkurransen

For å sikre en effektiv produksjon av samferdsels-tjenester er det viktig at det er konkurranse mellom aktørene i transportbransjen. Innenfor luftfarten har man sett betydelige prisreduksjoner på innenlandske ruter som følge av skjerpet konkurranse. For å opprettholde en tilstrekkelig konkurranse har det vist seg nødvendig å ha mer enn én stor aktør. Også når det gjelder containertransport og stykkgoeds, hvor det er noen store aktører, er det viktig at konkurransen i markedet ikke undergraves ved for høy eierkonsentrasjon og markedsdominans.

7.2.6 Overgang til sjø og bane

Lange avstander og høyt kostnadsnivå gjør at norske vareeiere må legge stor vekt på å velge gods-fremføring etter kriteriene "rett tid, rett kvalitet og rett pris". Vegtransport har siden 1980 økt sin relative andel av godstransporten med 15 pst.¹³ Undersøkelser har vist at bedriftene selv i begrenset grad oppfatter jernbane som et reelt alternativ til vegtransport.¹⁴ Av miljø- og trafikksikkerhetshensyn og med utgangspunkt i politisk definerte mål kan det være ønskelig å få en større andel av godsstrømmene over til jernbane og sjøtransport. Imidlertid vil starten og slutten av den totale transporten nesten alltid foregå på veg. Dette fordrer effektive overgangsløsninger mellom de ulike transportformene for at sjø- og jernbane transport skal være et konkurransedyktig alternativ. For å bidra til en videre effektivisering av godstrafikken påpekes det i NTP at det er nødvendig å legge til rette for en konsentrasjon av godsstrømmene til knutepunkter.

7.2.7 Kalkulasjonsrente

Valg av nivå på kalkulasjonsrenten og økonomisk levetid spiller en stor rolle for beregningen av lønnsomhet ved langsiktige investeringer i infrastruktur. Dette henger sammen med at i et gitt prosjekt vil kostnadene typisk komme tidlig i prosjektets levetid, mens inntektene fordeles over et lengre tidspenn. En høy kalkulasjonsrente betyr at den beregnede nåverdien av fremtid årlig avkastning blir lavere.

Kalkulasjonsrenten som brukes i beregningene av lønnsomhet ved langsiktige investeringer i infrastruktur, består av en risikofri rente og et risikotillegg. Førstnevnte fastsettes av Finansdepartementet og er i dag 3,5 pst.

Samferdselsdepartementet fastsetter risikotillegget, som er ulik for de ulike samferdselssektorene. Lavest risikotillegg er fastsatt for investeringer i trikk/t-bane (1,5 pst.), deretter jernbane (3,5 pst.), veg (4,5 pst.), sjø (5,5 pst.) og luftfart (6,5 pst.). I Nasjonal transportplan anslås på basis av de fastsatte kalkulasjonsrentene at veginvesteringene for perioden 2006-2015 vil gi en netto negativ nytte på 1,5 mrd. kroner, mens jernbaneinvesteringene i samme periode anslås å få en positiv netto nytte på 4,6 mrd. kroner. På denne bakgrunn og med henvisninger til at nivåer er langt lavere i mange sammenlignbare land, er det reist kritikk mot fastsettelsen av kalkulasjonsrenten. Det gjelder både differensieringen av risikotilleggene mellom investeringer i veg og jernbane og nivået på risikotilleggene. Det er også blitt påpekt at den risikofrie renten bør justeres ned av Finansdepartementet, fordi det har vært en langvarig nedgang i realrenten. Samferdselsdepartementet har tatt initiativ til en ekstern utredning i 2005 som skal revurdere risikotilleggene. Det vil skje parallelt med at Finansdepartementet vil foreta en revidering av retningslinjene for fastsetting av kalkulasjonsrente.

7.3 Utvalgets vurderinger

Et effektivt transportsystem er viktig for næringsliv og industri.

Utvalget mener at bevilgninger til samferdselssektoren bør ha høy prioritet. Som et minimum må planene i NTP følges opp med nødvendige bevilgninger i de årlige budsjettbehandlingene og vedlikeholdsetterslepet tas igjen. Norge har et naturgitt handikap på grunn av avstander og topografi. Det fordrer høyere investeringer i transportinfrastruktur.

¹³ Statistisk sentralbyrå

¹⁴ Transportbrukernes Fellesorganisasjon undersøkelse "Transportens betydning slik bedriftene ser det" 2001.

tur i Norge enn i mange andre land for å oppnå en tilfredstillende standard. Et effektivt transportsystem er viktig for å begrense transportkostnadene. Svak infrastruktur kan føre til at Norge som lokaliseringalternativ for næringsvirksomhet svekkes. Politikken må ta sikte på å styrke infrastrukturen som et ledd i en offensiv næringspolitikk for å ta hele landet i bruk.

Vegsektoren bør prioriteres høyere innenfor samferdselssektoren.

Utvalgets flertall, medlemmene Glad, Akselsen, Antonsen, Asmyhr, Bjerke, Flåthen, Karlsen, Kroslid, Myhr og Sanner, vil påpeke at vegtransport er den viktigste transportformen både for næringslivet og samfunnet for øvrig. Vegtrafikken har økt betraktelig de senere årene. Det har ikke vært fulgt opp med tilstrekkelige forbedringer i vegnett og vegstandard. Det er lite som taler for at betydningen av vegtransport vil bli mindre i fremtiden. Geografiske forhold gjør at andre transportformer ofte ikke utgjør et reelt alternativ.

Utvalgets medlemmer Akselsen og Flåthen vil presisere at det må satses på jernbane der det ligger best til rette for det, både mht. kollektivtrafikk og transport for næringslivet.

Utvalgets medlemmer Antonsen og Westhrin mener det er viktig å bygge et vegnett med god standard, men vil samtidig påpeke at det er ikke mulig å bygge seg ut av en utvikling med stadig høyere vegtrafikk. Nødvendig næringstransport forsinkes i dag av stor privatbiltrafikk i de store byene. Land som Tyskland og Sveits har innført veiskatt, og Sverige har vedtatt å innføre trengselsavgift. Vegprising kan i tillegg til satsing på kollektivtrafikk være et egnet virkemiddel for å øke framkommeligheten for næringstransport i og gjennom de største byene. På den bakgrunn ser disse medlemmer positivt på innføring av ulike former for vegprising i pressområdene, som ble hjemlet i vegtrafikkloven i 2002.

Utvalgets medlem Westhrin mener på samme bakgrunn, og med bakgrunn i Norges internasjonale og nasjonale miljøforpliktelser, at det i sentrale strøk må prioriteres jernbane foran firefelts motorvei og i stedet satses på økt veinbygging i regioner der jernbanen ikke er et alternativ.

Stamvegnettet må prioriteres innenfor vegsektoren.

Stamvegnettet har en avgjørende betydning for effektiv transport mellom regioner og mellom Norge og utlandet. Stamvegnettet er svært viktig både for næringslivet i distriktene og i regionssen-

tra. Det er i dag mange flaskehalser på stamvegene i sentrale strøk, noe som også rammer næringslivet i distriktene ved at varene kommer senere frem. Flaskehalser, spesielt i Oslo-regionen, påvirker også transporten til andre deler av landet negativt fordi stamvegnettet der benyttes som transportkorridor. Framkommeligheten i og rundt regionsentrene bør imidlertid også økes ved å bedre kollektivtransporten. Mindre persontransport med personbiler vil øke framkommeligheten for næringslivet. Den lave standarden på stamvegene i distriktene rammer industrien fordi en rekke sentrale industribedrifter er lokalisert i distriktsområder. Utvalget mener derfor de statlige investeringene i stamveier må prioriteres. Utvalget vil også peke på nødvendigheten av å sørge for tilfredstillende vegløsninger i distriktene hvor store deler av norsk industri er lokalisert.

Distriktshensyn bør ikke føre til nedprioritering av mer lønnsomme prosjekter i regionsentrene.

Regionsentrene har hatt sterk befolkningsvekst de siste 20 årene. Regionsentrene er motoren i den økonomiske veksten og de områder av landet der det er størst problemer med framkommelighet. Økt befolkningstetthet i regionsentrene stiller nye krav til infrastrukturen i området, ikke minst når det gjelder innfartsårer. Det er generelt viktig at fordelingen av bevilgninger følger utviklingen i behov og at de mest lønnsomme prosjektene prioriteres.

Bompenger bør kun være et supplement til offentlig finansiering.

Utvalgets flertall, medlemmene Glad, Akselsen, Antonsen, Bjerke, Flåthen, Karlsen, Kroslid, Myhr, Sanner og Westhrin, mener at bompengefinansiering er et nødvendig supplement til offentlige bevilgninger på bakgrunn av behovet i vegsektoren for både utbygging og standardforbedringer. Offentlige myndigheter skal likevel ha hovedansvaret for finansiering av veger i alle deler av landet. Bruk av bompenger bør heller ikke føre til at prosjekter som på et samfunnsøkonomisk grunnlag ville vært høyere prioritert blir utsatt til fordel for bompengefinansierte prosjekter med lavere samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Det er viktig at innkreving av bompenger gjøres på en kostnads-effektiv måte.

Utvalgets medlem Asmyhr viser til beskrivelsen av tilstanden på det norske vegnettet under kapittel 7.2.2. Standarden på norske veger er svært dårlige og svært mange vegstrekninger, både i distriktene

og i sentrale strøk, har behov for utvidelser. De representanter for industrien som har uttalt seg til utvalgets arbeid gjennom høringsprosessen har nesten samtlige pekt på behovet for økte investeringer i vegnettet. Etterslepet på vedlikehold er også betydelig. Det er av den grunn et stort behov for at staten avsetter betydelig større beløp til vedlikehold og investeringer i vegnettet gjennom de regelmessige revisjonene av Nasjonal Transportplan og i de årlige statsbudsjetter. Å innføre ordninger med bompenger eller andre former for vegprising medfører kun at de kostnader som burde være et statlig ansvar blir påført næringslivet og enkeltborgere. Næringslivet og enkeltborgere innbetaler årlig i overkant av 40 mrd. kroner pr. år, herunder 3 mrd. kroner i bompenger, til staten i avgifter på bruk av bil. Dersom staten ønsker å bedre norsk næringslivs konkurranseevne må staten ta det fulle finansieringsansvaret for vegnettet og avvikle alle former for bompenger eller vegprising. I den svært gode finansielle situasjon som den norske stat nå befinner seg i vil det være en god samfunnsmessig investering å utbygge vegnettet. Ved å gjøre dette vil også næringslivets kostnader bli redusert. *Dette medlem* er derfor av den oppfatning at dagens bompengereordninger må avvikles og at nye planer om å innføre bompenger eller andre former for vegprising ikke må bli innført.

OPS bør vurderes i hver tilfelle.

Utvalget mener at bruk av OPS bør baseres på vurderinger i hvert enkelt tilfelle. På et generelt grunnlag er privat finansiering ikke et relevant argument for bruk av OPS. OPS bør brukes der man kan vise til sannsynlige effektivitetsgevinster. Ordningen bør i slike tilfeller også kunne vurderes innefor andre sektorer.

Det bør legges til rette for økt andel godstransport på sjø og bane.

Av flere grunner er det ønskelig at transportører velger sjø eller bane fremfor veg. Dette må gjøres ved å legge forholdene bedre til rette for sjø- og banetransport. Tiltak må ikke medføre at vegtransport blir mer kostbart, noe som vil ramme den store gruppen som ikke har noe godt alternativ til vegtransport. Utvalget mener på denne bakgrunn at det vil være nødvendig å forbedre tilførselen til havner og transportterminaler. Fordi omlastinger øker kostnadene og fordi det som oftest er biltran-

sport i hver ende av sjø- eller jernbanetransport, må forholdene legges til rette for effektive overgangsløsninger mellom ulike transportformer. Utvalget støtter utvikling av transportløsninger med tilhørende teknologi som kan styrke intermodale transportformer som kombinerer sjø, bane og vei på en effektiv og miljøvennlig måte. Målet er å oppnå produktivitetsøkninger og reduserte tidsavhengige kostnader gjennom økt samordning, felles standard for lastebærere, felles IKT-systemer, økt konkurranse mellom havner og transportører og andre tiltak. Utvalget mener at det er viktig å legge forholdene bedre til rette for en mer effektiv havnedrift og havnestruktur. Utvalget støtter at det foretas en gjennomgang av avgifter, gebyrer og driftskonsepter for norske havner med sikte på effektivisering og styrking av sjøtransportens konkurranseevne. Utvalget ser det som viktig å få til et bedre samarbeid mellom offentlige havner og industrihavner - og mellom industrien, logistikknæringen og myndighetene.

Det er viktig å sikre virksom konkurranse innen transporttjenester.

Utvalget mener at konkurranseutsetting av samferdselstjenester kan bidra til et mer effektivt transporttilbud. Konkurranseutsetting bør skje på grunnlag av en helhetsvurdering. Utvalget mener også at det er viktig at konkurransen i delmarkeder innenfor lufttransport og godstransport ikke svekkes på grunn av dominerende enkeltaktører.

Nivået på kalkulasjonsrenten må revurderes.

Utvalget stiller spørsmålsteget ved om de kalkulasjonsrenter som i dag benyttes i lønnsomhetsberegninger av offentlige investeringsprosjekter ligger på et riktig nivå. Dette gjelder både nivået på den risikofrie renten og risikotilleggene. Spesielt synes det som om risikotilleggene fastsatt av Samferdselsdepartementet reflekterer en for høy antatt risiko. En for høy kalkulasjonsrente kan føre til at for få prosjekter realiseres. Utvalget ser derfor positivt på at Samferdselsdepartementet har tatt initiativ til en ekstern utredning i 2005 som skal revurdere risikotilleggene. Utvalget ser også positivt på at Finansdepartementet parallelt vil foreta en revidering av retningslinjene for fastsetting av kalkulasjonsrenten. I den sammenheng bør det tas hensyn til hvilken kalkulasjonsrente som brukes i våre naboland.

Kapittel 8

Skjerming og næringsstøtte

8.1 Om skjerming av næringer

Den langsiktige vekstevnen i økonomien avhenger av at ressursene brukes mest mulig effektivt og over tid en gradvis overføring av ressurser til mer produktiv virksomhet. Dersom en næring ikke har økonomisk evne til å betale for sin ressursbruk på linje med andre næringer, vil en overføring av ressurser fra denne næringen til andre næringer normalt gi høyere samlet verdiskaping. Skjerming fra konkurranse og næringsstøtte som hindrer omstilling, vil derfor generelt bidra til å svekke vekstevnen i økonomien.

Nedbygging av politiske handelshindringer og den teknologiske utviklingen har bidratt til at stadig flere næringer er internasjonalt konkurranseutsatte. På lang sikt er det sannsynlig at enda flere næringer enn i dag vil møte internasjonal konkurranse, men det er ikke mulig å si med sikkerhet hvilke næringer dette gjelder og i hvor stor grad. En del næringer vil trolig fortsatt ha fordel av en viss skjerming i lang tid framover. Utviklingen vi har sett de siste tiårene tilsier imidlertid at en bør være varsom med å utpeke bestemte næringer som varig skjermede.

Skjerming av en næring i forhold til utenlandsk konkurranse kan i hovedsak skyldes fire forhold:

- Fast infrastruktur
- Transportkostnader
- Produksjon knyttet direkte til konsum
- Politisk skjerming

Næringer basert på en fast infrastruktur vil til en viss grad være naturlig skjermet. For eksempel et kraftnett som forsyner norske forbrukere må nødvendigvis ligge i Norge. Det samme gjelder også andre nettverksnæringer som telekommunikasjon, post, vannforsyning og avløp, jernbane og flyplasser. Produksjon som anvender eller på andre måter er tilknyttet et nettverk, trenger imidlertid ikke være skjermet. Et eksempel på dette er kraftmarkedet. Energiloven av 1990 åpnet for konkurranse mellom kraftprodusenter i Norge, og utviklingen av et nordisk kraftmarked har åpnet for konkurranse mellom kraftprodusenter i de nordiske landene. I dag er bare selve nettvirksomheten og

systemoperatøren skjermet som monopolområder. Telekommunikasjon er et annet eksempel på en nettverksnæring som i stor grad er blitt internasjonalt konkurranseutsatt. Resterende eneretter i telemarkedet ble avvirket i 1998. Selv om det nødvendigvis må være virksomhet i Norge knyttet til selve telenettet, servicefunksjoner mv., muliggjør satellittkommunikasjon og fiberoptiske nett produksjon av tjenester nesten hvor som helst i verden.

Transportkostnader utgjør også et naturlig handelshinder, som kan forklare at det forekommer prisforskjeller for samme produkt mellom ulike markeder. Den teknologiske og markedsmessige utviklingen har over lang tid gått i retning av reduserte transportkostnader, og i dag er det svært få varer hvor transportkostnader er et avgjørende handelshinder.

Et viktigere handelshinder i dag er produksjon som er knyttet nært til konsumet, og i den forstand stedbunden. Bygge- og anleggsvirksomhet må for en stor del foregå på stedet der bygget eller anlegget oppføres. Rengjøring, reparasjon og vedlikehold på bygg og fastmontert utstyr må nødvendigvis skje i Norge. Hotell- og restaurantvirksomhet, varehandel og en del annen tjenesteproduksjon skjer i direkte kontakt med forbrukeren. Selv om deler av produksjonen krever lokal tilstedeværelse, er også disse næringene i større eller mindre grad utsatt for utenlandsk konkurranse. Bygg og anlegg kan delvis prefabrikeres i utlandet og importeres i deler eller hele moduler. Konsumentene kan reise til utlandet for å feriere, gjøre innkjøp eller få utført en personlig tjeneste. Grensehandel og reparasjon av transportmidler i utlandet er eksempler som viser dette.

Noen næringer er skjermet for internasjonal konkurranse gjennom politiske virkemidler. Jordbruket og tilknyttet foredlingsindustri er i betydelig grad skjermet gjennom subsidier og tollbeskyttelse.

En stor del av tjenesteproduksjonen er fortsatt skjermet ved at den utføres av staten og kommunene, f.eks. offentlige trygdeordninger, utdanning og helse- og sosialtjenester. Mange av de

offentlige tjenestene er avhenging av en fast infrastruktur (f.eks. skoler og sykehus) og nært knyttet til konsumet, og vil derfor i hovedsak bli produsert i Norge uavhengig av om det skjer i offentlig eller privat regi. Men antagelig foreligger det også muligheter for produksjon fra utlandet som i dag ikke utnyttes fullt ut pga. fravær av konkurranse. Mulige eksempel kan være elektronisk behandling av trygde- og pensjonsutbetalinger, kjøp av helsetjenester og utdanningstjenester mv. i utlandet. Offentlig tjenesteproduksjon kan også utnytte informasjon fra utlandet, f.eks. gjennom sammenlignende undersøkelser av kvalitet og resultater.

Offentlig sektor står for om lag 27 pst. av totale timeverk. Effektivitet og kvalitet i offentlig sektor har derfor stor betydning for næringslivets konkurranseevne, bl.a. gjennom følgende sammenhenger:

- Offentlig tjenesteproduksjon er en viktig innsatsfaktor for næringslivet både direkte og indirekte gjennom bl.a. arbeidsstyrkens kompetanse og helse.
- Offentlig og privat sektor konkurrerer i stor grad om de samme produksjonsressursene, bl.a. arbeidskraft med tilsvarende utdanning. Økt ressursbruk i offentlig sektor kan bidra til økt knapphet på arbeidskraft og andre ressurser som påvirker kostnadsnivået også i privat sektor.

Effektivisering og kvalitetsheving i offentlig sektor krever tiltak på mange områder. En grunnleggende forutsetning er en hensiktsmessig forvaltningsstruktur og oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene. Organisasjons- og kompetanseutvikling vil være sentralt i mange offentlige virksomheter. Arbeidskraft er den klart viktigste innsatsfaktoren ved produksjon av de fleste offentlige tjenester, og det stilles stadig større krav til de ansattes kompetanse. Det er også viktig at offentlige virksomheter framstår som attraktive arbeidsplasser, slik at de kan tiltrekke seg kvalifisert arbeidskraft. Effektivisering må innebære en bedre bruk av arbeidskraftens kompetanse, og ikke hardere arbeidspress for de ansatte.

I tillegg til at det fortsatt kan gjøres mye for å videreutvikle offentlig sektor ved hjelp av effektiviseringstiltak, organisasjonsutvikling og kompetanseutvikling, vil det i noen sammenhenger være aktuelt med mer vidtrekkende tiltak. Det kan bl.a. utvikles finansieringssystemer for offentlige virksomheter som belønner økt produksjon og kvaliteten av tjenestene.

8.2 Internasjonale rammevilkår og næringsstøtte

Næringsstøtte er offentlige tiltak som gir en bedrift eller en gruppe av bedrifter særskilte økonomiske fordeler. Tiltak som omfatter hele næringslivet faller utenfor definisjonen av næringsstøtte, f.eks. vil en generell reduksjon i selskaps- og kapitalbeskatningen ikke regnes som næringsstøtte. Men dersom bedrifter som f.eks. er definert i en bestemt næring, er lokalisert i et geografisk område eller benytter bestemte innsatsfaktorer har gunstige myndighetsbestemte vilkår, regnes dette som næringsstøtte.

Det er mange former for offentlige tiltak og reguleringer som kan innebære næringsstøtte. Støtteformer som er eller har vært viktige, er bl.a. følgende:

- Tilskudd eller offentlige lån og garantier som er gunstigere enn markedsvilkår, og lavere avkastningskrav til statlig forretningsvirksomhet (budsjettstøtte).
- Skattefritak eller reduserte skattesatser (skatteutgifter).
- Kvoter eller toll på innførsel, tekniske handelshindre mv. (skjermingsstøtte).
- Offentlig regulering av avtaleforhold som gir enkelte bedrifter gunstige betingelser, f.eks. kraftleveranser på myndighetsbestemte vilkår.

I internasjonale avtaler legges det økende vekt på å regulere landenes bruk av næringsstøtte. EØS-avtalen, WTO-avtalen om subsidier og utjevningsavgifter og avtalen om landbruk i WTO får stadig større betydning for omfanget og utformingen av næringsstøtten. Utforming av en ny avtale for landbruket står sentralt i den pågående forhandlingsrunden i WTO.

All støtte utenom jordbruk og fiskeri skal som hovedregel følge EØS-avtalens statsstøtteregulering og være godkjent av EFTAs overvåkningsorgan ESA. EØS-avtalen har bestemmelser som begrenser konkurransevridende offentlig støtte med hensyn til hvilke tiltak som kan motta støtte, og støttenivået i hvert prosjekt. ESA vedtar og reviderer retningslinjer på støtteområdet fortløpende. Disse retningslinjene er parallelle med retningslinjene fra Europakommisjonen. Hovedformålet med støttereglene er å sikre at næringslivet stilles overfor forutsigbare konkurranse- og rammevilkår i hele EØS-området. En annet formål er å unngå kappløp mellom EØS-statene om å etablere særfordeler for enkelt næringer.

I hovedtrekk tillater retningslinjene støtte til å fremme utviklingen i visse områder (regional-

støtte), små og mellomstore bedrifter, FoU og miljøtiltak. Støtten må som hovedregel rette seg mot investeringer eller prosjekter, mens driftsstøtte generelt ikke tillates. Støtte til å dekke transportkostnader tillates likevel i tynt befolkede områder.

ESA vedtok i mai 2001 nye retningslinjer for miljøstøtte, som omfatter også eksisterende unntak fra miljøavgifter. I en formell undersøkelse av den norske el-avgiften, CO₂-avgiften og SO₂-avgiften, konkluderte ESA med at el-avgiftsfritaket i tiltakssonen for Finnmark og Nord-Troms og for industrien utgjorde ulovlig støtte og skal betales tilbake fra 6. februar 2003, da avgjørelsen om formell undersøkelse ble publisert, til 31. desember 2003. Regjeringen bragte denne saken inn for EFTA-domstolen 1. september 2004. ESA har godkjent el-avgiften slik den er utformet fra 1. juli 2004, med en lav sats for industrien (0,45 øre/kWh) og fritak for energiintensive prosesser.

Den geografisk differensierte arbeidsgiveravgiften ble lagt om fra 1. januar 2004 som følge av krav fra ESA. Ordningen ble vurdert etter gjeldende EØS regelverk. Kommisjonen forbereder nå nye retningslinjer for tillatt regional statsstøtte. Norske myndigheter deltar aktivt i denne prosessen bl.a. med sikte på å oppnå større rom for en generell ordning med regionalt differensiert arbeidsgiveravgift. Kommisjonen legger opp til å vedta de nye retningslinjene i løpet av 2005, og at de vil tre i kraft 1. januar 2007. I foreløpige dokumenter har Kommisjonen foreslått at det i visse tynt befolkede områder skal kunne tillates andre former for driftsstøtte enn transportstøtte for å motvirke nedgang i befolkningen. Norge har spilt inn et forslag til avgrensning av disse områdene som er på linje med det Sverige og Finland har lagt til grunn i sine høringsdokumenter, og som vil kunne omfatte de fire nordligste fylkene i Norge. Det er imidlertid fortsatt en lang prosess før det blir avklart om den indirekte åpningen for differensiert arbeidsgiveravgift i Kommisjonens diskusjonsdokument, vil bli vedtatt.

En midlertidig tilleggsforordning for støtte til skipsbygging ble vedtatt av Ministerrådet i EU og EØS-komiteen i 2002. Vedtaket kom som følge av at EU og Korea i lang tid har diskutert spørsmål knyttet til subsidier og dumping i skipsbyggingsindustrien uten å komme til noen enighet. I oktober 2002 anla Kommisjonen sak mot Korea i WTO. Samtidig åpnet Kommisjonen, med hjemmel i den ovennevnte tilleggsforordningen, for at medlemslandene kunne innføre en kontraktsrelatert støtte på maksimum 6 pst. for containerskip, produkt- og kjemikalietankskip fram til 31. mars 2004. Siden har også LNG-skip blitt inkludert i forordningen.

Den midlertidige forordningen har blitt forlenget til 31. mars 2005 eller til en enighet med Korea er oppnådd.

Nye retningslinjer for støtte til henholdsvis skipsbygging og sjøfartsnæringen ble vedtatt av ESA i mars 2004. For skipsbygging er de nye reglene mer lik de generelle statsstøttereglene for næringsvirksomhet som ikke er underlagt egne sektorregelverk. Retningslinjene åpner ikke for løpende kontraktstøtte eller annen driftsstøtte til skipbyggingsindustrien, uten at det setter tilside den midlertidige tilleggsforordningen så lenge den er gjeldende. Krav om notifikasjon av enkelttildelinger til skipbyggingsindustrien under allerede godkjente ordninger er imidlertid fjernet. Videre er det innført et svakere krav til innovasjonsgrad enn for FoU-prosjekter i det generelle regelverket for støtte til FoU. Anledningen til regional investeringsstøtte er fortsatt begrenset for skipbyggingsindustrien. Etter de nye retningslinjer for støtte til sjøfartsnæringen er dette den eneste næringen hvor omfattende støtte til løpende drift fortsatt er tillatt i EØS-området.

I sum gir EØS-avtalens statsstøtteregelverk myndighetene betydelige muligheter for bruk av næringsstøtte. Det er imidlertid ikke slik at regelverket definerer et maksimalt tillatt omfang av støtten. Grensene innenfor det gjeldende regelverket definerer først og fremst støtteprosent som andel av støtteberettigede kostnader med hensyn til ulike formål, dvs. støtteintensiteter. Det er heller ikke slik at det ut fra hensyn til en effektiv ressursbruk i det enkelte land er ønskelig å utnytte alle juridiske åpninger for å gi støtte. Statsstøtteregelverket i EU og EØS omfatter i dag 28 land med svært ulik næringsstruktur og utviklingsnivå. Det gjeldende regionalregelverk fastsetter ulike maksimale støttesatser for regioner og land etter indikatorer knyttet til arbeidsløshet, bruttonasjonalprodukt pr. innbygger og befolkningstetthet. Tillatt støtteintensitet vil derfor avhenge av lokalisering mellom ulike land og regioner innenfor land. En nærmere vurdering av norske ordninger for regionalstøtte i forhold til de juridiske grensene innenfor EØS-avtalens statsstøtteregelverk er gitt i NOU 2004: 15 Regional statsstøtte og EØS-reglane.

Innovasjon Norge og Norges forskningsråd har utviklet et omfattende bedriftsrettet virkemiddelapparat. De forskjellige ordningene er forhåndsgodkjent av ESA. Innenfor disse ordningene foreligger det i noen grad muligheter for høyere støttesatser, avhengig av formål og geografisk beliggenhet på foretakene som søker om støtte. SkatteFUNN er et annet eksempel på en støtteordning

som er utviklet innenfor statsstøtteregelverket i EØS-avtalen. Her har myndighetene valgt maksimal tillatt fradragssats for større foretak (18 pst. av prosjektkostnaden), mens fradraget på 20 pst. for små og mellomstore foretak er noe lavere enn det maksimalt tillatte. Bruken av SkatteFUNN har likevel overgått det som var lagt til grunn da ordningen ble vedtatt. Særlig fra små og mellomstore foretak har det vært stor tilgang av FoU-prosjekter med skattefradrag.

I EØS-området er nedbyggingen av ikke-tollmessige handelshindre kommet langt. En rapport fra Europakommisjonen i 2002 avdekket imidlertid at det gjenstår vesentlige hindre for handel med tjenester innenfor EU. Kommisjonen la i januar 2004 fram et direktivforslag om tjenester. Målet er å skape et effektivt indre marked for tjenester. Direktivforslaget er EØS-relevant.

8.3 Utvikling i næringsstøtten

En stor del av næringsstøtten har sin bakgrunn i politiske vedtak fra 1970-årene, bl.a. inntektsmålet for jordbruket. Omfanget av budsjettstøtten var på sitt høyeste i 1980-årene, og har deretter blitt gradvis redusert. De siste årene har det imidlertid blitt etablert flere støtteordninger gjennom særordninger i skatte- og avgiftssystemet.

En samlet beregning av næringsstøtte finansiert over budsjettets utgiftsside presenteres årlig i nasjonalbudsjettet. Tabell 8.1 viser budsjettstøtten

samlet og fordelt på hovednæringer. Budsjettstøtten som er beregnet, omfatter tilskudd, lån eller garantier gitt på gunstige vilkår, og lavere avkastning på statlig aksjekapital. Utbetalingene fra støtteordninger som i utgangspunktet er tilgjengelige for bedrifter i flere næringer, er så langt som mulig fordelt etter mottakernæring. Innenfor den samlede støtten til industri og privat tjenesteyting, er det oppgitt hvor mye som går til næringsspesifikk støtte for skipsbygging og sjøfart. Disse næringene vil i tillegg i noen grad benytte generelle støtteordninger. Næringsstøtte gjennom fordelaktige skatte- og avgiftsregler for enkelte deler av næringslivet er ikke tatt med i tabellen, men drøftes nedenfor.

I løpet av perioden 1995–2003 er den budsjettmessige næringsstøtten redusert med om lag 25 pst. i faste priser. Målt som andel av bruttonasjonalproduktet har budsjettstøtten falt fra 2,0 pst. i 1995 til 1,1 pst. i 2003. Budsjettstøtten på 17,6 mrd. kroner i 2003 utgjorde 2,5 pst. av totale utgifter over statsbudsjettet.

Det er store forskjeller i hvor stor grad de ulike næringene har tilgang til støtteordningene. Landbruk mottar om lag 70 pst. av den samlede budsjettstøtten. I løpet av de ti siste årene er realverdien av støtten redusert også til landbruket, men i mindre grad enn for den samlede støtten til næringslivet for øvrig. Det meste av den budsjettmessige støtten til landbruket gis over jordbruksavtalen, som forhandles mellom staten og jordbruksorganisasjonene for ett år av gangen.

Tabell 8.1 Statlig budsjettmessig næringsstøtte fordelt etter næring 1995–2004. Nettokostnader¹. Mrd. 2003-kroner²

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 ³
Landbruk	15,5	15,3	14,9	14,8	14,5	14,6	13,0	13,2	12,2	11,7
Fiske og havbruk	0,5	0,3	0,4	0,4	0,4	0,5	0,4	0,3	0,3	0,2
Industri, og privat tjenesteyting ..	6,3	6,3	5,7	5,5	5,3	5,1	4,3	4,7	4,3	4,1
Herav ⁴ :										
Skipsbygging	1,5	1,5	1,0	1,6	2,0	1,6	0,7	1,2	0,8	0,1
Sjøfart	0,5	0,4	0,5	0,5	0,4	0,3	0,3	0,3	0,7	1,0
Ikke næringsfordelt ⁵	1,2	1,0	1,0	0,8	0,8	1,0	0,9	0,6	0,8	0,7
Totalt	23,4	22,9	21,9	21,4	20,9	21,1	18,6	18,8	17,6	16,8

¹ Nettokostnader beregnes som differansen mellom de årlige utgifts- og inntektsstrømmene under en ordning. Utgifter er bl.a. utbetaling av tilskudd, tapsavskrivning på lån, innlånskostnader på utestående lån, konstaterte tap på garantier og manglende avkastning på aksjer. Inntekter er bl.a. renteinntekter og garantipremie/provisjon.

² Deflatert med prisindeksen for BNP for Fastlands-Norge.

³ Anslag. For støttetiltak hvor poster i statsbudsjettet er benyttet, er tilleggsbevilgningene i 2004 inkludert. For landbruk er det justert for endringer som ble vedtatt under jordbruksoppgjøret for 2004.

⁴ Sektorstøtte, dvs. ekskl. næringsens bruk av generelle ordninger.

⁵ Omfatter bl.a. tilrettelegging for regional næringsutvikling, utbetalt støtte fra Innovasjon Norge som ikke er registrert på næring, og enkelte arbeidsmarkedstiltak.

Ved siden av jordbruket mottar skipsbygging og sjøfart driftsstøtte. Verftene har mottatt kontrakttilskudd for bygging av skip for kontrakter inngått fram til utløpet av 2000. Utbetalingene fra denne ordningen, som fant sted når fartøyene leveres, ble avsluttet i 2004. En ny, mer begrenset støtteordning for deler av skipsbyggingsindustrien ble imidlertid innført i 2003 med hjemmel i EØS-avtalens midlertidige tilleggsregelverk for skipsbyggingsindustrien, jf. nærmere omtale under avsnitt 8.2. En ordning med tilskudd til fergerederiene i utenriksfart som er registrert i Norsk Ordinært Skipsregister (NOR), trådte i kraft fra 1. juli 2002. Fergerederiene får refundert inntektsskatt, trygdeavgift og arbeidsgiveravgift på lønn til mannskap innenfor ordningen.¹ Ordningen ble utvidet til å gjelde også offshorefartøyer i NOR-registeret fra 1. juli 2003. I tillegg gis det refusjon for øvrige fartøygrupper² med utbetaling på 9,3 eller 12 pst. av refusjonsberettiget lønn.

Fiskeristøtten ble for en stor del avvirket i første halvdel av 1990-årene. Over budsjettets utgiftsside mottar fiskerinæringen nå mer støtte fra generelle ordninger enn fra ordninger målrettet mot næringen. Hovedavtalen for fiskeriene (fiskeriatvaten) opphørte fra 1. januar 2005.

Støtte som retter seg mot generelle formål og ikke er forbeholdt bestemte næringer, utgjør en relativt liten del av den samlede budsjettstøtten. De mest omfattende områdene for slik *horisontal støtte* er regionalutvikling og FoU, som utgjorde henholdsvis om lag 1,6 mrd. kroner og om lag 0,5 mrd. kroner i 2003.³ Næringsstøtten til FoU omfatter statens bidrag bare i prosjekter der næringslivet er en direkte kontraktpartner. Staten finansierer langt mer næringsrettet FoU enn det som inngår i støtte-tallene. I tillegg kommer grunnbevilgninger og strategiske satsinger som retter seg mot næringsrettet forskning ved institutter, universiteter og høyskoler. Dessuten bidrar skattefradrag til å finansiere en del av bedriftenes FoU-prosjekter, noe som omtales nedenfor.

En betydelig del av næringsstøtten er knyttet til særskilte skatte- og avgiftsregler for enkelte deler av næringslivet. En samlet oversikt over slike *skat-*

teutgifter presenteres hvert år i nasjonalbudsjettet. Skatteutgiften er anslått som differansen i forhold til en beskatning i henhold til det alminnelige regelverket for næringsvirksomhet.

Regionalt differensiert arbeidsgiveravgift har vært det mest omfattende av de næringsrettede virkemidlene innenfor distriktpolitikken. Finansdepartementet anslår skatteutgiften som retter seg mot næringsvirksomhet til om lag 4,6 mrd. kroner i 2004. Det er imidlertid fra 2004 innført et nytt regelverk som innebærer at differensieringen bare videreføres innenfor den EØS-hjemlede fribeløpsgrensen⁴, men med en gradvis opptrapping i de sonene som får størst avgiftsøkning (sone 3 og 4). Nullsatsen for arbeidsgiveravgift i Finnmark og Nord-Troms blir likevel opprettholdt, og de differensierte satsene blir også videreført for de deler av fiskeri- og landbrukssektoren som faller utenfor EØS-avtalen. Det er vedtatt at de økte avgiftsinntektene som følge av opptrappingen som helhet vil bli tilbakeført til distriktene gjennom kompensasjonstiltak over statsbudsjettets utgiftsside.

Skattefradrag for næringslivets FoU-prosjekter (SkatteFUNN) ble innført i 2002 for små og mellomstore bedrifter, og utvidet i 2003 til å omfatte alle bedrifter uansett størrelse. SkatteFUNN fungerer som en tilskuddsordning, ved at eventuell fradragsverdi utover skyldig skatt betales ut til bedriften ved skatteoppgjøret. For 2004 er samlet støtte gjennom ordningen anslått til om lag 1,8 mrd. kroner. Bruken av SkatteFUNN har medført at den direkte forskningsstøtten til bedriftene nå er vesentlig større i form av skatteutgifter enn i form av ordinære tilskudd.

Sjøfart er den næringen som mottar mest støtte i form av lavere beskatning enn annet næringsliv. Av størst omfang er den særskilte rederiskatteordningen, som i 2004 innebar en skatteutgift på knapt 1,3 mrd. kroner ifølge Finansdepartementets anslag.

Landbruket har de siste årene også blitt en betydelig mottaker av støtte gjennom redusert beskatning. Fra 2000 er det innført inntektsfradrag ved beskatning av næringsinntekt fra jord og hagebruk. Den samlede skatteutgiften knyttet til særskilte ordninger for landbruket i 2004 er anslått til om lag 1,2 mrd. kroner.

Næringsstøtten kan også gis i form av ordninger som verken kommer fram på statsbudsjettets utgiftsside eller kan regnes som skatteutgifter. Slik støtte kan bestå i skjerming fra utenlandsk konkurranse, konsesjonsregler som begrenser etablerin-

¹ Stortinget har vedtatt at nettolønnsordningen for ferger i utenriksfart i NOR-registeret avvikles når det gjelder passasjerbesetningen fra 1. januar 2006.

² Brønnfartøyer, lasteskip og fraktestartøyer i NOR, samt lasteskip, spesialskip i petroleum og andre fartøyer i NIS.

³ Tallet for regionalstøtte inkluderer tiltaksarbeid for regional næringsutvikling. En mer presis avgrensning til bedriftsrettet støtte er vanskelig slik støtteordningene er organisert på regionalområdet. Mer skjønnsmessig kan den direkte bedriftsrettede regionalstøtten anslås til om lag 1 mrd. kroner i 2003.

⁴ For ett foretak over tre etterfølgende år, til sammen om lag 800 000 kroner.

ger innenfor en næring, eller annen regulering som gir fordeler til særskilte virksomheter.

Skjermingsstøtten omfatter først og fremst jordbruket og store deler av den jordbruksbaserte næringsmiddelindustrien, mens andre næringer har ingen eller en svært lav tollbeskyttelse. Tollsatsene er til dels meget høye for jordbruksvarer som produseres i Norge, mens det er lav eller ingen toll for jordbruksvarer som ikke produseres her i landet. Den samlede næringsstøtten til jordbruket, inklusiv skjermingsstøtte i forhold til verdensmarkedspriser, er beregnet til om lag 21 mrd. kroner i 2003. Nesten all import av industriprodukter til Norge er nå tollfri. Klær og enkelte andre ferdigsydde tekstiler har imidlertid fortsatt en viss tollbeskyttelse.

8.4 Sammenlikning med andre land

Internasjonale sammenlikninger av næringsstøtte lages bl.a. av Europakommisjonen og for jordbruket av OECD. Det foreligger et relativt godt grunnlag for sammenlikning av jordbruksstøtten med andre land. For den samlede næringsstøtten avviker rapporteringen i EU så vidt mye fra de norske beregningene at det er vanskelig å gjøre sammenlikninger. Det skyldes både forskjeller i metodikk og utvalg, og at Kommisjonen utelater støtte gjennom EUs felles ordninger i sin rapportering. Det aller meste av jordbruksstøtten og en stor del av regionalstøtten i EU kanaliseres gjennom felles ordninger, og denne støtten framkommer ikke i tallene som er basert på nasjonal næringsstøtte.

OECD beregner årlig den samlede jordbruksstøtten i medlemslandene. Beregningene viser at støttenivået til jordbruket i Norge er et av de høyeste blant OECD-landene. For 2003 er den samlede støtten til jordbruket i Norge anslått til 72 pst. av produksjonsverdien. Dette er mer enn dobbelt så høyt som OECD-gjennomsnittet på 32 pst. Bare Sveits hadde en noe høyere støtteandel enn Norge. I EU utgjorde støtten 37 pst. av produksjonsverdien i jordbruket dette året. Et problem ved slike sammenligninger er at OECDs beregninger bare delvis inkluderer skatteutgifter.

Europakommisjonen rapporterer hvert år om bruken av næringsstøtte i EU-landene.⁵ De 15 tidligere medlemslandene (EU-15) har siden midten av 1990-årene redusert det totale støttenivået og lagt om støtten mot horisontale formål. Fra 1995 til 2002 er den nasjonale støtten i EU-15 redusert fra

EUR 71 mrd. til EUR 49 mrd. Skatteutgifter er inkludert i disse tallene, og utgjorde om lag 27 pst. av den samlede støtten i perioden 2000–2002. Målt som andel av bruttonasjonalproduktet er den samlede næringsstøtten redusert fra 1,0 pst. i 1995 til 0,6 pst. i 2002. Det siste året var 73 pst. av støtten rettet mot horisontale formål.

Utviklingen av næringsstøtten i EU er i samsvar med de politiske målene. EU har uttalte mål om å redusere næringsstøtten som andel av bruttonasjonalproduktet og endre innholdet i retning av horisontale formål. Denne politikken er i hovedsak forankret i Lisboa-erklæringen fra 2000 og Stockholm-erklæringen fra 2001.

Støtte gjennom EUs felles ordninger er som nevnt ikke omfattet av Kommisjonens rapportering. For å sammenlikne med de norske beregningene kan en ta utgangspunkt i EU-landenes budsjettstøtte utenom landbruk, fiskeri og transport, som i perioden 2000–2002 utgjorde i gjennomsnitt om lag EUR 26 mrd. pr. år eller 0,3 pst. av bruttonasjonalproduktet. Dette omfatter det aller meste av budsjettstøtten til industri og privat tjenesteyting i EU-15. De norske beregningene viser for samme periode at budsjettstøtte utenom landbruk og fiskeri tilsvarte om lag 0,3 pst. av bruttonasjonalproduktet. Selv om det er visse forskjeller i metodikk og utvalg i beregningene, gir denne sammenlikningen en indikasjon på at den budsjettmessige støtten i Norge er om lag på nivå med EU-landene overfor industri og privat tjenesteyting.

8.5 Utvalgets vurderinger

Næringsstøtte kan i mange tilfeller medføre konkurransevidninger. Samtidig er det realøkonomiske kostnader knyttet til å finansiere næringsstøtten. Næringsstøtte er ikke et egnet virkemiddel i forhold til generelle kostnadsproblemer i konkurranseutsatt virksomhet, og i slike situasjoner må en vurdere andre tiltak gjennom finans- og pengepolitikken, inntektspolitikken mv. Utgangspunktet for å vurdere næringsstøtte må være at støtten kan begrunnes særskilt, og at det kan oppnås gevinster for samfunnet som overstiger de negative virkningene av næringsstøtten.

Det er i hovedtrekk to forskjellige hensyn som kan begrunne ulike former for næringsstøtte: *Markedssvikt eller fordelingshensyn*. Fordelingshensyn vil være begrunnet i et politisk ønske om en annen inntekstfordeling enn den som følger av markedsløsningen, f.eks. mellom ulike deler av landet. Markedssvikt foreligger når aktørene hver for seg mangler incentiver til å foreta de produksjons- eller

⁵ Siste rapport om EU-15 fra Europakommisjonen er "State Aid Scoreboard – spring 2004 update", COM(2004)256

investeringsbeslutninger som samlet gir en mest mulig effektiv bruk av ressursene.

I noen sammenhenger vil en aktivitet i en bedrift føre til positive resultater for andre aktører som bedriften ikke tar fullt ut hensyn til i sine beslutninger, såkalte *positive eksterne virkninger*. Bruk av næringsstøtte kan begrunnes dersom myndighetene har god informasjon om de grunnleggende årsakene til denne typen virkninger. Støtte til forsknings- og utviklingsarbeid (FoU) har en slik begrunnelse.

Mangel på informasjon kan i noen sammenhenger føre til svikt i markedet for ekstern tilgang på kapital. I kapitalmarkedet vil ofte en ekstern investor eller långiver ha mindre informasjon om bedriftsinterne lønnsomhetsforhold enn ledelsen i bedriften. Investorer og långivere vil i så fall kunne stille høyere krav til avkastning eller renter, eller være tilbakeholdne med i det hele tatt å bidra med egenkapital eller lånefinansiering. Det kan føre til at prosjekter som faktisk ville ha vært lønnsomme, ikke realiseres. Informasjonsproblemet er trolig størst for nyetablerere og for små bedrifter, som ofte i liten grad kan tilby tilstrekkelig pantsikkerhet for sine prosjekter.

Næringsstøtten i Norge er fortsatt høy når en ser de ulike støtteformene i sammenheng, både som andel av statens samlede utgifter og i forhold til støttenivået i andre land. Det medfører konkurransevridning og en belastning for det øvrige næringsliv økonomisk og handelspolitisk.

Utvalgets flertall, medlemmene Akselsen, Flåthen, Karlsen, Kroslid, Myhr og Westhrin, mener at bruken av næringsstøtte må vurderes løpende, bl.a. i forhold til hva andre land gjør. Derfor er det ikke mulig å si hvor det samlede støttenivået bør ligge i årene framover. Det viktige er innretningen av støtten, ikke det samlede nivået.

Utvalgets medlemmer Glad, Antonsen, Asmyhr, Bjerke og Sanner mener at det samlede støttenivået fortsatt bør reduseres, og at frigjorte midler heller bør brukes til å styrke rammevilkårene for næringslivet generelt og nyskaping spesielt. Det vil legge til rette for økt verdiskaping og nyskaping i hele næringslivet.

Sammensetningen av næringsstøtten bør vris mer mot tiltak som har til hensikt å utvikle næringslivets konkurransekraft i internasjonale markeder.

Det aller meste av støtten er næringsspesifikk eller har en distriktspolitisk begrunnelse. Slik støtte bidrar til videreføring av virksomhet som ville være

ulønnsom til markedsbaserte vilkår, og til å utsette eller hindre omstillinger som vil være nødvendig med en redusert skjerming av næringen. En relativt liten del av støtten er knyttet til tiltak som har til hensikt å motvirke markedssvikt, som f.eks. å stimulere til økt FoU i næringslivet. Utvalget mener at næringsstøtten i større grad bør rettes inn mot tiltak som har til hensikt å utvikle næringslivets konkurransekraft i internasjonale markeder. Et eksempel på dette er forskningsstøtte som retter seg mot prosjekter i næringslivets regi.

Utvalgets medlemmer Myhr og Westhrin vil påpeke at mye av næringsstøtten i Norge har en distriktspolitisk begrunnelse i likhet med begrunnelsen for næringsstøtte i en rekke andre land. Selv om en del av næringsstøtten bør vris mot tiltak som har til hensikt å utvikle næringslivets konkurransekraft mer generelt, så vil det også i årene framover være behov for å sette inn spesielle tiltak med distriktspolitisk begrunnelse.

Næringsstøtte som er distriktspolitisk begrunnet, bør rettes mest mulig direkte mot de politiske målene og være minst mulig konkurransevridende.

Distriktspolitiske mål vil fortsatt være viktige. Derfor er det grunn til å vurdere om det er mulig å nå de distriktspolitiske målene i større grad med bruk av andre virkemidler som i mindre grad griper inn i ressursbruken i økonomien. I den grad næringsstøtten likevel brukes for å oppnå distriktspolitiske mål, mener utvalget det er viktig å velge støtteformer som retter seg mest mulig direkte mot de politiske målene og er minst mulig konkurransevridende.

Målene for de enkelte tiltakene bør presiseres, og tiltakene jevnlig evalueres for å sikre at målene oppnås til lavest mulige kostnader for samfunnet.

Deler av næringsstøtten kan bidra negativt til den samlede verdiskapingen ved at ressurser bindes opp i mindre lønnsomme anvendelser, og ulike støttetiltak kan i større eller mindre grad være et alternativ til andre virkemidler. Andre deler av næringsstøtten kan bidra til økt verdiskaping, f.eks. støtte som utløser samfunnsøkonomisk lønnsomme forskningsprosjekter eller bidrar til nyetableringer og omstillinger. Utvalget mener det er viktig at målene for de enkelte tiltakene presiseres, og at tiltakene jevnlig evalueres for å sikre at målene oppnås til lavest mulige kostnader for samfunnet.

Offentlig sektor bør effektiviseres, og kvaliteten på de offentlige tjenestene bør bli bedre.

Utvalget vil peke på at offentlig sektor har stor betydning for næringslivets konkurranseevne. Effektivisering og kvalitetsheving i offentlig sektor krever tiltak på mange områder. En grunnleggende forutsetning er en hensiktsmessig forvaltningsstruktur og oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene. Organisasjons- og kompetanseutvikling vil være sentralt i mange offentlige virksomheter. I tillegg til at det fortsatt kan gjøres mye for å videreutvikle offentlig sektor ved hjelp av effektiviseringstiltak, organisasjonsutvikling og kompetanseutvikling, vil det i noen sammenhenger være aktuelt med mer vidt-

rekkennde tiltak. Det kan bl.a. utvikles finansieringssystemer for offentlige virksomheter som belønner økt produksjon og kvaliteten av tjenestene.

Utvalgets medlemmer Akselsen, Flåthen og Westhrin mener at omstilling i offentlig sektor må skje i nært samarbeid med de ansatte og de ansattes organisasjoner. Effektivisering må innebære en bedre bruk av arbeidskraftens kompetanse, og ikke hardere arbeidspress for de ansatte.

Utvalgets medlemmer Glad, Antonsen, Asmyhr, Bjerke og Sanner mener slike tiltak også kan omfatte fristilling av virksomheter og ulike former for konkurransestimulerende tiltak (konkurranseeksponering).

Kapittel 9

Særskilte utfordringer for utvalgte næringer

I dette kapitlet kommenteres nærmere sentrale utfordringer for utvalgte industrinæringer. Bakgrunnen for å diskutere disse næringene spesielt er at de står overfor særskilte utfordringer knyttet til næringspolitiske rammevilkår. Samtidig står disse næringene ovenfor de samme utfordringene knyttet til globalisering og økt internasjonal konkurranse som andre deler av norsk industri. Et sentralt spørsmål blir da hvordan offentlige myndigheter kan bidra til å styrke denne delen av norsk næringslivs internasjonale konkurranseevne. De næringer som omtales er prosessindustrien, næringsmiddelindustrien, offshorerettet leverandørindustri, skipsbyggingsindustrien og forsvarsindustrien.

9.1 Prosessindustrien

Prosessindustrien sysselsatte i 2004 om lag 20 pst. av landets industri sysselsatte og stod for rundt 30 pst. av industriens verdiskaping.¹ Prosessindustriens særskilte utfordringer knytter seg i hovedsak til dens kraftintensive natur. Sentrale bransjer er metallindustrien, oljeraffinering, kjemisk og mineralsk industri, kjemiske råvarer og treforedling. Industribedriftene innen prosessindustrien har stor betydning for sysselsetting og verdiskaping i de områdene hvor bedriftene er lokalisert, og i mange fylker er disse bedriftene blant de største private arbeidsgivere. Det pågår i dag en konsentrasjon i industrien mot færre og større produksjonssteder.

Bedriftene innenfor prosessindustrien står for om lag halvparten av all eksport fra Fastlands-Norge. I 2004 eksporterte prosessbedriftene for over 122 mrd. kroner.² Dette var en eksportøkning på nærmere 17 mrd. kroner fra 2003 og ligger 10 mrd. kroner over rekordåret 2000.

9.1.1 Utfordringer

Prosessindustrien står overfor betydelige utfordringer knyttet til behovet for en forutsigbar og

langsiktig konkurransedyktig pris på kraft. I det felles nordiske kraftmarkedet er det et økende kraftunderskudd. En realisering av gasskraftverk i Norge vil medføre en forbedret krafttilgang i Norden. I perioden 2004-2011 vil brorparten av kraftkontraktene mellom prosessindustrien og Statkraft på myndighetsbestemte vilkår bli faset ut. Dette forventes å ha store konsekvenser for deler av prosessindustrien. Videre har etableringen av klimavirkemidler i Norge stor betydning for prosessindustrien og dens evne til å konkurrere på mest mulig like vilkår som resten av Europa. Det vises til kapittel 6 for ytterligere beskrivelse av prosessindustriens utfordringer.

9.2 Nærings- og nytelsesmiddelindustrien

9.2.1 Generelt om næringen

Produksjon av nærings- og nytelsesmidler er en av de største industrinæringene, og står for om lag 20 pst. av sysselsettingen og verdiskapingen i industrien. Næringen kan deles i tre hoveddeler etter råstoff og produkter: Jordbruksbasert næringsmiddelindustri, fiskefordelingsindustri (marin næringsmiddelindustri) og drikkevare- og tobakksindustri. I 2002 var det om lag 35 000 sysselsatte i den jordbruksbaserte industrien, om lag 12 000 i fiskeforedlingsindustrien og knapt 6 000 i drikke- og tobakksvareindustrien.

Et fellestrekk er at produksjonen gjennomgående er relativt arbeidsintensiv, til tross for at bedriftene i stor grad har tatt i bruk markedets mest moderne teknologi. For øvrig kan det være store forskjeller mellom de ulike delene av næringen. Jordbruksbasert næringsmiddelindustri produserer nesten bare for hjemmemarkedet og deler av næringen er skjermet fra utenlandsk konkurranse gjennom bl.a. tollvern. Eierstrukturen er til dels konsentrert, med dominerende samvirkeselskaper i de fleste av markedene. Andre deler av den jordbruksbaserte næringsmiddelindustrien har et tollvern som bare skal kompensere for råvareprisforskjellen (RÅK-varer), og møter betydelig

¹ Prosessindustriens Landsforening (PIL)

² PIL

Tabell 9.1 Det norske importverne for næringsmidler, hovedtrekk

Høy toll	Moderat toll (RÅK-varer) ¹	Lav/ingen toll
Kjøtt	Bakervarer og mel	Fisk og sjømat
Fjørfe	Pizza og pai	Øl og mineralvann
Meieriprodukter	Syltetøy	Tropiske produkter
Korn	Sauser	Sukker
Potetprodukter	Sjokolade	
Grønnsaksprodukter	Iskrem	
Ferdigretter > 20 pst. kjøtt	Ferdigretter < 20 pst. kjøtt	

¹ Varer innenfor ordningen med råvarepriskompensasjon (RÅK).

Kilde: Orkla Foods AS

konkurranse fra utlandet. I denne delen av næringen er eierstrukturen spredt, og det er et betydelig innslag av selskaper med produksjon i flere land. Fiskeforedlingsindustrien er internasjonalt konkurranseutsatt og eksportrettet, men møter handelshindre i viktige markeder. Eierstrukturen er spredt, og i relativt liten grad integrert med råvareproduksjonen eller salgsleddet. Drikkevarer- og tobakksindustrien har hatt en solid konkurranseposisjon i hjemmemarkedet for mange produkter, men møter økende importkonkurranse. Næringen opplever et høyt avgiftsnivå på drikkevarer og tobakk som en økende utfordring, bl.a. fra grensehandel.

Produksjon av ulike næringsmidler har svært forskjellig grad av tollvern, jf. tabell 9.1. Bearbejdede jordbruksvarer med lav foredlingsgrad, f.eks. kjøttprodukter og ost, har høye tollsatser på linje med primærproduktene. Mer foredlede jordbruksbaserte matvarer, f.eks. pizza, iskrem og syltetøy, har mer moderat tollbeskyttelse, mens det er lav eller ingen toll på drikke- og tobakksvarer og sjømat. På flere områder med mer moderat eller lav toll er det internasjonal konkurranse i det norske markedet.

Konkurranseloven gjelder ikke fullt ut for produksjon og omsetning av næringsmidler. For å gjennomføre landbruks- og fiskeripolitikken er det gjort unntak fra bestemmelsene i konkurranseloven § 10 om konkurransebegrensende avtaler mellom foretak og § 11 om utnyttelse av dominerende stilling. Konkurransetilsynet har likevel grepet inn eller satt vilkår overfor enkelte fusjoner i næringsmiddelindustrien, bl.a. i kornsektoren³ og meierisektoren⁴, og konkurransebegrensende atferd som lojalitetsrabatter.

³ Konkurransetilsynet forbød i 2003 Felleskjøpet Øst Vest BA å kjøpe matmelprodusenten Norgesmøllene DA.

⁴ Konkurransetilsynet satte omfattende vilkår for fusjonen i 2002 mellom TINE Norske Meierier BA og de ti TINE-meieriene.

9.2.2 Utfordringer

Utfordringene framover er på mange områder forskjellige for den jordbruksbaserte og den fiskeribaserte delen av næringsmiddelindustrien, men det er også likheter og felles utfordringer. Et felles trekk er at mange av utfordringene knytter seg til reguleringer som er utformet for å beskytte primærleddet i næringen. Internasjonale avtaler er i stor grad bestemmende for rammebetingelsene, først og fremst avtalene innenfor Verdens handelsorganisasjon (WTO) og EØS-samarbeidet. Utforming av en ny avtale for landbruket står sentralt i den pågående forhandlingsrunden i WTO. Markedsadgang for industrivarer, herunder fisk, er et annet viktig forhandlingstema.

Næringsmiddelindustrien i de aller fleste land er i hovedsak basert på nasjonale råvarer. Tollvernet på primærproduktene medfører at den jordbruksbaserte næringsmiddelindustrien i stor grad er avhengig av å benytte norskproduserte råvarer, og betaler mer for råvarene enn bedrifter i andre land. Med sikte på å kompensere industrien for kostnadsulempen dette innebærer, er det etablert en rekke reguleringer og støtteordninger, bl.a. importvern også på bearbejdede produkter, råvarepriskompensasjon (RÅK), eksportstøtte, prisutjevning i meierisektoren mv.

WTOs hovedråd vedtok 1. august 2004 rammeverket for de videre forhandlingene. Rammeavtalen legger opp til betydelig reduksjon i handelsvridende støtte til landbruket, fjerning av eksportsubsidier og vesentlig forbedret markedsadgang for landbruksvarer. Høye støttenivåer skal reduseres mest. Det er grunn til å anta at en ny WTO-avtale vil gi føringer for en omlegging av landbrukspolitikken som vil kreve aktive tilpasninger i jordbruket og den jordbruksbaserte næringsmiddelindustrien. Hvor omfattende konsekvensene kan bli er det ikke mulig å ta stilling til før den endelige avtalen er på plass, men hovedretningen i utviklingen synes klar.

Landbrukspolitikken er ikke en del av EØS-avtalen med unntak for avtalens protokoll 3 og artikkel 19. Protokoll 3 omhandler handel med bearbeidede landbruksvarer som bakerivarer, pizza, supper mv., mens artikkel 19 omfatter utvikling av handel med basis landbruksvarer som meierivarer, kjøtt, frukt og grønnsaker. Norge og EU har nylig inngått avtaler på disse to områdene. Avtalene innebærer at det er gitt gjensidige tolletelser og tollkvoter utover WTO-avtalen, noe som i en viss grad legger til rette for økt handel med landbruksvarer innenfor EØS-området. En økende andel av ferdigvarene vil dermed ikke lenger være skjermet.

Reguleringene i jordbruket er utformet for å nå målene i landbrukspolitikken, herunder sikre stabile priser og nå ulike distriktspolitiske mål knyttet til fordeling og lokalisering av produksjonen. I markedene for kjøtt, egg, fjørfe og korn er samvirkene tillagt et særskilt ansvar for markedsregulering ved å balansere tilbud og etterspørsel med f.eks. lagrings- og eksporttiltak. De store samvirkeforetakene i jordbrukssektoren er alle vertikalt integrerte selskaper som opererer i flere ledd i verdikjeden fra kjøp og innsamling av jordbruksprodukter fra primærprodusenten, og fram til markedsføring og salg av ferdigvarer til sluttbrukerne. Samvirkene har ofte betydelige markedsandeler og en dominerende stilling i alle ledd i produksjonskjeden, samtidig som de også er tillagt rollen som markedsregulator. Det har ikke vært organisatorisk eller regnskapsmessig skille mellom samvirkenes råvarehåndtering og egen videreforedling. I forbindelse med innføringen av en ny markedsordning for melk fra 1. januar 2004 har TINE innført et administrativt og regnskapsmessig skille mellom råvarehåndtering (TINE Råvare) og videreforedling. Det kan likevel stilles spørsmål ved om aktørene på foredlingsleddet har like konkurransevilkår.

Bestemmelsene om markedsordningene er gitt i et omfattende lov- og forskriftsverk fastsatt av Stortinget og landbruksmyndighetene. Statens Landbruksforvaltning har ansvar for å påse at gjeldende bestemmelser og avtaler etterleves, og slik sikre at samvirkeforetakene gjennomfører sine markedsreguleringsoppgaver konkurransenøytralt i forhold til konkurrerende industri. En betydelig del av virkemidlene i markedsreguleringen er finansiert med omsetningsavgift som innbetales av alle bønder i forhold til produksjon. Det overordnede ansvaret for disse midlene er lagt til Omsetningsrådet, som er et partssammensatt organ der samvirkene og jordbruksorganisasjonene er i flertall.

Meierisektoren er underlagt et særskilt reguleringsystem med utjevningsavgifter og -subsidier som varierer med ulike anvendelser av melken og ulike markeder. Typisk betaler norske forbrukere av konsummelk og ost en høyere pris som anvendes til å subsidiere eksport og innenlandsk salg av smør og melkepulver. I dette systemet utjevnes også forskjeller i inntransport- og distribusjonskostnader mellom meierier, samt variasjoner i mulighetene til å utnytte stordriftsfordeler. Det har vært et politisk ønske om å legge til rette for flere aktører, og noen nye selskaper har også etablert seg innen meierisektoren. En markedsstruktur med flere selskaper avhenger av konkurransenøytrale rammevilkår. Fortsatt har ett selskap en svært dominerende stilling i alle deler av meierimarkedet.

Utviklingen i dagligvaremarkedet har de siste årene vært preget av økende markedskonsentrasjon, strammere kjedekonsepter og framgang for lavprisbutikkene. De store kjedene ønsker ofte bare én eller to merkevarer i tillegg til egen merkevare. Det innebærer at nisjeprodukter og små produsenter ofte har vanskelig for å slippe til i dagligvarehyllene, noe som kan være et hinder for nyskaping og økt mangfold i næringsmiddelindustrien.

For produksjon av sjømat har Norge naturgitte fortrinn, som nærhet til store havområder og rike fiskeressurser. I tillegg er kysten egnet for akvakultur, som fram til i dag har vært oppdrett av særlig laks og ørret. Sjømatmarkedet er en del av et internasjonalt matvaremarked. Utvikling av teknologi og transportløsninger sammen med eksport av råstoff til foredling i lavkostland, har for en del produkter redusert betydningen av de tradisjonelle konkurransefordelene knyttet til råstoffnærhet og råstofftilgang. I tillegg hindres norsk eksport for mange bearbeidede fiskevarer av toll, ikke minst i det viktige EU-markedet.

Fiskerinæringen eksporterer over 90 pst. av produksjonen. God markedsadgang er en nødvendig forutsetning for utvikling av næringen. Markedsadgangen for norsk sjømateksport begrenses i dag av både tollmessige og ikke-tollmessige forhold, særlig på veterinær- og sanitærområdet. Det har vært et mål fra Norges side at den pågående forhandlingsrunden i WTO skal føre til betydelige forbedringer i betingelsene for handelen med sjømat.

EU er i dag og vil i overskuelig framtid være det viktigste markedet for norsk sjømat. Med hensyn til markedsadgang er det et vedvarende problem at fiskerisektoren ikke omfattes av EØS-avtalens konkurranseregelverk, og dermed kan bli møtt med subsidie- og dumpinganklager og toll. Det er usik-

kert om tollfrihet og frihet fra antidumping på det europeiske nærmarkedet kan oppnås uten ved EU-medlemskap eller ved reell forbedring av EØS-avtalen.

Reguleringen av fiskerinæringen er for en stor del utviklet ut fra hensyn til fangstleddet og distriktpolitiske hensyn. Enkelte deler av regelverket påvirker også foredlingsindustrien, særlig deltakerloven og råfiskloven. Noen bestemmelser er også ment å sikre landanleggene, bl.a. begrenning av ombordproduksjon og leveringsplikt for enkelte fartøy.

Deltakerloven regulerer etablering og eierforhold i fiskerinæringen. Bare personer som oppfyller krav til å være aktive fiskere, kan få ervervstillatelse. Selskaper må være eid mer enn 50 pst. av personer som oppfyller kravene. Fiskerimyndighetene har imidlertid innvilget flere unntak som gir industriselskaper mulighet til å eie fiskefartøy. Spørsmål om eierskapsbegrensninger ble vurdert av Eierskapsutvalget, jf. NOU 2002: 13 Eierskap til fiskefartøy.

Råfiskloven, som ble vedtatt i 1938, var i utgangspunktet ment å motvirke sviktende lønnsomhet i fangstleddet. Loven gir fiskernes salgsgorganisasjoner enerett til å omsette eller utføre råfisk. I medhold av råfiskloven er fiskesalgslagene gitt adgang til å fastsette minstepriser, regulere fisket og dirigere fangster når avtakssituasjonen tilsier det. Minsteprisfastsettelsen foretas etter forhandlinger mellom salgslagene og kjøpernes organisasjon, og skal i utgangspunktet være markedsbasert. Ved uenighet har salgslagene rett til å ensidig fastsette minsteprisen. Omsetning og utførsel av oppdrettsfisk er imidlertid ikke omfattet av råfiskloven.

En arbeidsgruppe nedsatt av fiskeriministeren, og som var ledet av Leiv Grønnevet, har nylig lagt fram forslag til endringer i de offentlige rammebetingelsene og en del andre tiltak som kan gi grunnlag for bedringer i fiskeindustriens lønnsomhet, konkurransekraft og verdiskaping.⁵ Utvalget har derfor ikke vurdert konkrete forslag når det gjelder den fiskeribaserte delen av næringsmiddelindustrien.

9.2.3 Utvalgets vurderinger

Regjeringen bør arbeide for en ny WTO-avtale som balanserer Norges interesser knyttet til landbruk og marin sektor.

Utformingen av en ny WTO-avtale vil være viktig både for den jordbruksbaserte næringsmiddelindus-

trien og fiskeforedlingsindustrien. Utgangspunktet for de to delene av næringen er svært forskjellig. Mens den jordbruksbaserte industrien er beskyttet gjennom tollvern, råvarepriskompensasjon mv., er marin sektor i dag en tilnærmet subsidiefri og internasjonalt konkurransedyktig næring. Markedsadgang vil være viktig for videre utvikling av den marine næringsmiddelindustrien. Utvalget mener derfor at norske myndigheter i de videre forhandlingene bør ivareta både de offensive og defensive interessene, slik regjeringen har lagt opp til.

Utvalgets flertall, medlemmene Glad, Akselsen, Antonsen, Asmyhr, Bjerke, Flåthen, Karlsen, Kroslid og Sanner, mener det må utvikles et mer effektivt jordbruk som kan levere råvarer til industrien på mer konkurransedyktige vilkår. Utfallet av WTO-forhandlingene er usikkert. Det er ikke mulig å forutsi konsekvensene, fordi forslagene ennå ikke er tallfestet. Retningen er likevel klar, og vi må forvente at en endelig avtale vil få reell og betydelig effekt på norsk jordbruk og tilhørende næringsmiddelproduksjon. Utvalgets flertall mener at myndighetene også av hensyn til næringsmiddelindustrien, allerede nå bør begynne tilpasningen av jordbrukspolitikken til endrede internasjonale rammebetingelser. Jordbrukspolitikken bør i større grad fremme mer effektiv produksjon som kan levere råvarer til industrien på mer konkurransedyktige vilkår. En helhetlig verdikjedetenkning bør ligge til grunn for reguleringer og tiltak. Dette er en forutsetning for at industriselskapene skal kunne ha grunnlag for å legge sine investeringer til Norge.

Utvalgets medlemmer Myhr og Westhrin vil påpeke at volumbasert norsk råvare er en grunnleggende forutsetning for en lønnsom norsk næringsmiddelindustri. Samtidig er jordbruket helt avhengig av stabil avsetning til norsk industri. For å ivareta både dette avhengighetsforholdet og de landbrukspolitiske fordelingshensynene, er det nødvendig med et effektivt tollvern som ser hele verdikjeden i sammenheng. Disse medlemmene mener at jordbrukspolitikken må utvikles innenfor rammene som dette setter.

Tollreduksjoner for ferdigvarer og råvarer må ses i sammenheng og så langt det er mulig skje parallelt.

Utvalget mener det bør det være grunnlag for å videreføre og utvikle en omfattende jordbruksbasert næringsmiddelindustri i Norge, men overgangsfasen med endringer i rammebetingelser både på ferdigvare- og råvaresiden vil være avgjørende for denne industrien. I den grad markedene

⁵ "Økt verdiskaping i fiskeindustrien". Rapport og anbefalinger fra arbeidsgruppe oppnevnt av Fiskeriministeren. 15. juni 2004.

for bearbejdede næringsmidler er eller blir åpnet for internasjonal konkurranse, vil foredlingsbedrifter i Norge være avhengig av råvarepriser på nivå med konkurrentlandene, i første rekke et EU-nivå. I forhold til næringsmiddelindustrien vil utvalget påpeke betydningen av at myndighetene sikrer en forutsigbar endring av rammebetingelsene slik at norsk industri får tid til tilpasning til et mer åpent marked.

Uavhengig av omfanget av skjermingsstøtten for jordbruket, bør det være et mål å utvikle en mest mulig effektiv og mangfoldig næringsmiddelindustri.

Omsetning og foredling av mange jordbruksprodukter, bl.a. i meierisektoren, er preget av mangelfull konkurranse. *Utvalgets flertall, medlemmene Glad, Akselsen, Antonsen, Asmyhr, Bjerke, Flåthen, Karlsen, Kroslid, Sanner og Westhrin*, mener at markedsordningene i jordbruket og konkurranseforholdene i næringsmiddelindustrien bør gjennomgås. Formålet med en slik gjennomgang bør være å oppnå større grad av likebehandling mellom markedsaktørene og klare roller for organene med ansvar for markedsregulering.

Utvalgets medlem Myhr mener det er ingen ting i dagens markedsordning som tilsier at det er konkurransevridding mellom markedsaktørene, og viser til at markedsordningen nettopp har vært gjenstand for en grundig gjennomgang, blant annet med den hensikt å oppnå like vilkår i industrimarkedet.

Samtidig må næringsmiddelprodusentene få tilgang til dagligvaremarkedet på like vilkår. Nyetablerte bedrifter og nisjeprodusenter står for mye av nyskapingen og mangfoldet i sektoren, men kan ha problemer med å slippe til med sine produkter. Utvalget mener derfor at konkurranseforholdene bør gjennomgås også i dagligvaremarkedet.

9.3 Offshorerettet leverandørindustri

I Norge finnes det i dag en leverandørindustri med et stort antall leverandørselskaper som kan levere varer og tjenester innenfor de fleste ledd i verdikjeden, både innen letevirsomhet, utbygging, produksjon og nedstengning. I 2003 var det totalt 76 600 personer sysselsatt i petroleumsvirksomheten.⁶ Av disse arbeidet om lag 43 800 i leverandørindustrien.⁷ De ansatte i leverandørindustrien er

fordelt på alle landets fylker og 135 av landets 434 kommuner.

9.3.1 Utfordringer

Utfordringene for offshorerettet leverandørindustri fremover knytter seg først og fremst til det høye norske kostnadsnivået og mangelen på nye store funn som er klare for utbygging. Store forskjeller i lønnskostnader for industriarbeidere mellom norske verksteder og deres konkurrenter innenfor EØS-området har medført at norske verksteder for en del fabrikkasjonsoppdrag de siste årene har hatt problemer med å møte konkurransen fra land med relativt lave industriarbeiderlønninger. Sterk norsk valuta, høy rente og et dyrt lønnsoppgjør bidro til å forverre situasjonen ytterligere i 2001-2002. Denne situasjonen har imidlertid bedret seg de siste to årene. Videre kan offentlig støtte i flere konkurrentland ha bidratt til å øke konkurranseforskjellene ytterligere.

På grunn av norsk offshorerettet leverandørindustri hjemmemarkedsorientering følger oppdragsmengden i stor grad av investeringsnivået på norsk sokkel. Årlige investeringer i 2004 er anslått til rundt 70 mrd. kroner, mens investeringene i 2005 forventes å øke til nærmere 80 mrd. kroner.⁸ De største investeringene er knyttet til Snøhvit og Ormen Lange. I 2006 forventes investeringene å bli redusert til rundt 60 mrd. kroner. Etter dette forventes investeringene å bli vesentlig redusert ned mot et nivå på rundt 30 mrd. kroner årlig fra 2009 til 2015. Usikkerheten i investeringsanslagene blir imidlertid større jo lenger fram i tid man ser. Basert på historiske kunnskaper er det naturlig å forvente at de faktiske investeringene i årene fra 2009 til 2015 kan bli vesentlig høyere enn hva disse anslagene synes å tilsi.

På grunn av få nye store utbyggingsprosjekter de kommende årene, synes det imidlertid å bli en vesentlig reduksjon i investeringene når Snøhvit og Ormen Lange nærmer seg ferdigstillelse, det vil si etter 2006. Aktuelle funn for utbygging er av en mindre størrelsesorden enn Snøhvit og Ormen Lange. Blant disse er Alvheim og Norne-satelitter nylig godkjent for utbygging. Investeringsanslagene reflekterer at norsk sokkel er i ferd med å gå over fra en oppbyggingsfase til en driftsfase.

For de offshorerettete verkstedene viser prognoser for beleggsituasjonen de kommende to årene i all hovedsak en nedadgående trend. De fleste verkstedene vil ha lite aktivitet på egne verksteder fra senvåren 2005. Aktivitet på de tre landan-

⁶ Aetat

⁷ BI Senter for verdiskaping

⁸ Olje- og energidepartementet

leggene til Ormen Lange, Snøhvit og Kårstø vil imidlertid sysselsette en del av verkstedenes ansatte frem mot ferdigstillingen av anleggene.⁹ Fra 2006 synes det å bli mer utfordrende å skaffe nye fabrikkasjonsoppdrag på norsk sokkel.

I tillegg til investeringer er det betydelig aktivitet i markedet for drift og vedlikehold. Dette markedet forventes de nærmeste 10 årene å ligge på om lag 30-35 mrd. kroner.¹⁰ Totalt utgjør investeringene og markedet for drift og vedlikehold et totalmarked for leverandørindustrien på rundt 100 mrd. kroner årlig i 2004 og 2005. Det er rimelig å anta at det totale nivået deretter vil bli redusert som følge av forventede reduksjoner i investeringene.

Leteaktiviteten på norsk sokkel har betydning for antall utbyggingsoppdrag. Færre funn vil på sikt føre til færre utbyggingsoppdrag. De siste årene har antall letebrønner på norsk sokkel ligget mellom 20 og 25. I 2003 ble totalt 23 letebrønner avsluttet eller midlertidig forlatt. Det ble påbegynt 17 letebrønner i 2004, mens antallet letebrønner i 2005 forventes å bli betraktelig høyere.

Den teknologiske utviklingen har medført endringer i etterspørselen etter utbyggingsløsninger. Dette innebærer at sammensetningen av investeringene på norsk sokkel vil endres i årene framover, noe som har stor betydning for størrelsen på og typen av oppdrag til offshore-rettete verksteder. Det forventes en sterk nedgang i andelen av investeringer i flyttbare innretninger og bunnfaste installasjoner.¹¹ Andelen av investeringer i modifikasjoner forventes å øke vesentlig. Det forventes også en andelsmessig økning i investeringene i rørledninger, landanlegg og boring. Andelen av investeringer i undervannsinstallasjoner forventes å være uendret.

Norsk leverandørindustriens konkurranseevne er spesielt stor innenfor ingeniør- og kunnskapsbaserte tjenester, herunder prosjektledelse og gjennomføring av store, komplekse prosjekter (totalleveranser). På grunn av at leverandørindustriens konkurranseevne jevnt over er sterkere ved totalløsninger (EPC-kontrakter) enn ved fabrikkasjonskontrakter, vil konkurransedyktigheten til norske leverandører avhengige av hva slags kontraktstyper som benyttes i det enkelte prosjekt. Norsk leverandørindustri er ledende innen utvikling og implementering av høyteknologiske løsninger. Dette gjelder for eksempel innenfor flytende produksjon og undervannsløsninger for operasjoner

på dypt vann. Den forventede nedgangen i etterspørselen etter flyttbare innretninger og bunnfaste installasjoner forventes å ha vesentlige konsekvenser for de offshore-rettete verkstedene. Verkstedene har imidlertid en sterk posisjon innenfor modifikasjonsmarkedet og satser på dette segmentet.

I likhet med de norske oljeselskapene er mange norske selskaper innen leverandørindustrien, herunder deler av verkstedindustrien, allerede godt etablert internasjonalt. Andre er i ferd med å etablere seg. Utsiktene til et lavere investeringsnivå på norsk sokkel i tiden fremover har bidratt til at industrien i økende grad har rettet oppmerksomheten mot internasjonale markedsmuligheter. På sikt vil internasjonal virksomhet være avgjørende for å opprettholde et sterkt petroleums miljø i Norge.

Et mangfold av oljeselskaper på norsk sokkel bidrar til utvikling av effektive utvinnings- og utbyggingsløsninger. Utenlandske oljeselskaper bringer med seg ulike kompetanse og teknologi til norsk sokkel. For leverandørindustrien utgjør hjemmemarkedet et demonstrasjonslaboratorium for norsk teknologi og et viktig springbrett for internasjonalisering. I mange deler av verden godtas kun utstyr og systemløsninger som har vært i bruk, såkalt "proven technology". Derfor har norsk sokkel vært, og vil være, av uavverdlig betydning for leverandørindustrien.

Økende grad av spesialisering og arbeidsdeling er et av de viktigste trekkene ved globaliseringen. Konsekvensen er at verken nasjoner eller enkeltselskaper kan være ledende på alle områder. Det kan følgelig ikke forventes at norsk petroleumsindustri skal kunne opprettholde sin konkurransekraft i alle ledd av verdikjeden.

9.3.2 Utvalgets vurderinger

Regjeringen må legge til rette for økt leteaktivitet på norsk sokkel.

Utvalgets flertall, medlemmene Glad, Akselsen, Antonsen, Asmyhr, Bjerke, Flåthen, Karlsen, Kroslid, Myhr og Sanner, vil peke på at norske offshore-rettet leverandørindustri, herunder spesielt verkstedsindustrien, står overfor en situasjon med betydelig lavere etterspørsel etter utbyggingsoppdrag fra 2006 når Ormen Lange og Snøhvit er ferdig utbygget. Det har i den senere tid vært et relativt lavt nivå på letevirksomheten på norsk sokkel og det har vært gjort få store nye funn, hvilket igjen innebærer få nye utbyggingsoppdrag på kort sikt. Utvalget ser det som positivt at leteaktiviteten på

⁹ Teknologibedriftenes Landsforening (TBL)

¹⁰ Olje- og energidepartementet

¹¹ Oljedirektoratet

norsk sokkel forventes å øke i 2005. Utvalget ber Regjeringen så langt det er mulig gjennom konsesjonsrunder og ved tilleggstilodelinger å legge til rette for tildeling av leteareal av stor interesse for oljeselskapene og en mest mulig effektiv utforskning av norsk sokkel.

Utvalgets medlem Westhrin støtter ikke utvalgets flertall på dette punktet og har følgende merknad: Olje- og gassutvinning er en dominerende aktivitet i Norge. I dag ønsker oljeselskaper å åpne sårbare felter for boring, som Barentshavet og Lofoten, samtidig som utvinningsgraden i eksisterende felter er lav. *Dette medlem* mener oljeinvesteringer må dreies på en slik måte at man i størst mulig grad utnytter ressursene i allerede åpnete felt og områder, framfor å åpne nye og sårbare områder. *Dette medlem* mener det bør føres en konsesjonspolitikk og støtte teknologiutvikling som bidrar til en slik utvikling. Det må etter *dette medlems* syn være et ufravikelig mål å balansere næringsinteressene knyttet til fiskeri, havbruk og petroleumsvirksomhet innenfor rammen av en bærekraftig utvikling.

Rammebetingelsene må være forutsigbare og kontinuerlig tilpasses utfordringene.

Rammebetingelsene for aktivitet på norsk sokkel må være mest mulig forutsigbare. Skatteregime og -belastning og virkemiddelapparat må imidlertid kontinuerlig tilpasses endrede betingelser og ressurstilgang på sokkelen, slik at det oppnås en best mulig samfunnsøkonomisk tilpasning. Dersom det er samfunnsøkonomisk lønnsomt, bør det gis ytterligere skatteincentiver fra myndighetene for å sikre økt verdiskaping og god ressursforvaltning.

Regjeringen må legge til rette for økt internasjonalisering av norsk offshorerettet leverandørindustri.

Utvalget støtter det arbeid som gjøres i regi av oljeselskaper, leverandørindustri og myndigheter gjennom INTSOK for å internasjonalisere norsk petroleumsvirksomhet. Den forventede nedgangen i investeringsnivået på norsk sokkel vil måtte kompenseres med økt eksport og utenlandsaktiviteter dersom omsetningen i norsk offshorerettet leverandørindustri skal kunne opprettholdes over tid.

Bruk av utviklings- og opplæringsmidler.

Siden utbyggingsaktiviteten på norsk sokkel varierer bør myndighetene vurdere en hensiktsmessig bruk av utviklings- og opplæringsmidler i perioden

med liten aktivitet, slik at verkstedene og arbeidskraften kan videreutvikle sin kompetanse.

9.4 Skipsbyggingsindustrien

9.4.1 Verftsindustrien

Verftsindustrien i Norge består av noen få større verft og en rekke mindre produksjons-, reparasjons- og utrustningsverft. På grunn av lønnskostnadsnivået har norske verft ikke på mange år vært konkurransedyktige når det gjelder bygging av store, standardiserte skip. Industrien har istedet satset på bygging av spesialskip¹², produkt- og kjemikalitankere, fiskebåter og ferger-/passasjerbåter. Skipsbygging er viktig for mange lokalsamfunn langs norskekysten, og i mange tilfeller utgjør skipsverftene sentrale hjørnesteinsbedrifter.

Skipsbyggingsindustrien i Norge har vært under konstant nedbemanning siden midten av 70-årene og denne utviklingen har fortsatt med full styrke de siste årene. Antallet sysselsatte i verftsindustrien i dag er om lag 4000, hvorav rundt halvparten er sysselsatt med nybygging. Mot slutten av 1990-årene var sysselsetningen om lag 7000.¹³ Antallet ansatte i bedriftene er blitt tilpasset et lavere produksjonsnivå, men nedgangen skyldes også at verftene organiserer seg på en ny måte med økt fokus på kjernekompetanse og "outsourcing". Situasjonen for verftene har bedret seg betydelig i løpet av 2004. I 2004 har ordreinngangen vært anslagsvis 11,9 mrd. kroner, hvilket er nær full ordrekapasitet.¹⁴ Ordreinngangen i 2001, 2002 og 2003 lå på henholdsvis 3,5 mrd. kroner, 3,6 mrd. kroner og 2,5 mrd. kroner. Fallet etter 2000 skyldtes blant annet bortfallet av den ordinære kontraktsrelaterte verftsstøtten, samt svikt i markedene for offshore- og fiskefartøyer, som er de viktigste markedene for norske verft. Etterspørselen etter tradisjonelle fraktefartøyer var i den samme perioden rekordhøy, men uten at norske verft i særlig grad har greid å vinne kontrakter innenfor dette segmentet.

Den høye internasjonale konkurransen i skipsbyggingsindustrien har ført til både nedlegging av lite lønnsomme verft og konsolidering av mange gjenlevende. Prognoser viser at etterspørselsveksten de siste årene, som kom sent til Norge, er forbigående, og at de strukturelle problemene med overkapasitet vil vedvare på sikt. Dette skyldes

¹² Roroskip, seismiske fartøyer, supplybåter o.a.

¹³ Nærings- og handelsdepartementets ordre- og sysselsetningsstatistikk

¹⁴ TBL pr. 1. nov. 2004

hovedsakelig videre ekspansjon av produksjon i Kina.

Verftsindustrien inngår som del av en maritim næringsklynge lokalisert langs kysten av Norge. Industrien i denne internasjonalt konkurransedyktig klyngen produserer spesialskip med høyt kompetanseinnhold. Flere av virksomhetene i klyngen er hjørnesteinsbedrifter med stor betydning for lokalsamfunn i distriktene.

9.4.2 Skipsutstysindustrien

Skipsutstysindustrien i Norge er større enn verftsindustrien. Utstysindustrien i Norge omfatter utvikling, produksjon, salg og service av et bredt spekter produkter og den har en global markedsandel på ca. 7 pst.¹⁵ Norske leverandører er blant de teknologisk ledende aktørene på områder innen blant annet sikkerhet og miljø. I 2003 omsatte norsk skipsutstyrindustri for totalt ca. 29 mrd. kroner og sysselsatte ca. 17 500.¹⁶ Det såkalte ettermarkedet, som utgjøres av oppdrag i løpet av skipenes driftsperiode, teller mest for utstys- og tjenesteleverandører. Så mye som $\frac{2}{3}$ av totale levetidskostnader for utstyret kan falle innenfor driftsperioden, som vanligvis er 25-30 år.

Den norske utstysindustrien eksporterer ca. 67 pst. av sin produksjon. Europa var lenge det viktigste enkeltmarkedet. En del bedrifter har nå etablert egen produksjon og salgsrepresentasjon i Asia, og stadig flere bedrifter synes å vurdere dette. I og med at stadig mer av verdens tonnasje bygges i Asia, er det viktig med tilstedeværelse i regionen.

9.4.3 Utfordringer for skipsbyggingsindustrien

Bruk av subsidier og andre konkurransevridende ordninger har vært utbredt i den internasjonale skipsbyggingsindustrien helt siden andre verdenskrig. Det har bidratt til å gjøre konkurransesituasjonen meget vanskelig for hele bransjen. Konkurransen fra land i Asia har også økt sterkt, hovedsakelig fra Japan, Korea og Kina. Arbeidskraften til verftene i disse landene er til dels langt billigere. En stor del av verdens skipsproduksjon er overtatt av verft i disse landene, som har bygget opp en levedyktig verftsindustri med store og moderne verft. Dette har ført til en kraftig utvidelse av kapasiteten på verdensbasis. I Norge har et sammensatt

maritimt miljø av rederier, meglere, maritime konsulenter, utstysleverandører og verft vært viktig for innovasjon- og omstillingsevnen. I løpet av de senere år er flere norske utstysleverandørfirmaer kjøpt opp av utenlandske interesser, dessuten har viktige finansinstitusjoner for norsk maritim næring fått utenlandsk eierskap. Norske rederier og flere norske verft har imidlertid også kjøpt opp utenlandske selskaper innenfor sin bransje. Innenfor reparasjonsvirksomhet betjener verftene en relativt stor lokal flåte og har et fortrinn på grunn av markedsnærhet. En felles hovedutfordring for skipsbyggingsindustrien er det norske lønnskostnadsnivået, som er vesentlig høyere enn i andre skipsbyggingsnasjoner. Innføring av en ny bygge-lånsgarantiordning, som er vedtatt i år, vil bidra til å lette problemene knyttet til finansiering av kostbare, spesialiserte skip under byggeperioden. Videre har større svingninger i dollarkursen stor betydning for lønnsomheten, fordi mye av handelen innenfor næringen foregår i dollar.

9.4.4 Utvalgets vurderinger

Verftsindustrien og skipsutstysindustrien er en viktig del av den maritime klyngen i Norge.

Norge har gjennom en lang tradisjon etablert en allsidig maritim industri med høy kompetanse. Konkurransen fra lavkostland har gjort og gjør omstilling nødvendig. Samspillet mellom de ulike delene av industrien betyr mye for evnen til å lykkes med dette.

Fremtiden til skipsbyggingsindustrien er avhengig av evnen til å videreutvikle og nyttiggjøre seg høy kompetanse, samt evnen til å satse riktig.

Skipsbyggingsindustrien må satse innenfor segmenter i markedet som krever spesiell kompetanse. Økt forskningsinnsats kan bidra til å opprettholde konkurransevnen over tid.

Myndighetene spiller en rolle for å legge til rette for en bedre konkurransesituasjon.

Rammebetingelsene for skipsbyggingsindustrien må være mest mulig forutsigbare og tilpasses utfordringene. Byggelånsgarantiordningen som ble vedtatt av Stortinget høsten 2004 må opprettholdes og innretningen på denne bør vurderes. Generelt bør tiltak for norsk skipsbyggingsindustri ses i sammenheng med hvordan EU innretter sine virkemidler for samme industri.

Utvalgets medlem Asmyhr viser til beskrivelsen av den norske verftsindustrien under avsnitt 9.4.

¹⁵ TBL

¹⁶ Disse tallene inkluderer de norske bedriftenes datterselskaper i utlandet. Hvor stor andel som skyldes virksomhet i Norge er usikkert.

Det er lang tradisjon for at næringspolitikken forholder seg til bransjer, mens klyngebegrepet er en nyere metode for å forstå hvordan nærstående næringsmiljøer utvikler seg, på tvers av tradisjonell forståelse av næringer og yrker. Bortsett fra oljesektoren regnes den maritime klyngen som Norges største næringsklynge med en andel av verdiskapingen mellom 6 og 9 pst. avhengig av den konkrete avgrensingen av klyngen. Dette perspektivet illustrerer omstillingen i økonomien i form av tjenesteproduksjonens økte betydning. Den maritime klyngen sysselsetter om lag 80 000 nordmenn i tillegg til 50 000 utenlandske sjøfolk. Av de 80 000 norske sysselsatte er om lag 50 000 knyttet til ulik maritim industri. Selve skipsfarten står for om lag halvparten av verdiskapingen i den maritime klyngen. Utviklingen av de tradisjonelle industribransjene i den maritime klyngen er nært knyttet til skipsfartens stilling. Rederinæringen er kjernen i klyngen og er som global vekstnæring en kilde til vekst for så vel de tradisjonelt tilknyttede industribransjene som kompetansebasert tjenesteyting.

9.5 Forsvarsindustrien

Norsk forsvarsindustri kjennetegnes ved at den produserer for nisjemarkeder og at den i liten grad produserer komplette våpensystemer. Unntaket er sjømålsmissiler (Kongsberg – Penguin). Norsk forsvarsindustri består av noen få større produsenter og mange små underleverandører. Mange bedrifter innehar høy teknologikompetanse på sine områder.¹⁷ Forsvarsindustrien lar seg vanskelig klart avgrense. Dette skyldes at teknologien som inngår i forsvarssystemer også blir benyttet i sivil industri. Forsvarsrelatert omsetting for bedrifter i Norge utgjør årlig ca. 7 mrd. kroner, og utgjør vel halvparten av totalomsetningen for disse bedriftene. Det er over 4000 ansatte i forsvarsrelatert produksjon. Industrien har hatt en positiv utvikling både i omsetting og antall ansatte det siste tiåret.¹⁸

Forsvaret er den viktigste enkeltkunden for norsk forsvarsindustri, men også en betydelig del av produksjonen blir eksportert. Forsvaret bruker årlig ca. 7,5 mrd. kroner til investeringer, hvorav noe under halvparten går til norsk industri.¹⁹ Den

pågående omstillingen av Forsvaret vil frigjøre enda større ressurser til investeringer i nytt og moderne materiell.

For eksporten spiller industrielle gjenkjøpsavtaler en nøkkelrolle. Kombinasjonen av høye utviklingskostnader og nisjeproduksjon, gjør at forsvarsindustrien er helt avhengig av tilgang til større markeder. De nordiske landene og NATO-landene er de største mottakerne av forsvarsmateriell fra Norge. I 2003 eksporterte Norge forsvarsmateriell for ca. 3 mrd. kroner.²⁰ Av dette mottok NATO-landene 76 pst. av eksporten av A-materiell (våpen og ammunisjon) og 66 prosent av eksporten av B-materiell (annet militært materiell).

Slutten på den kalde krigen og nedskjæringene på forsvarsbudsjettene i 90-årene, særlig i Europa, har bidratt til strukturelle endringer og en konsolidering av forsvarsindustrien. I USA har det skjedd en konsentrasjon i fem meget store aktører.²¹ Denne utviklingen har også skjedd i Europa, men har ikke kommet like langt. Det offentlig eierskapet, som tidligere var meget betydelig, er redusert i europeiske land, og er i dag sterkt til stede bare i Frankrike og Spania. Denne utviklingen har også berørt forsvarsindustrien i Norge, hvor vi har fått et mer internasjonalt eierskap (blant annet gjennom Thales og Ericsson). Trenden er mer standardisering av materiell og anskaffelser som i økende grad gjennomføres i samarbeid med andre land. Denne utviklingen vil trolig medføre ytterligere restrukturering av forsvarsindustrien i Europa.

I etterkrigstiden skapte forsvarsbasert forskning viktige teknologiske gjennombrudd som fikk stor betydning innenfor resten av økonomien, blant annen ved utviklingen av halvledere og atomkraft. Erfaringer fra kriger de senere årene har ført til forsterket fokus på betydningen av avansert teknologi. Ifølge Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) har det i ledende land skjedd et skifte med økt satsing på grunnforskning, anvendt forskning og eksperimentell forskning i motsetning til tradisjonell satsing på forskning og utvikling av definerte våpenplattformer.²² Denne utviklingen kan føre til at forsvarsindustriens betydning som teknologisk spydspiss igjen vil øke. Et annet trekk er at skillelinjene mellom både militær sikkerhet og intern sikkerhet, og mellom nasjonal sikkerhet og internasjonal sikkerhet, er blitt mindre klar. Ifølge SIPRI ser man at forsvarsindustrien følger denne utviklingen ved å gå inn i

¹⁷ Hovedsakelig missilteknologi, ammunisjon, simulatorteknologi, komposittløsninger, kommunikasjonsteknologi, maritim sektor og IT software.

¹⁸ Tall fra Norske forsvarsleveranser (NFL), som organiserer hoveddelen av norsk forsvarsindustri.

¹⁹ I 2004 ble det avsatt ca 7,4 mrd. kroner til materiellinvesteringer av et totalbudsjett på 29,2 mrd. kroner, jmf. saldert budsjett for 2004.

²⁰ Utenriksdepartementets eksportstatistikk

²¹ Boeing, Lockheed Martin, Raytheon, General Dynamics og Northrop Grumman.

²² SIPRI Yearbook 2004

nye spektra av sikkerhetsprodukter som ligger i en gråson mellom den militære og den kommersielle sektor.

9.5.1 Utfordringer

Forsvarsindustrien har særlige vilkår som resulterer i utbredt proteksjonisme. Markedene kan karakteriseres som politiserte. Større nasjonale markeder er i stor grad lukket for utenlandske aktører av hensyn til egne forsvarsindustrielle interesser. Direkte eller indirekte subsidiering er også vanlig. Grunnen er dels at opprettholdelse av egen forsvarsindustri anses som en forlengelse av det militære forsvaret, dels at forsvarsindustrien anses som teknologisk avansert og med positive eksterne effekter også for sivil industri. Videre er større anskaffelser ofte resultat av politiske forhandlingsprosesser. Etterspørselen etter forsvarsmateriell bestemmes av forsvarsbevilgninger. Det betyr blant annet at konjunktorene i forsvarsindustrien ikke følger utviklingen i industrien generelt. Forsvarsindustriens spesielle vilkår lar seg oppsummere som følger:

- Antallet kunder er meget lite, og i hvert land som regel bare en.
- Produktene, som ofte er kompliserte og sammensatte, gir verdi / effekt utelukkende i samvirke med annet materiell. Dette stiller krav til nasjonalt og internasjonalt samarbeid både til Forsvaret og til forsvarsindustrien.
- Industrien blir regnet som sentral for forsvarsevnen.
- Kontroll av eksport og overføring av sensitiv teknologi er utbredt.
- Industrielle gjenkjøpsavtaler blir praktisert av de fleste land.
- Politisk usikkerhet rundt fremtidige anskaffelser.
- Rene forsvarsmateriellanskaffelser er unntatt fra EUs generelle konkurransebestemmelser.
- Industrien anses av mange land å være en teknologisk spydspiss med "spin-off-effekter" til annen sivil industri.

Myndigheter i ulike land er ikke bare involvert i kjøp, men også salg av forsvarsmateriell. Dette skjer dels gjennom direkte kontakt mellom myndighetene og landenes forsvar, dels ved promotering av egen industri, eksempelvis gjennom deltakelse på internasjonale materiellutstillinger og demonstrasjoner av utstyr. Forsvarsindustrien har nytte av sitt eget lands forsvar som referansekunde. Det har signaleffekt overfor potensielle utenlandske kjøpere, ettersom få land vil overveie

å importere forsvarsmateriell fra et land der landets eget forsvar ikke har valgt å anskaffe det.

I de politiserte markedene har avtaler om industrielt gjenkjøp spilt en sentral rolle for eksport av norsk forsvarsmateriell. Norge, i likhet med nesten alle andre land, har et regelverk som skal sikre kontrakter til nasjonal industri ved kjøp av utenlandskprodusert forsvarsmateriell.²³ Gjenkjøpsavtaler kan også bidra til å åpne utenlandske markeder for leveranser utover det som er knyttet til konkrete anskaffelser fra det norske forsvaret.²⁴ Det er en målsetning at slike avtaler bidrar til etablering av langsiktig samarbeid mellom norsk og utenlandsk industri. Det er pekt ut spesielle satsingsområder med vekt på teknologiområder der industrien i Norge har høy kompetanse.

Land med stor produksjon av forsvarsmateriell argumenter for friere konkurranse og handel. EU arbeider med endringer i konkurranseregelverket som kan gi mer åpne markeder i Europa på sikt. Mer åpenhet i markedene er i utgangspunktet positivt, fordi det kan gi større muligheter for ekspansjon utover små nasjonale markeder. Små produsenter, med færre ressurser til å følge med i den teknologiske utviklingen og til å drive markedsføring, kan imidlertid komme under press fra større produsenter. For land med mindre industrier er derfor tett samarbeid med andre lands industrier nødvendig. Foreløpig er det likevel ikke grunnlag for å si at det har skjedd endringer som har gjort markedene mindre proteksjonistiske eller at gjenkjøpsavtaler har avtatt i betydning.

9.5.2 Utvalgets vurderinger

Utvalget legger til grunn at Forsvarets behov må være styrende for Forsvarets investeringer. Selv om Forsvaret skal være en god og krevende kunde, vil samarbeid med industrien være viktig. Spesielt er det viktig at Forsvaret er tydelig på hva som er deres behov, slik at industrien har mulighet til å tilpasse seg dette. Det er avgjørende at Forsvaret får kvalitetsmessig og tidsmessig riktig utstyr samtidig som kompetanse innenfor teknologiske satsningsområder utvikles.

Forsvarets anskaffelser vil i stadig økende grad bli gjennomført i samarbeid med andre land. Denne utviklingen medfører ytterligere restrukturering og spesialisering av forsvarsindustrien i Europa. For mindre land som Norge vil en realistisk, næringspolitisk ambisjon være å opprettholde spisskompetanse innenfor nisjeområder i

²³ Forsvarsdepartementet

²⁴ Forsvarsdepartementet

forsvarsindustrien i tett samarbeid med andre lands industrier. I framtiden må derfor potensialet som ligger i samarbeidet mellom våre viktigste allierte utnyttes fullt ut. Utvalget mener dette tilsier en mer langsiktig og overordnet tilnærming til internasjonalt industrisamarbeid og gjenkjøp. Økt bruk av forskningssamarbeid, flernasjonale ordninger samt bruk av leie/lease fremfor direkte nasjonale kjøp kan på lengre sikt gjøre tradisjonelt gjenkjøp mindre utslagsgivende for industrien enn i dag. Utvalget mener dette også vil innebære nye muligheter for forsvarsindustrien i Norge, forutsatt at den viser konkurranseevne og at den kontinuerlig videreutvikler sin kompetanse og evner å posisjonere seg, bl.a. gjennom å bygge strategiske allianser med internasjonale samarbeidspartnere.

Utvalget vil fremheve forsvarsindustriens særlige rolle i å være teknologisk spydspiss i Norge. Utvikling av ny teknologi kan gi "spin-off-effekter" av stor betydning også for annen sivil industri.

Utvalget legger vekt på at Norge har en strategisk interesse i å bidra til utvikling av nytt forsvarsmateriell innenfor så vel en europeisk som en bredere internasjonal ramme. Dette ikke minst av hensyn til Forsvarets operative behov, herunder evnen til å kunne operere effektivt sammen med allierte og for å kunne utvikle og vedlikeholde nødvendig kompetanse, men også ut i fra kravet til kostnadseffektivitet, for å kunne påvirke utviklingen i det internasjonale materiellsamarbeidet og av hensyn til egen forsvarsindustri. Utvalget understreker betydningen av at Norge deltar i det internasjonale materiellsamarbeidet, både innenfor en bilateral og en multilateral ramme.

Praktisering av gjenkjøp er av avgjørende betydning for industrien.

Utvalget mener at gjenkjøp eller andre former for industrielt samarbeid fortsatt må sterkt vektlegges ved inngåelse av større kontrakter for materiellanskaffelser. Så lenge andre land ikke praktiserer en mer åpen anskaffelsespolitikk, er gjenkjøpsavtaler helt nødvendig for norsk forsvarsindustri. Det viktigste målet for bruk av gjenkjøp bør være å fremme kompetanse- og markedsutviklingen for norsk forsvarsindustri. Gjenkjøp bør brukes på en

måte som i en totalvurdering gir god avkastning i form av økt norsk forsvarsevne.

Norsk forsvarsindustri må gis anledning til fortsatt deltakelse i flernasjonale utviklingsprosjekter.

Utvikling av nye forsvarssystemer, særlig i Europa, er i økende grad del av samarbeid mellom flere land. Utvalget mener det er viktig at norsk industri ikke blir satt på sidelinjen i slike flernasjonale utviklingsprosjekter. Slik deltagelse er med på å gi norske forskningsmiljøer tilgang til andre lands spiss-teknologi. Utvalget mener at dersom Norge skal opprettholde en konkurransedyktig forsvarsindustri, må det fortsatt legges til rette for at kompetansen i denne industrien videreutvikles.

Forsvarsindustrien er viktig for Forsvaret.

Utvalget viser til at deltagelse i utviklingsprosjekter gir muligheter for å tilpasse materiell for egne behov. Videre mener utvalget at en kompetent forsvarsindustri er av stor betydning for Forsvarets langsiktige evne til å opptre som en profesjonell kjøper. Opprettholdelse av en egen forsvarsindustri kan også sees som en forlengelse av det militære forsvaret med betydning for beredskap, vedlikehold og leveringssikkerhet. Utvalget erkjenner at det i enkelte saker kan være ulike interesser og prioriteringer i industrien og i Forsvaret, og understreker at Forsvarets behov må ligge til grunn for eventuell deltagelse fra Forsvaret i enhver utviklingsaktivitet og anskaffelser.

Bruk av nasjonale utviklingskontrakter.

Utvalget understreker betydningen av at myndighetene og industrien i fellesskap videreutvikler samarbeidsrelasjoner til gjensidig nytte innenfor identifiserte forsvarsteknologiske satsingsområder. Der Forsvaret har definerte materiellbehov utenfor det dagens tilgjengelige teknologi gir, anser utvalget det naturlig at man trekker veksler på den kompetanse som finnes i norsk forsvarsindustri og undersøker mulighetene for tidlig samarbeid. Norsk forsvarsindustri er avhengig av at Forsvaret fortsatt plasserer krevende utviklingskontrakter i denne industrien slik at ledende kompetanse kan videreutvikles.

Kapittel 10

Økonomiske og administrative konsekvenser

Utvalgets hovedoppgave har vært å drøfte sentrale utviklingstrekk for industrisektoren og viktige valg i den fremtidige næringspolitikken med særlig vekt på betydningen for industrien. Utvalget skulle spesielt se på problemstillinger knyttet til kompetansen i arbeidsstyrken, nyskaping og innovasjon, energi, infrastruktur og næringsstøtte, jf. mandatet som er gjengitt i kapittel 1. Innenfor den tidsrammen og de ressursene som utvalget har hatt til disposisjon, har det ikke vært mulig å utrede konkrete tiltak eller regelendringer, og heller ikke å frambringe kvantitative anslag for økonomiske og administrative konsekvenser. For øvrig er tiltakene som utvalget foreslår allerede for en stor del til vurdering eller utredning hos berørte myndigheter og selskaper. Det ville derfor heller ikke ha vært hensiktsmessig å anvende større utredningsressurser innenfor dette utvalget.

Utvalgets vurderinger i kapitlene 4 og 5 er av to typer. Den ene er tiltak som gjelder anvendelse av regelverk, utvikling av samarbeid mv., både i arbeidsmarkedene og forsknings- og innovasjonssystemet. Slike tiltak bør i stor grad kunne gjennomføres innenfor gjeldende budsjettammer. Tiltak for å fremme fleksibilitet i arbeidsmarkedet kan medvirke til et mer velfungerende arbeidsmarked, noe som vil bidra til økt verdiskaping og sysselsetting over tid.

Den andre typen tiltak fordrer økte bevilgninger over statsbudsjettet. Forslaget om å øke bevilgningene til næringsrettet forskning uten å redusere tilsvarende på grunnforskningsområdet, vil kreve økte offentlige utgifter. Forslaget om at kompetansereformens intensjon om en fortløpende faglig oppdatering og videreutvikling av norske arbeidstakere må følges opp med nødvendige ressurser, vil også belaste offentlige budsjetter. Økt satsing på næringsrettet FoU vil over tid betale seg tilbake gjennom nye og bedre produkter som gir grunnlag for et konkurransedyktig næringsliv.

I kapittel 6 foreslår et flertall i utvalget at staten må gi økonomisk støtte til infrastrukturprosjekter

som skal fremme innenlands gassbruk. Utvalget har ikke tatt stilling til omfanget av denne støtten, men legger til grunn at eventuelle beslutninger om utbygging vil være basert på at prosjektene forventes å være samfunnsøkonomisk lønnsomme.

Videre er et flertall i utvalget åpne for at det tildeles konsesjoner for gasskraftverk innenfor rammen av Norges internasjonale klimaforpliktelser. Hvilke økonomiske konsekvenser dette får, er avhengig av om og når slike konsesjoner realiseres, eventuelt om de utnyttes fullt ut. Tilgang på ny kraft i det norske markedet vil bidra til videreføring og utvikling av industriell virksomhet.

I tillegg er det usikkerhet knyttet til de miljømessige effektene. Dersom en ikke får gjort noe med CO₂-utslippene, vil dette kunne medføre et problem i forhold til de utslippsreduksjoner Norge er forpliktet til gjennom internasjonale avtaler. Statens bidrag til utprøving av teknologi i industriell skala for rensing av CO₂-utslipp forutsetter økte bevilgninger.

Forslaget om mer effektiv utnyttelse av kraft- og energiresursene har positive effekter ikke bare for industrien, men også for andre sektorer og miljøet.

For å utrede en eventuell etablering av en samlet energiforvaltning, vil det måtte gjennomføres en større utredning, som vil kreve nødvendige bevilgninger fra de berørte myndigheter.

I kapittel 7 foreslår utvalget omprioriteringer innenfor samferdselssektoren. Siden disse ikke er tallfestede, er det ikke mulig å si noe sikkert om de økonomiske og administrative konsekvensene.

En bedre innretning av næringsstøtten, som foreslått i kapittel 8, vil bidra til økt verdiskaping og sysselsetting. Det kan innebære redusert støtte-nivå for noen næringer og bedrifter som har fordel av gode ordninger i dag, noe som eventuelt vil ha negative økonomiske konsekvenser på kort sikt for bedrifter og lokalsamfunn som rammes.

Vedlegg 1**Utenrikshandel som andel av produksjon**

En mulig framgangsmåte for å forsøke å identifisere konkurranseutsatte næringer er å se på utenrikshandel, dvs. summen av eksport og import, som andel av produksjon i Norge for alle produktgrupper. Denne andelen kan betegnes som *handelsintensitet*. Statistisk sentralbyrå har beregnet handelsintensiteter for 1970 og 2002, som er vist

for alle produktgrupper i tabell 1.1. Tabellen viser også rangering av produktgruppene fra høy til lav handelsintensitet, og produktenes andel av total norsk produksjon i de to årene. Ikke alle former for utenrikshandel framkommer ved denne målingen. Spesielt gjelder det feriereiser i utlandet og grensehandel.

Tabell 1.1 Utenrikshandel med ulike produktgrupper, 1970 og 2002

	1970			2002		
	Andel av produksjon ¹	Rang etter intensitet	Handelsintensitet ²	Andel av produksjon ¹	Rang etter intensitet	Handelsintensitet ²
Transportmidler	0,006	1	2,183	0,004	1	4,743
Tekstil og lær	0,016	5	1,149	0,002	2	4,061
Maskiner og utstyr	0,036	4	1,217	0,025	3	1,825
Metaller	0,036	2	1,538	0,015	4	1,580
Kjemiske og mineralske produkter	0,046	7	0,957	0,035	5	1,282
Møbler og andre industrivarer	0,011	12	0,401	0,005	6	1,193
Bergverk	0,007	6	0,987	0,003	7	0,940
Olje og gass	0,000	:	:	0,116	8	0,923
Sjøfart	0,090	8	0,904	0,038	9	0,771
Fisk og fiskeprodukter	0,024	10	0,513	0,018	10	0,740
Skip og båter	0,024	3	1,302	0,009	11	0,727
Skogprodukter	0,051	11	0,454	0,015	12	0,721
Metallvarer	0,015	9	0,546	0,008	13	0,688
Drikkevarer og tobakk	0,005	15	0,220	0,003	14	0,376
Rørtransport	0,000	:	:	0,009	15	0,333
Oljeplattformer og moduler	0,000	:	:	0,009	16	0,262
Forretningsmessig tjenesteyting	0,019	13	0,250	0,078	17	0,241
Jordbruksprodukter	0,087	14	0,230	0,041	18	0,189
Forlag og grafisk produksjon	0,016	18	0,072	0,014	19	0,121
Bank og forsikring	0,020	21	0,036	0,029	20	0,117
Land- og lufttransport	0,042	17	0,100	0,052	21	0,101
Elektrisitet mv.	0,018	22	0,022	0,017	22	0,093
Post og telekommunikasjon	0,013	19	0,058	0,029	23	0,064
Kulturelle tjenester	0,011	23	0,019	0,016	24	0,056
Utleievirksomhet	0,004	16	0,119	0,010	25	0,040
Varehandel	0,122	20	0,040	0,088	26	0,023
Personlig tjenesteyting	0,008	26	0,000	0,011	27	0,018
Hotell og restaurant	0,014	26	0,000	0,017	28	0,010
Bygg og anlegg	0,083	26	0,000	0,064	29	0,006

Tabell 1.1 Utenrikshandel med ulike produktgrupper, 1970 og 2002

	1970			2002		
	Andel av produksjon ¹	Rang etter intensitet	Handels-intensitet ²	Andel av produksjon ¹	Rang etter intensitet	Handels-intensitet ²
Eiendomsomsetning	0,060	25	0,001	0,068	30	0,003
Off. undervisning, helse og sosial	0,114	24	0,003	0,146	31	0,001
Kloakk og renovasjon	0,002	26	0,000	0,006	32	0,000

¹ Ekskl. diverse oppsamlingsprodukter.

² Utenrikshandel (summen av importverdi og eksportverdi) som andel av norsk produksjon av produktgruppen.

Kilde: Statistisk sentralbyrå