

Victor D. Norman



GLOBALISERING

Betingelser for lønnsom
næringsdrift og
sysselsetting i Norge

Globalisering – betingelser for lønnsom næringsdrift og sysselsetting i Norge

Victor D. Norman

Fafo

© **Forskningsstiftelsen Fafo 1999**

ISBN 82-7422-286-5

Omslagsillustrasjon: Jon S. Lahlum

Omslagsdesign: Kåre Haugerud

Trykk: Centraltrykkeriet AS

Innhold

Forord	5
1 To teorier – og forsøk på en syntese	7
1.1 Globalisering, komparative fortrinn og faktorprisutjevning	8
1.2 Globalisering og økonomisk geografi	10
1.3 Forsøk på syntese	12
2 Konsekvenser for Norge	13
2.1 Utgangspunktet	13
2.2 To scenarier	15
2.3 Betingelser for suksess	16
2.4 Konklusjon	20
Litteratur	21
Publikasjoner fra Det 21. århundrets velferdssamfunn	22

Forord

Denne rapporten er et av sluttproduktene i prosjektet Det 21 århundrets velferds-samfunn. Prosjektet er finansiert av Landsorganisasjonen i Norge og Det norske Arbeiderparti i forbindelse med LOs hundreårsjubileum i 1999. Det er stor tematisk og faglig bredde i prosjektet, det spenner over temaer innenfor økonomi og arbeidsliv, hverdagslivet og det sivile samfunn, velferdsstatens tjenester, trygd og fordeling. I en rekke publikasjoner diskuteres hvordan det norske samfunn har utviklet seg de siste tiårene, og hvilke utfordringer og mulige veivalg vi står overfor på terskelen til et nytt årtusen.

Prosjektet inneholder bidrag fra forskere i Norge og fra utlandet. Det er stor variasjon i rapportenes omfang og dybde. Noen er basert på seminarinnlegg, mens andre resultatet av lengre utredningsarbeid. En fortegnelse over alle publikasjonene i prosjektet – til sammen 44 rapporter og hovedboka *Mellom frihet og felleskap* – finnes bakerst i rapporten.

Arbeidet på Fafo har vært organisert i en prosjektgruppe med Ove Langeland som prosjektleder. Prosjektgruppen har ellers bestått av Torkel Bjørnskau, Hilde Lorentzen, Axel West Pedersen, samt Jardar E. Flaa og senere Reid J. Stene. I arbeidet med prosjektet har vi mottatt nyttige og konstruktive kommentarer fra flere kollegaer på Fafo og fra andre miljøer. Jon S. Lahlum har på en profesjonell måte sørget for at rapportene kommer ut i en presentabel form. Prosjektgruppen takker oppdragsgiver som har gjort dette arbeidet mulig.

Oslo, april 1999

Ove Langeland

Victor D. Norman er Professor, Ph.D, og rektor ved Norges Handelshøyskole. Normans forskningsfelt er internasjonal økonomi. Han har blant annet publisert; Næringspolitikk og økonomisk utvikling: Norge fra gjenreisning til gjenreisning, Oslo, Universitetsforlaget (red.) 1996 og International trade, factor mobility, and trade costs. I The Economic Journal 105/1995 (med Anthony J. Venables)

Globalisering innebærer friere handel med varer og tjenester, friere bevegelser av bedrifter, kapital og arbeidskraft, og raskere spredning av kunnskaper mellom land. Til forskjell fra internasjonaliseringen i etterkrigstiden, omfatter globalisering land som i utgangspunktet er svært forskjellige; altså det man kan kalle nord-sørintegrasjon. Mens spørsmålet vi har stått overfor de siste 30–40 årene har vært hvordan vi vil bli påvirket av økt økonomisk samkvem med våre naboland og andre land i Europa, er spørsmålet nå hvilke muligheter vi har i en verden der vår del av verden skal handle og konkurrere med Kina, India, Øst-Europa og Latin-Amerika.

Det er viktig å ha klart for seg at globalisering ikke er noe nytt. Også tidligere i historien har vi hatt perioder med økonomisk integrasjon mellom land som i utgangspunktet var svært forskjellige. Sist det skjedde var i den store frihandelsperioden fra 1840-årene og frem til første verdenskrig. Det gir oss noen holdepunkter for å vurdere konsekvensene. Det er imidlertid like viktig å være klar over at vi ikke har noen referansepunkter i vår nyere historie. Mange uttaler seg som om globalisering allerede var en kjensgjerning, og at vi derfor kan vurdere konsekvensene ved å se på for eksempel utviklingen i sysselsetting og produksjon i USA og Vest-Europa de siste 10–15 årene. Det er ikke riktig. Samhandelen og kapitalbevegelsene mellom OECD-området og nye industriland er fortsatt så begrenset at virkningene på OECD-økonomiene er minimale. Over 80 prosent av alle industrivarer som omsettes i OECD-landene produseres innenlands, og for tjenester er andelen langt over 90 prosent. Selv om vi utvilsomt er inne i en globaliseringsprosess, som blant annet innebærer at disse andelene er på vei nedover, ligger konsekvensene fortsatt foran oss.

Det jeg skal forsøke i det følgende er å bruke økonomisk teori, sammen med erfaringer fra globaliseringen i forrige århundre, til å belyse noen av de generelle konsekvensene globalisering kan få, og så bruke dette til å drøfte Norges stilling.

1 To teorier – og forsøk på en syntese

Teori om internasjonal økonomi omfatter to, nokså forskjellige, tilnæringsmåter som er relevante når man skal forsøke å danne seg et bilde av hvordan globalisering på lengre sikt vil virke på verdensøkonomien. Den ene er teorien om komparative fortrinn, som går tilbake til Ricardo, og som er gjengitt i enhver lærebok i internasjonal økonomi. Den andre er nyere teori om lokalisering og økonomisk

geografi, som for så vidt går tilbake til Marshall, men som særlig er utviklet av Paul Krugman og Anthony J. Venables i løpet av de siste ti årene (se f.eks. Krugman (1991), Krugman og Venables (1995) og Venables (1996); for en oversikt på norsk, se Norman (1998)).

1.1 Globalisering, komparative fortrinn og faktorprisutjevning

Friere handel og friere bevegelser av innsatsfaktorer som kapital, kunnskaper og arbeidskraft vil, i følge tradisjonell teori om komparative fortrinn, være gunstig for verden som helhet og i de fleste tilfeller også for hvert enkelt land som berøres. Grunnen er enkel: Handel og faktorbevegelser vil føre til at man i hvert land konsentrerer seg om å produsere det man er flinkest til relativt til andre. Om alle gjør det, vil verden som helhet få mer ut av de knappe ressursene som finnes. Samtidig vil handel bare oppstå dersom begge parter er tjent med det; altså vil gevinstene blir fordelt slik at alle land får del i dem.

Mange feiloppfatninger om globalisering skyldes at man ikke har forstått komparative fortrinn. Lenge var det mange som mente at kapitalbevegelser og friere handel favoriserte de etablerte industrilandene på utviklingslandenes bekostning. Nå er det mange som tror at globalisering truer velstanden hos oss; altså at konkurranse fra lavlønsland som Kina og India vil undergrave vestlig levestandard. Begge oppfatningene er feilaktige. Utviklingslandene har mye å tjene på å få adgang til markedene i de rike landene og tilgang på kapital og knowhow fra OECD-området. Samtidig har de etablerte industrilandene mye å tjene både på investeringer i utviklingsland og på økt handel med dem.

Når økt handel med utviklingsland i Asia og Latin-Amerika oppfattes som en trusel, er det ofte fordi man bare tenker gjennom halvparten av historien – nemlig konkurransen fra disse landene. Det er riktig at globalisering vil føre til at vi langt på vei blir utkonkurrert på områder der lønnskostnadene betyr mye, og at vi som følge av det vil miste både inntekter og arbeidsplasser. Den andre halvparten av historien er imidlertid like viktig: Utviklingslandene vil bruke det de tjener fra økt eksport på å kjøpe andre varer og tjenester fra oss. De inntekter og arbeidsplasser vi taper, vil med det bli motsvart av nye inntekter og arbeidsplasser på andre områder. Nettoen er positiv: Hver dollar i økt import fra utviklingsland vil bli motsvart av en dollar i økt eksport til disse landene; og siden vår relative styrke ikke ligger i å produsere arbeidsintensive standardprodukter, vil dollaren i økt eksport

kreve mindre innsats fra oss enn den innsatsen vi sparer ved å kjøpe for en dollar fra dem istedenfor å produsere varene selv.

Gevinstene ved globalisering er altså ikke skjevt fordelt mellom land. De vil imidlertid normalt være skjevt fordelt innen det enkelte land. I de rike landene må vi regne med at globalisering vil favorisere eiere av kapital og kunnskaper, på bekostning av blant annet ufaglært arbeidskraft. I de land som i utgangspunktet er fattige, vil det være omvendt.

Drivkraften bak fordelingskonsekvensene innenlands er internasjonal faktorprisutjevning: Handel fører indirekte, og faktorbevegelser direkte, til utjevning av forskjeller mellom land i lønn, kapitalavkastning og avkastning på naturressurser og knowhow. I tilfellet med faktorbevegelser er mekanismen enkel: En innsatsfaktor vil strømme fra land der avlønningen er lav til land der avlønningen er høy; dermed blir det økt knapphet på vedkommende faktor i eksportlandet og redusert knapphet i importlandet; og siden avlønningen avspeiler knappheten, vil forskjellene i avlønning bli redusert. Prosessen vil fortsette inntil faktorene har samme avlønning overalt. I tilfellet med handel med varer er mekanismen bare litt mer komplisert: I et land med lav avlønning av en innsatsfaktor vil det uten handel være relativt billig å produsere varer som bruker den innsatsfaktoren intensivt. Handel vil derfor føre til økt produksjon og eksport av varer som er intensive i bruken av den eller de innsatsfaktorer som er billige i landet. Økt produksjon av slike varer vil imidlertid føre til økt knapphet på innsatsfaktoren, og med det vil prisen på faktorene stige der hvor de i utgangspunktet var lave (og synke der hvor de var høye). Prosessen vil fortsette inntil produksjonskostnadene for varer er de samme overalt, og det vil normalt innebære at også avlønningen av alle innsatsfaktorer må være den samme overalt.

Det er godt empirisk belegg for faktorprisutjevning. I etterkrigstiden er forskjellene i lønn mellom OECD-landene redusert til nesten ingenting. Noe tilsvarende skjedde, som vist i tabell 1, i den store globaliseringsperioden i forrige århundre. I utgangspunktet var reallønnen markert høyere, og prisen på jord (grunnrenten) vesentlig lavere, i Nord-Amerika enn i Europa; og innen Europa var lønningene høyere i kjerneområdene (England, Tyskland, Frankrike) enn i periferien (Skandinavia og Middelhavsområdet). I løpet av førtiårsperioden fra 1870 til 1910 sank grunnrenten i Europa mens den steg dramatisk i USA. Samtidig innhentet Skandinavia en betydelig del av det lønnsforspranget som det europeiske kjerneområdet hadde.

Tabell 1 Virkninger av globalisering: Reallønn m.v. 1910 (1870=100)

	BNP per. arbeidstime	Reallønn	Grunnrente
Skandinavia	202	279	98
Europeisk kjerne	179	143	71
Middelhavsområdet	169	140	166
Nye verden	202	157	513

Kilde: O'Rourke og Williamson (1997)

Allikevel er det noe som åpenbart ikke stemmer. Globaliseringen i forrige århundre førte til utjevning av noe av faktorprisforskjellene mellom USA og Vest-Europa, og mellom de vesteuropeiske landene og Skandinavia; men forskjellene mellom nord og sør i Europa ble ikke mindre enn før. At grunnrenteforskjellen mellom Europa og Nord-Amerika ble mindre, forhindret samtidig ikke at reallønningene i den nye verden vokste minst like sterkt som i Europa.

Ser vi på erfaringene de siste femti årene, får vi et lignende bilde. I etterkrigstiden er lønnsforskjellene innen OECD-området, som i utgangspunktet var betydelige, blitt redusert til nesten ingenting; men samtidig er forskjellene mellom industrilandene og mange fattige land blitt markert større. Det virker altså som om faktorpristjevning virker i noen retninger, men ikke i andre.

1.2 Globalisering og økonomisk geografi

Nyere teori om samspillet mellom handel, stordriftsfordeler og lokalisering av virksomhet kan forklare noe av dette. Hvis det er skalafordeler, og spesielt skalafordeler som knytter seg til næringsmiljøer og ikke til den enkelte bedrift, vil det ikke lenger være slik at den reelle knapphet på en innsatsfaktor (og med det prisen på den) blir større om noe av den eksporteres. Da kan det tvert i mot tenkes at eksport av en innsatsfaktor, som vil føre til at det innenlandske næringsmiljøet som bruker faktoren intensivt blir mindre, gjør at den innenlandske betalingsevnen for faktoren synker. I så fall kan faktoreksport bli en selvforsterkende prosess, som i sin ytterste konsekvens kan føre til at eksportområdene helt blir tømt for nøkkelressurser.

Utgangspunktet for teori om samspillet mellom handel og lokalisering er altså samlokaliseringfordeler som fører til at produktiviteten blir høyere i et stort næringsmiljø enn i et lite. Det vil føre til at økonomisk virksomhet «klumper seg» – virksomhet blir konsentrert i byer, i avgrensede regioner, eller for den saks skyld i

verdensdeler. Det innebærer samtidig at det skal mye til før et etablert næringsmiljø går i oppløsning, og at det kreves en «kritisk masse» for å få etablert nye miljøer.

Om det i utgangspunktet er slik at folk bor spredt og nødvendig flytter på seg, vil utviklingen av økonomiske klynger være begrenset av transportkostnader og alle former for handelshindringer. Det kan for eksempel forklare hvorfor det er så mye mer markerte økonomiske klynger i USA enn i Europa. I USA finner vi store deler av finansnæringen konsentrert til New York-området, tekstilindustrien til sørstatene, bilindustrien i Detroit, filmindustrien i Hollywood, IT-næringen i San Francisco-området og i området rundt Boston, og så videre. Selv om det også i Europa er tilløp til slik konsentrasjon, er det først og fremst tilfellet innen det enkelte land. Det er tunge finansmiljøer i de fleste europeiske land, og på europeisk nivå er det i hvert fall tre tunge sentre – London, Frankfurt og Zürich. Alle store europeiske land har sin egen bilindustri, og heller ikke når det gjelder andre industrigrener, er det lett å finne konsentrasjon på europeisk nivå. At europeere nødvendig flytter, og at det helt til nylig har vært høye handelshindre innen Europa, er åpenbare delforklaringer på denne kontrasten til USA.

Hvis det er riktig at utviklingen av større næringsklynger er begrenset av handelshindre og manglende faktormobilitet, skulle vi vente at globalisering vil føre til mer markert geografisk opphopning av virksomhet – altså til at vi på verdensbasis får færre, men større, klynger. Det betyr ikke nødvendigvis at vi vil få sterkere geografisk konsentrasjon. På samme måte som næringsklyngene i USA er spredt over hele landet, er det både mulig og sannsynlig at vi i Europa, Asia og Latin-Amerika vil oppleve at ulike næringsklynger blir lokalisert forskjellige steder.

Nå er det krefter som kan virke i motsatt retning. Spesielt må vi regne med at friere markeder og lavere handelskostnader vil føre til fragmentering av produkskjeder gjennom outsourcing eller intern oppstykking av produksjonen, for eksempel slik at aktiviteter som krever markedsnærhet ligger ett sted, mens selve den fysiske produksjonen ligger et annet. Det kan ha som konsekvens at vi etter hvert mer vil oppleve samlokalisering av bestemte *funksjoner* enn av hele næringskjeder. Reklame- og markedsføringsmiljøet på Madison Avenue i New York, som betjener hele USA uavhengig av næring, kan være et godt eksempel. Det betyr imidlertid ikke at klyngedannelser blir mindre viktige – bare at klyngene får en annen karakter.

1.3 Forsøk på syntese

De to tilnæringsmåtene gir altså svært forskjellige konklusjoner. Skal vi tro teorien om komparative fortrinn, vil globalisering føre til større likhet (i hvert fall i faktorpriser) mellom land og regioner; i følge ny geografiteori kan det føre til større ulikhet. Komparative fortrinn tilsier at alle regioner får del i globalt rettet virksomhet; geografitilnærmingen innebærer at virksomheten vil hope seg opp, slik at enkeltland og enkeltregioner kan oppleve utarming.

Nå er det ikke riktig å se på de to tilnærmingene som konkurrerende teorier. Det riktige er å betrakte dem som supplerende, i den forstand at de hver for seg rendyrker ett sett av drivkrefter. Skal vi danne oss et helhetsbilde, må vi derfor tenke gjennom hvordan de to virker sammen. Med et enkelt bilde kan vi i så fall si at komparative fortrinn virker som en sentrifugalkraft, mens klyngemekanismene virker som en sentripentalkraft: Gevinstene ved samlokalisering tilsier at virksomhet vil trekke sammen. Det vil imidlertid presse opp prisene på ikke flyttbare ressurser i områder med slike klynger, relativt til prisene i periferien. Det vil i sin tur føre til at virksomheter der samlokaliseringsfordelene er mindre, vil bli trukket ut i periferien. Av samme grunn er det lite sannsynlig at ulike næringsklynger vil bli lokalisert samme sted. Den amerikanske modellen, med klynger spredt over hele landet, er mer sannsynlig.

I klartekst betyr dette at vi på globalt nivå skulle vente en utvikling som i hovedtrekk avspeiler komparative fortrinn – altså der:

- Land i den tredje verden overtar en større del av matvareproduksjon og produksjon av arbeidsintensive og andre lette industrivarer, og der de etablerte industrilandene i økende grad blir eksportører av tjenester og kunnskapsintensive industrivarer.
- Den økonomiske veksten i nye industriland i en opphentingsfase er markert sterkere enn i OECD-området.
- Kapitalbevegelser og økt handel fører til markert reduksjon i lønnsforskjeller og andre faktorprisforskjeller mellom rike og fattige land.

Samtidig betyr det imidlertid at utviklingen ikke vil være uniform, og at etablerte næringsmiljøer har en fordel som ikke uten videre forsvinner selv om markedene blir mer åpne. Det innebærer at:

- Ikke alle land og regioner vil være i stand til å nyttiggjøre seg de mulighetene som globalisering byr på; altså at noen land og regioner i den tredje verden sannsynligvis fortsatt vil forbli fattige.
- Noe av den produktivitetsfordel som de etablerte industrilandene har, vil bestå, slik at det fortsatt vil kunne være markerte lønnsforskjeller mellom land i OECD-området og nye industriland.

2 Konsekvenser for Norge

Norge er på mange måter i en problematisk situasjon i forhold til globaliseringen, dels på grunn av oljesektoren og den tilhørende utvikling i annen konkurranseutsatt virksomhet, og dels på grunn av vår geografiske beliggenhet.

2.1 Utgangspunktet

Inntektene fra oljevirkksomheten har de siste tyve årene redusert behovet for annen konkurranseutsatt verdiskapning i Norge. Konsekvensene har da også vært en nedbygging av slik virksomhet. Absolutt sett har nedbyggingen ikke vært så stor. Som andel av BNP har den imidlertid vært dramatisk: Mens industri og skipsfart i 1974 sto for 31 prosent av nasjonalproduktet, var andelen i 1995 sunket til under 15 prosent. Noe av dette skyldes den mer generelle utvikling mot tjenestesamfunnet som vi ser i alle vestlige land; men en betydelig del av reduksjonen er særnorsk.

Fremover må denne andelen stige – ikke fordi oljevirkksomheten vil avta, men fordi den ikke vil fortsette å vokse. Annen konkurranseutsatt verdiskapning må derfor dekke hele den veksten i etterspørselen etter internasjonalt handlede varer og tjenester som følger av fortsatt økonomisk vekst i Norge. Figur 1 gir en enkel fremskrivning som illustrerer hva det kan bety. Det er der antatt at norsk økonomi vil fortsette å vokse med 2.25 prosent pr. år, at det samlede valutaskapningsbehovet (fra næringer som tjener valuta eller som sparer oss for valuta ved å produsere varer og tjenester i konkurranse med import) vil vokse i takt med økonomien som helhet, og at bidragene fra petroleumssektoren og norske finansinvesteringer i utlandet (petroleumsfondet) blir som antatt i Jagland-regjeringens langtidsprogram. Konsekvensen vil være mer en dobling i behovet for ikke-oljerelatert,

konkurransesatt verdiskapning i løpet av de kommende 25 år. En annen måte å si det på er at konkurransesatt virksomhet må vokse 40 prosent raskere enn norsk økonomi som helhet.

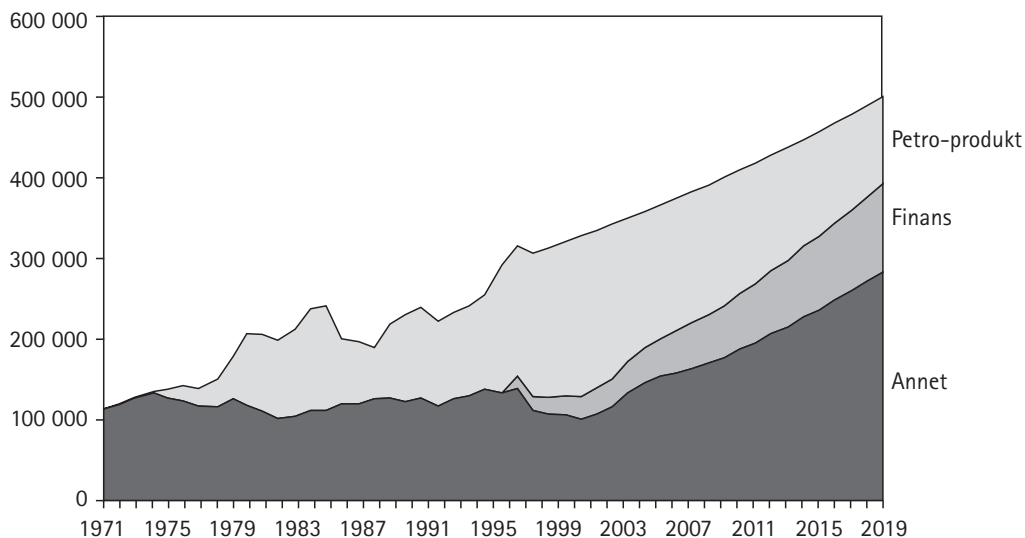
Det er viktig å presisere at denne veksten ikke behøver å komme i de næringene som tradisjonelt har utgjort konkurransesatt sektor. Sannsynligvis må det meste av veksten komme på nye områder, ikke minst innen konkurransesatt tjensteproduksjon.

Uansett har vi imidlertid et markert sterkere behov for konkurransesatt vekst enn de fleste andre europeiske land. Samtidig vil vår beliggenhet gradvis bli et mer alvorlig handikap. Vi har et lite hjemmemarked (og samhandelen innen Norden er, og har alltid vært, så beskjeden at det nordiske området bare for et fåtall næringer fungerer som hjemmebase). Tradisjonelt har dette ikke vært noe problem, fordi vi har ligget nær de store markedene i England og Tyskland. Nærheten til disse vil imidlertid bli mindre av en fordel etterhvert som det økonomiske tyngdepunkt i Europa flytter seg sydøstover, samtidig som vi i økende grad må erstatte eksport av olje, råvarer og halvfabrikata med eksport av tjenester og høyt bearbejdede produkter.

Problemet er todelt. Det ene er at etterhvert som andre handelshindre bygges ned, blir transportkostnader viktigere. En geografisk perifer beliggenhet er altså mer problematisk i en verden med fri handel enn i en verden med handelshindre.

Figur 1 Konkurransesatt verdiskapning

Millioner 1997-kroner



Det andre er at vi etterhvert må vri produksjonen i retning av varer og tjenester med høye transportkostnader, fordi olje og andre naturressurser ikke gir grunnlag for vekst i tradisjonell eksport.

Tabell 2 Direkte investeringer 1988–95 Endringer i beholdninger, milliarder kroner

Sektor	Utenlandske investeringer i Norge	Norske investeringer i utlandet
Olje	22,0	25,1
Finans	17,7	12,0
Industri	6,5	63,7
Annet	21,4	15,4

Kilde: Norges Bank

Vårt vanskelige utgangspunkt illustreres godt ved utviklingen i direkte bedriftsinvesteringer ut og inn av Norge de siste ti årene. Som vist i tabell 2, har vi en massiv ubalanse når det gjelder direkte industriinvesteringer: Mens norske industribedrifter fra 1986 til 1995 investerte for 65 milliarder kroner i utlandet, investerte utenlandske industribedrifter bare for vel 6 milliarder i Norge.

2.2 To scenarier

Hvor alvorlig er så dette? Det avhenger av om det er komparative fortrinn eller samvirkegevinster i store næringsmiljøer som vil være det viktigste fremover.

Om utviklingen blir styrt av komparative fortrinn, vil det vi noe upresist kan kalle reindustrialiseringen av Norge (og som altså vel så mye vil bestå i vekst i konkurranseutsatt tjenesteproduksjon som i ny industriproduksjon) være forholdsvis uproblematisk. Etterhvert som behovet melder seg, vil kostnadsnivået i Norge tilpasses slik at det blir lønnsomt å etablere ny virksomhet, og denne virksomheten vil avspeile våre komparative fortrinn – vi vil typisk oppleve vekst i produksjon av varer og tjenester som på den ene side er forholdsvis kunnskapsintensive, og på den annen side ikke krever tett nærhet til store markeder. Underveis i tilpasningen vil det hos oss, som i andre vestlige land, måtte skje betydelige endringer i faktorprisene – lønnsnivået for ufaglærte vil måtte reduseres, samtidig som avkastningen på kapital og kunnskaper vil måtte bli høyere. Prosessen vil altså kreve betydelige, og til dels smertefulle, omstillinger. For en gjennomsnittlig nordmann vil imidlertid nettoeffekten bli høyere realinntekt.

Om det derimot er samvirkegevinster i næringsklynger som vil drive utviklingen, kan vi forestille oss et skrekksenario der oljeinntektene har tatt livet av det vi hadde av potensielle næringsklynger, og der Norge er for lite til å få etablert, nødvendig «kritisk masse» for nye klynger. Resultatet kan bli at norsk kapital og knowhow i stedet blir investert i bedrifter som er del av næringsklynger andre steder i verden, mens vi blir sittende igjen som en råvarekilde og et eksotisk reise-mål i Europas utkant. Norske arbeidstagere må i så fall ta til takke med adskillig lavere levestandard enn i dag – om de da ikke foretrekker å flytte.

Nå er skrekksenarioet lite sannsynlig, rett og slett fordi det finnes nok av virksomheter der samvirkegevinstene ikke er så markerte, eller krever så store næringsmiljøer, at det er noe problem å ha base i Norge. I rendyrket form er derfor scenarioet nokså uinteressant. I en mindre outrert form kan det imidlertid ikke utelukkes. Vi kan lett tenke oss en utvikling der vi, i mangel av tunge næringsmiljøer, må fremstå med billig arbeidskraft og billig kompetanse for å være et attraktivt lokaliseringsvalg for ny, konkurranseutsatt virksomhet; og der den virksomheten vi i så fall er stand til å trekke til oss, ikke gir spesielt høy verdiskapning i forhold til innsatsen. I så fall vil utviklingen ikke bare innebære vanskelig omstilling – den vil også kunne innebære at vi må belage oss på lavere levestandard i det lange løp.

2.3 Betingelser for suksess

Spørsmålet blir da hvilke betingelser som må være oppfylt for at vi skal få næringsdrift og sysselsetting i Norge av en type som gir oss del i gevinstene ved globalisering – altså hvordan vi må innrette oss for å unngå det negative scenarioet jeg nettopp har skissert. Det finnes ikke noen enkel oppskrift; men det er mulig å peke på en del nødvendige tiltak. Det kan være instruktivt å dele dem i to: Det vi kan kalle føre var-tiltak, og det som mer direkte har karakter av aktiv næringsutvikling.

Føre var-tiltak

Til føre var-tiltak hører først og fremst tiltak som kan lette tilpasningen av lønninger og andre faktorpriser i Norge. Uansett hva som blir de sterkeste drivkreftene i globaliseringen, vil prisen på bruk av ufaglært arbeidskraft måtte gå ned, samtidig som avkastningen på kompetanse og kapital vil måtte gå opp. Det er bare mulig om vi får aksept for større lønnsforskjeller eller på annen måte sørger for at det

blir større forskjell mellom det norske bedrifter betaler for høyt og lavt utdannet arbeidskraft. Behovet for tilpasning blir større jo flere ufaglærte vi har, så forsøkene på å få flest mulig opp på et høyt utdanningsnivå reduserer tilpasningsbehovet. Det fjerner det imidlertid ikke.

En måte å forhindre at tilpasningen fører til store og uheldige fordelingskonsekvenser, er å flytte en del av skattebyrden fra arbeidsinntekt og bruk av arbeidskraft til skatteobjekter som i større grad er knyttet til kompetanse- og kapitalinntekt. Det er ikke naturlig å gjøre det ved å øke skatteprogresjonen eller skatten på kapitalinntekt, siden det lett kan føre til kapital- og kompetanseflukt. Det kan imidlertid være mulig å gjøre det ved å legge mer av skattebyrden på bolig og annen fast eiendom, siden de som eier kapital og kompetanse typisk er mindre mobile enn den kapitalen og kompetansen de eier.

En annen gruppe føre var-tiltak er tiltak som forhindrer at potensielt vekstkraftige næringsmiljøer blir skremt bort. Det viktigste i så henseende er å unngå at Norge blir enda mer av et høykostland de nærmeste 10–15 årene – altså å unngå at perioden med maksimal oljeproduksjon fører til en særnorsk kostnadsbølge eller en høyverdibølge for norske kroner. En forsiktig finanspolitikk er det viktigste i så henseende. Overoppheting av økonomien er alltid uheldig. Det kan lett vise seg å være skjebnesvangert for norsk økonomi om det skjer i en periode da det dannes en ny økonomisk geografi i Europa.

Mange hevder at det også er viktig for langtidsutviklingen av konkurranseutsatt sektor at vi fører en pengepolitikk som gir fast valutakurs. Det er sannsynligvis galt. Det er tre argumenter som vanligvis har vært brukt for fast valutakurs. Det ene er at det disiplinere politikerne, slik at finanspolitikken blir mer ansvarlig. Det er ingenting i erfaringene som tyder på at det er riktig – det som synes å ha ansvarliggjort norske politikere, er høye renter. Det andre er at fast kurs disiplinere partene i arbeidslivet. Igjen tyder ikke akkurat de siste års erfaringer på det. Mer generelt er det vanskelig å se at noe som helst kan disiplinere lønnsoppgjørene i en situasjon der vi har akutt knapphet på arbeidskraft. Det tredje er at valutakursendringer ensidig rammer konkurranseutsatt sektor. Det argumentet hviler imidlertid på en feilslutning. Det som rammer konkurranseutsatt sektor, er overoppheting av økonomien, som innebærer at ressurser bys bort fra konkurranseutsatt sektor. I et fastkurssystem vil sektoren føle det gjennom særnorsk lønns- og prisstigning. Med fleksible kurser kan det samme skje gjennom verdiøkning av kronen. Resultatet blir det samme.

Faktisk vil konkurranseutsatt sektor komme bedre ut av det dersom penge- og valutapolitikken blir lagt om slik at vi aktivt bruker pengepolitikken til kortsiktig stabilisering av økonomien. Det vil – via endringer i rente og valutakurs – føre til mindre svingninger i innenlandsk etterspørsel, og med det også til større stabilitet i rammevilkårene for konkurranseutsatt virksomhet.

Fra næringslivshold hevdes det av og til at en føre var-politikk også bør sørge for at vi holder liv i det konkurranseutsatte næringslivet vi har – for eksempel at vi gjennom kraftkontraktene må sørge for at norsk prosessindustri beholder sin konkurransevne, og at vi gjennom skattesystemet må sørge for at de maritime næringene blir i landet. En slik innfallsvinkel er etter min mening uheldig, av to grunner. For det første er det ingen grunn til å tro at de næringene som på denne måten gis særbehandling, har spesiell, langsiktig vekstkraft – snarere er det vel motsatt. For det andre er det like viktig at en føre var-politikk gir grobunn for ny virksomhet som at den holder liv i gammel. Det riktige må være å legge forholdene til rette for alle typer konkurranseutsatt virksomhet; ikke å henfalle til selektiv strukturbevaringspolitikk.

Aktiv næringsutvikling

Det kan imidlertid argumenteres for at vi bør gjøre mer enn det som ligger i føre var-tiltak – at vi i tillegg bør føre en aktiv politikk for utvikling av nytt, konkurranseutsatt næringsliv. Om man har stor tro på betydningen av næringsklynger, er det sterke argumenter for dette. Tror man at utviklingen i hovedsak vil bli styrt av komparative fortrinn, er argumentene svakere.

Mange forbinder begrepet aktiv næringsutvikling med forsøk fra myndighetenes side på å plukke vinnere – slik noen hevder at man gjør gjennom Fornebu-prosjektet. Erfaringene både fra Norge og andre land viser klart at det ikke er noen god idé. Vi kan imidlertid godt tenke oss aktiv næringsutvikling i former som ikke innebærer at staten aktivt fortrinnsbehandler bestemte prosjekter eller bedrifter på andres bekostning. La meg nevne tre eksempler.

Det første er bruk av skattesystemet til å oppmuntre til investeringer i Norge. Dersom sparingen investeres der hvor den gir høyest avkastning etter skatt, er det i vår interesse ikke å beskatte norske investeringer i Norge hardere enn norske investeringer ute. Det kan også være i vår interesse aktivt å oppmuntre norske og utenlandske bedrifter til å investere i Norge. Det vil være tilfellet dersom en del av overskuddet fra investeringene avleires hos lønnstagerne eller andre norske grupper, slik tilfellet vil være om vi står overfor reelle klyngegevinster. Vi kan altså

være sikre på at Norge ikke bør ha høyere skatt på avkastningen av investeringer enn andre land – og det kan godt tenkes at vi er tjent med å ha lavere skatt.

De faktiske forhold i dag er at norske bedrifters investeringer i utlandet behandles skattemessig lempeligere enn deres investeringer i Norge, og at bedriftsbeskatningen – fordi det er en kildeskatt – nok innebærer et uheldig forsøk på å beskatte utenlandske investeringer i Norge. For å bøte på dette foreslo Bergo-utvalget at vi burde gå over til såkalt residensbeskatning, det vil si at norske investorers inntekter beskattes fullt ut i Norge uansett hvor investeringene er foretatt, og at utenlandske investorer ikke beskattes i Norge for den inntekt de måtte ha her. En reform i den retningen vil både være verdifull i seg selv og et viktig element i en mer aktiv næringspolitikk.

Det andre viktige elementet er utforming og omfang av investeringer i infrastruktur og kompetanse. Dette er fellesgoder som kan bety mye for utvikling av næringsmiljøer, spesielt fordi god infrastruktur og rikelig tilgang på kompetanse kan kompensere noe for mangelen på et sterkt miljø i utviklingsfasen for nye næringsklynger. Det kan derfor være riktig å overinvestere, altså gå ut over det nivået som tradisjonelle nytte-kostnadskalkyler skulle tilsi, ut fra det resonnement at underinvesteringer kan vise seg å bli adskillig mer kostbart enn overinvestering. Det kan også være riktig å spisse investeringene til, ved for eksempel å satse spesielt på infrastruktur og kompetansetilbud i utvalgte deler av landet. Derimot er det tvilsomt om det er fornuftig å satse på spesielle kompetanseområder, siden slike valg krever samme type markedskunnskap som valg av næringsmessige vinne-ere, og det er en type kunnskap myndighetene ikke kan regne med å ha.

Det tredje mulige elementet i en politikk for aktiv næringsutvikling er bruk av noe av den statlige sparingen til risikokapital i næringsvirksomhet i Norge. Vi må huske at statens oljeinntekter virker negativt på annen konkurranseutsatt virksomhet på to måter. Den ene er via innenlandsk bruk, som trekker ressurser bort fra konkurranseutsatt sektor. Den andre er via privat sparing: Når staten sparer store deler av oljeinntektene, for derved blant annet å finansiere fremtidige pensjoner, fører det til lavere privat sparing i Norge. Med det reduseres tilgangen på kapital til norske bedrifter. Det går ikke ut over investeringene i skjermet sektor, siden omfanget av disse bestemmes av samlet etterspørsel. Det er derfor konkurranseutsatte investeringer som blir salderingsposten. Om staten plasserer all sin finanssparing i utlandet, blir nettovirkningen derfor ytterligere utarming av norsk konkurranseutsatt virksomhet. Selv uten klyngeargumenter kan det derfor med rette hevdes at det ville være riktig å kanalisere noe av statssparingen til

næringsinvesteringer i Norge. Legger man til klyngeproblematikken, blir argumentet enda sterkere.

Nå er det ikke noen triviell oppgave å kanalisere statssparing til næringsinvesteringer. Det bør neppe gjøres ved at staten sentralt velger ut, og går inn som eier av, utvalgte næringsprosjekter – da er vi tilbake i plukke vinnere-syndromet. Staten må eventuelt fremstå som en profesjonell, krevende eier, samtidig som valg av prosjekter og den løpende forvaltning av eierposter skjer på armlengdes avstand fra sentralforvaltningen og det politiske miljø. Folketrygdfondet viser imidlertid at en slik forvaltningsmodell er mulig.

2.4 Konklusjon

Det er særlig tre aspekter ved globaliseringen som kan ha konsekvenser for næringsutviklingen i Norge. Det ene er friere og mer åpne internasjonale markeder for varer, tjenester og kapital. Det andre er en gradvis forskyvning av det økonomiske tyngdepunktet i Europa mot sør og øst, og i verden fra Europa og Nord-Amerika til Asia og (kanskje) Latin-Amerika. Det tredje er økt betydning av geografiske og næringsmessige klynger.

Av disse utviklingslinjene vil den første være til fordel for alle berørte land, også Norge. Friere markeder vil føre til omstillingsbehov og innenlandsk omfordeling, men det vil være en netto gevinst for alle land, så hvis vi selv bare fører en fornuftig nærings- og fordelingspolitikk, burde alle grupper i Norge tjene på utviklingen.

De to andre utviklingstrekkene er mer problematiske. Vi blir liggende mer i periferien enn før, og med et lite hjemmemarked og lange transportveier er det liten grunn til å tro at særlig mange næringsklynger naturlig vil gravitere til Norge. Samtidig kommer oljesektoren og oljeinntektene inn som et kompliserende element, fordi disse gjør oss til et høykostland nettopp i den perioden da bedrifter er på vandring mot et nytt lokaliseringsmønster. Det er derfor disse sidene ved globaliseringen vi bør være særlig opptatt av. De tilsier en forsiktig makroøkonomisk politikk for å begrense kostnadsveksten i Norge. De tilsier kanskje også en mer aktiv næringspolitikk, med sikte på å gjøre det skattemessig attraktivt å investere i Norge, å utvikle god infrastruktur og sterke kompetansmiljøer, og å sørge for rikelig tilgang på kapital til næringsinvesteringer innenlands.

Litteratur

Krugman, Paul R. (1991), *Geography and trade*, MIT Press.

Krugman, Paul R. og Anthony J. Venables, «Globalization and the inequality of nations», *Quarterly Journal of Economics*, 110, 857–880.

Norman, Victor D. (1998), «Klynger og økonomisk geografi», i A.Rødseth og C. Riis (red.), *Markeder, ressurser og fordeling*, ad Notam.

NOU 1996:17, *I Norge – for tiden?* (Bergo-utvalgets innstilling)

O'Rourke, K. og J.G. Williamson (1997), «Around the European periphery 1870–1913: Globalization, schooling and growth», *European Review of Economic History* 1, 153–196.

Venables, Anthony J. (1996), «Equilibrium locations of vertically linked industries», *International Economic Review* 37, 341–359.

Publikasjoner fra Det 21. århundrets velferdssamfunn

Publikasjonen kan bestilles fra Fafo, Postboks 2947 Tøyen 0608 Oslo.
Telefon 22 08 86 00, Faks 22 08 87 00. E-post publikasjon@fafo.no

Ove Langeland (red.), Torkel Bjørnskau, Hilde Lorentzen og
Axel West Pedersen

Mellom frihet og fellesskap. Det 21. århundrets velferdssamfunn

Fafo-rapport 270. Fafo/Tiden. Kr. 348,-

- 1 Jon Erik Dølvik: Farvel solidaritet?. Internasjonale utfordringer for den norske arbeidslivsmodellen. Fafo-rapport 271. 60 sider. Kr 91,-
- 2 Victor D. Norman: Globalisering Betingelser for lønnsom næringsdrift og sysselsetting i Norge. Fafo-rapport 272. 26 sider. Kr 74,-
- 3 Steinar Holden: Frie kapitalkrefter. Noen konsekvenser for nasjonal økonomisk-politisk styring. Fafo-rapport 273. 30 sider. Kr 79,-
- 4 Alexander Wright Cappelen: Globalisering Utfordringer for norsk skatte- og fordelingspolitikk. Fafo-rapport 274. 30 sider. Kr 77,-
- 5 Morten Bøås: Norsk miljø- og ressurspolitikk mot tusenårsskiftet. Fafo-rapport 275. 48 sider. Kr 86,-
- 6 Keith Smith: Økonomisk vekst og «lavteknologi». Aktuelle spørsmålsstillinger for Norge. Fafo-rapport 276. 28 sider. Kr 75,-
- 7 Knut Arild Larsen: Utdanningsbasert kompetanse i dagens og morgendagens arbeidsmarked. Fafo-rapport 277. 40 sider. Kr 83,-
- 8 Lars-Henrik Johansen: Bak de store ord. Sammenlikninger av etter- og videreutdanning mellom bransjer og internasjonalt. Fafo-rapport 278. 132 sider. Kr 135,-
- 9 Per Kleppe: Solidaritetsalternativet - fortid og framtid. Fafo-rapport 279. 40 sider. Kr 82,-
- 10 Per Kleppe: Arbeidslinjen og de svake gruppene på arbeidsmarkedet. Fafo-rapport 280. 74 sider. Kr 107,-
- 11 Trond Petersen: Kjønnsspørsmålet. Hvor står vi i arbeidslivet. Fafo-rapport 281. 47 sider. Kr 83,-
- 12 Gunn Birkelund: Deltidsarbeid. Fafo-rapport 282. 36 sider. Kr 79,-
- 13 Jean Louis Laville: Arbeidets framtid. Den franske debatten. Fafo-rapport 283. 70 sider. Kr 91,-
- 14 Gerhard Bosch: Differensiering og fleksibilisering av arbeidstiden. På leting etter et nytt arbeidstidsparadigme. Fafo-rapport 284. 48 sider. Kr 83,-
- 15 Ove Langeland og Reid J. Stene: Holdninger til arbeid, lønn og fagbevegelse. Resultater fra en spørreundersøkelse. Fafo-rapport 285. 48 sider. Kr 83,-
- 16 Eli Feiring: Er noen fordelingsprinsipper mer rettferdige enn andre?. Fafo-rapport 286. 36 sider. Kr 77,-
- 17 Eli Feiring: Beskrive for å vurdere?. Om evaluering av fordelingsordningers verdigrunnlag. Fafo-rapport 287. 32 sider. Kr 75,-
- 18 Lars Fjell Hansson: Man skal ikke plage andre.... Om grenser for offentlig maktutøvelse for å redusere skader og død. Fafo-rapport 288. 70 sider. Kr 100,-

- 19 Kristin Hoff: Rettferdig skattlegging. En analyse av det normative grunnlaget for rettferdig fordeling av skattebyrden. Fafo-rapport 289. 112 sider. Kr 126,-
- 20 Kristin Hoff: Rettferdighet og effektivitet i det norske skattesystemet. Fafo-rapport 290. 44 sider. Kr 85,-
- 21 Hilde Lorentzen og Reid J. Stene: Holdninger og deltakelse i nærmiljø og organisasjonsliv. Resultater fra en spørreundersøkelse. Fafo-rapport 291. 47 sider. Kr 83,-
- 22 Espen Dahl: Solidaritet og velferd. Grunnlaget for oppslutning om velferdsstaten. Fafo-rapport 292. 62 sider. Kr 96,-
- 23 Espen Dahl: Hvor går helsevesenet?. Om likhet og effektivitet i norsk helsetjeneste. Fafo-rapport 293. 44 sider. Kr 82,-
- 24 Espen Dahl og Gunn Birkelund: Sysselsetting, klasse og helse 1980–1995. En analyse av fem norske levekårsundersøkelser. Fafo-rapport 294. 44 sider. Kr 79,-
- 25 Kåre Hagen: Den nordiske velferdsstaten. Museumsgjenstand eller bærekraftig samfunnsmodell?. Fafo-rapport 295. 47 sider. Kr 83,-
- 26 Kåre Hagen: Utviklingen i de skandinaviske velferdsstater. Fra krise til konsolidering?. Fafo-rapport 296. 47 sider. Kr 83,-
- 27 Per Kleppe: Bedre tjenesteyting i kommunene?. Fafo-rapport 297. 72 sider. Kr 100,-
- 28 Heidi Gautun: Endringer i familieomsorgen til eldre?. Fafo-rapport 298. 82 sider. Kr 103,-
- 29 Neil Gilbert: Selvhjelpsstaten. Et nytt paradigme for sosial trygghet. Fafo-rapport 299. 36 sider. Kr 75,-
- 30 Torkel Bjørnskau og Reid J. Stene: Holdninger til helse- og omsorgstjenester. Resultater fra en spørreundersøkelse. Fafo-rapport 300. 41 sider. Kr 79,-
- 31 Gunn Birkelund: Marginalisering i en velferdsstat. Fafo-rapport 301. 30 sider. Kr 75,-
- 32 Aksel Hatland: Nordisk alderspensjon under ombygging. Fafo-rapport 302. 32 sider. Kr 74,-
- 33 Tone Fløtten: Fattigdom i Norge. Problem eller bagatell?. Fafo-rapport 303. 114 sider. Kr 125,-
- 34 Anne Britt Djuve: Etniske minoriteter og de nordiske velferdsstatene. Fafo-rapport 304. 46 sider. Kr 86,-
- 35 Jardar E. Flaa og Axel W Pedersen: Holdninger til ulikhet, pensjon og trygd. Resultater fra en spørreundersøkelse. Fafo-rapport 305. 60 sider. Kr 91,-
- 36 Jon Erik Dølvik og Torgeir Stokke: Den norske forhandlingsmodellen. Et tilbakeblikk. Fafo-rapport 306. 46 sider. Kr 88,-
- 37 Keith Smith: Economic growth and "low-tech" industries. Issues for Norway. Fafo-rapport 307. 37 sider. Kr 77,- (Norsk utg. nr. 6)
- 38 Gunn Birkelund: Part-time work in a welfare state. Fafo-rapport 308. 30 sider. Kr 73,- (Norsk utg. nr. 12)
- 39 Jean Louis Laville: The future of work. The debate in France. Fafo-rapport 309. 80 sider. Kr 103,- (Norsk utg. nr. 13)
- 40 Jean Louis Laville: Le futur du travail. Le debat Francais. Fafo-rapport 310. 80 sider. Kr 103,- (Norsk utg. nr. 13)
- 41 Gerhard Bosch: Differenzierung und Flexibilisierung der Arbeitszeit. Die schwierige Suche nach einem neuen Arbeitszeitparadigma. Fafo-rapport 311. 67 sider. Kr 95,- (Norsk utg. nr. 14)
- 42 Neil Gilbert: The Enabling State. An Emerging Paradigm for Social Protection. Fafo-rapport 312. 35 sider. Kr 76,- (Norsk utg. nr. 29)
- 43 Bernard Enjolras: Labour-market regulation and economic performance. A review. Fafo-rapport 313. 44 sider. Kr 82,-
- 44 Bernard Enjolras: Welfare state and disincentives effects. Theoretical perspectives. Fafo-rapport 314. 51 sider. Kr 86,-

Victor D. Norman

Globalisering – betingelser for lønnsom næringsdrift og sysselsetting i Norge

er en av publikasjonene fra rapportserien i prosjektet Det 21. århundrets velferdssamfunn. Det er en omfattende serie med stor faglig spennvidde og flere bidrag fra forskere i inn- og utland. Sentrale temaer som dekkes i rapportserien er:

arbeidslivet med vekt på globalisering, næringsutvikling og sysselsetting; kompetanse, etter- og videreutdanning; forhandlinger og trepartssamarbeid

hverdagslivet med vekt på familie, nærmiljø og frivillige organisasjoner; normer, holdninger og verdier

velferdstjenester med vekt på helse, omsorg og sosial trygghet; velferdsstat, privatisering og levekår

velferdsytelser med vekt på pensjoner, inntektssikring og fordeling; økonomisk ulikhet og fattigdom



Fafo
Forskningsstiftelsen Fafo
Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
<http://www.fafo.no>

Det 21. århundrets velferdssamfunn 2
Fafo-rapport 272
ISBN 82-7422-286-5