

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep

0030 Oslo

Vår/Our ref: SF

Deres/Your ref: 03/1391 Ø AF

Oslo, 12. juli 2003

Høring – Ekspertutvalget for konkurranseutsatt sektor (Holden II-utvalget)

Vi viser til Departementets høringsinvitasjon datert 11. april, 2003, og nedenfor følger våre synspunkt og merknader til utvalgets arbeid, analyser og konklusjoner. Vi viser til høringsuttalelsen fra NHO på de områder i Holden II-utvalgets rapport som vi ikke har gått nærmere inn på, og slutter oss til NHOs synspunkt.

Alle bedriftene i prosessindustrien er konkurranseutsatt, og en stor del av omsetningen går til eksport. Ni av ti bedrifter har hele eller deler av aktiviteten rettet mot eksportmarkedet og er derfor ute-konkurrerende bedrifter. En analyse av konkurranseevne, lønnsdannelse og kronkurs er derfor svært viktig for våre bedrifter.

Prosessindustriens bedrifter har en sysselsetting på 55 000 personer hvorav bedrifter med til sammen 50 000 ansatte er organisert i Prosessindustriens Landsforening (PIL). Samlet omsetning for bedriftene i prosessindustrien er i størrelsesorden 150 milliarder kroner, herav 100 milliarder kroner går til eksport. Fra 2001 til 2002 falt eksporten i prosessindustrien med 15 mrd. kr på grunn av sterk krone og sviktende internasjonal konjunktur. For 2003 forventes en økning i eksporten.

1 Vurderinger knyttet til konkurranseutsatt sektor

NOU 2003:13 fokuserer i stor grad mot samfunnsøkonomi og valutamarked. Dette er en naturlig vinkling for utvalget, men utredningen mangler derfor mye informasjon av bransjemeslig og bedriftsøkonomisk karakter som er en viktig del av beslutningsgrunnlaget for bedriftene.

I det videre arbeidet for å styrke konkurranseutsatt sektor, er det viktig å være klar over de begrensningene som ligger implisitt i utvalgets fokus. Informasjonen bedriftene bygger beslutningene på er imidlertid tilgjengelige enten som åpen informasjon eller den kan kjøpes fra ulike konsulent- og utredningsselskap.

På noen områder må Holden II-utvalget suppleres med ytterligere informasjon for å kunne utforme en politikk som styrker ute-konkurrerende bedrifter. Klarest kommer dette frem i utvalgets anbefalinger knyttet til tiltak som er viktige for bedriftene. På dette området leverer utvalget omtrent blank rapport, mens det tross alt finnes en rekke beslutninger fra myndighetenes side som vil kunne styrke konkurranseutsatt sektor. De mest virkningsfulle beslutningene er innenfor skatte- og avgiftssystemet.

Vi er enig med utvalget i at det er opprettholdelse av størrelsen på bransjene gjennom investeringer som er den avgjørende testen om konkurransedyktighet på lang sikt. Utvalgets formulering på side 15: "... den endelige "testen" på om en nærings konkurranseevne er god nok vil være om investeringene er tilstrekkelig store til å opprettholde næringen på lengre

Prosessindustriens
Landsforening
Federation of
Norwegian
Process Industries

Essendrops g1 3
Postboks 5487
Majorstuen
N-0305 Oslo
Norway

Tel
(+47) 23 08 78 00
Fax
(+47) 23 08 78 99
E-mail pil@pil.no
www.pil.no

Organisasjonsnr.
970 896 317



sikt.", må bygges inn i de bransjevise vurderinger som gjøres av myndighetene. Det betyr at vi ved å se på dagens investeringsmønster kan si ganske mye om industribransjenes utvikling de nærmeste årene. En tilrettelegging for nye investeringer burde vært satt høyere på den industripolitiske dagsorden enn andre tiltak.

Konkurransetsatt sektor består av den mest eksponerte delen av markedsvirksomheten i fastlands-Norge pluss all olje- gassvirksomhet. Innenfor konkurransetsatt sektor vil det være eksportindustrien som står for de viktigste bidragene knyttet til valutainntjening, investeringer og arbeidsplasser. Fokus på analysen av konkurransetsatt sektors rammebetingelser bør derfor være på eksportindustrien.

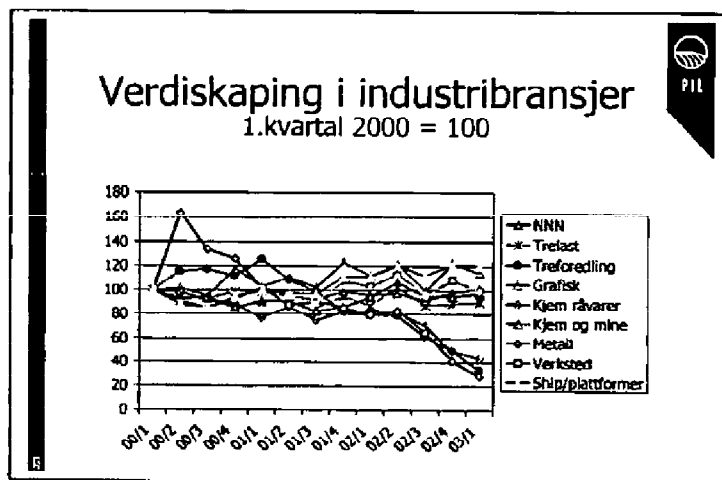
Flere av de viktigste parametere (lønnskostnader, valutakurs, skatt) med betydning for lønnsomheten i industrien er betydelig endret de siste årene, særlig sammenlignet med konkurrentene. Endringene er i seg selv en utfordring, fordi dette påvirker grunnlaget for bedriftens lønnsomhet. Når så de fleste endringer har gått i negativ retning, skapes en vanskelig situasjon for eksportindustrien. Resultatet sier seg selv; lønnsomhetsproblem, nedleggelse, nedbemanning og utflagging.

Bakgrunnen for situasjonen er imidlertid sammensatt. Den er ikke skapt av bare høyere lønnsoppgjør enn konkurrentene eller høye renter og sterk krone, som det virker som Holden II-utvalget har lagt vekt på. Flere uheldige omstendigheter har inntruffet samtidig. PIL legger vekt på følgende faktorer som bakgrunn for industriens svake utvikling:

- Internasjonal lavkonjunktur
- Høy rente, sterk krone og dermed reduserte eksportinntekter
- Vesentlig dyrere lønnsoppgjør enn hos konkurrentene de fem siste år
- Betydelige skatteøkninger i 2000 og 2001 som reduserte lønnsomhet og soliditet, og som skaper usikkerhet om fremtidige rammebetingelser

Ved siden av de fire ovennevnte faktorene har også kraftsituasjonen påvirket tre av bransjene i prosessindustrien (metaller, kjemiske råvarer og treforedling) i betydelig grad i 4.kvartal 2002 og hittil i 2003. Bedriftene har sikret kraftforsyningen ved langsiktige avtaler. Ved høy kraftpris vil imidlertid bedriftene vurdere å stanse produksjonen og selge kraften i markedet. I en slik situasjon er vurderingen at bedriftene får større inntjening på kraftsalg enn på vareproduksjon. I tillegg til at en omdisponering vil føre til en bedre situasjon i et anstrengt kraftmarked, noe som myndighetene har tatt til orde for. De utfordringene konkurransetsatt industri står overfor er derfor mer omfattende enn det man kan få inntrykk av ved gjennomlesing av Holdenutvalget.

Prosessindustrien er mer rammet av nedgangen i de internasjonale markedene fra 1.kvartal 2001 enn øvrig industri. Nasjonalregnskapet fra Statistisk sentralbyrå viser en dramatisk reduksjon i verdiskapingen i de ute-konkurrerende bransjene fra 1.kvartal 2000 til årets første kvar-



tal. De tre bransjene med betydelig tilbakegang i verdiskaping i løpet av perioden er i pro-
sessindustrien, og viser etter vår mening meget klart at det er de ute-konkurrerende bransje-
ne som er mest utsatt både ved endringer i valutakurs og ved en generell tilbakegang i ver-
densøkonomien.

Ved en vurdering av hele konkurranseutsatt sektor kan utvalget dermed gå glipp av viktige
nyanser på bransjenivå i industrien som kan ha store konsekvenser for norsk økonomi. Me-
tallindustrien har for eksempel det største fallet i verdiskaping fra 1.kvartal 2000 til 1.kvartal
2003, samtidig er dette den bransjen som satser mest på investeringer utenom om olje/gass.

2 Global konkurranse krever modernisering av næringspolitikken

Vi er enig med utvalget i at flere bedrifter blir konkurranseutsatt og at konkurransen er bety-
delig skjerpet de senere år. Men dette betyr ikke at alle næringer er like viktig i en analyse
av konkurranseutsatt sektor. Bedrifter som får vareprisene bestemt i verdensmarkedet er
mer følsom for så vel særnorsk kostnadsvekst og skatter, endringer i internasjonal konjunktur-
utvikling som svingninger i valutakurser.

Internasjonale bedrifter tilstreber i økende grad å utvikle produksjonssteder med lavest mu-
lig kostnad per produsert enhet. I mange bransjer krever dette store produksjonsanlegg og
dermed betydelige investeringer. Som Utvalget tar for seg på side 16 betyr dette stor risiko i
en situasjon med ustabile valutakurser.

I takt med den økte internasjonale konkurransen øker presset på kostnadene ved hvert enkelt
produksjonssted. Alle produksjonssteder må være mest mulig konkurransedyktig og sam-
menligningsarenaen er global. Konsernene arbeider med å skaffe seg produksjonsressurser
som har best mulig kostnadsbase. Kun ved å ha lave kostnader per produsert enhet vil nors-
ke bedrifter og arbeidsplasser være trygge i den internasjonale konkurransen.

Innen de fleste industrier går utviklingen i en kapitalintensiv retning, det utvikles produk-
sjonssteder med stor kapasitet. Dette ser vi også i Norge når det bygges opp eller investeres
i ny kapasitet. For norske industrivirksomheter betyr dette økt press på kostnader og økt fo-
kus på å legge til rette for nye investeringer. Hvis rammebetingelsene og de lokale forhold
ligger til rette kan nemlig norske bedrifter utvikles i denne kapitalintensive retning og skaffe
seg en god kostnadsposisjon i globale markeder.

I de globale markeder pågår en omfattende *konsolidering* og *restrukturering* innen flere
bransjer. Eksempelvis har verdens ti største produsenter av papir i dag nesten 30% av global
produksjon mot knapt 20% for ti år siden.

Bedriftene er i økende grad globale selskap med produksjonssteder over hele verden. Et sel-
skap som Norske Skog har i dag nærmere ¼ av sin produksjonskapasitet utenfor Norge. Om
lag 7% av driftsinntektene kommer fra det norske markedet. Dette innebærer at selskapet – i
likhet med flere andre selskaper – er etablert på en global arena på en helt annen måte enn
for få år siden. Virkningen av dette er godt illustrert på side 52 i Holden-utvalgets innstil-
ling. Dette senker terskelen for allokering av ressurser til andre land enn Norge.

3 Vurdering av utvalgets hovedkonklusjoner

Vi er enig med utvalget i at økt bruk av oljepenger vil føre til en svekkelse av konkurranse-
utsatt industri hvis ikke det settes inn korrigerende tiltak. Situasjonen i konkurranseutsatt

industri ved økt bruk av oljepenger kan oppfattes i motsetning til de skjermede sektorer som i hvert fall på kort sikt kan komme i en fordelaktig stilling ved økt bruk av oljepenger.

På lang sikt vil også skjermede sektorer tape på en økt bruk av oljepenger fordi konkurranseutsatt sektor vil etterspørre mindre og aktiviteten i fastlands-Norge vil bli lavere. Det er mulig å sette inn tiltak som hindrer svekkelsen av konkurranseevnen til industrien. Som vi påpeker nedenfor vil en forbedring av skatteregler gjennom økte avskrivningssatser bidra til å styrke konkurransedyktigheten særlig i industrien og dermed motvirke den negative effekten av økt bruk av oljepenger.

Utvalget er negativ til tiltak overfor bransjer og enkeltbedrifter. Vi mener at denne holdningen i næringspolitikken blir for lettvint. Myndighetene må ha en pragmatisk holdning til enkeltbedrifter og enkeltbransjer i en vanskelig situasjon. Utvalgets anbefaling om at det ikke skal kunne utføres bransjemessige tiltak i spesielle situasjoner blir vanskelig å etterleve. Intensjonene bak forslaget til Utvalget er vi imidlertid enig i, men sett i lys av for eksempel arbeidsgiveravgiften og de tiltakene som der settes i verk rettet mot primærnæringene som er utenfor EØS-avtalen, bør myndighetene unngå at næringspolitikken blir en ren prinsipiell diskusjon.

Vi ser også for oss situasjoner der myndighetene overfor enkelte bransjer står overfor valget mellom å harmonisere rammebetingelsene mot konkurrentene eller mot øvrige bransjer i Norge. I slike sammenhenger mener vi at hensynet til mer like konkurransebetingelser internasjonalt bør veie tyngre enn like betingelser mellom bransjer i Norge.

Det bør etableres et begrep som internasjonal "konkurransenøytralitet" som bør være overordnet målet i næringspolitikken om "næringsnøytralitet". Dermed vil rammebetingelsene ikke utformes slik at enkelte utekonkurrerende bransjer får vesentlig dårligere betingelser enn konkurrentene.

PIL er enig med utvalget i at det er fornuftig at Oljefondet plasseres i utlandet, men vi mener at det er nødvendig at det gjøres en nærmere vurdering av dette spørsmålet i forbindelse med vurdering av fremtidig pensjonssystem og fondering av Folketrygden.

Stabile og konkurransedyktige rammevilkår er alfa og omega for konkurranseutsatt industri. Jo lengre myndigheter klarer å holde rammebetingelsene stabile, jo lavere blir risikopåslaget i avkastningskrav knyttet til vurderinger av norske investeringer.

4 Tiltak som kan styrke konkurranseutsatt sektor

Utvalget tar for seg behovet for tiltak og virkemidler for konkurranseutsatt sektor i kapittel 8.4 og 8.5. Generelt savner vi en omtale av de virkemidler som omfattes av skatte- og avgiftspolitikken. Vi mener det burde være grunnlag for en mer omfattende vurdering av de tiltak som har vært satt inn i tilsvarende situasjoner for norsk økonomi. Både etter den internasjonale lavkonjunkturen på starten av 80-tallet og i 1991-92, ble det satt i verk tiltak for å styrke konkurranseutsatt sektor.

Tiltakene på slutten av 70-tallet og starten av 80-tallet gikk i stor grad ut på en gradvis fjerning av investeringsavgiften for vareproduserende næringer, innføring av muligheten til å sette av til konsolideringsfond og noen andre justeringer i skatter og avgifter. Fra 1982 ble det også åpnet en mulighet til aksjeinvesteringer med skattefradrag (AMS) for privatperso-

ner blant annet for å styrke tilgangen på kapital gjennom børsen. Altså relativt generelle tiltak.

Tilsvarende ble det gjort flere endringer i rammebetingelsene med den hensikt å skape ny vekst på 90-tallet. Tiltakene inneholdt både Skattereformen av 1992 som var det største strukturelle virkemiddelet og senkning av satsen for arbeidsgiveravgift, som var den største økonomiske uttellingen. Videre fjerning av forbruksavgiften på elektrisitet for vareproduksjon (gradvis frem til 1.1.94), og noen andre justeringer i skatte- og avgiftsopplegget. Altså relativt generelle tiltak.

Både på 80-tallet og på 90-tallet var tiltakene rettet mot næringslivet av generell art, og i ettertid må vi kunne fastslå at de var vellykkede. På samme måte har de vedtatte skattelettelsene de siste to årene vært mer verdifulle for konkurranseutsatt sektor enn ulike tiltak administrert gjennom virkemiddelapparatet.

Nedenfor tar vi for oss noen tiltak som kan iverksettes og som vil ha stor betydning for bedriftens konkurransevne.

Skattesatsene kombinert med regler for utgiftsføring og avskrivning av driftsmidler betyr mye både for bedriftens lønnsomhet og planlegging av nye investeringer. På grunn av statsstøtteregelveverket i EU/EØS er det vanskelig å lage bransjemessige ordninger som er gunstigere enn det som hele næringslivet oppnår. En endring av skattereglene som bare gjelder konkurranseutsatt sektor eller for eksempel eksportindustrien er vanskelig å gjennomføre innen statsstøtteregelveverket. Tiltakene som settes inn gjennom skattesystemet må derfor være av generell art.

En senkning av skattesatsen vil styrke lønnsomheten i næringslivet, men et slikt tiltak vil ikke være primært rettet mot konkurranseutsatt sektor. Forbedringer i avskrivningsreglene vil hovedsakelig ha en effekt for hele næringslivet, med unntak av avskrivningsgruppe d maskiner mv. som i stor grad er rettet mot konkurranseutsatt industri.

Senkning av arbeidsgiveravgiften som ble gjort i 1992, vil være et godt bidrag til økt sysselsetting. Imidlertid vil ikke dette tiltaket være spesielt rettet mot konkurranseutsatt sektor og med en utvikling i mer kapitalintensiv retning vil et slikt tiltak gavne skjermte sektor i økende grad. Tilsvarende vil gjelde lettelser i personbeskatningen.

Myndighetene gjør stadig endringer i regnskaps- og skatteregler, oftest i konkurranseutsatt sektors disfavor. Dette svekker norske bedrifter og konsern. Ved den politiske behandlingen av Skauge-utvalget får myndighetene en god anledning til å rydde opp i ulike regler innenfor dette området. Det er viktig å bruke denne anledningen til å gjøre opprydning, forenklinger og forbedringer i skattereglene som er til fordel for konkurranseutsatt sektor og særlig for norske konsern.

Avgiftene er innenfor samme regime for statsstøtte som skatt. Men av hensyn til ulike avgiftsregimer i EU-landene er det åpnet for noe mer differensiering i avgiftene for eksempel i regelverket for miljøstøtte. Dette gir mulighet til å sette inn tiltak rettet mot bransjer innen konkurranseutsatt sektor.

For bedriftene i prosessindustrien er det viktigere at det er mulig å få til en avgiftsharmonisering mot konkurrenter i Europa enn at alle bransjer i Norge blir stillet overfor de samme

avgiftene. Særnorske avgifter vil svekke norske bedrifter uten å ha innvirkning på samlet produksjon i Europa.

Avgiftssystemet er i dag utformet på en måte som gir rimelig like vilkår for konkurranseutsatt industri sammenlignet med konkurrentene. ESA har iverksatt formell undersøkelsesprosedyre knyttet til noen miljøavgifter. Regjeringen har foreslått endringer som hvis de blir gjennomført, bør føre til at ESA kan avslutte prosessen uten nye kostnader for industrien.

Norge har et lite utviklet marked for egenkapital. Dette gjør at det er vanskelig å skaffe kapital for bedriftene til internasjonal ekspansjon, og bedriftene får en lavere prising enn konkurrentene. I tillegg er en høy andel av eierskapet forvaltet av politiske organ, som kan medføre ustabilitet og usikkerhet både på grunn av skiftende politiske flertall, uforutsigbare og byråkratiske beslutningsprosesser og eventuelle ønsker om å gripe inn i bedriftsøkonomiske beslutninger. Dette gjør at verdien av bedriftene i konkurranseutsatt sektor får en lavere verdi på grunn av en rabatt knyttet til størrelsen på markedene, tilgangen på kapital og mulighet for politisk innblanding i beslutningsprosessene. For bedriftene er det svært viktig med god tilgang på risikokapital og likeledes at det er tillit til ulike eiere.

5 Industripakke 2003 – tiltak for styrking av konkurranseutsatt sektor

PIL har utarbeidet et forslag til 10-punkts pakke for å styrke industrien:

1. Veksten i offentlig sektor må være lavere enn veksten i BNP for fastlands-Norge og bruken av oljepenger må begrenses av "handlingsreglen"
2. Saldosats for avskrivning av maskiner økes til 25%
3. Ti års krafttak for gass
4. Eksport og eksportbedrifter må på den politiske dagsorden
5. Innsats for forbedring av skatte- og regnskapsregler
6. Miljø- og klimapolitikk som styrker norsk industri
7. Tilrettelegging for økt krafttilgang i det nordiske kraftmarked
8. Bedre tilgang til risikokapital for norske bedrifter
9. Realfagsatsning i hele utdannelses- og forskningssystemet
10. Norge og EU/EØS

PIL vil komme tilbake med en nærmere presentasjon av "industripakke 2003" etter ferien.

6 Oppsummering

Et hovedproblem for konkurranseutsatt industri er at rammebetingelsene ikke er langsiktige og forutsigbare nok. Viktige elementer forandres raskt og overraskende uten forutgående formell saksbehandling. De verste eksemplene på dette er budsjettforlik i senere nattetimer; en praksis som dessverre nærmest er blitt vanlig. I tillegg pålegger Stortingsflertallet Regjeringen utgifter som ikke har vært forutsett eller som er satt inn i planleggingen av den økonomiske politikken. De ferskeste eksemplene her er barnehageforliket og pensjonsoppgjøret 2003.

Det er eksportindustriens evne til å konkurrere på den globale arena som på lengre sikt bestemmer utviklingen av den norske velferden. Følgelig bør myndighetene satse maksimalt på å utvikle best mulig rammebetingelser for eksportindustrien for å sikre den fremtidige velferden. På (meget) kort sikt vil vi kunne øke den norske velferden ved å flytte ressurser

fra konkurranseutsatt sektor til offentlig sektor. På lengre sikt vil imidlertid konsekvensene bli katastrofale når inntektskilden (petroleumsinntektene) til offentlig sektor tørker inn.

Et sentralt begrep i den økonomiske politikken er næringsnøytralitet. Med dette menes at alle næringer skal behandles likt hva angår skatter, avgifter og andre offentlige reguleringer. I henhold til elementær økonomisk velferdsteori gir næringsnøytralitet optimal ressursallokering, mens avvik gir redusert velferd.

For skjermet sektor er anvendelsen av næringsnøytralitet fornuftig økonomisk politikk, mens begrepet ikke kan anvendes konsekvent for eksportindustrien uten at konkurranseevne svekkes. I en fornuftig økonomisk politikk må det være rom til både å gjennomføre ønskelige økonomiske reformer samtidig med at eksportindustriens konkurranseevne opprettholdes. I denne sammenheng er det like ufornuftig å gi skjermet sektor samme vilkår som eksportindustrien (eksempel elavgiften) som å påføre eksportindustrien kostnader som konkurrentene ikke har. I den økonomiske politikken bør det derfor utformes ulike sett virkemidler for skjermet sektor og eksportindustrien.

PIL har også tidligere argumentert for at politikkområdene som vedrører ute-konkurrerende industri må henge sammen. Hvis politikerne er opptatt av å ivareta og forbedre vilkårene for fortsatt industri i Norge, må det være sammenhenger i finans- og pengepolitikken, i energi- og miljøpolitikken og for eksempel i forsknings- og utdanningspolitikken. Vi kan ikke ha særnorske rammevilkår på slike vesentlige politikkområder, hvis vi har noen som helst ambisjoner om å henge med i konkurransen internasjonalt.

Det er mot utlandet vi må sammenligne oss. Næringsnøytrale rammevilkår mellom sektorer i Norge kan ha gode begrunnelser, men for konkurranseutsatt industri må målet være at vilkårene i Norge er konkurransenøytrale i forhold til utlandet, særlig i forhold til EU.

Store deler av norsk konkurranseutsatt industri står derfor overfor en todelt utfordring:


a) Forbedre og opprettholde konkurransekraften også i virksomhet lokalisert i Norge.

b) Delta på egne premisser i konsolidering og restrukturering innen bransjen.

Mislykkes man med a) vil over tid industriens rolle som verdiskaper i Norge svinne hen, samtidig som evnen til å delta i b) svekkes.

Med denne høringsuttalelse ønsker PIL å signalisere at det er fullt mulig å gjøre betydelige forbedringer i rammebetingelsene for konkurranseutsatt sektor og særlig eksportindustrien. Vi håper dette kan være et grunnlag for videre dialog mellom bedrifter, industriorganisasjoner og myndigheter i arbeidet med å videreutvikle eksportindustrien.

Med vennlig hilsen
Prosessindustriens Landsforening


Per Terje Vold
Administrerende direktør

