

Svein Ole Borgen, Tori Grytli
og Dag Stokland

VELFERD OG PRODUKSJON

**Konkurransesevnen og samspillet
mellom offentlig og privat sektor**

© Fagbevegelsens senter for forskning,
utredning og dokumentasjon 1993

ISBN 82-7422-100-1

Omslag: Tor Berglie

Trykk:  **Falch** Hurtigtrykk, Oslo

2. opplag 1993

Think global, act local

John Lennon

Andre rapporter fra FAFO knyttet til prosjektet Norge som industrinasjon

Jon Erik Dølvik, Dag Odnnes, Elisabeth M. Stene og Dag Stokland (1991): *Norsk økonomi og europeisk integrasjon*

Torunn Kvinge, Ove Langeland og Dag Stokland (1992): *Kampen om kapitalen*

Anne Britt Djuve og Arild Steen (1992): *Norsk fisk – dansk produkt?*

Arne Pape (1993): *Kampen om kompetansen*

Innhold

Forord	11
Kapittel 1 Innledning	14
1.1 Ståsted	14
Rapportens utgangspunkt og røde tråd	16
1.2 Samspillet «Stat og marked» – ulike former for kapitalisme	19
1.3 Problemstillinger og analytisk tilnærming	21
Analysemodell	22
1.4 Tradisjonelle forestillinger om myndighetenes rolle i utviklingen av konkurransefordeler	26
Kapittel 2 Offentlig sektor og økonomisk aktivitet	32
2.1 Innledning	32
2.2 Størrelsen og sammensetningen av offentlig sektor	33
Sysselsetting i offentlig forvaltning	35
Offentlige utgifter	35
Offentlig forvaltning - internasjonal sammenligning	37
Økende budsjettunderskudd	37
2.3 Veksten i offentlig sektor – effektiv ressursutnyttelse og konkurransevne	38
Effektivisering og/eller sysselsetting?	40
Effektivisering for bedret nasjonal konkurransevne	41
2.4 Offentlig sektor – to velferdsstater	42
2.5 Velferdsstaten for husholdningene	43
Velferdsgoder	43
Helsetjenester i privat eller offentlig regi?	45
Inntektsoverføringer	48
Effektivisering av velferdsstaten for husholdningene – utredninger i Norge og internasjonalt	49
Hvordan måle produktiviteten?	50

2.6 Velferdsstaten for næringslivet	52
Offentlig sektors oppgaver i	
tilknytting til næringslivet	53
Støttetiltak for næringslivet	55
Omfanget av forvaltningens oppgaver knyttet til	
næringslivet	57
Kritikken av forvaltningens oppgave knyttet	
til næringsøkonomiske formål	59
Nye retninger for næringsstøtten	60
2.7 Oppsummering	63

**Kapittel 3 Offentlig sektor og økonomisk aktivitet –
erfaringer fra andre land** 65

3.2 Ulike faktorer bak endring i BNP – med utgangspunkt i de empiriske studiene	67
Opphentingseffekten	69
Produktivitetsvekst i Sverige	70
Institusjonell sklerose	71
3.3 Offentlig sektor som en sil	72
Teoretisk utgangspunkt	72
Empirisk resultat	73
3.4 Offentlig sektor som «overrislingsanlegg»	75
Teoretisk utgangspunkt	75
Empiriske resultater	76
3.5 Offentlig sektor: Verken eller - både og	77
Empiriske resultater	77
Konkurransedyktige velferdsstater?	79
Offentlig sektor i og utenfor budsjettene	83
3.6 Produktivitetsutvikling – Sverige	85
3.7 «Oppsummering» av studiene	86

Kapittel 4 Nasjonal konkurranseevne 88

4.1 Konkurranseevne – et uklart og sammensatt begrep	88
4.2 Den kostnadsmessige konkurranseevnen – RLPE .	90
Faktorer som påvirker enhetskostnadene	91
Utviklingen i den kostnadsmessige	
konkurranseevnen	93

4.3 RLPE – tilstrekkelig som mål på konkurranseevne?	94
4.4 Sysselsettingsutvalget	98
Reduserte kostnader ikke alene	
tilstrekkelig for å øke sysselsetting	100
4.5 Bedret konkurransekraft – to perspektiver	101
4.6 Kunnskapsbasert vekst: Omstilling – endring	103
Kunnskapsbasert produksjon – konsekvenser for	
offentlig aktivitet	105
4.7 Oppsummering	107

Kapittel 5 Konkurranseskraft i bedrifter og nettverk 109

5.1 Produktivitetsutviklingen: Noen hovedtrekk	110
Hva kan vi lære av de mest framgangsrike	
bedriftene?	110
Ny produksjons- og organisasjonsfilosofi:	
«Konseptdrevet bedriftsutvikling»	111
Ny vin på gamle flasker?	118
Andre satsningsområder	120
5.2 Utfordringer for norsk industri	127
For isolerte bedrifter og tynne miljø?	127
Manglende intensitet og systematikk i	
utviklingsarbeidet?	128
Er utviklingsbehovene tilstrekkelig klart	
forstått i norsk industri?	129
Er samarbeidsmulighetene bedriftene imellom,	
og mellom bedrifter og FoU-systemer for	
dårlig utnyttet?	130
For lite vekt på å bygge støttende utviklingsmiljø?	130
5.3 Utfordringer for virkemiddelapparatet	131
Standardargumenter for offentlig innsats	
i næringsutviklingen	132
Et pragmatisk syn på samarbeid?	133
Kritikken av det offentlige, bedriftsrettede	
virkemiddelapparatet	134
5.4 Sammendrag og sammenfatning	141

Kapittel 6 Nye samarbeidsmønstre i næringsutvikling og næringspolitikk	144
Underorganiserte omgivelser	146
6.1 Erfaringer fra frifylkeforsøkene	149
6.2 Strategisk næringsplan (SNP) på fylkesnivå	152
Bakgrunn	152
Mål – Strategi	154
Handlingsplan – Tiltak	154
Organisering – Metode	156
Erfaringer med SNP som næringspolitisk arena	158
Forhold til omverdenen	160
Kritiske forhold i det videre arbeidet med SNP	162
6.3 Nordvest Forum – et regionalt lærings- og utviklingsnettverk	164
Arbeidsform	165
Resultater etter 4 års drift	166
6.4 Vekst i Grenland/KN-union	168
Bakgrunn og målsettinger	168
Nærmere om KN-union («Telemark Kompetanse- og næringsunion, avd. Grenland»)	169
Utdanning, kompetanseheving og nyskaping	170
Organisering og arbeidsform	171
Et felles næringsorgan	172
Oppsummering	173
6.5 NT-programmet (Programmet for nyskaping og teknologispredning), Nordland	174
Bakgrunn og målsettinger for NT-programmet	176
Resultater og refleksjoner	177
Mellom programmer og permanente institusjoner	179
6.6 Sammenligning av de ulike eksemplene	180
6.7 Utvikling av samarbeidsnettverk – noen oppsummerende erfaringer	184
6.8 Hvordan kan virkemiddelapparatet bidra	188

Kapittel 7 Velferd og produksjon – sammenfatning	193
7.1 Ståsted	193
Næringspolitikk og full sysselsetting?	193
Rapportens røde tråd	194
7.2 Hva er offentlig sektor?	197
Gjensidig avhengighet	197
Helsetjenester i privat eller offentlig regi?	198
To velferdsstater	199
Produktivitet	200
Offentlig forvaltning og næringslivet	201
7.3 Hva er best – en stor eller liten offentlig sektor?	203
Offentlig sektor kan virke både hemmende og fremmende	204
7.4 Konkurransesevnen – slik vi vanligvis beskriver den	205
Relative lønnskostnader per produsert enhet – RLPE	206
Sysselsettingsutvalget	207
7.5. Konkurransesevne i bedrifter og nettverk	209
Kontinuerlig utviklingsarbeid	210
Kjerneområder og samarbeid	211
Konkurranseskraft i nettverk	211
Kritikken av virkemiddelapparatet	213
Produksjonskultur og forvaltningskultur	213
7.6 Nye samarbeidsmønstre i næringsutviklingen	214
Fire regionale samarbeidsprogram	214
Utvikling av samarbeidsnettverk – oppsummerende erfaringer	215
Hvordan kan virkemiddelapparatet bidra?	218
Nødvendig med et stort register av virkemidler	219
Næringspolitiske virkemidler må bidra til å utvikle lokalt og regionalt tilpassede strategier	219
Vedlegg 1 Nærmere om offentlig sektor	222
Sammensetningen av offentlige utgifter	223
Usikkerhet ved internasjonale sammenligninger	226
Sysselsetting i offentlig sektor	226

Vedlegg 2 Ulike mål på nasjonal konkurranseevne . . .	229
Et lands konkurranseevne	229
Konkurranseevne på mikronivå	231
Mål på konkurranseevne	232
RLPE – relative lønnskostnader per produsert enhet	233
Utviklingen i RLPE	234
Industriens lønnsomhet – indikasjon på konkurranseevne	236
Lønnsomhetsproblem i norsk industri	239
Markedsandeler	240
Vedlegg 3 Offentlig myndigheters rolle i økonomisk teori	244
Tradisjonell ny-klassisk vekstteori	244
Ny-vekstteori – kunnskapsbasert vekst	246
Stordriftsfordeler	247
Kunnskap som vekstfaktor	249
Etablering av ny kunnskap	249
Formidling av eksisterende kunnskap	250
Positive ringvirkninger og industrielle miljø	250
Implikasjoner av kunnskapsbasert vekstteori for offentlig politikk	253
Litteraturliste	256

Forord

Siktemålet med denne rapporten er å belyse sider ved sammenhengene mellom offentlig virksomhet, næringslivets konkurranseevne og økonomisk aktivitet. Som prosjekt er dette en omfattende oppgave – på samme måte som offentlig sektor kan synes ugjennomtrengelig og mekanismene bak økt konkurranseevne vanskelige å gripe.

Vår ambisjon er ikke å komme med presise svar på hvilket samspill mellom offentlig og privat sektor som er det beste. Til det er virkeligheten for kompleks og forskningsfeltet for omfattende. Hensikten med rapporten er å bidra til debatt og økt oppmerksomhet om nye muligheter og roller for offentlige myndigheter i samspillet med næringslivet når det gjelder utvikling av konkurransekraft. Det gjelder spørsmålet om hva som bidrar til økt konkurransekraft for den enkelte bedrift, og de muligheter det åpner for offentlig næringspolitikk. Og det gjelder ikke minst å synliggjøre de faktiske ansatsene til nytenking i norsk regional næringspolitikk.

Både sett fra et nasjonalt myndighets- og et bedriftsståsted kan en noe forenklet skille mellom to veier til bedret konkurranseevne. Den ene vektlegger *reduisert kostnadsvekst*, mens den andre retter oppmerksomheten mot *produkt- og bedriftsutvikling*. I praksis er det vanskelig å trekke klare grenser mellom disse strategiene, i det minste innenfor et bedriftsperspektiv. Skillet har derfor først og fremst interesse for å klargjøre ulike sider ved samspillet mellom offentlige myndigheter og bedriftene i utviklingen av konkurranseevne.

Spørsmålet om en kostnadsreducerende eller en mer utviklingsorientert tilnærming er ikke et enten eller. Offentlig sektor, så vel som den enkelte virksomhet må samtidig lykkes med kostnads- og utviklingssiden. I denne rapporten har vi likevel valgt å legge vekt på myndighetenes rolle knyttet til den mer bedrifts- og utviklingsorienterte tilnærmingen til økt konkurranseevnen. Det skyldes blant annet at

lønnsdannelsen og lønnsnivåets betydning for konkurranseevnen er grundig og samvittighetsfullt utredet (NOU 1992:26). Det viktigste er likevel erkjennelsen av at det er innen det bedriftsutviklende og næringspolitiske området vi som nasjon trolig har mest å hente. Vår påstand er at arbeidslivets organisasjoner, ledelsen i mange bedrifter og ikke minst store deler av offentlig sektor har for snever oppmerksomhet om bedrifts- og produktutvikling. Dette blir spesielt påfallende sett i lys av de tunge internasjonale utviklingstrendene i retning av regionalisering av næringspolitikk og næringsutvikling.

Det har vært nødvendig å foreta en rekke avgrensinger. Viktige spørsmålet knyttet til kompetanseutvikling og betydningen av offentlig utdanningspolitikk er nevnt, men ikke underlagt en grundigere drøfting. De er derimot tema i FAFO-rapporten «Kampen om kompetansen» (Pape, 1993). Det offentliges rolle i forhold til investeringer, kapitalformidling og lokaliseringsbeslutninger er tema i FAFO-rapporten «Kampen om kapitalen» (Kvinge, Langeland og Stokland, 1992). Rapportene inngår i prosjektet «Norge som industri-nasjon», som FAFO utfører på oppdrag fra LO og NHO. Den første rapporten i serien, «Norsk økonomi og europeisk integrasjon», ble publisert høsten 1991.

I arbeidet med rapporten har vi fått nyttige kommentarer fra en rekke personer og miljøer. Takk til referansegruppen, der Lars T. Dyrhaug, Bjørn Grønli, Steinar Gullvåg, Geir Høyby, Anne Grethe Krogh, Aud Watnebryn og Knut Weum har bidratt med konstruktive innspill underveis. I fagmiljøene har vi mottatt fruktbare synspunkter fra Per Heum (SNF), Jan Fagerberg (NUPI), Jon Hanssen-Bauer (SBA) og Kjell Ove Johansen (Johansen og Hammerfjell). Takk til alle som satt av tid og kom med nyttig informasjon om strategisk næringsplanlegging i fylkene.

På FAFÓ har Axel West Pedersen, Torunn Kvinge, Kåre Hagen, Jon Hippe, Torunn Olsen og Espen Paus kommet med verdifulle innspill. Jon Lahlum har nok en gang vist at

det er mulig å ferdigstille en rapport «just in time». Takk til oppdragsgiverne LO og NHO, via prosjektet «Hovedorganisasjonenes Fellestiltak – Næringsutvikling», samt Regjeringen som har bidratt med finansiering.

FAFO 30.mars 1993

Svein Ole Borgen

Tori Grytli

Dag Stokland
(prosjektleder)

Kapittel 1 Innledning

1.1 Ståsted

Offentlig sektor har gjennomgått omfattende endringer i etterkrigstiden, både når det gjelder *innholdet* og *størrelsen* på den samlede virksomheten. I Norge har de offentlige utgifter målt som andel av total verdiskaping (BNP) økt fra 10 prosent i 1950 til rundt 55 prosent i 1991. Dette har skjedd samtidig med en langvarig og sterk økonomisk vekst.

Sysselsettingen knyttet til offentlig virksomhet har økt tilsvarende. I 1960 var rundt 200 000 personer sysselsatt i statlig eller kommunal virksomhet (offentlig forvaltning), mens tilsvarende tall i 1990 var i underkant av 600 000 (figur 1.1) Sagt på en annen måte – i 1962 var 13 prosent av den yrkesaktive befolkningen sysselsatt i offentlig forvaltning, mens andelen var økt til 29 prosent i 1991. Om vi bruker et noe bredere mål på offentlig sektor, og i tillegg tar med sysselsatte knyttet til offentlig forretningsdrift (bl.a Televerket, kraft og elektrisitetsforsyning, NSB m.v.) har offentlig sysselsetting økt fra 16 prosent i 1962, til 32 prosent i 1990.

Norge er i dag et av verdens absolutt rikeste land målt i samlet verdiskaping (BNP) pr. innbygger. Dette skyldes ikke alene utnyttelsen av våre olje- og gassforekomster. Norge var i internasjonal sammenheng forholdsvis velstående også før oljen seg inn i norsk økonomi.

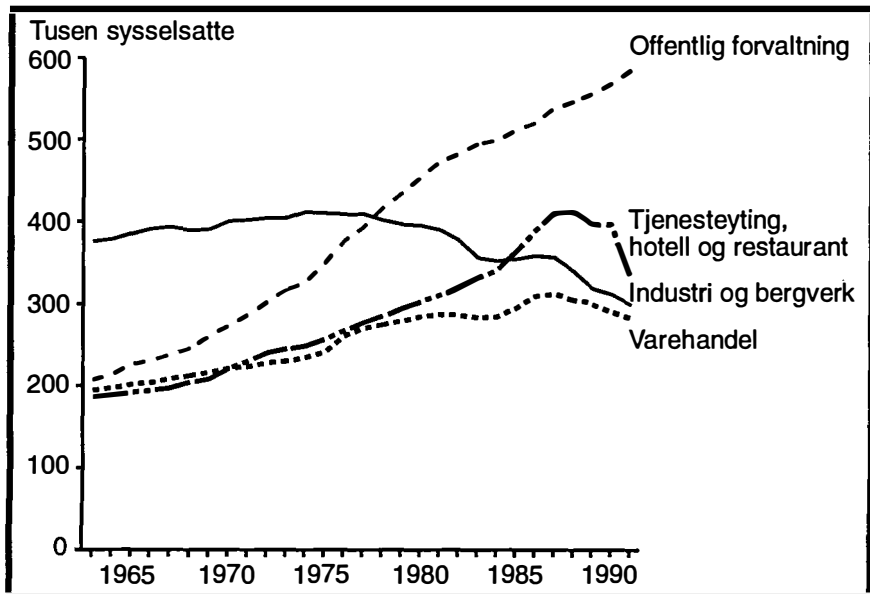
Den økonomiske veksten og den parallelle veksten i offentlig sektor har påvirket bedriftene og økonomien som helhet. Generelt reiser utviklingen i etterkrigstiden følgende problemstillinger:

- Hvilken sammenheng er det mellom offentlig virksomhet og en nasjons økonomiske vekst?
- Hvordan kan samspillet mellom offentlig og privat sektor bedres med sikte på å øke virksomhetenes konkurransekraft?

Bakgrunnen for det siste spørsmålet er erkjennelsen av at våre økonomiske og politiske omgivelser er i omforming. Omfattende internasjonalisering, tiltakende kapitalbevegelser på tvers av nasjonale grenser og en sammensatt men pågående politisk integrasjon i Europa legger press på nasjonenes tradisjonelle økonomiske og næringspolitiske virkemidler. Parallelt gjennomfører alle OECD-land en næringspolitikk i offentlig regi som mer eller mindre åpent, i større eller mindre grad favoriserer eget næringsliv.

I denne situasjonen kan en i de enkelte OECD-landene observere en tiltakende usikkerhet i troen på tradisjonelle økonomiske og næringspolitiske svar på sysselsettingsproblemene. Det gjelder både blant tilhengerne av en proteksjonistisk og av en mer markedsliberalistisk næringspolitikk. Samtidig har suksessen for NIC-landene og japanske økonomi tiltrukket oppmerksomhet. Det gjelder særlig utformingen av nettverkene mellom, og arbeidsorganiseringen

Figur 1.1 Sysselsatte personer etter næring



i de japanske bedriftene. Og det omfatter det næringspolitiske samspillet mellom myndighetene og næringslivet.

Vårt ambisjonsnivå har ikke vært å komme med krystallklare og dype svar på problemstillingene over. Dels fordi slike svar knapt eksisterer, sammenhengen mellom produksjon og velferd vil i et hvert samfunn i stor grad betinges av verdimeslige valg. Dels fordi hensikten snarere har vært å stille spørsmål om hvordan samspillet mellom hel- eller halvoffentlige myndigheter og virksomhetene kan utvikles til å bli et komparativt fortrinn for Norge i kampen om å tiltrekke produksjon og næringsvirksomhet.

Rapportens utgangspunkt og røde tråd

Både sett fra et nasjonalt myndighets- og et bedriftsståsted kan en noe forenklet skille mellom to veier til bedret konkurranseevne. Den ene vektlegger *reduisert kostnadsvekst*, mens den andre retter oppmerksomheten mot *produkt- og bedriftsutvikling*. I praksis er det vanskelig å trekke klare grenser mellom disse strategiene, i det minste innenfor et bedriftsperspektiv. Skillet har derfor først og fremst interesse for å klargjøre ulike sider ved samspillet mellom offentlige myndigheter og bedriftene i utviklingen av konkurranseevne.

Den norske debatten om strategier for bedret konkurranseevne og økt sysselsetting er i dag preget av to omfattende utrednings- og forskningsarbeider – *Et konkurransedyktig Norge* (Reve, Lensberg og Grønhaug 1992) og *En nasjonal strategi for økt sysselsetting* (Sysselsettingsutvalgets innstilling, NOU 1992:26). Det faglige ståsted for Porter-studien er bedriften og produktivitet, med vekt på utvikling av industrielle miljø (kluster). Sysselsettingsutvalgets innstilling vektlegger kostnadsreducerende tiltak (lavere lønnsvekst enn hos våre viktigste handelspartnere) med utgangspunkt i makroøkonomiske analyser. Slik sett representerer de to studiene hver sin tilnærming til bedret konkurranseevne, selv om de respektive studiene understreker viktigheten av henholdsvis kostnads- og utviklingssiden.

De ulike perspektivene på konkurranseeven har i stor grad sammenheng med ulike tidsperspektiv og vurdering av hvilke virkemidler som er tilgjengelige. På kort sikt er det vanlig å anta at lønn og valutakurs kan påvirkes via politiske beslutninger (f.eks. lønnslov og devaluering). Produksjonsorganisering, produktsammensetting og grad av videreføring er dermot gitt på kort sikt. På lengre sikt er det vanlig å anta at det forholder seg omvendt. Lønns- og valutakursutviklingen avhenger på lengre sikt av økonomiske drivkrefter, eller realøkonomien, mens en politikk for å bedre konkurranseeven på sikt må ta utgangspunkt i produktivitet, produktionsorganisering mv.

Vårt utgangspunkt er at spørsmålet om en kostnadsreduerende eller en mer utviklingsorientert tilnærming ikke er et enten eller. Offentlig sektor, så vel som den enkelte virksomhet må samtidig lykkes med kostnads- og utviklingssiden. Som vi kommer tilbake til i kapittel 5 underbygges det blant annet av erfaringene fra de internasjonalt mest vellykkede bedriftene.

I denne rapporten har vi valgt å legge vekt på myndighetenes rolle knyttet til den mer bedrifts- og utviklingsorienterte tilnærmingen til økt konkurranseevne. Det skyldes blant annet at lønnsdannelsen og lønnsnivåets betydning for konkurranseeven er grundig og samvittighetsfullt utredet. Det viktigste er likevel erkjennelsen av at det er innenfor det bedriftsutviklende og næringspolitiske området vi som nasjon trolig har mest å hente. Vår påstand er at arbeidslivets organisasjoner, ledelsen i mange bedrifter og ikke minst store deler av offentlig sektor har for snever oppmerksomhet om bedrifts- og produktutvikling. Dette blir spesielt påfallende sett i lys av de tunge internasjonale utviklingstrendene i retning av regionalisering av næringspolitikk og næringsutvikling. I rapportens siste del vektlegger vi myndighetenes muligheter for å underbygge utviklingen av ulike former for regionale bedriftsnettverk.

Det innebærer ikke at offentlig sektors bidrag til nettverksdannelser og bedriftsutvikling er det eneste eller nødvendigvis viktigste satsningsområde for å bedre konkurranse-

evnen. Det offentliges bidrag til kapital og investeringslokaliseringer, samt utdannings- og kompetanseutviklingen er også avgjørende. Spørsmålet om investeringer og kapitalbevegelser er drøftet i rapporten *Kampen om kapitalen* (Kvinge, Langeland og Stokland 1992), mens utdanning og kompetanse er tema for rapporten *Kampen om kompetansen* (Pape 1993). Begge rapportene inngår i prosjektet Norge som industrinasjon.

Rapportens røde tråd består av en bred gjennomgang av ulike sider ved forholdet mellom offentlig og privat sektor, inndelt i tre bolker:

- Del 1: Offentlig sektor – økonomisk vekst
- Del 2: Konkurranssevne – bedrifter, regioner og nasjoner
- Del 3: Regional næringspolitikk og næringsutvikling

I rapportens første del beskriver vi innholdet og ulike sider ved offentlig virksomhet (kapittel 2). Koplingspunktene mellom offentlig og privat sektor er så mange og sammensatte at en slik gjennomgang er nyttig i seg selv. Utgangspunktet for kapittel 3 er spørsmålet om hvilken sammenheng er det mellom veksten i offentlig virksomhet og økonomisk vekst? Det forsøker vi å belyse ved å oppsummere sentrale internasjonale studier av sammenhengen mellom veksten i offentlig sektor og økonomisk vekst i OECD-land.

I rapportens del 2, som består av kapittel 4 og 5 har vi skiftet tilnærming, og stiller spørsmålet om hva vi vet om betingelsene for verdiskaping og drivkreftene bak konkurransevne. I kapittel 4 drøftes det ut fra en sosialøkonomisk makroanalytisk tilnærming. I kapittel 5 endrer vi analysenivå og det faglig perspektiv og tar utgangspunkt i mikroorienterte studier av konkurransevnen. Disse legger i større grad vekt på hva som skjer i og mellom bedriftene (mikrotilnærming). Vi stiller blant annet spørsmålet om hva de internasjonalt mest framgangsrike bedriftene har lært oss de siste 10 – 15 årene.

Ett av svarene peker på viktigheten av kontinuerlig utviklingsarbeid i bedriftene, kombinert med utbygging av

nettverk og samarbeid mellom bedrifter. Det leder oss tilbake til den norske virkeligheten og spørsmålet om hvordan offentlig sektor i større grad kan bidra til å understøtte virksomhetenes konkurransevne. I del 3, kapittel 6, tar vi med oss erfaringene som er framkommet i kapittel 5 og spør om det i dag finnes næringspolitiske ansatser med vekt på bedriftsutvikling og nettverkssamarbeid. Vi beskriver og drøfter fire ulike næringspolitiske program som alle bygger på elementer av nyorientering. Avslutningsvis drøfter vi betingelser for en videreutvikling av nytenkingen innen norsk (regional) næringspolitikk.

1.2 Samspillet «Stat og marked» – ulike former for kapitalisme¹

Spørsmålene om det beste samspillet mellom offentlig virksomhet og næringslivet har som nevnt ikke enkle eller entydige svar, og de er langt fra av ny dato. Allerede Adam Smith erkjente på slutten av 1700-tallet at markedet overlatt til seg selv ikke ville overleve i en form som tjente fellesskapet. Markedsaktørene ville selv forsøke å «konspirere» mot det felles beste – blant annet gjennom kartelldannelse og prissamarbeid. Smith mente følgelig at en stat måtte til for å etablere og opprettholde markedet som fellesgode (Hernes 1978:198). Vurderingen var at kun en kollektiv institusjon, det vil si staten (politikken), ville klare å opprettholde konkurransebetingelsene slik at markedet (økonomien) ville framskaffe det beste for fellesskapet.

Denne erkjennelsen utgjør fremdeles kjernen i utformingen av de offentlige myndighetenes virksomhet og rolle i økonomien. Det gjelder omfanget og kanaliseringen av næringsoverføringer, forholdet mellom offentlig og privat tjenesteyting, organiseringen og innholdet i myndighetenes arbeidsmarkedstiltak, utformingen av utdannings- og FoU-

¹ Deler av dette avsnittet bygger på kapittel 2.2 i Kvinge, Langeland og Stokland (1992) «Kampen om kapitalen, Investeringer og kapitalbevegelser i internasjonale markeder». FAFO

systemet, betingelsene for og størrelsen på helse- og sosialytelser og offentlig eierskap og næringsdrift, for å nevne noe. Men samtidig gjenstår spørsmålet om hvilket omfang og hvilke former for offentlig virksomhet som gir den beste konkurranseevnen og økonomiske veksten. Og ikke minst – hvilke former for offentlig virksomhet som i tillegg til den materielle levestandarden gir en ønsket livskvalitet, både når det gjelder vårt forhold til naturen og oss mennesker i mellom. Det gjelder forholdet mellom velferd og produksjon.

Det offentlige spiller en viktig rolle i inntektsfordelingen, blant annet via skatte- og avgiftspolitikken. Samtidig er det i mange samfunn en utbredt skepsis og motstand mot at det offentlige og staten inntar en for dominerende rolle i økonomi og samfunnsliv (Langeland og Bogen 1989).

Spørsmålene over er sentrale i den offentlige og politiske debatt i Norge, som i andre land. Samtidig er uenigheten om svarene store, både i politiske og samfunnsvitenskapelige sammenhenger. I et globalt perspektiv kan forholdet mellom stat og marked ses som en kamp mellom ulike måter å organisere moderne kapitalisme. Det gjelder spørsmålet om den beste og mest konkurransekraftige måten å organisere produksjonen på. En noe forenklet, men likevel fruktbar inndeling går mellom den «angel-saksiske» kapitalismen (USA og Storbritannia), den japanske eller «konfusianske» kapitalismen og «Rhin»-kapitalismen (blant andre Tyskland, Sveits og de nordiske landene) (Dore 1990).

De forskjellige formene for kapitalisme kjennetegnes av ulik ideologi i synet på sammenhengen mellom likhet og produktivitet. Det gir seg blant annet uttrykk i ulikt innhold og omfang av offentlig virksomhet og synet på fagforeninger og de ansattes deltakelse i produksjonen. Michel Albert bruker i den forbindelse begrepet den tempererte kapitalisme om framveksten av de europeiske velferdssamfunnene, blant annet Tyskland, Frankrike, Sveits og de nordiske landene (Rhin-kapitalisme). Det i kontrast til hans vurdering av den engelske og amerikanske, eller angel-saksiske kapitalisme som kynisk og urettferdig, særlig fra slutten av 70- og utover 80-tallet (Albert 1991).

En kan være mer eller mindre enig i Alberts vurdering av tysk kontra engelsk kapitalisme. Poenget i denne sammenheng er at ulike nasjoner, til tross for flere likhetstrekk, har utviklet sin offentlige virksomhet på forskjellige måter, med ulikt omfang. Ikke minst gjelder det utformingen av det offentliges rolle i utviklingen av det nasjonale næringslivets konkurransefordeler.

1.3 Problemstillinger og analytisk tilnærming

Et umiddelbart relevant spørsmål er om vår økte rikdom har utviklet seg på grunn av eller på tross av *veksten* i offentlig virksomhet. Har for eksempel den økte offentlige tjenesteproduksjonen bidratt til økt økonomisk vekst, eller har den lagt beslag på ressurser som kunne vært bedre utnyttet på andre måter? Har veksten i offentlig sektor bidratt til økt produktivitet og dermed til å bedre det nasjonale næringslivets konkurransevne?

Vår antakelse er at selve spørsmålet er feil formulert. En ensidig belysning av offentlig sektors størrelse bidrar til å dreie oppmerksomheten vekk fra det vesentlige til det mindre viktige:

Påstanden er at det ikke nødvendigvis er veksten, størrelsen eller omfanget av offentlig sektor som er avgjørende. Spørsmålet er snarere om vår økonomiske vekst har utviklet seg på tross av eller på grunn av – ikke størrelsen, men – innholdet i den offentlige virksomheten.

En antakelse i forlengelsen av påstanden over er at offentlig virksomhet på en og samme gang både er en forutsetning for økonomisk vekst og en kostnadsbyrde for bedriftene. Det viktige spørsmålet er: Hvordan kan ulike sider av offentlig virksomhet bidra til en fremmende eller hemmende innvirkning på virksomhetene i markedet og den økonomiske utviklingen generelt?

Analysemodell

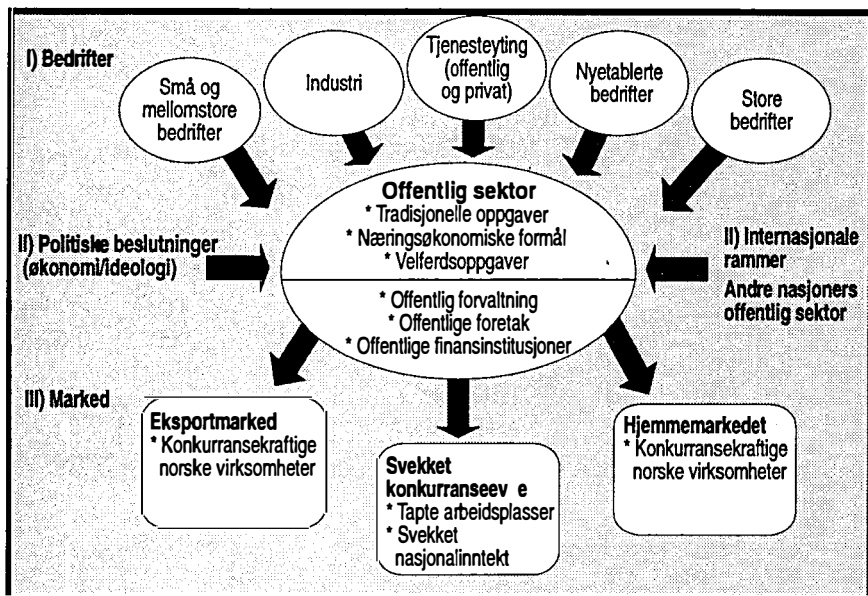
Det underliggende tankeskjemaet i resten av rapporten kan framstilles med en enkel analysemodell (figur 1.3). Modellen bygger på tre nivå for beskrivelse av faktorer bak utvikling av konkurransekraft.

Analysemodellen, eller snarere tankeskjemaet er en svært forenklet framstilling av at ulike bedrifter (I), via den innbyrdes konkurransen i markedet, innenfor ulike økonomiske og næringspolitiske rammer (II), utvikler ulik grad av konkurransekraft, det være seg i eksport- eller hjemmemarkedet (III). Figuren vektlegger at betingelsene for viktige deler av offentlig virksomhet (II) utformes både nasjonalt og internasjonalt.

I) Bedrifter

Det er en sammenheng mellom en nasjons bedrifts- og næringsstruktur, og virksomhetenes muligheter til å konkurrere og utvikle konkurransekraft.

Figur 1.2 Bedrifter, offentlig virksomhet og konkurranseevne



For det første – en stor ferdigvarebedrift innenfor et multinasjonalt, høyteknologisk orientert konsern har andre muligheter og kompetanse for å konkurrere i markedet enn en liten arbeidsintensiv tremannsbedrift lokalisert i distriktene. Både når det gjelder tilgang til FoU, kundenærhet, kapitaltilgang mv.

For det andre – den store bedriften inngår i et annet samspill med det offentlige virkemiddelapparatet enn den lille bedriften. De to virksomhetene har ulike ressurser og kompetanse og har dermed forskjellige behov og krav til offentlig sektor når det gjelder det bedriftsrettede tiltaksarbeidet, teknologispredningsprogram, rapportering og utfylling av ulike skjema, markedsføring m.m. Når en skal belyse samspillet mellom offentlig sektor og virksomhetene er det følgelig avgjørende å se det i forhold til hvilke bedriftstyper (størrelse og bransje) en drøfter.

Det understreker også det åpenbare, men noen ganger glemte faktum at det er i bedriftene konkurransekraften utvikles, via deres samarbeid og konkurranse med andre virksomheter i markedet.

II) Norsk og internasjonal næringspolitikk

Bedriftenes rammevilkår, både de makroøkonomiske og virkemiddelapparatet knyttet til næringspolitikken, påvirker bedriftenes konkurransevne. Betingelsene for offentlig virksomhet var andre på 1960-tallet enn de er i dag. Blant annet utgjør det siste tiårets tiltakende internasjonalisering av økonomien delvis nye rammer for nasjoners økonomi og arbeidsliv. De store konsernene driver i økende omfang sine virksomheter på tvers av nasjonale grenser, og blir slik sett i stigende grad statsløse. Parallelt har kapitalbevelsene blitt friere. Markedet tiltar i sitt internasjonale omfang, på tvers av nasjonale økonomier.

Samtidig med den pågående europeiske integrasjon forblir nedslagsfeltet for nasjonale myndigheters beslutninger innen nasjonalstaten grenser. Internasjonaliseringen av økonomien øker slik sett misforholdet mellom markedets og de nasjonale politiske systemenes rekkevidde. Påstanden er at betingelsene

for en effektiv bruk av tradisjonelle økonomiske virkemidler som blant annet lavrentepolitikk og kredittregulering forvitrer. Nasjonalstatens og de offentlige myndigheters rolle i reguleringen av økonomien og den næringsmessige utviklingen settes tilsvarende under press.

I utgangspunktet kan en skille mellom det internasjonale og nasjonale nivå for det offentliges utforming av konkurransebetingelsene virksomhetene omhegnes av i markedet. Internasjonale reguleringer med nærings- og handelspolitiske virkninger utgjøres blant annet av GATT, EF og EØS og NAFTA². I tillegg kommer de enkelte nasjoners næringspolitikk. For norske offentlige myndigheter vil andre nasjoners bruk av ulike virkemidler overfor eget næringsliv framstå som gitte. Konkurranssevnen for norske virksomheter påvirkes slik sett av offentlig virksomhet og næringspolitikk i andre land.

Via bedriftenes konkurranse i et stadig mer internasjonalt marked, med utgangspunkt i forskjellige nasjonale rammevilkår, oppstår det et press i retning av harmonisering eller tilpasning til betingelsene for konkurrerende bedrifter fra land det er naturlig å sammenlikne oss med. I hvilken grad dette presset vil omsettes i faktisk omlegging av de nasjonale rammevilkårene, for eksempel knyttet til miljøavgifter, skatter m.m. er et åpent spørsmål. Det beror blant annet på politiske beslutninger, herunder bedriftenes og bransjeorganisasjonenes gjennomslagskraft i lobbyvirksomheten. Gjennomgående har de små og mellomstore virksomhetene mindre utbygde lobbynettverk enn de større industrikonsernene.

III) Konkurranseskraft og markeder

Økt nasjonal konkurransevne oppstår ikke ved at norske bedrifter forbedrer seg som sådan i form av økt produktivitet, reduserte kostnader, bruk av ny teknologi, økt kompetanse m.m. Økt konkurransekraft oppstår i det norske virksomheter

² Nylig undertegnet (høsten 1992) handelsavtale mellom USA, Canada og Mexico.

forbedrer for eksempel produktiviteten, produktdesign, markedsføring, kundekontakt, kvalitet m.v. mer enn konkurrerende virksomheter i andre land.

Konkurransen hos norske virksomheter har framkommet dels via bedriftenes lærdommer fra konkurransen i hjemmemarkedet, i mange tilfelle i konkurranse med import, dels via norske virksomheters erfaringer på eksportmarkedene.

Den pågående internasjonaliseringen av økonomien innebærer at det i denne sammenhengen blir av mindre interesse å snakke om hjemmemarked, til forskjell fra eksportmarked. Hjemmemarkedene, også i andre OECD-land, preges av stadig flere utenlandske konkurrenter, både i form av import og via utenlandske bedriftsetableringer. Markedsandelene for norskproduserte tradisjonelle industrivarer i hjemmemarkedet har bare i løpet av de siste 8 årene falt fra 63 prosent til 51 prosent (Kvinge, Langeland og Stokland 1992).

Antakelsen er at internasjonalisering og friere kapitalbevegelser bidrar til et press på den enkelte bedrift i retning av å bli internasjonalt konkurransedyktige. Dette er et press som trolig vil tilta, uavhengig av bransjetilhørighet og markedsorientering. Også norske små og mellomstore bedrifter i hjemmemarkedet vil stå overfor et markedskrav om å bli internasjonalt konkurransedyktige.

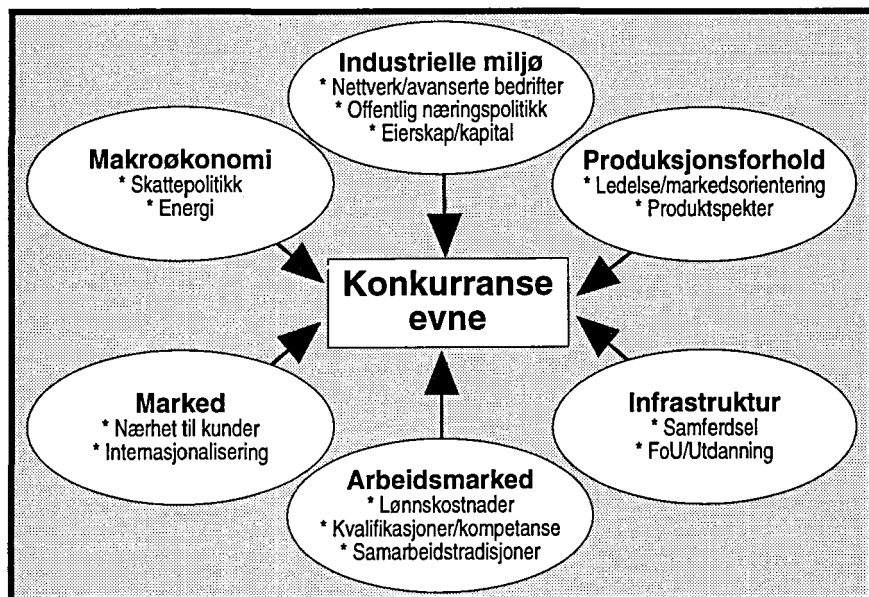
Spørsmålet er hvordan vi som nasjon kan bedre samspillet mellom offentlig sektor og bedriftene på en slik måte at vårt samspill blir bedre enn i nasjoner det er naturlig å sammenlikne oss med. Hvis vi klarer dette, vil det øke attraktiviteten for næringsdrift i Norge og dermed utvide sysselsettingsgrunnlaget.

1.4 Tradisjonelle forestillinger om myndighetenes rolle i utviklingen av konkurransefordeler

Myndighetene i ulike industriland forsøker å utvikle nasjonale konkurransefordeler på forskjellig måte. Det er umulig å avdekke en felles strategi eller enkel oppskrift for suksess. Det er mye å lære av andre lands erfaringer, men farlig å basere egen strategi på blåkopi av andre. Dette grunnleggende poenget reiser flere spørsmål: Hvordan få størst mulig tilfang til andre lands erfaringer, og hvordan omsette og omtolke en betydelig erfaringsbredde til egen virkelighet?

Det er ikke overraskende at myndighetene i forskjellige land definerer sitt ansvar ulikt. Variasjonene kan som nevnt i en del tilfelle tilskrives ulike ideologier. Ofte er virkemidlene fastsatt uten helhetlig vurdering av hvordan politikken samlet fungerer i forhold til produktivitet og konkurranse-

Figur 1.3 Eksempler på faktorer som påvirker konkurransevnen



evne. Siden konkurranseevne er et mangesidig og komplekst begrep (se kapittel 4 og 5), er en bredt sammensatt nasjonal politikk nødvendig for å støtte opp om og styrke de nasjonale bedriftenes konkurranseevne.

Det eksisterer en rekke antakelser om hva som skaper konkurransefordeler, og om hvilke virkemidler myndighetene bør benytte for å styrke bedriftenes konkurranseevne. Mange antakelser setter fingeren på vesentlige sammenhenger. Men det er lang vei fra en påstand til dokumentert kunnskap. De fleste påstandene overser mange komplekse sammenhenger, og framhever enkelte årsaks- og virkningssammenhenger som særlig viktige. Disse sammenhengene betraktes ofte som allmenngyldige. Vårt utgangspunkt er at man i større grad burde diskutere *når* – det vil si under hvilke *betingelser* – ulike antakelser med rimelighet kan sies å være sanne. La oss trekke fram noen eksempler på tradisjonelle forestillinger om hva som skaper økt konkurranseevne (Porter 1990).

Påstand 1: «Jo gunstigere makroøkonomiske rammebetingelser (stabil og sterk valuta, lav realrente, god offentlig budsjettbalanse, overskudd på driftsbalansen med utlandet etc.) i en nasjon, jo større konkurransefordeler har nasjonens bedrifter»

Nasjonale konkurransefortrinn blir ofte sett i forhold til valutakurs, rentenivå og underskudd i statsbudsjettet. Slike makroøkonomiske variable er selvsagt viktige for bedrifters og bransjers konkurranseevne, men sjelden avgjørende. Det er forholdsvis enkelt å finne eksempler på land som bryter med mønsteret: Levestandarden i Japan, Italia og Sør-Korea har utviklet seg raskt til tross for store underskudd i statsbudsjettene. Levestandarden i det tidligere Vest-Tyskland og Sveits er høy til tross for at den nasjonale valutaen i lange perioder har utviklet seg ugunstig. Det motsvares av disse landenes solide realøkonomi og produktivitetsvekst. Italia og Sør-Korea har høy levestandard til tross for høyt rentenivå.

Det er heller ikke ensartet mønster i utviklingen av handelsbalansen. Sveits har balansert handel, mens Italia har kronisk underskudd. Men begge landene har opplevd en rask og positiv utvikling i nasjonalinntektene. Diskusjonen om

konkurranseskraft kan mao. ikke begrenses til slike makro-økonomiske variable alene.

Den generelle påstanden om at jo gunstigere makro-økonomiske rammebetingelser, jo større konkurransefordeler, er ikke nødvendigvis gal. Problemet er at påstanden for de fleste analytiske formål åpenbart er for upresis. Spørsmålet er hvor *mye* makroøkonomiske rammebetingelser betyr, og under hvilke *betingelser* ulike typer generell makropolitikk fungerer etter hensikten (Mork 1991 sjekk). Spørsmålet kan vanskelig besvares uten å vurdere nasjonens produksjonsstruktur, med særlig vekt på bearbeidingsverdien i sentrale bransjer, faktorinnholdet (mengde/verdi av arbeidskraft i forhold til kapital) i de viktigste eksportprodukter mv.

Påstand 2: «Jo lavere offentlige utgifter, og jo mindre offentlig sektor, desto bedre konkurranseevne»

I debatten om offentlig sektors rolle i økonomien synes det å være bred enighet om at offentlig sektor må utvikles til å bli et konkurransefortrinn for næringsvirksomhet i Norge. Samtidig er det en utbredt forestilling at reduserte offentlige utgifter og en generell begrensning av offentlig sektor vil bedre konkurranseevnen. Argumentet er blant annet at en mindre offentlig sektor vil innebære reduserte skatter og avgifter, og dermed lavere kostnadsnivå for bedriftene (NOU 1992:28).

Det er i dag erkjent at offentlig tjenesteyting og forvaltning må gjennomføre en kontinuerlig effektivisering og kundeorientering av egen virksomhet. Ikke minst gjelder det de delene av offentlig virksomhet som er innrettet mot bedrifter og næringsvirksomhet.

Samtidig er offentlig forvaltning pålagt en rekke forpliktelser, for eksempel i saksbehandlingen knyttet til tredjepart (nabovarsel/høring, forurensing og utslippstillatelser mv.). Ulike forpliktelser og hensyn som til sammen utgjør sentrale fundament i vårt demokrati.

I spørsmålet om effektivisering av offentlig sektor og hensynet til demokrati og felleskapsinteresser, står moderne velferdssamfunn som de nordiske overfor en rekke vanskelige politiske avveiiinger. Spørsmål som i siste instans ofte

må gis svar ut fra verdimesse vurderinger. Samtidig er det åpenbart at effektivisering av ulike deler av offentlig virksomhet må fortsette. For eksempel er langtrukken saksbehandling knyttet til for eksempel ulike investerings- eller byggeprosjekt både dårlig samfunnsøkonomi og dårlig forvaltning av vårt demokrati.

I debatten om offentlig sektor er det likevel en tendens til å blande ulike argument. Effektivisering av offentlig sektor vil utvilsomt bidra til å gjøre norsk næringsvirksomhet mer konkurransekravtig. Av dette følger det derimot ikke umiddelbart at reduserte offentlige utgifter vil gi økt konkurransekraft. Reduserte utgifter kan være nødvendige ut fra hensyn til den offentlige budsjettbalansen, men det finnes ikke faktisk belegg for at en mindre offentlig sektor i seg selv gir større økonomisk aktivitet og vekst (se kapittel 3). Snarere enn en ensidig oppmerksomhet om omfanget av offentlig sektor er det mer fruktbart å stille spørsmål om hvordan ulike sider av offentlig virksomhet kan virke fremmende eller hemmende på den økonomiske utvikling og virksomhetene i markedet.

Påstand 3: «Jo lavere lønnsnivå i en nasjon, jo større konkurranseevne har nasjonens bedrifter»

Lønnsnivået er selvsagt relevant for konkurranseevnen (NOU 1992:26), men dette har en tendens til å bli overfokuset, spesielt i forbindelse med lønnsoppgjørene. Det er enkelt å finne eksempler som strider mot hovedtesen. Vest-Tyskland, Sveits og Sverige m.fl. har hatt framgang til tross for høyt lønnsnivå og mangel på arbeidskraft. Det bør være et langt mer attraktivt mål for de fleste industriland å kunne konkurrere til tross for høye lønninger, gjennom stadig mer avansert verdiskaping. India og Mexico er eksempler på land med lavt lønnsnivå, men ingen av dem kan regnes som attraktive industrimodeller. Jo svakere industristruktur, jo viktigere blir det å holde det nasjonale lønnsnivået nede, fordi verdiskapingen er lav og ikke tåler høye lønninger.

En politikk som utelukkende har redusert lønn (eller lavest mulig pris på andre innsatsfaktorer) som siktemål, er for kortsiktig. Det finnes ingen allmenn dokumentasjon som

underbygger at lavere lønn på sikt fører til større konkurransevne. I mange tilfelle kan sammenhengen være til stede. Det interessante spørsmålet er – på samme måte som under forrige påstand – under hvilke betingelser den generelle sammenhengen kan sies å være riktig. Den relativt kraftige lønnsveksten i norsk industri de siste tiårene forsvarer trolig en periode med moderate oppgjør som et kortsiktig tiltak for å bedre konkurransevnen. Men på noe lengre sikt er kompetansen og kunnskapen i og omkring bedriftene om produktutvikling og produktsammensetting, produksjonsorganisering, markedsorientering, nettverksdannelser avgjørende for konkurransekraften.

Påstand 4: «Jo mer rikelig tilgang på naturressurser i en nasjon, jo større konkurransefordeler har nasjonens bedrifter»

Denne forestillingen er kanskje ikke så utbredt som de tre førstnevnte, men den er slett ikke uvanlig i norsk industripolitisk debatt. Det er ikke nødvendigvis slik at naturressursene gir konkurransefordeler. Bedrifter er heller ikke avhengig av naturressurser for å erverve konkurransefordeler på internasjonale markeder. Japan, Sveits, Italia og det tidligere Vest-Tyskland er eksempler på nasjoner med begrensede naturressurser, men med høy og stigende levestandard.

Michal Porter hevder for eksempel at store naturressurser i en viss forstand er et problem, fordi milde gaver fra naturen reduserer presset på løpende innovasjoner og nytenkning. Nasjonen venner seg til en høy levestandard, betinget av rikelig tilgang på naturressurser, og en god porsjon flaks.

Argumentet er treffende for Norge. Naturen har skjenket oss rikelig med fornybare ressurser (bl.a. fisk, skog, fossefall) og ikke-fornybare ressurser (bl.a. malm, olje, gass). Vår oppgave har vært å ta i bruk alle gavene fra naturen. Norges samfunnsform og økonomi er hittil ikke stilt på store prøver, fordi naturressursene «alltid har reddet oss». Vi har i liten grad blitt tvunget til å drive fram omfattende verdiskaping utover naturressursenes egen verdi. Skipsfarten er et unntak. Bearbeidingsverdien i mange råvarebaserte industrier er derfor svært lav (Reve, Lensberg og Grønhaug 1992). Dette kan en – i Porters ånd – formulere som et velstandsproblem.

Generelle ressurser gir sjelden konkurransefordeler. Jo mer avanserte og spesialiserte ressursene er, jo større konkurransefordeler kan de gi.

Påstand 5: «Jo mer subsidier, jo større konkurransefordeler»

Proteksjonisme, subsidier og andre beskyttelsestiltak gir umiddelbare og raske konkurransefordeler, men kan over tid virke mot sin hensikt. Problemet kan betraktes som et «Svarte-Per-spill»: Når alle nasjoner subsidierer sine bedrifter, kan ingen fjerne sine støtteordninger uten å ødelegge egen industri. Dessuten er det farlig å se seg blind på omfanget av offentlige subsidier, uten å vurdere hva de inneholder. Hva skal subsidiene bidra til? Bidrar subsidiene til nyskaping og revitalisering, eller fungerer de som kunstig åndedrett?

Offentlige subsidier må vurderes i et langt tidsperspektiv (f.eks. 10-15 år), med fornyelse og utvikling som klare målsettinger. Uten at slike målsettinger virkeliggjøres, er det sannsynlig at subsidieordningene hemmer snarere enn fremmer konkurranseevnen. Presset lettes på kort sikt, men gir utilsiktede, negative virkninger i et lenger perspektiv.

Påstand 6: «Konkurransefordeler skapes gjennom bestemte ledelsesfilosofier og -former»

Det er populært å anta at konkurransefordeler skapes gjennom bestemte ledelsesformer. Men ledelsesprinsippene varierer sterkt mellom land som har oppnådd oppsiktsvekkende konkurransefordeler. For eksempel er ledelsesfilosofien i italienske familie-dominerte tekstil- og skobedrifter svært forskjellig fra filosofi og organisering i hierarkiske tyske bil- og kjemikonsern. Begge industriene er ledende i verdensmålestokk, men med vidt forskjellige ledelses- og organisasjonsformer.

En beslektet påstand er at sterke fagforeninger skaper stivheter i økonomien, og reduserer bedriftenes konkurransevne. Også denne påstanden er for enkel. Det finnes mange og overbevisende eksempler på at sterke fagorganisasjoner er en ressurs for den industrielle og økonomiske utviklingen.

Kapittel 2 Offentlig sektor og økonomisk aktivitet

2.1 Innledning

Offentlig aktivitet på økonomiske og sosiale områder kan inndeles i tre områder: tjensteproduksjon, finansiering og regulering (Bogen og Langeland 1989). Som stor kjøper og produsent av varer og tjenester vil virksomheten i offentlig sektor være viktig for økonomisk aktivitet, også i privat sektor. Kvaliteten og effektiviteten i offentlig tjensteproduksjon er viktig for virksomhetenes konkurransekraft. Dette gjelder både offentlig sektor som en stor etterspørter av varer og tjenester («krevende kunde»), og som effektiv medspiller knyttet til offentlig tjensteyting.

Offentlig sektor får sine inntekter i hovedsak fra beskatning av husholdninger og næringsvirksomhet.

Skatter og avgifter er ikke bare utformet for å sikre offentlig sektors inntekter, de er også et sentralt virkemiddel i *fordelingspolitikken*. En stor del av skattene tilbakeføres til husholdningene og næringsvirksomhet via ulike stønader og subsidier.

I den økonomisk-politiske debatten om offentlig sektors påvirkning på økonomien blir det oftest fokusert på de negative effektene av skatt, på konflikten mellom fordeling og effektiv ressursbruk. Skatter og avgifter antas å påvirke incentivstrukturen hos bedrifter og individer. Dette antas i sin tur å ha en negativ innvirkning på fordelingen av ressurser i samfunnet¹. Konsekvenser for økonomisk aktivitet av skatte- og avgiftspolitikken er et omfattende og svært vanskelig

¹ Dersom skattesystemet fører til ulike priser på de samme godene for ulike grupper av husholdninger og bedrifter, antas det at skattene bidrar til å forstyrre de signalene om samfunnsøkonomisk lønnsomhet som prisene i et markedssystem gir.

fagfelt, og vil ikke bli drøftet i denne rapporten. På dette feltet finnes det en omfattende litteratur².

Den makro-økonomiske politikken legger en rekke rammebetingelser for økonomisk aktivitet både i privat og offentlig sektor. Som følge av økt internasjonalisering er en rekke av de tradisjonelle makro-økonomiske virkemidlene under press. I denne rapporten vil vi, som nevnt i kapittel 1, i liten grad drøfte endringen i disse rammebetingelsene. Det er derimot temaet i FAFO-rapporten «Norsk økonomi og europeisk integrasjon» (Dølvik m.fl. 1991), som også inngår i serien «Norge som industrinasjon».

Fokus i denne rapporten legges på offentlig tjenesteyting generelt, og mer spesielt på tjenesteyting knyttet til nærings- og industriøkonomiske formål (kap. 5 og 6). I dette kapittelet skal vi i hovedsak gå nærmere inn på hva som menes med offentlig sektor og beskrive sammensetningen av offentlige utgifter. Vi deler offentlig aktivitet inn i to typer velferdsstater; en for husholdningene og en for næringslivet og ser nærmere på hver av disse. Utgangspunktet er at en vesentlig del av aktiviteten innenfor begge disse velferdsstatene enten direkte eller indirekte har betydning for økonomisk aktivitet.

2.2 Størrelsen og sammensetningen av offentlig sektor

Offentlig sektor omfatter offentlig forvaltning, offentlige foretak og offentlige finansierings-institusjoner (SSB 92/13). Offentlig sektors betydning for økonomisk aktivitet angis ofte ved sysselsetting i offentlig forvaltning som andel av total sysselsetting. Et annet mål er størrelsen på offentlige utgifter/inntekter i forhold til BNP. I offentlig forvaltning inngår den statlige, kommunale og fylkeskommunale forvaltning, samt trykdeforvaltningen, dvs. den offentlige virksomhet som

² Se bl.a. Sandmo og Hagen 1992, NOU 1992:28, Atkinson og Stiglitz 1987, Kvinge, Langeland og Stokland 1992, Paus 1991.

i hovedsak er underlagt direkte politisk-administrativ styring. Dette er en klart avgrenset sektor som er direkte identifiserbar i statistikken (f.eks. Nasjonalregnskapsstatistikken, finansstatistikken).

Offentlige foretak og finansinstitusjoner³ er i statistikken slått sammen med privat næringsvirksomhet og gruppert etter næring, slik at de er vanskelig å identifisere direkte (SSB 92/13). Dette innebærer at når offentlig sektors inntekter/utgifter eller sysselsetting omtales, er det offentlig forvaltning det oftest er snakk om.

Offentlige budsjetter fanger med andre ord ikke opp alle sider ved offentlig sektors virksomhet med betydning for økonomisk aktivitet. Dette knytter seg blant annet til ressursbruk som følge av offentlig politikk, skatte- og avgiftspolitik (nivå og struktur), ulike reguleringer i tilknytning til miljø og arbeidsliv osv. Komparativ forskning på sammenhengene mellom offentlig sektor og økonomisk aktivitet har stort sett tatt utgangspunkt i de tilgjengelige data basert på nasjonalregnskapstall. Denne forskningen vil derfor utelate viktige sider ved offentlig aktivitet. Vi kommer tilbake til dette i kap. 3, der det redegjøres for ulike forskningsbidrag på dette feltet.

Figur 2.1 Skjematisk oversikt over offentlig sektor

Forvaltning		Foretak	Finansinstitusjoner
Statsforvaltningen	Kommuneforvaltningen		
Statskassen	Kommuner	Televerket	Statsbankene
Andre statsregnskap	Fylkeskommuner	Kommunale elverk	Postgiro/Postbanken
Trygdeforvaltningen		NSB	Norges Bank
		Postbanken	
		Statskraftverkene	

³ For definisjon av disse begrepene se vedlegg 1

Sysselsetting i offentlig forvaltning

Offentlig forvaltning er en stor arbeidsgiver. I 1990 utgjorde sysselsettingen i forvaltningen nesten 30 prosent av den samlede sysselsettingen i Norge. Denne andelen har økt med i underkant av 5 prosent i løpet av 80-tallet. Sysselsettingen i den statlige forvaltningen har i hele perioden utgjort 8-9 prosent av samlet sysselsetting i Norge. Økningen har kommet i kommunal sektor, som i 1990 utgjorde ca 20 prosent av de sysselsatte (i normalårsverk).

De sysselsatte i offentlig forvaltning fordeler seg hovedsaklig på fire sektorer; helse-, sosial- og utdanningssektoren, samt forsvaret. Til sammen utgjorde disse fire sektorene om lag 75 prosent av sysselsettingen i offentlig forvaltning i 1990. Økningen i offentlig sysselsetting i løpet av 80-tallet har spesielt kommet i sosialsektoren.

Offentlige utgifter

Utviklingen i offentlig forvaltnings utgifter fra 1980 til 1990, fordelt på ulike formål er gjengitt i tabell 2.1. Utgiftene er delt i tre hovedkategorier. For det første utgifter knyttet til *tradisjonelle oppgaver*, som omfatter forsvar/rettsvesen, offentlig administrasjon og etablering og vedlikehold av infrastruktur. For det andre *velferds- oppgaver* som er tre-delt og omfatter velferdsgoder, overføringer til private og u-hjelp. Den tredje typen utgifter er knyttet til det som kalles *næringsøkonomiske formål*. Tabell 2.1 omfatter ikke investeringer. Dette innebærer at utgifter til næringsøkonomiske formål for det meste består av subsidier til landbruket og industrien, samt offentlig tjenesteproduksjon innenfor samferdsel.

Tabell 2.1 Offentlige utgifter etter formål 1980, 1985 og 1991⁴. Løpende milliarder kroner og som andel av BNP. Kilde: SSB/Wikborg Finansdep.

	1980		1985		1991	
	mrd.kr	%	mrd.kr	%	mrd.kr	%
BNP	285.1	100	500.0	100	686.7	100
Offentlige utgifter i alt	129.9	45,6	223,3	44,7	383,6	55,9
Renter	9,7	3,4	17,4	3,5	24,9	3,6
Petroleumsutgifter	0	0,8	0,2	-	-	-
Offentlige utgifter uten renter og petroleum	120,3	42,2	205,2	41,0	358,7	52,2
Tradisjonelle oppgaver	23,9	8,4	40,3	8,1	65,8	9,6
Forsvar	8,3	2,9	15,2	3,0	24,0	3,5
Administrasjon, politi, rettsvesen	6,6	2,3	11,8	2,4	20,2	2,9
Energi	1,0	0,7	0,7	0,1	2,7	0,4
Transport, veier, havner, post, tele	8,0	2,8	12,6	2,5	18,9	2,8
Velferdsoppgaver	80,6	28,3	142,4	28,5	260,4	37,9
Velferdsgoder	37,5	13,2	64,3	12,9	112,0	16,3
Undervisning	15,5	5,4	26,4	5,3	45,4	6,6
Helse- og sosialtjenester	15,8	5,5	29,1	5,8	50,9	7,4
Boliger og nærmiljø	3,1	1,1	3,3	0,7	6,5	0,9
Kultur, fritid og religion	3,1	1,1	5,5	1,1	9,2	1,3
Overføringer til private						
Helse- og sosialformål	41,0	14,2	73,8	14,8	140,8	20,5
Pensjonsstønader (alder, uføre og etterlatte)	22,7	8,0	40,7	8,1	71,6	10,4
Sykepenger	5,0	1,8	8,2	1,6	15,2	2,2
Dagpenger ved arbeidsledighet	0,6	0,2	2,6	0,5	8,5	1,2
Barnetrygd	2,8	1,0	5,0	1,0	10,1	1,5
Attføring, sosialhjelp og andre stønader	4,4	1,5	9,2	1,8	20,2	2,9
Helsestønader ⁵	5,4	1,9	8,2	1,6	15,3	2,2
U-hjelp	2,2	0,8	4,3	0,9	7,6	1,1
Næringsøkonomiske formål	15,4	5,4	21,9	4,4	31,3	4,6
Primærnæringene	8,1	2,8	12,5	2,5	16,8	2,4
Industriformål	1,2	0,4	2,4	0,5	3,1	0,5
Andre formål (arbeidsmarkedstiltak, DU)	6,1	2,1	6,9	1,4	11,3	1,7
Annet	0,3	0,1	0,5	0,1	1,2	0,2

⁴ Denne inndelingen er laget av Wikborg, Finansdepartementet. Den er en justering av den inndelingen som SSB benytter på utgifter etter formål og som kalles COFOG-systemet (Classification of Functions of Government – SSB 92/13:31).

⁵ Helsestønader er ingen faktisk inntektsoverføring til husholdningene. Dette omfatter offentlig støtte til private produsenter av helsetjenester.

Fra 1980 til 1991 har offentlige utgifter (eksklusive renter) i Norge økt fra 42 til 52 prosent av BNP. I 1991 utgjorde de tradisjonelle oppgavene 9,6 prosent, velferdsoppgavene 37,9 prosent og de næringsøkonomiske oppgavene 4,6 prosent av BNP. Endringen fra 1980 til 1991 skyldes økning av utgiftene både til tradisjonelle oppgaver og til velferdsoppgaver, spesielt økning i inntektsoverføringene til private. Disse utgjorde i 1991 ca 20 prosent av BNP. I samme perioden har utgiftene til næringsøkonomiske formål blitt noe redusert. Sammensetningen av offentlige utgifter kommenteres nærmere senere i dette kapittelet (2.5 og 2.6).

Offentlig forvaltning - internasjonal sammenligning

I alle utviklede industriland utgjør offentlig sektor en vesentlig del av økonomien. Sammenlignet med andre europeiske land var offentlig forvaltning målt som andel av BNP, mindre i Norge i 1989 enn i Danmark, Sverige og Nederland, men større enn i land som England, Tyskland og Østerrike (OECD 1991) ⁶. Utviklingen fra 1980 til 1989 viser at i åtte av de elleve landene økte offentlig sektor som andel av BNP. Norge hadde den største økningen i offentlige utgifter i denne perioden.

Økende budsjettunderskudd

Offentlig sektors størrelse og forholdet mellom de offentlige utgifter og inntekter er i økende grad gjenstand for oppmerksomhet i de fleste vestlige land. En rekke land – inkludert Norge de siste par årene – har hatt store underskudd på statsbudsjettene. Dette innebærer at offentlig sektor må låne for å finansiere sine aktiviteter. Underskudd på statsbudsjettet

⁶ Se tabell 2.1 og tabell v1.1 i vedlegg 1. Tabellen gir oversikt over offentlige utgifter fordelt på funksjon i ulike OECD-land for 1980 og 1989. Denne tabellen er *ikke* sammenlignbar med tabell 2.1. Årsaken til dette er at det ikke er den samme inndelingen av de offentlige utgiftene som ligger til grunn for de to tabellene. Det er stor grad av usikkerhet knyttet til sammenligning av størrelsen på offentlig sektor i ulike land. Dette er kommentert nærmere senere i dette kapittelet og i vedlegg 1.

er i seg selv ikke et problem på kort sikt, men dersom dette foregår over en lang periode gir det grunn for bekymring. Årsaken er at en stor del av offentlig sektors *framtidige inntekter* vil måtte benyttes til å betale opparbeidet statsgjeld. Det vil redusere handlefriheten i den økonomiske politikken på sikt. Underskudd bidrar også til en forskyvning av økonomiske byrder mellom generasjonene, fordi framtidige generasjoner må betale de offentlige utgifter som vi i dag ikke har dekning for.

For Norges vedkommende er vi, sammenlignet med andre land, relativt gunstig stilt. Det skyldes blant annet at staten har en betydelig formue og at vi ennå i en rekke år vil ha store inntekter fra aktiviteten i Nordsjøen (gitt at prisene ikke faller altfor mye). Det store underskuddet på statsbudsjettet (ca 50 milliarder kroner i 1993), sammen med den økende arbeidsledigheten og den forventede befolkningsutviklingen, har imidlertid vakt bekymring på politisk hold. Det er i første rekke knyttet til den forventede økningen i overføringene til private de kommende ti-årene (Folketrygdfondet). (St.meld nr. 4 1992-93). Dette har blant annet gitt seg utslag i Kleppe II utvalgets forslag til reduksjon av offentlige overføringer til husholdningene og næringslivet med ca 5 milliarder kroner (NOU 1993:11).

2.3 Veksten i offentlig sektor – effektiv ressursutnyttelse og konkurranseevne

Ekspansjonen i offentlig sektor, både som andel av BNP og som andel av total sysselsetting, har ført til at krav om effektiv ressursutnyttelse i stadig større grad har satt dagsorden for den politiske diskusjon om offentlig sektor. Det argumenteres stadig oftere for at den offentlige sektors andel av BNP må beholdes på dagens nivå eller reduseres.

I dagens situasjon med strammere økonomiske rammer og press mot velferdsstaten er det lite trolig at nye oppgaver og reformer vil kunne finansieres ved å tilføre offentlig sektor mer ressurser. Prioritering og effektivisering vil stå sentralt

(St.meld. nr. 4 1992-93). Et spørsmål i denne sammenheng er imidlertid hvor stor andel av de offentlige utgiftene som er administrativt bestemt og som kan reduseres ved effektivisering. Og hvor stor andel som er politisk bestemt og knyttet til rettigheter eller politiske prioriteringer og som dermed kun kan reduseres ved politiske beslutninger. Dette er et sentralt spørsmål i debatten om offentlige utgifter og utviklingen i disse, men det faller utenfor det vi ønsker å fokusere i denne rapporten.

I tilknytting til offentlig sektors samspill med privat sektor er det, som nevnt i kapittel 1, to sider ved effektivitets- og produktivitetsendringer ⁷som er av interesse. For det *første* effektivitet *innenfor* offentlig produksjon av velferdsgoder – eller det vi i neste avsnitt kaller *velferdsstaten for husholdningene*. Det knytter seg til kravet om mer effektiv utnyttelse av ressursene som brukes i offentlig tjenesteyting. Dette er av betydning for forholdet mellom offentlig sektor og økonomisk aktivitet fordi økt effektivitet i denne typen offentlig tjenesteyting indirekte vil kunne påvirke effektiviteten i privat sektor. Økt effektivitet i offentlig sektor vil kunne øke tjeneste-produksjonen innenfor de samme ressursrammene eller redusere offentlige utgifter og dermed behovet for privat sektors finansieringsbidrag (skatter og avgifter) til offentlig virksomhet. Det knytter seg også til størrelsene på *overføringene* til husholdningene. Det vil si spørsmålet om hvordan behovet for overføringer kan reduseres eller politiske vedtak som vil endre omfanget av overføringene.

For det *andre* knytter effektiviseringsspørsmålet seg til økt effektivitet i tjenesteyting som mer direkte er knyttet til økonomisk aktivitet i privat sektor. I neste avsnitt betegner vi dette *velferdsstaten for næringslivet*. Det gjelder blant

⁷ Begrepene effektivitet og produktivitet benyttes ofte som synonyme i dagligtale. I faglitteraturen skilles det imidlertid ofte mellom disse begrepene. «Produktivitet» er knyttet til forholdet mellom den ressursinnsats som settes inn i produksjonen og produksjonsresultatet. «Effektivitet» (også ofte kalt ytre effektivitet) er knyttet til sammenhengen mellom ressursinnsats og måloppnåelse (Pettersen 1992).

annet *samspeillet* mellom offentlig sektor som tjenesteyter på den ene siden og næringslivet i privat sektor som bruker av offentlige tjenester på den andre siden.

Sentrale punkt i kritikken av offentlig forvaltning fra næringslivshold er blant annet at saksbehandlings-tiden er for lang, rapporterings-plikten for ressurskrevende og informasjonen for dårlig. Spesielt gjelder dette offentlig sektors rolle i forhold til mindre bedrifter, med begrensede ressurser til administrasjon og kontakt med ulike offentlige etater og institusjoner. En del av denne kritikken vil vi komme tilbake til i avsnitt 2.6 og kap.6. I tilknytning til velferdsstaten for næringslivet er også omfanget av næringsoverføringene et sentralt punkt. I 2.6 vil vi kort komme tilbake til størrelsen på og noe av kritikken av næringsoverføringene.

Effektivisering og/eller sysselsetting?

I Norge, som i andre land, er effektivisering av offentlig virksomhet som direkte bidrar til å øke arbeidsledigheten kontroversielt. En meningsmåling om holdninger til effektivisering i offentlig sektor viser at 63 prosent av de spurte var for å opprettholde arbeidsplassene framfor å effektivisere for å redusere kostnadene i offentlig virksomhet. 25 prosent mente at offentlig sektor burde gjøres mer effektiv selv om dette resulterte i oppsigelser (Stat og Styring 3/92).

Sentrale synspunkter i debatten om effektivisering av offentlig sektor og økonomisk utvikling er:

- effektiviseringspolitikken i offentlig sektor gir forholdsvis liten gevinst dersom de overtallige ikke kan engasjeres i annen verdiskapende virksomhet
- reformpolitikken i offentlig sektor kan ikke vente til det blir bedre tider på arbeidsmarkedet – arbeidet med å skape en mer effektiv og avansert stat bør fortsette
- summen av offentlig ansatte er ikke det viktige. Fordelingen mellom offentlig og privat sektor er avhengig av publikums vilje til å finansiere fellesgoder med direkte eller indirekte skattemidler

- forholdet mellom antall sysselsatte i industrien og i offentlig sektor innebærer ikke nødvendigvis at det er for mange ansatte i offentlig sektor. Tallene kan være et bilde på at det har vært en for svak industriutvikling.
- offentlig sektor i Norge er ikke mer ineffektiv enn i andre land, snarere tvert imot
- Offentlig sektor bør helst bli et konkurransefortrinn for vårt næringsliv. Det må fokuseres på samspillet og gjensidig avhengighet mellom offentlig sektor og industrien. Et bedre samspill må etableres.

Effektivisering for bedret nasjonal konkurranseevne

Effektivisering av offentlig tjenesteyting er for det første knyttet til spørsmålet om mekanismer og drivkrefter bak utvikling av konkurransekraftige norske virksomheter. For det andre hvordan offentlig sektor kan bidra i denne sammenheng. Konkurransekraft er imidlertid et uklart begrep. Begrepet er knyttet både til et lands og bedrifters konkurranseevne.

Et *lands* konkurranseevne vil være avhengig av hvor godt de eksisterende bedriftene hevder seg i den internasjonale konkurransen. Den vil også være avhengig av omstillings- evne, ressurstilgang og en rekke forhold i samfunnet generelt. Hva som bestemmer den enkelte *bedrifts* konkurranseevne er blant annet knyttet til hvilke type produkt bedriften produserer. Dersom bedriften produserer varer der pris er en viktig konkurransefaktor, vil kostnader og produktivitet være avgjørende. Ved produksjon av varer som er mindre pris-avhengige, vil produktutvikling, design, kvalitet etc være mer avgjørende.

Den uklarhet som finnes i tilknytting til konkurranse- evnebegrepet gjør at det er vanlig å skille mellom to hoved- tilnærminger til konkurransekraft:

- den kostnadmessige konkurranseevnen – som i stor grad kan sies å ha utgangspunkt i et statisk perspektiv
- den potensielle/mulige konkurranseevnen – som tar utgangspunkt i et mer utviklingsorientert og dynamisk perspektiv

Dette skillet drøftes nærmere i kapittel 4. Poenget i denne sammenhengen er at i den grad det er en debatt i Norge om offentlig sektors betydning for økonomisk aktivitet og konkurransevne, fokuseres det i stor grad på effektivisering av offentlig virksomhet for å bedre *den kostnadmessige konkurransevnen*. Vårt utgangspunkt er at det er en for snever ramme i debatten om nye muligheter for bedret samspill mellom offentlig og privat sektor. I tillegg til kostnadssiden vil vi fokusere på det vi ovenfor kalte den potensielle konkurransevnen. Med dette menes hvordan offentlig tjenesteyting i større grad kan bidra til økt kunnskapsbasert produksjon og til bedret konkurransevne, i tillegg til rene kostnadsfaktorer.

2.4 Offentlig sektor – to velferdsstater

Forvaltningens oppgaver er *tjenesteyting* og *fordeling*, samt *regulering* og *kontroll*. Virksomheten i offentlig sektor, som omfatter offentlig vare- og tjenesteproduksjon, overføringer til private og næringslivet, grupperer vi i denne sammenheng som nevnt i:

- *Velferdsstaten for husholdningene*. I dette ligger det som tradisjonelt omfattes med begrepet velferdsstat. Offentlig sektors produksjon av tjenester i helse- og sosialsektoren, utdanningssektoren og kultursektoren. Videre omfatter den det offentliges rolle i etableringen av sosiale sikrings-systemer – overføringer til private. Dette refererer til det som i tabell 2.1 kalles velferdsoppgaver.
- *Velferdsstaten for bedrifter*. Her inngår tjenesteyting og overføringer til næringslivet; offentlig finansiert forskning, utbygging og tilrettelegging av infrastruktur, kommunal- og fylkeskommunal bedriftsrådgivning etc. Det vil si en rekke aktiviteter i offentlig sektor som er ment å bidra til å støtte økonomisk aktivitet i privat sektor. Videre omfatter det direkte *økonomisk støtte – næringsstøtte/subsidier*. Velferdsstaten for bedriftene omfatter både offentlige utgifter til næringsøkonomiske formål (tab 2.1) og deler av det som kalles tradisjonelle oppgaver. Det er vanske-

ligere å avgrense utgiftene til denne typen tjenesteyting sammenlignet med utgiftene til tjenesteyting for husholdningene. Dette kommer vi tilbake til i avsnitt 2.6.

2.5 Velferdsstaten for husholdningene

Velferdsstaten for husholdningene omfattet i 1991 totalt 37,9 prosent av BNP. Utgifter til velferdsgoder som utdanning, helse og støtte til boliger utgjorde 16,3 prosent. Overføringer til private, dvs velferdsstatens bidrag til sosial trygghet (trygdesystemet, sosialsektoren etc) utgjorde 20,5 prosent av BNP. Til sammen var dette 73 prosent av de offentlige utgifter (se tabell 2.1). Sammenlignet med andre europeiske land hadde Norge i 1989 noe høyere utgifter til velferdsgoder. Inntektsoverføringer til husholdningene utgjorde en noe lavere andel av BNP enn i Danmark, Sverige, Østerrike og Nederland, se figur 2.1⁸

Brukerne av husholdningenes velferdsstat er i hovedsak individer, ikke bedrifter. Det er likevel galt å vurdere denne typen tjenester kun som offentlig konsum eller kun som en del av fordelingspolitikken. Tjenesteytingen overfor husholdningene er i stor grad også knyttet til arbeidsmarkedet og verdiskapningen.

Velferdsgoder

Betydningen av *utdanning og opplæring* for økonomisk aktivitet og konkurransevne er generelt akseptert. Investeringer i den menneskelige kapital vil med økt teknologisk og kunnskapsbasert produksjon bli en stadig viktigere faktor i verdiskapningen. Vi kommer tilbake til betydningen av kompetanse i avsnitt 2.6, samt i kapittel 4.

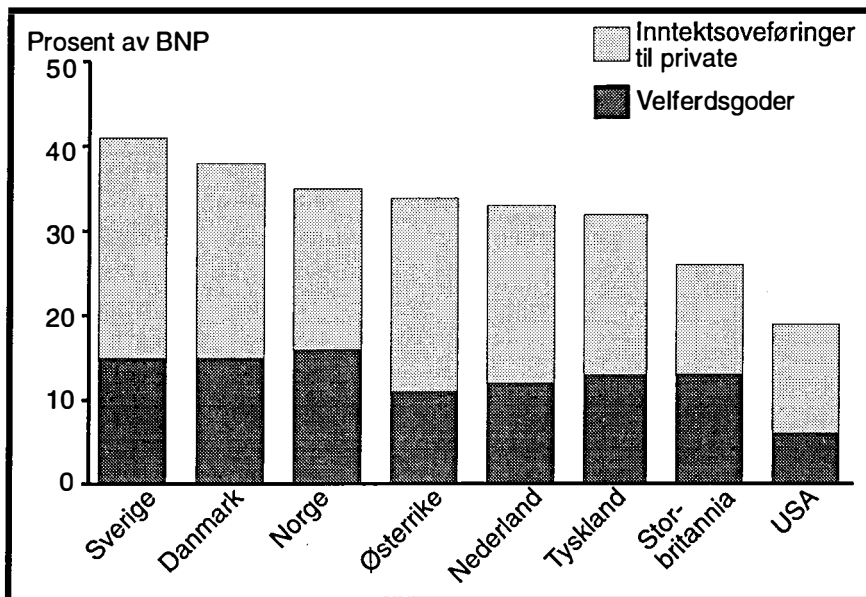
⁸ Tabell 2.1 som viser oversikten over utviklingen i Norge fra 1980 til 1991 utarbeidet av Finansdepartementet er som nevnt i fotnote 6 ikke sammenlignbar med OECDs tabell (presentert i vedlegg 1 og som ligger bak tabell v1.1) over utviklingen i offentlige utgifter i ulike OECD-land. Det understreker det metodisk problematiske med slike sammenligninger av ulike lands offentlige utgifter.

Utgiftene til undervisning i Norge utgjorde i 1990 ca 6,6 prosent av BNP. En andel som har økt fra 5,4 prosent i 1980 (tabell 2.1). Sammenligninger med andre europeiske land (tabell v1.1 i vedlegg 1) viser at Danmark og Norge i 1989 hadde den høyeste andel av offentlige utdannings-utgifter i prosent av BNP.

Ulik organisering av utdanningssystemet, blant annet i fordelingen mellom offentlig og privat sektor, vil gi seg utslag i de offentlige utgiftene. De sammenlignende dataene gir derfor ikke fullgod informasjon om hvor mye ressurser det enkelte land benyttet til utdanning totalt.

Produktivitet og konkurransevne påvirkes ikke bare av hver enkelts kompetansenivå, men også av vår helsetilstand og generelle levekår. Utgifter til *helse- og sosiale ytelser* er også investeringer i den menneskelige kapital. Det er ikke bare velferdsstaten og omsorgssektoren som er avhengig av

Figur 2.2 Utgifter til velferdsstaten for husholdningene; velferdsgoder og inntektsoverføringer i ulike OECD-Land 1989 som andel av BNP. Kilde: OECD *ec.Studies no 17 1991*



næringslivet, via finansieringsbidragene. Avhengigheten går også den andre veien. Et mer effektivt helsevesen kan lege skader og sykdom raskere enn tidligere. Det bidrar til at arbeidstakerne kan ha kortere sykefravær. Dette kan redusere bedriftenes kostnader og øke verdiskapingen, selv om et effektivt helsevesen primært er en fordel for den enkelte. Omsorgssektoren har også, gjennom utbygging av barnehager og aldershjem, vært viktig for økt tilgang på (kvinnelig) arbeidskraft. Aktiviteten i omsorgssektoren vil også ha en indirekte betydning for næringslivet.

« I økende grad har arbeidstakernes generelle trivsel betydning for hvordan arbeidet utføres. Etter hvert som omfanget av strengt kontrollert, upersonlig rutinearbeid blir stadig mindre, får den enkelte større innflytelse over kvaliteten og verdien av det arbeidet som utføres. I den grad omsorgssektoren kan øke den generelle trivselen, er den derfor også med på å øke verdiskapningen i næringslivet» (ECON 1992:25).

Utgiftene til helse i Norge utgjorde i 1987 7,5 prosent av BNP (OECD 1990). Sammenlignet med ulike OECD-land ligger vi midt på treet. Iflg. tab 2.2 brukte Danmark og England en mindre andel av BNP på helse enn Norge i 1987⁹.

Helsetjenester i privat eller offentlig regi?

I de fleste vestlige land er utdanning, helse og sosiale ytelser tjenester som hovedsaklig produseres innenfor offentlig sektor. Alternativet er at en rekke av disse tjenestene kan organiseres og finansieres av den enkelte arbeidsgiver og bedrift (forsikringsordninger som en del av lønn) og at

⁹ Dersom en sammenligner utgiftene til helse i ulike land på bakgrunn av tabell v1.1 i vedlegg 1, som angir offentlige utgifter til helse og figur 2.3, som angir totale utgifter til helse som andel av BNP, kommer forskjellene i blandingen av offentlig/privat helsetjeneste klart til uttrykk. Norge har nesten den samme andelen helseutgifter i begge tabellene fordi helsevesenet i hovedsak er offentlig finansiert. USA, derimot, har en forskjell på 10-11 prosentpoeng i de to tabellene, fordi helsevesenet i hovedsak er privat drevet.

arbeidsgiverne dermed får et mer direkte ansvar (Hippe og Pedersen 1992). Det forhold at ulike stønads- og forsikringsordninger finansieres utenom de offentlige budsjetter, behøver ikke totalt sett gi en besparelse for bedriftene, selv om skattenivået er lavere (St.meld. nr. 4 1992-93).

Produksjon av velferdsgoder er ikke bare knyttet til et fordelingsperspektiv, også til et effektivitets- eller samfunnsøkonomisk perspektiv. I denne sammenheng vil vi kort nevne et eksempel på at produksjonsorganisering via privat sektor ikke nødvendigvis fører til samfunnsøkonomisk effektiv bruk av ressursene. Eksempelet gjelder organisering av helse-tjenester, og tar utgangspunkt i forskjeller mellom USA og andre OECD-land (OECD 1990).

USA er det land i verden som bruker størst andel av BNP pr innbygger på helse. I 1987 var andelen 11,2 prosent mens gjennomsnittet for OECD-8 er 8,2 prosent¹⁰. Samtidig er helsetilstanden i USA dårlig. Dette framkommer blant annet ved de mye brukte helseindikatorne spedbarnsdødlighet og gjennomsnittlig levealder. President Bill Clintons valgkampanje la da også vekt på den dårlige tilstanden for det amerikanske utdannings- og helsesystemet.

Noe av bakgrunnen for høyere utgifter til helse i USA sammenlignet med land med større grad av offentlig helse-tjeneste, er at en vesentlig del av kostnadene til helse i USA består av administrasjonskostnader (transaksjonskostnader). Det omfatter blant annet utgifter til agenter som selger helseforsikringer og advokater som fører rettssaker om erstatning. Anslaget på administrasjonskostnader innenfor amerikansk helsevesen er ca 15-20 prosent, mens det i Canada med et offentlig organisert helsevesen er beregnet til ca 2-3 prosent (Mosley/Schmid 1992). I en kommentar til kostnadsforskjellene skriver Meyer (OECD 1990:115):

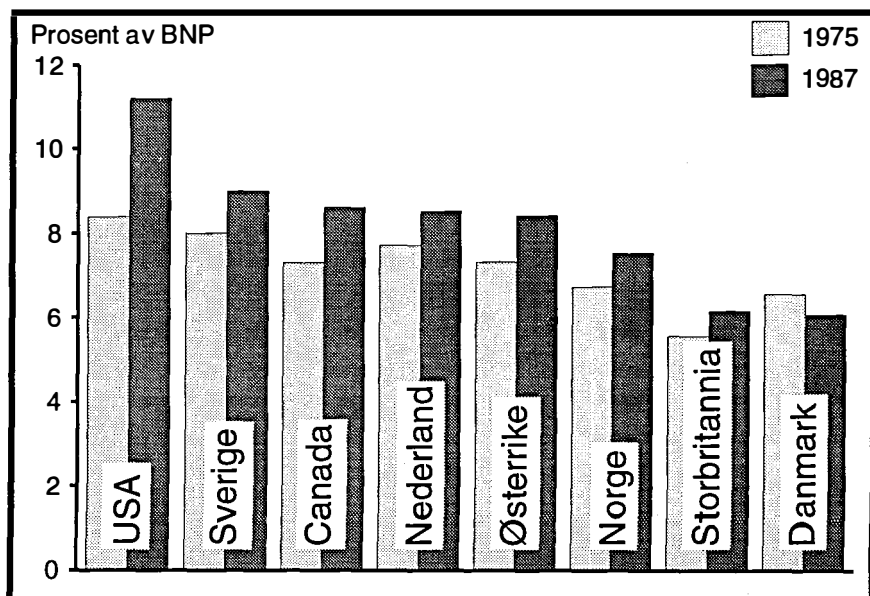
« En faktor som forklarer kostnadsforskjeller mellom land er at det i USA er langt flere ansatte i helsesystemet,

¹⁰ Gjennomsnittet for de 8 OECD-landene som er presentert i figur 2.2.

og at de generelt er bedre betalt. Denne godt betalte «armeen» av arbeidstakere inkluderer ikke bare leger og sykepleiere. Den omfatter også tusenvis av flere personer i USA enn i andre land, som selger helseforsikring og som administrerer klagesaker. Dette er amerikanske «helsearbeidere» som ikke er engasjert i denne, sektoren for direkte å produsere bedre helse.»

Dette illustrerer *en* side ved offentlig virksomhet som er lite framme i den nasjonale debatten om sammenhengen mellom offentlig sektors virksomhet og økonomisk aktivitet. Organiseringen av enkelte tjenester i offentlig regi har trolig *betydelige stordriftsfordeler som reduserer transaksjonskostnadene* i forhold til organisering i privat regi. Dette innebærer imidlertid ikke at alle typer av offentlig tjenesteyting vil ha slike stordriftsfordeler. Enkelte tjenester (f.eks. renovasjon) har vist seg positivt å privatisere (Bogen og Lange-land 1989).

Figur 2.3 Totale utgifter til helse som andel av BNP i ulike OECD-land 1975 og 1987. Kilde OECD 1990:10



Inntektsoverføringer

Når det gjelder *inntektsoverføringer* til private, som er den største offentlige utgiftsposten, går vel 50 prosent til pensjoner (alder, uføre, etterlatte). I løpet av 80-tallet har alle typer overføringer økt. Utgiftene til arbeidsledighets-trygd har hatt en seksdobling fra 1980 til 1990, mens utgiftene til attføring/sosialhjelp nesten er doblet i samme periode.

Generelt er ikke inntektsoverføringene i Norge vesentlig høyere enn i andre europeiske land – men utviklingen i Norge har i større grad gått i retning av økning i inntektsoverføringenes andel av BNP (OECD 1991).

Sammenhengene mellom inntektsoverføringer, økonomisk aktivitet og konkurransevne er mindre umiddelbar enn for eksempel mellom utgifter til utdanning/helse og økonomisk aktivitet/konkurransevne.¹¹ Det sentrale ved inntektsoverføringene og utformingen av det sosiale sikkerhetsnettet i Norge har vært fordelingsmålsettinger og hensynet til solidaritet mellom ulike grupper (Hagen og Hippe 1989). I tillegg har det bidratt til økt oppslutning om «den norske samfunnsmodellen», basert på stor grad av konsensus mellom ulike parter i arbeidslivet (Dølvik og Stokland 1992).

Innenfor økonomisk teori kan en finne argumenter for at omfordeling vil bidra positivt til økonomisk aktivitet gjennom økt konsum. Det gjelder dersom det generelt er lav etterspørsel i økonomien. Men overføringene kan også bidra til et høyt rentenivå og til store budsjettunderskudd, dersom det er stor aktivitet i økonomien (Carter 1991:17).

Videre drøftes det i økonomisk teori omfanget av negative incentiv-virkninger knyttet til størrelsen og lengden på ulike

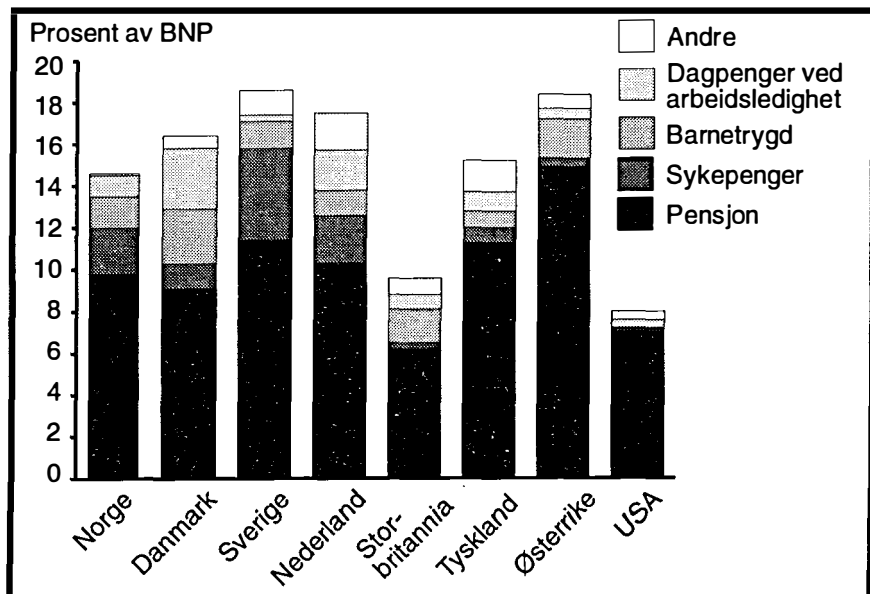
¹¹ I «Can the Welfare State Compete?» (1991) foretar Therborn en gjennomgang av den økonomisk-politiske debatten i Sverige. Denne gjennomgangen viser at det generelt har vært en manglende fokusering på sammenhengene mellom overføringer og konkurransevne. Han skriver: «Social security and international competitiveness are not always major concerns of the same actors the same day. Rather, each concern tends to have its constituency, of professionals and amateurs, and they may very well talk by each other» (Therborn i Pfaller m.fl 1991:254). Han kommenterer imidlertid at det synes som om det området disse møtes er i interessen for arbeidsmarkedet.

typer overføringer på arbeidstilbudet, fordeling av arbeidskraft osv. Dette er imidlertid teoretiske tilnæringer. Hvordan inntektsoverføringene *faktisk* fungerer over tid i forhold til økonomisk aktivitet er et spørsmål som må besvares empirisk. Sammenhengen mellom utgifter til velferdsgoder og økonomisk aktivitet målt ved vekst i BNP er et av de spørsmål som blir tatt opp i de empiriske studiene som presenteres i kapittel 3. Gjennomgangen av disse studiene viser imidlertid at det ikke finnes et entydig svar. Enkelte studier finner at overføringer til private kan ha en positiv virkning på økonomisk aktivitet og andre finner en negativ sammenheng.

Effektivisering av velferdsstaten for husholdningene – utredninger i Norge og internasjonalt

Internasjonalt er det en økende interesse for sammenhengene mellom offentlig og privat sektor. Erkjennelsen av at offentlig sektor er viktig for hvordan resten av økonomien fun-

Figur 2.4 Overføringer i prosent av BNP, etter type overføring



gerer har ført til økt oppmerksomhet om hvordan offentlig sektor selv fungerer. Spørsmålet som ofte reises er om offentlig sektor produserer de rette tingene og om de gjør det på riktig måte. «Riktig» er i denne sammenheng, som nevnt, oftest definert som kostnadseffektivt. Det argumenteres blant annet med at siden offentlig virksomhet stort sett foregår utenfor et marked, vil den være preget av manglende effektivitet. Det finnes ikke markedsmekanismer som i tilstrekkelig grad signaliserer priser og betalingsvillighet. Slakke og uklare budsjettskranker kan føre til lav kostnadsbevissthet.

I Norge er det i liten grad gjort forsøk på *samlede analyser* av effektivitets- og produktivitetsutviklingen i offentlig tjenesteyting. Det eneste forsøket på en samlet vurdering av produktivitetsutviklingen er Norman-utvalgets innstilling (NOU 1992:26). Utvalget studerte mulighetene for å oppnå samfunnsøkonomiske effektiviseringsgevinster i offentlig tjenesteyting og andre sektorer som påvirkes av offentlige reguleringer eller offentlige overføringer.

Utvalgets konklusjoner var at det ved ulike tiltak var mulig å oppnå omfattende effektiviseringsgevinster og dermed høyere produktivitet både i undervisningssektoren, helsesektoren og offentlig administrasjon. Det ble beregnet et samlet effektiviseringspotensiale i offentlig virksomhet på rundt 100 milliarder kroner pr. år (NOU 1991:28).

Innenfor *enkelte institusjoner* i offentlig tjenesteyting har det imidlertid vært foretatt produktivitetsanalyser; arbeidskontor (Torgersen 1992, Statskonsult rapport 1992:6), transport (Førsund og Hernæs 1992), domstolene (Statskonsult 1989) og helsetjenesten, spesielt somatiske sykehus (NIS 1/92, Grundt 1991, Magnussen 1992).

Hvordan måle produktiviteten?

Diskusjonene om effektivitet og produktivitet i offentlig sektor i Norge har ofte tatt utgangspunkt i resultatene fra svenske effektivitetsstudier, blant annet fordi det ikke foreligger nok data om norske forhold. I Sverige er det gjort omfattende arbeid med å kartlegge produktivitetsutviklingen både i økonomien som helhet og innenfor offentlig sektor.

Under det svenske finansdepartementet har det på 80-tallet pågått arbeid i en «Expertgrupp för studier av offentlig ekonomi» (ESO). Arbeidet har vært basert på en rekke sektoranalyser og dekker 70 prosent av offentlig tjeneste-produksjon. Studiene omfatter blant annet utviklingen fra 1970 til 1980 – en periode med betydelig vekst i de offentlige utgiftene.

Resultatene indikerer at det var en nedgang eller uforandret produktivitet i de fleste deler av offentlig sektor i denne perioden. Den gjennomsnittlige nedgangen ble beregnet til 1,5 prosent pr. år. Studiene som også omfatter data fra første halvdel av 80-tallet viser at utviklingen snudde til en produktivitsvekst på 1-2 prosent på begynnelsen av 80-tallet. Det var en periode preget av strammere budsjettammer. Forskjellen i produktivitsutvikling i disse periodene ledet til den generelle *antakelsen at produktiviteten i svensk offentlig sektor synker når ressursene øker betydelig og bedres når ressursene minsker* (Murray, R 1987, ESO DsFi 1986:13).

En del av studiene preges av at det i praksis er begrenset hvor nøyaktig produksjonsstrukturen kan spesifiseres og beregnes. Visse faktorer som har betydning for produksjonen, spesielt innenfor tjenesteyting, men som vanskelig lar seg måle, er utelatt i de fleste produktivitsstudier. Dette er faktorer som inngår i det som omtales med *total faktorproduktivitet*. Det vil si en restfaktor som omfatter kvaliteten på innsatsfaktorene i produksjonen, ledelsesforhold, organisasjon etc. Det redegjøres for denne restfaktoren i kapittel 4, 5 og i vedlegg 2 og 3.

En innvending mot de svenske produktivitsstudiene, som også gjelder de fleste andre produktivitsstudier, er at de ikke i tilstrekkelig grad fanger opp *kvalitetsforbedringer* i offentlig tjenesteproduksjon. Kvalitetsaspektet er fraværende i de mest brukte produktivitsmålene (Pettersen 1992). Det innebærer at man ikke kan avgjøre hvor mye av de registrerte produktivitsforskjellene som oppveies eller forsterkes av kvalitetsforskjeller.

I forlengelse av diskusjonen om en mer effektiv offentlig sektor pågår en diskusjon om privatisering av offentlig

virksomhet (Bogen og Langeland, 1988). Denne foregår både i Norge og i en rekke andre land. I flere land har privatisering av offentlig virksomhet vært en vesentlig del av politikken, kanskje mest omfattende i England.

2.6 Velferdsstaten for næringslivet

Den nasjonale evne til å finansiere velferdsgodene og redusere ledigheten hviler blant annet på konkurransekraftige og lønnsomme virksomheter. Produktivitet, konkurranseevne og lokaliseringsbeslutninger påvirkes av en rekke faktorer. For det første de rene kostnadsfaktorene, som priser på ulike innsatsfaktorer; lønn, kapitalkostnader, råvarepriser og energipriser. For det andre vil faktorer som infrastruktur, (offentlige) rammevilkår, arbeidstakernes og ledernes kvalifikasjoner, relasjoner mellom partene i arbeidslivet, politisk stabilitet, nærhet til kunder og leverandører og forsknings- og utdanningsmiljøer være avgjørende. Hvordan de ulike faktorene påvirker produktivitet og konkurranseevne er avhengig av hvilke type produksjon det er snakk om, men også av organiseringen av produksjonen.

Et spørsmål i denne sammenheng er hvordan offentlig sektor kan bidra til at næringslivet utvikler høy produktivitet, produktkvalitet, evne til innovasjon og omstilling. Med andre ord hvordan offentlig sektor kan bidra til å bedre det vi har betegnet som den potensielle konkurranseevnen. Hvilke virkemidler har offentlig sektor og hvordan benyttes de for å supplere og støtte aktiviteten i næringslivet?

Offentlig sektors oppgaver i tilknytting til næringslivet

Offentlig forvaltnings oppgaver i tilknytting til næringslivet kan deles i to hovedfunksjoner ¹²;

- regulering og kontroll, samt innhenting av informasjon som gir grunnlag for beslutninger og utforming av næringspolitikken
- støttetiltak – velferdsstaten for næringslivet

For næringslivet vil kontakten med offentlig forvaltning på den ene side være pålagt gjennom rapporteringsplikt, konsekvensordninger osv. I denne sammenheng vurderes offentlig tjenesteyting som en kostnadsfaktor for næringslivet, fordi offentlig forvaltnings aktiviteter bidrar til merarbeid for bedriftene. Dette er særlig en utbredt erkjennelse i små og mellomstore bedrifter.

På den andre siden vil en del kontakt være av mer frivillig karakter og omfatte bruk av offentlige tjenester, offentlige støtteordninger og stimulerings tiltak.

I tillegg har offentlig sektor innflytelse på aktiviteten i næringslivet i kraft av å være en stor kjøper av varer og tjenester fra privat sektor. Offentlige innkjøp er et viktig punkt i en helhetlig vurdering av offentlig sektor og økonomisk aktivitet. Vi vil imidlertid ikke behandle dette her, kun kommentere det kort i tilknytting til utviklingsorienterte støttetiltak ¹³.

Regulering, kontroll og informasjonsinnhenting

En sentral funksjon for forvaltningen i tilknytting til næringslivet er regulering og kontroll for å ivareta interessene til samfunnet som helhet. I tillegg vil forvaltningen foreta omfattende innhenting av informasjon som grunnlag for styring.

¹² Framstillingen er i hovedsak basert på Øvrelid 1992

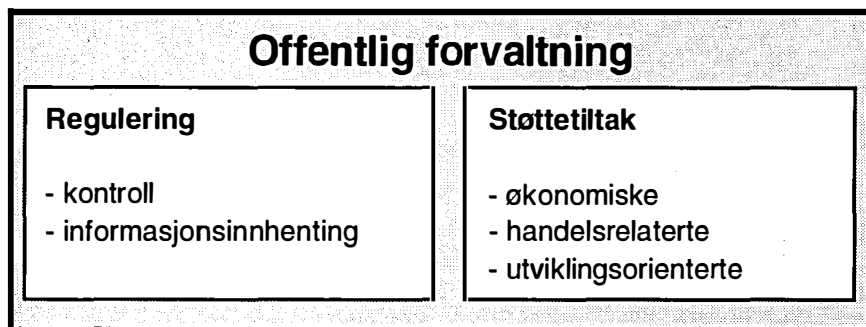
¹³ Se bl.a. ECON (1989) om «Konsekvenser ved norsk tilpasning til EFs direktiver for offentlige innkjøp».

Den sentrale kritikken fra næringslivshold mot offentlig forvaltnings regulerende, kontrollerende og informasjonsinnhentende virksomhet er knyttet til *lengde* på saksbehandlingstiden og *omfanget* av rapporteringsplikten (Øvreid 1992).

Når det gjelder behandlingstid i offentlig forvaltning, er det foretatt ulike undersøkelser som viser at det er stor forskjell mellom ulike etater. Veie (1992) har foretatt en evaluering av effektiviseringstiltak i kommunal plan- og byggesaksbehandling. Han finner at saksbehandlingstidene i denne etaten har blitt betraktelig bedret i løpet av 80-tallet. NHO (1992) har foretatt en undersøkelse av saksbehandlingstid for industribedrifter som har søkt utslippstillatelse hos Statens forurensningstilsyn (SFT). De finner at denne er svært lang for de fleste typer søknader, og atskillig lengre enn den målsetning SFT selv har satt som grense for egen saksbehandlingstid.

En undersøkelse foretatt av Statskonsult (1992:8) om innrapportering i dagligvarehandelen og oljesektoren viser at omfanget varierer avhengig av hvilke offentlige etater de i størst grad må innrapportere til. For dagligvarehandelen utgjør rapporteringen til SSB og Skattedirektoratet den største andelen, mens det for oljesektoren er rapportering til Skatte- og Oljedirektoratet som er mest arbeidskrevende. Undersøkelsen anslår de totale kostnadene forbundet med offentlig innrapportering til 4,2 – 8,4 milliarder pr. år.

Figur 2.5 Offentlig forvaltning og næringslivet



En arbeidsgruppe under Næringslovsutvalget har beregnet de totale kostnadene for næringslivet knyttet til offentlig innrapportering til mellom 7 og 14 milliarder kroner pr. år (Næringslovsutvalget 1991). Det er stor usikkerhet i denne typen beregninger, men begge undersøkelsene viser at det er betydelige kostnader forbundet med denne innrapporteringen.

Et sentralt spørsmål i denne sammenheng er om de regulerings- og kontrolltiltak som skal ivaretas, kan utføres på måter som er enklere og billigere for næringslivet og dermed kan bidra til å bedre deres *kostnadsmessige konkurransevne*. For å redusere disse omkostningene er det foreslått ulike effektiviseringstiltak. Det omfatter blant annet bedret samordning gjennom bruk av enhetsregister, samarbeid mellom offentlige etater for å unngå dobbeltregistrering og endring av tunge rutiner, samt bruk av ny teknologi (Statskonsult 1992:8). I forlengelsen av den kritikken som er framkommet pågår det et omfattende reformarbeid. En rekke departementer og direktorater arbeider med effektivisering, forenkling av regelverk og større brukervennlighet (St.meld. nr. 4 1992-93).

Støttetiltak for næringslivet

Støttetiltak for næringslivet består av direkte ordninger i form av for eksempel etableringstilskudd og statlige utviklingskontrakter. Indirekte ordninger omfatter blant annet infrastrukturbygging og utdannings-systemet.

Selv om hovedmålsettingen for norsk næringsstøtte, har vært å bidra til et sunt og vekstdyktig næringsliv, synes denne politikken i praksis å ha vært innrettet på å skape og opprettholde sysselsetting. Mork, Eldegard, Wiig (1992) oppsummerer næringspolitikken i fire punkter:

- distriktpolitiske målsettinger
- motkonjunkturpolitikk
- bidrag til omstilling og nye sysselsettingstiltak der store virksomheter har gått dårlig
- forskning og utvikling

Ut over *generelle rammebetingelser*¹⁴ kan hovedtypene av offentlige tiltak for ulike deler av norsk næringsliv grupperes i:

- økonomiske støtteordninger
- handelsrelaterte støtteordninger
- utviklingsorienterte støtteordninger

De *økonomiske støtteordningene* omfatter ulike bidrag fra offentlig sektor til finansiering av og kanalisering av kapital til næringslivet, næringsoverføringer og subsidier. Dette er ordninger som i vesentlig grad er knyttet til drift, ikke til bedrifts- og produktutvikling. Økonomiske støtteordninger omfatter også offentlig sektors mulighet for å påvirke kanalisering av nøkkelinvesteringer til viktige bransjer og statlig bidrag til tilstrekkelig risikokapital til næringslivet¹⁵. Et sentralt næringspolitisk virkemiddel i dag er Statens Nærings og Distriktsutviklingsfond (SND). Det omfatter tidligere DU, Småbedriftsfondet, Industribanken og Industrifondet.

De *handelsrelaterte støtteordningene* omfatter en rekke eksportfremmende tiltak og ordninger, samt støtte til *internasjonalisering*. Disse administreres i alt vesentlig grad gjennom Garantiinstituttet for eksportkreditt (GIEK) og Norges Eksportråd og består blant annet av eksportgarantiordninger, anbudsgarantiordninger og støtte til eksport/eksportframstøt overfor utlandet.

Utviklingsorienterte støtteordninger retter seg mot nyskaping og kompetanseutvikling. Dette er støttetiltak som knytter seg til det vi tidligere (kap. 2.3) kalte *den potensielle konkurransevnen*. Disse tiltakene omfatter blant annet offentlig FoU innsats, støtte til kompetanseutvikling og

¹⁴ Knyttet til strukturpolitikk og konkurransepolitikk innenlands, infrastrukturbygging (samferdsel, telekommunikasjon, arealplanlegging), energipolitikk og skatte-/avgiftspolitik.

¹⁵ Dette er drøftet, «Kampen om kapitalen» (Kvinge, Langeland og Stokland 1992). Rapporten inngår i prosjektet «Norge som industrinasjon», (FAFO-rapport nr. 138).

etablering av kompetansesenter, stipend-, veilednings- og oppfølgingsordninger ved ny-etablering, spesielt SMB, Grønn linje og forskjellige markedsføringstiltak. Videre vil dette inkludere støtte til nettverksprogrammer og statlig medvirkning til partsbasert samarbeid om bedriftsutvikling, for eksempel Hoved-organisasjonenes Fellestiltak – Bedriftsutvikling (LO-NHO), Senter for Bedre Arbeidsliv. Støtteordningene er også knyttet til offentlig sektors rolle som en betydelig kjøper av varer og tjenester i privat sektor. Offentlig sektor kan benytte utviklingskontrakter som virkemiddel for å støtte og utvikle konkrete prosjekter i næringslivet (krevende kunde).

De ulike typene støtteordninger kan ha *handelsvridende* effekter. Det gjelder for eksempel prisstøtte under Fiskerivtalen, regional transportstøtte og ulike støttetiltak for skipsfartsnæringen (Øvrelid 1992:7). Vi vil i den videre drøftingen av virkemidlene ikke gå særskilt inn på de mulige handelsvridende virkemidlene.

Omfanget av forvaltningens oppgaver knyttet til næringslivet

Det finnes ingen samlet oversikt over de ulike støtteordningene og hvordan pengestrømmene fordeler seg på ulike næringer. Dette blir systematisert i et pågående forskningsprosjekt ved SNF i Bergen (Mork m.fl. 1992).

De *totale* offentlige utgiftene til næringsøkonomiske formål kan man imidlertid finne i statistikken. Disse utgjorde, som tabell 2.1 viser, 4,6 prosent av BNP i 1991¹⁶. I løpet av 80-tallet har denne andelen blitt redusert fra 5,4 prosent.

Det er primærnæringene, først og fremst jordbruket, som mottar mesteparten av næringsstøtten i Norge. Det er også

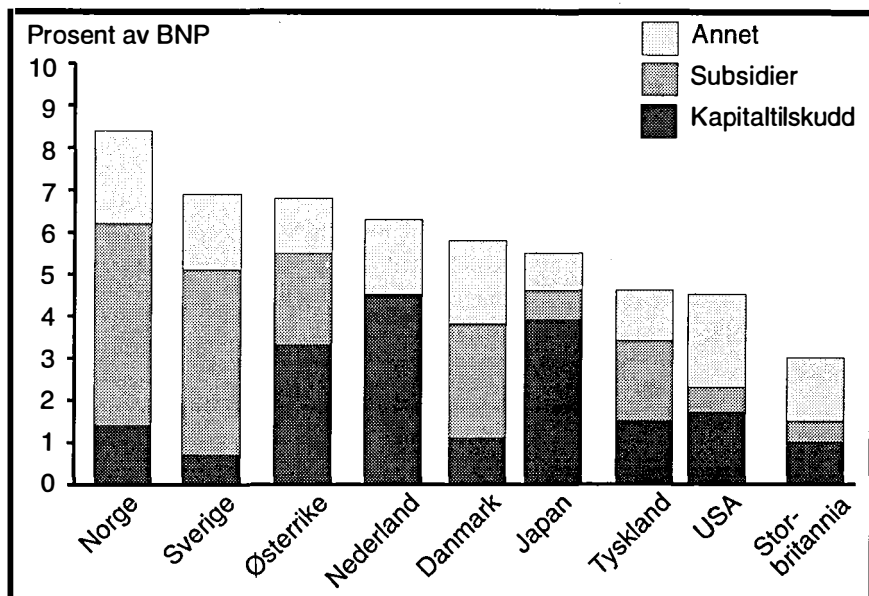
¹⁶ De tallene som er presentert i tabell 2.1 er som tidligere nevnt, ikke sammenlignbare med de dataene som kommer fram i OECDs statistikk og som ligger til grunn for figur 2.3. Ut over at det er en ulik gruppering av offentlige utgifter i de to tabellene kjenner vi ikke bakgrunnen for den store forskjellen på OECD- og SSB-tallene.

denne næringen som har hatt den største reduksjonen i overføringene i løpet av 80-tallet.

Industrien mottar også en vesentlig del av næringsstøtten. Innenfor industrien er det stor forskjell i støtte mellom ulike bransjer. Verftsindustrien utpeker seg som den klart største støttemottaker. At størsteparten av støtten går til primærnæringene og til verftene innenfor industrien er forhold som også gjelder internasjonalt.

Støttenivået til næringslivet totalt ligger høyere i Norge sammenlignet med andre nordiske og nordeuropeiske land. Norge ligger høyest målt som andel av BNP (Øvrelid 1992). Utviklingen fra 1980 til 1989 viser at offentlige utgifter til næringsøkonomiske formål er redusert i de fleste landene i utvalget.

Figur 2.6 Offentlige utgifter til næringsøkonomiske formål fordelt på funksjon. Andel av BNP i ulike OECD-land 1988/89. Kilde: OECD Ec Studies no 17 1991



Kritikken av forvaltningens oppgave knyttet til næringsøkonomiske formål

Fra næringslivshold er det rettet omfattende kritikk mot det offentlige virkemiddelapparatet. Vi skal nedenfor kort referere hovedpunktene i kritikken ¹⁷.

Hovedkritikken av de økonomiske støtteordningene er at de *mangler helhet*. Hver instans er opptatt av sine oppgaver og virkemidler. Hensynet til den øvrige forvaltningens oppgaver og de samlede virkningene for næringslivet blir dårlig ivaretatt. Tiltakene er preget av *forvaltningens* oppfatninger av næringslivets behov. Bedriftsøkonomiske hensyn og markeds kunnskap er lavt prioritert.

Dette er trolig den største utfordringen for samspillet mellom offentlig og privat sektor, noe vi kommer tilbake til i kapittel 5 og 6. Foreløpig kan vi la det stå ukommentert i form av en påstand om at hovedutfordringen for et bedret samspill ligger i en gjensidig overskridelse av det vi kan betegne som *forvaltningskultur* og *produksjonskultur* innenfor henholdsvis offentlig og privat sektor.

Etableringsstøtten kritiseres for å omfatte for mange og for spesifikke ordninger. I konkrete søknadssituasjoner har neppe søkeren eller den offentlig ansatte oversikt over hva slags støtte som kan gis. Fordi systemet er komplisert knytter det seg store kostnader til å benytte det. Investeringen i å lære seg systemet er så pass stor at det innbyr til varig bruk eller til å ikke bruke systemet i det hele tatt. Bedriftene som lærer seg systemet kan få mye støtte (Øvrelid 1992).

Kritikk mot den økonomiske støtten går også ut på at den i for stor grad er krisestøtte og at en vesentlig del er spesifikk¹⁸. Påstanden er at næringsstøtten har vært mer innrettet på å beskytte taperne enn å belønne vinnerne. Videre at den har gitt særinteresser prioritert framfor velstandsvekst for

¹⁷ Gjennomgangen bygger i vesentlig grad på Øvrelid (1992) og Mork m.fl. (1992).

¹⁸ Sortert enten på *bransje* (industri, reiseliv, håndverksbedrifter, tjenesteyting), *produkttype* (teknologibasert), *størrelse* (SMB) eller *marked* (land)

landet som helhet (Mork m.fl. 1992). Innvingingen fra næringslivet er også at støtten i for stor grad settes inn på forskning, mens det er i design-, markedsførings- og produktutviklingsfasen nye virksomheter har problemer. Generelt er kritikken av næringslivsstøtten snarere knyttet til innretningen av støtten enn dens omfang (Øvrelid 1992:7).

Den *utviklingsorienterte* – FoU støtten kritiseres både fra forskningshold og fra næringslivet for å «leve sitt eget liv» uten tilstrekkelig tilknytting til andre forskningsmiljøer eller til norske bedrifters utviklingsbehov. Idéutvikling i næringslivet er i for stor grad henvist til andre finansieringskilder enn forskningsmidlene. NTH/NTNF- tradisjonen er sterkt teknologiorientert og preget av tilknytting til militær anvendelse (Øvrelid 1992). Videre har kravene til *kvalitet* i FoU-arbeidet ikke vært høye nok (Mork m.fl. 1992).

Kommentarene til *veiledningsfunksjonene*, både de faglige som er knyttet til bistand til utvikling av virksomheten, og de administrative, er svært varierende. En rekke næringsdrivende er fornøyd med den offentlige tjenesteyting. Andre har selv etter flere kontakter med forskjellige instanser ikke fått klarhet i hva som er forvaltningspraksis i ulike sammenhenger.

I tillegg til den kritikken som er nevnt ovenfor blir offentlige myndigheter karakterisert som en dårlig etterspørre eller en for lite krevende kunde. Det blir hevdet at det offentlige, både stat og kommune, kunne ha gunstigere effekt på næringslivet gjennom å benytte *offentlige innkjøp* til å etterspørre nye varer og tjenester, framfor å gi forskjellige former for støtte.

Nye retninger for næringsstøtten

I en gjennomgang av ulike evalueringsstudier av offentlig sektors næringsøkonomiske aktivitet beskrives norsk næringsliv med følgende hovedelementer (Øvrelid 1992):

- Liten ferdigvareindustri og ellers storbedrifter i modne, såkalte solnedgangsbransjer.

Tabell 2.2 Oppsummering av kritikken av virkemiddelapparatet I hovedsak basert på Øvrelid 1992:5/8.

	Bedriftssituasjoner				
	Produktutvikling	Etablering	Drift	Eksport/uteetablering	Produkt-avvikling
Stimulerings-tiltak Offentlige virkemidler	(FoU) Teknologi-fiksering For forsknings-orientert for bedriftene For lite grunn-forsknings-orientert for forskningen	(Fin. og komp.) Relativt for lite støtte, for mange og spesi-fikke ordnin-ger, for mange instanser, for komplisert tilbud og informasjon, ikke tilpasset behovene, ord-ningene sørger for etterspørsel	(Fin.) Offentlig subsidiering skaper kon-kurransesulikhet	(Fin. og komp) For avgrenset i tid, for liten og for spesifikk støtte, ikke tilpasset bedriftenes behov, for liten kompetanse på potensialet i produkt og mar-ked	(Håndtering av gjeld og ressur-ser) Krise-situasjoner opprettholdes for lenge
Veiledning	Kompetansen ikke tilpasset bedriftenes behov	For liten kompe-tanse (spes. markeds-kunns-kap), varierende kompe-tanse (forskjells-behandling)	Ulik praksis hos ulike myndig-heter, dårlig tilgjengelighet	For liten kompetanse (markeds-kunns-kap), dårlig tilgjengelighet	Informasjon-veiledning i forkant?

- Småbedriftene vokser ikke og forblir innenfor små, beskyttede markeder.
- Mangel på tålmodig risikokapital og aktivt eierskap.

De offentlige tiltakene synes ikke å ha påvirket disse trekene. Et sentralt spørsmål er om støttetiltakene kan gi større effekt dersom de blir forvaltet på en annen måte enn i dag. Hvordan skal offentlig sektors næringsøkonomiske aktivitet utformes for å nå målsettingen om en økt aktivitet i privat sektor. Det eksisterer ulike svar på dette svært relevante spørsmålet.

I regi av Nordisk Råd er det foretatt en gjennomgang av nordiske støtteordninger. Målsettingen var å avvikle støtten til kriserammede virksomheter og omlegging av den øvrige næringslivsstøtten til mindre handelsvridende ordninger (Rapport til Nordisk Ministerråd 1992:513). Rapporten

oppsummerer med at følgende støtteordninger blir foreslått avvirket, begrenset eller endret (Øvrelid 1992:4/5);

- krisestøtte
- kredittstøtteordninger til spesielle bransjer
- begrense kredittstøtteordningene til FoU, regionalpolitikk og nye virksomheter og
- tilpasse Industrifondet og DU dersom det blir økt tilnærming til EF.

Dette er en politikk i retning av å tilpasse den offentlige næringsstøtten til de retningslinjer som det legges opp til internasjonalt (GATT, EF). En nærmere tilknytting til EF vil begrense de nasjonale mulighetene til fritt å velge hvilke typer støtteordninger som kan tas i bruk. Trenden i EFs politikk på næringsstøtte er å redusere driftsstøtte, som antas å bidra til å forstyrre konkurransen i markedet. Dette innebærer at en stor del av støtten til næringslivet i økende grad vil bli lagt på forskning og utviklingsnivået (Dølvik m. fl. 1991).

Det leder til faktorer Mork m. fl. (1992) peker på som betingelse for en næringspolitikk i retning av en *god* vekstpolitikk. Morks forslag til tiltak er preget av hans teoretiske utgangspunkt i nyere økonomisk forskning om kunnskapsbasert vekst (det kommer vi tilbake til i kapittel 4 og vedlegg 3).

Ifølge dette perspektivet må ønsket om vekst, fornyelse, produktivitet og kvalitet komme inn som en overordnet målsetting, både formelt og i bevisstheten til de som i praksis utformer næringspolitikken.

For det andre må vi skaffe oss mer kunnskap om hvor vekstpotensialet ligger i norsk økonomi og hva som skal til for å realisere den. I denne sammenheng kommenterer Mork Porter-prosjektet (se kapittel 4 og vedlegg 3) som en nyttig begynnelse, men peker på at prosessen må fortsette og at nyvinninger innenfor teorien om kunnskapsbasert vekst må følges opp av empirisk forskning.

For det tredje mener Mork m.fl. at vi bør ta konsekvensen av at økonomisk vekst ikke først og fremst er et resultat av fysisk kapital, men av *kunnskap og kompetanse*. Når det

gjelder utdanning er det ikke nødvendigvis mer tid som skal benyttes på skolebenken, men det bør settes strengere krav til kvalitet og ytelse. Videre bør skoleutdanning følges opp av læring på arbeids-plassen, ikke minst i form av lærling-ordninger. Mork anbefaler at Norge trekker veksler på det tyske systemet.

I det lange løp kan vi ikke tjene oss rike på å selge uforedlede ressurser, men må delta i det internasjonale kapp-løpet om stadig fornyelse (Kvinge, Langeland og Stokland 1992). Dette er primært en oppgave for næringslivet. Det generelle poenget er at myndighetene må hjelpe til fordi markedskreftene alene ikke vil gi tilstrekkelige incentiver til denne typen kunnskapsbasert virksomhet.

2.7 Oppsummering

Vi har i dette kapitlet kommentert en del av skjæringsflatene mellom offentlig sektor og økonomisk aktivitet. En hensikt med den omfattende gjennomgangen har vært å vise hvor mangesidig disse skjæringsflatene er.

Vi har definert offentlig sektor som offentlig forvaltning, i tråd med det som vanligvis gjøres ut fra tilgjengelig statistikk. Deretter har vi begrepsmessig delt offentlig forvaltning inn i to velferdsstater; en for husholdningene og en for næringslivet. Velferdsstaten for husholdningene omfatter det som tradisjonelt oppfattes som velferdsstat; offentlig produksjon av tjenester, samt inntektsoverføringer til private. Velferdsstaten for næringslivet omfatter produksjon av tjenester og overføringer som er direkte knyttet til økonomisk aktivitet i privat sektor. I alt vesentlig grad dreier dette seg om subsidier til jordbruk og industri, men også mer handels- og utviklingsorienterte støttetiltak.

Utgangspunktet er at en vesentlig del av aktiviteten innenfor begge typer velferdsstater enten direkte eller indirekte er av betydning for økonomisk aktivitet/næringslivet. Den offentlige tjenesteproduksjon og andre ytelser er delvis rettet mot husholdninger og enkeltpersoner (som

mottar den største direkte støtte) og delvis mot bedrifter og institusjoner.

Hvordan offentlig forvaltnings virksomhet samlet påvirker næringslivets konkurransevne i forhold til produsenter i andre land er det svært vanskelig å fastslå. Det knytter seg blant annet til ulik organisering av offentlig sektor, og forskjeller i ansvarsfordeling mellom offentlig- og privat sektor i ulike land. Vi er primært opptatt av den rolle offentlig sektor kan spille i utviklingen av et næringsliv som har evne til omstilling og innovasjon og som er konkurransedyktig på det internasjonale markedet. Vi har fokusert på deler av det utviklingsorienterte støtteapparatet. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 5 og 6, da med oppmerksomheten om offentlige myndigheters rolle ved etablering av nye samarbeidsformer i tilknytning til regional næringsutvikling.

I forlengelsen av veksten i offentlig sektor er det en omfattende debatt av den offentlige sektor generelt og av offentlig sektors størrelse spesielt. Debatten er knyttet til de antatte negative virkningene denne har på økonomisk aktivitet. Kritikken tar delvis utgangspunkt i at både offentlige utgifter og inntekter vil kunne vri de økonomiske incentiver for individer og bedrifter slik at samfunnets ressurser ikke blir utnyttet best mulig. Virkningene av dette skal ifølge teorien observeres i makroøkonomiske størrelser som sparing, inflasjon, arbeidstilbud og økonomisk vekst. Vi skal i neste kapittel gå gjennom ulike empiriske studier av sammenhengen mellom størrelsen på offentlige utgifter og økonomiske vekstrater i ulike OECD-land. Spørsmålet vi stiller er: Hvilken sammenheng er det mellom størrelsen på offentlig sektor og økonomisk vekst?

Kapittel 3 Offentlig sektor og økonomisk aktivitet – erfaringer fra andre land

Et sentralt tema i den økonomisk-politiske debatten er, som nevnt, om en stor offentlig sektor er forenlig med økonomisk vekst.¹ Et tema er at det synes å være en slags «tradeoff» mellom fordeling og effektivitet i økonomien (Okun 1975). I det senere har oppmerksomheten om sammenhengen mellom offentlig sektor og økonomisk aktivitet dreid fra fokus på fordelings-perspektivet, mer i retning av mulige negative effektivitetsvirkninger (Klau og Saunders 1985). Oppmerksomheten om effektivitetstapene har, som nevnt, sitt utgangspunkt i de antatte negative effektene en stor, skattebasert offentlig sektor vil ha på enkeltindividens og bedrifters incentiver. Det antas at dette vil påvirke atferden til disse aktørene slik at samfunnets ressurser ikke blir utnyttet best mulig og at det følgelig oppstår et effektivitetstap. Dette effektivitetstapet antas å gjenspeile seg i makro-økonomiske variable som sparing, inflasjon, arbeidstilbud og økonomisk vekst.

Bakgrunnen for interessen for å se på de negative effektene av en stor offentlig sektor er blant annet knyttet til en observert samvariasjon mellom vekst i offentlige utgifter og

¹ Det finnes også en omfattende litteratur som prøver å *forklare veksten* i offentlig sektor (se bl.a. Kristensen 1987). En av forklaringsfaktorene i denne typen studier er knyttet til den økonomiske og demografiske utvikling og går under betegnelsen «Wagners lov». Denne «loven» begrunner veksten i offentlig aktivitet med at sosial framgang nødvendigvis gjør en vekst i det offentlige andel av inntektene - dvs. jo mer utviklet et land er og jo større BNP er, jo hurtigere vil offentlig sektor vokse. I denne typen studier er årsakspilen snudd andre veien i forhold til temaet i denne rapporten.

reduksjon i økonomisk vekst². Videre knyttes økning i offentlig sektor, finansiert av økte skatter, til den reduserte produktivitets-veksten en finner i ulike, vestlige land. Noe forenklet er argumentet at offentlig sektor gjennomgående kjennetegnes av lavere produktivitet enn det private næringsliv. Det økte omfanget av offentlig virksomhet innebærer følgelig en dårligere utnyttelse av ressursene enn om disse i større grad hadde vært anvendt i annen, privat virksomhet.

En rekke empiriske studier har testet i hvilken grad ulik politikk i tilknytting til offentlig sektor kan forklare variasjon i de ulike makroøkonomiske størrelsene³. Både i de nevnte studiene, så vel som i den offentlige debatten gjenfinner en i hovedsak tre posisjoner i synet på offentlig sektors rolle i økonomien;

- Offentlig sektor er et hinder for økonomisk vekst/produktivitet – «offentlig sektor som sil»

² De mest brukte internasjonale målene på økonomisk vekst er endringer i bruttonasjonalprodukt (BNP) eller BNP pr innbygger. BNP beregnes på bakgrunn av nasjonalregnskapsdata. Det foreligger en internasjonal standard for hvilke størrelser som skal regnes inn i nasjonalregnskapet og denne standarden utarbeides av FN. Det er en omfattende kritikk mot den tradisjonelle måten å måle BNP på. Kritikken er spesielt knyttet til hvilke typer aktivitet som vurderes som verdiskapende og derfor skal regnes med i nasjonalregnskapet.

Det er for eksempel store kostnader ved økonomisk vekst knyttet til ødelegging av miljø, store omstillinger etc. Et sentralt poeng i kritikken er derfor at det må etableres minusposter for utarming av miljø og naturressurser, eller stress og belastninger i beregningen av vekst. Videre bør det beregnes «plussposter» for stabile lokalmiljø etc. I enkelte økonomimiljøer arbeides det med å utvikle bedre målemetoder for sammenhengen mellom økonomi og andre livsområder og for å legge press på FN for å få mer omfattende regler for hva som skal telle med i økonomien. Se blant annet Marilyn Warring «If Women Counted» (1988) og intervju med Iulie Aslaksen, SSB, i *Nationen* 25/3-92.

³ Sammenhengen mellom offentlige utgifter og andre makroøkonomiske størrelser som inflasjon og arbeidsledighet har vært forsøkt testet uten at det er funnet klare sammenhenger (Saunders 1986:53). Weede 1986b tester sammenhengen mellom offentlige utgifter og arbeidsledighet, Layard, Nickell og Jackman (1991) har foretatt empiriske tverrsnittundersøkelser som viser at ulike offentlige utgifter har forskjellig virkning på likevektsledigheten (høy kompensasjonsgrad på og lang varighet av arbeidsledighetsstønad øker likevektsledigheten, mens utgifter til aktive arbeidsmarkedstiltak reduserer den).

- Offentlig sektor er positiv for økonomisk vekst/produktivitet – «offentlig sektor som overrislingsanlegg»
- Sammenhengen mellom offentlig sektor og økonomisk aktivitet er ikke entydig. Enkelte deler av offentlig virksomhet vil ha en positiv virkning på økonomisk aktivitet, mens andre sider fungerer hemmende.

I resten av dette kapitlet presenterer vi ulike studier, samt kommenterer årsakene til at de kommer til ulike resultater. I presentasjonen vil vi først kommentere de teoretiske utgangspunktene for studiene, deretter kommentere de empiriske resultatene. Studiene dokumenterer et sentralt poeng: både med utgangspunkt i teori og faktisk empirisk forskning, framkommer det ikke et entydig bilde av sammenhengen mellom offentlig sektor og økonomisk aktivitet, målt som økonomisk vekst. De empiriske bidragene gir ikke et generelt og entydig bilde av konsekvensene av offentlig sektors aktiviteter. *Synet på offentlig sektor som et «enten - eller» - som entydig fremmende eller entydig hemmende for økonomisk aktivitet er en myte.*

Før vi går nærmere inn på disse tre tilnærmingene til offentlig sektor, skal vi kort kommentere de mål på offentlig sektor som benyttes i de ulike studiene og trekke noen linjer til den inndelingen av offentlig sektor som ble gjort i kapittel 2. Vi vil også kommentere to alternative forklaringsfaktorer som trekkes inn i en rekke studier av utviklingen av økonomisk vekst - opphentingseffekten og institusjonell sklerose.

3.2 Ulike faktorer bak endring i BNP – med utgangspunkt i de empiriske studiene

Empiriske analyser av vekst i BNP eller produktivitet tar ofte utgangspunkt i rammeverket til ny-klassisk vekstteori⁴.

⁴ Kort presentert i vedlegg 3.

Faktorene som forklarer vekst er knyttet til arbeidskraften, kapitalen eller til selve produksjonsorganiseringsen⁵. I denne typen studier er det lite rom for testing av virkninger av ulike økonomisk politikk eller størrelsen på offentlig sektor. Det åpnes det for i større grad i empiriske studier med utgangspunkt i nyere vekstteori. Disse studiene ser på teknologi, forskning og utvikling som viktige faktorer bak kunnskapsbasert produksjon og økonomisk vekst (Renelt 1991). Dette drøftes nærmere i vedlegg 1, hvor også sammenhengen mellom offentlig sektor, kunnskapsbasert vekstteori og Porter-perspektivet kommenteres.

De komparative, empiriske studiene vi presenterer her har et noe annet utgangspunkt enn å forklare vekstprosesser. Målsetningen med disse studiene er å finne ut hvordan ulike politikk i tilknytning til offentlig sektor henger sammen med de observerte *forskjeller* i vekstratene eller produktivitetsratene *mellom* ulike land. Kan ulike vekstrater tilbakeføres til forskjeller i den rolle myndighetene spiller i økonomien og de virkemiddel som benyttes? En vesentlig del av disse studiene knytter seg til en diskusjon om hvordan *velferdsstaten for husholdningene* påvirker økonomisk aktivitet. Virkninger av næringsoverføringer, FoU og andre tiltak under det vi i kapittel 2 kalte velferdsstaten for næringslivet er i mindre grad testet.

Målene som de fleste studiene benytter på offentlig sektors aktivitet er:

- totale offentlige utgifter eller inntekter
- offentlig konsum
- utgifter til sosiale formål
- inntektsoverføringer til private

Enkelte studier inkluderer også næringsoverføringer.

⁵ Det som innenfor tradisjonell vekstteori kalles restfaktoren eller totalfaktorproduktivitet, TFP (se bl.a. Larsen, Holmøy og Mæhle 1992).

I enkelte av de empiriske studiene kontrolleres det imidlertid for andre faktorer. Nedenfor vil vi nevne de to viktigste forklaringsfaktorene som benyttes i tillegg til offentlige utgifter:

- opphentingseffekten - teknologi-gap forklaring
- omfanget av politiske/økonomiske institusjoner - korporatisme, også kalt «institusjonell sklerose»

Opphentingseffekten

Denne effekten beskriver den vekstutjevning som har foregått i de industrialiserte land. Med dette menes at de landene som hadde lavest BNP pr innbygger i 1960 (f.eks. land som Østerrike, Finland, Norge og Island) har hatt en høyere veksthastighet enn rikere land (som Sverige og Sveits). Dowrick og Nyguen (1988) anslår at opphentingseffekten kan forklare om lag 60 prosent av forskjellene i vekstrater mellom OECD-landene etter 1960. Amable (1992) bekrefter at opphentingseffekten kan forklare vekstforskjeller spesielt i de industrialiserte landene etter den andre verdenskrig, men at opphenting ikke er en forklaringsfaktor som vil gjelde generelt.

En sentral forklaring på dette fenomenet er den såkalte *teknologigap teorien* (Skonhøft 1992). Ifølge denne teorien har teknologiske endringer vært den viktigste kilde til vekst og produktivets-forbedringer i de kapitalistiske industrilandene i etterkrigstiden. Men i motsetning til de mer tradisjonelle vekstteorier, antar denne teorien at teknologien i de fleste land i liten grad er egenutviklet. Teknologisk endring i følge-landene representerer i stor grad imitasjon av teknologien i de ledende industriland, som i første rekke har vært USA.

Denne teorien er for eksempel benyttet for å forklare Japans framgang i etterkrigsperioden. Vellykket imitasjon av amerikansk teknologi forutsetter at et par vesentlige forhold ligger til rette i det enkelte land. Det dreier seg blant annet om det som kalles *sosial kapabilitet*. Med det menes den evne et land har til å utnytte gitte muligheter. Sosial kapabilitet knyttes blant annet til befolkningens utdanningsnivå, grad av infrastruktur og entreprenør-ånd. For det andre forut-

settes det en stor grad av egeninnsats i følgelandet i form av forsknings- og utviklingsarbeid og investeringer.

Skonhoft (1992) har testet opphentingseffekten på 6 EF- og 6 EFTA-land for periodene 1960-1973 og 1973-1989. Han finner at det i perioden 1960 til 1973 var en markert vekstinnhenting hos både EF- og EFTA-landene i forhold til USA, mens derine tendensen stoppet opp både i EF- og EFTA-området etter 1975. I gjennomsnitt for hele perioden er vekstratene (målt ved BNP pr innbygger) i EF-landene og EFTA-landene nokså lik. EF-landene vokste noe raskere enn EFTA-landene fram til midten av 1970 årene. Etter 1975 har det vært omvendt. Beregningene viser at den raskere veksten i EF fram til midten av 70-årene knytter seg til at EF hadde et større opphentingspotensiale enn EFTA. Dessuten ga høyere FoU-investeringer høyere vekst. Den noe høyere vekstraten i EFTA-landene etter 1973 knyttes til høyere investeringer i FoU og til høyere kapitalvekst.

Produktivitetsvekst i Sverige

Betydningen av opphentingseffekten for forskjeller i vekstrater har også vært gjenstand for en debatt om produktivitetsutviklingen i Sverige⁶. Produktivitetsveksten i Sverige har vært lavere enn *gjennomsnittet* i OECD-landene. Sentralt i debatten i Sverige har vært spørsmålet om hvilke land det er rimelig for Sverige å sammenligne seg med; gjennomsnittet for OECD eller de landene som i utgangspunktet var like rike som Sverige, som for eksempel Sveits.

Korpi (1990) hevder at vekstraten i Sverige ikke har vært vesentlig lavere enn i de rike OECD-landene. Han mener at fokuseringen på at Sverige skulle ha en dårligere produktivitetsutvikling enn andre land er knyttet til det han kaller uenigheten om den svenske modellen, med en stor offentlig sektor og et høyt skattetrykk. Denne debatten berører to sentrale punkt i tilknytting til denne typen empiriske analyser av offentlig sektors rolle i økonomien. For det første hvilke

⁶ «Korpi-debatten» i Economisk Debatt nr 5,7,8 1990 og 2,3 1991

sammenhenger det er mellom den skandinaviske velferdsstatsmodellen og økonomisk utvikling. For det andre hvilke land som skal inngå i sammenligningsgrunnlaget. Skal for eksempel Japan inkluderes? Hva med land som ikke har hatt demokrati over hele perioden som analyseres osv. Dette kommer vi tilbake til i avsnittet om «Empiriske resultat» i kapittel 3.4.

Institusjonell sklerose

En sentral politisk faktor som benyttes i studier av forskjeller i økonomisk vekst er graden av politiske og økonomiske institusjoner i et samfunn. Det berører hvordan velorganiserte grupper i samfunnet kan påvirke politiske beslutninger og skaffe seg fordeler for eksempel i form av økte overføringer. Antakelsen er at interessegrupper øver politisk press for å oppnå fordeler for sin egen gruppe, uten å ta helhetlige eller samfunnsøkonomiske vurderinger inn i sine krav. Resonnementet er at graden av institusjonalisering i et samfunn vil ha betydning for den økonomiske veksten⁷. Olson (1990) kaller den ressursfordeling som skyldes press fra interesseorganisasjoner for «den implisitte fordeling» i motsetning til «den eksplisitte fordeling» som omfatter inntektsoverføring til private. Han hevder at den «implisitte ressursfordelingen» i langt større grad enn den eksplisitte bidrar til redusert økonomisk vekst.

Erson og Lane (1990:206) finner også at graden av institusjonalisering har avgjørende betydning for å forklare ulike vekstrater i OECD-land i perioden 1960-1983. De oppsummerer at institusjonalisering har en sterk negativ effekt på økonomisk vekst og støtter Olsons hypotese.

⁷ For en nærmere diskusjon av dette, se blant annet Olson 1990, Weede 1986a:503, Weede 1986b:195, Mork 1992:14

3.3 Offentlig sektor som en sil

Teoretisk utgangspunkt

Forståelsen av offentlig sektor som en sil er nært knyttet til tradisjonell nyklassisk økonomisk teori. Hovedstandpunktet er at den offentlige sektor kun skal ta seg av de tradisjonelle samfunnsmessige oppgavene som forsvar, rettsvesen og generell administrasjon⁸. All annen produksjon tenkes organisert innenfor privat sektor. Standpunktet er at offentlig virksomhet fortrenger privat virksomhet og legger beslag på ressurser som kunne vært bedre utnyttet i den private delen av økonomien.

Det teoretiske utgangspunktet er også knyttet til argumentet om at offentlige utgifter som er finansiert via skatter vil føre til økt rentenivå og fortrenge private investeringer, såkalt «crowding out». Dette resonnementet er spesielt knyttet til en situasjon der det ikke er ledige ressurser i økonomien, for eksempel ingen arbeidsledighet⁹.

Den antatt negative sammenhengen mellom omfanget av offentlig sektor og økonomisk aktivitet er også basert på incentivvirkningene av en stor, skattebasert offentlig sektor. Det antas at skatter og overføringer reduserer den signaleffekten prisene har i et markedssystem. Dette fører til at ressursene i økonomien ikke blir brukt på den mest effektive måten, fordi verken bedrifter eller enkeltpersoner har incentiver til å foreta samfunnsøkonomisk optimale beslutninger. Endrede incentiver vil blant annet påvirke arbeidstilbud og

⁸ Grunnlaget for offentlig virksomhet blir innenfor økonomisk teori gitt med utgangspunkt i fordelingshensyn og svikt i markedssystemet. Begrensningene i markedssystemet knytter seg til at: 1) markedet ikke sikrer rettferdig fordeling av godene, 2) markedet ikke gir effektivitet når det gjelder fellesgoder eller i situasjoner med såkalte eksterne virkninger, positive eller negative ringvirkninger enten av produksjon eller konsum, 3) ufullkommen konkurranse (f.eks. på grunn av såkalte «naturlige monopoler») eller asymmetrisk informasjon kan gjøre markedet ufullkomment (SNF-rapport 4/91). For kritikk av denne måten å begrunne offentlig sektors aktiviteter på, se R.Sørensen (1985)

⁹ Castles og Dowrick 1990:177

sparing, noe som får konsekvenser for produktiviteten og vekstpotensialet i økonomien¹⁰.

Synet på politiske og institusjonelle faktorer som forstyrrer markedsmekanismen er av Korpi (1985) oppsummert som *den markeds-liberalistiske hypotesen*. Denne innebærer at økonomisk effektivitet og vekst, samt arbeidstilbud og sparing, vil reduseres dersom:

- politisk styring forstyrrer markedsmekanismen, blant annet ved økt offentlig virksomhet
- det er en økning av antall (og styrken av) organiserte interessegrupper, økt korporatisme

Empirisk resultat

I undersøkelser basert på OECD-data for perioden 1960-1982 tester Weede (1986a og 1986b) virkningen av ulike politiske og økonomiske forklaringsfaktorer på vekstforskjeller i ulike land. Han inkluderer både opphentlichshypotesen og hypotesen om institusjonell sklerose (se 3.2). I tillegg tester Weede en hypotese om at økende offentlig sektor og økte skatter reduserer økonomisk vekst.¹¹

I testene som baserer seg på data for hele perioden under ett får Weede (1986a) ingen signifikante resultater. Derimot finner han signifikante resultater i testene basert på de fire underperiodene. I sine konklusjoner støtter han seg til disse resultatene. De ulike forklaringsfaktorene som Weede benytter forklarer imidlertid kun ca 50 prosent av forskjellene i vekstrater mellom de ulike landene.

Hovedkonklusjonene er at han finner at offentlig sektor, og da spesielt velferdsstatens ytelser overfor husholdningene, bidrar til redusert vekst. Det samme resultatet finner han også

¹⁰ Se blant annet OECD 1985:121/122

¹¹ Variabelen for offentlig sektor har han delt inn i totale offentlige utgifter, overføringer til private (social security transfers) og offentlige inntekter (skatte- og avgiftsnivå). Økonomisk vekst er målt både som vekst i BNP og vekst i BNP pr innbygger. Han tester forklaringsvariablene for hele perioden 1960-82 og oppdelt i fire underperioder.

dersom han erstatter velferdsstatsutgifter med offentlige utgifter generelt eller offentlige inntekter. Han finner ikke støtte for at opphentingseffekten kan forklare forskjeller i vekstrater. Weede finner imidlertid støtte for Olsons (1982) påstand om at eldre demokratier i større grad enn yngre preges av interesseorganisasjoner som arbeider for omfordeling og som dermed bidrar til redusert økonomisk vekst.

Weede (1986a) kommenterer resultatene sine med at om en stor offentlig sektor eller velferdsstat er ønskelig eller ikke, først og fremst er et spørsmål om verdier. Empiriske studier kan teste om det finnes incentivvirkninger ved ulike kombinasjoner av offentlig og privat produksjon og eierskap. Hans studie støtter en antakelse om at en stor offentlig sektor og fordelingspolitikken har incentivvirkninger som gir redusert økonomisk vekst og støtter fokuseringen på offentlig sektor som en «sil».

Denne negative sammenhengen mellom størrelsen på offentlig sektor og økonomisk vekst bekreftes også av Saunders (1986) og Ersson og Lane (1990)¹². Renelt (1991) kommenterer flere studier som også bekrefter en negativ sammenheng mellom offentlig konsum og økonomisk vekst. Saunders (1986) finner en negativ effekt av størrelsen på offentlige utgifter generelt, for perioden 1960-1973. Men han understreker også at denne sammenhengen er ustabil over tid og mellom land. Generelt er Saunders selv kritisk til denne typen studier.

Ersson og Lane (1990:203/205) kommenterer sammenhengen slik; «En stor offentlig sektor, uansett hvilken sammensetning den har, synes ikke å være positiv for økonomisk vekst». Som tidligere nevnt er de imidlertid først og fremst opptatt av betydningen av institusjonell sklerose og finner at

¹² Det finnes en del eldre studier (gjort før 1985) som bekrefter den negative effekten av offentlig virksomhet på økonomisk vekst, se gjennomgangen i Saunders (1986) og Korpi(1985) som kaller dette den første generasjonen av komparative empiriske studier. Disse baserte seg på relativt enkle beregningsmetoder.

omfanget av politiske institusjoner betyr mer for redusert økonomisk vekst enn offentlig politikk.

3.4 Offentlig sektor som «overrislingsanlegg»

Begrepet «overrislingsanlegg» om offentlig sektor benyttes i en studie av Korpi fra 1985. Utgangspunktet for dette perspektivet er at myndighetene gjennom offentlig virksomhet og fordelingspolitikk bidrar til økt etterspørsel og økt produktivitet, som begge vil gi vekst i økonomien.

Teoretisk utgangspunkt

Argumentet om offentlig sektors bidrag til økt etterspørsel baserer seg blant annet på keynsiansk teori. I korthet går den ut på at et høyt nivå på offentlige utgifter/offentlig konsum vil øke etterspørselen og dermed sysselsettingen. Gjennom ringvirkningene i økonomien av en høy sysselsetting antas det at avkastning og investering vil øke. Dette gjelder spesielt hvis det er ledige ressurser i økonomien og det ikke er fare for økt inflasjon og underskudd på handelsbalansen.

Et annet argument er at skatter og overføringer, i den grad de bidrar til omfordeling fra rike til fattige, vil ha en stimulerende effekt på økonomien via økt etterspørsel. Årsaken til dette er at fattige i større grad enn rike vil benytte eventuell ekstra inntekt til konsum, ikke sparing.

Når det gjelder påstanden om en positiv sammenheng mellom offentlige utgifter og vekst i *produktivitet* er dette basert på to forskjellige antakelser. For det første vil offentlig sektor kunne etablere infrastruktur og stå for investeringer på områder som et markedssystem ikke ville produsert i tilstrekkelig omfang. Dette knytter seg til felt som utdanning/opp-læring, forskning, infrastruktur etc. Offentlige utgifter på disse områdene vil utfylle aktivitet i privat sektor.

Den teoretiske begrunnelsen for denne typen offentlige inngrep har sitt utgangspunkt i velferdsteorien og argumentene for offentlig virksomhet i tilknytning til markedssvikt.¹³

Det antas også at myndighetenes etablering av et sosialt sikringssystem (uføretrygd, sykkelønn etc), samt inntektsfordeling kan bidra til å øke stabiliteten og oppslutningen om det politiske system. Castles og Dowrick (1990:178) skriver:

« sosial forsikring og inntektsfordeling finansiert over offentlige budsjetter kan både øke arbeidstakernes (arbeids) moral, og derigjen innsats og lojalitet. Det vil kunne redusere arbeidstakere og fagforeningers incentiver til å motsette seg omdisponering av ressurser til nye og mer produktive aktiviteter, noe som ellers i alle fall på kort sikt, kunne innebære vesentlige tap og usikkerhet» (vår oversettelse)

Castles og Dowrick kommenterer at dette siste argumentet er mer vanlig å finne i sosiologisk og statsvitenskaplig litteratur om økonomisk vekst, enn i tradisjonell økonomisk litteratur¹⁴.

Empiriske resultater

En positiv sammenheng mellom ulike mål på offentlige utgifter og vekst i produktivitet og produksjon (BNP pr innbygger) finnes både hos Ram (1986) og Korpi (1985). Korpi oppsummerer resultatene sine med at det ikke er noen indikasjon på at økning i offentlig sektors størrelse, økning i velferdsstatsprogrammer, større grad av inntektsfordeling og større grad av politisk inngrep i markedet har hatt en negativ effekt verken på vekst i BNP pr innbygger eller på produktivitsveksten. Korpi konkluderer med at det i hans under-

¹³ Dette er også et sentralt argument ved ny vekstteori når det gjelder myndighetenes rolle i investeringer i kunnskapsbasert produksjon (se vedlegg 3, samt Klette 1988, Mork 1992 og Bjorvatn og Mork 1992).

¹⁴ Innenfor økonomisk teori drøftes imidlertid «efficiency wage hypoteser» diskutert blant annet hos Stiglitz (1987).

søkelse ikke er empirisk belegg for den markedsliberalistiske hypotesen (offentlig sektor som «sil», se kapittel 3.3).

Korpi's undersøkelse er fra årene 1950 til 1982, og han benytter kun data fra OECD-land som har vært demokratiske i hele perioden (17 land). Korpi argumenterer for at Japan skal utelates av utvalget fordi utviklingen er så spesiell i Japan at den ikke er sammenlignbar med resten av de vestlige demokratiene (Korpi 1985;107/113). Som nevnt er spørsmålet om Japan så egenartet at landet skal utelates fra komparative studier er et av de sentrale stridspunktene blant forskerne på dette området. Et annet forhold som skiller Korpi's studie fra de fleste andre er at han gjør et skille mellom «welfare» og «warfare», og utelater forsvarsutgiftene fra de samlede offentlige utgiftene. Han opererer med andre ord med offentlige, *sivile* utgifter.

3.5 Offentlig sektor: Verken eller - både og

Langt de fleste empiriske studiene som tester denne sammenhengen. Langt de fleste empiriske studiene fokuserer både på *positive og negative effekter av offentlig sektors virksomhet i tilknytting til økonomisk aktivitet.*

Empiriske resultater

Variierende effekt av offentlig sektors aktivitet på økonomien finner vi i en rekke studier, blant andre Friedland og Sanders (1985), Castles og Dowrick (1990), Conte og Darat (1988), Pfaller, Gough og Therborn (1990) og Klau og Saunders (1985).

Friedland og Sanders (1985) tester sammenhengen mellom det de betegner som de to velferdsstater og økonomisk vekst¹⁵. Den første velferdsstaten omfatter som nevnt (kapit-

¹⁵ Studien deres er basert på data for 18 OECD-land for perioden 1960 til 1985.

tel 2) husholdningene, gjennom inntektsoverføringer og offentlig sektors produksjon og fordeling av varer og tjenester som husholdningene forbruker. Den andre velferdsstaten er knyttet til næringslivet og omfatter blant annet overføringer, subsidier etc. De studerer utviklingen i vekst-rater på *kort* sikt (ett til tre år) i 12 avanserte markedsøkonomier for perioden 1962-1983.

Friedland og Sanders finner at inntektsoverføringer til husholdningene virker positivt på økonomisk vekst, mens offentlig produksjon av varer og tjenester ikke har en positiv effekt. Videre viser resultatene at overføringer til bedrifter har en negativ effekt og utgifter til militære formål har en positiv virkning på økonomisk vekst.

Castles og Dowrick (1990) finner en positiv sammenheng mellom offentlige utgifter til velferdsformål og økonomisk vekst. Deres undersøkelse viser at virkningen av denne typen offentlige utgifter på veksten på *mellom-lang* sikt er svakt positiv. De hevder imidlertid at den positive sammenheng ikke gir belegg for å betegne offentlig sektor som et *overrislingsanlegg*, slik Korpi (1985) påstår (se kapittel 3.4). De forkaster også helt påstanden om offentlig sektor som en sil. *Castles og Dowrick* (1990:200) skriver;

« Resultatene her er av en slik art at de utelukker en tolkning som argumenterer for en negativ, statistisk sammenheng mellom nivået på offentlig sektors inntekter, eller de ulike komponentene i offentlig sektors utgifter, og økonomisk vekst på mellom-lang sikt.»
(vår oversettelse).

Castles og Dowrick finner en svak positiv sammenheng mellom overføringer til husholdningene (non-consumption expenditure) og økonomisk vekst. De kommenterer at en positiv sammenheng, selv om denne er svak, vil føre til at argumentet om at offentlig sektors virksomhet vil føre til effektivitetstap ikke holder og at dette vil ha viktige konsekvenser for politikk-utformingen (1990:201).

I tillegg til å teste ulike offentlig sektor variable kontrollerer *Castles og Dowric* for opphentingseffekten og «institu-

sjonell sklerose». De kommenterer at det er avgjørende hvilke andre faktorer enn offentlige utgifter, det blir kontrollert for i de empiriske studiene. Dersom en for eksempel utelater å kontrollere for opphengings-effekten i mindre rike land, vil en få helt andre resultater enn dersom en kontrollerer for denne faktoren. De studiene som ikke kontrollerer for denne effekten vil få en for negativ effekt av offentlige utgifter på økonomisk vekst.

Hovedfunnene i *Conte og Darrats* (1988) undersøkelse er at veksten i offentlig sektor har hatt varierende effekt på økonomisk vekst i OECD-landene, både over tid og mellom land¹⁶. De finner at økningen i offentlig sektor har ført til redusert vekst i enkelte land og økt vekst i andre, men de forklarer ikke hvorfor. De oppsummerer imidlertid at studien forkaster hypotesen om at redusert vekst i BNP i OECD-landene generelt skyldes veksten i offentlig sektor.

De kommenterer at studien viser en tilbakeføringseffekt fra økonomisk vekst til økt offentlig sektor i halvparten av landene i undersøkelsen. Dette er en sammenheng som i liten grad har vært kommentert i de andre studiene. Som nevnt tidligere i dette kapitlet (fotnote 1, kapittel 3) finnes det en omfattende forskning som forklarer veksten i offentlig sektor blant annet som en *konsekvens* av økonomisk vekst, ikke som en faktor som påvirker veksten. Conte og Darrat kommenterer at sammenhengen mellom økonomisk vekst og veksten i offentlig sektor trolig er årsaken til at en rekke tidligere studier har fått svært signifikante resultater når de har testet virkningen av vekst i offentlige utgifter på økonomisk vekst.

Konkurransedyktige velferdsstater?

En noe annen tilnærming til sammenhengen mellom offentlig sektor og økonomisk aktivitet enn i de nevnte studiene finner vi i Pfaller, Gough og Therborn (1989) «Can the Welfare

¹⁶ De benytter data fra 22 OECD-land for perioden 1960 til 1984 og tester sammenhengen mellom vekst i totale offentlige utgifter og vekst i BNP (real GDP).

State compete?». De er opptatt av om vestlige kapitalistiske industriland, som samtidig er vel utbygde velferdsstater, er mindre konkurransedyktige enn andre land.

De tar utgangspunkt i en todelt definisjon av konkurransevne. Konkurransevnen betraktes for det første som et lands evne til å ha en relativt høy inntekt per innbygger samtidig som det er med i den internasjonale konkurransen. Høy nasjonal konkurransevne vil gi mulighet for høy faktoravlønning, og spesielt høye lønninger. Denne forståelsen av konkurransevne kaller de den underliggende konkurransevnen, og den antas å være nært knyttet til forsknings- og utviklingsbasert produksjon. Dette tilsvarer det vi kaller potensiell eller strukturell konkurransevne (kapittel 2 og 4). For det andre peker de på at lønninger og andre nasjonale kostnadsfaktorer kan være så høye at de vil være et handikap i forhold til andre land når en skal selge sine produkter. Dette vil påvirke det de kaller den «faktiske» eller kostnadsmessige konkurransevnen.

Pfaller m.fl. foretar en makroanalyse av 16 OECD-land for å finne om land med høye offentlige utgifter¹⁷ skårer dårlig på ulike mål for konkurransevne. Deretter foretar de en nærmere studie av fem OECD-land¹⁸, blant annet for å kartlegge den økonomiske politikken de ulike landene har benyttet for å bedre konkurransevnen.

I makrostudien benyttes blant annet vekst i eksportnæringene, vekst i arbeidsproduktivitet og vekst i BNP som indikatorer på konkurransevne. De finner at offentlige utgifter under visse betingelser, kan være en ulempe for veksten i BNP.

Sammenhengen mellom størrelsen på offentlige utgifter og arbeidsproduktivitet i industrien er positiv for perioden 1973-1979 og negativ for perioden 1979-1985. Når det gjelder vekst i eksportnæringene finner de ingen klar indikasjon på

¹⁷ Hva de kaller «social expenditure», som defineres som utgifter til helse, utdanning og inntektsoverføringer.

¹⁸ USA, England, Tyskland, Frankrike og Sverige

at dette har vært systematisk påvirket av størrelsen på de offentlige utgiftene.

Makroundersøkelsen til Pfaller m.fl. gir en viss støtte for at veksten i offentlige utgifter har hatt en negativ effekt på de makroøkonomiske indikatorene, spesielt på 80-tallet. De påpeker imidlertid at denne sammenhengen ikke er overbevisende, og er generelt kritiske til makro tilnærming på forholdet mellom offentlig sektor og økonomisk aktivitet. De kommenterer at de ulike resultatene i de empiriske studiene viser at det er vanskelig å si noe konkret på bakgrunn av makrotall. De er også svært forsiktige med å trekke konklusjoner på bakgrunn av sin egen analyse. Derimot kommer de med enkelte mulige forklaringer knyttet til sammenhengene som studien viser for 80-tallet.

For det første *kan* utviklingen på 80-tallet skyldes at konsekvensene for økonomisk aktivitet av en stor offentlig sektor ikke vil være synlig før etter en tid. Dette vil innebære at virkningene av en for stor offentlig sektor først har blitt synlig på 80-tallet. For det andre kan dette ha sammenheng med at økningen av offentlige utgifter i tid faller sammen med endringer i andre faktorer som er viktigere for økonomisk aktivitet. Dette kan ha sammenheng med det vi tidligere i kapittelet kalte institusjonell sklerose (se 3.2). Årsaken til redusert vekst er ifølge dette perspektivet ikke størrelsen på offentlig sektor, men snarere den ressursfordeling som følger av sterke pressgrupper (Olson 1990). Dette er det samme forholdet som blant annet Erson og Lane (1990) fant i sin studie og som Olson (1990:16) kommenterer slik:

« Derfor kan vi være rimelig sikre på at betydningen av størrelsen på velferdsstaten på økonomisk vekst, selv om det er kjernen i den moderne ideologiske debatt, ikke synes å være stor nok til å overskygge virkningen av andre faktorer som virker på økonomisk vekst i etablerte demokratier» (vår oversettelse)

I den andre delen av Pfaller, Gough og Therborns bok presenteres en case-studie av fem OECD-land. I landgjennomgangen fokuseres det blant annet på den konkrete politikk det

enkelte land har benyttet for bedring av den nasjonale konkurransevnen.

Tabell 3.1 Endring i bruk av virkemiddel for bedring av konkurransevnen i fem OECD-land på 70- og 80 tallet. Kilde: Pfaller m.fl. 1990:273

	USA	England	Frankrike	Tyskland	Sverige
Reduksjon av inntekts-skatter både for personer og bedrifter	*	*		(*)	
Reduksjon av reguleringer	*	*	*		
Reduksjon av arbeidsmarkeds-reguleringer	*	*	*		
Øke (impose) disiplin på arbeidsmarkedet	(*)	*			
Reduksjon arbeidskrafts-kostnadene (lønn)	*	*			*
Økning i offentlig innsats i FoU			*	(*)	
Subsidiering av nøkkel-investeringer i viktige bransjer			*	*	
Økt statlig kontroll med investeringene			*		
Bedring av utdanningsnivå			*		
Offentlig støtte til nasjonal produksjon til utenl.			*		*
Økt innenlandsk konkurranse		*			
Stabiliseringspolitikk	*	*	*	*	*

* Indikerer at det har vært et klart skifte av politikken
 (*) indikerer at det har vært mindre justeringer av politikken
 blanke indikerer at det ikke har vært endring i politikken, eller at den motsatte politikken har vært ført

Det er vesentlige forskjeller i endring i virkemiddelbruken i de fem landene. Bruken av *tilbudssidepolitikk*¹⁹ er i langt større grad økt i USA og England, enn i de andre landene. Når det gjelder økt bruk av nærings- eller industripolitiske virkemidler skiller Frankrike seg klart ut. Anvendelse av næringspolitiske virkemidler gir offentlig sektor en mer aktiv rolle i utviklingen av den nasjonale konkurransevne enn tradisjonell tilbudssidepolitikk. Dette kommer vi nærmere inn på i kapittel 5 og 6.

Pfaller m.fl. oppsummerer studien i to hovedkonklusjoner. For det første konkluderer de med at kostnadene ved velferdsstaten og en stor offentlig sektor, har vært *ett* av elementene i det de kaller manglende makroøkonomisk disiplin. Dette har ført til redusert kostnadmessig konkurransevne og bidratt til underskudd på handelsbalansen. Den andre konklusjonen de trekker er knyttet til den underliggende konkurransevnen. De finner at eksistensen av korporativ kultur og strategier for samarbeid mellom partene i næringslivet virker positivt inn på den måten økonomien fungerer og dermed på konkurransevnen. Med korporativ kultur siktes det blant annet til hvordan kapitaldannelsen er tilrettelagt og utdanningssystemet organisert. I denne sammenheng finner Pfaller m.fl. at velferdsstater, med et godt samarbeid mellom partene i næringslivet har et fortrinn.

Offentlig sektor i og utenfor budsjettene

Avslutningsvis i dette avsnittet vil vi gå inn på et sentralt arbeid om offentlig sektor av Saunders og Klau (1985); *The Role of the Public Sector* OECD Rapport no 4. De ønsker her å gi et mer helhetlig bilde av de økonomiske virkningene av en offentlig sektor enn det som er gjort i mange av de komparative studiene. De drøfter skillet mellom offentlig aktivitet som gjenspeiles i offentlige budsjetter og aktivitet som ikke gjør det («off-budget» aktiviteter).

¹⁹ Tilbudssidepolitikk omfatter bl.a. reduksjon av inntektskatter for personer og bedrifter, nedbygging av arbeidsmarkedsreguleringer m.m.

Saunders og Klau deler offentlig sektors aktiviteter inn i fire ulike kategorier;

- offentlig kjøp og produksjon av varer og tjenester, samt overføringer av inntekt og kapital (til husholdninger og næringer)
- økonomisk aktivitet i offentlige selskaper og institusjoner (statlig forvaltnings- og forretningsdrift)
- offentlig sektors utlån og lånegarantier til privat sektor
- offentlige reguleringer

De påpeker at det kun er *offentlig produksjon og overføringer som vises igjen i offentlige budsjett*. De andre aktivitetene innenfor offentlig sektor er utenfor budsjettene. For de fleste land er det svært dårlige data på denne typen aktiviteter. En rekke av de studiene som er gjort på offentlig sektors rolle i økonomien er gjort på bakgrunn av nasjonalregnskapsdata. Det medfører at store deler av offentlig sektors virksomhet ikke er med i analysene. At så vesentlige deler av aktivitetene ikke gjenspeiles i budsjettene gjør det vanskelig å definere og måle offentlig sektors faktiske rolle i økonomien. Dette bekreftes også av Klein (1985:201), som kommenterer forholdet mellom offentlig sektor i og utenfor budsjettene slik;

« Sammenligninger som kun baserer seg på data over offentlige utgifter blir misvisende fordi det er variasjon mellom ulike land med hensyn til blandingen av offentlige utgifter og utgifter som er konsekvenser av politiske beslutninger (f.eks. ulike reguleringer). Dette problemet kan ikke løses, kun bemerkes. Det finnes ikke data på utgifter som skyldes ulike politiske beslutninger. Kunnskapen om at dette også er en del av de totale kostnadene ved offentlig sektors/myndigheters aktiviteter understreker imidlertid nødvendigheten av å være forsiktig i tolkningen av statistikk på offentlige utgifter».

Klau og Saunders oppsummerer studien sin med at det er ekstremt vanskelig, om ikke umulig, å komme til en objektiv

vurdering av den netto effekt det brede spekteret av offentlig aktiviteter har på økonomien. Dette knytter seg for det første til måleproblemene. Minst like viktig er det at utviklingen av offentlig sektor i OECD-landene har skjedd på bakgrunn av sosiale, politiske og historiske faktorer som i liten grad behandles i økonomiske studier. Mot denne bakgrunn hevder de at det vil være feil om den framtidige rolle for offentlig sektor skulle bestemmes kun ut fra de mer kvantifiserbare økonomiske effektene. Spesielt siden begrunnelsen for eksistensen av en rekke offentlige tiltak ligger i anerkjennelsen av at levestandard er knyttet til en rekke andre forhold enn de strengt økonomiske.

3.6 Produktivitetsutvikling – Sverige

De nevnte komparative studiene sammenligner utviklingen i ulike land over et gitt tidsrom. Som nevnt er hensikten med denne typen studier å teste om ulik størrelse og sammensetning av offentlig sektor kan forklare *forskjeller* i økonomisk utvikling. Denne typen studier vil ikke kunne forklare hvorfor vekstraten og produktivitsveksten har vært avtakende i så godt som alle de vestlige landene i perioden etter 1972-73.

Det er et av temaene for den svenske Produktivitetsdelegationen som har arbeidet med produktivitet og vekst²⁰. Klas Eklund (1992), leder for Produktivitetsdelegationen, oppsummerer de viktigste antakelsene om redusert produktivitet i de vestlige industrilandene;

- oljesjokket på begynnelsen av 70-tallet
- historisk perspektiv; opphenting av rike land med høy produktivitet, ved at en lett kan overføre teknologi, jf. kommentarer til diskusjonen om dette i Sverige under kapittel 3.2

²⁰ Produktivitetsdelegationen ble opprettet på slutten av 80-tallet. Arbeidet er publisert i SOU (1991:82): *Drivkräfter för produktivitet och välbästand*.

- problemer i de vestlige land knyttet til kostnadssiden, effektiviteten i ressursallokeringen.
- forklaringer på bedriftsnivå; dårlig ledelse.

Produktivitetsdelegationen fant at alle disse faktorene har hatt betydning for produktivitetsutviklingen i Sverige. Det har imidlertid ikke vært mulig å kvantifisere de ulike faktorenes respektive betydning for utviklingen og heller ikke plassere dem inn i en enhetlig analyseramme. Delegasjonen oppsummerer arbeidet sitt med at de ikke kunne finne entydige hovedårsaker til det svenske produktivets-problemet. De kom imidlertid med en rekke forslag til endringer for å bedre produktiviteten. Disse hadde i hovedsak to målsettinger: (SOU 1991:81:43)

- fjerne og modernisere organisasjonen på den enkelte arbeidsplass
- gi den økonomiske politikken en mer vekstfremmende karakter

3.7 «Oppsummering» av studiene

I dette kapittel har vi presentert en kort gjennomgang av noen sentrale komparative studier av sammenhengen mellom offentlig sektor og økonomisk aktivitet. Gjennomgangen har vist at det framkommer store forskjeller i resultatene. De empiriske funnene er, som nevnt innledningsvis, like varierende som de teoriene som underbygger dem.

Pfaffer, Gough og Therborn (1991:16) kommenterer dette:

« Totalt sett synes det svært vanskelig å slå fast om land med store velferdsstater har hatt dårligere resultat enn andre land. Selv om dette er et lite tilfredsstillende resultat, er det likevel et nyttig funn. *Dette peker på at det ikke eksisterer en rett fram og enkel sammenheng mellom store velferdsstater og komparativ økonomisk aktivitet.* På bakgrunn av disse resultatene synes en generell negativ effekt av store velferdsstater på økonomiske resultater å være lite sannsynlig.»

Årsaken til forskjellene i resultater er blant annet knyttet til ulikheter i definisjonen av offentlig sektor og av økonomisk aktivitet. Ulikheter i tidsperioder og i valg av land i utvalget vil også gi forskjellige resultater. Det samme gjør valg av ulike forklaringsfaktorer for eksempel opphentings-effekten, institusjonell sklerose og befolkningsvekst. Valg av beregningsmetode vil også påvirke resultatene²¹.

Et viktig forhold som gjør denne typen komparative studier problematisk er at det antas at mekanismene som ligger under sammenhengene mellom offentlig sektor og økonomisk aktivitet er universelle. Det er lite trolig at det er den samme sammenhengen som vil fungere mellom offentlige utgifter og vekst i alle de undersøkte landene, uavhengig av institusjonelle rammer og tradisjoner og etablerte samarbeidsformer mellom partene i arbeidslivet.

Gjennomgangen av de sammenlignende studiene viser at man stort sett kan få de resultatene man ønsker ved valg av ulike land, tidsperioder, kontrollvariable og beregningsmetoder. En hovedkonklusjon er at *denne typen analyser er lite egnet til å gi noen konkrete svar på spørsmålet om hvordan offentlig virksomhet best kan påvirke økonomisk aktivitet, produktivitet eller konkurransevne*. Et alternativ til makrostudier på tvers av land er både Pfaller m.fl. landstudie og svenskenes omfattende produktivitets-studie. Svar på spørsmålet om hvordan offentlig sektor best kan påvirke økonomisk aktivitet må dessuten finnes i flere perspektiv enn det makroøkonomiske - i 5 og 6 vil vi fokusere mer på bedrifts- og nettverksnivå.

Dersom utgangspunktet er at offentlig sektor skal bidra til økonomisk aktivitet og bedret nasjonal konkurransevne, er det vesentlig å gå nærmere inn på konkurransevnebegrepet. I del II av rapporten vil vi fokusere på nasjonal konkurransevne og på konkurransekraft i bedrift og nettverk.

²¹ Vi har i denne presentasjonen ikke gått inn på den mer tekniske diskusjonen i de ulike beregningsmetodene.

Kapittel 4 Nasjonal konkurransevne

4.1 Konkurransevne

– et uklart og sammensatt begrep¹

I kapittel 2 var utgangspunktet at offentlig tjenesteyting, både innenfor velferdsstaten for husholdningene og for næringslivet er av betydning for økonomisk aktivitet – nasjonal konkurransevne. Dette er ikke et ukontroversielt utgangspunkt. Både i offentlig debatt og samfunns-økonomisk teori er det svært ulike syn på offentlig sektors betydning for konkurransevnen. Hva som legges i begrepet konkurransevne er imidlertid ofte uklart.

Konkurransevne er i utgangspunktet et bedriftsøkonomisk begrep. Det benyttes imidlertid i økende grad som et samfunnsøkonomisk begrep, uten at det har noen klart definert plass i tradisjonell økonomisk teori. Fordi begrepet ikke er klart definert benyttes det vekselvis om en bedrifts eller sektors konkurransevne, om et lands konkurransevne eller om de faktorene som påvirker konkurransevnen. Både meningsinnholdet i konkurransevne-begrepet og holdningene til offentlig sektors rolle i denne sammenheng vil ofte avspeile det ideologiske ståsted den enkelte har i den økonomisk-politiske debatten.

Som nevnt i kapittel 2 anlegger vi i denne rapporten to ulike perspektiver på konkurransevne. For det første *den kostnadsmessige konkurransevnen*, denne betegner vi også statistisk konkurransevne. For det andre den konkurransevnen som knytter seg til bedriftenes og samfunnets evne til utvikling og omstilling, og som vi betegner *den potensielle konkurransevnen*.

¹ Se vedlegg 2 for nærmere drøfting av konkurransevne-begrepet.

Det er flere grunner til at vi benytter disse to perspektivene. For det første tar den kostnadmessige konkurransevnen utgangspunkt i konkurransevnen på bedriftsnivå. Dette måles ved *relative lønnskostnader per produsert enhet (RLPE)*, og er mål på industriens kostnadmessige konkurransevne. Brukt som mål på nasjonal konkurransevne innebærer det summen av alle bedrifters konkurransevne. Dette er det mest brukte målet på konkurransevne på nasjonalt nivå og det gir et bilde av bedriftenes evne til å redusere de relative kostnadene i forhold til konkurrenter. RLPE er derfor et mål på bedriftenes evne til å opprettholde posisjonen på de markedene de allerede er inne på (se kapittel 4.2 og 4.3). Den kostnadmessige konkurransevne forteller ikke hele historien om konkurransevnen, og ved bruk av de to perspektivene oppnår vi en bredere tilnærming til spørsmålet om økt konkurransevne.

For det andre knytter nasjonal konkurransevne seg, i motsetning til konkurransevne på bedriftsnivå, til sentrale målsettinger for den sosiale og økonomiske utviklingen. Tradisjonelt har sysselsettingen og inntektsfordeling vært sentrale målsettinger for den økonomiske politikken i Norge (se vedlegg 1). Dersom de politiske myndigheter har klart å oppfylle disse målsettingene, samtidig som det over tid har vært balanse i utenriksøkonomien har landets konkurransevne vært god, ellers ikke. Med bruk av kostnadmessig konkurransevne som mål på konkurransevne vil ikke ressursutnyttelsen fanges opp. Den kostnadmessige konkurransevnen kan være god fordi det finnes en rekke konkurransedyktige bedrifter både på hjemme- og utemarkedet, samtidig som landets ressurser utnyttes dårlig. Landets konkurransevne vil derfor også være avhengig av politikk knyttet til samfunnets omstillingsevne, ressurstilgang og -utnyttelse og generelle samfunnsforhold.

For det tredje har ulike perspektiver på konkurransevne sammenheng med hvilket tidsperspektiv som benyttes og i den forbindelse hvilke politiske virkemiddel som er tilgjengelige. På *kort* sikt er det vanlig å anta at forhold som produktivitet, produksjonskapasitet og varesammensetning ikke

kan endres. De faktorene som på kort sikt er politisk mulig å endre er lønn og valutakurs. Fokusering på lønn som viktig faktor i bedringen av konkurranseevnen preger også den hjemlige debatten om norsk konkurranseevne (se kapittel 4.4). På noe *lengre sikt* vil imidlertid lønn og valutakurs avhenge av de økonomiske drivkrefter. En politikk for å bedre konkurranseevnen på lengre sikt må derfor prøve å påvirke forhold som *produktivitet, produksjonskapasitet og varesammensetning*. Dette er ingen enkel oppgave, men avslutningsvis i dette kapittelet vil vi drøfte konkurranseevne i forhold til omstillingsevne og endring i retning av mer kunnskapsbasert produksjon (4.5 og 4.6).

Siktemålet er ikke å introdusere et nytt mål, men rette oppmerksomheten mot et mer dynamisk og utviklingsorientert perspektiv på økonomisk aktivitet og konkurransekraft. Dette er faktorer som peker ut over de forhold som gjør den enkelte bedrift konkurransedyktig innenfor det markedet den allerede opererer. Påstanden er, som allerede nevnt i kapittel 2, at innenfor en slik tilnærming er offentlig sektor en viktig aktør for å understøtte og koordinere arbeidet med bedringen av konkurranseevnen, både direkte og indirekte. Men først noe mer om den kostnadmessige konkurranseevnen.

4.2 Den kostnadmessige konkurranseevnen – RLPE

Den mest brukte indikatoren på et lands konkurranseevne er som nevnt relative lønnskostnader pr produsert enhet – eller enhetskostnadene – som har sitt utgangspunkt i konkurranseevnen for en *bedrift*. På bedriftsnivå kan konkurranseevnen grovt sett deles i to kategorier. For det første konkurranse på pris. Dette gjelder for varer som selges til en *gitt* pris på verdensmarkedet. For det andre konkurranse på produkt, kvalitet, servicenivå, design og markedsføring. Denne typen konkurranse er knyttet til varer der bedriften i større grad kan

påvirke prisen på produktet selv². Slike produkter betegnes ofte som *merkevarer* og er karakterisert av at det er kjente varer med klar identitet der forbrukerne er villige til å betale en høyere pris. Forholdet mellom priser, kostnader og overskudd er mer komplisert i denne typen produksjon, enn i de bedriftene som produserer varer til en gitt verdensmarkedspris. Dette grove bildet av at konkurransekraft på bedriftsnivå enten skjer på pris eller på kvalitet/produkt er svært forenklet. For en rekke bedrifter vil det være snakk om både og. Dette kommer vi imidlertid tilbake til i kapittel 5.

Faktorer som påvirker enhetskostnadene

Konkurranseevneindikatoren RLPE er nært knyttet til konkurranseevnen til bedrifter som selger produkter til en *gitt* pris på verdensmarkedet. Dette er en indeks som benyttes til å sammenligne *utviklingen* i industriens relative lønnskostnader³. Den sier ikke noe om *nivået* på kostnadene. Bruken av denne indikatoren på makronivå innebærer at landets konkurranseevne vurderes som summen av alle norske bedrifters konkurranseevne.

Det er stort sett de samme faktorer som påvirker utviklingen i de relative kostnadene pr produsert enhet som er viktige for bedriftens priskonkurranse. RLPE kan bedres enten ved en relativ bedring i produktiviteten, en lavere økning i kostnadene (lønnskostnadene) enn hos våre handelspartnere eller en svekkelse av den norske krona (devaluering) relativt til valutaen til våre handelspartnere.

Som produktivitetsmål benyttes gjennomgående endring i *arbeidsproduktivitet*. Endringer i arbeidsproduktivitet deles ofte inn i endringer i *ressursinnsats pr sysselsatt* pluss endringer i *total faktorproduktivitet (TFP)*. TFP er produktivitetsendringer som ikke knytter seg til økning av innsatsfaktorene,

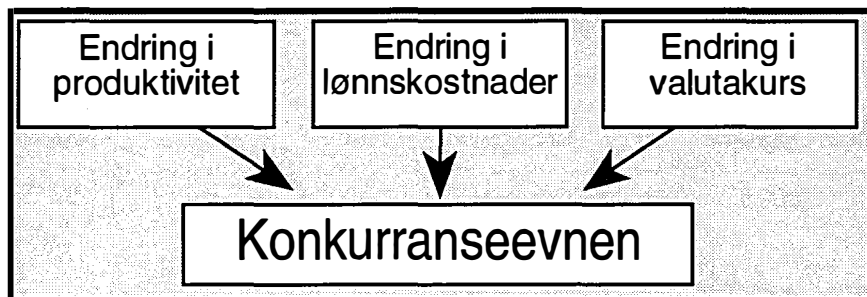
² Har en eller annen form for markedsrett

³ Utviklingen i de enkelte land veies sammen med vektorer som gjenspeiler den betydning landene har som konkurrenter til, og marked for, norsk industri.

men som blant annet antas å være knyttet til arbeidsorganisering, kvalitet på arbeidskraft og ny teknologi. Dette er faktorer som viser seg vanskelig å måle⁴. Beregninger av kostnadskomponenten i RLPE baserer seg på data for lønnskostnader for industriarbeidere, fordi internasjonalt sammenlignbare data for andre arbeidstakere stort sett ikke finnes. Lønnskostnadene omfatter de utgiftene en har ved ansettelse av en arbeidstaker i for eksempel. en time. Avgifter og subsidier som er knyttet direkte til bruk av arbeidskraft, for eksempel. arbeidsgiveravgift, fanges opp av dette målet. Andre avgifter og subsidier som for eksempel. miljøavgifter fanges ikke opp. Valutakursendringene måles ved industriens effektive valutakurs⁵.

Enhetskostnadene fokuserer på de *relative endringene*, dvs. utviklingen i produktivitet, lønnskostnader eller valutakurs i norsk industri vis-à-vis utviklingen hos våre handelspartnerne. De absolutte endringene har ingen betydning. Det vil med andre ord ikke bedre norsk industris kostnadmessige konkurransevne å forbedre produktiviteten med 10 prosent, dersom handelspartnerne gjør det samme.

Figur 4.1 Faktorer som påvirker den kostnadmessige konkurransevnen - enhetskostnadene



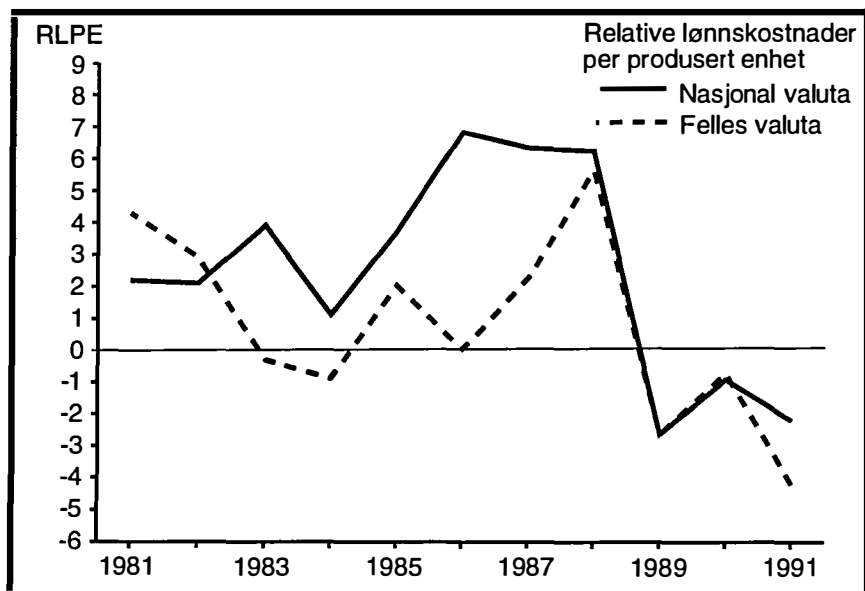
⁴ Se vedlegg 2

⁵ Se NOU 1992:4 vedlegg D for beskrivelse av denne.

Utviklingen i den kostnadmessige konkurransevnen

Fra 1988 har det vært en bedring i den kostnadmessige konkurransevnen. Dette er en endring i utviklingen etter at det på hele 70-tallet, med unntak av 1978 og 1979 (pga. lønns- og prisregulering) og storparten av 80-tallet var en forverring. Beregninger utført av Statistisk Sentralbyrå viser at den kostnadmessige konkurransevnen overfor utlandet ble styrket med 11 prosent i perioden 1988 til 1991. I denne treårsperioden hadde Norge, som kjent, lav vekst og sterk økning i arbeidsløsheten. Bedring i enhetskostnadene forklares med endring i alle de tre sentrale faktorene: Lavere lønnsøkning og bedre produktivitetsutvikling enn hos våre handelspartnere, samt en reduksjon av industriens effektive valutakurs fra 1990 til 1991 (NOU 1992:4).

Figur 4.2 Relative lønnskostnader per produsert enhet. 1981-91



4.3 RLPE – tilstrekkelig som mål på konkurranseevne?

Kostnadsnivået er, som nevnt, en viktig konkurransefaktor, spesielt for de delene av industrien som produserer til en gitt pris på (verdens) markedet. Den relative kostnadsutviklingen vil derfor være viktig for norske konkurranseutsatte bedrifters mulighet for å konkurrere både på hjemme- og utemarkedet.

Enhetskostnadene omfatter imidlertid bare *en del* av bildet når det gjelder utviklingen i de totale kostnadene. Andre sentrale kostnadselementer for deler av norsk industri er blant annet *råvarepriser og priser på underleveranser fra utlandet, kapitalkostnader og priser på elektrisk kraft*. Golombek (1991) finner at materialkostnadene i norske industribedrifter i 1989 utgjorde ca 73 prosent av de løpende kostnadene⁶. De direkte lønnskostnadene utgjorde ca 23 prosent. I materialkostnadene vil det også ligge en del indirekte lønnskostnader som ikke blir registrert her, slik at lønnskostnadene, direkte og indirekte, vil være høyere enn 23 prosent. Beregninger fra SSB viser at lønnskostnadene, direkte og indirekte, i hjemmekonkurrerende industri utgjør ca 45 prosent av de totale kostnadene i sluttleveransene. I den utekonkurrerende industrien, som i større grad er kapitalintensiv og/eller basert på naturressurser, utgjør lønnsandelen i underkant av 30 prosent av kostnadene i sluttleveransene.

Selv om lønnskostnadene utgjør en vesentlig del av de totale kostnadene i norsk industri, viser både Golombeks studie og SSBs data at det også er andre betydelige kostnads-komponenter. Golombek (1992) hevder at det kan realiseres betydelige innsparinger på materialsiden i bedriftene, blant annet ved bedret lagerhold og innkjøpsrutiner. Bedring av produktivitet og reduksjon av kostnader gjennom endring av produksjonsorganiseringen kommer vi tilbake til i kapittel 5 og 6.

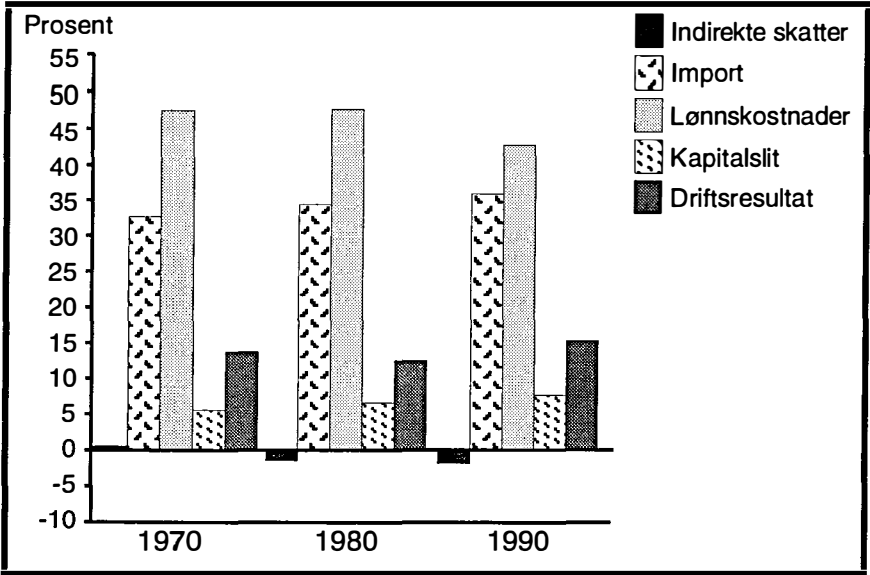
⁶ Definert som summen av lønnskostnader, materialkostnader og energikostnader

Norge har i perioden etter 1970 hatt en høyere lønnsvekst enn tilfellet har vært hos våre handelspartnere (NOU 1992:26). Internasjonale sammenligninger av totale lønnskostnader for industriarbeidere viser at Norge ligger 20-25 prosent over nivået hos våre handelspartnere (1992:4)⁷. Andelen *funksjonærer* øker imidlertid og disse veier stadig tyngre i de samlede lønnsutbetalingene i de fleste industrialiserte land. I norsk industri utgjør funksjonærlønningene nesten halvparten av de totale lønnskostnadene. Inntektsfordelingen mellom funksjonærer og arbeidere er jevnere i Norge enn i de fleste andre land. Tall fra SSB viser at lønnskostnaden per høyere funksjonær i Norge er 82 prosent av handelspartnernes. For lavere funksjonærer finnes ikke tilgjengelig statistikk som gir grunnlag for tilsvarende sammenlikninger (ØA nr. 1 1993). Dersom funksjonær-lønningene også hadde vært tatt hensyn til i beregningene, ville forskjellene i lønnskostnadsnivå mellom Norge og våre handelspartnere vært mindre enn det som er nevnt ovenfor. Anslag fra SSB viser at det nominelle lønnsnivået i Norge kan ligge om lag 10 prosent over nivået hos våre handelspartnere (ØA nr. 1 1993).

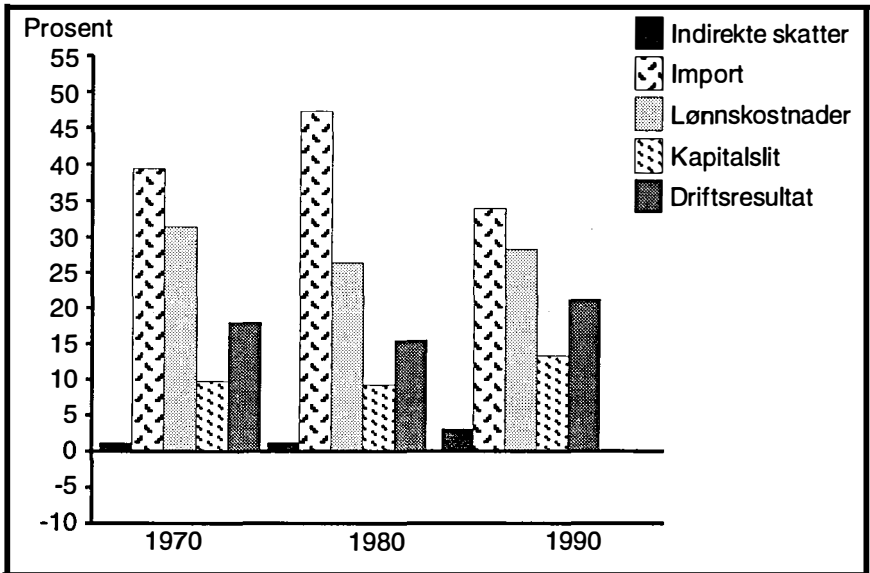
Enhetskostnadene er den mest brukte indikatoren for å sammenligne utvikling i konkurranseevne mellom ulike land. Det er trolig knyttet til at det eksisterer tilgjengelige data. Men det knytter seg likevel måle- og dataproblem til denne indikatoren. Det tekniske beregningsutvalget, som benytter enhetskostnadene i utredningen om grunnlaget for inntektsoppgjøret, kommenterer at beregningene av utviklingen i

⁷ En viktig bakgrunn for det høye lønnskostnadsnivået er at vi har tatt oljeinntektene i bruk i norsk økonomi. Omfanget av øvrig konkurranseutsatt norsk næringsvirksomhet er blitt redusert gjennom en kostnadsmessig utstøtning. Årsaken er blant annet, at natur-ressursbasert næringsvirksomhet og næringer med stor direkte og indirekte næringsstøtte og/eller markedsstyrke har hatt store konkurransefordeler på det *norske* markedet for arbeidskraft og kapital i forhold til virksomheter uten denne typen fordeler. Blant annet har petroleums-sektoren på grunn av gunstig avkastning tiltrukket seg kapital og kompetanse (Kvinge, Langeland og Stokland 1992, Pape og Karlsen 1993). Dette har særlig rammet importkonkurrerende industri, og markedsandelene på det norske markedet har falt markert siden midt på 70-tallet (Longva 1990).

Figur 4.3 Prosentvis andel av primærinnsats, direkte og indirekte, i slutt-leveransene i hjemmekonkurrerende industri 1970, 1980, 1990 Kilde: SSB



Figur 4.4 Prosentvis andel av primærinnsats, direkte og indirekte, i slutt-leveransene i utekonkurrerende industri 1970, 1980, 1990 Kilde; SSB



RLPE er beheftet med stor usikkerhet. Usikkerheten er knyttet både til anslagene for lønnskostnader og produktivitet. Utvalget fastslår at måleproblemene og kompleksiteten i saksforholdet innebærer at det er grunn til å være varsom med å trekke for bastante slutninger på bakgrunn av disse beregningene. Målet har likevel krav på betydelig interesse (NOU 1992:4).

Når RLPE vurderes som en viktig indikator for konkurransevnen ligger det en antakelse bak dette om at økte markedsandeler og høyere økonomisk vekst kan oppnås gjennom lavere vekst i lønnskostnader per produsert enhet enn hos handelspartnere⁸. Dette er imidlertid ikke en helt opplagt sammenheng. Fagerberg (1985a) kommenterer empiriske studier som viser at det ikke er noen signifikant sammenheng mellom vekst i BNP eller markedsandeler på den ene siden og bedring i RLPE på den andre (Kaldorparadokset). Dette indikerer at fokusering på RLPE ikke er tilstrekkelig for å forklare et lands muligheter til å oppnå en gunstig økonomisk utvikling. Det er i denne sammenheng grunn til å minne om muligheten for å havne i «lav-vekstfeller» – som innebærer at verdien på eksporten reduseres, selv om markedsandelene øker, fordi prisene på produktene reduseres⁹.

⁸ Relativ lønnsевne som hovedforklarings-faktor i et lands konkurransevne bygger på en forutsetning om at Marshall-Lerner betingelsen må være oppfylt (dvs. summen av import og eksport elastisitetene er større enn 1). Dersom M-L betingelsen er oppfylt, vil en prisnedgang på hjemmeproduerte varer relativt til prisen på utenlandsproduerte varer gi en bedring av handelsbalansen. Fagerberg (1988:357) kommenterer at forutsetningen om Marshall-Lernerbetingelsen ofte blir tatt for gitt og hevder at det er flere studier som bekrefter at effekten av økning i relative lønnskostnader per enhet ikke er så sterk.

⁹ De klassiske eksemplene i denne sammenheng er hentet fra den økonomiske utviklingen i u-land, som har opplevd dramatiske fall i prisene på eksporterte råvarer. Men det kan i denne sammenheng også være grunn til å minne om at verdien av den totale norske eksporten i 1992 gikk ned, selv om markedsandelene økte. Forklaringen på dette knyttes til den internasjonale lavkonjunktoren som har slått sterkt ut i lavere priser på metaller, papir og andre halvfabrikata.

Kostnadsutviklingen er viktig for vesentlige deler av norsk industri. Med et lønnskostnadsnivå for industriarbeidere på vel 20 prosent over våre handelspartnere vil en tilsvarende, og aller helst lavere, kostnadsutvikling i norsk næringsliv sammenlignet med våre handelspartnere være en nødvendig betingelse for bedring av den kostnadmessige konkurransevne. Som konkurranseevnemål gir RLPE imidlertid inntrykk av at konkurransekraft bare dreier seg om å produsere produkter billig nok (Wulff 1992). Dette perspektivet på konkurransevne er for snevert.

RLPE som mål på konkurransevne er mye brukt både i den økonomisk-politiske debatten og i en rekke offentlige dokumenter, sist i Sysselsettingsutvalget (NOU 1992:26). Innstillingen har lagt en rekke premisser for debatten om økonomisk politikk, økt aktivitet og sysselsetting.

4.4 Sysselsettingsutvalget

Sysselsettingsutvalget har hatt som målsetting å skissere en helhetlig og langsiktig strategi for «økt sysselsetting på varig basis». Ifølge utvalget er hovedoppgaven for politikken i 1990-årene, snarest mulig, å redusere den *faktiske ledigheten* ned mot likevektsledigheten på ca 3-3,5 prosent av arbeidsstyrken¹⁰. Dette er relativt ambisiøse mål for sysselsettingspolitikken i en periode med internasjonalisering og økt konkurranse, lav vekst og omfattende arbeidsledighet internasjonalt.

Økt sysselsetting tenkes hovedsaklig oppnådd via det politisk-økonomiske kompromiss som kalles *solidaritetsalternativet*. Strategien er en bedring av den kostnadmessige konkurransevnen på om lag 10 prosent i perioden fra 1993

¹⁰ Anslaget på 3-3,5 prosent er beregnet av Sysselsettingsutvalget, som presiserer at dette er gjort på et noe usikkert grunnlag.

til 1997¹¹. En av forutsetningene som legges til grunn for denne utviklingen er en fastkurspolitikk i Norge. Devaluering er ikke vurdert som et aktuelt virkemiddel. Det innebærer at penge- og kreditt- politikken i hovedsak skal benyttes til å understøtte kronekursen og at rentenivået ikke kan benyttes til å påvirke innenlandsk etterspørsel. Videre antar utvalget at Norge i 90-årene skal holde en produktivitetsvekst på linje med våre handelspartnere. Forutsetningene innebærer at det kun er lønnsveksten igjen som virkemiddel for å bedre den kostnadmessige konkurranseevnen. Lavere lønnsvekst kan oppnås enten ved lavere lønn eller ved reduksjon i andre kostnader knyttet til å ansette arbeidskraft, for eksempel arbeidsgiveravgiften. Utvalget fastslår at dersom en skal kunne få en *betydelig* forbedring av den kostnadmessige konkurranseevnen kan den nominelle lønnsveksten ikke overstige 3 prosent pr år. Denne prosentsatsen er satt ut fra en forutsetning om lik inflasjon og at de nominelle time-lønnskostnadene hos våre handelspartnere skal øke med 4,5 – 5 prosent pr år i samme periode.

Bedringen i den kostnadmessige konkurranseevnen skal foregå gjennom et forpliktende opplegg for lønnsdannelse og inntektspolitisk samarbeid. Sysselsettingsutvalgets fokus på lønnsveksten har, i tillegg til et høyt lønnsnivå for industriarbeidere, trolig sammenheng med at lønnsveksten oppleves som den faktoren det er lettest å gjøre noe med på kort sikt¹². Tariffspørsmål og lønnsdannelse er som kjent et kjerneområde for partene som var representert i utvalget.

Antakelsene som legges til grunn for den skisserte reduksjonen i de relative lønnskostnadene er usikre. Siden rapporten ble skrevet har fastkurspolitikken raknet i store deler av

¹¹ Det høye kostnadsnivået i Norge (målt i totale lønnskostnader for industriarbeidere) i kombinasjon med den reduserte betydningen industrien har for den totale produksjonen (BNP) og som andel av total sysselsetting, er utgangspunktet for fokusering på reduserte kostnader som det viktigste elementet i bedringen av konkurranseevnen.

¹² Dette er også et av argumentene Det tekniske beregningsutvalget (NOU 1986:14) bruker for å benytte relative lønnskostnader som konkurranse-
evnemål.

Europa. Norges fristilling av krona i begynnelsen av desember 1992 kom etter at det samme hadde skjedd i Sverige, Finland, England og Italia i løpet av høsten. Dette endrer en av de sentrale forutsetningene beregningene er basert på. Videre har en rekke av våre handelspartnere hatt lav inflasjon som et hovedmål for den økonomiske politikken. De har dermed i stor grad fått kostnadsutviklingen under kontroll. Det urealistiske i antakelsen om en timelønnsvekst på 4-5 prosent hos våre handelspartnere kommenteres også av Hermod Skånland, Norges Bank (DN 3.12.92). Usikkerheten illustreres videre av en uttalelse fra Svein Longva, som var en sentral faglig premissleverandør i sysselsettingsutvalget, – om at økt kostnadmessig konkurranseevne i stor grad vil komme gjennom økt produktivitet – ikke gjennom lavere lønns- og prisutvikling:

« For å forbedre vår konkurranseevne må vi bedre produktiviteten. Med en fast valutakurs i vår åpne økonomi er det vanskelig å tenke seg at prisutviklingen vil være vesentlig annerledes hos oss enn hos våre handelspartnere, særlig når veksten ute er så lav,» DN 5/5-92.

Reduserte kostnader ikke alene tilstrekkelig for å øke sysselsetting

Utvalget kommenterer selv at bedring av den kostnadmessige konkurranseevnen er en nødvendig, ikke tilstrekkelig betingelse for å oppnå målsettingen om redusert ledighet (NOU 1992:26:174). Det understreker at arbeidsledighetsproblemene i Norge ikke bare har sammenheng med mange års press i økonomien, høye kostnader og ulike strukturelle og institusjonelle forhold. Den direkte utløsende årsaken til dagens ledighet var den særnorske nedgangen i etterspørsel og produksjon på slutten av 80-årene, delvis som en reaksjon på den særnorske oppgangen midt på 80-tallet og oljeprisfallet i 1986.

Bortsett fra å understreke betydningen av lavere lønnsvekst, sier utvalget imidlertid lite *konkret* om hva som skal

gjøres for å redusere ledigheten. Enkelte strukturpolitiske tiltak¹³ er foreslått, blant annet «en gjennomgang av arbeidsmarkedet, kapital-, vare og tjeneste-markedenes funksjonsmåte for å fjerne veksthindrende faktorer». Videre er det foreslått enkelte næringspolitiske tiltak til støtte for små og mellomstore bedrifter (SMB), samt enkelte arbeids-, trygde- og utdanningspolitiske tiltak.

Utvalget har i liten grad fokusert på sammenhengen mellom teknologisk utvikling, kapitalmarkedet, regionalpolitikk og næringspolitikk. Dette understrekes også av to av utvalgets medlemmer (Longva og Moe 1992:11). Videre har utvalget, på grunn av de forutsetningene som er gjort i tilknytning til de faktorene som påvirker RLPE, sett bort fra produktivitetssendringer¹⁴ Det er synd at Sysselsettingsutvalget i så liten grad har fokusert på faktorer som påvirker produktivitet, på teknologi og næringspolitikk, og i stedet har gitt kostnadssiden en så sentral plass. Som premissleverandør i diskusjonen om sysselsettings-problemet, kan innstillingen bidra til å føre debatten inn på et for snevert spor.

4.5 Bedret konkurransekraft – to perspektiver

Bruk av RLPE som indikator innebærer, som nevnt, at den norske konkurranseevne betraktes som *summen* av alle norske bedrifters kostnadsmessige konkurranseevne. Som et generelt konkurranseevnemål er RLPE en indikator for hvordan de eksisterende bedriftene i landet klarer seg i pris-konkurransen på de markedene de allerede er inne på. Den måler bedrifters

¹³ Med strukturpolitikk menes, iflg. OECD, reformer i offentlig sektor, tiltak for å bedre arbeidsmarkedenes virkemåte og de finansielle markedenes virkemåte, skattereformer, styrket konkurransepolitikk, mer liberal handel politikk og reformer i jordbrukspolitikken. Målsettingen med denne type politikk er mindre offentlige reguleringer, bedre fungerende markeder, økt konkurranse både nasjonalt og internasjonalt og nedbygging av offentlige subsidier (Moe 1991).

¹⁴ Det er forutsatt samme produktivitetutvikling i norsk næringsliv som hos våre viktigste handelspartnere - i seg selv et anvisbart mål.

evne til å holde på samme produksjonsstruktur og produsere det de alltid har gjort. RLPE er et mål på et lands konkurransevne bare i den grad en ser bort fra bedriftenes mulige markedsinntekt og samfunnets evne til omstilling – og er derfor et statistisk mål på konkurransevne. Et eksempel på at RLPE har innebygget et statistisk perspektiv på konkurransevne er at endringer i næringsstruktur som innebærer flytting av ressurser – arbeidskraft – til næringer som har høy lønnsnivå og et faktisk høyt lønnsnivå, vil kunne bli registrert som en forverring av den *kostnadmessige* konkurransevnen, mens det faktisk er en forbedring (Askildsen 1988:65). Både på nasjonalt- og bedriftsnivå vil det være en rekke faktorer som påvirker konkurransekraften og som ikke fanges opp av enhetskostnadene.

For nasjonal konkurransevne vil *utvikling av relasjonene mellom bedrifter og næringer* innenfor landet, dvs. næringsstrukturen og dens utvikling være viktig¹⁵. En analyse som tar utgangspunkt i enkeltbedrifters tilpasning, slik RLPE gjør, vil lett miste slike mer strukturelle og dynamiske trekk av syne (Fagerberg, 1985b/Reve m.fl. 1992).

Både teoretisk og empirisk har betydningen av *teknologisk utvikling* for konkurransevne både på bedrifts- og nasjonalt nivå fått mye oppmerksomhet. Jan Fagerberg (1985b:136) kommenterer dette slik:

« Produsenter som kan levere teknologisk sett bedre eller mer avanserte løsninger, kan oppnå økte markedsandeler og høyere pris enn konkurrentene. Det samme gjelder industrien som helhet. Dersom industrien i et land klarer å øke sitt teknologiske nivå raskere enn industrien i konkurrentlandene, vil dette være en kilde til økte markedsandeler internasjonalt, selv om pris- og kostnadsutviklingen er høyere enn hos konkurrentene.

¹⁵ Landet industristruktur og varesammensetning, koblet med utviklingen i etterspørselen internasjonalt vil være viktig for utviklingen i konkurransevnen. Det avgjørende her er om hoveddelen av eksportproduksjonen er av varer til markeder i vekst ("soloppgangsbransjer") eller til avtakende markeder ("solnedgangsbransjer"), se også vedlegg 2.

Internasjonalt vokser som regel etterspørselen etter nye produkter og teknologier raskere enn for andre varer, noe som vil bidra til økte markedsandeler for de landene som makter å utvikle nye produkter og ny teknologi. Omvendt vil et land som først og fremst produserer varer hvor etterspørselen vokser svakt, tape markedsandeler internasjonalt, selv om markedsandelene for enkeltvarer ikke synker¹⁶.».

Industri basert på innovasjon, ny teknologi og nye produkter vektlegger et annet utgangspunkt for konkurranse enn det som ligger i RLPE. Grovt sett kan dette som nevnt representere to ulike perspektiver på utvikling av nasjonal konkurransevne¹⁷:

- **Kostnadsreduksjon:** En måte å opprettholde eksisterende bedriftsstruktur ved å redusere kostnadene, enten ved økte subsidier direkte eller indirekte, ved å redusere lønnsnivå, devaluere eller øke produktiviteten i produksjon.
- **Utviklingsorientering:** Innovasjon, skaping av nye produkter, endring av produksjonsprosesser, nye måter å organisere produksjon og samspill mellom produksjon, marked, finansiering og offentlig sektor. Dette knytter seg til det vi kaller den potensielle konkurransevnen.

For et land vil det ikke være snakk om å velge den ene eller den andre strategien, snarere å konsentrere seg om og lykkes på begge felt. Det er ikke et enten eller, men både òg.

4.6 Kunnskapsbasert vekst: Omstilling – endring

Det teoretiske utgangspunkt for fokuseringen på *omstilling* og *fornyng* er blant annet kunnskapsbasert vekstteori¹⁸. Denne

¹⁶ Markedsandeler er kommentert i vedlegg 2

¹⁷ Jf. også Pfaller, Therborn og Gough (1991), Mosley og Schmid (1992), Fagerberg (1985b).

¹⁸ Se vedlegg 3

teorien legger vekt på betydningen av kompetanseoppbygging, forskning og utvikling som kilder til økonomisk vekst. Den forklarer produktivitetsvekst som et resultat av bevisste, lønnsomhetsrettede investeringer i FoU og utdanning¹⁹. Det er *tiltakende utbytte* (stordriftsfordeler) ved denne typen investeringer fordi kompetanseoppbygging og forskning/utvikling bygger på eksisterende kunnskap.

Et viktig poeng i den kunnskapsbaserte vekstteorien er at resultatene av investeringer i FoU og kompetanseoppbygging ikke bare er anvendbar på den bedriften som foretar investeringene (bedriftsintern). En del av den forskning og utvikling som foregår i en bedrift vil være overførbart til andre bedrifter. Det vil dermed kunne gi *positive ringvirkninger* (også kalt *eksterne virkninger*) til produksjonen i andre bedrifter. De positive ringvirkningene i kunnskapsproduksjon gir opphav til dynamiske stordriftsfordeler (se vedlegg 3) som ikke er knyttet til størrelsen på den enkelte bedrift. Ringvirkningene kan like gjerne være knyttet til samlokalisering av flere små/mindre bedrifter, der stordriftsfordelene er knyttet til en slags *kunnskapsbasert infrastruktur*, som alle bedriftene kan dra nytte av²⁰.

Denne typen positive ringvirkninger i produksjonen medfører at bedrifter kan få «gratisfordeler» av en investering bedriften selv ikke har foretatt. Innenfor et markedssystem vil det ikke være de riktige incentivene til å satse tilstrekkelig på denne typen vekstfremmende virksomhet. Dette vil føre til underinvestering blant annet i spesialisert (kunnskapsbasert) infrastruktur. Årsaken til dette er nettopp at en del av gevinsten ved investeringer i kunnskapsproduksjon ikke tilfaller den enkelte bedrift alene.

Det nye med kunnskapsbasert vekstteori, i motsetning til tradisjonell vekstteori, er at forekomsten av positive ring-

¹⁹ Dette synet på teknologisk utvikling som resultat av bevisste investeringer og dens betydning for økonomisk vekst har lenge vært sentralt hos Schumpeter-inspirerte økonomer (Fagerberg 1992).

²⁰ Vi kommer mer konkret tilbake til dette i kapittel 6 i presentasjonen av Nord-Vest Forum og NT-programmet i Troms.

virknings og stordriftsfordeler i produksjonen gir grunnlag for å drøfte en aktiv rolle for offentlig sektor i tilknytning til næringsutvikling og vekst.

Kunnskapsbasert produksjon – konsekvenser for offentlig aktivitet

Mangel på incentiver til investering i FoU i et marked fører til at det offentlige må bidra til at det investeres i tilstrekkelig grad i denne typen virksomhet. Det offentlige rolle vil blant annet, være som aktiv aktør på infrastrukturens side. Dette knytter seg til etablering av både generell, og *spesiell infrastruktur*. Det vil trolig være satsingen på den spesielle infrastrukturen (f.eks. spesielle utdannings-tilbud) som vil bli utslagsgivende (mer om spesiell infrastruktur i kapittel 5 og 6).

Myndighetenes oppgave vil også være å opptre som koordinator i et system der det finnes denne typen positive ringvirkninger i produksjonen. Det innebærer at offentlige myndigheter vil kunne bidra til å skape et miljø for næringsvirksomhet som synliggjør fordelene av samarbeid mellom bedrifter i samme region og tilrettelegge rammevilkår der markedet ikke strekker til. Hensikten med dette er å utnytte de gratisfordeler som vi tidligere har nevnt, og som ikke umiddelbart vil være synlige for bedriften selv. Poenget med offentlig aktivitet i et slikt perspektiv er ikke å redusere konkurransen mellom bedriftene i markedet, men å supplere den blant annet ved å investere i kunnskapsbasert infrastruktur som markedet ikke vil investere i.

Selv om man med utgangspunkt i denne teorien kan argumentere for en aktiv offentlig politikk, er det neste steget i retning av konkretisering av politikken mer problematisk. For det første spørsmålet om valg av områder som skal/bør støttes av det offentlige. Generelt peker teorien mot at tiltakene bør rettes mot den typen aktivitet der man kan påvise positive ringvirkninger og der samarbeid og investeringer ikke ville blitt realisert dersom ikke offentlig koordinering finner sted (såkalt ikke-internaliserte eksterne effekter). Et vesentlig poeng i tilknytning til utformingen av en aktiv

industripolitikk vil nettopp være å identifisere den typen positive ringvirkninger som følger av å satse på kunnskapsbasert vekst. Teorien gir ingen svar på hva man skal satse på, men bidrar med en slags «sjekkliste» for hva som bør vurderes når det skal etableres offentlig støtte.

Hva som er de positive ringvirkningene, om de finnes, hvordan denne typen effekter fungerer og innenfor hvilke næringer de finnes må imidlertid testes empirisk. Dette er i liten grad gjort i Norge. Lommerud (1992) benytter norsk oljepolitikk som et eksempel på en type politikk som er i tråd med «ånden» i kunnskapsbasert vekstteori. Denne politikken har lagt vekt på at utbygging, drift, underleveranse og videreforedling skal legges til Norge for å utløse kunnskapsvekst innenlands (Lommerud 1992:5).

Utviklingen av industrielle miljøer er et av hovedtemaene i Porters bok «The Competitiveness Advantage of Nations» (1990)²¹. Sentralt i Porters bok og i den norske Porterstudien har nettopp vært å identifisere levedyktige nettverk eller klynger som det bør satses på. Porterstudien har pekt på åtte industrielle miljø som kan danne utgangspunkt for videre satsing i Norge²²(Reve m.fl. 1992).

Ifølge Lommerud (1992) har denne studien imidlertid i for liten grad vært opptatt av de positive ringvirkningene som den nye-vekst-teorien peker på. Han hevder at samlokalisering i seg selv ikke trenger å innebære at det eksisterer positive ringvirkninger i produksjonen (se vedlegg 3 og Lommerud 1992). Problemet med klyngebegrepet er, iflg. Lommerud, at det for offentlig politikk ikke gir noen retningslinjer for om det skal gis støtte til eksisterende klynger av suksess-bedrifter eller om offentlig støtte skal benyttes til

²¹ Kort kommentert i vedlegg 3

²² Petroindustri, metallindustri, kraftindustri, maritimindustri, sjømatproduksjon, turisme, treindustri og forskning

å skape stammer for nye klyngebedrifter²³. Han hevder at Porterbaserte råd om å satse på det som kan høres besnærende ut, men at det ikke trenger å være riktig.

Det utviklingsorienterte perspektivet vil føre til fokus på nærings- og industripolitikk, forsknings- og utviklingspolitikk og utnyttelse av dynamiske konkurransefordeler. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 6 og 7. Vi fokuserer på deler av det utviklingsorienterte støtteapparatet – nærmere bestemt offentlige myndigheters rolle ved etablering av nye samarbeidsformer i tilknytting til regional næringsutvikling. Sentralt i utviklingen av industrielle miljø er det regionale nivået og koblingen mellom offentlig tilrettelegging sentralt, med samarbeid mellom offentlig sektor og næringsliv lokalt.

4.7 Oppsummering

I dette kapittelet (samt i vedlegg 2 og 3) har vi diskutert nasjonal konkurransevne. Vi kommenterte at konkurransevne i utgangspunktet er et bedriftsøkonomisk begrep som i stadig større grad benyttes som et samfunnsøkonomisk begrep uten at det har fått en klar definisjon eller avgrensing. Det mest brukte målet på konkurransevne er industriens kostnadmessige konkurransevne – eller relative lønnskostnader pr produsert enhet (RLPE). Vi argumenterte for at dette målet kun forteller *en del* av «historien om konkurransevnen». Bruk av RLPE som eneste konkurransevneindikator kan derfor bidra til å en noe snever fokusering i diskusjonen om bedring av konkurransevnen. Et bredere perspektiv ligger i det vi kaller «potensiell/strukturell konkurransevne». Dette er ikke ment som et alternativ mål til enhetskostnadene, men det knytter seg i større grad til

²³ Omtalt som «big-push» i utviklingsteori, som innebærer at det kan finnes produksjon som ikke er kommet i gang fordi gratisfordelene andre nyter godt av blir en for stor del av total verdiskaping. Myndighetenes oppgaver her vil være å bidra til at denne produksjonen blir etablert.

utvikling og evne til omstilling som grunnlag for bedret konkurransekraft.

Den utviklingsorienterte konkurranseevnen knyttes blant annet til nyere utvikling innenfor teori for økonomisk vekst – kunnskapsbasert vekst. Denne teorien prøver, i større grad enn tradisjonell vekstteori, å forklare den utvikling i vekst-rater som er observert og som ikke skyldes økte innsats-faktorer, det vil si produktivitetsveksten (eller TFP). Teorien forklarer produktivitetsveksten som et resultat av bevisste investeringer i forskning og utvikling. Den fokuserer på kunnskap som en sentral innsatsfaktor i produksjonen og er opptatt av å utnytte de gratisfordeler som finnes i kunnskaps-produksjon. Teorien gir ingen svar på hva man skal satse på, men bidrar med en slags sjekkliste for hva som bør vurderes når offentlige midler skal brukes for å støtte nærings-utvikling.

Næringslivets utvikling når det gjelder produkter, innovasjonsevne og konkurransekraft utspilles innenfor en mangfoldig ytre ramme og indre kompetanse- og produksjonsorganisering. For å få et grep om forholdene som bidrar til å øke bedriftenes prestasjonsevne i markedene må en i tillegg til de ytre rammebetingelsene (makroøkonomien) ha et mer bedriftsnært perspektiv. Det er i bedriften produktene og produktiviteten, eller mangel på disse, utvikles.

Kapittel 5 Konkurranseskraft i bedrifter og nettverk

De siste 20 årene har *produktivitetsforskjellene* mellom avanserte industriland økt. Innledningsvis i dette kapitlet gjør vi nærmere rede for disse forskjellene, for deretter å gjengi de forklaringene som synes å være treffende. Vi er først og fremst interessert i kunnskap om hva som kjenner seg mest framgangsrike bedriftene og industrimiljøene. Med dette utgangspunktet, forsøker vi så å knytte an til enkelte sider ved den norske industrielle virkelighet i dag. Dette er ikke ment å være en fullstendig beskrivelse, men en drøfting av enkelte områder vi tror har vesentlig betydning for produktivitetsutvikling og konkurranseskraft. Deretter spinner vi disse trådene videre mot problemer og muligheter knyttet til det offentlige, bedriftsrettede virkemiddelapparatet. Drøftingen har mest relevans for den delen av virkemiddelapparatet som er opprettet for å bistå bedriftene med kompetanse og teknologiinnføring. Siktemålet er blant annet, å vurdere behovet for, og mulighetene for, mer parallell utvikling av behovssiden (særlig bedriftene) og tilbudssiden (det offentlige virkemiddelapparatet).

I forhold til de foregående kapitlene, spesielt kapitlet om konkurransesevne, beveger vi oss i resten av rapporten inn i problemstillinger knyttet til det økonomene kaller «residualen» (restfaktoren). Det er forklaringer av vekst og utvikling som økonomisk teori og modeller har problemer med å fange opp. Utgangspunktet er andre tilnæringer enn den kostnadsmessige konkurransesevnen (RLPE, jf. kapittel 4). Drøftingene knyttes i større grad til begrep som «potensiell» eller «strukturell» konkurransesevne (se kapittel 4.5).

Ny forståelse av økonomisk vekst fordrer i større grad tverrfaglig tilnærning. Økonomiske modeller har tradisjonelt betraktet kapital og arbeid som avgjørende elementer bak økonomisk vekst. Dette bør suppleres med andre elementer,

som teknologi, organisasjonsformer, kunnskapskapital etc. Det har nå blitt mer vanlig å betrakte teknologi og kunnskap som en *egen produktivkraft* (jf. vedlegg 3). Om enn utgangspunktet er beskjedent, vil vi forsøke å gi dette et visst innhold.

I de resterende kapitler er det nødvendig å skifte mellom ulike analysenivå. I tillegg til forklaringer på mikronivå (eks. bedriftenes tilpasninger), kreves kunnskap om betydningen av mekanismer på mellomliggende nivå (eks. regioner, nasjonale og internasjonale nettverk).

5.1 Produktivitetsutviklingen: Noen hovedtrekk

I dette kapittelet vil vi se nærmere på enkelte utviklingstrekk som bidrar til å skape nye former for samarbeid, såvel bedrifter imellom, som mellom bedrifter og ulike offentlige instanser.

Hva kan vi lære av de mest framgangsrike bedriftene?

Internasjonalt har den industrielle utviklingen vært kjennetegnet av betydelige forskjeller mellom ulike næringer, innenfor og mellom nasjoner. Det gjelder både produktivitsvekst og økonomiske resultater¹. I 1970-årene var veksten i sysselsetting og BNP (bruttonasjonalprodukt) omtrent like stor i USA, Japan og Europa. På slutten av 1970-tallet, og utover i 1980-årene, ble det mer og mer tydelig at Japan var i ferd med å få et forsprang, særlig på USA, men også på de fleste europeiske industriland. I perioden 1970-1988 økte produktiviteten i Japan med ca. 4%, mens den i USA kun økte med

¹ Se «Kampen om kapitalen», FAFO-rapport nr. 138, for en grundigere gjennomgang av foreliggende kunnskap om produktivitsforskjeller, lønnsomhet og avkastning.

ca. 1% (OECD, 1990)². De fleste europeiske land plasserte seg mellom Japan og USA. Japans samlede investeringer i maskiner og utstyr økte med nær 7% i den samme perioden. Tilsvarende tall for USA var i overkant av 6%, mens de fleste europeiske land lå et godt stykke under (2-4%). Til sammen synes dette å gi følgende interessante mønster: USAs (prosentvise) økning i investeringer i maskiner og utstyr er omtrent på nivå med Japans, men Japan har hatt vesentlig høyere produktivitetsvekst. Det er betydelige forskjeller mellom de europeiske industrilandene, men alle plasserer seg mellom USA og Japan. *Grovt sett uttrykker dette ulik evne til å få avkastning av investeringer, målt i høyere produktivitet.*

Det melder seg straks en rekke spørsmål og mulige forklaringer. Forklaringer søkes på ulike nivå – både i og utenfor bedriftens rammer (kultur, region, nasjonale lover/regler etc.), og innenfor bedriftenes eget domene (f.eks. markedsorientering, produksjonsteknikk, samarbeidsevne etc.).

Det er etter hvert oppsamlet en del kunnskap om disse mønstrene. Her må vi nøye oss med å gjengi enkelte hovedtrekk, dvs. de forklaringer som synes å gjenstå som mest sentrale gjennom en del års diskusjon i industrien og forskningen.

Ny produksjons- og organisasjonsfilosofi: «Konseptdrevet bedriftsutvikling»

De fleste forklaringer bak den japanske industrielle suksessen fokuserer på det japanske samfunnets særegne evne til å mestre industrielle strukturendringer (Lehner 1991, Womack 1990, Porter 1990, Dore 1990 og Szell 1992). Japan har utviklet internasjonalt konkurransedyktige industrier i teknologiintensive industrier. Ytelsene er oppnådd på tross av knapphet på kapital og naturgitte råvarer.

² Dette må også knyttes til den såkalte «oppheitingseffekten», det vil si fordelene ved å være relativt sent ute, slik at en raskt kan dra nytte av andres innovasjoner.

I løpet av 80-årene – som følge av oppsiktsvekkende gode resultater i japansk industri – vokste interessen for å finne ut hva de mest framgangsrike *bedriftene* gjorde. Antallet studiereiser fra USA og Europa til japanske bedrifter og myndigheter økte dramatisk. I dag er kunnskapen om suksess-bedriftenes framgangsmåter og disposisjoner forholdsvis godt dokumentert.

De mest framgangsrike bedriftene har tilsynelatende klart å bli best i alt. Stikk i strid med det de fleste foretak erfarer (og i strid med etablerte teorier), har de klart å oppnå både høy kvalitet, høy produktivitet, kort gjennomløpstid³, minimal kapitalbinding og lave priser (Stalk og Hout 1990, Schonberger 1990, Helling 1991). Bilindustrien har på mange måter vært spydspiss i denne utviklingen. Tilnavnet *the industry of industries* er neppe tilfeldig. Det internasjonale forskningsprosjektet «The International Motor Vehicle Program» (IMVP), som foretok grundige studier av 90 fabrikk-anlegg i 17 land, innførte begrepet «lean production» (den foreløpig beste norske oversettelse er trolig «stram produksjon») (Womack 1991).

Ifølge Womack kjennetegnes *lean production* av blant annet gruppeorganisering (*teamwork*), kommunikasjon, effektiv bruk av ressurser og eliminering av all sløsing (såvel sløsing med tid som med andre ressurser). Forbedringene ved *lean production* ligger i vesentlig mindre arbeidskraft i produksjonen, mindre areal, mindre utstyr, mindre ingeniør- og planleggingstid og vesentlig raskere produktutvikling. *Lean production* er et kraftig oppgjør med de ideer som masseproduksjon har vært grunnlagt på.

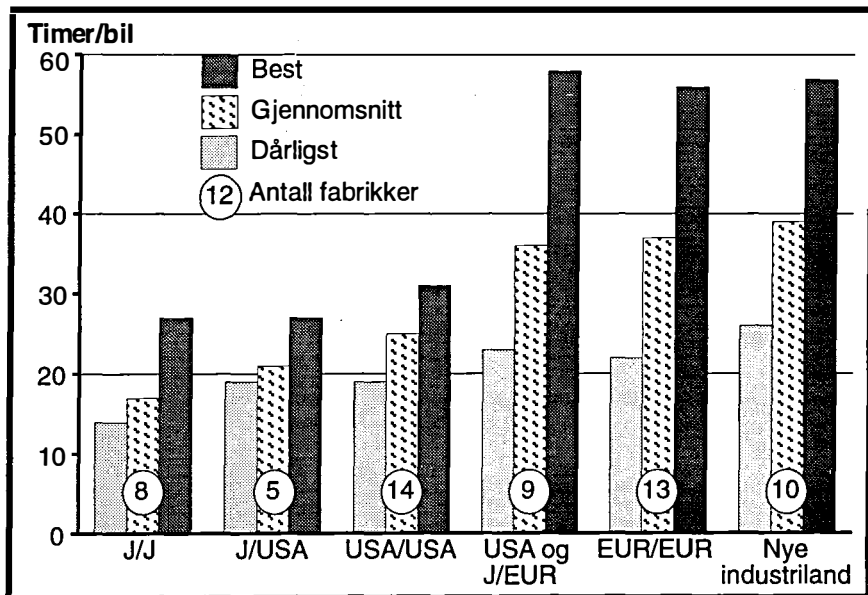
IMVP-gruppen fant oppsiktsvekkende forskjeller i prestasjonsevne mellom fabrikker som var organisert etter tradisjonelt mønster, og de fabrikkene som var organisert etter de

³ I faget materialadministrasjon er total gjennomløpstid (total ledetid) definert som tid fra ordre er plassert hos leverandør, til varen er tilgjengelig på ferdigvarelager (jf. Brenden og Hellberg, 1988). Til vårt formål kan total gjennomløpstid betraktes som tid fra bedriften mottar ordre, til varen/tjenesten er levert (og akseptert av kunden).

nye prinsippene. For eksempel, viste det seg at en av de mest effektive fabrikkene, Toyota og GMs NUMMI-fabrikk i Fremont (USA), hadde dramatisk bedre resultater enn øvrige GM-fabrikker. Samme bil ble ferdigmontert på nesten halvparten av tiden, vrakprosenten ble mer enn halvert og kapitalbindingen i lagerbeholdningene var også vesentlig redusert i NUMMI-fabrikken.

I 1990 satte samtlige EF-land (unntatt Luxemburg) i gang forskningsprosjektet FAST («Forecasting and Assessment in Science and Technology»). Hensikten var blant annet å vurdere relevans og betydningen av «lean production»-konseptet for EF-landene. Hvordan skulle konkurransen fra Japan møtes? FAST-gruppens hovedbegrep ble ikke «lean production», men «antroposentriske produksjonssystemer»⁴ (Lehner 1991). Med begrepet antroposentrisk ønsket den euro-

Figur 5.1 Forskjeller i produktivitet og produksjonskvalitet mellom bilfabrikker. Kilde: IMVP, Krafcik 1989 (Hentet fra Helling, 1992)



⁴ Vanligvis bruker vi begrepet antroposentrisk om en type verdensanskuelse, nemlig at mennesket er universets midtpunkt.

peiske forskergruppen å signalisere betydningen av å sette mennesket og dets ressurser sentralt i produktivitetstenkingen.

De fleste utenforstående vil trolig være mer opptatt av sammenfallet mellom lean production og antroposentriske produksjonssystemer, enn forskjellene mellom dem. La oss se mer konkret på hvordan de to forskergruppene forsøker å beskrive de mest høy-effektive bedriftene:

1. Desentralisert organisasjonsform, med færrest mulig hierarkiske ledd og betydelig grad av delegering til utførende ledd i produksjonen

Forskerne påpeker at nødvendig fleksibilitet, høy kvalitet, innovasjon og produktivitetsvekst ikke kan oppnås utelukkende ved hjelp av avansert teknologi. De mest vellykkede bedriftene har lagt betydelig vekt på kompetanseutvikling, læring og organisasjonsutforming. De har videre klart å unngå rigiditetene som skriver seg fra gammeldage og uegnede organisasjonsformer (for sentralistiske, hierarkiske og formaliserte organisasjoner). Tunge, spesialiserte organisasjoner med omstendelige beslutningsganger har ingen mulighet til å være så fleksible og innovative som dagens konkurransesituasjon krever. Organisasjonen må i størst mulig grad bygges omkring helhetlige sett av oppgaver. De framgangsrike bedriftene utvikles fra å ha enkle jobber og komplekse organisasjoner, til komplekse (sammensatte) jobber og enkle organisasjoner.

2. Fleksibel automatisering, i samspill med kompetente fagarbeidere og ledere

Begge forskningsprosjektene tar et kraftig oppgjør med troen på full automatisering. Full automatisering fordrer en fullstendig forhåndsspesifisering (programmering) av produksjonsprosesser. Siktemålet er at systemet på forhånd skal ta høyde for alle uforutsette hendelser, variasjon og avvik. Det forutsettes at de teknologiske løsningene allerede finnes, slik at bedriftens oppgave består i å anvende kjent teknologi på definerte oppgaver. Med raskt skiftende betingelser i markedene, har dette vist seg å være et tilnærmet umulig utgangs-

punkt. Full automatisering vil i praksis kun fungere med produksjon av kjente (standardiserte) produkter i store serier. I de fleste tilfelle kreves i dag langt mer fleksible former for automatisering. Sentraliserte planleggings- og kontrollsystemer har ifølge forskerne en rekke svakheter i forhold til desentraliserte løsninger. EDB-baserte beslutningssystemer (ekspert-systemer) må betraktes som hjelpemidler for medarbeidere (ikke som erstatning for dem). Produksjonen må sammenlenkes og integreres av informasjonssystemer, ikke av kontrollsystemer.

3. Kontinuerlig utvikling og læring i arbeidssituasjoner
Medarbeiderne må få muligheter for kontinuerlig læring og kompetanseutvikling. Læringen må i størst mulig grad være koplet til bedriftenes eksisterende og framtidige oppgaver, og den enkeltes arbeidssituasjoner.

4. Tidsbasert ledelsesfilosofi

Tid har fått en helt ny betydning som styringsinstrument. Klarest kommer dette til uttrykk i begrepet JIT (Just-in-time)⁵. Dette er en filosofi for produksjonsstyring som blant annet har følgende elementer: Produksjonen tar utgangspunkt i reelle markedsbehov. Utfra et definert faktisk behov styres produksjonen av riktig vare til riktig tidspunkt, slik at det er ferdigstilt til det tidspunkt kunden ønsker varen. På alle steg i produksjonsprosessen fram til kunden skal den riktige del (komponent, delprodukt), være til stede på riktig tidspunkt. Dette foregår med minimalt lagerhold, minimalt med kapital bundet i varer i arbeid, korte gjennomløpstider, og ideelt 100% kvalitet på de produserte varer. Dette betyr at produksjonen foregår med minimale marginer. Ved enkelte anlegg kan driftsstans på mer enn 1-2 timer ved en enkelt bearbeidings-stasjon føre til at en hel fabrikk stopper opp.

Just-in-time produksjon krever av disse grunner en flyt-orientert layout. Denne må kjennetegnes av minimale trans-

⁵ Se boken «Just-in-time» av Oddvar Eikeri for en oversiktlig presentasjon på norsk (Eikeri, 1989).

portavstander mellom prosessene, korte omstillingstider (for på en enkel måte å kunne variere produktmix med svingninger i markedet), og meget høy driftspålitelighet (som igjen forutsetter forebyggende vedlikehold og kvalifiserte operatører).

For å iverksette JIT er det en forutsetning at bedriften etablerer langsiktige avtaler med underleverandører om JIT-leveranser. JIT-leveranser betyr hyppige leveranser av små mengder, med høy presisjon, og så nær 100% kvalitet som mulig, fordi marginene er små. Inntil for få år siden var JIT kun knyttet til selve produksjonen. Etter hvert har en innsett betydningen av å bruke samme angrepsvinkel på hele verdikjeden (produktutvikling, design, konstruksjon, service etc., i tillegg til den fysiske produksjonen). Begrepet har blitt utvidet til TBM – Time Based Management (tidsbasert ledelse). Foreløpig er antagelig ABB (Asea Brown Boveri) det konsernet i Norden som i størst grad har lagt slike tanker til grunn for sitt utviklingsarbeid. Flere andre industribedrifter i Norge har oppnådd svært gode resultater gjennom systematisk satsning på JIT og TBM (f.eks. Håg, Røros, og Kongsberg Automotive).

Den bærende idé i all tidsbasert ledelsesfilosofi er altså å luke ut ikke-verdiskapende elementer (lagring, transport, inspeksjon), og knytte sammen gjenværende verdiskapende operasjoner så tett som mulig. Samtidig ønsker en å øke fleksibiliteten i alle ressurser, både maskiner og arbeidskraft gjennom smidigere arbeidsorganisering og økt ansvarsområde for den enkelte. Tidsbasert ledelsesfilosofi gjør det derved tvingende nødvendig å arbeide svært systematisk med tre områder: reduksjon av alle typer overhead, reduksjon av lager og reduksjon av variasjon i produksjonsprosessene (Susman 1992). Dette gjør det igjen nødvendig å forbedre de økonomiske styringssystemene. Tradisjonelle økonomiske

styringssystemer klarer ikke å gi relevant styringsinformasjon tilstrekkelig raskt.⁶

5. Fokus på kvalitet

De mest framgangsrike bedriftene legger stor vekt på å styre kvalitetsnivået. Tradisjonell kvalitetssikring synes ikke lenger tilstrekkelig. Kvalitetssikring må omformes til total kvalitetsstyring (Total Quality Management, TQM). La oss kort se hva forskjellene innebærer: Tradisjonell kvalitetskontroll legger vekt på å tilfredsstillte standarder. Sluttkontrollen skal avsløre ev. kvalitetsbrist. Riktig kvalitet er inspektørens ansvar. Høy kvalitet oppfattes ofte som ensbetydende med høye kostnader og dyre produkter. TQM bidrar til å snu rundt på slike – og mange andre – innarbeidede forestillinger: For det første legger TQM vekt på kontinuerlige forbedringer. Forbedringer er alltid mulig og ønskelig. Videre er systematisk kvalitetsarbeid som regel god butikk. Det er *dårlig* kvalitet (opprettinger, dobbeltarbeid, reklamasjoner etc.) som er kostbart. *Riktig* kvalitet bidrar til å holde kostnadene nede. Videre legger TQM vekt på at alle i bedriften skal lære av håndfast viten, for eksempel, ved hjelp av enkle statistiske oversikter over produksjonsprosessenes tilstand. Medarbeiderne skal til enhver tid vite om de har produksjonsprosessene under kontroll. Kvaliteten skal skapes ved kilden. Det betyr at ansvaret for kvalitet først og fremst ligger hos utførende ledd (den enkelte medarbeider eller gruppe), ikke hos kvalitetskontrollører. Gjennom prosesskontroll og forbedringer av produktdesign etc. kan en luke ut svært mange problemer som senere kommer til syne i produksjonen.

Videre legger TQM vekt på at forbedringene i de fleste store organisasjoner kan hentes i grenseflaten mellom del-

⁶ Det faller utenfor vår ramme å utdype dette nærmere. Vi kan likevel kort nevne at tenkningen omkring «Activity Based Costing» (ABC-costing) kan gi viktige bidrag til mer relevante og virkelighetsnære styringssystemer. Se blant annet boken «Measures for Manufacturing Excellence» av Robert Kaplan, Harvard Business School, der det gis en bred oversikt over behovet for nye økonomiske og finansielle styringssystemer.

funksjoner. Dessuten er bedriftens leverandører strategiske samarbeidspartnere som må utvikles sammen med bedriften. De blir medleverandører snarere enn underleverandører.

Det er interessant å merke seg at de mest framgangsrrike bedriftene lever i særdeles hard priskonkurranse (Ohno 1988). Dette har gjort det nødvendig for dem å endre filosofi for prissetting. I stedet for å fastsette salgpris som totale kostnader pluss profitt, må en tenke motsatt: Med utgangspunkt i den salgsprisen som kundene er villig til å akseptere, samt den profitt bedriften bør ha – hva har bedriften «råd» til å produsere for? Denne tankemåten setter et kraftig trykk på bedriftenes samlede anstrengelser for å øke produktiviten og redusere totale kostnader. Dessuten gjøres kundenes behovstilfredsstillelse til den klart viktigste styringsvariabel. Vridningen av hele bedriften (ikke bare frontleddene) mot kundene skjer gjerne ved metoder som er spesielt utviklet for formålet (eks. QFD «Quality Function Deployment»)⁷.

Ny vin på gamle flasker?

Det pågår en betydelig kamp om opphavsretten til de nye ideene (konsepter, organisasjonsmodeller) for bedriftsutvikling. Samtidig vil de fleste hevde at JIT, TBM, TQM, lean production og antroposentriske produksjonssystemer i hovedsak dreier seg om det samme. I vår sammenheng er det viktigst å understreke hva disse begrepene har felles. Begrepene legger vekt på betydningen av å utvikle *helhetssyn* (holisme) på bedriftens organisering og utvikling. Mange av tankene bryter i vesentlig grad med tradisjonelle oppfatninger og styringsfilosofi (jf. filosofi for styring av logistikk/lagerhold, kvalitet, hvordan leverandører bør organiseres,

⁷ QFD (Quality Function Deployment) er en metode for forbedring av samspillet mellom produktutvikling og produksjon. QFD skal støtte bedriften i å utvikle (og teste ut) nye produkter og tjenester. QFD kalles også for «the voice of the customer». QFD bruker verbale data, og legger vekt på å få tak i kundenes behov mest mulig eksakt. Metoden bruker vanligvis en rekke matriser for å tydeliggjøre hvordan de produkt-egenskaper som kunden forventer, blir forplantet bakover i verdikjeden (design, testing, produksjon, kostnader, pålitelighet, teknologi).

kompetanseutvikling, forholdet mellom funksjoner, hvordan utviklingsarbeidet skal drives). De viktigste elementer og enkeltfaktorer i bedriftsutviklingen henger sammen og må utvikles sammen. Dette fordrer at bedriften – og i særlig grad dens ledelse – utvikler tilstrekkelig konseptforståelse: Hva betyr disse ideene for vår bedrift, hva er mest relevant for de problemer vi skal løse? Hvordan kan vi utvikle våre egne visjoner og framgangsmåter, med forankring i de nye konseptene? For å komme i gang, må bedriften klare å oversette filosofien til sin egen virkelighet. Her har man andres erfaring til hjelp, men som regel vil ikke enkel kopiering eller imitasjon av andres løsninger fungere.

Hva er så nytt i alle disse begrepsøvelsene? Dreier det seg om revolusjonerende nye ideer, eller kun ny vin på gamle flasker? Med Norge som utkikkspost, er svaret antagelig både-og. De fleste ideene omkring intern organisering av virksomheter, er til forveksling lik resultater og råd fra blant annet de norske demokrati-forsøkene på 1960-tallet. Ved hjelp av sosiotekniske analyser, ble oppgaveflyten analysert, først fra et teknisk, så fra et sosialt og til sist et samlet perspektiv. Mange av de ovennevnte stikkordene sto i fokus: Oppgave- og flytorientering, selvstyrte grupper, desentralisering av myndighet og ansvar, størst mulig involvering fra de medarbeidere som berøres osv. (Qvale 1971, Thorsrud og Emery 1969, Engelstad 1970).

Et annet interessant pionereksempel fra norsk industri er A/S Dalen Portland Cementfabrik i Brevik (senere Norcem sementfabrikk). A/S Dalen Portland Cementfabrik innførte i 1964 et nytt lønssystem, og gjennomførte samtidig omfattende organisatoriske endringer. Den nye organisasjonen ble bygget opp omkring *produksjonssamhørige* grupper, med definerte rammebetingelser, og stor grad av selvstyring internt. Gruppene skulle være mest mulig selvhjulpne mht. produksjon, vedlikehold og renhold. Som utgangspunkt for inndeling i grupper, ble det foretatt grundige analyser av oppgavestruktur, avhengigheter og total produksjonsflyt. Sammen med et nytt lønssystem, ga dette svært gode produktivitetsgevinster. Etter å ha fungert i ca. ett år, var effek-

tiviteten økt med gjennomsnittlig 37% i bedriftens 8 produksjonssamhørige grupper (Bakkeliid og Brubakken 1966).

I ettertid er det lett å se klare paralleller mellom disse (og flere andre forsøk i andre norske industribedrifter) og dagens hovedbudskap fra de internasjonalt ledende bedriftene. Vesentlige ting er åpenbart oppdaget i Norge, og gjenoppdaget i Japan og andre land. Ideer om effektivisering og organisasjonsutforming som ble utprøvet i et knippe norske bedrifter for ca. 20 år siden, framstår som tilsynelatende nye ideer, etter lange og omstendelige slynger omkring i ledende industriland. Norge har stått for en pionerinnatts, som langt på vei er gjenoppdaget av andre. Så langt kan vi snakke om at de nye konseptene – i hvert fall for Norge – er ny vin på gamle flasker. Dette er imidlertid ikke hele sannheten. Vi er i en ny tid. Det finnes definitivt helt nye elementer, som har vært lite vektlagt tidligere. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 6.

Utviklingen er slett ikke uten paradokser. Blant annet er det klart at spredningen av de nye ideene synes å gå forholdsvis tregt. Dette var også en erfaring fra de norske demokrati-forsøkene på 60-tallet. Svært gode resultater i en del bedrifter er ingen garanti for spredning. Analyser av utbredelsen av antroposentriske produksjonssystemer (og de andre konseptene) trekker i samme retning (jf. figur 5.2).

Hovedinntrykket fra figur 5.2 er at Tyskland er det land i Europa som har kommet lengst i utviklingen av antroposentriske produksjonssystemer. Tyskland er i ferd med å bygge opp en erfaringsbredde som er såvidt bred, at en omfattende spredning er mulig. De fleste andre europeiske land har – etter FAST-gruppens mening – kommet forholdsvis kort i utprøving og spredning av antroposentriske produksjonssystemer.

Andre satsningsområder

Intensivt og samordnet utviklingsarbeid

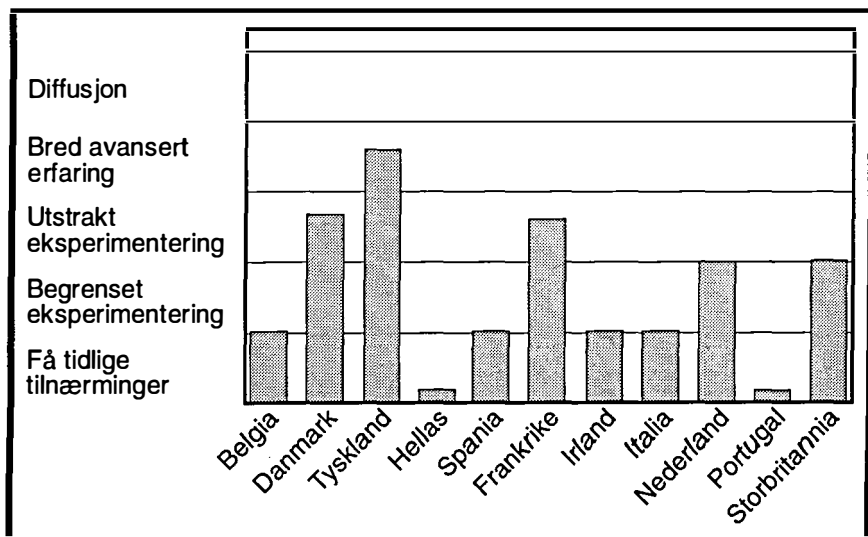
Det er verdt å poengtere hvordan ledende industribedrifter nå organiserer sitt utviklingsarbeid. For mange avanserte bedrif-

ter har det japanske «kaizen-begrepet» vært en viktig inspirasjon (Imai 1986). Kjernen i dette begrepet er at produktivtetsutviklingen foregår gjennom meget systematisk utviklingsarbeid, i stor skala, og med høy intensitet. Alle områder i bedriften blir involvert. Dette bidrar i mange tilfeller til at verdikjedene – material-/informasjonsstrømmen – får økt betydning som organiserende prinsipp. Utviklingsarbeidet foregår simultant (alt samtidig), i stedet for sekvensielt (først planlegging, så konstruksjon, så produksjon, så salg e.l.), slik det har vært vanlig å gjøre (Gustavsen 1992).

Organisering for å oppnå stordriftsfordeler, men unngå stordriftsulemper

Konseptstyrt bedriftsutvikling og høy intensitet i utviklingsarbeidet er to sentrale kjennetegn ved mange av de internasjonalt ledende industri-virksomhetene. Et par andre, nært tilhørende tendenser bør nevnes i denne sammenhengen. Raskt skiftende rammebetingelser stiller skjerpede krav til å tilpasse seg nye betingelser raskt. Dette har gjort at en del bedrifter med full tyngde har fått merke problemene med å

Figur 5.2: Spredningen av "antroposentriske produksjonssystemer" i EF-land. Kilde: Lehner, 1991.



være stor. Mange store bedrifter har kommet i alvorlige problemer fordi de har samtidig fokus på et stort antall (raskt skiftende) oppgaver på en gang. Med omstendelige beslutningsprosedyrer, liten evne til læring, betydelige interne koordineringsproblemer og store overhead-kostnader, har mange storbedrifter kommet til kort når omgivelsene har endret seg raskt.

Begrunnelsen for oppbygging av slike organisasjoner har vært å oppnå stordriftsfordeler. Men med økende endringstakt i markeder, teknologi etc., har stordriftsfordeler i flere sammenhenger vist seg å bli *stordriftsulemper*. Dette har bidratt til nye utviklingstrekk, som blant annet fokuserte bedrifter og bedrifter i bedriften⁸. Disse fokuserte bedriftene må ofte etablere egne nettverk, på nøyaktig samme måte som vanlige små- og mellomstore bedrifter. Peters (1992) viser at mange av de store, globale produsentene nå foretar til dels dramatiske endringer for å unngå stordriftsulemper. ABB (Asea Brown Boveri) er i ferd med å bli delt opp i 5000 enheter. De fleste av disse enhetene vil få resultatansvar, og deres gjennomsnittlige størrelse vil være ca. 50 ansatte (Barnevik 1993). Phillips har kvittet seg med titusener ansatte i midtsjiktet i organisasjonen, for å flytte beslutninger nærmere markedet. Det samme gjelder selskaper som telekommunikasjonsgiganten AT&T, legemiddelselskapet ICI, konglomeratet Siemens, IBM m.fl. Peters' oppsummering er at slike gigantselskaper nå foretar en hard slanking av hovedkontorene sine. Dessuten opprettes mellomstore, markedsorienterte enheter som enten lykkes eller forsvinner. Videre legges det i en del tilfelle vekt på å selge divisjoner til andre selskaper, for å sikre reell ansvarlighet og uavhengighet (Peters 1992, Manasian 1992, Doz 1986).

⁸ Den fokuserte bedrift og bedriften i bedriften innebærer at en stor fabrikk brytes opp i mange små. Dette gjøres ved å legge opp produksjonslinjer (og fysisk layout) slik at de er spesielt tilpasset et avgrenset produktspekter (evt. spesielle kundegrupper). I tillegg bør hver fokuserte bedrift ha spesielt tilpassede planleggings- og styringssystemer.

Konsentrasjon om kjerneoppgaver

Slik vi allerede har påpekt, legger mange bedrifter økt vekt på å definere og utvikle sin strategiske kjerne, dvs. sine spesialområde(r). Bedriften beholder denne kjernen av aktiviteter og ressurser, og overlater resten til medleverandører. Denne tendensen synes tydelig i bilfabrikkene, som beholder blant annet design, konstruksjon og montasje, og overlater andre oppgaver til *systemer* av leverandører. Men det samme skjer også i bygg- og anleggsbransjen. Det såkalte CM-konseptet (Construction Management) betyr at entreprenøren står for idéutvikling omkring en totalløsning, og skaper et nett av eksterne samarbeidspartnere som mobiliseres inn til de enkelte deler av totalløsningen. I den grad CM-konseptet er utbredt i norsk bygg- og anleggsbransje, synes det imidlertid som disse nettverkene oftest organiseres som tradisjonelle underentrepriser snarere enn som medleverandører.

Franchisé-ordninger, som allerede har slått gjennom for fullt i varehandelen, kan betraktes som en variant av det samme. Gjennom samarbeid oppnås stordriftsfordeler på enkelte områder, samtidig som fleksibilitet og tilpasningsevne beholdes. Mens man tidligere i stor grad framstilte standardprodukter kunden ikke hadde mulighet til å påvirke, går utviklingen nå mot spesialtilpassede produkter og tjenester. Og skal produktet spesialtilpasses, krever dette også en spesialtilpasning av bedriftens innsatsfaktorer, såvel teknologi som medarbeidere. Utviklingen av bedriftens kjernevirksomhet skal sikre konkurransemessige fortrinn. Organisering av andre aktiviteter etter nettverksmodeller skal sikre fleksibilitet og tilpasningsevne.

Slike tendenser har selvsagt varierende omfang i ulike bransjer og sektorer. Men utviklingen har hatt tilstrekkelig tyngde til at den har gitt opphav til nye begreper. Piore og Sabel var tidlig ute med begrepet «fleksibel spesialisering», som i hvert fall i noen grad har festnet seg i akademiske miljø (Piore og Sabel 1984).

Piore og Sabel legger stor vekt på usikkerheten og åpenheten når de forsøker å skissere ulike utviklingsveier for industrisamfunnene. Ikke desto mindre finner de interessante

organisasjonsformer i praksis som gir ansatser (teorier) om mulighetene i den nye epoken. Masseproduksjon kjennetegnes av at standardiserte produkter framstilles ved spesialiserte innsatsfaktorer (spesialisert arbeidskraft og maskiner). Fleksibel spesialisering kjennetegnes av at spesialiserte produkter framstilles med ikke-spesialiserte innsatsfaktorer (kvalifisert arbeidskraft og anvendelige maskiner). Ensartede storskala-markeder splittes opp i en serie småskala-markeder. Ytterpunktene kan framstilles slik:

Tabell 5.1 Markeder og Produksjonsorganisering

Produksjonsorganisering		
	Masseproduksjon	Fleksibel spesialisering
Produktmarkeder	Standardiserte (homogene) Storskala	Spesialiserte (heterogene) Småskala
Faktormarkeder	Spesialiserte produksjonsfaktorer	Ikke-spesialiserte (fleksible) produksjonsfaktorer

Grunnideen i fleksibel spesialisering er altså et integrert og spesialisert nett av produksjonsenheter. Dette kan gi gode betingelser for produktutvikling og fleksibilitet som er nødvendig for å lykkes på uensartede (differensierte) og kvalitetsorienterte markeder. Fleksibel spesialisering er i kontinuerlig bevegelse. Teknologisk (og annen) *utvikling* under fleksibel spesialisering må tilpasses målsettingen om å lage spesialiserte produkter med et generelt (ikke-spesialisert) produksjonsutstyr (fleksible, gjerne datastyrt, verktøy betjent av høyt kvalifiserte arbeidere).

Fleksibel spesialisering består derved først og fremst i å sørge for mest mulig *integrasjon* mellom deloppgaver. Dette er diametralt forskjellig fra masseproduksjonsepokens oppsplitting og fragmentering av deloppgaver.

Flere har for øvrig pekt på at skillet mellom masseproduksjon og fleksibel spesialisering langtfra er entydig, noe i og for seg Piore og Sabel selv understreker svært klart (Jf. bl.a. Szccl 1992, Wood 1989, Pollert 1991 og Lehner 1991).

Gjenoppdagelse av regionene

Piore og Sabels tenkning synes å henge nært sammen med gjenoppdagelsen av regionene (Perulli 1991). Perulli peker på flere årsaker til at økonomisk vekst og utvikling i økende grad konsentreres om enkelte regioner⁹:

For det første: Skal man forklare industriell suksess i enkelte regioner, må man analysere hele det komplekse samspillet i regionen. Det er ikke tilstrekkelig å kartlegge hva enkeltaktørene gjør. Den viktigste analyseenheten er regionen i seg selv. Med regionen som referanseramme blir det interessant å kartlegge fenomener som entreprenørånd og nyskapingstiljø. Det regionale miljø må mao. trekkes aktivt inn i analysen, det kan ikke betraktes som noe passivt.

For det andre: Mange multinasjonale selskaper desentraliserer og globaliserer sin virksomhet. Lokalisering av de enkelte selskapene i konsernet avgjøres blant annet utfra hvor attraktiv infrastrukturen (transport/telekommunikasjon/ utdanning) i de aktuelle regioner er. I tillegg kan selvsagt plasseringen i forhold til de viktigste kundegruppene ha en avgjørende betydning.

Perulli refererer eksempler på at områder med mye småindustri kan få ekstrasfordeler ved at multinasjonale selskaper etablerer seg i området. Småbedriftene får anledning til å organisere seg som underleverandører til storbedriften. Om leveransene fungerer, kan storbedriften på sin side konsentrere seg om sine hovedoppgaver (vanligvis design og sluttmontering). Derved kan det etableres et interessefelleskap, som igjen kan øke interessen for å stadig finne fram til nye løsninger (forbedrede produkter, mer rasjonell produksjon etc.).

Når bedriften blir tvunget til å skille mellom strategiske kjerneressurser (som en beholder selv) og ressurser som mobiliseres inn etter behov, kan mao. kvaliteten og tilgjengeligheten

⁹ Regional næringspolitikk er i økende grad kommet i fokus, også i den norske debatten. Et uttrykk for dette er for eksempel NHOs debattheft (1992): «Regionalisering og internasjonalisering. Norsk regional og distriktpolitikk for 90-årene».

heten på det nasjonale og/eller regionale miljø få økt betydning. Derved reises spørsmålet om bedriftens evne til å *mobilisere* disse ressursene, og helst bidra selv til å videreutvikle dem. En rekke beskrivelser og analyser av årsakene til økt konkurransekraft, peker nettopp på evnen til å mobilisere inn relevante ressurser, skape nye (og ofte ukonvensjonelle) allianser og koplinger. Dette betyr at årsakene til suksess må søkes på to plan; hos den enkelte bedriften (og dens evne til å utnytte mulighetene), og i bedriftens utenforliggende miljø og ressurser.¹⁰

Strategiske allianser

De fleste industrier blir stilt overfor skjerpet konkurranse og nye tilpasningskrav. Ofte er det nærmest umulig for den enkelte bedrift å mestre disse nye kravene på egenhånd, ved hjelp av egne ressurser. Dette har gitt støtet til *ulike former for strategiske allianser*. Vi har allerede nevnt ett eksempel på dette, nemlig at en kunde knytter tette bånd med et mindre antall leverandører (medleverandører snarere enn underleverandører). Disse medleverandørene skal utvikle seg sammen med kunden, og er et eksempel på såkalte vertikale, strategiske allianser. Men det finnes etter hvert rikelig med andre eksempler, også horisontale allianser (f.eks. leverandører som supplerer hverandre).

Målsettingene kan være mange: Bedre ressursutnyttelse, adgang til nye markeder, overføring av teknologi og kompetanse. Det kan imidlertid være svært risikofylt å etablere slike allianser. En nylig gjennomført studie av 150 strategiske allianser (50 europeiske, 50 amerikanske og 50 japanske selskaper), konkluderte med at om lag halvparten viste seg å bli vellykket (Bleeke et.al 1993). Ikke desto mindre er det grunn til å regne med at stadig flere norske selskaper vil

¹⁰ Dette perspektivet har mye til felles med det mye omtalte clusterbegrepet til Michael E.Porter (Porter 1990, Reve m.fl. 1992). En forskjell er at fleksibel spesialisering i stor grad knyttes til geografiske regioner, mens regionbegrepet ikke er så sterkt fokusert i Porters analyse.

inngå i nye strategiske allianser, blant annet for å komme inn på nye markeder.

5.2 utfordringer for norsk industri

Vi vil her stille noen spørsmål vedrørende utviklingen i norsk industri, med utgangspunkt i de utviklingstrekkene vi har skissert over. I den næringspolitiske debatten stilles det nå spørsmål om norsk industri nærmer seg – eller allerede er under – en kritisk masse (Reve m.fl. 1992). Den foregående drøftingen peker på enkelte mekanismer og krefter som ligger bak de mest framgangsrike bedriftene i industrilandene. Med dette som bakteppe, vil vi forsøke å stille enkelte selvransakende spørsmål om utviklingen i norsk industri.

La oss først minne om småbedriftenes vesentlige betydning i norsk økonomi. Per 31.12.92 var det 83.000 bedrifter med mer enn en ansatt i Norge. Hele 92% av disse var småbedrifter, dvs. bedrifter med mindre enn 20 ansatte. I perioden 1990-1993 økte antall årsverk i småbedriftene med mer enn 51.000, mens nærmere 80.000 årsverk gikk tapt i de store og mellomstore bedriftene i Norge (Statistisk sentralbyrå 1993).

For isolerte bedrifter og tynne miljø?

En del norske bedrifter har klart å henge godt med i den raske internasjonale produktivitsutviklingen. Dette gjelder ikke minst de norske bedriftene som har etablert forbindelser til internasjonale kunder innenfor bildeleproduksjon og elektronikk. Men mange norske industrimiljøer er allerede blitt svært tynne. Derved synes det som om norsk industri står overfor en enklave-effekt: Mange dyktige norske bedrifter får stadig løsere bånd til øvrige norske bedrifter (leverandører og kunder), samt norske kompetansenettverk, eiere etc. De mest avanserte bedriftene kan derved bli raskt trukket ut av norsk industrimiljø, ettersom båndene mellom bedrift og miljø blir færre og tynnere. Oppkjøpsforsøkene fra England av den Trondheimsbaserte bedriften Autronica er et eksempel.

Manglende intensitet og systematikk i utviklingsarbeidet?

Kaizen-begrepet (se kapittel 5.1.1) legger vekt på høy intensitet og stor bredde i utviklingsarbeidet. Dette behovet for meget systematisk og kontinuerlig utviklingsarbeid viser seg å skape betydelige problemer for mange norske bedrifter. Forskjellene i norsk industri er selvsagt store, også på dette området. Men hovedinntrykket er at intensiteten i utviklingsarbeidet i mange tilfelle synes å være for lav. Det er vanskelig å få dokumentasjon om slike spørsmål. Men en indikasjon på dette får vi gjennom LO og NHOs støtteordning til bedriftsutvikling. Om lag 500 bedrifter har fått noe støtte via denne ordningen. Gustavsens antakelse er at anslagsvis 10% (muligens færre) av dem har gjennomført et såpass omfattende utviklingsforløp at de har kommet til det internasjonale tetsjiktet (Gustavsen 1992).

For den enkelte bedrift er det ikke lenger tilstrekkelig å bedre produktiviteten noen hakk i forhold til det en selv presterte tidligere. Det som avgjør konkurranseevnen er i langt større grad bedriftens produktivitetsutvikling *i forhold til konkurrentene*. Målestokken er hva de mest konkurranse-dyktige bedriftene i den/de aktuelle bransjene presterer.

Erfaringene fra industrimiljøene i de sterkeste industri-landene viser at det krever mye energi å utvikle redskaper som kan bidra til å løse så komplekse utviklingsproblemer som industrien nå står overfor. Spørsmålet er hvordan mange norske bedrifter kan skaffe seg et større repertoar av handlinger og virkemidler. Ofte foretar norske bedrifter nødvendige tilpasninger i seneste laget, og utfra noe enkle organisatoriske virkemidler (f.eks. Kjøp opp! Selg ut! Splitt opp! Slå sammen! Spark ledelsen! osv.) (Gustavsen 1992). Det finnes dertil et stort antall eksempler på at omstilling gripes an slik at en alvorlig situasjon blir enda verre (utviklingsmiljø ødelegges, hard overstyring fra ledelsen som gjør at den mister legitimitet, fagforeningsapparatet opptrer så rigid at de undergraver sitt eget eksistensgrunnlag etc.).

Det må være lov å spørre om vi i store deler av det norske industrimiljøet har en overdreven tro på enkle løsninger. Begrepsmessig framkommer dette i ord som snuoperasjoner og skippertak. Dette er det rimeligvis ulike oppfatninger om. Vår påstand er at det nå mer nødvendig enn noengang tidligere å utvikle kompetanse innenfor langsiktig, systematisk utviklingsarbeid.

Det synes som om et hyppig forekommende problem i mange norske bedrifter er å få delprosjekter (delsatsninger) til å henge sammen. Mange tilgrensende prosjekter som opplagt burde koples (eks. opplæringsprosjektet, kvalitetsprosjektet, markedsprosjektet) kjøres parallelt, og oppfattes ofte som konkurrerende. Resultatet blir for en del bedrifter at resultatene blir vesentlig magrere enn de kunne vært (SBA 1993).

Er utviklingsbehovene tilstrekkelig klart forstått i norsk industri?

Med de krav til endring og tilpasningsevne norsk industri nå står overfor, er det ingen vei utenom systematisk og kontinuerlig utvikling. Dette gjelder både bedriftenes egen utvikling og utviklingen av det industrielle miljøet som bedriftene er avhengig av (og som de derfor må forsøke å bidra til å påvirke utviklingen av). Men det er grunn til å spørre om ikke forståelsen for hva produktivitets-utviklingen krever, er for svak i strategiske ledd i mange bedrifter og industrimiljø.

I flere tilfeller kan utviklingsbehovene være klart forstått, men bedriften er likevel ikke istand til å løse problemene. Mange bedrifter mangler kapasitet til å håndtere komplekse utviklingsproblemer alene. Dette gjelder spesielt i de tilfelle der dette fordrer kompetanse som ligger på siden av deres kjerneområder. Mange småbedrifter sliter ikke fordi de er små, men fordi de forsøker å løse alle problemer selv, også de problemene som ligger langt utenfor deres egentlige kompetanseområder.

Omvendt er det trolig slik at jo dyktigere bedriftene er til å analysere sine egne utviklingsbehov, jo bedre vet de hva de

vil ha, jo bedre uttrykker og organiserer de sine meninger, og jo mer effektivt klarer de å bruke det offentlige støtteapparatet og andre ressurser (SBA 1993). Avanserte bedrifter – bedrifter som jobber systematisk med egen bedriftsutvikling – er derved svært viktige både som pådrivere i forhold til det offentlige virkemiddelapparatet, og i forhold til andre bedrifter.

Er samarbeidsmulighetene bedriftene imellom, og mellom bedrifter og FoU-systemer for dårlig utnyttet?

Ettersom endringstakten i industrien øker, avdekkes behov for nye samarbeidsformer. Dette gjelder både bedrifter imellom, og mellom bedrifter og FoU-miljø. Bjørn Gustavsen oppsummerer dette slik: «Det klassiske norske samarbeidet består mellom ledelse og ansatte, og har den enkelte bedrift som ramme. Det mønster vi nå trenger å få fram, må i betydelig større grad inkludere forholdet mellom bedrifter for å mestre produktivitetsutviklingen i «lange kjeder» og «brede fronter». Det er denne utvidelsen som synes å ha gått relativt dårlig for oss. Vi har et internt samarbeidsoverskudd, og et eksternt samarbeidsunderskudd» (Gustavsen 1992). Mer fleksible og oppgaveorienterte organisasjonsformer (strategiske allianser, nettverk, utviklingkontrakter etc.) rommer et uutnyttet potensiale.

Samtidig bør det nevnes at mange deltakere lett kan undervurdere kompleksiteten i å skape nye allianser. For sent innser man at samarbeid langt på vei er en ferdighet som må læres og finne sin form over lang tid.

For lite vekt på å bygge støttende utviklingsmiljø?

En erfaring fra blant annet KN-Union (se kapittel 6) er at bærekraftige ideer om nye produkter finnes, men at de vanskelig lar seg realisere uten et tilstrekkelig kompetent og ressurssterkt nettverk rundt oppfinneren. Lignende erfaringer som i KN-Union synes å gå igjen i mange sammenhenger.

Det er grunn til å spørre om vi i Norge har en overdreven tro på hva oppfinnere kan utrette på egen hånd.

Kanskje har vi for stor tro på de ensomme helter, noe vi i så fall ikke kan klandre heltene for. Problemet er trolig at vi undervurderer betydningen av et større utviklingsmiljø, og sjelden klarer å organisere det opp slik at det blir tilstrekkelig ressurssterkt. Vi *har* mange svært dyktige oppfinnere og entreprenører i Norge, men de sliter seg ofte ut på å få gjennomslag i etablerte kretser.

Oppfinnere og entreprenører går gjerne på tvers av konvensjoner (det er som regel nødvendig for å utvikle noe nytt). En del oppfinnere har egenskaper utenom det vanlige, og kanskje også hva man gjerne kaller kunstner-sinn. Derved kan de på samme tid bli dyrket og avvist. Problemet blir at de gode ideene bæres fram av personer som passer dårlig inn i etablerte sammenhenger. De slipper ikke til, eller vil ikke inn i større miljø, med den kompetansen som kreves for å føre fram innovasjoner til lønnsomme produkter. Har vi her en betydelig uutnyttet ressurs i Norge?

5.3 utfordringer for virkemiddelapparatet

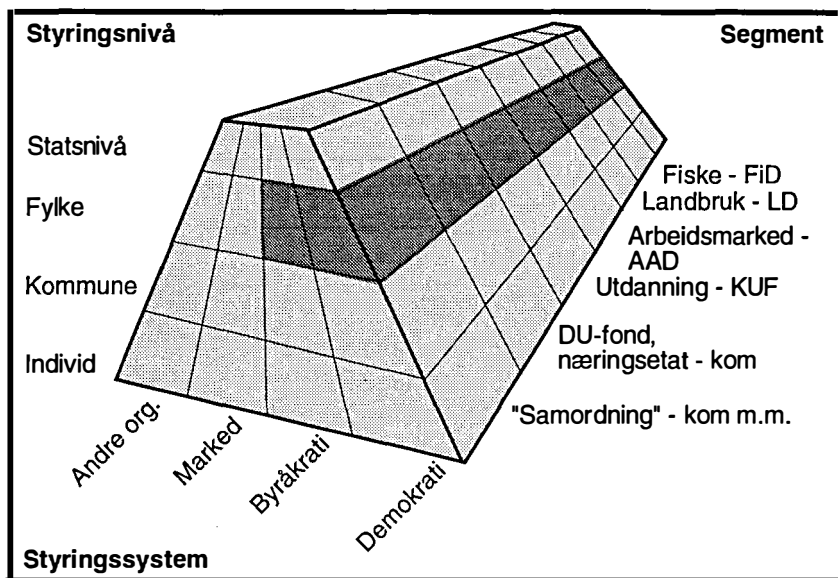
Næringsutvikling og næringspolitikk er et svært komplisert politikkområde. Ulike styringssystemer er involvert (marked, byråkrati, demokrati, interesse-organisasjoner). Næringspolitikken har åpenbare ideologiske overtoner, på en skala fra frie markeder til offentlig dirigering. Det er langt fra trivielt å avklare hva myndighetenes rolle skal være, og i hvilken grad myndighetenes rolle i næringsutviklingen skal bestemmes utfra ideologiske og prinsipielle betraktninger, eller ut fra mer pragmatiske hensyn (Naschold 1991). I Norge, såvel som i mange andre industrialiserte land, er oppfatningene skiftende. Noen går sterkt inn for direkte statlig kontroll (bl.a. via eierskap i bedriftene), mens andre argumenterer for en svært tilbaketrukket offentlig næringspolitikk (jf. kapittel 1.2).

Snittflatene mellom de ulike styringssystemene er de siste årene viet større oppmerksomhet. At Norge har en blandings-økonomi (Hernes 1978) innebærer bl.a. at norsk økonomi styres verken utfra rent liberalistiske eller hierarkiske prinsipper, men utfra noe midt i mellom. Det er i denne kompliserte blandingssektoren en må søke for å drøfte nye samarbeids-mønstre mellom offentlig sektor og næringslivet.

Standardargumenter for offentlig innsats i næringsutviklingen

I kapittel 3 og 4 (samt vedlegg 3) har vi gjort nærmere rede for de generelle, økonomiske argumentene som tilsier offentlig innsats i bedrifts- og næringsutvikling. For det første vil markedet alene ikke i tilstrekkelig grad makte å skape betingelser for industriell omstilling og nyskaping. For det andre, er markedet – verken iht. økonomisk teori eller i praksis – i

Figur 5.3 Styringssystemer i næringspolitikken. Fra Lesjø (red), 1991.



stand til å ta fordelingshensyn (verken geografiske eller sosiale). Myndighetene må gripe inn – noen ganger for å få mer effektive markeder, andre ganger for å rette opp uønskede virkninger av markeder. Videre er både teknologi og (annen type) kunnskap *kollektive goder*. Individuelle beslutninger tatt av selvstendige (autonome) markedsaktører leder ikke til optimale løsninger for fellesskapet. Vanligvis gir dette seg utslag i *underinvestering*, fordi ingen enkeltaktører er villig til å investere i goder som fritt kan brukes av andre (jf. gratis-passasjer-problemet). I svært mange tilfelle har kunnskap og teknologi såkalte positive eksterne virkninger (ringvirkninger). Dette gir ytterligere åpninger for offentlig innsats (Lommerud 1992). Dette er – i svært forenklet form – de økonomiske standardargumentene som legitimerer offentlig innsats, også av den typen vi her diskuterer.

Et pragmatisk syn på samarbeid?

Det synes som om de mest framgangsrike industrilandene – som Japan og Tyskland – har vært svært *pragmatiske* i sin strategiske tenkning omkring myndighetenes rolle i å tilrettelegge for innovasjon og vekst (Naschold 1991). Om disse landene opererer man tidvis med begrepet den innovasjonsstøttende stat (Johnsen 1987). Begrepet er ikke veldefinert, men kan både oppfattes som et oppgjør med den liberalistiske troen på rene markedsløsninger, og den sosialdemokratiske vekten på å skape rettferdighet gjennom fordelinger og statlige overføringer. Gustavsen sammenfatter dette slik:

« I Tyskland og Japan synes det å ha vokst fram en stor blandingssektor mellom det offentlig og private som teknisk sett har å gjøre med forvaltningen av ordninger og programmer, men hvor ordningene og programmene er så tette at de gir opphav til permanente forandringsbølger såvel som til vidt forgrenede personlige kontaktnett som fungerer som koplingsmekanisme i innovasjonsprosessene – spesielt tydelig trer dette fram i det japanske industridepartementet (MITI)» (Gustavsen 1992).

Kritikken av det offentlige, bedriftsrettede virkemiddelapparatet

Hvordan er så det offentlige, bedriftsrettede virkemiddelapparatet sammensatt i Norge?¹¹ Før vi beskriver dette skal vi gi et kort historisk riss.

I 1935 ble det for første gang vedtatt i Stortinget å stille statsgarantier, yte statslån og gi offentlig egenkapitaltilskudd til næringslivet (Langfeldt 1992). I 1950-60 ble apparatet utbygd som del av nasjonal gjenreisning. Staten fikk en entreprenør-rolle, gjennom bygging av statsbedrifter, statlige finansieringsinstitusjoner etc.. Distriktsutbygging ble et prioritert politikkområde, med egne institusjoner (Nord-Norge-planen: DU) etc. Hensikten var å påvirke bedriftenes geografiske plassering, blant annet med å motivere til etablering i distrikter med svakt sysselsettingsgrunnlag.

I dag står vi overfor et stort antall offentlige støtteordninger. Deler av den offentlige støtten til bedriftene fokuserer på ulike former for teknologi- og kompetanseutvikling. Her kan vi innenfor offentlig sektor skille mellom seks hovedgrupper som alle gir vesentlige bidrag (Arbo 1992):

- Departementene
- Statlige fonds og banker
- Forskningsrådene
- Forskningsinstituttene
- Veilednings- og rådgivningstjenesten
- Andre særskilte organer.

Det er en viss arbeidsdeling mellom disse hovedgruppene, slik Arbo påpeker: Departementene trekker opp de overordnede nærings- og regionalpolitiske retningslinjene, og fastsetter budsjettammene for de viktigste formålene. Fondene og statsbankene gir bedrifts- og bransjerettet finansiell støtte. Forskningsrådene og instituttsektoren skal sørge for å få FoU-resultater fram til næringslivet, og veiledningstjenesten skal bistå i mer konkret bedriftsutvikling.

¹¹ Jf. drøftingen i kap.2.6

Samtidig er det klart at de offentlige ressursene på området er mange og delvis autonome. Vi står – med Arbos begreper – overfor et offentlig, bedriftsrettet *bistandskompleks* som det er vanskelig for den enkelte bedrift å skaffe seg oversikt over.

Figur 5.4 Et utsnitt av det offentlige virkemiddelapparatet – stimuleringsstøtte i 1992. Kilder: Øvrelid 1992 og Arbo 1992.

Hovedformål	Institusjon/tiltak
Kapitaltilførsel (lån, egenkapital)	SND Norsk Vekst Svensk-norsk industrifond EFTA-fondet Nordisk Prosjekteksportfond Den nordiske Investeringsbank
Distriktsutbygging	SND
Teknologiinnføring/FoU	TI NTNF: BUNT, teknologi-spredningsprogrammer SINTEF: teknologiattaché-ordningen
Mer internasjonal orientering (eksportstøtte, garanti-ordninger etc.)	* Eksportrådet -Eksportkampanje-komiteen -Kortsiktig eksportstrategi -SMB Eksport * Ind.banken (lån til uteetablering) * Nortra * Eksport Nord * GIEK * Byggelånsgarantier * A/S Eksportfinans
Rådgivning	* TI * VINN * Fylkeskommunal rådgivn.tjeneste * Regional kompetanseutvikling
Etableringsstøtte/ nettverksstøtte	- Fylkeskommunalt rådgivningsapparat - SVO oppfinner-stipend - Etablererstipend - Etablering med ny teknologi

De offentlige støtteordningene tilbyr tjenester over et bredt spekter: Noen tilbyr kapital, noen bistår til internasjonalisering, andre til teknologiinnføring eller andre typer økonomisk

og juridisk rådgivning. Andre ordninger er opprettet for å gi støtten til nye samarbeidsformer mellom bedriftene, gi støtte til nyskaping etc. (jf. figur 5.4).

Dette er kun et utsnitt av tilbudssiden, dvs. offentlige ressurser som på ulike måter har som formål å bidra til bedriftenes produktivitetsutvikling, framgang og vekst.

La oss se nærmere på en del barrierer i det offentlige, bedriftsrettede virkemiddelapparatet. Vi understreker at dette er *eksempler* på kritikk som synes å gå igjen i en del tilfeller. Det er ikke grunnlag for å si at dette alltid og nødvendigvis er en treffende, generell kritikk.

Øvrelid (1992) har gjennomgått innvendingene mot virkemiddelapparatet slik de framkommer i en lang rekke evalueringer og utredninger. (jf. tabell 2.2 i kapittel 2).

Det framkommer av Øvrelids rapport at kritikken varierer sterkt, avhengig av hvilken situasjon bedriften befinner seg i. Vi vil her konsentrere oss om stimuleringsiltakene, og mindre om andre deler av det offentlige virkemiddelapparatet (godkjenning/tillatelse, kontroll, innhenting av opplysninger, samt veiledning).

Den hyppigst forekommende innvendingen synes å være manglende samordning mellom de ulike virkemidlene. Dette er ikke bare et problem for bedriftene, men også for de ulike deler av virkemiddelapparatet selv. I tillegg – og antakelig med noe varierende tyngde – påpekes følgende svakheter:

Fragmentert (oppsplittet) tilbudsside

Det offentlige, bedriftsrettede virkemiddelapparatet framstår som fragmentert, og derfor uoversiktlig og vanskelig tilgjengelig for bedriftene. Inndeling etter politikkområde, funksjonsområder, nivå etc. gir seg flere uheldige utslag. Ulike deler av virkemiddelapparatet kan i en del tilfelle oppfattes som løsrevne elementer for brukerne. De fleste ordninger har sine spesielle formål. Det kan kreve mye ressurser for brukerne å sette seg inn i ordningene og bli rasjonelle brukere av dem.

Det finnes en god del bredt orienterte *utviklingsprogrammer* i Norge i dag (jf. figur 5.5).

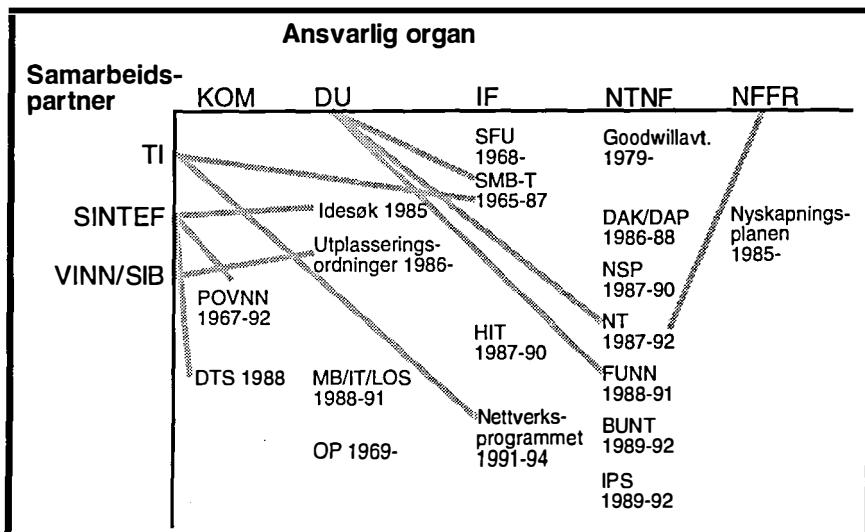
Senere i rapporten, kapittel 6.5, presenterer vi ett slikt program, nemlig det såkalte NT-programmet (Teknologi- og nyskappingsprogrammet i Nord-Norge).

Det er selvsagt flere fordeler med mangfold. Samtidig synes det som noen ordninger springer ut av en forholdsvis uklar (og/eller mangetydig) målformulering. I verste fall kan pågående bedrifter bli såkalte prosjektsurfere. Istedet for å stimulere til kontinuerlig (og standhaftig) utvikling (noe som kjennetegner avansert industri), kan bedriftene bli stimulert til å bli taktikere som prøver å sjonglere med ulike støtteordninger. Dette kan gi uttelling i form av enkle penger på kort sikt, men kan vise seg å få liten betydning i forhold til bedriftens langsiktige utviklingsbehov.

Manglende helhetstenkning over tid?

En annen innvending er at virkemiddelapparatet i for liten grad innretter og avpasser støtten til endringer i bedriftenes behov. For eksempel, viser det seg ofte at bedriftene kan få økonomisk og faglig støtte et stykke på vei (f.eks. til produktutvikling), men støtten opphører når det trengs som mest

Figur 5.5 Særskilte programmer og støtteordninger (et utsnitt). Kilde: Arbo, 1992 ("Teknologi- og kompetanseorientert støtte")



(f.eks. til markedsinnsats og salg). Her er det antakelig vanskelig å finne optimale løsninger. Behovet for forbedringer synes likevel klart å være til stede.¹²

Teknologispredning gir sjelden raske løsninger

I mange år har en i Norge drevet ulike teknologispredningsprogrammer, ikke minst fra NTNFs side. Problemet er at såkalt ny teknologi viser seg å få begrenset verdi, dersom ikke bedriftene samtidig får tilstrekkelig hjelp til å ta teknologien i bruk (appropriere teknologien). Dette var en hovedkonklusjon i den faglige delen av Thulin-utvalgets innstilling i 1981 (NOU 1981:30b).

Oftest er bedriftens problem at den ikke klarer å utnytte den teknologien den allerede har, snarere enn at den trenger så vesentlig mye ny teknologi. Heller ikke teknologispredningsprogrammer har vist seg å være enkle løsninger. I verste fall kan de introdusere et galt teknologisk ambisjonsnivå, og dra bedriften i en retning den generelt ikke er moden for.

Praktiseres ordninger

i for stor grad på tilbydernes premisser?

Vi har nevnt at det i en del tilfeller er vanskelig å spesifisere i detalj hva slags utviklingsbehov bedriftene har. Samtidig har myndighetene og virkemiddelapparatet sine ulike oppfatninger om hva som skal til, og etablerer ordninger deretter. Hva skjer så? I enkelte tilfelle synes det klart at ordninger – med til dels betydelige beløp – i for stor grad bygges opp på tilbydernes premisser. Engaas hevder at regionale kompetansesentra på 80-tallet ble bygd opp etter Says lov: Får vi etablert tilbudet, vil det skape sin egen etterspørsel (Engaas 1991).

Entusiasmen var stor, men praksis har vist hvor tungt det er å få etablert det ønskede regionale samspill som en ønsket. Uhlin har på oppdrag fra Kommunaldepartementet foretatt en evaluering av regionale kompetansesentra i Norge (Uhlin

¹² Jf. erfaringen fra NT-programmet, der en etter ca. 2 års drift, måtte utvikle et nytt tilbud om støtte til produktintroduksjon (se kapittel 6).

1992). De fleste av disse satsningene har slitt tungt siden etableringen, og noen er avsluttet. Uhlins refleksjoner er blant annet at to forståelsesformer har blitt brynt mot hverandre. Sett fra initiativtakernes (dvs. myndighetenes) synsvinkel, skulle slike sentra gi en kraftig vekstimpuls for regionen. «Det nye kunnskapssamfunnet» krevde kunnskapssentra, som skulle stå for formidling av eksisterende kunnskap til brukerne (bl.a. bedrifter).

For brukerne har det åpenbart sett annerledes ut. For det første har de stilt spørsmål om det finnes relevante produkter og tjenester for dem i slike sentra. Det grunnleggende spørsmålet er om forskere, lærere, konsulenter etc. i slike sentra har kunnskap som er relevant *på* og *i* markedet (eller har de kun kunnskap *om* markedet)? Uhlins poeng er blant annet. at kunnskap *om* markedet er av en annen art enn den kunnskapen som personer i bedriftene i markedet besitter og har ytterligere behov for. Kunnskap om markedet er først og fremst relevant for politikere, andre forskere og offentlig sektor, men i liten grad for bedriftene. For å si det svært forenklet, så snakker man ikke samme språk.

For det andre kan en stille spørsmål om slike sentra er i stand til – og interessert i – å utvikle samarbeidsrelasjoner med bedriftene slik at de lærer om hverandres ulike forståelsesrammer? Forskerne foretrekker vanligvis distanse og objektivitet. Bedriftene på sin side vil ha involvering slik at en sammen kan utvikle relevant kunnskap om bedriftens muligheter. Da må i så fall forskerne i en viss grad bli konsulenter, noe de sjelden ønsker. Uhlins synes å mene at dette er nødvendig. Hans trøst er at forskerne antakelig blir bedre forskere, dersom de er villig til å ta flere slike roller.

En kan knapt kritisere virkemiddelapparatet for at det bygger på antagelser om hva bedriftene «egentlig» trenger. Ei heller kan bedriftene kritiseres for at det i mange tilfelle er bortimot umulig å spesifisere behov. Dette viser hvor komplekst det kan være å få til effektive løsninger. Dessuten understreker dette nødvendigheten av parallell utvikling av behovssiden (bedriftene) og virkemiddelapparatet.

Per i dag synes det som om mange FoU-miljø (ikke bare regionale) er sterkt orientert mot det offentlige systemet, og kan bidra forholdsvis lite til bedriftenes utvikling (Qvale 1992). Det er farlig å generalisere, men store deler av FoU-miljøene synes å ha problemer med å gjøre seg relevante i forhold til en bredere industriell utvikling i regionen. Dette kan selvsagt ha sammenheng med at mange FoU-institusjoner, muligens flest samfunnsvitenskaplig basert, ikke ser dette som sitt bidrag. Deres selvbilde preges av at de skal øke erkjennelse, og ikke fungere som instrument for modernisering og oppgradering av arbeids- og næringslivet. For mange miljøer er dette derfor en vanskelig debatt.

Behov for mer håndterlige analyse- og handlingsenheter?

Skal samfunnsmessige endringer gjennomføres, fordres ofte håndterlige analyse- og handlingsenheter. Dette enkle poenget ligger – dypest sett – bak mange desentraliseringstiltak. Tanken er at de som står nærmest et problem antakelig er best i stand til å løse det, og derfor må gis vilkår slik at de faktisk får *muligheter* til å løse problemet. I dag pågår endringer i virkemiddelapparatet som blant annet har dette som bærende idé. Ett eksempel er at primærkommuner vil få en viktigere rolle i forvaltningen av arbeidsmarkedstiltakene (Orskaug-utvalget 1993). I skrivende stund gjenstår å se hvilke løsninger det nye SND legger opp til, men tendensen til økt regionalt ansvar synes klar nok.

Problemet en da må overvinne er at mange fylkes- og primærkommuner foreløpig ikke er vant til å håndtere slike oppgaver. Tradisjonelt er en vant til andre arbeidsområder knyttet til rene forvaltningsoppgaver. Kompetanse om bedrifts- og næringsutvikling er av slike årsaker mindre utviklet.

Ikke desto mindre kan dette være med på å gi nye impulser og orienteringer i en region, dersom tilstrekkelig tunge regionale allianser bygges og utvikles. Dette drøftes nærmere i kapittel 6, med utgangspunkt i konkrete eksempler.

5.4 Sammendrag og sammenfatning

I dette kapitlet pekte vi innledningsvis på enkelte sentrale trekk ved den internasjonale produktivitetsutviklingen. Slike trekk er vanskelig å fortolke. Vi er inne i en fase med mange parallelle tendenser og mønstre. Det enkle, men likevel svært komplekse spørsmålet vårt var: Hva har de (internasjonalt) mest framgangsrike bedriftene lært oss de siste 5-10 år?

- For det *første* er det over en del ti-år utviklet nye produksjons- og organisasjonsfilosofier som i høy grad har bidratt til økende produktivitetsgap mellom bedrifter. «Det nye» går under mange navn og forkortelser, som JIT/TBM, TQM, lean production, antroposentriske produksjonssystemer og kaizen (for å nevne noen). Her har vi konsentrert oss om hva denne jungelen av merkelapper har felles: De legger vekt på at alt som ikke skaper verdier (f.eks. lager, transport, inspeksjon) i størst mulig grad skal elimineres. Dette betyr at bedriftens virksomhet må organiseres mest mulig effektivt i forhold til produksjonsflyt og informasjonsflyt gjennom bedriften (interne verdikjeder). Ofte presser dette fram endringer i organisasjonsstrukturer. Dette kan formuleres som en overgang fra enkle (spesialiserte) jobber og kompleks organisasjon, til komplekse (sammensatte) jobber og enkel organisasjon. Antall beslutningsnivåer i organisasjonen reduseres, og alle ledd i organisasjonen (eks. markedsavd., design/konstruksjon, markedsføring, produksjon, service) integreres. Videre har vi pekt på at de mest framgangsrike bedriftene nedlegger betydelige ressurser og energi i å få til kontinuerlige forbedringer på alle nivå og i alle ledd i organisasjonen. Utviklingsarbeidet må drives med høy intensitet og stor bredde. Periodevise omstillingsøvelser og skippertak synes kun å gi begrenset effekt.
- For det *andre* har vi pekt på at mange bedrifter konsentrerer seg om et begrenset antall kjerneoppgaver, og forsøker å bli ledende på disse. Gjennom å utvikle særegen kompetanse og dyktighet, forsøker en å skille seg ut fra konkurrenter, og derved skaffe seg konkurransefordeler. Men de færreste bedrifter er i dag i stand til å være dyktig på alt samtidig (og/eller ha alle nødvendige kapasiteter innenfor bedriftens porter). Derfor blir det nødvendig

å overlate en del oppgaver til andre bedrifter. Vesentlige deler av bedriftenes ressurser må derved hentes utenfra.

Store og små bedrifter tilpasser seg selvsagt utfra ulike forutsetninger. Mange store bedrifter må deles opp for å kunne endre seg tilstrekkelig raskt. Mange småbedrifter må samarbeide med andre for å fylle igjen gap i kompetanse, kapasitet etc. som de ikke klarer å dekke selv.

Som regel kan ikke slike former for nettverk, strategiske allianser etc. organiseres via det rene marked (Hagg et.al 1982, Easton 1992) . Hvem som helst kan ikke stille opp og dekke bedriftens behov like godt. Hvem som helst har ikke tilstrekkelig kunnskap om de behov kunden skal ha dekket. Når kravene til tidspresisjon og kvalitet øker, må bedrifter bygge forholdsvis varige og stabile relasjoner. Dette er en av mange årsaker til at *nettverk* oppstår.

I de tilfelle slike trekk har gyldighet, har de selvsagt store konsekvenser. Forbedringene kan ikke kun foregå i isolerte bedrifter. Skal utviklingsarbeid få tyngde, bør det foregå simultant i kjeder og nettverk. Kjeder er som kjent ikke sterkere enn sitt svakeste ledd. Men nettverk kan bli like sterke som sine sterke ledd. Den enkelte bedrifts evne til å mobilisere støtte, og påskynde utvikling i sine omgivelser blir stadig viktigere.

Tidligere oppnådde bedrifter produktivitetsvekst og økt konkurranseevne gjennom tradisjonell effektivisering. Vi ser i økende grad at fleksibilitet, spesialisering og evnen til å skape nye samarbeidsmønster blir avgjørende for bedrifters suksess. Vi har samtidig påpekt at dette er et grovt og unyansert bilde av produktivitetsutviklingen. Industrilandene står overfor mangfoldige og mangetydige utviklingstrekk. Bedrifters, regioners og nasjoners evne til å forstå, tilpasse seg og utnytte disse tendensene er i dag svært varierende.

Slike internasjonale utviklingstrekk har vi sett mot norsk virkelighet. Det har ikke vært mulig å gi en tilnærmedesvis dekkende beskrivelse av norsk industri, ei heller trekke presise konklusjoner. Vårt ærend har vært å stille enkelte spørsmål i lys av hva som ser ut til å foregå på den inter-

nasjonale produktivetsfronten. Derved er det også sagt at våre synspunkter og antakelser skal oppfattes som grunnlag for debatt.

Vi har pekt på at mange norske bedrifter, og ikke bare SMB'er, trolig har mye å hente på å komme inn i større samarbeidsnettverk og kjeder. Bjørn Gustavsens formulering er at Norge har et «eksternt samarbeidsunderskudd» (Gustavsen 1992). Jo mer orientert slike nettverk og kjeder er mot den internasjonale produktivetsfronten, jo større betydning kan de ha for den enkelte bedrift.

Søkelyset har dels vært på bedriftene, og dels på virkemiddelapparatet. I dag er det norske virkemiddelapparatet bredt sammensatt, og rommer betydelige ressurser. Men kvaliteten kan bli bedre blant annet ved å utvikle virkemiddelapparatet mer i takt med dem det skal støtte. For eksempel krever det stadig mer ressurser (både i bedriftene og i virkemiddelapparatet) å definere behovene godt.

Begrepet den innovasjonsstøttende stat er en interessant referanseramme for framtidig samarbeid mellom bedrifter og det offentlige støtteapparatet. Men det er en lang vei fra de pågående debattene om omlegging av det norske virkemiddelapparatet til den innovasjonsstøttende stat.

Vi *har* en blandingsøkonomi, og vi har blandingssektorer. Vi har også etablerte samarbeidstradisjoner. Utgangspunkt må være at disse kan utnyttes bedre. Det generelle spørsmålet er hvordan vi ved et bedre samspill mellom offentlig og privat sektor på disse områdene kan bedre norske bedrifters internasjonale konkurransevne.

I det neste kapitlet skal vi beskrive og drøfte noen interessante eksempler på nyorienteringer. Ingen av eksemplene rommer på noen måte alle svar. Likevel er de viktige som mulige orienteringspunkter for videreutviklingen av norsk næringspolitikk, basert på samspillet mellom offentlig og privat sektor.

Kapittel 6 Nye samarbeids- mønstre i næringsutvikling og næringspolitikk

Det reises to gjennomgående spørsmål i denne rapporten:

- Hvilken sammenheng er det mellom offentlig virksomhet og en nasjons økonomiske vekst?
- Hvordan kan samspillet mellom offentlig og privat sektor bedres med sikte på å øke virksomhetenes konkurransekraft?

Disse spørsmålene har vi blant annet belyst ved å gjennomgå studier av sammenhengen mellom vekst i offentlig sektor og (total) økonomisk vekst i OECD-land. OECD-undersøkelsene ga ikke grunnlag for å trekke bastante konklusjoner. Det er vanskelig å finne et spesifisert optimalt nivå på offentlig sektor (f.eks. i forhold til landets BNP). Men dette gjør det viktig å vurdere nøye hvordan offentlig sektor er sammensatt og innrettet, og hvordan samspillet mellom ulike deler av offentlig og privat sektor faktisk er. Dette er selvsagt avhengig av hvordan ulike målsettinger avveies og prioriteres. I vår sammenheng er vi særlig interessert i vurderinger av hvordan offentlig sektor kan virke mer reelt støttende i forhold til bedriftene, med økt internasjonal konkurransekraft som underliggende målsetting.

Dette gjorde det blant annet interessant å vurdere foreliggende kunnskap om drivkreftene bak konkurranseevne. Vi har argumentert (kapittel 4) for at tradisjonelle sosialøkonomiske makroanalyser gir vesentlig innsikt, men langt fra et helhetlig bilde. Skal en forstå drivkreftene bak nasjoners økte konkurranseevne, fordres i tillegg kunnskap fra andre fagtradisjoner. Debatten om konkurranseevne må ikke begrenses til en debatt om den kostnadmessige konkurranseevnen. Dette er knapt et kontroversielt standpunkt. Spørsmålet er mer hva slags relevant kunnskap som faktisk er tilgjengelig.

Vår innfallsvinkel i kapittel 5 var å se nærmere på årsaker til produktivitetsforskjellene mellom avanserte industriland. Disse forskjellene har økt betydelig de siste 20 årene. For å belyse hva som har skjedd, er det blant annet nødvendig med kunnskap om kjennetegn ved de mest framgangsrike bedriftene og industrimiljøene.

Vi har særlig trukket veksler på to omfattende empiriske studier av avanserte industribedrifter og -miljø i Europa, USA og Japan. Selv om kontrastene i forhold til de fleste norske industribedrifter og industrimiljø er store, finnes det her likevel mye viktig erfaring som er relevant for norske forhold. Vi festet oss blant annet ved følgende delforklaringer:

- Det er over de siste ti-år utviklet nye produksjons- og organisasjonsfilosofier, som i høy grad har bidratt til økende produktivitetsforskjeller mellom bedrifter. Dette kan oppfattes som et skift i konkurransesituasjonen: Kampen står ikke om å ha mest mulig avansert teknologi, men om hvordan bedriftene klarer å utforme helhetlige løsninger, med avansert teknologi som en av flere komponenter. Fra et noe ensidig teknologifokus, må det nå legges mer vekt på å utforme mer framtidsrettede organisasjons- og ledelsesformer, både internt i bedriftene og mellom bedriftene.
- Mange bedrifter konsentrerer seg om et begrenset antall kjerneoppgaver, og forsøker å bli ledende på disse. Dette betyr at vesentlige deler av bedriftenes ressurser nødvendigvis må hentes utenfra. Forklaringene må mao. søkes i bedriftenes omgivelser og miljø, ikke bare i bedriftene selv.

Begge disse poengene (sammen med en rekke andre) betyr at kravet til systematisk utviklingsarbeid for å heve produktiviteten øker dramatisk. Men effektene blir vanligvis små dersom forbedringene kun foregår i den enkelte, isolerte bedrift. Skal utviklingsarbeid få tyngde bør det foregå mest mulig simultant i industrimiljø, kjeder og nettverk. Den enkelte bedrifts evne til å mobilisere støtte, og påskynde utvikling i sine omgivelser, blir derved stadig viktigere.

Generelt formulert: Raskere endringstakt og mer komplekse oppgaver må møtes gjennom organisering av mer egnede oppgavefelleskap. I avslutningen av denne rapporten setter vi særlig fokus på hva slike utviklingstrekk kan bety for bedriftene, samt for det offentlige, bedriftsrettede virkemiddelapparatet.

Strategier og politikk for økt konkurransekraft må utformes med utgangspunkt i innsikt om bedriftenes tilpasninger, behov og utviklingsmuligheter. Offentlige ressurser - blant annet virkemiddelapparatet - må i mange tilfelle utfordres til å gjøre seg enda mer relevante i forhold til disse behovene. Spørsmålet er hvordan en kan utforme en politikk som i størst mulig grad treffer de behov som bedriftene har, samtidig som den utfordrer bedriftene til produktivitetsforbedringer.

Underorganiserte omgivelser

I kapittel 5 la vi særlig vekt på utfordringene knyttet til tynne industri miljø, for liten vekt på kontinuerlig utvikling i kjeder og nettverk etc.. Noe forenklet kan dette uttrykkes som at bedriftene ofte opererer i *underorganiserte* omgivelser. Dette gjelder selvsagt ikke alle norske industribedrifter. I de tilfeller der betegnelsen treffer, innebærer det at bedriften blir nødt til - frivillig eller ufrivillig - å løse mer kompliserte utviklingsoppgaver på egen hånd. Her ligger et betydelig rom for forbedringer, både med hensyn til bedriftenes egne disposisjoner, det næringspolitiske området, og ikke minst bruk av offentlige ressurser som den innovative stat.

Videre har vi sett eksempler på at det offentlige virkemiddelapparatet oppfattes som for spesialisert og fragmentert. Når bedriftenes omgivelsene er stabile, oppgaver og mål klart definerte etc., kan høy grad av spesialisering og utstrakt arbeidsdeling være effektivt. Under raskt skiftende betingelser, noe som blir normalt i stadig flere industrier, avdekkes imidlertid svakhetene. Det blir til stadighet nødvendig redefinere oppgavene, både i bedrifter og i virkemiddelapparatet. Det reiser en rekke utfordringer:

- Behovet for å organisere mer relevant utviklingsstøtte omkring bedriftene. Dette er dels en privat og dels en offentlig oppgave. Utgangspunktet må imidlertid være bedriftenes behov. Dette pålegger bedriftene et stort ansvar for å definere sine framtidige utviklingsbehov godt, og formidle dem klart.
- Behovet for å bygge større oppgaveorienterte fellesskap mellom offentlige og private ressurser.
- Behovet for at virkemiddelapparatet fungerer mer integrerende, for eksempel ved å kombinere ressursene på nye måter for å fungere reelt understøttende. I mange tilfeller må virkemiddelapparatet gjøres istand til å angripe større problemområder.

Vi vil i kapittel 6 forsøke å drøfte slike utfordringer noe nærmere, først og fremst ved hjelp av konkrete eksempler.

For det første vil vi kort gjengi enkelte erfaringer fra frifylke (og frikommune)-forsøkene. En av problemstillingene i disse forsøkene er hvordan de overordnede styringssystemene i næringspolitikken kan gjøre mer effektive (gjennom målretting, samordning etc..). En erfaring synes å være at en lett kan legge for mye vekt på nye styringsformer, mens oppgaver og kundenes behov fokuseres for lite. Det må trolig legges større vekt på å mobilisere bredt omkring prioriterte oppgaver og behov, for eksempel i et fylke.

Erfaringene fra frifylke-forsøkene gjør det naturlig å oppsummere enkelte erfaringer fra strategisk næringsplanlegging på fylkesnivå. Flere fylker er igang med denne type arbeid, med ganske forskjellige innfallsvinkler og erfaringer. Dette er form for planlegging som nettopp legger vekt på å mobilisere inn flere ressurser, og bygge arenaer og nettverk.

Videre vil vi kort drøfte enkelte erfaringer fra to regionale utviklingsnettverk (NordVest-forum og Vekst i Grenland). Dette er initiativ med klar regional forankring, men med noe ulike siktemål. Nordvest-Forum er igangsatt og utviklet av bedriftene selv, samt ledet og organisert på bedriftenes premisser. Gradvis har det utviklet seg klarere interesse- og verdifellesskap. Ved at kunnskapsflyten mellom bedriftene

øker, reduseres den enkeltes kostnader ved å holde seg ajour med komplekse problemfelt. Tilfanget til en stor erfaringsbredde, sikrer at den enkelte får et godt grunnlag for å utforme egne løsninger. Ved at bedriftene organiserer sine synspunkter bedre, blir det mulig for dem å få større innflytelse på en rekke områder og ressurser som kan gi dem støtte. Utfordringer kan rettes til blant annet regionale myndigheter, regionalt og sentralt støtteapparat etc.

Vekst i Grenland og KN-union er blant annet interessante fordi arbeidssøkere betraktes som en ressurs som kan utvikles. Arbeidssøkere koples opp til produktideer, potensielle forretningsmuligheter etc.. Videre forsøker en hele tiden å kople sammen alle ulike ressurser - såvel offentlige som private - som tilsammen kan bidra til å løse høyt prioriterte oppgaver (f.eks. å få arbeidssøkere inn i arbeidslivet med meningsfull beskjeftigelse, samt identifisere mulige utviklingslinjer for hele regionens næringsliv).

Det er interessant og nyttig å dels drøfte disse to eksemplene utfra sine egne premisser, men også sette dem inn i en større sammenheng. Hva slags framtidig utvikling bærer disse eksemplene bud om, og hva betyr dette for samspillet mellom næringsliv og offentlig sektor?

Til slutt vil vi kort drøfte erfaringer fra en program-satsning innenfor det offentlige (bedrifts- og næringsrettede) virkemiddelapparatet. Det har de siste årene blitt etablert flere utviklingsprogrammer som forsøker å tilby bedriftene støtte langs et bredere tjenestespekter enn det som hittil har vært vanlig. Noen av disse programmene retter seg mot flere nivå parallelt, for eksempel både mot bedrifter, og mot ulike former for nettverk i regioner. Vi må her begrense oss til å se på erfaringene fra ett slikt program, nemlig det såkalte NT-programmet (Programmet for nyskaping og teknologispredning i Nord-Norge). Dette programmet er interessant fordi det har pågått en stund, har gode resultater, og erfaringene er godt dokumentert gjennom hele virkeperioden. NT-programmet kan oppfattes som et eksempel på at virkemiddelapparatet forsøker å angripe større problemområder, og arbeide mest mulig fleksibelt. Dette gjøres blant annet ved å

stimulere til samarbeid mellom bedrifter, samt mellom bedrifter og FoU. Videre legges det vekt på å binde sammen egne aktiviteter (eks. både finansiering og rådgivning). Arbeidet i programmet har tydelig avdekket behovet for mer systematisk utvikling av samarbeidsrelasjoner (1) mellom bedrifter og FoU-institusjoner, og (2) mellom bedrifter i Nord-Norge og Sør-Norge. Dette støtter synspunktet om at bedriftenes omgivelser er underorganisert. Det er nødvendig at virkemiddelapparatet (som NT-programmet og andre) bidrar til å organisere opp slike gap.

Det bør nevnes at utvalget av eksempler i noen grad er tilfeldig. Andre eksempler kunne vært valgt. Vi håper likevel at gjennomgangen tilsammen gir innspill til å vurdere erfaringer og mulighetene for et mer målrettet samarbeid mellom næringsliv og offentlig sektor med økt internasjonal konkurransedyktighet som underliggende mål.

6.1 Erfaringer fra frifylkeforsøkene

Innledningsvis vil vi peke på enkelte erfaringer fra enkelte av de såkalte frikommune- og frifylke-prosjektene. Næringssektoren har siden slutten av 70-tallet vært gjenstand for mange ulike forsøk. Glosvik (1992) oppsummerer denne forsøkhistorien. Det første forsøket ble igangsatt blant 30 kommuner i Nord-Norge og Namdalen i 1979. Formålet var å prøve ut en ordning med tiltakskonsulenter i kommunenes sentraladministrasjon. Det neste store forsøket ble igangsatt i innlandsfylkene på Østlandet i 1984. Mange av fylkeskommunene har også vært opptatt av å få større effektivitet innenfor næringspolitikken, og har bidratt aktivt i flere ulike forsøk det siste tiåret. I dag har Finnmark, Nord-Trøndelag, Nordland og Aust-Agder frikommunestatus på næringssektoren.

I Aust-Agder og Nordland har det de siste årene vært gjennomført forsøk på å endre funksjonsfordelingen mellom staten (herunder regional statsforvaltning) og fylkeskommunene. Forsøkene har omfattet den fylkeskommunale virksomheten innenfor strategisk planlegging, næringsutvik-

ling og videregående utdanning, samt de statlige forvaltningene på fylkesnivå innen landbruk, fiskeri og arbeidsmarked. De første forsøkene ble igangsatt i 1986.

Målsettingene med forsøkene har blant annet vært:

- å få til en bedre bruk av virkemidlene sett i forhold til behovene i fylket (bedre samordning av virkemidler)
- å få til en politisk og administrativ effektivisering
- å få til en mer målrettet regional utvikling
- å gjøre det lettere for brukerne å finne ut av offentlige støtteordninger innenfor næringsutvikling.

Amdam og Mariussen (1991) gir en bred oppsummering av erfaringene med forsøket¹. En av deres konklusjoner er at det synes å være lagt for stor vekt på etableringen av formell politisk og administrativ organisering som forutsetning for å få vellykkede forsøk i de to fylkene. Endringer i styringsstrukturer og formell organisering er nødvendig, men ikke tilstrekkelig til å gi innhold, bred mobilisering og aktivisering av ressurser i regionen. Amdams og Mariussens konklusjon er blant annet at etablering av arenaer og uformelt samarbeid synes å være viktigere for å få til endringer i arbeidsmåter og endringer i ressursbruk, enn å skape nye «kommanderende» organer. De hevder derfor at andre fylker uten frifylkestatus trolig kan oppnå tilnærmet de samme resultatene som Aust-Agder og Nordland dersom de:

- Stimulerer arena- og nettverksbygging. Uformelt samarbeid, personlige relasjoner m.m. kan føre til større endringer av ressursinnsats rettet mot brukerne enn det man kan oppnå med pålegg fra et politisk organ som ikke arbeider strategisk og mobiliserende.
- Driver en aktiv strategisk planlegging med bred deltakelse og mobilisering. Dette kan stimulere til utvikling av personlig kontakt, felles arenaer, nettverksbygging og

¹ Erfaringene fra frikommuneforsøkene er godt dokumentert gjennom «Evalueringsprogrammet for frikommuneforsøket», se blant annet Baldersheim (1991) og Bukve et.al. (1991).

utvikling av felles mål. Dette arbeidet bør munne ut i intensjonsavtaler om utvikling av samarbeid med klare delmål, klar rolledeling m.m.. Utviklingsarbeidet bør organiseres som et overordnet prosjekt med tilhørende delprosjekter.

Amdams og Mariussens vurdering er altså at andre fylker bør starte med å etablere arenaer for samarbeid og bygge nettverk mellom etatene. En bred mobiliserende strategisk planprosess kan etablere slike arenaer og stimulere til nettverksbygging. Man bør legge vekt på å utvikle felles langsiktige mål for næringsutvikling og samarbeid, samt en felles overordnet framdriftsplan for hvordan samarbeidet kan utvikles. Etableringen av formelle permanente politiske og administrative strukturer bør komme etter hvert som følge av erkjente behov for slike ordninger.

Erfaringene fra frifylkeforsøkene styrker interessen for å se nærmere på forskjellige samarbeidsmønstre i næringsutviklingen. Utdelingen ligger blant annet i å mobilisere relevante ressurser, som bedrifter, utdanningsinstitusjoner og myndigheter på ulike nivå og med ulike interesser. Denne form for mobilisering har vanligvis flere, nært sammenhengende, målsettinger: Bygge brede allianser, utforme strategier og sette nye målsettinger for næringsutviklingen i det aktuelle området (regioner, fylker, kommuner). Frikommuneforsøkene bekrefter at bredt samarbeid innenfor og mellom offentlig og privat sektor i de fleste tilfelle langtfra er en triviell affære. Godt samarbeid stiller betydelige krav til alle som deltar. Det fører oss til det første av våre eksempler på ansatser til nyorientering i næringspolitikken – strategisk næringsplanlegging på fylkesnivå.

6.2 Strategisk næringsplan (SNP) på fylkesnivå²

Den første strategiske næringsplanen ble vedtatt av Fylkestinget i Nord-Trøndelag i 1990. Senere har de fleste fylkene vedtatt, eller er i ferd med å utarbeide SNP.

Etableringen av SNP i fylkene innebærer på flere måter et nytt element i norsk (regional) næringspolitikk. I tillegg til fylkeskommunenes tradisjonelle fylkessplaner har det riktignok i flere fylker vært utarbeidet industri- eller næringspolitiske plandokument. Disse har omfattet partene i arbeidslivet, og i flere tilfelle også fylkeskommunen (f.eks. «Vestfold som Industrifylke» 1988). Det nye med SNP er i første rekke at selve utarbeidelsen av plandokumentet i så godt som alle fylkene har foregått via et bredt samarbeid mellom fylkeskommunen (ved næringssetaten), kommunene (ved ordfører), partene i arbeidslivet (NHO, KS, LO) og næringslivet via bedriftsledere i fylket. Strategisk næringsplanlegging kan så langt betegnes som en arbeidsform, eller planprosess basert på bred regional deltakelse og mobilisering.

Det er for tidlig å vurdere SNP som næringspolitisk virkemiddel. Samtidig er det påfallende stor enighet blant aktørene om at arbeidet med SNP utgjør en ny næringspolitisk arena, med mulighet for utarbeidelse og gjennomføring av en mer helhetlig næringspolitikk på fylkesnivå.

Bakgrunn

Utarbeidelsen av strategisk næringsplan på fylkesnivå er et frivillig tiltak og ikke knyttet til overføring av statlige midler o.l. Det kan følgelig gis ulike forklaringer til hvorfor arbeidet

² Den foreliggende drøftingen er basert på en gjennomgang av de strategiske næringsplandokumentene for 6 ulike fylker. I 4 av fylkene er det i tillegg gjennomført et delvis strukturert intervjuopplegg med personer fra NHO, LO og næringssetaten i fylket. Dette er personer som alle har sittet sentralt i arbeidet med SNP. Videre har det vært gjennomført intervju med konsulenter som har deltatt i den faktiske utarbeidelsen av SNP. Drøftingen er ikke ment som en evaluering av SNP. Hensikten er snarere å belyse visse trekk ved SNP som næringspolitisk arena.

med SNP ble påbegynt akkurat ved inngangen til 90-tallet. Et forhold som framheves i flere fylker er behovet for en mer helhetlig organisering av næringspolitikken og det offentlige virkemiddelapparatet. Ulikhetene mellom det en forenklet kan betegne som *forvaltningskultur* (offentlig sektor), i forhold til *produksjonskultur* (privat sektor/næringslivet) begrenser i mange tilfelle de ønskede næringspolitiske virkningene. Erkjennelsen av et svakt samspill mellom offentlig og privat sektor har tiltatt. «Røynslene med kommunal og fylkeskommunal distrikts- og næringspolitikk i løpet av 1970- og 80-tallet viser behov for å utvikle ei meir samla og langsiktig planlegging av ressursbruken dersom ein skal nå dei ønska resultatata» (Strategisk Næringsplan for Telemark, 1992:2). At denne erkjennelsen fører til handling i form av SNP må også ses i forhold til den voksende arbeidsledigheten fra og med 1988, samt tiltakende internasjonalisering av økonomien og økt konkurranse.

At arbeidet med strategiske næringsplaner skyter fart på begynnelsen av 90-tallet må dessuten ses i sammenheng med etableringen av kommunale næringsfond på siste halvdel av 80-tallet. For å få tilgang til offentlige midler ble kommunene pålagt av Kommunaldepartementet å utarbeide en kommunal strategisk næringsplan. Denne prosessen har trolig bidratt til oppmerksomhet på fylkeskommunalt nivå om strategisk næringsplan som offentlig planarbeid og næringspolitisk virkemiddel.

Hvilke aktører i det enkelte fylke som tok initiativet til gjennomføringen av SNP varierer. I noen fylker har initiativet og drivkraften kommet fra personer i LO eller NHO, i andre har næringssetaten i fylket spilt en mer sentral rolle.

Det er fylkestingene som vedtar det endelige utkast til strategisk næringsplan (nærmere om organisering av SNP nedenfor). Gjennomgående har planene ikke møtt vesentlig motstand fra partiene, og i flere tilfelle blitt vedtatt av enstemmige fylkesting. I et par fylker var det riktignok massiv motstand, på tvers av partiskiller, i begynnelsen av planarbeidet. Politikernes motstand var blant annet knyttet til LO og NHOs nære samarbeid med de fylkeskommunale myndig-

hetene, og muligheten for at dette kunne utvikle seg i en uheldig korporativ retning. Disse innvendingene avtok, og SNP er senere vedtatt.

Mål – Strategi

Til tross for visse forskjeller er utformingen av de ulike fylkenes SNP-dokument i stor grad sammenfallende. Også når det gjelder innholdet er likhetstrekkene mange. De overordnede *målene* for næringsutviklingen kan oppsummeres med:

- bedre konkurransevne (nasjonalt og internasjonalt),
- bedre lønnsomhet,
- økt verdiskaping
- økt sysselsetting
- bedret miljø

Opprettholdt bosettingsmønster og økning i befolkningstilgangen er også i noen fylker oppført som et overordnet mål.

Antallet *strategier* for å nå målsettingene varierer noe, fra 10 på det meste ned til 4 satsningsområder. Blant de ulike strategiene er det 3 satsningsområder som gjenfinnes i nesten samtlige strategiske næringsplaner:

- øke tilgang på kompetanse
- bedre kommunikasjon/samferdsel
- bedre samarbeid mellom de forskjellige aktørene i fylket, både innenfor og mellom offentlig og privat sektor.

Andre strategiske satsningsområder som går igjen er bruk av naturressurser til økt videreføring, understøtte markeds- og eksportorientering, øke forståelse for næringsvirksomhet og verdiskaping på tvers av bransjer, forvaltningsorgan og i opinionen.

Handlingsplan – Tiltak

De ulike strategiene er videreført i en handlingsplan, bestående av en rekke ulike tiltak. Hovedinntrykket er at handlingsplanene dels består av helt nye tiltak, dels av en samordning av eksisterende næringspolitiske tiltak. De ulike fylkene har

valgt noe forskjellige framgangsmåter, både med hensyn til antallet og typen tiltak. I det fylket en har gått ut bredest har 10 strategiske satsningsområder ledet fram til 38 tiltak i handlingsplanen. I det fylket hvor man har prioritert strengere har 4 strategiske satsningsområder medført en handlingsplan bestående av kun 11 tiltak. Det vil føre for langt å gi et dekkende bilde av retningen og innholdet i de ulike tiltakene. Vi skal derfor nøye oss med kort å nevne noen hovedtrekk.

Når det gjelder *kompetanse* som satsningsområde tar de ulike tiltakene sikte på å bedre ledelse, fagopplæring, markedsorientering, utvikling av bedriftsnettverk og bedre samordning og spredning av teknologi/FoU. Tiltakene omfatter blant annet oppstarting av lederutviklingsprogram, bedre fagopplæringen, blant annet hensyn til ISO 9000, og øke heltids studieplasser innenfor høyere utdanning, bedre samordning av offentlige og halvoffentlige forskningsstiftelser og rådgivningsselskap. Tiltak for å stimulere nettverksbygging mellom bedrifter omfatter blant annet kartlegging av nye markedskrav på bransjenivå. Dessuten initiere bedriftsretta prosjekt med sikte på etablering av nettverk, både når det gjelder markedsorientering og teknologispredning.

Slike program synes gjennomgående forankret i forsøk på å kartlegge og ta utgangspunkt i bedriftenes uttalte behov. Dernest å tilrettelegge, i samarbeid med ulike regionale kompetansemiljø (universitet, distriktshøyskoler, kompetansesenter, næringslivet, etc) for en mer langsiktig kompetansehevingsprosess i bedriftene. I et fylke er det for eksempel satt i gang et prosjekt for å etablere et senter tilknyttet høyskolemiljøet i fylket med prosjektbaserte studietilbud for bedriftsledere og salgspersonell. Siktemålet er å styrke næringslivets kompetanse innenfor internasjonalisering og internasjonal handel.

Tilsvarende utgangspunkt kjennetegner flere av tiltakene innenfor FoU. Den uttalte hensikten med tiltakene er å bedre koplingen mellom FoU-miljøene og bedriftene, og dermed forhåpentligvis øke konkurransekraften og videreforedlingsgraden i bedriftene. Den bærende tanken synes å være at man først må identifisere og kartlegge bedriftens egne behov for

bedriftutviklingstiltak. Deretter ser man for seg en mer konkret gjennomføring av bedriftsutviklingstiltak.

Kommunikasjon, som den andre sentrale strategien, omfatter svært ulike tiltak, i første rekke knyttet til vei, men også bane og sjø/havn. Felles for de ulike tiltakene er ønsket om å knytte den enkelte region/fylke nærmere de store nasjonale og internasjonale markedene. Det gjelder både Oslo-/Østlandsområdet, og ikke minst kontinentet og EFs indre marked.

Organisering – Metode

Det er som nevnt fylkestinget som vedtar den strategiske næringsplanen. Forut for vedtaket ligger selve utarbeidelsen av plandokumentet. Selv om fylkene har fulgt noe ulike framgangsmåter, synes prosessen gjennomgående forankret i 3 organisasjonsprinsipp, eller ideer om næringsutvikling³. For det første *aktørmedvirkning*. Antakelsen er at en vellykket næringspolitikk krever at de berørte parter, både innenfor offentlig og privat sektor i størst mulig grad tar ansvar for iverksetting og gjennomføring. En betingelse er da at aktørene opplever at de har et eierskap til politikken/tiltaket. Tradisjonelle offentlige planprosesser som for eksempel fylkesplanene, vil ofte ende som skrivebordsdokument, blant annet fordi selve utarbeidelsen foregår løstrevet fra flere av de aktørene den er ment å omfatte. Både næringslivet og flere kommuner mangler eierskap, og tar mindre ansvar for oppfølgingen av planen.

SNPene organiseres med bred deltakelse fra starten av. Konkret skjer dette blant annet via opprettelsen av en rekke

³ Når det finnes klare sammenfall mellom måten SNPene er utarbeidet på, må det i stor grad forklares med henvisning til en delt forståelse av mål, hensikt og organisering av SNP. Viktige kilder her er erfaringene med utarbeidelse av SNP i kommunene og ikke minst Kommunal-departementets bok «På sporet. Veileder i strategisk næringsplanlegging» (1990). En annen viktig kilde til felles konseptforståelse er konsulenter som har bistått i arbeidet med gjennomføringen av SNP. Sentrale i denne sammenheng er Kjell Ove Johansen og Terje Hammerfeldt (Johansen og Hammerfeldt), som har deltatt i 3 ulike SNP-prosesser.

arbeidsgrupper, med deltakere fra forvaltning, bedrifter (ledelsen), organisasjoner og kommunale politikere.

Det andre prinsippet synes å være *samtidige (simultane) beslutninger*. Antakelsen er at det må skapes en arena slik at alle deltakerne gis mulighet til å diskutere de samme problemene, samtidig. Tanken synes å være at en størst mulig felles forståelse for de næringspolitiske utfordringene krever at viktige beslutninger tas i plenum. En for oppsplittet beslutningsprosess åpner for at aktørene i senere omganger kan reservere seg, under henvisning til at «det var en beslutning og et spørsmål vi ikke har diskutert».

I oppfølgingen og gjennomføringen av handlingsplanen er det lagt opp til ett- eller to-årig rullering av tiltakene. Det synes også som SNP i de fleste fylkene er organisert med næringsetaten som fast sekretariat. Det leder til det tredje organisasjonsprinsippet – *samsvar mellom tiltak, finansiering og ansvar for oppfølging av tiltak*. De fleste SNPene, men ikke alle, har for hvert tiltak spesifisert hvem som står ansvarlig for gjennomføringen, totale kostnader, hvem som finansierer tiltaket og til slutt tidsperioden for gjennomføring. Noe forenklet kan en si at denne oppstillingen utgjør kjernen i det strategiske plandokumentet. Når fylkestinget fatter vedtak om SNP-dokumentet gjøres en rekke aktører i stor grad forvaltningsansvarlige: LO, NHO, KS, Kommunene, Fagopplæringskontorene, Det regionale høgstestyret, Fylkesrådmann, Vegsjefen, Lufthavnstyret, Næringsetaten i samarbeid med utpekte bedrifter, Skogbruksetaten, Kompetansesenter m.m. Tanken er at siden disse aktørene har deltatt i prosessen vil fylkestingets vedtak i mindre grad framstå som et påbud, snarere som en ønsket politisk oppfølging av en prosess man selv har vært med å utforme.

Betingelsene for å lykkes med oppfølgingen og gjennomføringen av tiltakene synes bedre enn en mer tradisjonelt oppdelt og atskilt utforming av regional næringspolitikk. Men nettopp overgangen fra utarbeidelse til gjennomføringen av tiltakene reiser den største utfordringen for SNP som offentlig planprosess og næringspolitisk virkemiddel.

Erfaringer med SNP som næringspolitisk arena

Vurdering av de strategiske næringsplanene og deres underliggende ideer kan oppsummeres i 3 hovedinntrykk. For det første at både innholdet og organiseringen av tiltakene i handlingsplanene i svært mange tilfelle sikter mot å *samordne og koordinere* ulike sider ved den offentlige næringsrettede virksomheten i fylkene. Det gjelder dels en målsetting om å samordne de ulike nivåene (sentralt, fylkeskommunalt og kommunalt) for å oppnå en mer målrettet og fokusert virkemiddelbruk. Forsøkene på samordning synes i stor grad også motivert ut fra ønsket om å øke tilgjengeligheten, spesielt for de mindre bedriftene⁴. I noen av SNPene foreslås det blant annet avvikling av regionale virkemiddel som kommunale garantifond og næringsfond. I stedet argumenteres det for en samordning og overføring av midlene til en større inter-kommunal finansieringsordning.

SNPene bidrar gjennomgående til en planmessig bedre prioritering av den næringspolitiske innsatsen enn tidligere. Dette gjelder ikke for alle fylkene. Som nevnt finnes det SNP'er med hele 10 satsningsområder og 38 tilhørende tiltak. En kan da stille spørsmål om en slik plan fører til økt prioritering. Den kan betegnes som en næringsplan, men det strategiske innslaget synes fraværende siden man i så begrenset grad har foretatt valg og prioriteringer.

Som nevnt er de fleste SNPene i vedtaksfasen, eller de har vært operative høyst ett år. I hvilken grad SNPene faktisk vil bidra til en samordning og bedret tilgjengelighet er derfor for tidlig å vurdere.

⁴ Ideen om å understøtte næringsutvikling ved å bedre samordningen og koordinering av det offentlige virkemiddelapparatet er ikke ny. Gode bidrag til dette perspektivet finnes blant annet i Kjell Hansteen (1990) «Regional teknikkspredning: Små bedrifter og teknisk/merkantile kompetansesentra» og i Bjørn Engaas (1990) «Regional technology based economic growth; Limits to supply-side policies». En noe mer kritisk tilnærming til ideen om koordinering og samordning finnes i Åke Uhlin (1992) «Kompetansesentra. Evaluering av et idekompleks». For en nærmere presentasjon av Uhlins tilnærming, se kapittel 5.

For det andre framstår arbeidet med SNP i de ulike fylkene som uvanlig bredt sammensatt og *samarbeidsorientert*. Det omfatter ikke bare samarbeid mellom offentlige myndigheter (fylkeskommunen og kommunene) og nærings-/arbeidslivet (LO, NHO, bedrifter), men også på tvers innenfor de ulike sektorene.

Prioriteringen av samarbeidsaspektet ved SNP kommer som nevnt til uttrykk ved sammensettingen og mobiliseringen av ulike deltakere i utarbeidelsen av dokumentet. I tillegg kommer det til uttrykk i flere konkrete tiltak for å bedre samarbeidet innenfor og på tvers av offentlig og privat sektor. Ikke minst framheves det at både kommunene og bedriftene i større utstrekning enn tidligere er trukket med i planleggingsprosessen.

Den viktigste erfaringen, i betydning at den er delt av så godt som samtlige vi har intervjuet i de fylkene som inngår i undersøkelsen, er det samarbeids- og verdifelleskap som utvikles blant de ulike aktørene som har deltatt i utarbeidelsen av plandokumentet. Av flere ble det brukt uttrykk som «felles holdninger og forståelse», «verdifelleskap», «nå ønsker vi å samarbeide, på tvers av tidligere skillelinjer mellom offentlig og privat». På direkte spørsmål om SNP bidrar til å nedbygge eller forsterke forskjellene mellom det vi tidligere har omtalt som forvaltningskultur og produksjonskultur i henholdsvis offentlig og privat sektor, var svarene entydige i retning av nedbygging.

En kan og bør alltid stille spørsmål om dybden og styrken i slike uttalelser. Vårt inntrykk er likevel at SNP i denne sammenheng på mange områder oppleves som en ny form for næringspolitisk planleggingsprosess. Ikke minst påpekes det at SNP som «næringspolitisk arena» åpner for økt kontinuitet og bredde i den regionale næringspolitikken.

For det tredje legger de strategiske næringsplanene vekt på *kompetanse, markedsorientering og samarbeid mellom virksomheter*, snarere enn mer defensive, skjermende og ensidig subsidierende næringstiltak. I forhold til framstillingen i kapittel 4 og 5 om ulike faktorer bak utvikling av konkurransekraft, synes de strategiske næringsplanene i stor grad å

vektlegge det en forbinder med kunnskapsbasert bedrifts- og næringsutvikling. Det gjelder dels den gjennomgående vektlegging av kompetanseoppbygging og -spredning i den strategiske delen av planene. Det kommer også til uttrykk i handlingsplanene via en rekke tiltak som sikter mot å støtte opp om for eksempel. FoU, nyskapsmiljø, bedriftsnettverk, strategiske allianser m.m.

Vektleggingen av kompetanse, markedsorientering og samarbeid mellom virksomheter er naturlig nok ikke enerådende. Hoveddelen, både av satsningsområder og tiltak består av tradisjonelle næringspolitiske tiltak, blant annet knyttet til infrastruktur, samferdsel, bedre utnyttelse av råvarer/naturressurser m.m.

Forhold til omverdenen

Det er ulike erfaringer i de ulike fylkene når det gjelder forholdet mellom SNP og andre deler av det offentlige virkemiddelapparatet. Gjennomgående er inntrykket at SNP-ene er så fleksible at det tradisjonelle virkemiddelapparatet samordnes med eventuelt nye tiltak, herunder finansieringen av disse. De fylkene hvor dette forholdet oppleves som mer problematisk kjennetegnes av at noen av kommunene i fylket har DU-status, mens andre regioner i fylket ikke faller inn under DU-ordningene. I noen tilfelle har det ført til et visst spenningforhold mellom de ønskede næringsmessige og geografiske prioriteringene i SNP-prosessen og kanalisering av finansielle midler til andre kommuner i fylket, via DU-systemet.

Generelt synliggjør slike spenninger mulige målkonflikter mellom et i stor grad sentralt forvaltet næringspolitisk system (i dette tilfelle DU-ordningene), og mer regionalt selvstyrte næringspolitiske ordninger. I forhold til SNP knytter dette seg til den ikke ukjente målkonflikten mellom distriktpolitiske mål og mer overordnede næringspolitiske mål. Dette er en konflikt som vanskelig lar seg fullstendig organisere bort. Den vil i større eller mindre grad være til stede mellom ulike nivåer i den næringspolitiske beslutningsprosess – mellom

sentrum (Storting/departement), regioner (fylke) og primærkommuner.

I de fylkene som har erfart visse problemer i forholdet mellom SNP og det tradisjonelle virkemiddelapparatet, ble det samtidig påpekt at selve utarbeidelsen av det strategiske plandokumentet i en viss grad hadde myket opp den tradisjonelle skepsisen mellom næringspolitiske aktører fra henholdsvis sentrum (bykommuner/industri) og mer grisgrendte strøk (landkommuner/primærnæringer). I to av fylkene i undersøkelsen ble det påpekt at denne endringen var påtakelig. I første rekke ved en tiltakende erkjennelse av det gjensidige forholdet mellom tettsteder og utkantstrøk. Dessuten i form av økt oppmerksomhet rundt de tiltakende nærings- og sysselsettingsproblemene i byene/tettstedene og de uheldige konsekvensene dette i sin tur medfører i distriktene.

SNP er som nevnt et tiltak på fylkesnivå. I forhold til spørsmålet om beslutningsnivå, målkonflikter og geografisk betingede interesser i næringspolitikken, kan en tenke seg at framveksten av SNP vil bidra til en forsterking av konflikten. En kan få en utvikling der SNPene bidrar til en sementering av de regionalt forankrede særinteressene, nå med fylkene som innbyrdes konkurrerende regionale enheter. Dette er en mulig utvikling, men den virker så langt å mangle empirisk belegg. Om en skal legge innholdet i plandokumentene til grunn peker de i retning av å bygge ned de kommunale og fylkeskommunale grensene som næringspolitiske administrative enheter.

«I Strategisk Næringsplan for NN går vi inn for at nye regionsdannelser bør gå på tvers av fylkesgrensene når det er naturlig». Sitatet er representativt. I forslaget til strategisk næringsplan for eksempel Buskerud⁵ er en av de fire strategiske satsningsområdene «Oppmyking av administrative og geografiske grenser som grunnlag for næringsutvikling» (strategi 4). De to oppfølgende tiltakene sikter dels mot å øke

⁵ Utkastet til strategisk næringsplan for Buskerud er nå på høring, og vil bli drøftet i fylkestinget i løpet av 1. halvår 1993.

samarbeidet mellom fylkene i *Oslofjordregionen*⁶, dels for å bygge opp en ny reiselivsregion, betegnet som *Fjell- og fjordregionen*⁷.

Forsøkene på å etablere regionale enheter på tvers av tradisjonelle kommunale og fylkeskommunale inndelinger er ikke ny. Arbeidet knyttet til Osloregionen er et eksempel. Det bidraget SNPene synes å komme med er ikke først og fremst å initiere slike prosesser, men å utgjøre en viktig arena for å koordinere og videreutvikle allerede igangsatte initiativ.

Kritiske forhold i det videre arbeidet med SNP

Strategisk Næringsplanlegging som et nytt innslag i samspillet mellom offentlig og privat sektor står overfor flere utfordringer, spesielt knyttet til overgangen fra planprosess til handling. Det nærmest entydige inntrykket av en planprosess preget av bred mobilisering, omfattende engasjement (dugnadsånd) og positive erfaringer, kan bidra til å skape høye forventninger om resultatene i den videre gjennomføringen. Et kritisk forhold er derfor å unngå at noen av de sentrale aktørene vender tommelen ned ved å innta en lite aktiv eller negativ holdning til gjennomføringen. Det gjelder både grupperinger innenfor offentlig og privat sektor, så vel som politikere og forsknings-/kompetansesentra.

Her ligger det trolig et særlig tungt ansvar på næringslivet og dets organisasjoner, både sentralt og regionalt. I gjennomføringen av handlingsplanen er det avgjørende at man når fram til bedriftene og er i stand til å synliggjøre sammenhengen mellom SNP og de konkrete tiltakene. I siste instans er det bedriftene i markedet og den næringsmessige utviklingen som veier tyngst i den løpende vurderingen av SNP som planprosess og næringspolitisk arena.

⁶ Regionen foreslås å bestå av følgende fylker og deler av fylker: Grenlandsregionen i Telemark, Vestfold, Buskeruds nedre regioner inklusive byene, Hadeland, Oslo, Akershus og Østfold.

⁷ Regionen foreslås å bestå av følgende fylker og deler av fylker: Øvre Buskerud, Øvre Telemark, tilgrensende fjorder på Vestlandet og Trollparkområdet.

Inntrykket er som nevnt at SNP i seg selv bidrar til å overbygge tradisjonelt fastlåste næringspolitiske posisjoner knyttet til geografi og administrative enheter (f.eks. spørsmål om lokalisering av investeringer). Samtidig er dette kritiske forhold i og med at ulike næringsmessige interesser knyttet til geografiske områder innenfor fylket reiser vanskelige spørsmål om prioritering og fordeling av kostnader.

En gjenganger i den næringspolitiske debatten er i hvilken grad fylket er egnet som organisatorisk og administrativ enhet for regional næringspolitikk. Vårt utgangspunkt er at spørsmålet ikke er meningsfullt når det formuleres så generelt. Det avgjørende er i hvilken næringspolitisk sammenheng fylket tillegges en rolle. Det er følgelig mer fruktbart å stille spørsmålet om fylket har tilstrekkelig kompetanse for å gjennomføre ideene og målene i den næringspolitikken det er satt til å organisere.

Inntrykket fra undersøkelsen er at det innenfor de ulike gruppene i SNP-prosessen finnes mye og relevant kompetanse for å gi innhold og framdrift til fylket som organiserende enhet i den regionale næringspolitikken. Det synes gjennomgående å være samsvar mellom ambisjoner, ressurser og kompetanse for gjennomføringen av SNPene. Det finnes unntak. Den mest kritiske faktoren i denne sammenhengen er slik sett ikke mangel på kompetanse i de ulike miljøene/gruppene i prosessen. Det kritiske synes å være i hvilken grad man vil være i stand til å føre en parallell prosess. Sagt på en annen måte – i hvilken grad bedriftsledere, kommunale og fylkeskommunale politikere, ulike etater og organisasjonene i arbeidslivet klarer å snakke samme språk.

Å lykkes med gjennomføringen fra plan til handling vil slik sett kreve en samtidig og gjensidig kompetanseutvikling både innenfor offentlig og privat sektor. Bedriftene må bli krevende kunder innenfor det regionale virkemiddelapparatet. Det vil blant annet si å ta aktiv del i utformingen og innholdet i ulike ordninger. På samme måte kan offentlig sektor betraktelig øke sin kompetanse om hva som bidrar til og kreves for å øke konkurransekraften i det regionale næringsliv. Det dreier seg om nødvendigheten av en gjensidig kom-

petanseutveksling mellom ulike «kulturer og språk» – en forvaltningskultur til forskjell fra produksjonskultur.

6.3 Nordvest Forum – et regionalt lærings- og utviklingsnettverk⁸

Bakgrunn og målsettinger for Nordvest Forum (NVF) Nordvest Forum a.s ble etablert i 1989 av om lag 20 bedrifter på Nordvestlandet (Sunnmøre, Romsdal og Sogn og Fjordane). Blant initiativtakerne til Nordvest Forum a.s var Ulstein-gruppen, Kværner Kleven og Glamox. Sammen med andre bedriftsledere fra regionen, arrangerte disse en søkekonferanse i 1989 for å diskutere felles behov og interesser. Videre ønsket deltakerne å finne fram til områder hvor bedriftene kunne samarbeide for å møte disse behovene gjennom bedre utnyttelse av ressurser som allerede befant seg i regionen.

Deltakerbedriftene representerer et tverrsnitt av bransjer og bedriftsstørrelser på Nordvestlandet. Det overordnede siktemålet med Nordvest Forum a.s var å bedre utviklingsmulighetene for regionens næringsliv. Nordvestlandet har et stort antall små og mellomstore bedrifter i konkurranseutsatte næringer som blant annet verkstedsindustri, fiskeindustri og møbelindustri. Flere av disse bedriftene hevder seg godt i konkurranse med de mest avanserte internasjonale konkurrentene. For å befeste denne situasjonen, oppfattet man det som nødvendig å stimulere til ytterligere regionalt samarbeid.

Flere bedrifter sluttet seg til initiativet, blant annet Langstein Mekaniske, Stokke industrier, Olivin, Sparebanken Møre, Mørefly, Tyrholm & Farstad og andre. Det ble deretter inngått forpliktende avtaler om etablering av et selvstendig aksjeselskap, med kapitalinnskudd fra interesserte bedrifter.

⁸ Dette kapittelet bygger på Hanssen-Bauer: «Nordvest Forum: Et regionalt lærings- og utviklingsnettverk», SBA 1993, samt Hanssen-Bauer/Snow: «Evaluering av Nordvest Forum», SBA 1993.

Det ble videre lagt vekt på at selskapet burde ha et lite, men kompetent og handlingsdyktig sekretariat.

I perioden 1989 – 1992 er antallet medlemsbedrifter økt til 32. Eierbedriftene definerte i første omgang to høyt prioriterte arbeidsområder:

- Utviklingen av et *lederopplæringstilbud* tilpasset regionens behov. Hensikten med lederopplæringen var å trekke lærekompetanse på høyt nivå inn i regionen. Pr. 1992 har ca. 110 ledere fullført kurset. Kurset ser ut til å bidra både til faglig læring for deltakerne og til utvikling i bedriftene. Kurset har også en nettverksbyggende effekt. Det dannes etter hvert spesialiserte nettverk mellom undergrupper av bedrifter som ønsker å videreføre arbeidet i særskilte prosjekter, enten det dreier seg om forretning eller organisasjonsutvikling.
- Etableringen av en *møteplass* for lederne i regionen. Hensikten med møteplassen var å få til økt utveksling av ideer og impulser mellom bedriftene. Dette skulle bidra til økt regionalt samarbeid også på andre områder.

I 1992 opprettet Nordvest Forum dessuten en *stipendiatordning*. I første omgang ble to stipendiater ansatt. Stipendiatordningen har følgende målsettinger:

- Være et bindeledd mellom bedriftene i regionen og fagmiljøer med internasjonalt ledende kompetanse innenfor organisasjons- og ledelsesfag.
- Bistå bedriftene i å utvikle organisasjonsmessige konkurransefortrinn
- Styrke Nordvest Forums kompetanse og kapasitet som nettverksselskap.

Arbeidsform

Nordvest Forum fungerer i dag som et bredt orientert utviklingsnettverk, der en forsøker å få aktiviteter på ulike nivå til å virke gjensidig understøttende:

- For det første skal NVF bidra med ulike typer ressurser av betydning for *bedriftenes* strategiske utvikling. Eksempler på dette er rådgivning innenfor produksjons-

organisering (bl.a. Just-in-time, kvalitetsstyring), og en rekke andre sentrale kunnskapsområder.

- For det andre skal NVF bidra til *regionens* (Nordvestlandets) utvikling ved å styrke det industrielle miljøet i distriktet. Strategien her er altså å utnytte de ressursene en allerede har i regionen (i bedriftene, kompetansemiljø m.m.) gjennom bedre samarbeid, samt trekke inn ressurser utenfor regionen etter nærmere behov. NVF har blant annet inngått en rammeavtale med handelshøyskolen IMD i Sveits, som sikrer medlemsbedriftene tilgang til lederopplæringsressurser av høy internasjonal kvalitet. NVF er videre et virkemiddel for å integrere og markedsføre regionen som et vitalt og spennende industrielt område.

Resultater etter 4 års drift

Ved utgangen av 1992 hadde NVF oppnådd følgende resultater:

- Det er arrangert 13 samlinger («Møteplassen») for toppledere til diskusjoner om aktuelle tema, etter innledning fra foredragsholdere hentet både fra inn- og utland.
- Seks kull er startet opp i lederprogrammet «Ledelse i forandring». Fire kull, dvs. 76 kandidater, har gjennomført utviklingsprogrammet. Ca. 50 bedrifter har sendt sine ledere på kurset, enkelte av dem har sendt 4-5 deltakere. Høsten 1992 ble NVF evaluert, med støtte fra forskningsrådene NTNF og NORAS, samt SBA. Evalueringen ga følgende resultater: Over 90 prosent av de som har fullført lederprogrammet hevder at de har blitt bedre ledere som følge av programmet, og at de også har utviklet seg som personer. Denne vurderingen bekreftes av deres veiledere (seniorledere i samme eller i annen bedrift i nærheten). 8 av 10 deltakere på kurset utvikler et personlig nettverk med andre ledere i regionen i løpet av kurset. De bruker nettverket til å hente faglige råd, til å få informasjon og støtte og til å holde seg oppdatert om leder spørsmål. En tredel av alle deltakere utvikler nye forretningsrelasjoner i løpet av kurset. Deltakerne i lederprogrammet gjennomfører et utviklingsprosjekt i egen regi som et ledd i programmet. Bedriftene vurderer disse prosjektene som betydningsfulle. Deltakernes samlede

vurdering er at både lederprogrammer og Møteplassen ble vurdert som meget gode, og at NVF's aktiviteter har hatt positiv effekt både på bedriftenes utvikling og på det regionale næringsliv.

- Aktivitetene er betraktelig utvidet siden starten i 1988. Selskapet yter blant annet konsulentbistand til enkeltbedrifter og har utviklet interne lederkurs for et par av de største bedriftene i regionen. Videre er det flere eksempler på at bedriftene fungerer som rådgivere for hverandre, avhengig av hvilke fortrinn og spesialiteter de ulike virksomhetene har.
- NVF a.s har bygget opp en inngående kjennskap til institusjoner og personer som kan bidra til bedriftsutvikling, både i Norge og internasjonalt. De aller fleste norske miljøer er hentet inn som bidragsyttere til lederprogrammer og andre lokale arrangementer, og derved presentert for det regionale næringsliv. Organiseringen av NVF har medført at regionens bruk av nasjonale utviklingsressurser har økt betydelig.
- NVF har gradvis utviklet sin egen identitet som regionalt nettverk og nettverksbygger. Nettverket har fått betydelig oppmerksomhet som forbilde for en ønsket industriell nyorientering i Norge. Det brukes blant annet som et eksempel på tiltak som kan støtte utviklingen av konkurransedyktige industrimiljøer som særlig tjener små og mellomstore bedrifter.
- Nye samarbeidsmønstre mellom bedriftene skapes ved at bedriftene lærer hverandre å kjenne, vinner tillit og begynner å utprøve nye forretningsmuligheter sammen.

I sum framstår NVF både som et læringsnettverk, og en arena for å utvikle forretningsmessige muligheter. Evalueringen ga inntrykk av at det er de mest avanserte bedriftenes behov som i størst grad styrer nettverkets agenda. Det er bedrifter med internasjonalt orienterte ledere som i størst grad påvirker innhold og form på lederprogrammet, på møteplassen og på andre seminarer. Dette skaper en spenning i forhold til de bedrifter og ledere som normalt ikke opplever de samme utfordringene. Majoriteten ser ut til å mene at dette

gir dem kontakt med fronten i utviklingen. Men en minoritet opplever at dette går utover relevans og overføringsverdi til egen situasjon.

NVF er på mange måter et nybrottsarbeid, som selvsagt ikke har foregått uten problemer. Fortsatt har NVF en sårbar økonomi, til tross for at eierne i 1993 har bestemt seg for å utvide aksjekapitalen vesentlig. Det synes nødvendig å etablere enda sterkere regionale allianser, ikke minst i forhold til regionale FoU-miljø og myndigheter. Foreløpig har NVF havnet mellom mange stoler i forhold til virkemiddelapparatet. Selv om mye allerede er oppnådd, må det settes inn en offensiv for å få mer relevant og målrettet offentlig støtte til de utviklingsområder som ligger mellom og utenfor enkeltbedriftene. En kan ikke forvente at enkeltbedriftene skal finansiere alle aktiviteter i NVF. Utfordringene øker i takt med at appetitten vokser, og ambisjonene heves. Men allerede etter 4 års virksomhet synes det klart at NVF har skapt resultater av åpenbar betydning for medlemmene, og med betydelig læringseffekt for andre regioner.

6.4 Vekst i Grenland/KN-union⁹

Bakgrunn og målsettinger

Stiftelsen «Vekst i Grenland» ble etablert i mars 1990, på initiativ fra kommunene i Grenland, Telemark fylkeskommune, NHO Telemark, Samorganisasjonene i Grenland, forretningsbankene i Grenland og Kommunenes Sentralforbund, Telemark.

Initiativet må naturligvis sees på bakgrunn av den svært alvorlige utviklingen i prosessindustrien i Grenland. Blant

⁹ Jf. rapporten «Nytenkning i kampen mot arbeidsledigheten. KN-union - et eksempel fra Grenland» av Henrik Finsrud og Tordis Borchgrevink for en grundig gjennomgang av foreløpige erfaringer (AFI-rapport nr. 10/92). Vår korte oppsummering bygger i all hovedsak på denne rapporten.

annet sank industrisysselsettingen i området med ca. 1.000 ansatte fra 1988 til 1991.

Både innenfor næringsliv og kommunal forvaltning så en behovet for å få til en bedre samkjørt og planmessig utvikling av Grenlandsområdet.

Hensikten med Vekst i Grenland var å etablere en fellesorganisasjon for alle som hadde ansvar for og virkemidler til å påvirke næringsutviklingen i Grenland.

Ved oppstarten var hovedmålet for stiftelsen Vekst i Grenland å utvikle et næringspolitisk handlingsprogram for Grenland i 90-årene, med bred regional forankring. Tanken var å komme fram til et næringspolitisk handlingsprogram som skulle gi grunnlag for lønnsomme arbeidsplasser på minst samme nivå som i 1990, dvs. unngå ytterligere nedgang i sysselsettingsnivå.

Nærmere om KN-union («Telemark Kompetanse- og næringsunion, avd. Grenland»)

Etter at stiftelsen Vekst i Grenland hadde fungert i ca. 1 år, ble det tatt initiativ til å etablere KN-union («Telemark Kompetanse- og næringsunion»), innenfor rammen av Vekst i Grenland.

Målene for KN-union uttrykkes i følgende idé-grunnlag:

- Bringe arbeidsledige ut av den tragedie de befinner seg i og inn i et aktivt miljø hvor selvtillit og kompetanse bygges opp i kombinasjon med næringsutvikling.
- Kompetanseheve arbeidsledige slik at de igjen blir konkurransedyktige på arbeidsmarkedet, samtidig som de øker sine kreative evner.
- Kombinere kompetanseheving med næringsutvikling/jobbskaping.
- Utvide omfanget av virksomheten i samarbeid med arbeidskraftmyndighetene etter en opptrappingsplan som gir alle arbeidsledige muligheter til målrettet kompetanseheving.
- Avdekke og dokumentere den reelle arbeidsledigheten.

KN-union har mange interessante, og langt på vei unike trekk. Dette gjelder for eksempel sammenknytningen av kompetanseheving, bedriftsetableringer og næringsutvikling. Dette er selvsagt svært kompliserte og utfordrende problemstillinger. Ett av ankepunktene mot arbeidsmarkedstiltakene er jo nettopp at disse fungerer som utdanning til ny ledighet. Videre er det velkjent at nyetablering som regel er en svært kompleks og ressurskrevende prosess. KN-union la seg på et vesentlig høyere ambisjonsnivå: utdanningen skulle være reelt kompetansegivende, og i størst mulig grad gi støtet til etablering av ny, lønnsom virksomhet. Med utgangspunkt i dette ambisjonsnivået, er det liten tvil om at KN-union representerer et stykke nybrottsarbeid.

Hva har så KN-union gjort i praksis, og hva er de foreløpige resultater og erfaringer?

Utdanning, kompetanseheving og nyskaping

En hovedoppgave har vært å få til kompetanseheving for reelle behov. Kompetansen skulle markedsorienteres. En startet opp med kurs innenfor følgende områder høsten 1991: Personforsikring, salg, markedsføring, økonomi og språk, økonomistyring og språk, prosjektledelse og administrasjon, kapsling og isolering, sveising, stillasbygging, blomsterdekorering, samt Dry-tec (metoder for fjerning av fukt i mur- og betongkonstruksjoner). Kursene ble gjennomført i samarbeid med blant annet næringslivet, videregående skoler og en høyskole i økonomi. 287 arbeidsledige startet sin arbeidsdag ved KN-union høsten 1991. Ved årsskiftet 92-93 var det registrert 306 ansatte i KN-union, og 105 personer hadde meldt tilbake at de hadde fått fast arbeid. I tillegg hadde 32 personer fått praksisplasser. 33 personer var ansatt i virksomheter i KN-unions regi, som er planlagt igangsatt som selvstendige bedrifter i 1993. 5 næringsrettede prosjekter er planlagt etablert som selvstendige aksjeselskaper i 1993. De 5 nye bedriftene som er under etablering er:

- Dry-Tec. Formålet er å selge en spesiell teknikk (basert på elektro-osmose), som kan fjerne fukt i betong- og murkonstruksjoner.

- Needs Communication (Norwegian Education Equipment Development). Formålet er å rehabilitere brukt utstyr og eksportere dette.
- Needs Motors. Formålet er å rehabilitere brukte anleggsmaskiner, og selge disse i Europa.
- Par-Com. Formålet er å utvikle og selge parabolantenner og annet kommunikasjonsutstyr.
- Et selskap som skal stå for utvikling, produksjon og salg av en ny type sykkel pedal. Denne pedaltypen vil øke kraftoverføringen betydelig i forhold til eksisterende pedaler.

Organisering og arbeidsform

Vekst i Grenland og KN-union har arbeidet ubyråkratisk, med entreprenørens pågangsmot og vilje til forandring. Dette har selvsagt ikke gått smertefritt for seg. Eksperimentet KN-union har brynt seg mot forvaltningsmessige ordninger og barrierer. Prosjektet møtte interesse, og fikk støtte fra sentralt politisk hold. De største diskusjonene synes å ha gått mellom KN-union og regionale myndigheter, og da særlig fylkesarbeidskontoret (Finsrud og Borchgrevink 1992): «På tross av støtte fra topp-politisk hold, der de fikk klarsignal til nytenkning og å bryte barrierer, opplever KN-union at de blir presset inn i et byråkratisk mønster og vekk fra utgangsideen når prosjektet skal realiseres». Ikke desto mindre har en kommet fram til ordninger og arbeidsdelinger som gjør det mulig både for KN-union og Fylkesarbeidskontoret å bidra konstruktivt til å avhjelpe ledigheten.

En av konklusjonene i evalueringsrapporten er at: «For å få til et løft som monner, er det en forutsetning at det offentlige og det private næringsliv samarbeider på en fruktbar måte og tør å tenke nytt og langsiktig. Vekst i Grenland og KN-union har allerede oppnådd lovende resultater både når det gjelder infrastruktur og samordning av næringspolitiske virkemidler i regionen» (Finsrud og Borchgrevink 1992).

Et felles næringsorgan

En høyt prioritert oppgave innenfor «Vekst i Grenland» har vært å etablere et felles næringsorgan for Grenland. Dette bunner i en erkjennelse av at de næringspolitiske *styrings-systemene* ikke var tilpasset oppgavene en sto overfor. Kommunene i Grenland (Skien, Porsgrunn, Bamble og Siljan) inngår i nyordningen, sammen med Telemark fylkeskommune. Det nye felles næringsorganet – som overtok navnet Vekst i Grenland – ble stiftet i november 1992, som et aksjeselskap.

Aksjeselskapet har som formål å (ViG 1992):

- Skape forståelse for at Grenland er ett bo- og arbeidsmarkedsområde, og at trygging av bestående arbeidsplasser og utvikling av nye arbeidsplasser i Grenland er en primær oppgave.
- Være en pådriver og bistandsapparat for opprettholdelse og utvikling av bestående arbeidsplasser, og utvikling av nye arbeidsplasser i Grenland.
- Arbeide for en samordning av statlige, fylkeskommunale, kommunale og private ressurser som er tilgjengelig for å trygge bestående arbeidsplasser og utvikle nye arbeidsplasser i Grenland.
- Medvirke til at samarbeidet mellom ansatte og deres organisasjoner på den ene side og bedriftsledelsene og deres organisasjoner på den andre siden nyttes til aktiv utvikling av næringslivet i Grenland.
- Medvirke til at Grenland fremstår som en sterk og samordnet enhet overfor sentrale myndigheter og investorer.

Vekst i Grenland a.s er etablert med følgende styringsorganer:

- Generalforsamling
- Representantskap (Grenlandstinget)
- Styre

Grenlandstinget er meget bredt sammensatt, og består blant annet av representater for fylket, de fire kommunene i Grenland, LO, Samorg, NHO og Handelsstanden. Ved etablerin-

gen besto tinget av 49 representanter, og det skal ha møte to ganger i året. Grenlandstingets arbeidsoppgaver skal blant annet omfatte:

- utforme og vedlikeholde en felles næringspolitikk for Grenland
- utforme strategier for markedsføring av Grenland, i samarbeid med kommuner og næringsliv
- utforme samarbeids- og idéforum for organer som har ansvar for, og kan tilføre virkemidler til næringsarbeidet.

ViG A/S skal finansieres av kommunene, næringslivet (gjennom næringsorganisasjonene), fylkeskommunen, og statlige tilskudd.

Oppsummering

Vekst i Grenland og KN-union er eksempler på regional mobilisering og alliansebygging, som allerede har vist seg å gi lovende resultater.

Det mest slående er det store spennet i oppgaver som tas opp:

- en forsøker å forbedre styringssystemer *vertikalt* (stat i forhold til fylke/region), og *horisontalt* (kommuner imellom)
- videre arbeider en med konkrete utviklingsprosesser knyttet til kompetanseutvikling, nyskaping og nettverksbygging.

På denne måten er ViG/KN-union et flernivå-program. Dette betyr videre at mange formål veves inn i hverandre: Såvel (1) nye veier for å finne sysselsetting som (2) nye former for institusjonelt samarbeid, og (3) kompetanseheving for arbeidsledige, er eksplisitte målsettinger i prosjektet.

Denne bredden synes å ha gitt erfaringer og innhold, og trolig gitt vesentlig mer dynamikk enn de forholdsvis strukturorienterte frifylkeforsøkene har klart. Dette betyr videre at

ViG/KN-union nå sitter med erfaring og kunnskap om mange elementer som er nødvendig for å få til et bredt samarbeid. Graden av suksess vil selvsagt bli vurdert utfra hvor mange arbeidsplasser en klarer å skaffe på denne måten. Men dette bør ikke være det eneste kriteriet for vurdering. Betydningen av nye former for samarbeid regionalt bærer i seg selv bud om at Grenland er i ferd med å legge grunnlaget for mer framtidsrettede løsninger.

En svært viktig erfaring fra KN-unions arbeid hittil, er betydningen av å etablere kompetente nettverk rundt oppfinnere. Flere av de prosjektene som nå er under utvikling og etablering, bygger på ideer som allerede har ligget i skuffen hos oppfinnere en tid. Oppfinnerne har manglet kompetanse og støtte til å bringe prosjektet videre. KN-union har sydd sammen nettverk bestående av produksjonskompetanse, økonomikompetanse, markedsføringskompetanse etc. Gjennom slike former for samarbeid har en kommet vesentlig lenger med produktideer og oppfinnelser som allerede fins.¹⁰

6.5 NT-programmet (Programmet for nyskaping og teknologispredning), Nordland

Vi har i kapittel 5 gjengitt eksempler på kritikk som reises mot deler av det offentlige, bedriftsrettede virkemiddelapparatet. Synspunktene er mange, noe som ikke minst har sammenheng med at Norge i dag har et mangfoldig sammensatt virkemiddelapparat, med ulik profil, og ulike forventninger.

Arbo har foretatt en gjennomgang av en del av disse programmene formål, tilnærminger, tilbud og virkemåte (Arbo 1992 a og b). Han viser at det er store forskjeller mellom dem. Noen av programmene har fokusert på spred-

¹⁰ Samtale med dir. Eigil Stensholt, KN-union og Vekst i Grenland.

ning av bestemte teknologier (f.eks. programmet for spredning av DAK/DAP og industriroboter, samt nasjonalt sveiseteknologisk program), og noen på rekruttering av kompetansepersonell (f.eks. DUs utplasseringsordning for ingeniører og økonomer). Atter andre har fokusert på bedriftsutvikling i vid forstand (f.eks. BUNT), og noen på nettverksdannelse (f.eks. Industrifondets nettverksprogram). Målgruppene for programmene har også vært ulike: Noen har vært avgrenset til bestemte bransjer (f.eks. SINTEFs verkstedsprogram), noen har konsentrert seg om et geografisk avgrenset sett med bedrifter (f.eks. Idésøk-programmet), og noen har omfattet SMB i sin alminnelighet, eller fortrinnsvis konkurranseutsatte virksomheter (f.eks. SMB-T-programmet og SMB-U-programmet).

Arbo viser også at doseringen og varigheten av virkemidler har vært forskjellig, med varierende kombinasjoner av økonomisk støtte, konsulenttjenester og opplæring. Det har også vært en spennvidde i de organisatoriske løsningene som er valgt. Noen har blitt gjennomført av de etablerte støtteinstitusjonene (f.eks. nyskappingsprogrammet til NTNf og Industrifondet), noen i regi av forsknings- og utdanningsinstitusjoner (f.eks. DTS-programmet til SINTEF) og noen i form av særskilt opprettede prosjektorganisasjoner (f.eks. DUs programsatsning).

I vår sammenheng er det ikke mulig å gå nærmere inn på erfaringene med slike programmer. Vi velger å konsentrere oss om ett eksempel på en offentlig programsatsning som har industriell nyskaping og teknologispredning som formål, nemlig det såkalte NT-programmet (Programmet for nyskaping og teknologispredning i Nord-Norge). Bakgrunnen for valget av NT-programmet er at dette har hatt eksplisitte regionale mål, og derved kan betraktes som et bidrag til regional næringsutvikling, om enn med andre innfallsvinkler enn de øvrige eksemplene vi har beskrevet i dette kapitlet. Videre har det selvsagt betydning for vårt valg at NT-programmet rommer interessante resultater og erfaringer, som er grundig diskutert i evalueringsrapporten.

Bakgrunn og målsettinger for NT-programmet ¹¹

Et utvalg oppnevnt av Industridepartementet framla i 1987 innstillingen «Vekst og nyskaping i Nord – En FoU-plan for Nord-Norge». Planen foreslo en rekke tiltak for å styrke næringslivet og forskningsmiljøene i de tre nordligste fylkene (Finnmark, Troms og Nordland). FoU-planene foreslo blant annet økt satsning på strategisk grunnforskning, problemorientert FoU og kompetanseoverføring. Ett av virkemidlene som ble foreslått, var et eget *handlingsprogram* for teknologispredning og nyskaping. FoU-planen la vekt på at programinnsatsen burde settes inn mot kompetanseoverføring gjennom spredning av kjent teknologi.

NT-programmet ble igangsatt i 1988, som et samarbeidsprosjekt mellom NTNf (Norges Teknisk- Naturvitenskapelige Forskningsråd), DU (Distriktenes utbyggingsfond) og NFFR (Norges Fiskerifaglige Forskningsråd). Formålet med programmet skulle være å fremme nyskappings- og teknologispredningstiltak, med sikte på å styrke nordnorsk næringslivs konkurranseevne. Programmet skulle i utgangspunktet ha hele Nord-Norge som nedslagsfelt. Senere har det vist seg at programmet har konsentrert seg om virksomhet i sentrumsrådene i Nord-Norge. Det ble i utgangspunktet bestemt at programmet skulle vare i minst 4 år, med en total budsjettamme på 100 mill. kroner. Senere er programmet blitt forlenget i 2 år, og budsjettammen er noe utvidet.

Virkemidlene (tjenestespekter) var i starten definert som følger:

- Rådgivning vedr. idéutvikling,
- Bistand til teknologispredning,
- Støtte til gjennomføring av hovedprosjekter,
- Bistand til etablering av nye samarbeidsformer.

¹¹ Dette kapittelet bygger på evalueringsrapporten fra NT-programmet: («NT-programmet som bidrag til industriell omstilling i Nord-Norge», av Peter Arbo og Jon Gulowsen, Rapport fra FORUT og Nordlandforskning, nr.27/92).

Senere har en også tilbudt støtte til produktintroduksjon. Dette innebar at programmet i all hovedsak skulle rette sin innsats mot *enkeltbedrifter*. Støtten skulle dels bestå i finansielt bidrag, og dels i rådgivning fra fagpersoner i NT-sekretariatet.

Resultater og refleksjoner

NT-programmet hadde ved utgangen av 1991 – dvs. etter 3 års drift – gitt støtte til 171 prosjekter. Evalueringsgruppen fant at 56 prosent av prosjektene rettet seg mot utviklingen av nye produkter. 29 prosent dreide seg om innføring av ny teknologi, og 21 prosent dreide seg om kompetanseheving og oppdatering av kunnskap i bedriften. 11 prosent av prosjektene dreide seg om å etablere eller utvikle nye former for samarbeid. Denne inndelingen gir imidlertid ikke et helt korrekt bilde, da mange av prosjektene har elementer av flere målsetninger samtidig (Arbo og Gulowsen 1992).

NT-programmet har gitt resultater på bedriftsnivå, og gir også viktige erfaringer vedr. mulighetene for bredt samarbeid om innovasjon, nyskaping og teknologispredning. Erfaringene refererer seg til Nord-Norge og preges selvsagt av landsdelens særtrekk, men mange av inntrykkene fra programmet har trolig relevans utover Nord-Norge.

Det viser seg at NT-programmet i stor grad har rettet seg mot nordnorske utstyrsprodusenter. Mange av dem er på en eller annen måte knyttet til fiskeindustrien. Disse bedriftene befinner seg i skjæringsfeltet mellom regionalt og over-regionalt orientert virksomhet. Evalueringsgruppen anser slike bedrifter som viktige innovative knutepunkter i nordnorsk næringsliv: «NT-programmet har gitt støtte til en rekke prosjekter som kan være med på å legge grunnlaget for tettere forbindelser og samarbeid innenfor det kystbaserte næringsfeltet. Det vil si en selvstendig teknologiutvikling med forankring i landsdelens basisnæringer. Flere av prosjektene peker derfor framover mot en ny type industriell dynamikk i landsdelen» (Arbo og Gulowsen 1992:184). Mange års erfaring har vist at dette ikke er noen enkel oppgave.

Problemene som NT-programmet har bidratt til å belyse, er mange og komplekse:

- For det første, peker rapporten på nødvendigheten av mer omfattende *samarbeid*, for å styrke både enkeltbedrifter og industrimiljøer:
 - « Det er sannsynligvis en langsiktig jobb å få til et mer omfattende samarbeid mellom nordnorske FoU-miljøer og bedrifter med tanke på teknologioverføring og felles innovasjonsvirksomhet. Forskningsinnretningen tilsier at det er begrensede kopleingsmuligheter, ikke minst fordi de tradisjonelle teknologiske fagområdene er dårlig dekket. Dessuten er utdanningsnivået i bedriftene gjennomgående for lavt. For den type virksomhet som NT-programmet har rettet seg mot, er det mao. en «mismatch» mellom bedriftenes behov og forutsetninger, og det de nordnorske FoU-miljøene kan tilby. I tillegg bør det understrekes at forskningsmiljøene fortsatt er små og i en oppbyggingsfase, og at de har lite trening i bedriftsrettet samarbeid.» (Arbo og Gulo-wsen 1992:194).
- For det andre, har NT-programmet frambragt ny kunnskap om betingelsene for vellykket *teknologioverføring* til bedriftene i landsdelen. Et utgangspunkt for NT-programmet var at bedriftene var teknologisk svake, og ikke maktet å holde seg à jour med den teknologiske utviklingen på sitt felt. Denne oppfatningen ble noe nyansert av evalueringsgruppen: (op.cit:195)
 - « Hovedutfordringen for en stor del av de etablerte bedriftene i NT-programmet synes å ha vært stagnerende markeder, ledig kapasitet og behov for å finne nye anvendelser. I løpet av produktutviklingen har imidlertid mange bedrifter erkjent at de trenger supplerende kompetanse, tilpasninger av utstyr eller nytt produksjonsutstyr. Evalueringsgruppen mener dette tilsier at teknologioverføring kan være mest fornuftig innenfor rammene av nyskapsarbeid. Dette tilsier at spørsmålet om teknologioverføring bør komme inn etter hvert som bedriftene støter på konkrete utfordringer som de trenger eksternt bistand for å hånd-

tere. Det betyr at vellykket teknologioverføring er knyttet til at det skjer en selvstendig teknologiutvikling og -tilpasning i bedriftene»

- For det tredje påpeker evalueringsgruppen at *teknologispredning mellom bedriftene* synes å være undervurdert. Mens det i utgangspunktet ble lagt stor vekt på å involvere forskningsmiljøer i prosjektene, tyder de faktiske samarbeidsrelasjonene på at *leverandører, kunder og samarbeidende bedrifter* i beslektet virksomhet er vel så viktige samarbeidspartnere, og dermed potensielle kanaler for teknologioverføring. Formidlingen skjer altså gjennom former for *markedskontakt*, som det ikke er noe poeng at det offentlige prøver å subsidiere. Utfra økonomisk teori, er det vanlig å hevde at det må foreligge positive eksterne effekter (positive ringvirkninger) for at offentlig innsats skal forsvares.

Offentlig støtte til enkeltbedrifter, uten at det skapes ringvirkninger som andre bedrifter får glede av, kan fungere som subsidiering, og bidra til å skape konkurransevridninger. På den annen side kan det ligge viktige potensialer i at offentlige ressurser brukes til å stimulere til et tettere samarbeid mellom bedrifter. NT-programmet har forsøkt å bidra til at slike koplinger skapes, og derved økt forståelsen for samarbeid mellom nordnorske forskningsmiljøer og bedrifter. På denne måten har programmet fungert som en katalysator for samarbeid av større omfang, og på nye områder.

Mellom programmer og permanente institusjoner

NT-programmet er et tidsbegrenset program over foreløpig 6 år. I prinsippet burde dette falle innenfor det nyopprettede SNDs (Statens Nærings- og Distriktsutviklingsfonds) ansvarsområde, men dette synes foreløpig ikke avklart. NT-programmet har understreket betydningen av at de offentlig finansierte programmene er i stand til å arbeide fleksibelt. Det synes blant annet å være kombinasjonen av finansiell støtte og kompetent rådgivning som bidrar til suksess i de enkelte prosjektene. Videre må arbeidet som «nettverksmegler» tas alvorlig, da potensialet i nye samarbeidsmønstre svært ofte er

stort (selv om mulighetene ikke alltid er erkjent av de forskjellige aktørene).

Det er et betydelig dilemma at det tunge, tradisjonelle virkemiddelapparatet hittil (som ledd i sin daglige praksis) ikke i tilstrekkelig grad har vært i stand til å fange opp og møte behov av den typen som NT-programmet har avdekket. Derfor synes tidsbegrensende programmer (av typen NT-programmet) å fylle et viktig tomrom, i kraft av sine muligheter for fleksibilitet og løpende tilpasninger til skiftende behov. Ambisjonen bør imidlertid være at de permanente institusjonene, som sitter med de tyngste virkemidlene, i økende grad gjøres i stand til å bidra til å løse oppgaver av den type som NT-programmet har avdekket behov for. Ikke minst synes det bekreftet at arbeidet for å styrke industrielle miljø fordrer betydelig offentlig innsats og omtanke. Dette vil i de fleste tilfelle kreve at innsatsen settes inn slik at det kan foregå utvikling på flere plan parallelt (både mot enkeltbedrifter og samarbeidsrelasjoner). I dag synes utviklingsprogrammer av typen NT-programmet og andre å fylle en viktig funksjon for utvikling av norske industrimiljøer. Verdien av slike programmer vil trolig bli enda høyere dersom de i økende grad bygger på hverandre, koples sammen og får til en større kunnskapsflyt seg imellom enn det som er tilfelle i dag.

6.6 Sammenligning av de ulike eksemplene

Hvordan skal en sammenfatte hovedtrekkene i disse ulike eksemplene? Dette er av flere årsaker en komplisert oppgave. På et svært høyt abstraksjonsnivå, er alle beskjeftiget med det samme, nemlig regional mobilisering omkring industriell utvikling og vekst. Målsettingen er å utvide sysselsettingsgrunnlaget. Når en foretar nærmere sammenligninger framkommer raskt slående forskjeller i framgangsmåter, resultater og erfaringer. Noen av disse forskjellene er naturlig utfra satsningenes innretning og mål, mens andre forskjeller

er noe mer overraskende. Skal vi få noe meningsfylt ut av slike sammenligninger, kan vi ikke fortape oss helt i lokale omstendigheter og særskilte trekk. Vi vil foreta sammenligningen med utgangspunkt i de fire spørsmålene vi stilte innledningsvis:

- Formål og virkemidler
- Organisering og oppslutning
- Forhold til omverden
- Foreløpige erfaringer og budskap.

Tabell 6.1 Eksempler på regionale utviklingsnettverk – formål og virkemidler

	Strategisk næringsplanlegging (SNP) fylker	Nord-Vest Forum	Vekst i Grenland/KN-union	NT-programmet, Troms (tidsbegrenset programsatsning)
Formål, arbeidsfelt, fokus	Etablere en ny næringspolitisk arena og gjennomføre en mer helhetlig næringspolitikk på fylkesnivå.	Styrke utviklingsmulighetene for regionens næringsliv, bl.a. gjennom å styrke lederkompetanse og ledermiljø.	Økt regional sysselsetting, gjennom kompetanseheving og nyskaping	Bidra til industriell omstilling i Nord-Norge
Eksempler på typiske aktiviteter og virkemidler	<ul style="list-style-type: none"> - Strategiske satsningsområder, etterfulgt av handlingsplan/tiltak - Øke tilgang på kompetanse - Satsing på kommunikasjon/samferdsel - Understøtte markeds- og eksportorientering 	<ul style="list-style-type: none"> - Lederutvikling - Møteplass/nettverk - Bedriftsutvikling - Kople bedrifter og FoU (ansatte dr.ing.-stipendiater) - Deltagelse i Institutt for ledelsesutvikling (IMD) i Sveits. 	<ul style="list-style-type: none"> - Kompetanseheving for arbeidssøkere (omfattende kursvirksomhet) - Nyetablering av bedrifter, utvikling av eksisterende bedrifter - Infrastrukturprosjekter (næringsutvikling) - Fora for næringspolitiske diskusjoner 	<ul style="list-style-type: none"> - Ideutvikling - Teknologispredning - Samarbeidstiltak - Støtte til produktintroduksjon

Tabell 6.2 Eksempler på regionale utviklingsnettverk - organisering og oppslutning

	Strategisk næringsplanlegging (SNP), fylker	Nord-Vest Forum	Vekst i Grenland/KN-union>	NT-programmet, Troms (tidsbegrenset programsatsning)
Hvor mange deltar, og hvor tette er kontaktene?	- Bred deltakelse, stor mobilisering - Gjennomgående tette kontakter under utarbeidelsen av plandokumentet	Ca. 35 eierbedrifter (private).	Bred næringspolitisk allianse, forvaltning og næringsliv i 4 kommuner og i fylket.	Nær 200 bedrifter mottatt finansiell /faglig støtte. Avdekket behov for økt innsats på oppsøkende, kompetanse-rettet og kontaktfør-midlen-de funksjoner.
Like/ulike deltakere (eks. på viktige aktører)	- Ulike aktører, fra bedrifter, arbeidslivs-organisasjoner, politikere og fylkeskommunale etater	Jevn representasjon mht. bransjer og størrelse («regionalt tverrsnitt av bedrifter»). Mangler kopling til regional FoU (og off.myndigheter)	Ulike, fra næringsliv, politisk liv, organisasjoner og forvaltning.	Følgende kategorier er involvert i programmet: - trad.industri - kompetanse-basert industri - forretn.messig tjenesteyting - off.institusjoner.
Grad av struktur og formalisering	- Høy. SNP vedtas av fylkestinget - Næringsetaten i fylket utgjør sekretariat	Høy. Eget aksjeselskap, eid av kjemebedriftene	Høy. Eget aksjeselskap, eid av deltage-me.	Høy. Lite og handlekraftig sekretariat.

Det faller utenfor vår ramme å foreta en detaljert gjennomgang av erfaringene så langt, samt sammenligne eksemplene. I vår sammenheng er vi mest interessert i å få fram visse prinsipielt viktige trekk ved eksemplene. De har for det første bidratt til å sette komplekse utviklingsproblemer på agendaen, både i politiske fora og i næringslivsfora. En slik *agendasetter-funksjon* må ikke undervurderes. Å sette ting på dagsorden garanterer selvsagt ikke konkrete resultater, men kan i mange tilfelle være en avgjørende betingelse for å utløse nye initiativ og få til bedre organisert handling.

Tabell 6.3 Eksempler på regionale utviklingsnettverk - forhold til omverdenen

	Strategisk næringsplanlegging (SNP), fylker	Nord-Vest Forum	Vekst i Grenland/KN-union	NT-programmet, Troms (tidsbegrenset programsatsning)
Grad av oppkopling til nasjonale og/eller internasjonale FoU-miljø	- Varierende, gjennomsnittlige regionale FoU-miljø integrert i SNP, bl.a. via tiltak i handlingsplanen - Lav oppkopling til internasjonale FoU-miljø	- «Sak-til-sak» samarbeid med mange FoU-miljø. - Bygger ut forbindelser til nasjonale og internasjonale sentra.	Nasjonale. Regionale utdanningsinstitusjoner m.m.	Programmet har bidratt til å skape økt forståelse av samarbeid mellom bedrifter og FoU-miljø (innenfor og utenfor landsdelen).
Forholdet til det offentlige virkemiddelapparatet	- Varierende, bl.a. avhengig av fylkets grad av DU-status - Gjennomgående bygger SNP på ulike offentlige virkemidler og finansieringskilder i handlingsplanen	Faglig og finansiell støtte fra SBA, ellers uavhengig. Påvirker nasjonale og regionale institusjoner.	Innnevnd i det regionale virkemiddelapparat, (AMO-ordningen). Aktive overfor sentrale/nasjonale deler av virkemiddelapparatet.	NT-programmet er i seg selv et eks. på fleksibel, behovsorientert virkemiddelbruk (forsøker å angripe større problemkomplekser, på en ubyråkratisk måte)

For det andre: Tiltak av denne typen bidrar til å fylle et *under-organisert* rom mellom og omkring bedriftene. Mer relevant støtte kan aktiviseres, slik at utviklingsarbeidet foregår simultant i større målestokk (og ikke bare i den enkelte, isolerte bedrift). Når kunnskapsflyten øker mellom involverte parter, reduseres vanligvis den enkeltes kostnader forbundet med å holde seg à jour på ulike områder. For det tredje: Eksempelene viser at det er mulig å angripe *store problemkomplekser* (sammensatte problemer), enn det som vanligvis gjøres. Jo mer omgivelsene endres og oppgavene skifter, jo viktigere blir det å møte oppgavene med mest mulig integrerte løsninger. I dag er store deler av virkemiddelapparatet under omlegging, nettopp for å bli mindre fragmentert og mer målrettet.

6.7 Utvikling av samarbeidsnettverk – noen oppsummerende erfaringer

Vi vil her forsøke å lage et sammendrag av erfaringene, med utgangspunkt i kapittel 6.2 – 6.5. Formålet er å gi visse støttepunkter og råd, som grunnlag for å lage konkrete strategier. Selve strategien må imidlertid alltid være spesifikk og mest mulig tilpasset de oppgavene den skal bidra til å løse. De enkle og generelle oppskriftene finnes ikke. Men med utgangspunkt i erfaring fra et variert utvalg av ulike former for samarbeidsnettverk, kan en likevel få et godt grunnlag for å finne sine egne strategier og løsninger. Sjekklisten kunne ikke vært satt opp på grunnlag av «smal» erfaring, for eksempel kun med utgangspunkt i fylkesvisе strategi-planer.

Vårt ambisjonsnivå er altså begrenset til å gi visse støttepunkter til en strategi. Selve strategien må nødvendigvis være spesifikk, men visse elementer kan sies å være gjennomgående.

Det generelle spørsmålet vi ønsker å belyse er: Hvordan kan en bidra til å skape en prosess mellom bedriftene og øvrige støtteressurser som i særlig grad tar utgangspunkt i regionens egne behov, ressurser og forutsetninger, med formål å øke konkurransekraften?

Som utgangspunkt for diskusjon kan vi sette opp følgende punkter som i varierende grad kan utgjøre elementer til en strategi:

Strategiutvikling må være skreddersøm ut fra egen situasjon, ikke kopiering av andres løsninger

Det framgår av eksemplene i dette kapittelet at slike brede samarbeidsorienterte prosesser er svært forskjellige, og må få lov til å være det. Blåkopi-metoden fungerer ikke. I en viss forstand må alle gjennomløpe alle trinn i en prosess, en kan ikke enkelt kjøpe seg til enkle løsninger. Med andre ord: det å etablere og utvikle nye samarbeidsmønstre har mer karakter av løpende konstruksjon enn reproduksjon (kopiering) av andres løsninger. Dog er det slik at andres erfaringer kan

være svært nyttig, som inspirasjon og innspill til forståelse av egen situasjon og egne valg.

Pragmatisk definisjon av region

Vi har jevnlig brukt begrepet region uten egentlig å definere innholdet særlig klart. Regionbegrepet er uklart, og brukes om svært ulike fenomener. Dette er ikke nødvendigvis noe problem, da region i denne sammenheng godt kan brukes nokså pragmatisk. Det viktigste er å finne fram til egnede *handlingsenheter*, som ikke er for store og komplekse, men heller ikke for små og ressursfattige. Administrative inndelinger (kommune, fylke) bør i minst mulig grad binde opp strategien. Det viktigste kriterium mht. mulighetene for mobilisering og utvikle strategier synes å være opplevelsen av et interesse-fellesskap, som i prinsippet kan være uavhengig av tilhørighet til bransje, sektor etc.

Bredde i mobilisering og allianser

Startpunktet for vellykkede regionale utviklingsnettverk må være en eller annen form for regional mobilisering. Det er flere sentrale årsaker til dette: De fleste regioner er sterkt fragmenterte, med begrenset utveksling av ideer på tvers av bedrifter, bransjer og sektorer (offentlig-privat). Sektorinndelingen på stat, fylke og kommunenivå gir løsevne elementer på lokalt nivå og bedriftsnivå. Gode ideer et sted (f.eks. i en bedrift, i et kunnskapsmiljø, innenfor offentlig planlegging), blir i for liten grad utviklet eller testet ut hos andre i regionen. Det synes også som de internasjonalt orienterte virksomhetene i liten grad spiller erfaring tilbake til andre virksomheter i regionen (f.eks. som mulige underleverandører). Det er derfor nødvendig å overkomme fragmentering regionalt, slik at en over tid er i stand til å utforme en troverdig strategi.

De eksemplene vi har nevnt i dette kapittelet, har alle fungert som mekanismer for regional mobilisering. En har klart sett betydningen av å lage brede allianser utover den primære målgruppen (regionale myndigheter, skoleverk/FoU, kompetansesentra, trekke inn eksperter fra avanserte bedrifter utenfor bransjen etc.).

Forankring hos bedriftene (og øvrige ressurser) i regionen

Tiltaket må ta utgangspunkt i bedriftenes behov, og bør helst bidra til å skjerpe deres behovsforståelse (dvs. få klarere forståelse av egne utviklingsbehov, og hvordan de ev. kan dekket gjennom samarbeid med andre i regionen). Det betyr at bedriftene i stor grad må påvirke, eie og styre utviklingen av de aktiviteter som skal gjennomføres.

Derved kan en trolig overkomme problemene knyttet til tilbudsstyring (Engaas 1989, og Arbo 1992). Dette problemet består i at problemoppfatningen hos virkemiddelapparatet (eller andre) ikke blir testet ut i tilstrekkelig grad mot bedriftenes reelle behov, og derved i for stor grad blir retningsgivende.

Vi har pekt på at manglende forankring blant bedriftene muligens kan vise seg å bli et problem for strategiske næringsplaner på fylkesnivå. Det legges trolig for lite vekt på å trekke inn bedrifter, og mobilisere dem omkring sentrale utviklingsoppgaver i regionen. SNP i fylker bør i størst mulig grad betraktes som parallell utvikling i bred skala, og aller helst på en slik måte at det er naturlige koplinger mellom bedriftsutvikling og næringsutvikling.

Utvikle presisjonsnivået gradvis

Erfaringene fra frifylkeforsøkene tilsier at en med fordel kan begynne i det små, med å mobilisere aktører gjennom konkret samarbeid og etablering av allianser snarere enn å bruke for lang tid på tradisjonelt utredningsarbeid.

Når alliansene først er etablert, viser det seg ofte at de kan være nyttige til flere formål, også til formål en ikke så for seg i starten. Nyvunnet læring fra enkelte samarbeidsformer, viser seg ofte å gi spore til nye forsøk. Det synes ikke å være avgjørende at presisjonsnivået i slike brede regionale strategier er høyt i starten. Men åpenheten må selvsagt kombineres med et visst minimum av målretting og presisjon, noe som selvsagt kan være en vanskelig balansegang. Disse regionale alliansene vil kunne vise seg å være nyttige til flere formål. Innholdet utvikles over tid, samtidig som en må definere

oppgaver i starten. I begynnelsen synes det viktigst at deltakerne får et mest mulig omforent bilde av hvilke ressurser og behov regionen har, og hvordan disse kan koples mot bedriftenes egne behov.

Tiltaket må rettes inn mot de alminnelig gode bedriftene, og ikke mot å løse problembedriftenes behov

Som vi kort redegjorde for i kapittel 5, drives nå bedriftsutviklingen i mange bransjer fram av nye ideer om organisering (lean production etc.). Dette er i seg selv et argument for at en bør ta sikte på å bringe inn i nettverket impulser om hva de beste bedriftene internasjonalt (på det aktuelle virksomhetsområde) gjør. Det er vanligvis de dyktigste bedriftene som er i stand til å ta opp i seg slike impulser fra det internasjonale tetsjiktet, omsette dem til egne forhold og videreføre impulser til andre. De gode bedriftene har mao. viktige forutsetninger for å fungere som miljøbærere og miljøutviklere (det er ikke dermed sagt at de faktisk er det).

Argumenter for å rette mye av aktivitetene inn mot alminnelig gode bedrifters behov, er altså for det første at nettverket kan få tilgang til impulser om trekk ved den internasjonale produktivitetsfronten (Hva gjør de beste for å lykkes?). For det andre, kan de alminnelig gode bedriftene bidra til å vitalisere leveransekjeder på tvers av bransjer og sektorer i regionen.

Tiltaket bør angripe generaliserbare problemstillinger og samle deltakere fra ulike typer bedrifter

Målgruppen må ikke defineres så snevert at viktige ledd i verdiskapingskjeden eller det industrielle miljøet faller utenfor. Det betyr at man neppe kan angripe en bransje alene, i hvert fall ikke hvis bransjen defineres snevert.

Tiltaket må baseres på et visst antall deltakere/eiere i starten, og samtidig være åpent for andre i regionen
Antakelig bør man ha som mål å ha minst 15 deltakere/eiere og helst over 20. Det må være mulig for andre bedrifter å

melde seg på som deltakere etter hvert. Det bør ikke være hensikten å få alle til å samarbeide om alt, men i stedet fokusere på innsats og ressurser omkring deloppgaver. Dette betyr i de fleste tilfelle mindre grupperinger, som arbeider parallelt utfra egne interesser og behov.

Utvikle basisprodukter og vidt aktivitetsfelt

Basisproduktene i nettverket må sikre kopling mellom nettverksaktivitetene og lokale utviklingsprosjekter. Det betyr at det for eksempel ikke er nok å lage et utdanningstilbud om for eksempel kvalitetssystemer og ISO 9000-sertifisering generelt, uten kopling til aktiviteter i bedriften som utvikler slike systemer.

Toppleder-nettverk er ikke tilstrekkelig

En bør gradvis involvere flere fra hver deltakerbedrift, slik at det blir spredning internt i bedriften. Rene nettverk mellom toppledere er ikke nok.

Tiltaket bør utfordre og engasjere lokale/regionale/nasjonale FoU-miljøer slik at de får muligheten til å ta en større rolle som ressurs for regionens utvikling på sikt

Vi har flere steder i kapittel 5 pekt på problemer knyttet til lite utviklede samarbeidsformer mellom blant annet regionale FoU-miljø og bedrifter. Dette kan gi seg utslag i at regionale kunnskapsmiljø ikke klarer å gjøre seg tilstrekkelig relevant i forhold til bedriftenes behov. På den annen side er det mange eksempler på at bedriften åpenbart undervurderer mulighetene for å utvikle samarbeidsrelasjoner med regionale FoU-miljø, og selv gjøre noe aktivt for å påvirke utviklingen.

6.8 Hvordan kan virkemiddelapparatet bidra?

Som en generell vurdering, synes det foreløpig vanskelig for det tradisjonelle offentlige støtteapparatet å bidra til den type regional utvikling gjennom nye samarbeids-mønstre som vi her har beskrevet (Hanssen-Bauer 1992). Dette har naturlig

sammenheng med at de fleste regionale nettverk har problemer med å definere seg inn under de eksisterende støtteordninger (NVF), eller støter på meget betydelige problemer om de klarer dette (KN-union).

Hittil har de i hovedsak falt utenfor det eksisterende regelverk både i Industrifondet og Distriktenes utbyggingsfond. Det partssammensatte støtteapparatet er pr. i dag hovedsakelig rettet mot enkeltbedrifter og bransjer. Forskningsinstitusjonene ser ut til, i den grad de orienterer seg mot utvikling, å organisere seg hovedsakelig etter bransjeskiller.

Vi har i kapittel 5 pekt på enkelte kritiske kommentarer som bedriftene reiser i forhold til virkemiddelapparatet (Øvrelid 1992, Arbo 1992):

- Fragmentering
- For lite opptatt av livssykluser
- For lite vekt på å bygge utviklingsmiljø, etc.
- For sterkt bundet opp av administrative grenser, bransjegrenser, sektor-grenser etc. (og tilsvarende lite fokus på for eksempel verdiskapingskjeder og brede industrimiljøer bestående av bedrifter, FoU etc.)

Erfaringene med programsatsningene – dvs. satsninger som tilbyr støtte til kompetanseutvikling, teknologiinnføring etc. med betydelig fleksibilitet utfra bedriftenes behov – synes imidlertid å være jevnt over gode. Problemet er å få de enkelte programmene til i større grad å henge sammen og bygge på hverandre.

Hva kan så gjøres for å understøtte regionale utviklingsnettverk? La oss peke på en del forholdsvis generelle poenger. Igjen er hensikten å gi grunnlag for diskusjon snarere enn å trekke konklusjoner.

Et stort register av virkemidler er nødvendig

I forhold til regionale utviklingsnettverk av de typer vi har drøftet i dette kapittelet, stilles det definitivt krav til virkemiddelapparatets fleksibilitet, samt evne til å kombinere målretting og åpenhet. Mange virkemidler kan være egnet,

avhengig av regionenes særtrekk og spesielle mangler og behov. Enkelte regioner må ha en sterkere regional *node* – som kan fungere som møteplass, formidlingsinstans mellom aktørene i regionen, og mellom regioner. Noden må utvikles parallelt med aktørene rundt. Vi har sett mange eksempler på at slike noder finnes, men de fungerer for dårlig til at de kan ta rollen som katalysator for regionale nettverk (SBA 1993). De har gjennomgående et for snevert arbeidsområde, har ikke tilstrekkelig bred fagkompetanse og forankring, og må tilføres en betydelig mengde ressurser (kapital, kompetanse). Et sentralt kompetanseområde i slike noder, som det synes å være betydelig mangel på i mange regioner, er rett og slett evnen til å sette regional mobilisering i scene. Strategisk næringsplanlegging i fylkene synes så langt å omfatte flere elementer som kan bidra til utvikling av regionale noder.

Næringspolitiske virkemidler må bidra til å utvikle skreddersydde (lokalt/regionalt tilpassede) strategier

Neste steg er å få ulike næringspolitiske virkemidler til å treffe regionens utgangspunkt og prioritere oppgaver best mulig. Politikken må fungere reelt understøttende i forhold til definerte behov. Det er i dag eksempler på at utviklingsarbeid på tvers av bransjer, sektorer og administrative grenser ikke er støtteberettigede av formelle årsaker. Men det er også eksempler på det motsatte, klart avhengig av styrken og troverdigheten i regional mobilisering. Støtteapparatet kan bidra vesentlig til mer effektive løsninger ved å selv opptre mer helhetlig (og derved redusere kostnadene forbundet med å utvikle bedre løsninger for en region).

I enkelte tilfeller kan oppgaven bestå i å bidra til å bygge ut (spesialisert) infrastruktur, som understøtter bedriftenes behov. Dette kan for eksempel dreie seg om å bygge ut et relevant spesifikt fagområde innenfor eksisterende FoU-institusjon i regionen. Vi har eksempler på at kompetansen i og for seg finnes, mens det er *arbeidsformer* og oppkopling til et større nasjonalt og internasjonalt tilgjengelig fagmiljø som mangler.

Videre kan innsatsen for eksempel rettes inn mot å komplettere en klynge (cluster, utviklingsmiljø). Dette kan for eksempel være tiltak for å tiltrekke regionen en bestemt type virksomhet, og/eller en avansert bedrift som kan bidra til å trekke med seg mulige regionale medleverandører og opptre som krevende kunde. Mer generelt bør en forsøke å lage mekanismer som tar sikte på å maksimere ringvirkninger og samspillseffekter, både mellom aktørene i regionen, men også utover regionen.

Det er ofte kombinasjonen av dette som bestemmer suksessen: Oppkoplingen mot internasjonalt ledende virksomheter (bedrifter, forskning) er det som regel kun enkelte virksomheter i hver region som er i stand til å mestre. Poenget mht. regionens utvikling, er å overkomme enklave-effekten: Jo mer kompetanse og ressurser som spilles over til regionens øvrige ressurser, jo større er mulighetene for at hele regionen kan utvikles. Om en avansert bedrift kan opptre som krevende kunde for andre bedrifter i regionen, kan den trekke andre med seg¹².

Desentralisering og sammenkopling av tidligere sentralt kontrollerte virkemidler i næringspolitikken

Regional mobilisering må gradvis knyttes sammen med større råderett over ressurser. Vi har vist til erfaringer fra frikommune/frifylke-forsøkene, som prøver ut mer desentralisert ansvar for en rekke politikkområder (bl.a. arbeidsmarkedsmidler og DU-midler som forvaltes av fylkeskommuner).

Det gir større regional råderett over, og ansvar for, tiltak som tidligere var forvaltet sentralt. Erfaringene med dette – fra et par tiårs forsøk – synes å være tilstrekkelig positive til at desentraliseringen av ansvaret ventelig vil fortsette. Det

¹² Satsningen på økonomiske frisoner og/eller generelle subsidier, synes derimot sjelden å gi ønskede resultater. Hovedproblemet er ofte at det etableres virksomheter som blir øyer i forhold til nasjonens og regionens øvrige aktiviteter (Porter 1990). Hovedproblemet med generelle subsidier er at det kan fungere som kunstig åndedrett, og ikke sporer til innovasjoner på bedriftsnivå eller regionnivå (jf. erfaringer fra NT-programmet).

understøttes også av de foreløpige erfaringene fra strategisk næringsplanlegging i fylkene.

Men skal desentralisering medføre noe vesentlig nytt, må det være en *mottaker-side* som fungerer, og er i stand til å utnytte potensialet. Det nytter ikke med gode og omfattende tilbud, dersom ikke etterspørselen er kvalifisert og godt organisert. Godt organisert betyr blant annet at bedriftene evner å framskaffe og formulere *felles* behov og interesser. Dette stiller krav til regionale strategier som er bærekraftige i form av ideenes styrke og oppslutning.

Hvor realistisk det er å utvikle regionale samspillseffekter, varierer rimeligvis sterkt. Erfaringen er imidlertid at det for mange regioner – og i enkelte tilfeller også nærområder – finnes gode muligheter for å utvikle synergier og produktivt samspill. Bransjeskiller, administrative skiller kan være effektive barrierer for å få dette til, men vi ser også at grensene flyttes raskt når den regionale drakraften blir tilstrekkelig tung.

Kapittel 7 Velferd og produksjon – sammenfatning

Spørsmålene vi stilte innledningsvis i denne rapporten var to:

- Hvilken sammenheng er det mellom offentlig virksomhet og en nasjons økonomiske vekst?
- Hvordan kan samspillet mellom offentlig og privat sektor bedres med sikte på å øke virksomhetenes konkurransekraft?

7.1 Ståsted

Bakgrunnen for spørsmålene over er erkjennelsen av at våre økonomiske og politiske omgivelser er i omforming. Omfattende internasjonalisering, tiltakende kapitalbevegelser på tvers av nasjonale grenser og en sammensatt men pågående politisk integrasjon i Europa legger press på nasjonenes tradisjonelle økonomiske og næringspolitiske virkemidler. Parallelt gjennomfører alle OECD-land en næringspolitikk i offentlig regi som mer eller mindre åpent, i større eller mindre grad favoriserer eget næringsliv.

I denne situasjonen kan en i de enkelte OECD-landene observere en tiltakende usikkerhet i troen på tradisjonelle økonomiske og næringspolitiske svar på sysselsettingsproblemene. Det gjelder både blant tilhengere av en proteksjonistisk og av en markedsliberalistisk næringspolitikk. Samtidig har suksessen for NIC-landene og japansk økonomi tiltrukket oppmerksomhet. Det gjelder særlig utformingen av nettverkene mellom, og arbeidsorganiseringen i de japanske bedriftene. Og det gjelder det næringspolitiske samspillet mellom myndighetene og næringslivet.

Næringspolitikk og full sysselsetting?

En hovedutfordring i tiden framover blir å utforme en næringspolitisk strategi som kan bidra til høy og sikker syssel-

setting. I en åpen økonomi som den norske krever det en styrking av konkurranseutsatte virksomheter, både hjemme- og utekonkurrerende.

En bedring av konkurransekraften hos norske virksomheter er slik sett nødvendig, men derimot neppe tilstrekkelig for å oppnå full sysselsetting (Kvinge, Langeland og Stokland 1992). Norsk økonomi står i samme situasjon som økonomien i de øvrige industrilandene. Vi produserer mer og blir rikere, men vi gjør det ved bruk av stadig mindre arbeidsinnsats. Investeringene fører til økt produksjon, men til begrenset sysselsetting.

Reindustrialisering og bedret konkurranseevne vil ikke nødvendigvis gi økt sysselsetting i den vareproduserende private sektoren. Det avgjørende ved industrien er at den er så konkurransedyktig og verdiskapende at den tillater en større offentlig og privat tjenesteytende sektor. Næringspolitikken reiser dermed spørsmål om konkurransekraft, fordeling av inntekt og finansiering av nye arbeidsoppgaver.

En av de største utfordringene de kommende tiårene er slik sett å kombinere en konkurranse-strategi for lønnsomme hjemme- og utekonkurrerende virksomheter med en endret samfunnskontrakt når det gjelder fordeling av arbeid og inntekt mellom ulike deler av økonomien, mellom mennesker og over våre livsløp.

Rapportens røde tråd

Siktemålet med rapporten er å bidra til debatt og økt oppmerksomhet om nye muligheter og roller for offentlige myndigheter i samspillet med næringslivet når det gjelder utvikling av konkurransekraft. Det gjelder spørsmålet om hva som bidrar til økt konkurransekraft for den enkelte bedrift, og de muligheter det åpner for offentlig næringspolitikk. Og det gjelder ikke minst å synliggjøre de faktiske ansatsene til nytenking i norsk regional næringspolitikk.

Både sett fra et nasjonalt myndighets- og et bedriftsståsted kan en noe forenklet skille mellom to veier til bedret konkurranseevne. Den ene vektlegger *redusert kostnadsvekst*, mens den andre retter oppmerksomheten mot *produkt- og bedrifts-*

utvikling. I praksis er det vanskelig å trekke klare grenser mellom disse strategiene, i det minste innenfor et bedriftsperspektiv. Skillet har derfor først og fremst interesse for å klargjøre ulike sider ved samspillet mellom offentlige myndigheter og bedriftene i utviklingen av konkurranseevne.

De ulike perspektivene på konkurranseevnen har i stor grad sammenheng med ulike tidsperspektiv og vurdering av hvilke virkemidler som er tilgjengelige. På kort sikt er det vanlig å anta at lønn og valutakurs kan påvirkes via politiske beslutninger (f.eks. lønnslov og devaluering). Produksjonsorganisering, produktsammensetting og grad av videreføring er derimot gitt på kort sikt. På lengre sikt er det vanlig å anta at det forholder seg omvendt. Lønns- og valutakursutviklingen avhenger på lengre sikt av økonomiske drivkrefter, eller realøkonomien, mens en politikk for å bedre konkurranseevnen på sikt må ta utgangspunkt i produktivitet, produksjonsorganisering med videre

Vårt utgangspunkt er at *spørsmålet om en kostnadsreducerende eller en mer utviklingsorientert tilnærming ikke er et enten eller. Offentlig sektor, så vel som den enkelte virksomhet må samtidig lykkes med kostnads- og utviklingssiden.* I denne rapporten har vi valgt å legge vekt på myndighetenes rolle knyttet til den mer bedrifts- og utviklingsorienterte tilnærmingen til økt konkurranseevne. Det skyldes blant annet at lønnsdannelsen og lønnsnivåets betydning for konkurranseevnen er grundig og samvittighetsfullt utredet (NOU 1992:26). Det viktigste er likevel erkjennelsen av at det er innen det bedriftsutviklende og næringspolitiske området vi som nasjon trolig har mest å hente. Vår påstand er at arbeidslivets organisasjoner, ledelsen i mange bedrifter og ikke minst store deler av offentlig sektor har for snever oppmerksomhet om bedrifts- og produktutvikling. Dette blir spesielt påfallende sett i lys av de tunge internasjonale utviklingstrendene i retning av regionalisering av næringspolitikk og næringsutvikling.

Våre ambisjoner har ikke vært å komme med krystallklare og dype svar på spørsmålene vi stiller i denne rapporten. Dels fordi slike svar ikke eksisterer, sammenhengene mellom

velferd og produksjon er svært sammensatt. I tillegg vil svarene i et hvert samfunn i stor grad betinges av verdimeessige valg. Snarere enn en faglig enhetlig drøfting har vi derfor forsøkt å vise hvor sammensatte og mangfoldige prosesser som ligger til grunn for offentlig virksomhet og utvikling av nasjonal konkurransekraft.

Offentlig sektor påvirker konkurranseevnen på en rekke områder. Eksempelvis som eier, regulator i økonomien, gjennom kontrollen av finanssektoren, som bruker av varer og tjenester og som leverandør av tjenester (utdanning mv.). Det er også en rekke offentlige politikkområder som ikke er innrettet mot næringslivet, men som har indirekte næringspolitiske virkninger. Koplingspunktene er mange, og det har vært nødvendig med avgrensinger. Vi har konsentrert rapporten rundt tre tema:

- Del 1: Offentlig sektor – økonomisk vekst
- Del 2: Konkurranseevne – bedrifter, regioner og nasjoner
- Del 3: Regional næringspolitikk og næringsutvikling

I rapportens første del beskriver vi innholdet og ulike sider ved offentlig virksomhet (kapittel 2). Koplingspunktene mellom offentlig og privat sektor er så mange og sammensatte at en slik gjennomgang er nyttig i seg selv. Utgangspunktet for kapittel 3 er spørsmålet om hvilken sammenheng det er mellom veksten i offentlig virksomhet og økonomisk vekst? Det forsøker vi å besvare ved å oppsummere sentrale internasjonale studier av sammenhengen mellom veksten i offentlig sektor og økonomisk vekst i OECD-land. En av konklusjonene er at bredt anlagte, og sammenlignende makrostudier av offentlig sektor og økonomisk aktivitet alene gir svakt grunnlag for politikkanbefalinger når det gjelder det beste samspillet mellom offentlig og privat sektor.

Det leder til den andre delen, som består av kapittel 4 og 5. Der har vi valgt en annen tilnærming, og stiller spørsmålet om hva vi vet om betingelsene for verdiskaping og drivkraftene bak konkurranseevne. En av oppsummeringene fra kapittel 4 er blant annet at tradisjonelle sosialøkonomiske makro-

analyser er en nødvendig, men langt fra en tilstrekkelig tilnærming for å drøfte spørsmålet om bedret konkurransevne. I kapittel 5 endrer vi derfor analysenivå og det faglige perspektiv og tar utgangspunkt i mikroorienterte studier av konkurranseeven. Disse legger i større grad vekt på hva som skjer i og mellom bedriftene (mikrotilnærming). Vi stiller blant annet spørsmålet om hva de internasjonalt mest framgangsrike bedriftene har lært oss de siste 10 – 15 årene.

Ett av svarene er viktigheten av kontinuerlig utviklingsarbeid i bedriftene, kombinert med utbygging av nettverk og samarbeid mellom bedrifter. Det leder oss tilbake til den norske virkeligheten. I del 3, kapittel 6, tar vi med oss erfaringene som er framkommet i kapittel 5 og spør om det finnes næringspolitiske ansatser med tilsvarende innhold og organisering. Vi beskriver og drøfter fire ulike næringspolitiske program som alle bygger på elementer av nyorientering. Avslutningsvis drøfter vi betingelser for en videreutvikling av ansatsene til nytenkingen innenfor norsk regional næringspolitikk.

7.2 Hva er offentlig sektor?

I en blandingsøkonomi som den norske er det et gjensidig avhengighets-forhold mellom offentlig sektor og næringslivet. Offentlig sektor utgjør en vesentlig del av den totale verdiskapingen. Samtidig hviler den nasjonale evne til å finansiere velferdsgodene og redusere ledigheten blant annet på konkurransekraftige og lønnsomme virksomheter.

Koblingspunktene mellom offentlig sektors aktiviteter og økonomisk aktivitet er mange. For i det hele tatt å drøfte samspillet mellom offentlig og privat sektor er det nødvendig å gi en beskrivelse av innholdet og ulike sider ved offentlig virksomhet. Det har vært hensikten med kapittel 2.

Gjensidig avhengighet

Teknologiinnholdet i så godt som alle produkter tiltar. Kravet til kunnskap og kompetanse øker tilsvarende i næringslivet,

som i resten av samfunnet. I en mer kunnskapsbasert produksjon blir kompetansen hos hver enkelt av oss en stadig viktigere faktor i verdiskapningen. Et godt fungerende utdannings- og opplæringssystem – fagopplæring, høyere utdanning, lærlingordning og videreutdanning – er avgjørende for kunnskaps- og kompetanseutviklingen i norsk økonomi, både i privat og offentlig sektor.¹

Utbygging av infrastruktur og samferdsel er andre områder som synliggjør det gjensidige avhengighetsforholdet mellom offentlig og privat sektor. Det allmenne men viktige poenget er at næringslivet på svært mange områder er avhengig av den tjenesteyting som foregår i offentlig regi. Men nettopp denne avhengigheten medfører at eventuelt manglende effektivitet i offentlig tjenesteyting bidrar til å svekke konkurransevnen.

Produktivitet og konkurransevne påvirkes ikke bare av rammevilkår eller kompetansenivå hos hver enkelt, men også av mykere og mer kvalitative sider som vår helse og generelle trivsel. Næringslivet er blant annet av den grunn avhengig av den tjenesteproduksjon som helse- og sosialomsorgen står for.

Helsetjenester i privat eller offentlig regi?

Her vil vi kort nevne et eksempel på at produksjonsorganisering via privat sektor ikke nødvendigvis fører til den samfunnsøkonomisk mest effektive bruk av ressursene. Eksemplet gjelder organisering av helsetjenester, og tar sitt utgangspunkt i forskjeller mellom USA og andre OECD-land.

USA er det land i verden som bruker størst andel av BNP pr innbygger på helse. I 1987 var andelen 11,2 prosent av BNP mens gjennomsnittet for OECD-8 er 8,2 prosent². Samtidig er helsetilstanden i USA dårlig. Dette framkommer blant annet ved de mye brukte helseindikatorerne spedbarns-

¹ Dette er temaet i FAFO-rapporten «Kampen om kompetansen» (pape 1993), som inngår i prosjektet Norge som industrinasjon.

² Gjennomsnittet for de 8 OECD-landene som er presentert i tabell 2.2.

dødlighet og gjennomsnittlig levealder. Bill Clintons valgkamp la da også stor vekt på den svake tilstanden for både det amerikanske utdanningssystemet og helsevesenet.

Noe av forklaringen på høyere utgifter til helse i USA sammenlignet med land med offentlig helsetjeneste, er at en vesentlig del av kostnadene til helse i USA består av administrasjonskostnader (transaksjonskostnader). Det omfatter blant annet utgifter til agenter som selger helseforsikringer og advokater som fører rettssaker om erstatning. Anslaget på administrasjonskostnader innenfor amerikansk helsevesen er ca 15-20 prosent, mens det i Canada med et offentlig organisert helsevesen er beregnet til ca 2-3 prosent.

Dette illustrerer *en* side ved offentlig virksomhet som er lite framme i den norske debatten om sammenhengen mellom offentlig sektors virksomhet og økonomisk aktivitet. Organiseringen av enkelte tjenester i offentlig regi har trolig *betydelige koordineringsfordeler som reduserer transaksjonskostnadene* i forhold til organisering i privat regi. Dette innebærer imidlertid ikke at alle typer av offentlig tjenesteyting vil ha slike stordriftsfordeler. Enkelte tjenester (f.eks. renovasjon) har vist seg svært positivt å privatisere.

To velferdsstater

Offentlig sektor omfatter offentlig forvaltning, offentlige foretak og offentlige finansieringsinstitusjoner. I oversikter over offentlig sysselsetting og utgifter er det oftest, blant annet på grunn av tilgjengelig statistikk forvaltningen vi snakker om.

Forvaltningens oppgaver er *tjenesteyting* og *fordeling*, samt *regulering* og *kontroll*. Virksomhetene, som omfatter offentlig vare- og tjenesteproduksjon, overføringer til private og næringslivet kan inndeles i to typer velferdsstater; en for husholdningene og en for næringslivet. Utgangspunktet er at begge typer velferdsstater bidrar til økonomisk aktivitet og verdiskaping:

- «*Velferdsstaten for husholdningene*» I dette ligger det som tradisjonelt omfattes med begrepet velferdsstat. Offentlig

sektors produksjon av tjenester i helse- og sosialsektoren, utdanningssektoren og kultursektoren. Videre omfatter den det offentliges rolle i etableringen av sosiale sikrings-systemer – overføringer til private. Dette refererer til det som kalles velferdsoppgaver (se tabell 2.1, kapittel 2).

- «*Velferdsstaten for bedrifter*» I denne kategorien inngår tjenesteyting og overføringer overfor næringslivet; offentlig finansiert forskning, utbygging og tilrettelegging av infrastruktur, kommunal- og fylkeskommunal bedriftsrådgivning etc. – en rekke aktiviteter i offentlig sektor som er ment å bidra til økonomisk aktivitet i privat sektor. Videre omfatter dette direkte økonomisk støtte – næringsstøtte/subsidier. Denne velferdsstaten omfatter offentlige utgifter til næringsøkonomiske formål (tab 2.1), samt deler av det som kalles tradisjonelle oppgaver.

Produktivitet

Med unntak av Normannutvalgets utredning (NOU 1991:26) er det i Norge få eksempler på *samlede analyser* av effektivitets- og produktivitetsutviklingen i offentlig tjenesteyting. Utvalget hevdet at det ved ulike tiltak er mulig å oppnå omfattende effektiviseringsgevinster og dermed høyere produktivitet både i undervisningssektoren, helsesektoren og offentlig administrasjon. Det ble beregnet et samlet effektiviseringspotensiale i offentlig virksomhet på ca 100 milliarder kroner pr. år.

I Sverige er det gjort omfattende arbeid med å kartlegge produktivitets-utviklingen både i økonomien som helhet og i offentlig sektor. Forskjellen i produktivitetsutvikling på 1970- og 1980-tallet ledet til den generelle antakelsen at produktiviteten i svensk offentlig sektor synker når ressursene øker betydelig og bedres når ressursene minker (Murray,R 1987, ESO DsFi 1986:13).

En innvending mot de svenske produktivitetsstudiene, som også gjelder de fleste andre produktivitetsstudier, er at de ikke i tilstrekkelig grad fanger opp *kvalitetsforbedringer* i offentlig tjenesteproduksjon. Dette innebærer at man ikke kan avgjøre om forskjeller i produktivitet skyldes kvalitetsfor-

skjeller. Innvendingen betyr ikke at slike studier er uinteressante, kun at en skal tolke resultatene med en viss forsiktighet.

En gjentatt kritikk fra næringslivshold mot offentlig forvaltnings regulerende, kontrollerende og informasjonsinnhentende virksomhet er knyttet til *lengde* på saksbehandlingstiden og *omfanget* av rapporteringsplikten (Øvrelid 1992). En arbeidsgruppe under Næringslovsutvalget har blant annet beregnet de totale kostnadene for næringslivet knyttet til offentlig innrapportering til mellom 7 og 14 milliarder kroner pr. år (Næringslovsutvalget 1991). Det er stor usikkerhet i denne typen beregninger, men denne og tilsvarende undersøkelser (Statskonsult 1992) viser at det er betydelige kostnader forbundet med denne innrapporteringen.

I forlengelsen av den kritikken som er kommet mot effektiviteten i offentlig tjenesteyting pågår det et omfattende reformarbeid – en rekke departementer og direktorater arbeider med effektivisering, forenkling av regelverk og større brukervennlighet (St.meld. 4 1992-93).

Offentlig forvaltning og næringslivet

Offentlig forvaltnings oppgaver i tilknytting til næringslivet kan deles i to hovedfunksjoner:

- regulering og kontroll, samt innhenting av informasjon som gir grunnlag for beslutninger og utforming av næringspolitikk
- støttetiltak – velferdsstaten for næringslivet

En vesentlig del av virksomheten i offentlig sektor vil, enten direkte eller indirekte, understøtte virksomheten i næringslivet. Direkte i form av for eksempel etableringstilskudd og statlige utviklingskontrakter. Indirekte blant annet i form av infrastrukturutbygging og utdannings-systemet. Ut over *generelle rammebetingelser* kan hovedtypene av offentlige støttetiltak for ulike deler av norsk næringsliv grupperes i:

- økonomiske støtteordninger
- handelsrelaterte støtteordninger
- utviklingsorienterte støtteordninger

De *økonomiske støtteordningene* omfatter ulike bidrag fra offentlig sektor til finansiering av og kapitaltilgang i næringslivet, næringsoverføringer og subsidier. Dette er ordninger som i vesentlig grad er knyttet til drift, ikke til utvikling, selv om dette skillet i praksis er vanskelig å trekke.

De *handelsrelaterte støtteordningene* omfatter en rekke eksportfremmende tiltak og ordninger, samt støtte til *internasjonalisering*. Disse administreres i alt vesentlig grad gjennom Garantiinstituttet for eksportkreditt (GIEK) og Norges Eksportråd og omfatter blant annet eksportgarantiordninger og anbudsgarantiordninger.

Utviklingsorienterte støtteordninger retter seg mot nyskaping og kompetanseutvikling. Tiltakene omfatter blant annet offentlig FoU innsats, støtte til kompetanseutvikling og etablering av kompetansesenter. Grønn linje og forskjellige markedsføringstiltak er andre tiltak under denne kategorien. Videre vil dette inkludere støtte til nettverksprogrammer og statlig medvirkning til partsbasert samarbeid om bedriftsutvikling, for eksempel Hovedorganisasjonenes Fellestiltak – Bedriftsutvikling og Senter for Bedre Arbeidsliv. Støtteordningene er også knyttet til offentlig sektors rolle som en betydelig kjøper av varer og tjenester i privat sektor. Offentlig sektor kan benytte utviklingskontrakter som virkemiddel for å støtte og utvikle konkrete prosjekter i næringslivet (krevende kunde).

Hovedkritikken fra næringslivet av de økonomiske så vel som de utviklingsorienterte støtteordningene er at de mangler helhet. Hver instans er opptatt av *sine* oppgaver og virkemidler. Argumentet er at hensynet til den øvrige forvaltningens oppgaver og de samlede virkningene for næringslivet blir dårlig ivaretatt. Tiltakene preges av *forvaltningens* oppfatninger av næringslivets behov. Bedriftsøkonomiske hensyn og markeds kunnskap er lavt prioritert.

Mer generelt synes den norske debatten om offentlig sektor å kjennetegnes av en for ensidig vekt på effektivisering av offentlig virksomhet for å bedre virksomhetenes kostnadsmessige konkurranseevne. Det vil si å redusere de offentlige kostnadene og dermed underlette skatte- og av-

giftspresset på bedriftene. Vår påstand er at dette er viktig, men samtidig utgjør det en for snever ramme for utforming av nye samspill mellom offentlig og privat sektor. I tillegg til kostnadssiden må vi i større grad rette oppmerksomheten på hvordan offentlig tjenesteyting kan bidra til bedret konkurranseevne ved å understøtte kunnskapsbasert produksjon, videreforedling, produktutvikling og markedsorientering.

Det leder til rapportens ene hovedspørsmål – hvilken sammenheng er det mellom veksten i offentlig virksomhet og økonomisk vekst?

7.3 Hva er best – en stor eller liten offentlig sektor?

Et vanlig argument er at offentlig sektor gjennomgående kjennetegnes av lavere produktivitet enn det private næringsliv. Det økte omfanget av offentlig virksomhet innebærer ifølge dette perspektivet en samfunnsmessig dårligere utnyttelse av vårt arbeid og vår kapital enn om ressursene i større grad var anvendt innenfor privat virksomhet. I kapittel 3 oppsummerer vi en rekke sentrale studier som søker svar på spørsmålet over. Det gjør de ved å sammenligne utviklingen i offentlig sektor og den økonomiske veksten i ulike OECD-land.

Gjennomgangen i kapittel 3 dokumenterer en viktig erkjennelse. Både med utgangspunkt i teori og empirisk forskning, framkjemmer det ikke et entydig bilde av sammenhengen mellom offentlig sektor og økonomisk vekst. *Synet på offentlig sektor som et «enten – eller», som entydig fremmende eller entydig hemmende for økonomisk aktivitet, er en myte.*

Gjennomgangen av de sammenlignende studiene viser at man stort sett kan få de resultatene man ønsker ved valg av ulike land, tidsperioder, kontrollvariable og beregningsmetoder. Årsaken til forskjellene i resultater er blant annet knyttet til ulikheter i definisjonen av offentlig sektor og av

økonomisk aktivitet. Ulikheter i tidsperioder og i valg av land i utvalget vil også gi forskjellige resultater.

De oppsummerte studiene er alle såkalte makroanalyser. Det vil si at man sammenligner aggregerte størrelser som bruttonasjonalprodukt og de samlede offentlige utgifter, i hovedsak knyttet til velferdsstaten for husholdningene. Et viktig forhold som gjør denne typen sammenlignende studier problematisk er at det antas at mekanismene som ligger under sammenhengene mellom offentlig sektor og økonomisk aktivitet er universelle, eller allmenngyldige. Det er ikke grunn til å tro at det er den samme sammenheng som vil fungere mellom offentlige utgifter og økonomisk vekst i alle de undersøkte landene uavhengig av institusjonelle rammer, tradisjoner og etablerte samarbeidsformer mellom partene i arbeidslivet.

Offentlig sektor kan virke både hemmende og fremmende

Konklusjonen fra studiene er et viktig innspill i debatten om offentlig sektor: Bredt anlagte, og sammenlignende makrostudier av offentlig sektor og økonomisk aktivitet gir alene svakt grunnlag for politikk anbefalinger og svar på spørsmålet om hvordan offentlig virksomhet best kan påvirke økonomisk aktivitet, produktivitet eller konkurranseevne. Derimot kommer flere av studiene med mulige forklaringer knyttet til den reduserte økonomiske veksten på 80-tallet.

For det første *kan* utviklingen på 80-tallet skyldes konsekvensene på økonomisk aktivitet av en stor offentlig sektor ikke vil være synlig før etter en tid (tids-lag). Det vil innebære at virkningene av en eventuelt for stor offentlig sektor på 70-tallet først har blitt synlig på 80-tallet. For det andre kan dette være knyttet til at økningen av offentlige utgifter sammenfaller i tid med endringer i andre faktorer som er viktigere for økonomisk aktivitet. Årsaken til redusert vekst er ifølge dette perspektivet, ikke størrelsen på offentlig sektor, men snarere den ressurs-fordeling som følger av sterke pressgrupper (Olson 1990). Det er det samme forhold

det som blant annet Erson og Lane (1990) fant i sin studie og som Olson (1990:16) kommenterer slik:

« Vi kan være rimelig sikre på at effekten av størrelsen på velferdsstaten, selv om det er et kjernepunkt i den moderne ideologiske debatt, ikke synes å være stor nok til å overskygge virkningen av andre faktorer som virker på økonomisk vekst i etablerte demokratier» (vår oversettelse).

De teoretiske antakelsene om -incentivvirkninger (en stor offentlig sektor fører ikke til den beste fordeling av ressurser) og kostnadssiden (en stor offentlig sektor innebærer en tyngende kostnadsbyrde for privat virksomhet og dermed redusert konkurranseevne) synes å være for grove og enkle begrep. Det understreker det åpenbare, men ofte glemte faktum at det er i bedriftene konkurransekraften utvikles, via deres samarbeid og konkurranse med andre virksomheter i markedet.

Snarere enn en ensidig oppmerksomhet om omfanget og størrelsen av offentlig sektor er det mer fruktbart å stille spørsmål om hvordan ulike sider av offentlig virksomhet kan virke fremmende eller hemmende på virksomhetene i markedet og den økonomiske utviklingen. Dersom målet er at offentlig sektor skal bidra til økonomisk aktivitet og bedret nasjonal konkurranseevne reiser det spørsmålet om betingelsene for verdiskaping i samfunnet. Det er utgangspunktet for kapittel 4 og 5.

7.4 Konkuranseevnen – slik vi vanligvis beskriver den

Spørsmålet om betingelsene for verdiskaping er stort, komplekst og vanskelig. Vi har valgt å ta utgangspunkt i konkurranseevnen og stilt spørsmålet: Hva vet vi om mekanismer og faktorer bak utvikling i virksomhetenes konkurransekraft?

Konkurranssevne er i utgangspunktet et bedriftsøkonomisk begrep. Det benyttes imidlertid i økende grad som et samfunnsøkonomisk begrep, uten at det har noen klart definert plass innenfor tradisjonell økonomisk teori. Fordi begrepet nasjonal konkurransevne ikke er klart definert, finnes det i den offentlige debatten flere ulike indikatorer, med ulikt innhold og betydning.

Relative lønnskostnader per produsert enhet – RLPE

Det som forekommer oftest er relative lønnskostnader pr. produsert enhet (RLPE). Det er et mål på industriens kostnadmessige konkurransevne, og ligger blant annet til grunn for Teknisk beregningsutvalgs analyser og inntar en sentral plass i Sysselsettingsutvalgets innstilling.

I kapittel 4 argumenterer vi for at RLPE forteller en viktig, men begrenset del av historien om konkurransevnen. Bruk av RLPE som indikator innebærer at den norske konkurransevne betraktes som summen av alle norske bedrifters kostnadmessige konkurransevne. Som et generelt konkurransevne-mål er RLPE en indikator for hvordan de eksisterende bedriftene i landet klarer seg i pris-konkurransen på de markedene de allerede er inne på. Den måler noe forenklet bedrifters evne til å holde på samme produksjonsstruktur og produsere det de alltid har gjort.

RLPE er et mål på et lands konkurransevne bare i den grad en ser bort fra bedriftenes mulige markedsmakt og næringslivets og samfunnets evne til omstilling. Slik sett er det derfor et statisk mål på konkurransevne. Et eksempel på at RLPE har innebygget et statisk perspektiv på konkurransevne er at endringer i næringsstrukturen som innebærer flytting av ressurser, for eksempel arbeidskraft fra næringer med lavt lønnsnivå til næringer som har høy lønnsnivå og et faktisk høyt lønnsnivå, vil kunne bli registrert som en forverring av den kostnadmessige konkurransevnen. Men høy lønnsnivå er et uttrykk for stor verdiskaping (eller stor grunnrente), og et uttrykk for konkurransekraftige bedrifter.

Dette er blant annet bakgrunnen for at Japans RLPE har økt mye mer enn for andre land i etterkrigsperioden.

Påstanden er forenklet at RLPE sier noe om norske bedrifters evne til å opprettholde eksisterende produktstruktur. Det er blant annet derfor et for snevert mål dersom man med konkurranseevne er opptatt av omstilling, innovasjon, markedsorientering, produktkvalitet og økt videreforedling i næringer utenom de tradisjonelle råvarebaserte virksomhetene.

Sysselelingsutvalget

Sysselelingsutvalget har hatt som målsetting å skissere en helhetlig og langsiktig strategi for økt sysseleling på varig basis. Ifølge utvalget er hovedoppgaven for politikken i 1990-årene, snarest mulig, å redusere den faktiske ledigheten ned mot likevektsledigheten på ca 3-3,5 prosent av arbeidsstyrken. Dette er relativt ambisiøse mål for sysselelingspolitikken i en periode med internasjonalisering og økt konkurranse, lav vekst og omfattende arbeidsledighet internasjonalt.

Økt sysseleling tenkes hovedsaklig oppnådd via det politisk-økonomiske kompromiss som kalles solidaritetsalternativet. Strategien er en bedring av den kostnadmessige konkurranseevnen på omlag 10 prosent i perioden fra 1993 til 1997. Forutsetningene om fastkurspolitikk og lik produktivitets-utvikling som hos våre konkurrenter, innebærer at det kun er lønnsveksten igjen som virkemiddel for å bedre den kostnadmessige konkurranseevnen. Lavere lønnsvekst kan oppnås enten ved lavere lønn eller ved reduksjon i andre kostnader knyttet til det å ansette arbeidskraft, for eksempel arbeidsgiveravgiften.

Antakelsene som legges til grunn for den skisserte reduksjonen i de relative lønnskostnadene er usikre. Siden rapporten ble skrevet har fastkurspolitikken raknet i store deler av Europa. Dette endrer en av de sentrale forutsetningene beregningene er basert på. Videre har en rekke av våre handelspartnere hatt lav inflasjon som et hovedmål for den økonomiske politikken. De har dermed i stor grad fått kostnads-

utviklingen under kontroll, noe som gjør det urealistisk å anta at våre handelspartnere vil ha en timelønnsvekst på 4-5 prosent. Økt kostnadsmessig konkurransevne vil i stor grad måtte komme gjennom økt produktivitet, snarere enn ensidig gjennom lavere lønns- og prisutvikling.

Syssettingsutvalget har i liten grad fokusert på sammenhengen mellom teknologisk utvikling, kapital-markedet, regionalpolitikk og næringspolitikk. Deler av dette understrekes også av to av utvalgets sentrale medlemmer (Longva/Moe 1992:11). Videre har utvalget som nevnt, på grunn av de forutsetningene som er gjort i tilknytning til de faktorene som påvirker RLPE, sett bort fra produktivitetssendringer.

Spørsmålet om hvorfor Syssettingsutvalget valgte denne tilnærmingen har trolig mange svar. Et selvfølgelig svar er den sterke veksten i lønnsnivået de siste 15 årene og den betydning det har hatt for økonomisk vekst og konkurransevne. Et annet forhold er trolig knyttet til Syssettingsutvalgets brede sammensetning, i kombinasjon med institusjonelle sider ved det norske beslutningssystemet når det gjelder økonomiske spørsmål. Den norske modellen kjennetegnes blant annet av lang tradisjon, tung (sosialøkonomisk) faglig kompetanse og vel utbygde nettverk mellom partene i arbeidslivet når det gjelder sentrale drøftinger og beslutninger i tariffspørsmål. Spørsmål knyttet til produktivitet, arbeidsorganisering, bruk av ny teknologi, nettverksbygging m.v. tilligger bedriftenes styringsrett, og er ikke på samme måte gjenstand for beslutninger på sentralt nivå. Den faglig kompetansen på dette området er heller ikke like omfattende og premissleverende til det politiske system. Noe forenklet kan en si at den norske modellens oppbygging rundt tariffspørsmål trolig bidrar til at bredt sammensatte korporative utvalg som Syssettingsutvalget legger så stor vekt på lønnsdannelsen i spørsmål om konkurransevne.

Det er synd at Syssettingsutvalget i så liten grad har sett nærmere på faktorer som påvirker produktivitet og utvikler teknologi og næringspolitikk, men i stedet gitt kostnadssiden en så sentral plass. Som premissleverandør i diskusjonen om syssettingsproblemet og konkurranse-

evnen, kan instillingen bidra til å føre oppmerksomheten inn på et for snevert spor.

Oppsummeringen i kapittel 4 er blant annet at tradisjonelle sosialøkonomiske makroanalyser er en nødvendig, men langt fra tilstrekkelig tilnærming for politikktutforming og drøfting av spørsmålet om bedret konkurranseevne. Vår påstand er at offentlig politikk, i første rekke næringspolitikken, i større grad må utformes med utgangspunkt i bedriftenes behov og deres forsøk på å utvikle konkurranseevnen. Det forutsetter økt oppmerksomhet og kompetanse om hva som skjer i og mellom bedriftene.

7.5. Konkurranseevne i bedrifter og nettverk

I kapittel 5 endrer vi derfor nok en gang faglig perspektiv og tar utgangspunkt i mer mikroorienterte studier av konkurranseevnen. Til forskjell fra den tradisjonelle sosialøkonomiske makroorienterte tilnærmingen til spørsmålene om konkurranseevne, tar disse i større grad utgangspunkt i hva som skjer i og mellom bedriftene (mikrotilnærming). Michael Porters tilnærming og begrep om industrielle cluster er et eksempel på et slikt perspektiv.

Ny forståelse av økonomisk vekst fordrer en større grad av tverrfaglig tilnærming. Over har vi trukket fram betydningen av forklaringsmodeller som ligger tett opptil blant annet ny vekstteori og kunnskapsorientert vekstteori. Dette gjør det nødvendig med forklaringer på mikronivå (eks. bedriftenes tilpasninger). Det må ses sammen med kunnskap om betydningen av mekanismer på mellomliggende nivå (eks. regioner, nasjonale og internasjonale nettverk).

Vi har sett at ulike industriland har ulike evne til få produktivitetsgevinster av sine investeringer. Det gir et perspektiv på forskyvninger i den industrielle utviklingen. Samtidig er det en indikator på nasjonenes evne til å mestre en betydelig industriell omstilling. I 1980-årene var Japan klart i teten mht. å få avkastning av sine investeringer. Men

hva ligger bak? Vi har sett på enkelte delforklaringer. Disse knytter ikke bare an til japansk industri, men forsøker å si noe om hva som kan kjennetegne internasjonalt ledende bedrifter og industrimiljø. Slike trekk er selvsagt vanskelig å fortolke. Vi er inne i en fase med mange parallelle tendenser og mønstre. Men likevel – det enkle, men samtidig vanskelige spørsmålet vi stiller i kapittel 5 er: Hva har de (internasjonalt) mest framgangsrike bedriftene lært oss de siste 10 – 15 årene?

Kontinuerlig utviklingsarbeid

For det første er det over en del ti-år utviklet nye produksjons- og organisasjonsfilosofier som i høy grad har bidratt til økende produktivitetssjap mellom bedrifter. «Det nye» går under mange navn og forkortelser, som JIT/TBM, TQM, lean production, antroposentriske produksjonssystemer og kaizen (for å nevne noen). Her har vi konsentrert oss om hva denne jungelen av merkelapper har felles: De legger vekt på at alt som ikke skaper verdier (f.eks. lager, transport, inspeksjon) i størst mulig grad skal minimeres. Dette betyr at bedriftens virksomhet må organiseres mest mulig effektivt i forhold til produksjonsflyt og informasjonsflyt gjennom bedriften (interne verdikjeder).

Ofte presser dette fram endringer i organisasjonsstrukturer. Det kan formuleres som en overgang fra enkle (spesialiserte) jobber og kompleks organisasjon, til komplekse (sammensatte) jobber og enkel organisasjon. Antall beslutningsnivåer i organisasjonen reduseres, og alle ledd i organisasjonen (eks. markedsavd., design/konstruksjon, markedsføring, produksjon, service) forsøkes integrert. Videre har vi sett at de mest framgangsrike bedriftene nedlegger betydelige ressurser og energi i å få til kontinuerlige forbedringer på alle nivå og i alle ledd i organisasjonen. Utviklingsarbeidet må drives med høy intensitet og stor bredde. Periodevise omstillingsøvelser og skippertak gir kun begrenset effekt.

De framgangsrike bedriftene synes også å mestre både kostnadssiden og kvalitetssiden ved produksjonen og produktene. Det understreker at skillet mellom enten en kostnads-

reduserende eller en kvalitets-/utviklingsbasert konkurransestrategi i beste fall er et kunstig skille.

Kjerneområder og samarbeid

For det andre ser vi at mange bedrifter konsentrerer seg om et begrenset antall kjerneoppgaver, og forsøker å bli ledende på disse. Gjennom å utvikle særegen kompetanse og dyktighet, forsøker en å skille seg ut fra konkurrenter, og derved skaffe seg konkurransefordeler. Men de færreste bedrifter er i dag i stand til å være dyktige på alt samtidig. Stadig færre bedrifter har all nødvendig kompetanse innenfor bedriftens porter. Bedrifter overlater andre, til dels perifere oppgaver til andre bedrifter. Vesentlige deler av bedriftenes nødvendige ressurser må derved hentes utenfra.

Store og små bedrifter tilpasser seg selvsagt utfra ulike forutsetninger. Mange store bedrifter deles opp for å kunne endre seg tilstrekkelig raskt. Småbedrifter må samarbeide med andre for å fylle igjen gap i kompetanse, kapasitet etc. som de ikke klarer å dekke selv.

Som regel kan ikke slike former for nettverk, strategiske allianser etc. organiseres via det rene marked (Hagg et.al 1982, Easton 1992) . Hvem som helst kan ikke stille opp og dekke bedriftens behov like godt. Hvem som helst har ikke tilstrekkelig kunnskap om de behov kunden skal ha dekket. Når kravene til tidspresisjon og kvalitet øker, må bedrifter bygge forholdsvis varige og stabile relasjoner. Dette er en av mange årsaker til at nettverk oppstår.

Konkurransekraft i nettverk

I de tilfelle slike trekk har gyldighet, har de selvsagt store konsekvenser. Poenget er at forbedringene i produkt, produksjonsorganisering etc ikke kun kan foregå i isolerte bedrifter. Erfaringene fra de framgangsrike bedriftene viser at hvis utviklingsarbeid skal få tyngde, bør det foregå simultant i kjeder og nettverk. Kjeder er ikke sterkere enn sitt svakeste ledd. Men nettverk kan bli like sterke som sine sterkeste ledd.

Bedriftens evne til å mobilisere støtte, og påskynde utvikling i sine omgivelser blir stadig viktigere. Tidligere oppnådde bedrifter produktivitetsvekst og økt konkurranseevne gjennom tradisjonell effektivisering. Vi ser i økende grad at fleksibilitet, spesialisering og evnen til å skape nye samarbeidsmønstre blir avgjørende for bedrifters suksess. Dette kan selvsagt ikke hevdes uten forbehold. Industrilandene står overfor mangfoldige og mangetydige utviklingstrekk. Bedrifters, regioners og nasjoners evne til å forstå, tilpasse seg og utnytte disse tendensene er i dag svært varierende.

Samtidig vet vi at teknologiinnholdet i alle produkter øker. Kravet til kunnskap og kompetanse øker tilsvarende. I kunnskapsbasert produksjon eksisterer det en del særtrekk som knytter seg til forekomsten av positive ringvirkninger (gratisfordeler) i produksjonen. Det innebærer at bedrifter kan ha fordel av å samarbeide både med bedrifter som produserer det samme (horisontalt) og med underleverandører/kunder (vertikalt). Dette fører til oppmerksomhet om industrielle miljøer som grunnlag for økonomisk utvikling. Forekomsten av gratisfordeler i kunnskapsproduksjon medfører imidlertid at det fra bedriftens side, vil bli investert for lite i det som kalles spesialisert infrastruktur. Det knytter seg blant annet til forskning, utvikling og spesialkunnskap.

En sentral rolle for offentlige myndigheter blir derfor å bidra til investeringer på dette feltet og til å etablere eller koordinere samarbeid mellom ulike bedrifter som i utgangspunktet ikke vil kunne se gevinsten ved denne typen samarbeid. Et område som i større grad bør benyttes av det offentlige i denne sammenheng er rollen som stor innkjøper. Utviklingskontrakter vil trolig bli et stadig viktigere næringspolitisk virkemiddel, noe som krever økt kompetanse hos offentlige etater om rollen som krevende kunde.

Selv om kunnskapsbasert vekstteori (se vedlegg 3) i denne sammenhengen gir nyttige bidrag, sier teorien imidlertid ingenting om hvilke nettverk som skal etableres, eller i hvilke bransjer en bør gjøre særlig bruk av utviklingskontrakter. Den gir kun en slags sjekkliste for hva som er viktig i beslutningene om offentlig støtte.

Om vi ser hva som kjennetegner framgangsrike bedrifter i andre land, synes det åpenbart at mange norske bedrifter, og ikke bare SMBer, har mye å hente på å komme inn i større samarbeidsnettverk og kjeder. Jo mer orientert slike nettverk og kjeder er mot den internasjonale produktivitetssfronten, jo større betydning kan de ha for den enkelte bedrift.

Kritikken av virkemiddelapparatet

Hovedkritikken av de økonomiske støtteordningene er at de mangler helhet. Argumentet er at hver instans er for opptatt av sine oppgaver og virkemidler. Hensynet til den øvrige forvaltningens oppgaver og de samlede virkningene for næringslivet blir for dårlig ivaretatt. Videre hevdes det, særlig fra næringslivshold at tiltakene er preget av forvaltningens oppfatninger av næringslivets behov. Bedriftsøkonomiske hensyn og markedskunnskap er lavt prioritert.

I dag er det norske virkemiddelapparatet bredt sammensatt, og rommer betydelige ressurser. Men flere av innvendingene er trolig berettiget og kvaliteten kan bli bedre. Tiltakene kan utvikles mer i takt med dem de skal støtte – bedriftene.

Det er samtidig en kritikk som ikke bare treffer det offentlige. Økt teknologi-innhold og raskere endringer i etterspørsel og produktutforming krever stadig mer ressurser for å definere bedriftenes behov tilstrekkelig godt. Og her pålegger det bedriftene, særlig SMBene selv å utvikle økt oppmerksomhet og kompetanse. Det er ikke bare det offentlige som må utvikle en krevende kunde-strategi overfor bedriftene. Også bedriftene må bli mer kompetente på å definere og formidle prioriterte behov til det offentlige virkemiddelapparatet. I mange tilfelle er verken bedriftene eller virkemiddelapparatet i dag i stand til å spesifisere de langsiktige utviklingsbehovene godt nok.

Produksjonskultur og forvaltningskultur

En oppsummering fra kapittel 5 er som nevnt viktigheten av kontinuerlig utviklingsarbeid, og utbygging av nettverk, eller samarbeid mellom bedrifter. En vanlig påstand er at norske

bedriftsledere ikke kan samarbeide. Dette er nok riktig innenfor en rekke bransjer. Men påstanden har gyldighet fordi norske ledere ikke har tradisjon for samarbeid. Vårt utgangspunkt er at dette i stor grad er et spørsmål om holdning og læring. Ved å bidra til nettverksbygging har det offentlige, i første rekke det bedriftsnære virkemiddelapparatet en stor mulighet for å øke norske virksomheters konkurransekraft. Men da må også aktørene, både bedriftene og det offentlige virkemiddelapparatet gå inn i en mer konstruktiv dialog. Barrierene, blant annet i form av holdninger innenfor næringslivets *produksjonskultur* og det offentliges *forvaltningskultur* må gjensidig nedbygges. Det leder til spørsmålet om vi i dag ser ansatser til nyorienteringer i norsk næringspolitikk.

7.6 Nye samarbeidsmønstre i næringsutviklingen

Tema for rapportens kapittel 6 er eksempler på nyorienteringer i norsk næringspolitikk. Vi har i første rekke konsentrert framstillingen til den regionale næringspolitikken. Det skyldes dels at internasjonal forskning i stadig større grad framhever det regionale nivået i næringsutviklingen. Dels fordi oppmerksomheten om det regionale nivå har hatt en tendens til å forsvinne i den norske debatten. Enten i skyggen av spørsmålene om de mer overordnede og sentralt besluttede næringspolitiske virkemidlene, eller i debatten om ulike sider ved DU-systemet. Vårt mål med kapittel 6 har vært å vise at det finnes andre sider ved den regionale næringspolitikk og at disse fortjener økt oppmerksomhet, ikke minst i lys av de erfaringene vi har beskrevet i kapittel 5.

Fire regionale samarbeidsprogram

I kapittel 6 beskriver og drøfter vi:

- Strategisk næringsplanlegging på fylkesnivå
- Nordvest-Forum

- Vekst i Grenland
- Programmet for nyskaping og teknologispredning (NT-programmet, Nordland)

Innledningsvis beskriver vi også noen av erfaringene fra frifylkeforsøkene. Ingen av eksemplene over rommer på noen måte alle svar, og andre eksempler kunne helt sikkert vært trukket fram. Likevel er de viktige som mulige orienteringspunkter for videreutviklingen av norsk næringspolitikk. Vi skal ikke gå inn på de enkelte eksemplene, men henviser til kapittel 6. I stedet skal vi skissere noen oppsummerende erfaringer.

Utvikling av samarbeidsnettverk – oppsummerende erfaringer

Det generelle spørsmålet vi ønsker å belyse er: Hvordan kan samspillet mellom bedriftene og øvrige støtteressurser i en region bli bedre med hensyn til å øke bedriftenes konkurransekraft?

Som utgangspunkt for diskusjon kan vi sette opp følgende punkter som i varierende grad kan utgjøre elementer til en strategi:

Programmene må være skreddersøm ut fra egen situasjon, ikke kopiering av andres løsninger.

Det framgår av eksemplene i kapittel 6 at brede samarbeidsorienterte prosesser er svært forskjellige, og må få lov til å være det. Blåkopi-metoden fungerer ikke. Det å etablere og utvikle nye samarbeidsmønstre har mer karakter av løpende konstruksjon enn gjentakelse av andres løsninger. Likevel er det slik at andres erfaringer kan være svært nyttig, som inspirasjon og innspill til forståelse av egen situasjon og egne valg.

Vid definisjon av region

Vi har jevnlig brukt begrepet region uten egentlig å definere innholdet særlig klart. Regionbegrepet er uklart, og brukes om svært ulike fenomener. Dette er ikke nødvendigvis noe problem, da «region» i denne sammenheng godt kan brukes

nokså vidt. Det viktigste er å finne fram til egnede *handlingsenheter*, som ikke er for store og komplekse, men heller ikke for små og ressursfattige. Administrative inndelinger (kommune, fylke) bør i minst mulig grad binde opp strategien. Det viktigste kriterium mht. mulighetene for mobilisering og utvikle strategier synes å være opplevelsen av et interesse-felleskap, som i prinsippet kan være uavhengig av tilhørighet til bransje, sektor etc.

Bredde i mobilisering og allianser

Startpunktet for vellykkede regionale utviklingsnettverk må være en eller annen form for regional mobilisering. Det er flere sentrale årsaker til dette: De fleste regioner er sterkt fragmenterte, med begrenset utveksling av ideer på tvers av bedrifter, bransjer og sektorer (offentlig-privat). Sektorinndelingen på stat, fylke og kommunenivå gir løsrevne elementer på lokalt nivå og bedriftsnivå. Gode ideer et sted (f.eks. i en bedrift, i et kunnskapsmiljø, innenfor offentlig planlegging), blir i for liten grad utviklet eller testet ut hos andre i regionen. Det synes også som de internasjonalt orienterte virksomhetene i liten grad spiller erfaring tilbake til andre virksomheter i regionen (f.eks. som mulige underleverandører). Det er derfor nødvendig å overkomme fragmentering regionalt, slik at en over tid er i stand til å utforme en troverdig strategi.

Forankring hos bedriftene (og øvrige ressurser) i regionen

Tiltaket må ta utgangspunkt i bedriftenes behov, og bør helst bidra til å skjerpe bedriftsledelsens behovsforståelse. Det medfører bedret forståelse av egne utviklingsbehov, og hvordan de ev. kan dekkes gjennom samarbeid med andre i regionen. Det betyr at bedriftene i stor grad må påvirke, eie og styre utviklingen av de aktiviteter som skal gjennomføres.

Utvikle presisjonsnivået gradvis

Erfaringene fra frifylkeforsøkene og strategisk næringsplanlegging i fylkene tilsier at en med fordel kan begynne i det små, med å mobilisere aktører gjennom konkret samarbeid og

etablering av allianser snarere enn å bruke for lang tid på tradisjonelt utredningsarbeid.

Når alliansene først er etablert, viser det seg ofte at de kan være nyttige til flere formål, også til formål en ikke så for seg i starten. Nyvunnet læring fra enkelte samarbeidsformer, viser seg ofte å gi spore til nye forsøk. Det synes ikke å være avgjørende at presisjonsnivået i slike brede regionale strategier er høyt i starten.

Tiltaket må rettes inn mot de alminnelig gode bedriftene, og ikke mot å løse problembedriftenes behov

Som vi kort redegjorde for i kapittel 5, drives nå bedriftsutviklingen i mange bransjer fram av nye ideer om organisering («lean production» etc.). Dette er i seg selv et argument for at en bør ta sikte på å bringe inn i nettverket impulser om hva de beste bedriftene internasjonalt gjør på det aktuelle virksomhetsområde. Det er vanligvis de dyktigste bedriftene som er i stand til å ta opp i seg slike impulser fra det internasjonale tetsjiktet, omsette dem til egne forhold og videreføre impulser til andre. De gode bedriftene har mao. viktige forutsetninger for å fungere som miljøbærere og miljøutviklere (det er ikke dermed sagt at de faktisk *er* det).

Tiltaket bør angripe generaliserbare problemstillinger og samle deltagere fra ulike typer bedrifter

Målgruppen må ikke defineres så snevert at viktige ledd i verdiskapingskjeden eller det industrielle miljøet faller utenfor. Det betyr at man neppe kan angripe en bransje alene, i hvert fall ikke hvis bransjen defineres snevert.

Tiltaket må baseres på et visst antall deltagere/eiere i starten, og samtidig være åpent for andre i regionen

Antakelig bør man ha som mål å ha minst 15 – 20 deltakere knyttet til et program. Det må være mulig for andre bedrifter å melde seg på som deltakere etter hvert. Det bør ikke være hensikten å få alle til å samarbeide om alt, men i stedet fokusere innsats og ressurser omkring deloppgaver (markedsføring, produktutvikling, lederopplæring, utveksling av

ansatte m.m). Dette betyr i de fleste tilfelle mindre grupperinger innenfor programmet, som arbeider parallelt utfra egne interesser og behov.

Utvikle basisprodukter og vidt aktivitetsfelt

Basisproduktene i nettverket må sikre kopling mellom nettverksaktivitetene og lokale utviklingsprosjekter. Det betyr at det for eksempel ikke er nok å lage et utdanningstilbud om for eksempel kvalitetssystemer og ISO 9000-sertifisering generelt, uten kopling til aktiviteter i bedriften som utvikler slike systemer.

Toppleder-nettverk er ikke tilstrekkelig

En bør gradvis involvere flere fra hver deltakerbedrift, slik at det blir spredning internt i bedriften. Rene nettverk mellom toppledere er ikke nok.

Tiltaket bør utfordre og engasjere lokale/regionale/nasjonale FoU-miljøer slik at de får muligheten til å ta en større rolle som ressurs for regionens utvikling på sikt

Vi har flere steder i kapittel 5 pekt på problemer knyttet til lite utviklede samarbeidsformer mellom blant annet regionale FoU-miljø og bedrifter. Dette kan gi seg utslag i at regionale kunnskapsmiljø ikke klarer å gjøre seg tilstrekkelig relevant i forhold til bedriftenes behov. På den annen side er det mange eksempler på at bedriften åpenbart undervurderer mulighetene i å utvikle samarbeidsrelasjoner med regionale FoU-miljø, og selv gjøre noe aktivt for å påvirke utviklingen.

Hvordan kan virkemiddelapparatet bidra?

Som en generell vurdering, synes det foreløpig vanskelig for det tradisjonelle offentlige støtteapparatet å bidra til den type regional utvikling gjennom nye samarbeidsmønstre som vi har beskrevet. Dette har sammenheng med at de fleste regionale nettverk har problemer med å definere seg inn under de eksisterende støtteordninger (Nordvest-Forum, eller støtter på meget betydelige problemer om de klarer dette (KN-union).

Erfaringene med programsatsningene – dvs. satsninger som tilbyr støtte til kompetanseutvikling, teknologiinnføring

etc. med betydelig fleksibilitet utfra bedriftenes behov – synes imidlertid å være jevnt over gode. Utfordringen er å få de enkelte programmene til i større grad å henge sammen og bygge på hverandre.

Hva kan gjøres for å understøtte regionale utviklingsnettverk? La oss peke på tre forholdsvis generelle poenger. Igjen er hensikten å gi grunnlag for diskusjon snarere enn å trekke konklusjoner.

Nødvendig med et stort register av virkemidler

I forhold til regionale utviklingsnettverk av de typer vi har drøftet i dette kapittelet, stilles det definitivt krav til virkemiddelapparatets fleksibilitet, samt evne til å kombinere målretting og åpenhet. Mange virkemidler kan være egnet, avhengig av regionenes særtrekk og spesielle mangler og behov. Enkelte regioner må ha en sterkere regional *node* – som kan fungere som møteplass, formidlingsinstans mellom aktørene i regionen, og mellom regioner. Noden må utvikles parallelt med aktørene rundt. Vi har sett mange eksempler på at slike noder finnes, men fungerer for dårlig til at de kan ta rollen som katalysator for regionale nettverk (SBA 1993). De har et for snevert arbeidsområde, har ikke tilstrekkelig bred fagkompetanse og forankring, og må gjennomgående tilføres en betydelig mengde ressurser (kapital, kompetanse). Et sentralt kompetanseområde i slike noder, som det synes å være betydelig mangel på i mange regioner, er rett og slett evnen til å sette regional mobilisering i scene. Her synes de foreløpige erfaringene fra strategisk næringsplanlegging i fylkene å være et interessant alternativ.

Næringspolitiske virkemidler må bidra til å utvikle lokalt og regionalt tilpassede strategier

De næringspolitiske virkemidlene bør treffe regionens utgangspunkt og prioriterte oppgaver best mulig. Politikken må fungere reelt understøttende i forhold til definerte behov. Det er i dag eksempler på at utviklingsarbeid på tvers av bransjer, sektorer og administrative grenser ikke er støtteberettigede av

formelle årsaker. Men det er også eksempler på det motsatte, blant annet avhengig av styrken og troverdigheten i regional mobilisering. Støtteapparatet kan bidra vesentlig til mer effektive løsninger ved å selv opptre mer helhetlig.

I enkelte tilfeller kan oppgaven bestå i å bidra til å bygge ut (spesialisert) infrastruktur, som understøtter bedriftenes behov. Dette kan for eksempel dreie seg om å bygge ut et relevant spesifikt fagområde på eksisterende FoU-miljø i regionen. Vi har eksempler på at kompetansen i og for seg finnes, mens det er *arbeidsformer og oppkopling* til et større nasjonalt og internasjonalt tilgjengelig fagmiljø som synes å mangle.

Videre kan innsatsen for eksempel rettes inn mot å komplettere en klynge (cluster, utviklingsmiljø). Dette kan for eksempel være tiltak for å tiltrekke regionen en bestemt type virksomhet, og/eller en avansert bedrift som kan bidra til å trekke med seg mulige regionale medleverandører og opptre som krevende kunde. Mer generelt bør en forsøke å lage mekanismer som tar sikte på å maksimere ringvirkninger og samspillseffekter, både mellom aktørene i regionen, men også utover regionen.

Det er ofte kombinasjonen av dette som bestemmer suksessen. Det er som regel kun enkelte virksomheter i hver region som er i stand til å mestre oppkoplingen mot internasjonalt ledende virksomheter (bedrifter, forskning). Poenget når det gjelder regional utvikling, er å overkomme enklaveeffekten: Jo mer kompetanse og ressurser som spilles over fra de ledende virksomhetene til regionens øvrige bedrifter, jo større er mulighetene for at hele regionen kan utvikles. Om en avansert bedrift kan opptre som krevende kunde for andre bedrifter i regionen, er betingelsen for at den trekker andre med seg bedret.

Desentralisering og sammenkopling av tidligere sentralt kontrollerte virkemidler

Regional mobilisering må gradvis knyttes sammen med større råderett over ressurser. Vi har vist til erfaringer fra frifylke-

forsøkene, som prøver ut mer desentralisert ansvar for en rekke politikkområder. Erfaringene med dette – fra et partiårs forsøk – synes å være tilstrekkelig positive til at desentraliseringen av ansvaret ventelig vil fortsette. Det understøttes også av de foreløpige erfaringene fra strategisk næringsplanlegging i fylkene.

Skal desentralisering medføre noe vesentlig nytt, må det være en mottakerside som fungerer, og er i stand til å utnytte potensialet. Det nytter ikke med gode og omfattende tilbud, dersom ikke etterspørselen er kvalifisert og godt organisert. Godt organisert betyr blant annet at bedriftene evner å framskaffe og formulere felles behov og interesser. Dette stiller krav til regionale strategier som er bærekraftige i form av ideenes styrke og oppslutning.

Vi har lagt vekt på at næringspolitikken er under omstøping. Nye virkemidler må utprøves i takt med raskt økende behov for nyskaping og omstilling. Regionalutvikling gjennom nye samarbeidsformer kan muligens oppfattes som noe som går av seg selv. Vår erfaring er at dette ikke er tilfellet. Tvertimot kreves en nøye gjennomtenkt bruk av ulike næringspolitiske virkemidler dersom en skal ha mulighet til å lykkes.

Vedlegg 1 Nærmere om offentlig sektor

I offentlig sektor inngår som nevnt i kapittel 2; offentlig forvaltning, offentlige finansinstitusjoner og offentlige foretak (SSB 92/13). Offentlig forvaltning omfatter den statlige og kommunale forvaltning, samt trygdeforvaltningen, dvs. den virksomhet som i hovedsak er underlagt direkte politisk-administrativ styring. De offentlige finansinstitusjonene omfatter Norges Bank, Postgiro/Postbanken og statsbankene (Husbanken, Statens lånekasse for utdanning etc).

Offentlig virksomhet organisert som aksjeselskap eller stiftelser er ikke en del av offentlig forvaltning, men inngår i offentlige foretak eller offentlige finansinstitusjoner. Offentlig virksomhet som i stor skala selger varer eller tjenester til markedet er også skilt ut fra forvaltningen og inngår i gruppen offentlige foretak (selv om disse bedriftene ikke er selvstendige juridiske personer). I denne gruppen regnes bla. NSB, Postverket, Statskraftverkene, Televerket (SSB 92/13).

Produksjonen i offentlig forvaltning regnes som en del av verdiskapningen i samfunnet. Produksjonen omsettes imidlertid ikke i et marked og kan derfor ikke måles ved tall for omsetning eller liknende. Det finnes vanligvis heller ikke priser på forvaltningstjenester. Bruttoproduksjonen i forvaltningen måles derfor i nasjonalregnskapet ved å summere verdien av innsats-faktorene/omkostningene, dvs. lønnskostnader, vareinnsats og kapitalslit. Mens det for privat næringsvirksomhet og offentlige foretak i nasjonalregnskapet beregnes en kostnadskomponent kalt driftsresultat (inntekt av realkapital og eiernes egen arbeidsinnsats), settes driftsresultatet pr. definisjon lik null i forvaltningen. Denne beregningsmetoden innebærer at man, bl.a. på grunn av måleproblem, ikke regner kapitalavkastning på offentlig realkapital. Differansen mellom produksjon og eventuelle egenandeler og andre inntekter kalles offentlig forbruk eller konsum. Dvs. at offentlig konsum omfatter den delen av tjenesteproduksjonen som ikke omsettes mot betaling (SSB Rapport 92/13).

Sammensetningen av offentlige utgifter

I tabell v1.1 er det gitt en oversikt over offentlige utgifter fordelt på funksjon i ulike OECD-land i 1979 og 1989. Hovedkategoriene av utgiftsposter delt i tre. For det første *tradisjonelle oppgaver* som forsvar, rettsvesen, infrastruktur og generell administrasjon. Dette omfatter tjenester og varer som i en viss forstand er «kollektive» fordi det i prinsippet er vanskelig å hindre enkeltindivider å benytte seg av disse godene. Dette er tjenester som det i liten grad vil være rom for å selge i et marked fordi det er for lav betalingsvillighet for dem.

For det andre er utgiftene i offentlig forvaltning knyttet til *velferdsstatsoppgaver*. Disse deles i velferdsgoder og inntektsoverføringer til husholdningene. Velferdsgodene omfatter helse-, undervisnings- og kulturelle tjenester. Velferdsgodene lar seg produsere og omsette i et markedssystem, men er organisert i offentlig regi enten ut fra fordelingshensyn eller på grunn av eksterne virkninger¹. Inntektsoverføringene dekker alle typer pensjoner og inntektssikringsystemer. Deler av disse tjenestene vil kunne vært omsatt i et marked (ulike forsikrings-ordninger), men er organisert i offentlig regi ut fra fordelingshensyn.

Både velferds- og kollektive goder tilbys for det meste til den enkelte uten vederlag. For enkelte tjenester er det imidlertid pålagt egenandeler/gebyrer, som ikke dekker kostnadene ved å produsere godene, men som utgjør en voksende andel av de totale kostnadene.

Den siste kategorien utgifter er knyttet til såkalte *næringsøkonomiske formål*. Dette omfatter ulike overføringer og subsidier til næringslivet, samt kapital tilskudd.

¹ Eksterne virkninger er positive eller negative virkninger av produksjon eller konsum av ulike varer og tjenester for andre enn dem som produserer eller forbruker dem.

Tabell v1.1 Offentlige utgifter fordelt på funksjon i ulike OECD-land 1979 og 1989, andel av BNP. Kilde OECD EC.Studies no 17 1991

	Norge		Danmark		Sverige	
	1980	1989	1979	1989	1980	1988
Totale utgifter	48,3	54,6	53,8	59,4	61,9	36,3
Tradisjonelle oppgaver						
Kollektive goder	6,27,6	8,0	8,6	8,5	6,5	11,1
Forsvar	2,9	3,3	2,2	2,1	3,4	2,4
Generell administrasjon	3,2	4,2	5,1	5,6	4,4	2,5
Andre oppgaver	0,1	0,1	0,7	0,9	0,7	0,1
Velferdsstaten						
Velferdsgoder	15,7	16,2	15,9	14,6	17,3	14,5
Utdanning	6,4	6,9	7,3	6,9	6,5	5,5
Helse	6,5	7,1	5,5	5,3	7,9	6,9
Bolig og andre	2,8	2,2	3,0	2,4	2,9	2,1
Inntekts overføringer	13,8	18,8	20,4	22,5	24,1	25,8
Innt. maintenance	11,0	14,6	14,8	16,3	17,0	18,9
Pensjonsstønader	7,9	9,8	8,4	9,1	10,8	11,4
Sykepenger	1,8	2,2	1,3	1,2	3,3	4,4
Barnetrygd	1,1	1,5	2,1	2,6	1,6	1,3
Dagpenger ved arbeidsledighet	0,2	1,0	2,7	2,9	0,4	0,3
Andre stønader	0,0	0,1	0,3	0,6	0,9	1,2
Adm.og andre utgifter	1,8	2,4	—	—	—	2,2
Andre overføringer	1,0	1,8	5,6	6,2	2,3	0,7
Næringsøkonomiske formål						
«Økonomisk tjenesteyting»	9,9	8,4	6,0	5,8	7,6	4,5
Kapital tilskudd	1,4	1,4	1,4	1,1	1,9	0,7
Subsidier	6,2	4,8	2,6	2,7	4,3	4,4
Andre	2,3	2,2	2,0	2,0	1,4	1,8
Renteutgifter	3,4	4,0	3,5	7,9	4,1	5,7
Annet	-0,7	-0,4	—	—	0,3	0,3
Netto utlån	5,7	1,3	-1,7	0,5	-4,0	3,5

Tabell v1.1 (forts.) Offentlige utgifter fordelt på funksjon i ulike OECD-land 1979 og 1989, andel av BNP. Kilde OECD EC.Studies no 17 1991

Nederland		Storbritannia		Tyskland		Østerrike		USA	
1979	1989	1979	1989	1979	1989	1981	1989	1979	1989
59,7	56,2	56,5	42,8	41,2	48,0	46,8	48,4	49,2	32,1
10,0	8,4	8,3	8,3	8,2	5,3	5,1	7,7	9,1	
3,1	3,9	4,5	4,1	2,8	2,6	1,1	1,1	4,9	5,9
4,0	8,0	7,1	3,3	3,6	5,5	5,6	4,2	4,0	2,1
0	0	0,6	0,6	0	0	0	0	0,7	0,7
13,4	12,3	13,6	12,8	13,3	12,7	10,4	10,5	6,2	6,1
7,4	5,4	5,2	4,8	5,0	4,3	4,3	4,4	4,5	4,6
5,5	5,9	4,6	5,0	6,1	6,5	5,2	5,2	0,9	0,9
0,5	1,0	3,8	3,0	2,2	1,9	0,9	0,9	0,8	0,6
22,1	21,1	11,9	12,9	19,4	18,5	22,1	23,0	10,8	11,7
20,0	18,3	9,2	9,6	16,5	15,8	17,7	18,8	7,6	7,8
10,8	10,3	6,4	6,2	12,3	11,3	13,8	14,9	6,6	7,0
3,0	2,3	0,4	0,3	0,8	0,7	0,5	0,4	0,1	0,2
2,0	1,2	1,6	1,6	1,2	0,8	2,5	1,9	0,4	0,4
0,6	1,9	2,7	0,7	0,7	0,9	1,5	0,5	0,9	0,4
2,3	1,8	0,1	0,8	1,3	1,5	0,4	0,7	0	0
4,8	4,7	1,4	2,0	1,3	1,5	2,5	2,4	3,53,4	2,5
2,2	0,7	0,8	1,4	1,8	0,4	0,4	0,9	0,8	0,6
6,9	5,7	6,3	3,7	3,0	5,4	4,6	7,5	6,7	4,5
4,4	4,5	1,1	1,0	2,3	1,5	4,4	3,2	1,6	1,7
1,3	1,8	1,1	0,5	1,9	1,9	2,1	2,2	0,4	0,6
..	..	1,5	1,5	1,2	1,2	1,0	1,3	2,5	2,2
4,2	6,7	4,4	3,6	1,7	2,8	2,8	3,9	2,8	5,0
-0,3	0,1	0,8	0,6	-0,1	0	0,3	0	0,1	-0,1
-3,7	-5,2	-3,2	-0,1	-2,6	-2,1	-1,8	-3,0	0,2	-3,1

Usikkerhet ved internasjonale sammenligninger

Tabell v1.1 er basert på nasjonalregnskapene i de ulike land. Nasjonalregnskapet gir retningslinjer for hvordan offentlig forvaltning skal avgrenses i forhold til andre deler av offentlig sektor og til privat sektor. Det er imidlertid en rekke avgrensingsproblemer mellom offentlig forvaltning og øvrige sektorer av økonomien. Alle land har ikke løst disse avgrensingsproblemene på nøyaktig samme måte. Dette kan føre til forskjeller mellom landene av mer *regnskapsmessig karakter* som kan ha vesentlig betydning for de observerte forskjeller landene i mellom.

Størrelsen på offentlig sektor vil også påvirkes av ulik *organisering* av ulike tjenester, for eksempel vil forskjellige måter å organisere obligatoriske trygdeordninger og helsetjenester påvirke størrelsen på offentlig sektor.

Disse forholdene fører til at sammenligning mellom land også på bakgrunn av nasjonalregnskapstall, som skal være omarbeidet til en felles standard som skal sikre en viss sammenlignbarhet, er usikre (SSB 92/13)

Syssetting i offentlig sektor

I nasjonalregnskapsstatistikken finnes det ikke data på antall sysselsatte i offentlige foretak og offentlige finansinstitusjoner. I denne sammenheng blir derfor sysselsettingen i offentlig forvaltning et mål på sysselsettingen i offentlig sektor.

I Statens Sentrale Tjenestemannsregister finnes det imidlertid tall for sysselsatte i staten. Dette angir totalt antall sysselsatte i staten i 1990 til ca 180 800. Dette er ca 40 000 flere enn det som er oppgitt som normalårsverk i staten i nasjonalregnskapsstatistikken. Dersom tjenestemannsregisteret legges til grunn for beregningen av offentlig sektors andel av sysselsettingen vil denne være 2-3 prosent høyere enn det som er angitt i tabell v1.2. Det er imidlertid grunn til å minne om at dette baserer seg på to forskjellige måter å beregne sysselsetting på: totalt antall sysselsatte og sysselsatte i normalårsverk, som er antall sysselsatte personer omregnet til antall heltidssysselsatte (se SSB 92/13:21). For

tilsatte i staten er det imidlertid liten forskjell på disse to målene (SSB 92/13).

Det er stor forskjell mellom antall normalårsverk og antall sysselsatte i kommunal sektor på grunn av mange deltidsarbeidende kvinner. Kommunesektoren vil derfor stå for en større andel av de sysselsatte totalt enn av sysselsatte i normalårsverk.

Tabell v1.2 Sysselsatte i normalårsverk i offentlig forvaltningsvirksomhet totalt og i kommunal og statlig forvaltning, som andel av alle sysselsatte i normalårsverk, (Kilde: Nasjonalregnskapsstatistikk 1988/1990)

	1980	1982	1984	1986	1988	1990
Normalårsverk for lønnstakere (1000)	1472,9 100,0	1486,6 100,0	1498,6 100,0	1596,0 100,0	1631,3 100,0	1589,7 100,0
Offentlig forvaltningsvirksomhet	24,9	26,1	27,0	26,4	27,3	29,2
Statlig forvaltningsvirksomhet	8,7	9,1	8,8	8,3	8,2	8,9
Kommunal forvaltningsvirksomhet	16,2	17,0	18,1	18,1	19,1	20,3

Tabell v1.3 Sysselsatte i normalårsverk i statlig og kommunal forvaltningsvirksomhet fordelt på funksjon, som andel av totalt antall normalårsverk i offentlig forvaltning. 1980 og 1990. Kilde: Nasjonalregnskapsstatistikk 1988:tab 5.18

	1980	1990
Offentlig forvaltningsvirksomhet - normalårsverk	366 100 100	464 100 100
Statlig forvaltningsvirksomhet	35,1	30,3
Forsvar	14,1	12,0
Undervisning/forskningsvirksomhet	5,2	4,7
Helsetjenester	2,2	1,4
Sosial omsorg og velferdsarbeid	0,1	0
Medlemsorganisasjoner	0,3	0,3
Kulturell tj.yting/underholdning/sport	0,1	0,1
Vedlikehold av veier	.	.
Andre statlige tjenester	13,0	11,8
Kommunal forvaltningsvirksomhet	64,9	69,7
Undervisning/forskningsvirksomhet	20,2	19,9
Helsetjenester	22,9	24,2
Sosial omsorg og velferdsarbeid	9,6	12,3
Medlemsorganisasjoner	0,6	0,4
Kulturell tj.yting/underholdning/sport	1,4	1,4
Vedlikehold av veier	0,4	0,3
Andre kommunale tjenester	9,8	11,2

Vedlegg 2 Ulike mål på nasjonal konkurranseevne

I dette vedlegget vil vi gå nærmere inn på konkurranseevnebegrepet og konkurranseevнемål¹. For det første vil vi kommentere konkurranseevne for et land med utgangspunkt i SSBs definisjon. Deretter vil vi gå noe inn på konkurranse på bedriftsnivå.

Videre vil vi også se på to andre indikatorer for konkurranseevne: *industriens lønnsomhet* og *markedsandeler*. Dette er indikatorer som benyttes av SSB som et tillegg til enhetskostnadene i deres analyser av norsk økonomi (ØA nr. 1 1992). Industriens lønnsomhet er et mål på avkastningen i industrien og kan gi en indikasjon på framtidig konkurranseevne. Markedsandelene vil i ettertid være et mål på konkurranseprestasjonen, dvs. hvor godt industrien faktisk har gjort det i den internasjonale konkurransen.

Et lands konkurranseevne

På makronivå er konkurranseevne en karakteristikk av et lands evne til å delta i og dra nytte av det internasjonale varebyttet. Et lands konkurranseevne har som nevnt, i kapittel 4, ikke en klar teoretisk definisjon eller avgrensning. Statistisk sentralbyrå (SSB) benytter følgende presisering av konkurranseevnen:

« Et lands konkurranseevne uttrykker evnen til samtidig å sørge for en effektiv ressursutnyttelse og tilfredsstillende balanse i utenriksøkonomien.» (Økonomiske analyser, nr. 1 1990)

Denne definisjonen er noe utvidet i rapporten til det tekniske beregningsutvalget (NOU 1992:4), og omfatter i tillegg målet om en akseptabel inntektsfordeling.

¹ Det vil være noe overlapp mellom kapittel 4 og dette vedlegget i presentasjonen av RLPE. Dette er gjort for å få en mer sammenhengende presentasjon i vedlegget.

I denne definisjonen knyttes et lands konkurransevne til sentrale mål for den sosiale og økonomiske utviklingen. SSBs definisjonen er imidlertid svært generell og lite egnet som utgangspunkt for formulering av politiske styringsredskap. Det gjelder spesielt det uklare begrepet effektiv ressursutnyttelse. Spørsmålet er om effektiv ressursutnyttelse knytter seg til en målsetning om full sysselsetting eller om det er en mer teknisk økonomisk definisjon som legges til grunn?² I sin drøfting av nasjonal konkurransevne kommenterer Askildsen (1988) at begrepet effektiv ressursutnyttelse må defineres presist og vurderes i forhold til de begrensninger som eksisterer som følge av målsettinger om inntektsfordeling, bosetnings- og næringsstruktur etc.

Sammenhengen mellom effektiv ressursutnyttelse og balanse i utenriksøkonomien³ er også uklar. Det kan tenkes at den økonomiske politikken er slik at man har en effektiv utnyttelse av ressursene gitt de politiske mål, men at utenriksøkonomien er i ubalanse (Askildsen 1988). Den motsatte situasjonen med ressurser som utnyttes lite effektivt (gitt at høy arbeidsledighet vurderes som lite effektiv bruk av ressursene), mens utenriksøkonomien er i balanse, er høyst aktuell.

² Begrepet effektiv ressursutnyttelse har sitt utspring i økonomisk teori (velferdsteorien). I teorien, som definerer hva effektiv ressursutnyttelse er, forutsettes det fullkommen konkurranse i alle markeder. En effektiv utnyttelse av produksjonsfaktorene (kapital og arbeidskraft) i en slik økonomi betyr at produksjonsfaktorene blir brukt i den produksjon/ anvendelse der verdiskapningen er størst målt med viljen til å betale for de goder som produseres (se Askildsen 1988 for nærmere utdyping).

I en økonomi der det ifølge teorien er en samfunnsøkonomisk effektiv utnyttelse av ressurser gir det ikke mening å snakke om god eller dårlig konkurransevne. De bedrifter som eksisterer er nettopp de som pr. definisjon er konkurransedyktige. Dette er trolig årsaken til at konkurransevne problematikken ikke har hatt en sentral plass i tradisjonell økonomisk teori (jf. Fagerberg 1982,1985).

I den virkelige økonomien er det imidlertid en rekke faktorer (imperfeksjoner) som gjør at det ikke er fullkommen konkurranse. Dette er både såkalte naturlige imperfeksjoner som stordriftsfordeler i produksjon og positive eller negative virkninger av produksjon eller konsum. Dette er faktorer som får konsekvenser både for økonomisk aktivitet, konkurransevne spørsmålet og for økonomisk politikk.

³ Balanse i utenriksøkonomien antas å bety balanse i utenriksregnskapet overfor utlandet over tid.

Et *lands* konkurranseevne vil være avhengig av hvor gode landets eksisterende bedrifter er til å konkurrere. Men et land kan ha mange konkurransedyktige bedrifter både på hjemme- og utemarkedet, samtidig som landets ressurser utnyttes dårlig. Konkurranseevnen vil derfor også være avhengig av den omstillingsevne som ligger i samfunnet, ressurstilgang og generelle samfunnsforhold.

Konkurranseevne på mikronivå

På mikronivå knytter begrepet konkurranseevne seg til den evne en bedrift har til å hevde seg i konkurransen med andre bedrifter som produserer tilsvarende produkter, produserer produkter som konkurrerer om den samme kjøpekraften eller som i en eller annen forstand konkurrerer om de samme produksjonsfaktorene; kapital, arbeidskraft eller råvarer. Hvilke *faktorer* som påvirker en bedrifts konkurranseevne avhenger av hvilke typer produkter den produserer.

Grovt sett kan produktene i denne sammenheng, som nevnt i kapittel 4, deles inn i to kategorier; varer som selges til en *gitt* pris på verdensmarkedet eller varer der bedriften kan *påvirke* prisen på produktet selv (har en eller annen form for markedsrett).

For bedrifter som produserer varer til en gitt pris på verdensmarkedet vil konkurranseevnen være knyttet til bedriftens evne til å tilpasse seg de rådende prisforhold. Overskuddet - og dermed konkurranseevnen - vil for det første være avhengig av *prisen på varen i landets valuta*. Den bestemmes hovedsaklig av valutakurs og pris på varen på verdensmarkedet. For det andre er konkurranseevnen betinget av *kostnadsstrukturen* i bedriften. Den bestemmes av faktorprisene (lønn og avkastning på kapital) og prisene på andre innsatsfaktorer, som for eksempel energi. For det tredje avhenger konkurranseevnen av bedriftens *produktivitet* og bruk av teknologi.

En stadig økende andel varer og tjenester konkurrerer på andre faktorer enn pris. Faktorer som kvalitet og design er viktige for muligheten til å konkurrere på markedet. Slike

produkter betegnes ofte som *merkevarer* og er karakterisert av at det er kjente varer med klar identitet der forbrukerne er villige til å betale en høyere pris. I denne typen bedrifter vil kostnadene være knyttet til forhold som vil kunne påvirke bedriftens muligheter for å oppnå en gunstig pris i markedet for eksempel; produktutvikling (forskning og utvikling), markedskunnskap, kompetanse hos næringslivsledere, godt utviklet serviceapparat og markedsføring. Forholdet mellom priser, kostnader og overskudd er mer komplisert i denne typen produksjon, enn i de bedriftene som produserer varer til en gitt verdensmarkedspris.

Kort oppsummert kan en bedrifts konkurranseevne sammenfattes som bedriftens *evne til - over tid - å produsere med lavere enhetskostnader og/eller å omsette produktene til høyere pris* og dermed oppnå bedre lønnsomhet enn andre bedrifter (Cappelen og Johansen 1984).

Mål på konkurranseevne

Det uklare konkurranseevnebegrepet på makronivå fører til at det i den økonomiske og politiske debatten om norsk konkurranseevne ikke er landets, men industriens kostnadmessige konkurranseevne det oftest er snakk om. En bedring i industriens kostnadmessige konkurranseevne forventes også å bedre konkurranseevnen på makronivå. Resonnementet bak dette er at gjennom bedring av konkurranseutsatt sektors evne til å hevde seg i konkurransen med utenlandske bedrifter, både på eksport- og hjemme-markedet, vil en få økte markedsandeler og økt vekst ⁴. Gjennom bedring av den kostnadmessige konkurranseevnen antas det at det er mulig å oppnå de mål som blant annet ligger i SSBs definisjon av landets konkurranseevne; effektiv ressursutnyttelse og tilfredsstillende balanse i utenriksøkonomien. Økte markedsandeler både ute og hjemme, vil bedre betalingsbalansen. Bedret utenriksøkonomi vil øke den politiske handlefriheten

⁴ Se kapittel 4 for en kritikk av denne sammenhengen, med utgangspunkt i Kaldor-paradokset.

og gi mulighet til å føre en politikk som kan sikre vekst i inntekter og høy sysselsetting. Økte markedsandeler for konkurranseutsatt industri antas ikke å kunne løse sysselsettingsproblemet i Norge direkte. Den forventede økte økonomiske handlefriheten, som følge av økte markedsandeler, kan imidlertid benyttes blant annet til økt sysselsetting i privat og offentlig tjenesteyting (jf. Sysselsettingsutvalget, NOU 1992:26).

RLPE – relative

lønnskostnader per produsert enhet

Som nevnt i kapittel 4 er relative lønnskostnader pr. produsert enhet - RLPE - den mest brukte indikatoren på nasjonal konkurransevne. Relative lønnskostnader pr. produsert enhet beregnes som:

valutakursen x (lønn x timer)/produksjon

Endringer i RLPE bestemmes dermed av;

- relativ endring i produktivitet
- relativ endring i lønn
- relativ endring i valutakurs

I RLPE benyttes endring i *arbeidsproduktivitet* som produktivitetsmål. Vekst i arbeidsproduktivitet måles som endring i produksjon pr. sysselsatt pr. arbeidstime eller i produksjon pr sysselsatt over et bestemt tidsrom, for eksempel ett år. De sentrale størrelsene er bruttoprodukt (BNP målt i faste priser) og antall sysselsatte i industrien.

Utviklingen i arbeidsproduktivitet vil påvirkes av flere faktorer, enten separat eller i kombinasjon, for eksempel er kapitalinnsats pr. sysselsatt, ny teknologi eller endring i organiseringen av arbeidet. I økonomiske analyser deles endringer i arbeidsproduktivitet ofte inn i endringer i ressursinnsats pr sysselsatt pluss endringer i total faktorproduktivitet (TFP), og det tas dermed høyde for at det er ulike faktorer som påvirker arbeidsproduktiviteten (Klette 1988, Holmøy 1986).

TFP omfatter forhold ved produktivitets-utviklingen som vi strengt tatt ikke vet hva er eller kjenner årsakene til (Holmøy og Klette 1989)⁵. Men det oppfattes vanligvis i økonomiske analyser med utgangspunkt i tradisjonell vekst-teori som en slags restpost eller residual. Denne fanger opp forhold knyttet til endringer i produksjons-teknologien, kvalitetsforbedringer av innsatsfaktorene, utnytting av stordriftsfordeler og endringer i arbeidsorganiseringen/organisasjonsstruktur (Eklund 1992). Det er ikke åpenbart hvilke faktorer som vil bedre TFP. Generelt antas det blant annet at forskning og utvikling og utdannings-systemet vil ha en positiv virkning⁶.

Lønnskostnadene omfatter de utgiftene en har ved ansettelse av en arbeidstaker i for eksempel en time. Endring i lønnskostnadene beregnes på bakgrunn av forskjell i time-lønnskostnader i Norge og hos handelspartnerne. Som grunnlag benyttes totale lønnskostnader beregnet på bakgrunn av nasjonalregnskapsdata. Beregningene baserer seg på lønnskostnader for industri-arbeidere, fordi internasjonalt sammenlignbare data på andre arbeidstakere ikke finnes.

Utviklingen i RLPE

Tabell v2.1 viser hvordan lønnskostnader og arbeidsproduktivitet har utviklet seg for Norge og våre handelspartnere på 80-tallet. Vi ser at lønnsveksten i Norge har ligget over nivået hos våre handelspartnere på hele 80-tallet. Denne tendensen ble brutt i 1989, og vi har de siste tre årene hatt mindre økning i lønnskostnadene.

⁵ Definisjonen av TFP innebærer at jo bedre produksjonsprosessen/produktfunksjonen kan spesifiseres og kvantifiseres jo mindre andel av produksjonsendringene vil fanges opp i TFP.

⁶ Se blant andre Klette (1988) for en diskusjon av dette.

Tabell v2.1. Utviklingen i lønnskostnader og arbeidsproduktivitet i industrien. Prosentvis endring fra året før. Kilde: SSB/NOU1992:4

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Norges handelspartnere											
Lønnskostnader	11,0	8,1	6,9	6,2	6,9	5,5	5,2	4,7	6,9	6,2	6,0
Produktivitet	2,2	3,3	6,0	4,8	4,4	1,5	2,9	4,2	3,6	1,6	1,3
LPE, nasjonal valuta	8,6	4,7	0,9	1,4	2,4	3,9	2,3	0,4	3,2	4,5	4,5
Norsk industri											
Lønnskostnader	11,3	10,7	10,3	9,7	9,3	9,7	14,2	6,1	4,2	5,9	5,3
Produktivitet	0,2	3,6	5,2	7,0	3,0	11,2	5,1	-0,5	3,7	2,3	3,0
LPE, nasjonal valuta	11,0	6,9	4,8	2,5	6,1	11,0	8,7	6,6	0,5	3,5	2,3
RLPE, nasjonal valuta	2,2	2,1	3,9	1,1	3,7	6,8	6,3	6,2	-2,7	-1,0	-2,3
Valutakursendringer ⁷	-2,0	-0,8	4,2	2,1	1,6	6,8	4,0	0,6	0,1	-0,2	2,2
RLPE, felles valuta	4,3	2,9	-0,3	-0,9	2,0	0,0	5,6	-2,7	-0,8	-4,3	

Når det gjelder utviklingen i arbeidsproduktivitet, har dette vært noe varierende. Tall for 70-årene viser at Norge hadde en lavere vekst i produktiviteten i forhold våre handelspartnere hele dette ti-året (NOU 1992:26). På 80-tallet har bildet være noe annet. Enkelte år har norsk industri hatt en lavere produktivitetsvekst enn industrien hos handelspartnerne, andre år høyere produktivitetsvekst. De tre siste årene har produktivitetsveksten vært noe høyere i norsk industri. I gjennomsnitt har produktivitetsveksten i norsk industri på 80-tallet vært ca 0,4 prosent lavere pr. år enn hos våre handelspartnere.

For de fleste årene i perioden 1981-91, bortsett fra 1981, 82 og 90 har det være en nedgang i den norske kronekursen målt ved industriens effektive valutakurs. Det var en vesentlig reduksjon i kronekursen i 1986 (på 6,8 prosent) som følge av devalueringen av den norske krona. Totalt sett har det vært en bedring av den kostnadmessige konkurranse-

⁷ Positive tall innebærer en nedgang i kronekursen målt ved industriens effektive konkurranseevne.

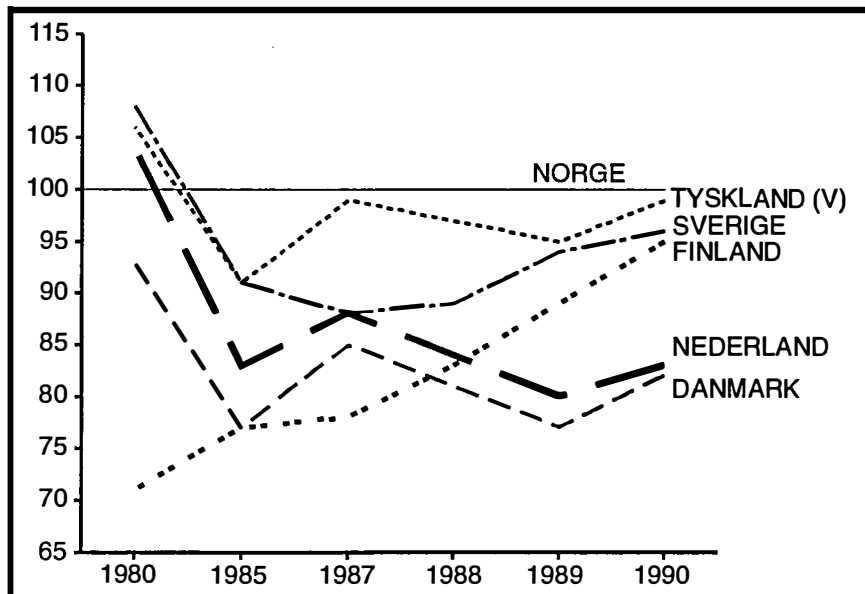
evnen de siste tre årene, mens vi på storparten av 80-tallet hadde en forverring. Bedringen fra 1990 til 1991 er beregnet til ca 4 prosent. Beregninger utført av Statistisk sentralbyrå viser at RLPE overfor utlandet ble styrket med 11 prosent i perioden 1988 til 1991. I denne treårsperioden hadde Norge lav vekst og sterk økning i arbeidsløsheten. Bedring i RLPE er forklart med lavere lønnsøkning og bedre produktivitetsutvikling enn hos våre handelspartnere, dessuten en reduksjon av industriens effektive valutakurs fra 1990 til 91. De ulike komponentene utvikler seg ikke uavhengig av hverandre over en så lang tidsperiode. Tallene vil derfor ikke gi uttrykk for en enkel årsaks- og virkningssammenheng (NOU 1992:4).

Industriens lønnsomhet

– indikasjon på konkurransevne

Utviklingen i industriens lønnsomhet er en annen indikator for landets konkurransevne. Med lønnsomhet menes det

Figur v2.1 Totale lønnskostnader for voksne industriarbeidere. Norske kroner. Norge = 100. Kilde: NOU 1992:4



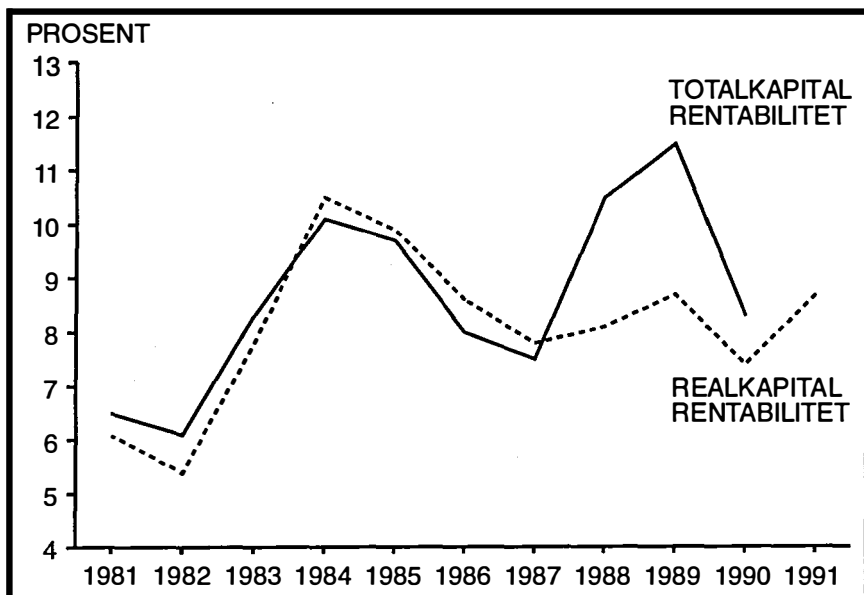
overskuddet bedriften sitter igjen med til egen ressursinnsats, dvs. innsats av eget arbeid og kapital.

Fra et samfunnsøkonomisk synspunkt er *totalrentabiliteten*⁸ mest interessant som lønnsomhetsmål. Den er et mål på avkastningen av samlet kapital i næringen. Forholdet mellom totalrentabiliteten og renten i lånemarkedet etter skatt antyder lønnsomheten av å gjennomføre nye investeringer (ØA nr. 1 1992).

Dersom investeringer finansieres ved egne midler, vil *egenkapitalrentabiliteten* være en viktig indikator på lønnsomhet, fordi den viser avkastningen på den kapitalen bedriften eier. Både total- og egenkapitalrentabiliteten beregnes på bakgrunn av Statistisk sentralbyrås regnskapsstatistikk.

Ved internasjonale sammenligninger av lønnsomhet må man basere seg på nasjonalregnskapstall. Nasjonalregnskaps-

Figur v2.2 Rentabilitet i industrien totalt. Prosent

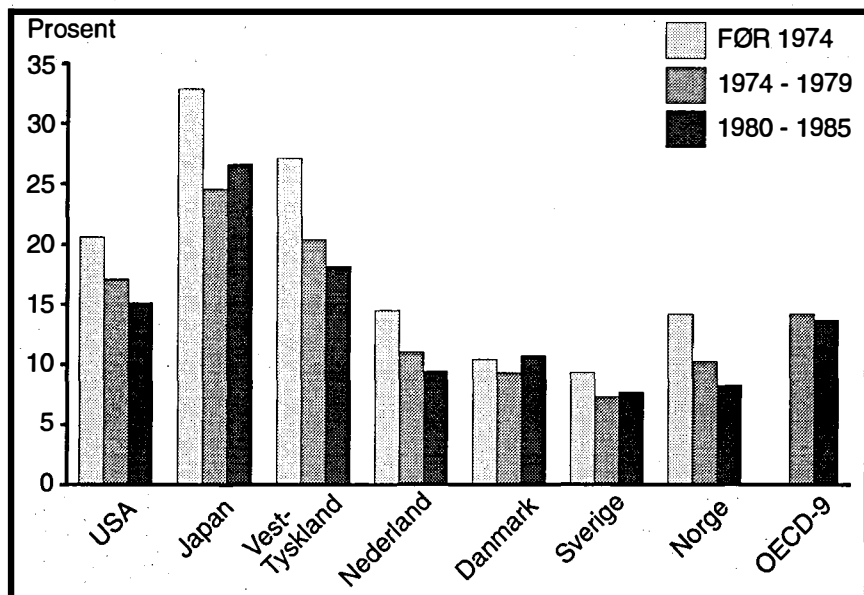


⁸ Totalrentabiliteten er definert som: (Resultat før ekstraordinære poster + rentekostnader)/gjennomsnittlig totalkapital x 100 (Regnskapsstatistikk 1990 Industri og varehandel).

tallene er bygd på felles definisjoner og er i prinsippet sammenlignbare mellom land⁹. Det mest vanlige målet på lønnsomhet, basert på nasjonalregnskapsdata, er netto/brutto kapitalavkastningsrate (eller realkapitalrentabilitet)¹⁰.

Figur v2.2 viser utviklingen i total- og realkapitalrentabilitet for norsk industri, samt realrenteutviklingen fra slutten av 70-tallet til 1991. De to målene gir vesentlig forskjellig nivå på avkastningsratene for perioden 1987 til 91, men gir historisk sett omtrent det samme bildet (ØA nr. 1 1992).

Figur v2.3 Brutto kapitalavkastningsrate industrien i prosent



⁹ Forskjeller i beregningsmessige forutsetninger kan imidlertid påvirke tallene en del, og en skal derfor ikke trekke tolkningen av direkte sammenligninger mellom kapitalavkastningsrater for ulike land for langt.

¹⁰ Denne er definert som driftsresultat som andel av fast realkapital i løpende priser.

Lønnsomhetsproblem i norsk industri

Internasjonal sammenligning av kapitalavkastningsrater er blaant annet Skonhoft (1992). Han drøfter utviklingen i avkastningen i norsk industri og sammenligner den med utviklingen i ni OECD-land, for perioden 1970 til 1985. I fokus er den samfunnsøkonomiske avkastningen av kapitalen og han benytter brutto kapitalavkastningsrate som mål på lønnsomhet. Denne er definert som bruttoprofitt pluss netto indirekte skatter dividert med brutto kapitalbeholdning (Skonhoft 1992:45).

Skonhoft viser at det er en generell tendens til høyere kapitalavkastning før 1974 enn etter '74. Videre er avkastningsraten lavere på begynnelsen av 80-tallet enn i 70-årene. Han viser også at det har vært et trendmessig fall i avkastningsraten i norsk industri i denne perioden og at avstanden mellom avkastningsraten i Norge og OECD-landene har økt (figur v2.3). Han oppsummerer utviklingen i kapitalavkastningen med at det eksisterte et lønnsomhetsproblem i norsk industri i 70- og 80-årene.

Videre drøfter Skonhoft hvilke faktorer som har påvirket utviklingen i lønnsomheten. Avkastningsraten påvirkes av

- kapitalproduktivitet
- arbeidsproduktivitet
- lønn pr. produsert enhet; målt ved produkt reallønn i industrien

De to siste faktorene bestemmer eiernes profittandel.

Skonhoft finner at det er ulike årsaker til lønnsomhetsproblemet i norsk industri i ulike perioder i tidsrommet 70-85 (figur v2.4). I perioden 1970 til 1975 var det en høyere lønnsrate i Norge som var hovedårsaken til lavere lønnsomhet. Årene 1975 til 1979 var lavere avkastningsrate forårsaket både av høyere lønnsvekst og lavere produktivitetsutvikling. Etter 1980 har veksten i produkt-reallønna i norsk industri vært lavere enn i de andre OECD-landene. Lønnsomhetsproblemet på 80-tallet skyldtes dårligere produktivitetsutvikling. Arbeidsproduktiviteten har holdt seg relativt konstant

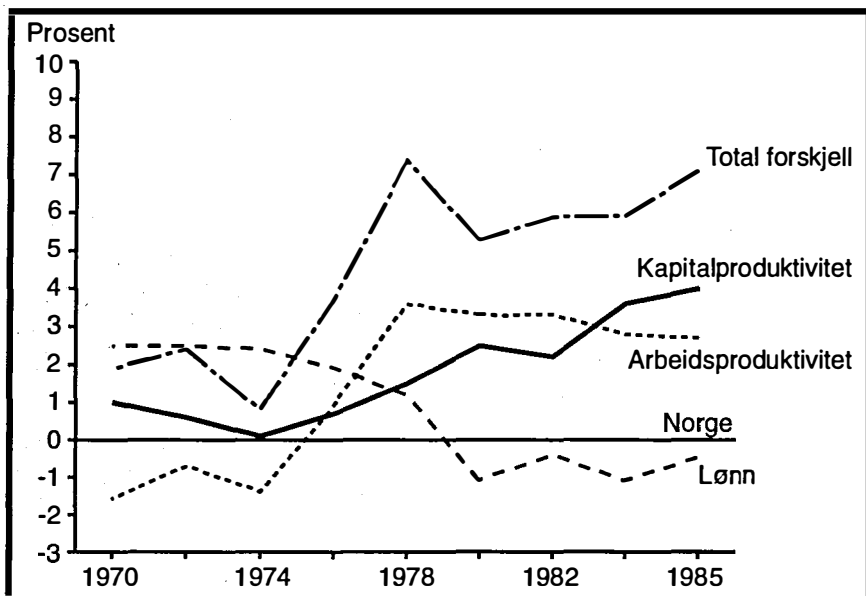
fra 1978 til 1985, med en bedring på 1 prosent. Kapitalproduktiviteten har imidlertid blitt betraktelig forverret i løpet av 80-tallet. Skonhoft finner at denne lave kapitalproduktiviteten ikke er knyttet til enkeltnæringer. Dette er et generelt fenomen i norsk industri. Årsakene til dette kan blant annet generelt for høyt investeringsnivå eller feilinvesteringer i realkapital med relativt lav avkastning (Kvinge, Langeland og Stokland 1992).

Internasjonale sammenligninger av avkastningsratene i industrien viser at det er et lønnsomhetsproblem i norsk industri. Dette indikerer at det er flere faktorer enn de som er knyttet til relative lønnskostnader som er viktig for bedring av konkurransevne.

Markedsandeler

Konkurranseprestasjonen - eller resultatene av industriens konkurransevne - vil i ettertid avspeile seg i landets mar-

Figur v2.4 Dekomponering av forskjell i brutto avkastningsrate i industrien mellom OECD-9 og Norge i prosent. Kilde; Skonhoft 1992



kedsandeler, både på hjemmemarkedet og på eksportmarkedene. Produksjonens fordeling på de ulike markedene vil si noe om utviklingen i industristrukturen - spesialiseringsmønsteret - om produksjonen er kunnskaps/teknologibasert eller råvarebasert.

Målt ved industriens samlede *eksportmarkedsandel*¹¹ finner man at industrien tapte betydelige markedsandeler i perioden 1984-86. Fra 1986 har reduksjonen i eksportmarkedsandeler for tradisjonelle varer vært mindre. I 1989 og 1990 hadde norsk industri en liten økning i markedsandeler, før utviklingen igjen snudde i 1991. Endring i trenden i 1986 tilskrives konjunkturomslag i utlandet og devaluering av den norske krona i mai 1986. Videre forsterket lagerbevegelser mellom de norske produsentene og deres utenlandske kunder konjunkturoppsvinget i utlandet. Denne industrien er sterkt kapital- og energi intensiv, og utviklingen i energipriser og rentekostnader har generelt større betydning for kostnadsutviklingen enn lønnskostnader. Devalueringen i 1986 betydde derfor mer for denne industriens konkurranseevne enn virkningene av den etterfølgende sterke lønnsveksten og arbeidstidsforkortelsen (NOU 1992:4). Den svake eksportutviklingen i 1991 tilskrives økning i eksporten fra Øst-Europa som blant annet har fortrenget norsk eksport av aluminium (ØA nr. 1 1992).

Utviklingen av hjemmemarkedsandelene for importkonkurrerende varer for perioden 1982-1991 er illustrert i figur v2.5. Norske produsenters gjennomsnittlige markedsandel¹² avtok med 5 prosent i perioden fra 1982 til 1986. Gjennom andre halvdel av 80-tallet beholdt norsk industri i hovedsak sine markedsandeler. Markedsandelene ble redusert både i

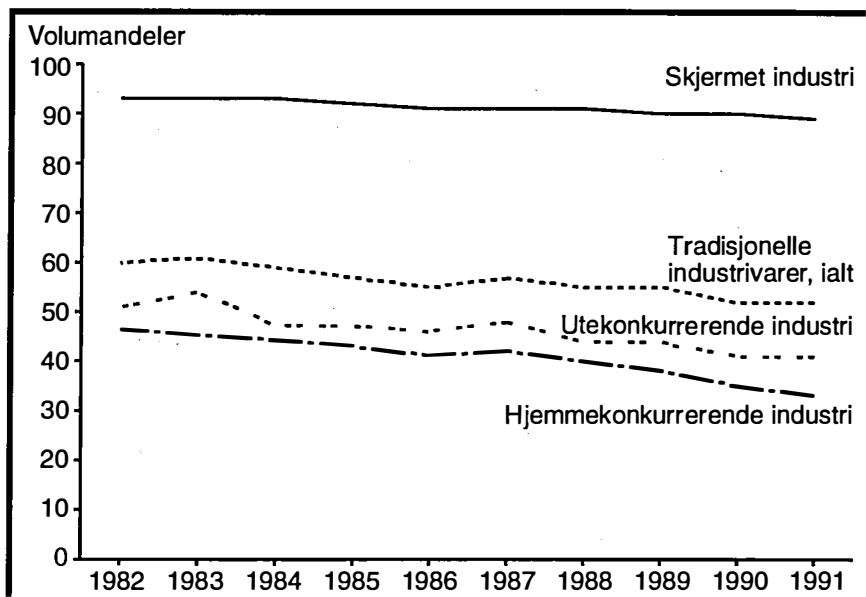
¹¹ beregnes ved å sammenligne volumindekser for tradisjonell norsk vareeksport med volumindekser for våre handelspartners samlede import av tilsvarende varer (skip og oljeplattformer er ikke inkludert). Importtallene er aggregert med vekter som gjenspeiler landenes betydning for norsk eksport (ØA nr. 1 1992).

¹² Markedsandelene angir forholdet mellom leveranser på hjemmemarkedet fra norske produsenter i volum og samlet anvendelse innenlands der også importvolum inngår. ØA nr.1 1992

1990 og 1991, på tross av en bedring av den kostnadsmessige konkurranseevnen fra 1989. Dette kan iflg. SSB skyldes at det har vært en avskalling av produsenter gjennom flere år med svak konkurranseevne (ØA nr. 1 1992).

En av de faktorene som påvirker markedsandelens utvikling er endringer i etterspørselens sammensetning på varer og land (Fagerberg 1982). Dette er interessant fordi det kan godt være at endring i markedsandeler er et resultat av at etterspørselen endrer seg, mer enn at andre land tar over markeder. Dersom man er på markeder i vekst, der etterspørselen er økende (såkalte soloppgangsbransjer) vil markedsandelene øke. Dersom produksjonen er på markeder i stagnasjon (solnedgangsbransjer) vil markedsandelene reduseres. I Fagerberg (1982) refereres det til flere undersøkelser som peker på betydningen av et lands industristruktur og varesammensetning, sammenholdt med etterspørselens utvikling som viktige faktorer bak utviklingen i konkurranseevnen, målt som markedsandeler. Han viser blant annet til Kaldor

Figur v2.5 Markedsandeler for importkonkurrerende varer. Volumandeler



(1978) som peker på at sammenhengen synes å være at de land som har både stigende lønnskostnader pr. produsert enhet og stigende markedsandeler for industrivarer i økende grad spesialisierer seg i komplekse produkter med høy bearbeidingsverdi og pris, mens land med avtakende relative kostnader og avtakende markedsandeler i økende grad spesialisierer seg i enkle og billige produkter.

Vedlegg 3 Offentlig myndigheters rolle i økonomisk teori

Dette vedlegget går kort inn på enkelte trekk i teori for økonomisk utvikling/vekst og internasjonal handel. Gjennomgangen omfatter både tradisjonell ny-klassisk og nyere teoriretninger. Presentasjonen av teorien medfører klare forenklinger og er primært knyttet til i hvilken grad teoriene sier noe om myndighetenes rolle for økonomisk aktivitet.

Tradisjonell ny-klassisk vekstteori

Tradisjonell vekstteori, som var den rådende teorien for økonomisk vekst fram til midten av 1980-tallet, forklarer vekst i produksjonsnivået med en langsiktig vekst i innsatsfaktorene arbeidskraft og kapital (Solow 1956). Teorien bygger på de tradisjonelle forutsetningene fra ny-klassisk teori. Det sentrale i denne sammenheng er antakelsen om fri konkurranse, fravær av eksterne virkninger og avtakende utbytte av innsats-faktorer i produksjonen. Teorien vektlegger betydningen av investering og sparing for økonomisk vekst¹. Det er i denne teorien ikke rom for offentlig styring eller inngrep i økonomien. Modellen forutsetter at markedene sørger for å gi de rette incentiver til sparing og investering.

Det er rettet mange innvendinger mot ny-klassisk vekstteori. Blant annet dens implikasjon om at økonomien vil ende opp i en slags null-vekst. Dette stemmer dårlig sammenlignet med den faktiske utviklingen i vekstrater. Sentralt i kritikken er at den ikke kan forklare vekst i produksjon som går ut over vekst i innsatsfaktorene. Ny-klassisk vekstteori kan med andre ord ikke forklare *produktivitetsvekst*. I den tradisjonelle

¹ Sparing stiller ressurser til rådighet for investering i nye anlegg og nytt utstyr som skal sikre at kapitalen vokser i takt med befolkningsveksten. Det forutsettes imidlertid at det er avtakende utbytte av investeringer og på grunn av forutsetningene som ligger i denne teorien vil økonomien ende opp i en slags nullvekst. På grunn av det langsiktige perspektivet ser også denne teorien bort fra forbigående imperfeksjoner og ulikeveksts-tilstander i økonomien.

vekstteorien tilskrives produktivitetsvekst tekniske framskritt. Samtidig betraktes teknologi som «manna fra himmelen». Teknologisk utvikling betraktes som uavhengig av investeringsatferd til bedriftene eller andre aktører (teknologisk endring er eksogent bestemt). Teorien har ingen forklaring på hvordan eller hvorfor framskrittene (teknologisk endring) skjer. Nyere utvikling innen vekstteori har tatt høyde for en del av den kritikken som er reist mot den ny-klassiske vekstteorien.

Ny-vekstteori er et svært ungt forskningsfelt som fikk sin start med en artikkel av Romer (1986), som nå er den klassiske artikkelen på dette feltet. I kjølvannet av Romers arbeid er det kommet en hel rekke publikasjoner. Ny-vekstteori er blitt et svært populært felt innenfor samfunnsøkonomisk forskning, spesielt internasjonalt, men også etter hvert i Norge².

Det er på feltet «Ny-vekstteori» imidlertid ikke utviklet en *enhetlig* teori som forklarer økonomisk vekst. Det er mer enkelt-modeller som gir eksempler på hvordan langsiktig økonomisk vekst kan forklares. Sjøtrø (1990) kommenterer at en årsak til at det ikke er en enhetlig teori kan være at denne teoriretningen ennå er så ny. Men en annen årsak er at mekanismene og drivkreftene bak økonomisk vekst er så kompliserte og sammensatte at det trolig ikke vil dukke opp en enhetlig teori som kan forklare de langsiktige vekstprosessene (ut over at de er knyttet til tiltakende bytte av investeringer i innsatsfaktorene). De faktiske mekanismene som bidrar til vekst varierer trolig fra land til land og mellom de ulike næringer og regioner innen de forskjellige landene.

² Se Sjøtrø (1990) for en god oversikt over denne litteraturen, Lommerud (1992) problematiserer forholdet mellom ny-vekstteori og Porter-perspektivet og Bjorvatn/Mork (1992) diskuterer implikasjoner for næringspolitikken av ny-vekstteori.

Ny-vekstteori – kunnskapsbasert vekst

I ny-vekstteori bygges den teknologiske utvikling inn i modellene³, og det gjøres forsøk på å forklare hvordan kunnskap bygges opp og teknologi-forbedringer oppstår. Betegnelsen i deler av den norske litteraturen på dette feltet er *kunnskapsbasert vekst*, og knytter seg til den sentrale drivkraften kunnskap, kompetanse og FoU utgjør i økonomisk vekst (Bjørvatn og Mork 1992).

Det er to sentrale antakelser som gjør den kunnskapsbaserte vekstteorien vesentlig forskjellig fra den omstridte ny-klassiske teorien. For det første antas det *stigende utbytte av investeringer*⁴. Investeringer i kunnskap har ikke det samme avtakende utbytte som den ny-klassiske teorien forutsetter om investeringer i fysisk kapital. Dette er et viktig skille for å forstå den rollen forskning og utvikling spiller i utviklingen av ny teknologi. Produktutviklingen er vanligvis en tidkrevende og kostbar prosess. Kostnaden ved produktutvikling er en fast kostnad som er nødvendig før et produkt er utviklet og klart for et marked. Slike utviklingskostnader må ikke gjentas for at flere enheter av samme produkt skal produseres. Ifølge den kunnskaps-baserte vekstteorien er dette en sentral forklaring på hvordan det er mulig at produksjonen vokser raskere enn innsatsfaktorene. Teorien tilskriver dette som bakgrunn for den observerte produktivitetsveksten, særlig påtåkkelig i OECD-området i etterkrigstiden.

Kunnskap betraktes som et resultat av *bevisste investeringer* i forskning, utvikling og utdanning. Kunnskapsoppbygging er også viktig i den delen av ny-klassisk vekstteori som befattet seg med såkalt menneskelig kapital (human capital). Men denne teorien har fortsatt de samme forutsetningene om fri konkurranse og avtakende utbytte i inves-

³ Teknologi endogeniseres i disse modellene - ny-vekstteori betegnes også ofte som endogen vekst-teori

⁴ En antakelse om stigende skalautbytte. Med dette menes at jo mer en investerer i kunnskaps-kapital jo høyere blir avkastningene.

teringer i den menneskelige kapital. Den kunnskapsbaserte vekstteorien ignorerer ikke betydningen av fysisk kapital, men legger vekt på at fysisk kapital, kunnskap og kompetanse er konkurrerende investeringsobjekter i en moderne økonomi (Bjørvatn og Mork 1992).

Den andre antakelsen som skiller disse modellene fra ny-klassisk teori er at det kan oppstå *positive ringvirkninger*⁵ mellom produksjonsbedrifter. Med ringvirkninger menes gratisfordeler som bedriftene har av eksisterende kunnskap og av utviklingsarbeid som er gjort i andre bedrifter eller i andre forskningsmiljøer. Dette knytter seg også til en felles kunnskapsbase som vil ligge i arbeidstakernes kompetansestruktur. Eksistensen av en felles kunnskapsbase innebærer at det fra kunnskap bygget opp i en bedrift kan eksistere en smitteeffekt over til andre bedrifter. Den bedriften som investerer i FoU får ikke nødvendigvis gevinsten alene.

De to forutsetningene som er presentert her innebærer at den kunnskapsbaserte vekstteorien bryter radikalt med den teori-tradisjonen som ny-klassisk vekstteori representerer. Mork (1992) kommenterer utviklingen innenfor kunnskapsbasert vekstteori slik;

« ...et gammelt verdensbilde er snudd på hodet. (Konvekset og) Perfekt frikonkurranse er ute. Med små endringer i modellantakelsene er implikasjonene blitt forandret radikalt. Vekst kan skyldes tiltakende utbytte, ekstermaliteter og imperfekt konkurranse.»

Stordriftsfordeler

Dersom det er tiltakende utbytte i produksjonen, vil store produksjonsenheter ha kostnadsfordeler. Positive ringvirkninger mellom bedrifter fører også til at det i utvikling av ny kunnskap og nye produkter kan eksistere *stordriftsfordeler*. Med stordriftsfordeler menes at gjennomsnittskostnadene

⁵ Eller «eksterne virkninger» i økonomenes språkbruk

reduseres ved økt produksjon⁶. *Økt produksjon* kan oppfattes langs to dimensjoner; produksjonsøkning innenfor *en og samme* produksjonsenhet/foretak og økt aktivitet *på tvers* av foretak og bransjer innenfor et avgrenset geografisk område (Meissner m.fl 1990). I denne sammenheng gir det mening å skille mellom *statiske* og *dynamiske stordriftsfordeler*.

Statiske stordriftsfordeler er knyttet kun til foretakets størrelse, til kjent teknikk og produksjonsorganisasjon. Dynamiske stordriftsfordeler kan ikke knyttes direkte til variasjon i størrelse på de individuelle produksjonsenhetene. Derimot er de knyttet til det vi ovenfor kalte positive ringvirkninger i kunnskapsproduksjon. Det innebærer at hver enkelt produksjonsenhet ikke trenger å være stor for å dra nytte av de dynamiske stordriftsfordelene. Stordriftsfordelene knytter seg til en «infrastruktur av kunnskap». Det vil si *erfaringer og kvalifikasjoner som ikke er bedriftsinterne, men som er koblet til en «felles kunnskapspool» innebygd i arbeidskraftens kvalifikasjonsstruktur*. Denne infrastrukturen eksisterer også i kommunikasjonsnettverk mellom bedrifter og mellom bedrifter og kunder (Meissner m.fl 1990).

Tilegnelsen av disse erfaringene og denne kunnskapen representerer investeringer i omfattende opplærings- og utviklingsarbeid, ulike prøve- og feileprosesser. Dette er investeringer som finansieres både av den enkelte bedrift i form av prosess- og produktutvikling og av det offentlige, blant annet via utdanningssystemet; fagopplæring, voksenopplæring, høyere utdanning osv.

⁶ Et nærliggende eksempel som gir opphav til stordriftsfordeler er investeringer i dyr og spesialisert infrastruktur. Slike investeringer krever et minstemål av behovsgrunnlag for at de skal ha samfunnsøkonomisk mening (eksempelvis teletjenester, datanett, flyplasser osv). Når denne typen infrastruktur først er etablert, kan den betjene behovene relativt billig og gi grunnlag for økt spesialisert privatøkonomisk virksomhet (Meissner m.fl 1990).

Kunnskap som vekstfaktor⁷

Med kunnskap menes kunnskap på ulike fagfelt. Kunnskap i denne sammenheng er ikke avgrenset til teknologisk kunnskap. Kommersiell, økonomisk, organisatorisk og kulturell kunnskap er like viktig som den rent teknologiske. Kunnskap forekommer i en rekke former og spiller ulike roller i en moderne økonomi. Dette gjenspeiles også i utviklingen av modeller innenfor ny-vekstteori⁸. I denne vekstteorien er kunnskap som innsatsfaktor delt i to hovedkategorier. For det første etablering av *ny kunnskap*, som omfatter alt forsknings- og utviklingsarbeid. For det andre formidling av *eksisterende kunnskap*, som omfatter utdanningssystemet og bedriftsintern opplæring.

Etablering av ny kunnskap

Etablering av ny kunnskap skjer grovt sett på to plan. Dels etablering av *generell* kunnskap gjennom forskning og utvikling innen ulike forsknings- og utdanningsinstitusjoner, og dels *spesiell* kunnskap knyttet til FoU-virksomhet i næringslivet. Den generelle kunnskapen omfatter grunnforskning og anvendt forskning av allmenn interesse. Denne forskningen foregår ved universiteter, høyskoler og uavhengige forskningsinstitutter. Resultatene fra denne forskningen publiseres fritt og blir en del av det felles intellektuelle tankegods nasjonalt og – hvis man er dyktig nok – også internasjonalt. En vesentlig del av investeringen i denne typen forskning skjer over offentlige budsjetter. Men selv om denne virksomheten foregår ved offentlig finansiering og utenfor næringslivet, er denne aktiviteten en nødvendig forutsetning for den FoU-virksomhet som foregår innenfor næringslivet. Bedriftsintern FoU foretas for å etablere kunnskapsbasis i bedriftene for produktutvikling, produksjon og markedsføring. Dette er ikke forskning foretatt ut fra hensyn til samfunnets generelle

⁷ Dette avsnittet er i stor grad basert på Bjorvatn/Mork 1992

⁸ Se f.eks. Lucas (1988) som har gått nærmere inn på de eksterne effektene av læring/kunnskap.

interesse, og den bedriftsinterne kunnskapen er ikke felleseie slik generell kunnskap er. Den er bedrifts/sector-spesifikk og beskyttes blant annet gjennom patentering og hemmeligholdelse.

Formidling av eksisterende kunnskap

Den eksisterende kunnskapen har også en generell og en spesiell karakter. Den generelle kunnskapen formidles innenfor skolesystemet på alle nivåer. Denne kunnskapen er individuelt tilegnet, men er felleseie i den forstand at den danner grunnlag for samarbeid og kommunikasjon. Investeringer i denne typen kunnskap er for det meste bevilgninger til utdanningssystemet og er i alt vesentlig grad både i Norge og i de fleste vestlige land offentlig finansiert.

Formidling av den spesifikke kunnskapen skjer gjennom læring i arbeidslivet. Den omfatter formelle kurs og bedriftsintern opplæring, men også mer uformell formidling av kunnskap i arbeidssituasjoner. En del av denne typen kunnskap vil være bedriftsrelatert og ikke overførbart til andre bedrifter. Men en vesentlig del av den bedriftsformidlede kunnskap vil også ha relevans ut over den bedriften den er formidlet i.

Positive ringvirkninger og industrielle miljø

Overføringsverdien av kunnskap, dvs. at kunnskap utviklet i en bedrift eller forskningsmiljø kan ha ringvirkninger også til andre, er utgangspunktet for forskning rundt betydningen av *industrielle miljøer*. Tanken er at selv om bedrifter konkurrerer med hverandre trenger dette ikke hindre dem i å delta i et felles nettverk som alle kan dra nytte av. Ulike bedrifter kan ha utbytte av å være samlokalisert eller samarbeide på ulike måter, både med bedrifter som produserer det samme (horisontale nettverk) og bedrifter som er under-leverandører til eller mottaker av produkter fra egen produksjon (vertikale nettverk). Utveksling av kunnskap og erfaringer i et faglig nettverk sees i økende grad som selve nøkkelen til å bære økonomien framover (Mork, Eldegard og Wiig 1992).

Positive effekter av slike industrielle miljøer er også et av hovedtemaene i Porter (1990). Det grunnleggende temaet i studien er hvordan konkurranse-fortrinn innenfor forskjellige næringer eller industriområder i ulike land er skapt. Porter bryter med de tradisjonelle analysene av lands konkurransevne (som fokuserer på priser på innsatsfaktorer, spesielt lønn) og setter faktorer som *teknologi* og *produktivitet* i sentrum for analysen av konkurransekraft. Et lands økonomiske suksess eller konkurransevne vurderes som summen av konkurransedyktigheten i enkeltbedriftene i økonomien⁹.

Porter drøfter konkurransevne på grunnlag av empiriske studier på ulike nivå: nasjons-, bransje/regions- og bedriftsnivå. Han oppsummerer sine empiriske resultater i en *diamant-modell* som skal fange opp de sentrale mekanismene bak faktorene som bestemmer det enkelte lands konkurransekraft. Porter forkuserer på viktigheten av en bransjes *hjemmemiljø* for den internasjonale konkurransevne og dette hjemmemiljøet beskrives ved fire hovedfaktorer:

- faktorforhold
- (Bedrifts)strategi, struktur og rivalisering (konkurranse) mellom bedrifter som produserer samme vare
- etterspørselsforhold
- relaterte og støttende virksomheter (nettverk) – samhandling med underleverandører og kunder

Til sammen skal dette utgjøre en slags helhet (industrielt system) som stadig forsterkes og utvikles når samspillet mellom faktorene er godt. Porters perspektiv er at faktortilgang og relative fortrinn skapes gjennom en *dynamisk prosess* der alle de nevnte faktorene gjensidig virker inn på hverandre.

⁹ Suksess måles som en gitt industribransjes eksportandel av den totale eksporten i verden - sammenlignet med det tilsvarende gjennomsnittstallet for hele økonomien. Ang kommentarer til dette målet, se Lommerud 1992:8.

Konkurransfordeler blir utviklet og vedlikeholdt ved at elementene i modellen stadig blir utvidet og oppgradert. Betingelser for å skape dynamiske fordeler (som raskere innovasjon, early-mover-fordeler, oppgradering av arbeidstakernes kompetanse etc) er langt viktigere enn de betingelsene som sementerer dagens løsninger.

Et sentralt begrep hos Porter er *klynge*. Dette omfatter en gruppe beslektede og integrerte bedrifter som alle er suksessrike. Et budskap fra Porter er at positive ringvirkninger ikke nødvendigvis bare er mellom bedrifter som produserer det samme (horisontal klynge), men at det kan være viktige ringvirkninger mellom bedrifter der den ene bedriftens produkter er innsatsfaktor for den andre (vertikalt).

Lommerud (1992) kommenterer imidlertid at det er noe uklart hva som forklarer de positive effektene ved Porters klynger. Han hevder at klyngebegrepet kun er interessant dersom det er et indirekte mål på forekomsten av positive ringvirkninger. Når en klynge av samhandlende bedrifter opplever suksess kan det godt skyldes det ny vekstteori kaller positive ringvirkninger (eksterne effekter). Men, det kan også skyldes komparative fortrinn, som enten er naturgitte eller konsekvenser av subsidiepolitikk. Uansett vil underleverandører ligge tett på sluttproduktbedriften – og dette vil kunne utgjøre en klynge. Men det trenger ikke eksistere positive eksterne effekter mellom bedriftene. Dette fordi samlokalisering *i seg selv* ikke nødvendigvis gir positive ringvirkninger.

Argumentasjonen fra den kunnskapsbaserte teorien om forekomsten av positive ringvirkninger og dermed markedsimperfeksjoner åpner, som vi skal se i neste avsnitt, for en aktiv offentlig næringspolitikk. Porter, derimot, advarer mot offentlig innblanding i økonomien som bruker beskyttelse mot konkurransemessige ulemper som et næringspolitisk virkemiddel. Slike ulemper ser Porter som kimen til endring fordi de vil tvinge fram teknologiske nyvinninger og dermed på sikt bidra til konkurransemessige fortrinn. Ifølge Porter bør det offentliges rolle i denne sammenheng begrenses til tilrettelegging av rammebetingelser basert på konkurranse og

stimulering av investeringer ved hjelp av skattepolitikken. I tillegg bør det offentlige spille rollen som krevende kunde, blant annet ved etablering av offentlige utviklingskontrakter.

Implikasjoner av kunnskapsbasert vekstteori for offentlig politikk

Fellestrekk for den kunnskapsbaserte vekstteorien er som nevnt fokusering på betydningen av stigende utbytte av investeringer i kunnskapsproduksjonen – på forekomsten av (*dynamiske*) *stordriftsfordeler*. Den kunnskapsbaserte vekstteorien argumenterer for at markedet ikke gir tilstrekkelige incitamenter til kunnskapsoppbygging i bedriftene. Det som vurderes som lønnsomt nivå på kunnskapsinvesteringene for den enkelte bedrift er ikke det samme nivået som kunne være lønnsomt for næringslivet eller samfunnet som helhet. Årsaken til dette er, som allerede nevnt, at konkurrentene kan dra nytte av den kunnskap som bygges opp i den enkelte bedrift. Bedriften som foretar den opprinnelige investeringen får dermed ikke «full uttelling» for denne typen investeringer alene. Slike markedsimperfeksjoner fører til at det oppstår behov for en koordinerende virksomhet når det gjelder forskning, utvikling og kompetanseoppbygging (Bjorvatn og Mork 1992). Markedsimperfeksjoner er et velkjent argument for offentlig inngrep i økonomien innenfor økonomisk teori (velferdsteorien). Lommerud (1992) kommenterer implikasjonene av ny-vekst teori slik:

« Modeller med innebygd positive, eksterne virkninger åpner døra på vidt gap for offentlig politikk-inngrep»

Kunnskapsbasert vekstteori gir argumenter for en aktiv offentlig rolle i tilknytning til utdanning, opplæring, grunnforskning og næringslivsrettet FoU. Lommerud (1992) kommenterer at denne teori-retningen kan gi argumenter for politikk-tiltak som utdanningsubsidier, industristøtte til spirende, nye bransjer (med kunnskaps-oppbygging og eksterne effekter) og proteksjonisme for å beskytte denne typen bedrifter (baby-industri). Videre kan det argumenteres for

offentlige myndigheter som koordinator ved etablering av kunnskapsmiljøer og kontaktnettverk.

Selv om man med utgangspunkt i denne teorien kan argumentere for en aktiv offentlig næringspolitikk, er det neste steget i retning av konkretisering av politikken mer problematisk. For det første spørsmålet om valg av områder som skal/bør støttes av det offentlige. Generelt peker teorien mot at tiltakene bør rettes mot den typen aktivitet der man kan påvise positive ringvirkninger og der samarbeid og investeringer ikke ville blitt realisert dersom ikke offentlig koordinering finner sted (såkalt ikke-internaliserte eksterne effekter). Et vesentlig poeng i tilknytting til utformingen av en aktiv industripolitikk vil nettopp være å identifisere den typen positive ringvirkninger som følger av å satse på kunnskapsbasert vekst.

I tilknytting til offentlig støtte til kunnskapsbasert produksjon kommer en på problemet med de konsekvenser dette kan få for bruk av ressurser til lobbyvirksomhet for å få denne offentlige støtten (rent-seeking). Rent-seeking er noe mer drøftet i kap. 3 under avsnittet om institusjonell sklerose (se Lommerud 1992, Bjorvatn og Mork 1992).

Avslutningsvis vil vi kort nevne at tenkning rundt kunnskapsbasert produksjon har fått gjennomslagskraft også i teorien for internasjonal handel, ut over den allerede nevnte studien til Porter (1990). Tradisjonell teori for internasjonal handel¹⁰ forklarer mønsteret i handelsstrømmene ved at det enkelte land spesialisere seg i forhold til de ressursene landet har relativt mye av (sine komparative fortrinn). Denne teorien tar sikte på å forklare handel mellom *ulike land* med ulike varer¹¹. Veksten i internasjonal handel har imidlertid

¹⁰ Den mest vanlige er Hecher-Ohlin teorien

¹¹ Det forutsettes at alle land har samme tilgang på teknologi. Det økonomiske utgangspunktet mellom landene varierer kun med hensyn til faktorutrustning, det vil si hvor mye arbeidskraft, kapital og naturressurser de har. I ny-klassisk handelsteori vil *konkurransenevneproblemerne* løse seg av seg selv ut fra forutsetningene i teorien. Det er pr. definisjon de bedriftene som er konkurransedyktige som er i virksomhet. I henhold til likevekts- (fortsettes...)

kommet gjennom stadig større handel med like varer mellom relativt *like land* (intra-industri handel). Tyskerne kjøper for eksempel japanske biler og eksporterer biler tilbake til Japan (dette er nært knyttet til det vi kalte handel med merkevarer i kap. 2).

Denne utviklingen i handelsmønsteret har ikke vært mulig å forklare ved hjelp av de tradisjonelle handelsteoriene. I løpet av det siste ti-året har det vokst fram en rekke teorier som analyserer internasjonal handel blant annet med utgangspunkt i investeringer i forskning, innovasjon og teknolog. Et sentralt poeng i teorien er at komparative fortrinn kan *skapes*. I denne sammenheng blir det rom for at myndighetene kan spille en viktig rolle i tilrettelegging eller opprettholdelse av et næringer basert på et høyt innovasjons- og produktivitetsnivå, men som også har et høyt lønnsnivå¹².

Som eksempel på land som har lyktes i å føre en *aktiv politikk* med henblikk på å skape konkurransefordeler og økonomisk vekst vises det som oftest til Japan. Landet har hatt et utdanningssystem som har stilt store krav til tekniske og matematiske ferdigheter. Myndighetene har ført en aktiv næringspolitikk gjennom samarbeid med næringslivet via sitt etter hvert berømte næringsdepartement MITI. Enkelte av erfaringene fra Japan og deler av den teori-utviklingen som har fulgt i kjølvannet av studier av japansk produksjonsstruktur er kommentert i kapittel 5: Konkurranseskraft i bedrifter og nettverk.

¹¹ (...fortsatt)

teorien vil de relative prisene innstille seg slik at ressursene, bl.a. arbeidskraft og kapital, vil bli fullt utnyttet. I teorien oppnås dette ved å la markedsmekanismen fungere, herunder begrenset «innblanding» fra offentlige myndigheter.

¹² Se Klette (1992) for oppsummering av utviklingen innenfor handelsteori

Litteraturliste

- Albert, M. 1991.
Capitalism contre capitalism. Seuil.
- Amable, Bruno (1992)
Catch-up and convergence: a model of cumulative growth
Merit, Riksuniversiteit, Maastricht
- Amdam, Jørgen og Åge Mariussen (1991)
Er samordning ønsket? Etablering av næringsutviklingsforsøk i frifylkene Aust-Agder og Nordland. I: Lesjø, Jon Helge (red.): Næringsutvikling - kommunenes rolle, Kommuneforlaget, Oslo, 1991.
- Arbo, Peter og Jon Gulowsen (1992)
NT-programmet som bidrag til industriell omstilling i Nord-Norge. Norut, Tromsø, og Nordlandsforskning, Bodø.
- Arbo, Peter (1992)
Teknologi- og kompetanseorientert støtte. En oversikt over utvalgte tiltak og evalueringer. Norut, 1992.
- Askildsen, Jan Erik 1988
Konkurranssevne - hva er det egentlig? *Norsk Harvard* 4.kvartal
- Atkinson, Anthony B. og Joseph E. Stiglitz 1980
Lectures on Public Economics McGraw-hill
- Bakkeliid, Torfinn og Olaf Brubakken (1966)
Det nye lønssystem ved a/s Dalen Portland Cementfabrikk. *Teknisk Ukeblad*, nr. 5, 1966.
- Baldersheim, Harald (1991)
Samhandlingen mellom kommunen og staten under frikommuneforsøkene: strategiske spill? I: Ståhlberg, Krister (red): Frikommuner ur teoretiska perspektiv. Åbo.
- Barr, Nicholas 1987
The Economics of the Welfare State, Weidenfeld and Nicolson, London

- Baumol, William J. 1986
Productivity Growth, Convergence and Welfare: What the Long-Run Data Show *The American Economic Review* Vol.76 No.5
- Bjorvatn, Kjetil og Knut Anton Mork 1992
Vekst og industripolitikk SNF-rapport nr 19/92, Bergen
- Bleeke, Joel og David Ernst (1993)
Collaborating to Compete. Using Strategic Alliances and Acquisitions in the Global Marketplace. J.Wiley, New York.
- Bogen, Hanne og Ove Langeland 1988
Privatisering eller fornying? FAFO rapport no 087, Oslo
- Brenden, M.B og R.Hellberg (1988)
Materialadministrasjon. Forutsetninger og styrings- prinsipper. Damm 1988.
- Bukve, O. (1985)
Organisasjonsformer i kommunalt tiltaksarbeid. Resultat frå ei kartlegging, NIBR-notat 1985:158.
- Cappelen, Ådne og Per R.Johansen 1984
Konkurranssevne og lønnsomhet *Sosialøkonomen* nr 1, Oslo
- Carter 1991
i Thomas og Dorothy Wilson *The State and Social Welfare The objectives of policy* Longman, London
- Castles, Francis G. og Steve Dowrick 1990
The Impact of Government Spending Levels on Medium-Term Economic Growth in the OECD, 1960-85 *Journal of Theoretical Politics* 2 s.173-204
- Conte, Michael A. og Ali F. Darrat 1988
Economic Growth and the Expanding Public Sector: A Reexamination i *The review of Economics and Statistics* vol.70 s.322-330
- Dagens Næringsliv 5.5.92, 3.12.92

- Dalum, Bent, Kim Møller, Ulrik Jørgensen og Finn Valentin 1991
Internationalisering og erhvervsudvikling Industri- og Handelsstyrelsen Industriministeriet Danmark, København
- Dore, Ronald (1987)
 Taking Japan seriously. A Confucian perspective on leading economic issues. The Athlone Press. London.
- Dowrick, Steve og Duc-Tho Nguyen 1989
 OECD Comparative Growth 1950-1985: Catch-Up and Convergence i *American Economic Review* Vol 79 no 5.
- Doz, Yves (1986)
 Strategic Management in Multinational Companies. Pergamon Press, Oxford.
- Dølvik m.fl 1991
Norsk økonomi og europeisk integrasjon FAFO-rapport 130
- Easton, Geoffrey og Bjørn Axelsson (1992)
 "Industrial Networks. A New View of Reality". Routledge, London.
- ECON 1989
Konsekvenser ved norsk tilpasning til EFs direktiver for offentlig e innkjøp Senter for økonomisk analyse ECON-rapport no 8, Oslo
- ECON 1992
Hånd i hånd. Om omsorgssektoren og det private næringsliv Senter for økonomisk analyse ECON-rapport no 13, Oslo
- Økonomisk Debatt nr. 7 og 8 1990, nr. 2 og 3 1991 og nr.3 1993, Stockholm
- Eikeri, Oddvar (1989)
 Just-in-time. Kundeorientert materialadministrasjon. NKI-forlaget, Oslo.
- Eklund, Klas 1992
 Drivkrefter och omvandlingstryck før høyd produktivitet *Økonomisk Debatt* nr 1, Stockholm

- Engelstad, Per (1970)
Teknologi og sosial forandring på arbeidsplassen. Tanum, Oslo.
- Engaas, Bjørn (1990)
Regional technology based economic growth: Limits to supply-side policies. International Conference on Technology Transfer and Innovation in Mixed Economies. Trondheim, august 1990. Proceedings.
- Erson, Svante og Jan Erik Lane 1990
Comparative Political Economy Printer Publishers, London
- Fagerberg, Jan 1982
Konkurranssevne og næringsstruktur. FAFO Problemnotat Oslo
- Fagerberg, Jan , Ådne Cappelen og Lars Mjøset 1992
Structural Change and Economic Policy The Norwegian Model Under Pressure Oslo: NUPI notat nr 456, Oslo
- Fagerberg, Jan 1992
Teknologi og vekst: Om vekstforskjeller mellom land
Norsk Økonomisk Tidsskrift nr 2, Oslo
- Fagerberg, Jan 1985a
På søking etter en teori om utenrikshandel og vekst NUPI notat nr.331, Oslo
- Fagerberg, Jan 1988
Internasjonal Competitiveness *The Economic Journal* 98 (june 88) s.355-374
- Fagerberg, Jan 1987
Structural Changes in International Trade - Who gain, who lose? Oslo; NUPI rapport nr 107, Oslo
- Fagerberg, Jan 1985b
Den bedrøvelige konkurransevnen Norsk Utenrikspolitisk årbok, Oslo
- Finans- og tolldepartementet 1993
Langtidsprogrammet 1994-1997 St.meld.nr4 1992-1993

- Finansdepartementet 1986
Offentliga tjänster - sökarljus mot produktivitet och användare DsFi 1986:13, Stockholm
- Finsrud, Henrik Dons og Tordis Borchgrevink (1992)
 Nytenkning i kampen mot arbeidsledigheten. AFI-rapport 10/92. AFI, Oslo.
- Friedland, Roger og Jimmy Sanders 1985
 The Public Economy and Economic Growth in Western Market Economies *American Sociological Review*
- Førsund, Finn og E. Hernæs 1992
 Ferry Transport in Norway: AN Application of DEA Analysis, i A.Charnes m.fl (eds): Data Envelopment Analysis: The Theory, Applications and The Process
- Glosvik, Øyvind (1992)
 Utvikling gjennom samordning? - Nokre offentlege honnørord i praksis. I: Lesjø, Jon Helge (red.): Næringsutvikling - kommunenes rolle, Kommuneforlaget, Oslo, 1991.
- Golombek, Rolf 1991
Lønnsomheten i norsk industri. Rapport fra Stiftelsen for samfunns-og næringslivsforskning 1/91
- Golombek, Rolf 1992
 Lønnskutt for å bekjempe ledigheten? Kommentar til Sentralbanksjefens årstale *Sosialøkonomen* nr 4
- Grund, Jan 1991
Effektiviseringsmuligheter i helsetjenesten SNF Arbeidsnotat nr 22/1991 Bergen
- Gustavsén, Bjørn (1992)
 Samarbeid og produktivitet. I Bedre bedrift, nr. 4/92.
- Hagen, Kåre og Jon M. Hippe 1989
Svar skyldig? Velferdsstatens utfordringer - og partienes svar. FAFO-rapport nr 092
- Hägg, Ingemund og Jan Johanson (1982)
 Företag i nätverk - ny syn på konkurrenskraft. Studieforbundet Næringsliv och Samhälle. Stockholm.

- Hanssen-Bauer, Jon (1993)
Nordvest Forum: Et regionalt lærings- og utviklings-
nettverk, SBA, Oslo.
- Hanssen-Bauer, Jon og C.Snow (1993):
Evaluering av Nordvest Forum, SBA, Oslo.
- Hansteen, Kjell. (1990)
Regional teknikkspredning: Små bedrifter og teknisk/
merkantile kompetansesentra. Oslo
- Helling, Jan (1992)
Verldsmastarne. En ny generation av tillverkningsforetag.
Sellin och Partner Forlag AB. Stockholm.
- Hernes, Gudmund (1978)
Forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon. Univer-
sitettsforlaget, Oslo.
- Hippe, Jon og Aksel Pedersen 1992
Når jobbene betaler FAFO-rapport 136
- Holmøy, Erling, Bodil M. Larsen og Nils Øyvind Mæhle
1992
Growth and Productivity in Norway 1970-1990 Statistisk
Sentralbyrå, Oslo, unpubl.
- Holmøy, Erling 1986
Om produktivitetmåling *Økonomiske Analyser* nr.8 SSB,
Oslo
- Imai, Masaaki (1986)
Kaizen. The Kaizen Institute, Stockholm.
- Johnson, C. (1987)
MITI and the Japanese Miracle. Random House, New
York, 1987.
- Isachsen, Arne Jon 1989
Mer enn to måter å bedre konkurransevnen på Oslo;
Sosialøkonomen nr.6
- Johnson, H.T. og R.S.Kaplan (1987)
Relevance Lost. The Rise and Fall of Management Ac-
counting. Harvard Business School Press. Boston.

- Kaplan, Robert S. (1990)
 Measures for Manufacturing Excellence. Harvard Business School Press, Boston.
- Klau, Friedrich og Peter Saunders 1985
 The Role of the Public Sector *OECD Economic Studies no 4*
- Klein, Rudolf 1985
 Public Expenditure in an Inflationary World i Lindberg og Maier red. 1985 *The Politics of Inflation and Economic Stagnation* The Brookings Institution, Washington D.C.
- Klette, Tor Jacob 1992
 Om samspillet mellom internasjonal handel og teknologisk utvikling. En introduksjon til nyere teoretisk litteratur *Norsk økonomisk tidsskrift nr 2*, Oslo
- Klette, Tor Jacob og Erling Holmøy 1989
 Utfordringer i næringspolitikken - kommentarer til "Om næringspolitikk - St.meld.nr 53, 1988-89 *Sosialøkonomen nr. 10*, Oslo
- Kommunaldepartementet. (1990)
 På sporet. Veileder i strategisk næringsplanlegging. Oslo.
- Korpi, Walter 1990
 Halkar Sverige efter? Vår ekonomiska tillväxt och produktivitet i jämförande belysning *Ekonomisk Debatt nr 5* Stocholm.
- Korpi, Walter 1985
 Economic growth and the welfare state: leaky bucket or irrigation system? *European Sociological Review*, Vol.1 No 2.
- Krisitansen, Ole P. 1987
Væksten i den offentlige sektoren Institusjoner og politikk Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København
- Kvinge, Torunn, Ove Langeland og Dag Stokland 1992
Kampen om kapitalen Investeringer og kapitalbevegelser i internasjonale markeder FAFO-rapport nr.138, Oslo
- Langfeldt, Jan (1992)
 Industrifondets nyhetsbrev nr. 6, Desember 1992, Oslo.

- Layard, Richard, Stephen Nickell og Richard Jackman 1991
Unemployment. Macroeconomic performance and the labour market Oxford University Press
- Lehner, Franz (1991)
Anthropocentric Production Systems: The European Response to Advanced Manufacturing and Globalization. Gelsenkirchen, 1991.
- Lesjø, Jon Helge (red) (1991)
Næringsutvikling - kommunenes rolle. Kommuneforlaget 1991.
- Lindbeck, Assar 1988
Velfærdsstaten - drivkrefter, insatser, problem *Economisk Debatt* 4/88, Stocholm
- Lindberg, Leon N. og Charles S. Maier red. 1985
The Politics of Inflation and Economic Stagnation The Brookings Institution, Washington D.C.
- Lommerud, Kjell (1992)
Endogen vekstteori og Porter-konseptet: Motsetningsforhold eller to sider av samme sak? SNF-prosjekt 745. SNF, Bergen.
- Lommerud, Kjell Erik 1992
Endogen vekstteori og Porter-konseptet: Motsetningsforhold eller to sider av samme sak? SNF Arbeidnotat nr 87 fra SNF-prosjektet Et konkurransedyktig Norge
- Longva, Svein 1990
Lønnsdannelse, vekst og omstillinger. Om hvorfor det likevel ikke er så enkelt *Sosialøkonomen* nr 2
- Longva, Svein og Thorvald Moe 1992
En nasjonal strategi for økt sysselsetting i 1990-årene
Noen hovedpunkter fra sysselsettingsutvalgets innstilling *Sosialøkonomen* nr 9
- Lucas, Robert E. 1988
On the Mechanics of Economic Development *Journal of Monetary Economics*, no 22, s. 3-42

- Magnussen, Jon (1992)
Efficiency differences between Norwegian Hospitals A non-parametric approach Sosialøkonomisk institutt Universitetet i Trondheim (upubl.)
- Manasian, David (1993)
 Stakkars lille, store gutt. Artikkel i Dagens Næringsliv, januar 1993.
- Meissner, Rudolf, Arne Stokka og Olav Fagerlid 1990
Storbyens ressursgrunnlag - en statistisk sammenligning Storbyrapport nr 11, Rogalandsforskning/SINTEFF
- Meyer, Jack A. 1990
 What Can the Americans Learn from Europeans? i Health Care Systems in Transition. The Search for Efficiency *OECD Social Policy Studies* No 7
- Moe, Thorvald 1991
 Den økonomiske politikk og utvikling: Noen internasjonale erfaringer *Sosialøkonomen* nr 4.
- Mork, Knut Anton 1992
 Noen refleksjoner over nyere teorier for konjunkturer og økonomisk vekst Oslo: *Sosialøkonomen* nr.3
- Mork, Knut Anton, Tom Eldegard og Wibecke Wiig 1992
 Utvikling i omfang og sammensetning av statlig næringsstøtte siden 1970 i *Næringspolitikk og økonomisk styring - hva er mulig?* Konferanserapport, LOS-notat 1992:2, Oslo
- Mosley, Hugh og Gunther Schmid 1990
The contribution of public services to the competitiveness and the performance of enterprises and national economies. Wissenschaftszentrum Berlin
- Mosley, Hugh og Gunther Schmid 1992
Public Service and Competitiveness i Kirsty Hughes (ed) European Competitiveness, Cambridge University Press (forthcoming)
- Murray, R. 1987
Den offentliga sektorn - Produktivitet og effektivitet. Bilag 21 till Långtidsutredningen 1987, Finansdepartementet, Stocholm

- Møller, Kim 1986
Konkurrenceevnediskussionen - og lønpolitikken der sejrede sig ihel Arbeidsnotat nr. 5 Specialarbejderforbundets vækstkommissjon Center for Alternativ Samfunnsanalyse, København
- Naschold, Frieder (1991) et.al.
Evaluation Report. Commissioned by the Board of the LOM Programme. Wissenschaftszentrum, Berlin.
- Nasjonalregnskapsstatistikk 1988, 1990
- Nationen 25/3/92
- Nesset, Erik 1992
Noen kommentarer til Kleppe-utvalgets utredning *Sosialøkonomen* no 9
- NHO 1992
Sentrale utfordringer for norsk miljøforvaltning - behandlingen av industriens utslippssøknader August 1992
- Nordisk Ministerråd 1992
Næringslivsstøtte i Nordan, rapport fra en arbeidsgruppe
December 1992 Nordiske Seminar - og Arbejdsrapporter 1992:513
- Norsk Institutt for sykehusforskning (1992)
Samdata - sykehus 1991 NIS-Rapport 1/92 Trondheim
- NOU 1993:11
Mindre til overføringer - mer til sysselsetting
- NOU 1981: 30B
Vedlegg til utredning om offentlig støtte til teknisk industriell forskning og utvikling i Norge.
- NOU 1992:26
En nasjonal strategi for økt sysselsetting i 1990-årene
- NOU 1988:21
Norsk Økonomi i forandring
- NOU 1986:14
Om grunnlaget for inntektsoppgjøret 1986
- NOU 1992:4
Om grunnlaget for inntektsoppgjøret 1992

- NOU 1991:4
Mot bedre vitende?
- Næringslovsutvalget 1991
Bedriftenes oppgaveplikt - generelle samordningstiltak En utredning for Næringslovsutvalget fra Arbeidsgruppen for bedriftenes oppgaveplikt
- Ocun, Arthur M. 1975
Equality and Efficiency The Big Tradeoff The Brookings Institution, Washington D.C.
- OECD 1990
Health Care Systems in Transition. The Search for Efficiency *OECD Social Policy Studies* No 7
- OECD 1991
OECD Economic Studies no 17
- OECD 1987
The Control and Management of Government Expenditure
- OECD 1985
The Role of the Public Sector *OECD Economic Studies* no 4
- Ohno, Taiichi (1988)
Workplace Management. Productivity Press, Cambridge/MA.
- Olson, Mancur 1990
How Bright are the Northern Lights? Some Questions about Sweden Crafoord Lectures 3, Institute of Economic Research, Lund University
- Olson, Mancur 1982
The Rise and Decline of Nations,
- Oxley, H og J.P. Martin 1991
Controlling Government Spending and Deficits: Trends in the 1980's and Prospects for the 1990s *OECD Economic Studies*, Autumn 1991
- Paus, Espen 1991
Høyt skattet? Skatteharmonisering og offentlig sektor i Norge og EF FAFO-rapport nr. 114

- Perulli, Paolo (1991)
Towards a Regionalization of Industrial Relations. Paper presentert på Conference on centralisation and desentralisation of labour management in the Euro-Company, University of Warwick. 13 - 15 desember 1991.
- Peters, Tom (1993)
Året for lykkelige skilsmisser. Artikkel i Dagens Næringsliv, januar 1993.
- Pettersen, Inger Johanne (1992)
Ressursstyring i sykehus Hva du bør vite for å styre bedre. NIS-rapport 2/92, Trondheim
- Pfaller, Alfred, Ian Gough og Gøran Therborn 1991
Can the Welfare State Compete? London; Macmillan Academic and Professional Ltd.
- Piore, Michael J. og Charles F. Sabel (1984)
The Second Industrial Divide. Possibilities for Prosperity.
- Pollert, Anna (red) (1991)
Farewell to flexibility?. Blackwell Business. London.
- Porter, Michael (1990)
The Competitive Advantage of Nations. The Macmillan Press, London.
- Qvale, Thoralf (1992)
"Et nytt organisasjonsparadigme i helseinstitusjoner". Foredrag på konferansen: "Brukerperspektiv på helse-tjenester i sykehus", Trondheim oktober 1992.
- Qvale, Thoralf (1992)
Styrking og samordning av det regionale kunnskaps-systemet. Upublisert notat, SBA.
- Ram, Rati 1986
Government Size and Economic Growth: A New Framework and Some Evidence from Cross-Section and Time-Series Data *American Economic Review* Vol 76, no 1
- Renelt 1991
Economic Growth A Review of the Theoretical and Empirical Literature Working Papers, Country Economics Department, The World Bank, May 1991.

- Reve, Torger, Terje Lensberg og Kjell Grønhaug (1992)
Et konkurransedyktig Norge. Tano. Oslo.
- Reve, Torgeir, Terje Lensberg og Kjell Grønhaug 1992
Et konkurransedyktig Norge TANO
- Romer, Paul M. 1990
Endogenous Technological Change *Journal of Political Economy* vol.98, no.5
- Romer, Paul M. 1986
Increasing Returns and Long-Run Growth *Journal of Political Economy* vol. 94 no 5
- Sandmo, Agnar og Kåre P. Hagen 1992
Offentlig politikk og private incitamenter TANO
- Sandmo, Agnar 1990
Economists and the Welfare State Bergen; LOS-senter
Notat 90/29
- Sandmo, Agnar 1992
Velferdsstaten: Offentlig politikk og private incitamenter
Oslo: *Norsk Økonomisk Tidsskrift* 106
- Saunders, Peter 1986
What can we learn from international comparisons of
public sector size and economic performance, *European Sociological Review* Vol2, no 1, s. 52-60
- SBA (1993)
Sluttrapporten fra 5-årig program, Oslo.
- Schmidt, Manfred G. 1989
The Political Management of Mixed Economies: Political
Aspects of Macroeconomic Performance in OECD Na-
tions (1960-1984) i *Industrial societies after the stag-
nation of the 1970's*. deGruyter
- Schonberger, Richard J. (1990)
Building a chain of customers. The Free Press, New
York.
- Scott, Bruce R. og George C. Lodge (eds) 1985
U.S. Competitiveness in the World Economy, Harvard
Business School Press, Boston

- Scott, Bruce R. 1985
National Strategies: Key to International Competition i
Bruce R. Scott og George C. Lodge (eds): *U.S. Competitiveness in the World Economy*, Harvard Business School Press, Boston
- Selvik, Arne 1982
Hva forklarer vår konkurransevne? Oslo; *Norges Industri* nr.5
- Sjøtrø, Geir-Helge 1990
Ny vekstteori: økonomifagets alkymi? Bergen; SAF Arbeidsnotat nr.39
- Skonhøft, Anders 1992
Kapitalavkastningsraten i Norsk industri. En komparativ studie *Norsk Økonomisk Tidsskrift* 106
- SNF 1991
Mot bedre vitende. Effektiviseringsmuligheter i offentlig sektor SNF-rapport nr 4.
- Solow, Robert M. 1956
A Contribution to the Theory of Economic Growth *Quarterly Journal of Economics*
- SOU 1991:82
Drivkræfter fö produktivitet och välstånd Produktivitetsdelegationens betänkande
- St.meld. nr.4 1992-1993
Langtidsprogrammet 1994-1997
- Stalk, G. og T.M.Hout (1990)
Competing against time. The Free Press, New York.
- Stat og Styling 3/92
- Statistisk Sentralbyrå 1988
Nasjonalregnskapsstatistikk 1988 NOS B934
- Statistisk Sentralbyrå 1992
Økonomisk utsyn over året 1991 *Økonomiske Analyser nr.1. 1993*

- Statistisk Sentralbyrå 1992
 Økonomisk utsyn over året 1991 *Økonomiske Analyser*
 nr.1. 1992
- Statistisk Sentralbyrå 1992
 Offentlig forvaltning i Norge *Rapport no 13*
- Statistisk Sentralbyrå
 Økonomiske analyser nr. 1, 1993. Oslo.
- Statskonsult 1989
Resultatanalyse ved domstolene Rapport 1989:2
- Statskonsult 1992
Offentlig innrapportering fra næringslivet Rapport 1992:8
- Statskonsult 1992
Produktivitetsanalyse av arbeidskontorene Rapport 1992:6
- Stiglitz, Joseph E. 1987
 The Causes and Consequences of the Dependence of
 Quality on Price *Journal of Economic Litterature* Vol.
 XXV s.1-48.
- Svensk LO 1991
Lön och välfärd i et internasjonalt perspektiv
- Szell, Georgy (1992)
 "Buyer-supplier Relations in Japan - Unique or univer-
 sal?" Universitat Osnabruck, Osnabruck.
- Sørensen, Rune 1985
Modeller i studiet av offentlig økonomi Institutt for stats-
 vitenskap, Oslo
- Telemark Fylkeskommune. (1992)
 Strategisk næringsplan for Telemark.
- Thorsrud, E. og F.E.Emery (1969)
 Mot en ny bedriftsorganisasjon. Tanum. Oslo.
- Torgersen, Arne M. 1992
Produktivitetsanalyse av arbeidskontorene SNF-rapport
 43/92 Oslo

- Trist, Eric L. (1983)
 Referent Organizations and the development of the organizational domains. I: *Human Relations*, 36(3): 247-268.
- Uhlin, Åke (1992)
 "Kompetansesentra - Evaluering av et idekomplex". Sino-va, Stockholm, 1992.
- van Beinum, Hans (1990)
 Towards a New Organizational Paradigm? Artikkel presentert på seminaret "Industrial Democracy in Western Europe", Cologne, 1990.
- Vislie, Jon 1978
 Begrepet "Konkurransenevnen overfor utlandet". *Sosialøkonomen* 7/78.
- Weede, Erich 1986a
 Sectoral reallocation, distributional coalitions and the welfarestate as determinants of economic growth rates in industrialized democracies *European Journal of Political Research* 14 s 501-519
- Weede, Erich 1986b
 Catch-up, distributional coalitions and government as determinants of economic growth or decline in industrialized democracies *British Journal of Sociology* 37,s.194-220
- Wikborg, Mette 1990
De offentlige utgiftene. Om arbeid med å beregne veksten i offentlige utgifter i Norge og Danmark på 1980-tallet og fram til årtusenskiftet - belyst ved framskrivninger. Hovedoppgave i sosialøkonomi, Universitetet i Oslo
- Williamson, Oliver E. (1975)
 Markets and Hierarchies. Analysis and Antitrust Implications. The Free Press, New York.
- Wilson, Thomas and Dorothy Wilson 1991
The State and Social Welfare The objectives of policy
 Longman, London

- Womack, James P. et.al. (1991)
The Machine That Changed The World. Harper Perennial,
New York.
- Wood, S. 1989.
The transformation of work?. I S. Wood (red), The trans-
formation of work? Skills, flexibility and industrial rela-
tions. Unwin. London.
- World Economic Forum 1992
The World Competitiveness report 1992 Genev
- Wulff, Egil
*Sannsynlige hovedtrekk i den teknologiske utviklingen og
den betydning for Norge* NOU 1992:26, Vedlegg 7
- Øvrelid, Ragnhild 1992
*Forvaltning og næringsliv. Kritikk av den offentlige virke-
middelbruken* Statskonsult, Rapport 19/1992
- Øvrelid, Randi (1992)
Forvaltning og næringsliv. Rapport nr. 10/92 fra Stats-
konsult, Oslo.