

Discussion Paper
1/2005

ISSN: 0807-3406

Eli Moen:

'NÆRINGSNØYTRALITET' ELLER NÆRINGSAVVIKLING?

Norsk oljeøkonomi, næringsutvikling og næringspolitikk i et politisk-institusjonelt perspektiv

Sammendrag:

Discussion paperet drøfter de strukturelle endringene som har skjedd i norsk økonomi i løpet av de to siste tiår. Et hovedtrekk er at olje- og gassektorens betydning har økt dramatisk og at industri sektoren har gått tilbake ikke bare relativt, men også absolutt sett. Denne tilbakegangen er ikke kompensert med noen sterk vekst i nye næringer. Samtidig har norsk næringspolitikk vist et avvikende mønster i sammenligning med den politikk som andre land de facto har ført. Den norske næringspolitikken har vært preget av passivitet i form av en såkalt 'næringsnøytralitet', det vil si at utviklingen av norsk næringsliv er overlatt til 'markeds-kreftene'. En hypotese er derfor at 'næringsnøytraliteten' har bidratt til å svekke næringsutviklingen i Norge. Paperet analyserer den særnorske utviklingen i et politisk-institusjonelt perspektiv. Det fokuserer særlig på særtrekk ved det norske beslutningssystemet og det styringsregimet som er utviklet i relasjon til dette i den perioden landet har vært preget av oljeøkonomien.

1 Innledning¹

Sammen med tre andre nordiske land ble Norge rangert blant de seks mest dynamiske nasjonene i verden i 2004 av World Economic Forum (WEF). I betraktning av de framtidsscenarioer som ble de nordiske velferdsstatene til del for noen år tilbake samt rådende neoliberal ideologi, er dette resultatet oppsiktsvekkende. Når det gjelder den nye dynamikken i de nordiske landene er det mye vi fortsatt ikke vet, men et forhold er klart det er ulike mekanismer om fungerer i de ulike landene. Ulikheten til tross, på vesentlige punkter skiller Norge seg fra de andre nordiske landene slik at utviklingsmønsteret framtrer som avvikende. På den ene siden særmerker Norge seg med store kapitaloverskudd, et høyt BNP per capita og lav arbeidsledighet. I internasjonal sammenheng er dette en unik situasjon.

På den annen side skiller Norge seg fra de andre nordiske landene med en lavere grad av dynamikk og en lavere integrering i den globale økonomien. Til tross for en betydelig økonomisk og finansiell styrke har nasjonal konkurransevne blitt svekket de siste årene og økonomien har i mindre grad enn de andre nordiske økonomiene evnet å fornye seg. På grunn av pengerikdom og en viss produktivitetsstigning er disse problemene ikke så åpenbare, men flere analyser peker på at Norge står foran et betydelig gap i verdiskapingen hvis det eksisterende velferdsnivået skal opprettholdes.²

På bakgrunn av den paradoksale situasjonen som karakteriserer norsk økonomi vil dette paperet drøfte hvorfor Norge på flere områder viser et avvikende utviklingsmønster og særlig med hensyn på revitaliseringen av næringslivet. Dette aspektet blir åpenbart når man sammenligner med Sverige og Finland, som begge har hatt en sterk vekst innen IKT-industrien.³ I internasjonal sammenheng regnes disse to landene blant de ledende innen dette feltet.⁴ Selv om Norge helhetlig sett scorer høyt på internasjonale rankinglister, blir bildet et annet når man undersøker ulike indikatorer som omfatter konkurransevne og teknologi. For eksempel faller Norge ned på en 20. plass på WEF's Business Competitiveness Index når det gjelder mikronivået (bedriftene), der verdiskapingen faktisk skjer, og helt ned på en 50.plass i FNs Human Development Report når det gjelder eksport av høyteknologi, som nærmest er for et i u-landsnivå å regne.⁵

For å belyse problemstillingene vil paperet ta utgangspunkt i to forhold som i særlig grad har influert på utviklingen av norsk økonomi: oljeøkonomien og næringspolitikken. I de fire – fem siste år har oljens andel av BNP svingt mellom 20 – 25 prosent og utgjort over 60 prosent

¹ Forfatteren takker for gode og nyttige kommentarer fra Jon Bingen, Fredrik Engelstad, Tore J. Hanisch, Åge Mariussen og Torger Reve.

² For å kompensere for inntektstapet fra oljen er det gjort beregninger som viser at det er behov for å skape to nye Nokiaer for å fylle dette gapet (Arnold et al 2001:23-4, Reve et al 2004:9).

³ Den svake norske utviklingen på dette feltet er desto mer bemerkelsesverdig når man tar i betraktning kompetanse og teknologiske nivå. Norsk kompetanse og teknologi er på høyde med de andre nordiske landene og representerer på enkelte felt verdensledende.

⁴ Norsk oljeteknologi hevder seg i internasjonal sammenheng, men den teknologiske utviklingen innen petroleumssektoren har hatt få spill-over effekter til det øvrige norske næringslivet. Stort sett har petroleum forblitt en enklave i den norske økonomien.

⁵ WEF siste Global Competitiveness Report er basert på indikatorer som omfatter offentlige institusjoner og makroøkonomiske forhold samt teknologi. Ikke uventet er det på den makroøkonomiske indikatoren Norge scorer høyt, et forhold som skyldes høye oljeinntekter, og det er framfor alt denne faktoren som trekker Norge høyt opp på den samlede rankinglisten. Det er særlig makroøkonomisk stabilitet som trekker Norge oppover på listen (WEF 2004:xvi-xvii).

av eksportinntektene. Selv i forhold til andre råvarebaserte økonomier er denne strukturen uvanlig. Ekspansjonen i petroleumssektorens har skjedd på bekostning av de tradisjonelle næringssektorene. I det samme tidsrommet har den tradisjonelle industrisektoren blitt betydelig svekket. Denne tilbakegangen er heller ikke blitt kompensert gjennom en sterk utvikling i nye vekstnæringer, som pekt på over. Tar man i betraktning det forhold at veksten i internasjonal økonomi de siste tiårene i stor grad har skjedd innenfor næringer som er basert på ny teknologi, er dette med på å forsterke inntrykket av et særnorsk utviklingsmønster.

Samtidig som norsk næringsutvikling framviser et avvikende mønster, har næringspolitikken vært karakterisert ved en passiv politikk i form av en såkalt 'næringsnøytralitet', det vil si at utviklingen av norsk næringsliv skal skje på markedets premisser. I dag står den passive norske næringspolitikken i skarp kontrast til den offensive politikken som andre land de facto fører. Med økende globalisering og vekt på kunnskap har en rekke land verden over forsert innsatsen for å oppgradere eget næringsliv gjennom investeringer i utdanning, FoU og ulike former for infrastrukturer. En hypotese er derfor at ekspansjonen i oljesektoren sammen med 'næringsnøytraliteten' har bidratt til å svekke næringsutviklingen i Norge. Hvis dette er tilfelle, reiser dette i sin tur nye spørsmål.

Da det på 1970-tallet ble klart at Norge kom til å bli en oljenasjon, ble det samtidig debattert hvilken betydning oljen kom til å få for framtidig utvikling. Oljelandenes historie viste at nye makt- og avhengighetsforhold, sosiale skjevheter, kostnadspress, inflasjon, flytting og avindustrialisering var mulige framtidsscenarioer. Risikoen for å ende opp i slike destruktive utviklingsbaner gjorde at norske myndigheter innså behovet for en effektiv styring av økonomien. Dette ble klart formulert i Stortingets første 'oljebud' om full nasjonal kontroll med utnyttning av oljeressursene (Olsen 1989:12). Oljemeldingen som ble lagt fram i 1974, ga en prinsipiell utredning av hva oljen ville bety for landets økonomiske utvikling og et overordnet mål var å 'bygge et kvalitativt bedre samfunn' (jfr. Hanisch et al. 1999:227). Videre ble det sett som en viktig målsetting å sørge for en mer diversifisert industristruktur og et konkurransedyktig næringsliv, målsettinger som siden er blitt gjentatt (Olsen 1989:49).⁶ Gode intensjoner til tross, situasjonen per i dag er slik at man kan reise spørsmålet om Norge er i ferd med å utvikle hollandsk syke. Spørsmål som derfor må stilles er hvorfor ikke tidligere intensjoner om næringsutvikling er blitt oppfylt, og hvilken sammenheng det er mellom oljeøkonomien og næringspolitikken?

De svar som foreløpig er gitt på disse spørsmålene fokuserer på effektene av oljeøkonomien i form av pengerikdom og fravær av åpen krise. 'Vi svømmer i penger' som en tidligere statsminister uttrykte det. Dette paperet vil drøfte dette spørsmålet fra en annen synsvinkel og snarere analysere den særnorske utviklingen og næringspolitikken i et politisk-institusjonelt perspektiv. Mer konkret innebærer dette å analysere betydningen av enkelte særtrekk ved det norske beslutningssystemet og det styringsregimet som er utviklet i relasjon til dette i den perioden landet har vært preget av oljeøkonomien.

Paperet er derfor strukturert på følgende måte: Neste seksjon tar opp den internasjonale debatten om hollandsk syke og petrostater, seksjon 3 ser på enkelte aspekter ved norsk næringsutvikling, seksjon 4 tar opp endringer i næringspolitikken internasjonalt, seksjon 5 analyserer bakgrunnen for den norske næringspolitikken og seksjon 6 ser på sammenhengen

⁶ Det kan stilles spørsmål ved i hvilken grad disse målsettingene bygde på en bred konsensus.

mellom endringer i den økonomiske politikken og styringsregimet. Seksjon 7 drøfter karakteristiske trekk ved det norske beslutningssystemet før konklusjonen i seksjon 8.

2 Fenomenet hollandsk syke og forskning på petrostater

Innen internasjonal forskning er det observert at oljeeksporterende land ofte utvikler flere fellestrekk. I stedet for sunn økonomisk og politisk utvikling og en politisk 'dream come through' situasjon, ender de ofte opp med skuffende resultater. Fenomenet refereres gjerne til som hollandsk syke⁷. I den økonomiske litteraturen er dette fenomenet forstått som en prosess der inntekter fra en naturressurs, eller gunstige prisendringer i en sektor, forårsaker press i andre sektorer. Effekten av høye priser er at den reelle valutakursen øker, enten som et resultat av en nominell endring eller som et resultat av økninger i det nasjonale kostnadsnivået. En virkning er at verdien på annen eksport faller, et forhold som i neste runde fører til mindre aktivitet og utvikling i ikke-begunstigede sektorer. Endelig fører dette til økonomisk stagnasjon og tilbakegang (Corden and Neary 1982, Cappelen 2002)

Den senere forskning på hollandsk syke peker imidlertid på andre årsakssammenhenger. I en sammenlignende studie av utviklingen i flere oljeeksporterende land foreslår Karl (1997) å analysere disse i lys av politiske og institusjonelle forhold i stedet for å se de som resultat av økonomiske faktorer. En handelsvare er, ifølge Karl, ingen aktør, og kan dermed heller ikke agere som årsaksfaktor. I en slik analyseramme forstås derfor hollandsk syke som et resultat av politiske valg og institusjonelle forhold, og ikke som en funksjon av rene økonomiske mekanismer. Det funnet Karl gjør i sin studie er at til tross for ulikheter i institusjonelle forhold, historie, kultur og geopolitisk plassering tenderer oljeeksporterende land til å utvikle et felles mønster: Erodering av annet næringsliv og korrumpasjon av den politiske kapasiteten, for eksempel evnen til å påvirke utviklingsbaner og gjennomføre reformer.⁸

Det som Karl observerte i de petrostatene hun undersøkte, var at politikerne i stedet for å fokusere på utviklingsstrategier (developmental policies), ble fanget i fordelings- og maktspill. På den måten ble fokuset rettet mot uproduktive aktiviteter (rent-seeking behaviour). Resultatet var at i samtlige land ble utgiftene blåst opp og etter kort tid oversteg inntektene. Historien om Spanias gull er det klassiske eksempelet på hvor ille det kan gå hvis inntektene brukes på en ufornuftig måte.⁹ Men en sak er å observere at regjeringer gjør dårlige valg, en annen sak er å forklare hvorfor de gjør det. For Karl betyr dette at utviklingen i oljeeksporterende land må sees i lys av offentlige beslutninger. For å forklare erodering av annet næringsliv og politisk korrumpasjon må man derfor forklare disse i lys av politiske valg og handlinger.

Med andre ord, for å forklare utviklingsmønstre må man undersøke hvordan beslutninger over tid er blitt strukturert, det vil si hvordan beslutninger fattet på et tidspunkt begrenser valgmulighetene på et senere tidspunkt. Et viktig forhold i denne sammenheng er hvordan

⁷ Slo gjennom i litteraturen gjennom beskrivelsen av den utviklingen Nederland gjennomgikk etter oppdagelsen og utnyttelsen av landets gassressurser i nærheten av Groningen.

⁸ En måte å definere politisk kapasitet på er statens evne til utvikle en diversifisert fiskal base (Karl 1997:43).

⁹ Den spanske miseren besto i et vanvittig stort offentlig forbruk i utlandet. En høy valutakurs stimulerte import og landets eget næringsliv eroderte (Karl 1997:36).

staten generer skatt og allokere ressurser. I sin tur skaper dette incentiver som influerer på organisering av politikk og økonomi samt preferanser for statlig politikk. Siden det er staten som kontrollerer oljeinntektene, er det også den som bestemmer bruken. Det ekstraordinære ved et produkt som olje er at man kan ta ut høye inntekter uten ytterligere investeringer. I en slik situasjon ligger det åpenbare incitament til å løse politisk press og strukturproblemer gjennom ressursallokering. Men entrer man inn på den type strategi, er risikoen stor for at politisk handlekraft reduseres på bekostning av offentlig forbruk (spending over statecraft). Samtidig øker politikerens og/eller byråkraters makt. Begynner man å kjøpe seg fri fra problemene i stedet for å løse dem politisk, lar den økonomiske rasjonaliteten seg ikke lenger skille fra den politiske. Samtidig svekkes evnen til å tilpasse seg endringer i omgivelsene (Karl 1997:14-15, 63).

Nyere forskning i Nederland ser også fenomenet hollandsk syke i et lignende perspektiv. I den nederlandske forskningen refererer uttrykket hollandsk syke nærmere bestemt til dyr og ikke bærekraftig velferdspolitik. Dette perspektivet står i klar opposisjon til en økonomisk forståelse av fenomenet. I Nederland skjøt problemet med en for sjenerøs velferdsstat fart da landet ble utsatt for uventede høye inntekter fra gassen fra Groningenfeltet, som ble oppdaget i 1959. I stedet for å begrense de offentlige utgiftene, førte de høye inntektene til enda høyere utgifter. I mange år valgte staten å sprøyte ressurser inn i skrantende industrier og velferd (arbeidsledighet, uførhet), framfor å investere i langsiktige prosjekter for å modernisere industrien og arbeidslivet. I 1980 nådde antall uføretrygdde i Nederland over 660 000 av en total arbeidsstyrke på seks millioner, og tallet så ut til fortsatt å ville vokse (welfare without work). Da daværende statsminister, Ruud Lubbers, i 1990 erklærte at 'Nederland er syk' betydde det et vendepunkt i forståelsen av problemet. Det var ikke lenger mulig å definere det som et finansielt problem, og ut gjennom 1990-tallet ble problemet med høye sosiale utgifter i stedet forstått som et styringsproblem (Visser og Hemerijck 1997:9, 117, 130).

Hvor står så Norge i sammenligning med andre land som er blitt 'utsatt' for store inntekter fra naturressurser? Det bildet som offentlig presenteres er at Norge har klart å styre unna de ulike fallgruvne. I den refererte studien av Karl utgjør Norge også et unntak. Hun påpeker at det riktignok var ansatser til en atferd å la hollandsk syke da overskuddene begynte å flomme inn i siste halvdel av 1970-tallet: Inflasjonen steg brått, utenlandsgjelden var den høyeste innen OECD-området, jordbruk og industri var i tilbakegang og konkurransevnen ble svekket. Norge havnet likevel ikke i noen utviklingsbane som var typisk for andre oljeeksporterende land på den tiden. Landet fikk ingen regimekrise og deler av den tradisjonelle vareeksporten har vært beskyttet. Forklaringen som er gitt er at landet gjennom sterke statsinstitusjoner har klart å utvikle en type 'kreativ motstand' (Karl 213-221).

Dette perspektivet er i overensstemmelse med Olsens autoritative (1989) analyse av den norske håndteringen av oljeøkonomien. Ved å ta i bruk etablerte byråkratiske rutiner på nye områder, klarte Norge å kontrollere virkningen av oljeaktivitetene. Nasjonen ble ikke 'petrolisert'. Det var de etablerte institusjoner som kom til å prege oljeaktivitetene og ikke motsatt. Ved hjelp av profesjonelle byråkrater og institusjonell styrke klarte landet å skape olje om 'til en hvilken som helst råvare' (Olsen 1989:). Saken er imidlertid at disse studiene forholder seg til situasjonen slik den var før 1990.¹⁰ Etter dette tidspunktet har det skjedd

¹⁰ I boken Norsk økonomisk politikk i det 20. århundre argumenterer Hanisch et al (1999) sterkt for at Norge i denne perioden ble rammet av hollandsk syke. Avindustrialiseringen skjedde i et dramatisk tempo, importen økte, statsbudsjettet ble ført med underskudd, de statlige utgiftene ble doblet mellom 1972 og 1982 og det skjedde en

endringer som har gjort at situasjonen i dag er en annen. Blant disse endringene kan nevnes internasjonalisering av oljeindustrien, liberalisering av oljepolitikken samt annen næringspolitikk, akkumulering av kapital i Petroleumsfondet og en foreløpig kulminasjon i oljeproduksjonen. Siden 1996 har Norge vært et land med kapitaloverskudd. Implikasjonene av disse strukturelle endringene har ennå ikke vært gjenstand for noen sammenhengende undersøkelse. I det følgende skal det pekes på enkelte av de forandringer som har skjedd siden 1990, først enkelte trekk ved den økonomiske utviklingen og dernest hvordan disse er koblet opp mot den politikk som har vært ført.

3 Den norske næringsutviklingen og næringspolitikken

Som indikert i innledningen framstår Norges økonomiske situasjon som et stort paradoks. På samme tid som Norge rangeres som en av verdens mest solide økonomier, framtrer det en rekke sklerotiske trekk når det gjelder framtidig konkurransevne. I løpet av de siste to – tre årene er det også publisert flere rapporter og studier som peker på de problematiske trekkene ved norsk økonomi.¹¹

Kort oppsummert dreier dette seg om følgende punkter:

- en sterk avindustrialisering
- svekket konkurransevne
- svak innovativ evne
- relative lave investeringer i FoU
- lav vekst innen næringer som er basert på ny teknologi
- en høyere grad av investeringer i utlandet enn i Norge/relativ lav grad av DUI til Norge

Av vestlige industriland er det ingen andre som har hatt en så sterk avindustrialisering som Norge, og Norge er faktisk alene om å erfare en absolutt tilbakegang i industriproduksjon (Andersson et al 2004:27). I dag utgjør bearbeidingsverdien fra industrisektoren kun ni prosent av den totale.¹² Parallelt med reduksjon av industrisektoren har konkurransevnen blitt svekket. Norsk eksport har tapt markedsandeler i verdenshandelen. Sammenlignet med landets handelspartnere har norsk konkurransevne vist en negativ trend. Dette dreier seg ikke om en ny utvikling, men kan spores tilbake til 1970-tallet og den er blitt merkbart sterkere etter 1995. I 2004 falt norsk konkurransevne ytterligere (Moen 2002:11, 63, 70, Andersson 2004:27, IMD World Competitiveness Yearbook 2004, Cappelen et al 2003:2).

sterk forskyvning i sysselsettingen mellom industrisektoren og offentlig sektor. At systemet ikke ble rammet av en mer omfattende krise, skyldes de ekstremt høye oljeinntektene.

¹¹ Denne type publikasjoner omfatter blant annet E. Moen (2002), Globalisering og industripolitiske strategier. En sammenligning av Finland og Norge, Makt- og demokratiutredningen, rapport nr. 41, T. Andersson, J. Kind, C. Logan-Andersen (2004), Towards a New Growth and Innovation Policy in Norway (Malmø:IKED), bestilt av Nærings- og handelsdepartementet, T. Reve, K. Haanæs og M. Vikesland (2004), Norway – from northern to falling star, Oslo Business Summit, P. Jansen et al. (2004), Økt verdiskapning fra finansiell forvalter til aktør? Innspill til en nasjonal og global næringsstrategi (Oslo: Europaprogrammet).

¹² NHOs Økonomibarometer november 2004 viser et fortsatt fall i industrisysselsettingen for 2004 og det regnes med fortsatt fall i 2005. Andre rapporter antyder mulighetene for en vekst i industrisysselsettingen neste år. Samtidig pekes det på mangel på kvalifisert arbeidskraft (2.11.04 nrk.no).

Direkte investeringer i utlandet (DUI) kan også knyttes til punktet om avindustrialisering. Norske selskaper har hatt en svak tradisjon med hensyn på internasjonalisering. Det er først etter 1980 og særlig etter 1990 at denne prosessen har skutt fart. I 2000 hadde 11 av de 30 største selskapene en større sysselsetting utenfor enn i Norge. Denne trenden fortsetter. For 2005 oppgir et stort antall av bedriftene innen prosess- og verkstedsindustrien at de vil investere mer i utlandet enn i Norge.¹³ Det er særlig to forhold som særmerker norsk internasjonalisering. For det første er norske selskaper gjennomgående små sammenlignet med andre internasjonale aktører. Det andre forholdet gjelder motivering. I stor grad begrunnes DUI med kostnads- og skattemessige forhold. Internasjonalisering skjer derfor ofte som ledd i en defensiv og ikke offensiv strategi. Samtidig er flyten av DUI ut av Norge ikke kompensert ved en tilsvarende flyt av DUI inn til Norge. Både med hensyn på DUI ut og DUI inn skiller Norge seg fra andre land med en relativ lav andel av BNP. Som lokaliseringssted for ulike næringsmessige aktiviteter framstår Norge med andre ord som lite attraktivt internasjonalt sett. I den grad utlendinger investerer i Norge er det i form av oppkjøp og ikke som investeringer i nye anlegg (Moen 2002:66, Andersson et al. 2004:87, Reve et al 2004:7).

Avindustrialisering og utflytting av næringsaktiviteter medfører ikke bare nedgang i sysselsettingen, det betyr samtidig en smalere nasjonal kunnskaps- og kompetansebase og problemet er derfor relevant i forhold til spørsmålet om framtidig konkurransekraft. I den globale konkurransen der rask og lett tilgang til informasjon, kunnskap og kompetanse ses som nøkkelfaktorer, er disse faktorene blitt mer kritiske enn noensinne. Fortsatt utvikling og konkurransevne forutsetter heterogenitet i nettopp kunnskap og kompetanse. Når det gjelder de øvrige punktene – innovasjonsevne, FoU og kunnskapsintensive bedrifter – er det fram for alt disse faktorene som sees som avgjørende med hensyn på framtidig konkurransevne. Og det er særlig på dette punktet, i tillegg til avindustrialisering, at situasjonen i norsk økonomi framtrer som problematisk.

Når det gjelder innovasjonsevne viser komparative undersøkelser at Norge henger etter utviklingen i andre land. I internasjonale sammenlikninger omtales Norge ofte som en innovasjonssinke. På EU Innovation Scoreboard 2003 skårer Norge under EU-gjennomsnittet på 11 av 18 indikatorer for innovasjon. For å sitere NHO: 'Vi beveger oss altså ikke hurtig nok i riktig retning, og i enkelte tilfeller rett og slett i feil retning' (www.nho.no). Finland og Sverige derimot topper EUs rankingliste for innovasjon (EU 2003 European Innovation Scoreboard). Til forsvar for norsk industri hevdes det ofte at norske bedrifter og sektorer innen sine felt er like innovative som andre. Saken er imidlertid at det norske innovasjonsmønsteret i stor grad er orientert mot prosesser og ikke produkter og på den måten ikke helt treffer den dynamikken som nå dominerer på internasjonale markeder (Moen 2002:61-2, Reve et al 2004:5-6, Mariussen, forthcoming).

Videre ligger Norge godt under OECD-gjennomsnittet for investeringer i FoU og særlig innen næringslivsrettet forskning. Dette er et forhold som ikke bare lar seg forklare ved norsk selskapsstruktur og næringsmessige sammensetning. Store norske selskaper investerer mindre i FoU enn hva som er vanlig internasjonalt.¹⁴ Et viktig punkt i den sittende regjeringens tiltredelseserklæring var at den norske innsatsen i FoU skulle opp på OECD-nivået innen 2005. Samtidig oppfordret den næringslivet til å øke sine investeringer i FoU. Denne anmodningen er så langt ikke nådd fram og regjeringen har selv ikke fulgt opp sine egne

¹³ NHOs økonomibarometer november 2004.

¹⁴ Bedrifter med mer enn 200 ansatte brukte ti prosent mindre på FoU i 2002 enn i 2001 (forskning.no 19.10.04)

løfter og har heller ikke kommet opp med noen overordnet strategi for investeringer i FoU. Tvert om innebærer statsbudsjettet for 2005 kutt i forskningsbudsjettet. Dette betyr at norske investeringer i FoU er like langt fra å nå OECD-nivået som da regjeringen tiltrådte (Moen 2002, Andersson et al 2004, Reve et al 2004).

Som nevnt henger Norge etter de andre nordiske landene når det gjelder vekst i nye næringer som IKT. Siden 1980 er det teknologibaserte produkter som har opplevd den sterkeste veksten i verdenseksporten. Det er de tre teknologiområdene informasjonsteknologi, bioteknologi og nanoteknologi og til dels konvergens mellom disse som har gitt grunnlaget for denne veksten. Samtidig har kunnskapskomponenten i alle former for varer og tjenester økt. I Norge derimot har eksporten av teknologiprodukter faktisk stagnert siden slutten av 1980-tallet og i sammenlikning med andre europeiske land har Norge en lavere andel som arbeider i medium og high tech bedrifter. Et annet problem er at norsk utviklet high tech (produkter som er basert på IKT eller kombinerer IKT med andre teknologier, og bioteknologi) tenderer til å bli solgt til utlandet. Det er ennå heller ingen utviklingstrend i retning av en sterkere vekst innen kunnskapsintensive bedrifter på det nåværende tidspunkt.¹⁵

Nok et problem er at næringslivet henger etter når det gjelder å ta i bruk IKT. Dette ble påpekt av OECD i 2001 som av den grunn samtidig rettet en advarende finger med hensyn på framtidig vekst (Moen 2002:60, Andersson et al 2004:25, Reve et al 2004:4, Jansen et al 2004:118). I tilknytning til dette punktet er det også relevant å peke på arbeidsmarkedssituasjonen. Tilstrømningen til real- og tekniske fag er synkende, det vil si at andelen av studenter på tertiærnivået innen tekniske og naturvitenskapelige fag er gått sterkt tilbake og ligger allerede under gjennomsnittet innen ØMU-landene i den europeiske union (Jansen et al 2004:16). Denne utviklingstrenden har gjort at det fra ulikt hold er uttrykt bekymring for at Norge i framtiden risikerer å stå med et arbeidsmarked uten nødvendig kompetanse.

For å summere opp viser flere studier at når det gjelder framtidig konkurransevne, framviser den norske økonomien en rekke problemer av strukturell art. Tar man i betraktning graden av avindustrialisering og utflytting, en lav innovativ evne, lave investeringer i FoU, en lav andel kunnskapsintensive bedrifter og en lav utdanningsandel innen real- og tekniske fag synes det rimelig å hevde at det norske økonomiske systemet har flere svakheter når det gjelder grunnlaget for framtidig verdiskaping. Årsakene til denne situasjonen er komplekse. På den ene siden henger de sammen med de valg og strategier som gjøres i næringslivet selv og på den annen side er de knyttet til politiske rammebetingelser og andre institusjonelle forhold. Men av det som er redegjort for i det ovenstående, er det åpenbart at flere av de betenkelige trekkene ved norsk økonomi som FoU-nivået og kvaliteten på utdanningen, er et resultat av den politikk som har vært ført. Dette forholdet blir særlig markant når man sammenligner med den praksis som har vært gjennomført i andre land.¹⁶

¹⁵ Dette er et resultat av innovatørens valg og at store norske selskaper ikke har noe sterkt fokus på FoU som del av forretningsstrategiene. En samfunnsøkonomisk konsekvens av denne trenden er at samfunnet taper kontroll over utviklingsmuligheter av investeringer som er gjort.

¹⁶ Et annet forhold som dette paperet ikke drøfter er arbeidsmarkedspolitikken. Per i dag befinner over en fjerdedel (750 000) av den yrkesaktive delen av befolkningen seg utenfor arbeidslivet.

4 Globalisering og endringer i næringspolitikken

Etter 1990 har globalisering og den kunnskapsbaserte økonomien ført til skjerpet konkurransen mellom ulike land og verdensregioner. Den tradisjonelle arbeidsdelingen som har eksistert i etterkrigstiden, der arbeidsintensive operasjoner ble lagt til lavkostland mens de mer sofistikerte delene av verdikjeden forble i de etablerte industrilandene, er i ferd med å endres. Det representerer en ny utfordring at nye vekstland som Kina og India er i ferd med å overta store deler også av kunnskapsintensiv produksjon. Denne utviklingen er et resultat av landenes målrettede satsing på utdanning, teknologioverføring og FoU. En lignende utvikling kan også spores i Latin-Amerika. Som en følge av disse endringene har enkelte av utviklingslandene fått en høyere vekstrate enn i-landene. Fra et norsk perspektiv er det for eksempel interessant å merke seg at Chile har gått forbi pionerlandet Norge som verdens ledende eksportør av oppdrettslaks. Den skjerpede konkurransen generelt sett og de nye utviklingstrekkene som viser seg i Asia og Latin-Amerika har ført til en rekke tiltak i de etablerte industrilandene. For eksempel lanserte EU Lisboa-strategien i 2000 for å styrke regionens konkurransekraft. Målsettingen er å skape den mest konkurransedyktige og dynamiske kunnskapsøkonomien i verden innen 2010.¹⁷ Samtidig har de ulike medlemslandene fulgt opp med nasjonale planer for å fornye eget næringsliv.

Som et resultat av den historiske utviklingen og etablert praksis skjer det derfor et paradigmeskifte innen økonomisk politikk. Etter den liberale vendingen etter keynesianismens fall på 1970-tallet, har de fleste land korrigert den 'markedsregulerende' politikken ved å ta i bruk nye virkemidler for å styrke eget næringsliv. Den liberale retorikken er i en viss grad bevart, men i virkeligheten følger de enkelte land og verdensregioner en helt annen praksis, som til dels kan være svært proteksjonistisk. Amerikansk praksis for å forsvare eget næringsliv er velkjent, og dette er blitt særlig markant etter 9/11. Likeså viktig rolle spiller den de facto næringspolitikken med massive statlige investeringer i FoU. Apolloprosjektene på 1960-tallet etablerte her en sterk tradisjon. Men ikke minst er det de faktiske endringene i næringslivet selv som har influert på næringspolitikken.

Under de svake konjunkturer på begynnelsen av 1990-tallet var det flere land som nøyde seg med tradisjonelle makroøkonomiske tiltak for å stimulere til vekst som rentesenkninger, underskuddsbudsjettering, devaluering og regulering av inntektspolitikken. Disse tiltakene monnet ikke fordi de ikke påvirket de underliggende strukturproblemene så som i Japan og enkelte av de store landene i Europa. Samtidig var det flere små land som slo inn på en offensiv politikk for strukturell oppgradering som Irland, Finland og Sverige. I politikken ble fokuset i stor grad rettet mot investeringer i FoU, utdanning og avanserte infrastrukturer samt prioritering av nøkkelsektorer. Politikken kan dermed sies å bli formet i pakt med endringene i den nye globale økonomien. I stedet for naturressurser, billig arbeidskraft og fysiske investeringer, er det skapte fortrinn som kunnskap, ferdigheter og infrastrukturer som nå sees å gi konkurransekraft og vekst (Hämäläinen 2004).

Disse endringene har også påvirket den økonomiske teoridanningen. For det første påpekes begrensningene av kun å basere seg på makroøkonomisk regulering for å sikre nasjonal konkurranseevne. De fleste utviklede land har i dag en vel fungerende og stabil makroøkonomi, og når det gjelder konkurranseevne er derfor forbedringspotensialet innen dette feltet vurdert som begrenset (World Economic Forum 2004:xii, Hämäläinen 2004).

¹⁷ Denne målsettingen er nå revidert, jfr. COM (2005) 24, Communication to the spring European Council.

Dessuten pekes det på at det innenfor den makroøkonomiske reguleringen også finnes et betydelig slingringsmonn når det gjelder inflasjon uten at det får negative effekter på økonomien. Fortsatt vekst sees derfor nå, som nevnt, som avhengig av andre faktorer. Dette gjelder først og fremst teknologisk utvikling som i økonomisk vekstteori sees som fundamental for langvarig økonomisk vekst: 'There is no diminishing returns to ideas' (WEF 2004:x11). En annen faktor det pekes på er at politikk og institusjonelle forhold spiller en betydelig rolle for økonomisk utvikling (D. Kaufmann, World Bank Institute, WEF 2004).

De tekno-økonomiske endringer har ført til økt fokus på dynamisk konkurranseevne, ikke bare en statisk som baseres på finansielle faktorer. Dette gjenspeiles i den politiske retorikken der begrepene innovasjon og kreativitet går sin seiersgang fra land til land. 'Alle' land skal nå bli verdens mest innovative økonomi og et bredt sett av indikatorer for framtidig beredskap (future readiness) brukes for å evaluere politikk og konkurranseevne. Som indikatorer på framtidig beredskap har for eksempel den britiske regjering brukt patenter, elevers prestasjoner, framtidig skatteinntang, mikroøkonomisk konkurransekraft, samt fattigdom blant barn (www.br).

I forhold til den politikk som føres i andre land skiller Norge seg ut ved ikke å ha noen offensiv næringspolitikk. Det finnes ikke noen helhetlig politikk for å sikre framtidig konkurranseevne eller noe sterkt fokus på framtidig beredskap, og når det fokuseres kun på denne type indikatorer faller, som nevnt, Norge av lasset i forhold til de andre nordiske landene. Som eksempel kan nevnes at på den britiske rankinglisten, kommer ikke Norge spesielt godt ut på indikatorer for framtidig konkurranseevne. Unntaket er indikatoren for fattigdom blant barn. Her inntar Norge en fjerdeplass, men vel å merke etter de andre nordiske landene. Samlet sett faller faktisk Norge under streken for land med en høy framtidig beredskap, mens de andre nordiske landene er over og med Finland på topp fulgt av Sverige (www.br).

I hovedsak baserer Norge sin næringspolitikk på et begrenset makroøkonomisk styringsregime med inflasjonsmål som den viktigste styringsmekanismen.¹⁸ Videre innebærer dette at markedsmekanismene skal regulere næringsutviklingen og at den offentlige politikken må være 'næringsnøytral' i forhold til de ulike sektorer. I internasjonal sammenheng er Norge unik i å legge en slik bokstav tro tolkning av neoklassisk økonomisk teori til grunn for den økonomiske politikken. Selv ikke i land som betraktes som liberalismens fanebærer som USA, legges en slik fundamentalistisk forståelse til grunn for politikken (jfr. Sorge 2005). Symptomatisk nok eksisterer ikke begrepet næringsnøytralitet i andre lands politiske vokabular.

For tiden er det en rekke interessante utviklinger på gang i ulike industrielle miljøer rundt om i Norge. Som i andre land har også innovasjon blitt satt opp på den politiske dagsorden. Det er også satt i gang tiltak for å lette tilgangen på såkorn og venture kapital, å få aktivisert akademiske miljøer til å få oppfinnelser opp av skuffene, og å få bedrifter til å investere mer i FoU. Et grep som er gjort i denne sammenheng er innføring av skattefritak for investeringer i FoU, den såkalte Skattefunnordningen. Men foreløpig er innovasjonspolitikken som ble lansert høsten 2003, stort sett forblitt ren retorikk. De innsatser som må til for å løfte politikken fra ord til handling er uteblitt. Det er et problem at det ikke eksisterer noen

¹⁸ I USA for eksempel brukes et større spektrum av kriterier i styringssystemet så som aktivitetsnivå, betalingsbalanse med utlandet, arbeidsledighet og inflasjon.

helhetlig nasjonal politikk og visjon for å fremme den utviklingen som er på gang og å koordinere ulike former for ressurser for å sikre framtidig vekst slik andre land har gjort. Uten en klar visjon, en sterk og koordinert innsats for å modernisere næringslivet hadde verken Finland eller Irland oppnådd de resultater de har gjort.

Den makroøkonomiske politikk som har vært ført og føres har altså ikke sterke nok incentiver til å stimulere til strukturelle endringer. Det som særmerker den norske situasjonen er at den politiske diskurs er dominert av en form for dogmatisk forståelse av næringsliberale prinsipper. Når norsk økonomisk politikk ikke er lagt om som i andre land, henger dette forholdet tilsynelatende sammen med en sterk forestilling om markedet som den mest effektive regulator av næringsutviklingen. Denne forestillingen har gjort at det ikke er blitt ført noen utviklingspolitikk (developmental policies) eller annen offensiv politikk for å modernisere næringslivet. På dette punktet skiller Norge seg klart fra andre land og det er også i dette perspektivet man må forstå norsk næringsutvikling de siste tiårene. Den neste seksjonen drøfter den historiske bakgrunnen for den 'næringsnøytrale' næringspolitikken i Norge.

5 Bakgrunn for den norske næringspolitikken

Det er særlig i perioden etter 1990 at norsk næringspolitikk er blitt avvikende i forhold til det som i praksis blir gjort i andre land. For det første ble staten landets største kapitalist og samtidig skjedde det en forskyvning i forholdet mellom statlig og privat kapital. Det er staten som kontrollerer størstedelen av oljeinntektene. Beregninger som er gjort viser at den norske stats andel av totale oljeinntekter beløper seg til nærmere 90 prosent (Cappelen 2002:10). Det er også staten som allokere ressursene og som Karl (1997) nettopp påpeker, er det måten inntekter kontrolleres og allokeres på som skaper incentiver for organisering av både politikken og økonomien.

For det andre ble nasjonaløkonomien sterkt avhengig av petroleumssektoren. Som nevnt over varierer dens andel av BNP siden 2000 mellom 20 og 25 prosent og dens andel av eksportinntektene har vært på over 60 prosent. For en nasjon å være så avhengig av en naturressurs er i internasjonal sammenheng uvanlig. I Norge utgjør olje og andre mineralutvinninger 17.7 prosent av den nasjonale bearbeidingsverdien, mens OECD-gjennomsnittet er på 1.1 prosent (Moen 2002:59). Det er også i perioden etter 1990 at oljeøkonomien og –politikken har kommet til å spille en ny rolle. Den økonomiske politikken som er ført er imidlertid kommet til over et lengre tidsrom og ofte som svar på kritiske situasjoner og politiske kompromisser.

Omleggingen av politikken

Det sterke makroøkonomiske regimet som preget hele etterkrigstiden ble gradvis avviklet fra slutten av 1970-tallet da Norge fulgte andre land og fjernet seg fra keynesianismen¹⁹.

¹⁹ Et annet spørsmål er om politikken som var blitt ført i Norge egentlig var keynesiansk. Hanisch et al (1999) hevder at politikken i Norge på vesentlige områder skilte seg fra den politikken som ble ført i andre vestlige land. Det hevdes at Osloskolens strategi var å administrere økonomien ved hjelp av numeriske modeller for å oppnå mål som var innbyrdes uforenlige i en markedsøkonomi.

Forsøkene med å løse de økonomiske krisene med kjent medisin viste seg å ikke fungere. Man sto da i en situasjon at man hadde et styringsregime som ikke kunne løse de problemene økonomien slet med, samtidig som det heller ikke fantes noe alternativ til det etablerte (Hanisch et al 1999, Sjøilen 2002). Til tross for styringssvikten ble det ikke innført noe radikalt nytt styringssystem. Det var de samme makroøkonomene som hadde stått bak utformingen av planpolitikken, som fikk i oppgave å reformere den økonomiske politikken. Problemene ble i første omgang forsøkt løst gjennom eksperimentering med neoklassiske økonomiske teorier. Dette førte til at deler av økonomien ble gradvis liberalisert. Likevel tok det sin tid før makroøkonomene kom opp med noe adekvat svar på styringsproblemet, og problemene i økonomien fortsatte. I løpet av 1980-tallet økte underskuddet på handelsbalansen, nasjonalinntektene falt samtidig som pengemengden økte. Norsk økonomi var derfor på 1980-tallet og i deler av 1990-tallet preget av sterke konjunktursvingninger. Et viktig vendepunkt i det makroøkonomiske styringsregime kom i desember 1986 da Brundtland II innførte fastkurspolitikken. Det var direktøren for Norges Bank som hadde utarbeidet det nye styringsverktøyet (Hanisch et al 1999).

Ved siden av fastkurspolitikken var det finans- og inntektspolitikken som ble utpekt som de viktigste redskapene i den økonomiske politikken. Finanspolitikken skulle sørge for å stabilisere aktivitetsnivået, og inntektspolitikken ble det viktigst instrumentet for å styrke næringslivets konkurransevne. For å stabilisere aktivitetsnivået skulle en ny form for statsbudsjettering bidra til å begrense Stortingets handlingsrom. Det nye budsjettssystemet ble innført i 1990. I det nye systemet vedtar Stortinget først rammene for utgifter og inntekter, for så å gjennomføre fordelingen. Hensikten med denne form for arbeidsdeling er å redusere faren for store påplussinger under budsjettforhandlingene og dermed havne i en situasjon med en for ekspansiv finanspolitikk (Hanisch et al 1999:280, 323). Denne omleggingen må sees i sammenheng med bruken av oljepenger på 1980-tallet. Stigende arbeidsledighet skapte et stort press på å anvende oljeinntektene i utsatte sektorer innenlands.

Siden fastkurspolitikken utelukket devaluering som instrument for å støtte næringslivet, ble såkalte ansvarlige lønnsoppgjør avgjørende for å sikre konkurransevnen. Denne politikken ble stadfestet i og med Kleppeutvalgets innstilling fra 1992²⁰, også kalt Solidaritetsalternativet (Hanisch et al 1999:328, Moen 2002).

Når det gjaldt andre former for virkemidler i næringspolitikken medførte overgangen til fastkurspolitikken en konsolidering av prinsippet om markedsregulering som var innført på overgangen til 1980-tallet. Under krisene på 1970-tallet var det satt i verk en rekke mottiltak med støtte til bransjer og bedrifter. For å finansiere disse tiltakene ble oljeinntektene brukt på forskudd. Disse tiltakene virket ikke,²¹ og da motkonjunkturpolitikken ble forlatt i 1977 representerte dette begynnelsen på slutten av den selektive sektorpolitikken. I og med Liedutvalgets rapport samt innstillingen fra Renteutvalget ble overgangen til et markedsregulert næringsliv innvarslet et par år senere.²² De mislykte erfaringene med etterkrigstidens statsbedrifter og den selektive støttepolitikken hadde allerede på det tidspunktet bidratt til en grundig svekkelse av troen på politisk styring av næringslivet. Et viktig ledd i det nye desentraliserte og markedsregulerte systemet var avviklingen av

²⁰ NOU 1992:26 En nasjonal strategi for økt sysselsetting i 1990-årene.

²¹ Begrunnelsen for at politikken ble oppgitt, var det dramatiske underskuddet på handelsbalansen med utlandet som var akkumulert i løpet av kun tre år. Dette ble oppfattet som et tap av kontroll. Hanisch et al. 1999.

²² NOU 1979:35 Strukturproblemer og vekstmuligheter i norsk industri.

statsbedriftene på 1980-tallet. Et annet tiltak var nedleggelsen av Industridepartementet og opprettelsen av Næringsdepartementet i 1988. Denne institusjonelle endringen førte til at industripolitikk ble utdefinert som eget politikkområde og signaleffekten av denne handlingen bør ikke undervurderes.

Den nye visdommen var at man i stedet skulle la næringsutviklingen skje spontant ved hjelp av samfunnets institusjonelle rammeverk. Til erstatningen for den selektive politikken ble det i stedet foreslått å fokusere statlige oppgaver på å fremme forskning og utvikling, import av teknologi, spredning av kunnskap og utdanning (Hanisch et al. 1999:266). Fortsatte styringsproblemer utover 1980-tallet gjorde at det ikke ble gjennomført noen sterk og samordnet innsats på dette feltet. Til tross for at det etter hvert ble skapt en bred enighet om å basere næringsutviklingen på en desentralisert markedsøkonomi, viste erfaringene med konjunktursvingningene og stigende arbeidsledighet utover 1980-tallet at det i praksis ble vanskelig å utvikle etablerte støtteordninger. På 1980-tallet var det det såkalte 'frisleppet' – det vil si utviklingen av kredittrasjeringssystemet - som representerte det viktigste tiltaket for en desentralisert næringspolitikk. En forsterket innsats for å tilrettelegge rammebetingelsene for et desentralisert system ble gjort på 1990-tallet. Skattereformen av 1992 representerte et viktig skritt i denne sammenhengen og hadde ulike målsettinger.

For det første skulle den sørge for skattemessig likebehandling. Dernest skulle den bidra til å styrke egenkapitalen i næringslivet (lav kapitalbeskatning). Datidens slagord var synliggjøring av verdier og hensikten var å få kanalisert midlene dit hvor de ville gi høyest mulig avkastning for samfunnet. Samtidig ble det iverksatt tiltak for å styrke kapitalmarkedet (kompensere for markedssvikt) ved opprettelse av statlige såkorn- og venturefond. Skatteloven ble fulgt opp av en ny konkurranselov i 1994 som inneholdt forbud mot konkurranseskadelige handlinger. I FoU-politikken ble det lagt vekt på brukerstyrte forskningsprosjekter i stedet for fokuserte teknologiprogrammer og endelig startet en gradvis avvikling av prisdiskriminering av elektrisk kraft (Moen 2002). Et annet viktig politisk vannskille var dereguleringen av kraftmarkedet i 1992. I internasjonal sammenheng var Norge en pioner på dette feltet. Dette var også nødvendig av hensyn til Norges tilslutning til det Europeiske Økonomiske Samarbeidet (EØS) i 1994. Sist, men ikke minst, ble oljepolitikken lagt om. Det nasjonale prosjektet ble avvirket og Statoil skulle bli en internasjonal aktør. Nordsjøen ble åpnet for fri konkurranse, en institusjonell endring som også var nødvendig i sammenheng med Norges tilslutning til EØS. Senere er andre sektorer blitt deregulert i tur og orden, og prosessen er langt fra avsluttet.

Ideologiske endringer

På flere måter kan omleggingen av den økonomiske politikken karakteriseres som en 180° snuoperasjon og det er bemerkelsesverdig at det var planøkonomenes representanter som regisserte omleggingen. Et forhold som gjorde dette mulig var at den ideologiske reorienteringen ble støttet av flere elitegrupper. På 1980-tallet begynte både deler av elitesjiktet innen Arbeiderpartiet og deler av byråkratiet i fellesskap å utvikle en mer liberal ideologi. Denne grupperingen sluttet opp om en ny management-kultur som var del av et omfattende reformprogram som ble lansert internasjonalt på begynnelsen av 1980-tallet (new public management). De nye ideene ble kanalisert gjennom internasjonale organer som OECD, WTO, IMF, Verdensbanken og EF. Utredningen 'En bedre organisert stat', som kom i

1989, kan på en måte sees som et programskrift for den nye ideologiske retningen (NOU 1989:5).²³ De politiske og byråkratiske grupperinger som sluttet opp om den nye ideologien ble etter hvert kalt markedsteknokratene.²⁴ Denne grupperingen fikk en dominerende posisjon innen partiet. Andre næringspolitiske tradisjoner ble dermed skjøvet i bakgrunnen, blant annet den fløyen som etter annen verdenskrig hadde ønsket en teknologidrevet utvikling.

En politikk for et markedsregulert næringsliv, eller snarere næringsnøytralitet, ble på den andre side framskyndet gjennom kompromisser som ble gjort innen andre politikkområder. Skattereformen som ble implementert i 1992 er et eksempel på dette.²⁵ For Arbeiderpartiet var det særlig prinsippet om nøytralitet som var avgjørende for at reformen fikk en bred politisk aksept innad i partiet. Nøytralitetsprinsippet var viktig for å legitimere Arbeiderpartiets grunner for å avvikle den progressive beskatningen. Nøytralitet ble dermed det rådende prinsippet for næringspolitikken, i hvert fall i retorikken. I motsetningen til tidligere praksis skulle ingen sektor bli begunstiget. I og med Norges inntreden i det Europeiske Økonomiske Samarbeidet (EØS) samme år, fikk nøytralitetsbegrepet økt tyngde. Næringsnøytralitet var slik norske aktører tolket prinsippet om like konkurransevilkår (level playing field).

Historisk sett er altså innføringen av den næringsnøytrale politikken preget av tilfeldigheter og situasjonsbestemte forhold mer enn av en helhetlig og konsekvent strategi. Sett i forhold til den praksis som fortsatt utfolder seg i den skjermede delen av næringslivet, framtrer også prinsippet om næringsnøytralitet lite konsekvent. Store deler av det ikke konkurranseutsatte næringslivet er dominert av oligarkiske strukturer og monopoler (og som den senere tid har avslørt med uformelle spilleregler som er så fjernt fra markedsregulering man kan komme). I situasjoner der kryssende interesser gjør seg gjeldende, som i forholdet til distrikts- og landbrukspolitik, viker prinsippet om næringsnøytralitet. Fra en slik synsvinkel framstår prinsippet om næringsnøytralitet mer som retorikk enn som politisk prinsipp. Mot denne bakgrunnen er det vanskelig å umiddelbart forstå hvorfor nøytralitetsprinsippet blir forfektet med slik kraft i andre deler av styringssystemet.

En norsk strategi

Tar vi i betraktning en vesentlig endring som skjedde i norsk økonomi på 1990-tallet og den rollen som næringsnøytraliteten spiller i den sammenhengen, er det derimot mulig å gi en forklaring på hvorfor dette prinsippet blir framholdt med slik kraft. Denne endringen dreier seg om Petroleumsfondet og det faktum at den norske stat for første gang i sin historie fikk et kapitaloverskudd. I forventning om høyere framtidige oljeinntekter ble det vedtatt å opprette et petroleumsfond i 1990. På det tidspunktet var det ikke kapital å overføre til fondet. Opprettelsen av et slikt fond og dermed disponeringen av overskuddet fra oljeinntektene ble derfor heller ikke gjenstand for noen politisk debatt. Akkumulasjon av kapital startet i 1996. Etter egen lov og retningslinjer fra Finansdepartement er det bestemt at oljefondet ikke skal investere penger i Norge, verken i aksjer eller obligasjoner.

²³ Ifølge Hermansen skyldes det norske sosialdemokratiets evne til å absorbere viktige praktiske elementer fra nyliberalistisk tankegods at det i så sterk grad var preget av teknokratisk-pragmatiske holdninger (Hermansen 2004:308).

²⁴ Hermansen som ledet arbeidet med utredningen av 'En bedre organisert stat', har selv i ettertid kalt det nye regimet for den nyliberalistiske stat (Hermansen 2004:312).

²⁵ Johan C. Løken, muntlig formidlet.

Hovedideen er å spare statens nettoinntekter fra oljesektoren for på den måten å unngå det klassiske dilemma for oljeeksporterende land. Den underliggende logikken er å separere utvinningen fra bruken av inntektene, og ikke minst isolere oljeinntektene fra politikere og andre pressgrupper for å unngå 'uvettig bruk'. For ytterligere å sikre denne intensjonen er det senere utviklet en handlingsregel som tilsier at underskuddet på den strukturelle oljekorrigerte budsjettbalansen skal være lik 4 prosent ved inngangen til budsjettåret. En annen funksjon som er oppgitt for Fondet, er å bruke midlene som et instrument for å redusere virkningene av ytre sjokk som sterke prisfluktuasjoner. Kort sagt skal fondet sikre finanspolitikken i et langtidsperspektiv og særlig etter at oljereservene på den norske kontinentalsokkelen er uttømt (Cappelen et al. 2003:8).

Petroleumsfondet representerer kort sagt den norske strategien for å løse uheldige virkninger av høye oljeinntekter i et lite land. Det er med andre ord den norske løsningen på å unngå å bli rammet av hollandsk syke. Ifølge fagøkonomene skal Petroleumsfondet sikre staten *varige* inntekter og dermed også framtidige generasjoner (Cappelen et al 2003:7-8, Cappelen 2002:12-15). For å legitimere denne strategien er Fondet etter hvert blitt satt i sammenheng med 'generasjonsregnskapet', det vil si det framtidige gapet mellom fallende oljeinntekter og økende andel eldre i befolkningen (Hanisch et al 1999:349). Slik fondet er tenkt å fungere er det derfor maktpåliggende å ikke investere midlene i Norge. For å håndheve denne 'isolasjonsstrategien' spiller nøytralitetsprinsippet en viktig rolle i forhold til press fra politiske og andre interessegrupperinger. Neste seksjon drøfter paradigmatisk, og i den forbindelse også hegemonisk, forhold som ligger til grunn for en slik forståelse av forvaltningen av oljeinntektene.

6 Den økonomiske politikken og styringsregimet

Det makroøkonomiske styringssystemet, som ble innledet med fastkurspolitikken, ble innført gjennom et prinsippvedtak i regjeringen i desember 1986. Denne endringen hadde flere implikasjoner enn kun et sett av nye tekniske regler. Et viktig forhold var at det innebar en *overføring av makt*. Reglene for hvordan beslutninger legitimt kan fattes ble endret, likeså reglene for hva slags aktører som har adgang til å ta del i beslutningsprosessene. Formelt sett besto denne maktforskyvingen i at Stortingets sedvanerett til å regulere det generelle rentenivået ble overført til Norges Bank siden renten måtte fastsettes i forhold til kronkursen. Ved å få ansvaret for pengepolitikken ble posisjonen til både Finansdepartementet og Norges Bank de facto styrket. Kort sagt førte innføringen av nye styringsverktøy til at en stor del av beslutningene i den økonomiske politikken ble overført til eksperter innen disse to institusjonene. Når det gjaldt næringspolitikken var en annen viktig konsekvens at politikerne nærmest 'abdiserte' fra næringspolitikken ved å overlate næringsutviklingen til markedet. Som en tidligere industriminister uttrykte det: 'Finansdepartementets makroøkonomiske regulering representerer den beste næringspolitikken' (Moen 2002).

Endringen i styringssystemet førte samtidig til at makroøkonomene gjenvant den status som var blitt svekket under krisene på 1970 og -80-tallet. Helt siden annen verdenskrig hadde denne profesjonsgruppen spilt en sentral rolle i utformingen av den økonomiske politikken. I realiteten var en stor del av politikken blitt delegert til denne gruppen som var særmerket ved at dens ulike representanter var utdannet ved Sosialøkonomisk institutt ved Universitetet i

Oslo, den såkalte Osloskolen. Gjennom etterkrigstiden utviklet det seg et sterkt symbiotisk forhold mellom Arbeiderpartiet og Osloskolen av økonomer. I internasjonal sammenheng skiller Norge seg ut ved at denne profesjonsgruppen ble den dominerende planleggings- og styringsgruppen. Fram til krisene på 1970-tallet var ambisjonen å utvikle økometriske modeller som i detalj kunne planlegge og styre framtiden til hele samfunn. Norge skiller seg også ut ved det at budsjetteringen og utformingen av den økonomiske politikken utføres av samme departement. Dette gir en sterk konsentrasjon av makt. I for eksempel Storbritannia og Tyskland er disse oppgavene fordelt mellom et finansdepartement og et økonomidepartement (Bergh og Hanisch 1984, Olsen 1989, Søylen 2002).

I og med opprettelsen av Petroleumsfondet fikk embetsverket og gruppen av makroøkonomer innenfor sentrale deler av statsforvaltningen på flere måter ytterligere styrket sin makt. Som premissleverandører til den økonomiske politikken kan det hevdes at det dreier seg om et hegemonisk paradigme. En sak er den kontrollen makroøkonomene skaffet seg ved at embetsverket i Finansdepartementet fikk utarbeide retningslinjene for forvaltningen av Fondet. En annen sak er at som statens representanter i forvaltning av oljeinntektene har også gruppens maktgrunnlag økt gjennom den formuen som er akkumulert siden 1996. Denne maktbasisen i kombinasjon med makroøkonomiske briller har gitt en næringspolitikk som i sin tur har hatt sterke konsekvenser for næringsutviklingen.

Det overordnede mål for den politiske styringen av økonomien er å holde inflasjonen lav og å føre en såkalt stabilitetspolitikk. I praksis betyr dette å unngå budsjettunderskudd. I 2001 ble fastkurspolitikken erstattet av et inflasjonsmål som det viktigste styringsmålet i den økonomiske politikken.²⁶ Dette parameteret sammen med handlingsregelen gir rammene for aktivitetene i de andre politikkområdene: En for ekspansiv finanspolitikk vil forstyrre handelsbalansen, utløse press mot krona, og til slutt forårsake inflasjon osv. Ikke minst har frykten for inflasjon vært bestemmende for den politikk som har vært ført mot den såkalte konkurranseutsatte delen av næringslivet.²⁷ Men etter at Petroleumsfondet begynte å akkumulere kapital er det denne faktoren mer enn noen annen som har vært bestemmende for den politikk som har vært ført ovenfor konkurranseutsatte næringer.

Det avgjørende punktet er at eksistensen av et stort petroleumsfond sees å redusere behovet for annen næringsvirksomhet som gir valutainntekter. I et makroøkonomisk perspektiv er det derfor en viktig politisk oppgave å forhindre at denne type næringer får privilegier eller rammebetingelser som virker konkurransevridende (Cappelen 2002:17). Tidlig på året 2002, før rentenedsettelsen samme år, uttalte direktøren for Norges Bank ganske klart at det for norsk økonomi var gunstig med en nedskalering av industrien (Aftenposten 15.2.2002). I dette perspektivet spiller det næringsnøytrale prinsippet en viktig legitimerende rolle for å unngå 'konkurransevridning'. Ved siden av å verne mot 'uvettig bruk' av oljeinntektene, har

²⁶ Hanisch og Søylen stiller i artikkelen 'Refleksjoner ved fastkurspolitikken slutt' spørsmålet hvorfor Norge lenger enn noe annet land beholdt fastkurspolitikken. I praksis hadde det vist seg umulig å holde kursen innenfor det ønskede intervallet. Et annet forhold var at den bidro til å forsterke konjunktursvingningene. Forfatterne hevder at da Svein Gjedrem ble ny sentralbanksjef i 1999, endret han de facto politikken uten å spørre om lov. I prinsippet ble fastkurspolitikken avvirket i og med regjeringens langtidsprogram for 2002-2005 (Hanisch og Søylen 2001:17).

²⁷ Problemet med å forholde seg til et så begrenset sett av styringsverktøy ble demonstrert på begynnelsen av 2000-tallet da en rekke eksportindustrier ble rammet av en for sterk krone. En rekke bedrifter måtte stanse før rentenivået på slutten av 2002 ble justert nedover for å svekke kronkursen. En viktig grunn for å senke rentenivået var at avindustrialiseringen gikk for raskt.

næringsnøytraliteten også en viktig funksjon i reguleringen av valutaskapende næringer. Prinsippet om næringsnøytraliteten ble neppe implementert med dette formålet for øye, men det er kjent at politikk og institusjonelle forhold over tid kan endre sine funksjoner.

Det er i denne sammenheng interessant å merke seg at 'nødvendigheten' av å avindustrialisere ikke representerte noe nytt i og med Petroleumsfondet. Faktisk ble premisene for en slik økonomisk utvikling gitt av Finansdepartementet i og med Oljemeldingen av 1974. Den slo fast målsettingen om et kvalitativt bedre samfunn der grønn, myk og distrikter ble viktige honnørord. En konsekvens av dette var en sterk satsing på distrikter gjennom overføring av store deler av oljeinntektene. Arbeidskraft til denne utviklingen skulle hentes fra industrien. Avindustrialisering ble dermed et viktig grep for å skape et kvalitativt godt samfunn. Det er også interessant å merke seg at Industridepartementet den gangen lagde en motmelding, Stortingsmelding nr. 67 1974-75, Norsk industris utvikling og framtid.²⁸ I ettertid kan man slå fast at interessegrupperingene bak denne motmeldingen ikke nådde fram.

Et resultat av det styringsregimet som fikk gjennomslag er at betydelige deler av norsk næringsliv er blitt svekket, blant annet gjennom avindustrialisering (pengepolitikken) og utflagging (generell regulering og fiskalpolitikken). Det er flere forhold å merke seg knyttet til denne situasjonen. Den svekkelse som har skjedd av næringslivet utenom oljesektoren er ikke et resultat av økonomiske faktorer, men er i stor grad et resultat av den politikk som har vært ført. Man kan si at man langt på vei har fått en næringsstruktur som har vært intendert. I det etablerte styringssystemet sees ikke svekkelse av den tradisjonelle eksportindustrien som noe problem. Gjennom makroøkonomiske briller fungerer nemlig bedrifter og bransjer i forhold til automatiske stabilisatorer. Det tas derfor for gitt at når oljevirkosomheten stagnerer og er i nedgang, vil den tradisjonelle vareeksporten begynne å vokse igjen. Lavere inntekter som følge av økt arbeidsledighet sees da å dempe svekkelsen av industriens kostnadsmessige konkurransevne. Som en følge vil veksten ta seg opp i disse næringene (Cappelen et al. 2003:13).

Slike forestillinger står i sterk kontrast til hva vi vet om mekanismer og dynamikk i næringsutvikling fra organisasjonsteori, kunnskapsforskning, innovasjonsøkonomi, politisk økonomi og andre forskningsretninger. Dessuten kan det faktum at styringsregimet kun baserer seg på makroøkonomiske teorier langt på vei forklare hvorfor norsk næringspolitikk på sentrale områder avviker fra andre land, for eksempel når det gjelder investeringer i FoU. I de makroøkonomiske modellene er FoU en eksogen variabel. I tillegg er det også slik at statsbudsjettet kun inneholder poster for inntekter og utgifter. Poster for å avskrive investeringer finnes ikke. Når FoU føres som utgift, blir denne faktoren på linje med andre utgiftsposter lett en salderingspost i stabilitetspolitikken.

Den makroøkonomiske strategien 'fra bakken til banken' har ført til en svekkelse av næringslivet utenfor oljesektoren og med den følge at det i den senere tid er oppstått misnøye med næringspolitikken. Likevel er det ikke framkommet noe politisk alternativ til det etablerte styringsregimet. Strukturelt kan dette henge sammen med den reduserte betydning som industrisektoren representerer i elektorat og partier. Det kan også henge sammen med det politiske klimaet som har dominert i perioden. Industriutvikling har vært et ikke-tema for interessegrupper som har fremmet miljøvern og annen utvikling. En tredje forklaring kan sees i relasjon til det norske beslutningssystemet.

²⁸ Forfatteren er T. J. Hanisch takk skyldig for denne opplysningen, jfr. Hanisch og Nerheim 1992, kapittel 7.

7 Beslutningstaking mellom konsensus og autonomi

Det norske beslutningssystemet er sterkt konsensus orientert. Beslutninger fattes gjennom forhandlinger. Dette mønsteret går igjen på alle nivåer og i ulike sektorer. Stortinget er dominert av en kompromisskultur og i byråkratiet tilstrebes det enighet (Olsen 1989:60). I deler av den statsvitenskapelige litteraturen klassifiseres konsensus orienterte politiske systemer som fleraktørsystemer og når det gjelder reformer sees samspillet mellom aktørene som avgjørende for i hvilken grad endringer lar seg gjennomføre. Evnen til å forhandle seg fram til enighet avhenger av en rekke forhold. Små europeiske land vurderes som eklatante eksempler på nasjoner der aktørene i fellesskap klarer å forhandle seg fram til reformer og fleksibelt tilpasse seg endringer i omgivelsene (Katzenstein 1985, Schmidt 2002:64). Svakheten ved slike systemer består imidlertid i at aktørene ikke klarer å komme til enighet. Svak forhandlingsevne kan dermed forhindre nødvendige tilpasninger. Som andre små europeiske land har Norge vist fleksibilitet i å tilpasse seg endringer i omgivelsene. Når det gjelder å løse uenighet innad i system, blir bildet noe forskjellig.

På samme tid som det norske systemet er sterkt konsensus orientert, er det også særmerket av en sterk arbeidsdeling mellom sektorer og organisasjoner. I tillegg nyter de ulike enhetene en stor grad av autonomi. Innen statsadministrasjonen refereres dette til som sektorprinsippet. Administrering og ikke minst beslutningstaking på tvers av departement og politikkområder blir ytterst komplisert og fører ofte til konflikter. Når autoritets- og ansvarsforhold blir uklare i tverrsektoriell organisering, trues nettopp enhetenes autonomi og dermed også makt og kompetanse (Moen 2002:90-1, Olsen 1989:113). I norsk kultur står forestillingen om 'sjølvrådet' spesielt sterkt. Enhver trussel mot denne tenderer til å fremprovosere en eller annen form for reaksjon. Symptomatisk her er de reaksjoner som kommer til uttrykk i forbindelse med EF/EU spørsmålet. Det å gi opp nasjonal bestemmelsesrett og/eller kontroll til overnasjonale myndigheter sees som svært negativt. I norsk sammenheng er det derfor svak tradisjon og forståelse for trade-offs i slike relasjoner. I andre politiske kulturer vurderes spørsmål om denne type autoritet forskjellig. Overgivelse av suverenitet på enkelte områder sees som strategier for å sikre nasjonal selvstendighet helhetlig sett (jfr. Schmidt 2002, Milward 1992). I norsk sammenheng gjør autonomi aspektet seg også sterkt gjeldende innad i nasjonen. Blant annet influerer det på forholdet mellom sentrale myndigheter og regioner/distrikter og mellom distrikter. Det lar seg også observere i måten næringslivsaktører samhandler på.

Teoretisk sett er det et stort potensial for konflikter i aktørkonstellasjoner der det er betydelig autonomi mellom grupper (jfr. Scharpf 1997). I det norske systemet er det imidlertid to mekanismer som virker modererende på konflikter. Den første er konsensus orienteringen, den andre er svake institusjoner/tradisjoner for konfliktløsning (jfr. Eckstein 1966). Disse mekanismene er med på å forhindre åpen konflikt. For å unngå konflikt brukes ulike strategier. En måte er å innskrenke presisjonsnivået i politiske målsettinger. Politikere kan unngå konflikter og kritikk ved å formulere mange og uklare mål. Språket blir dermed karakterisert ved det som er kalt 'elastiske ord' (Olsen 1989). Typisk kan problematiske beslutninger føre til endeløse prosesser.

En annen type strategi er å overføre vurderinger til byråkratiet. Resultatet kan dermed bli produksjon av en rekke med regler og forordninger i stedet for beslutninger. Denne type strategi fører også til at det blir en uklar linje mellom politikutforming og implementering.

Saker løses gjennom rutiner og gjennom prosesser som er karakterisert ved uformelle kontakter, standarder og forhandlinger. En tredje strategi er å droppe eller ignorere saker hvis de er for kompliserte. De kommer med andre ord ikke opp på den politiske agenda. Samhandling mellom ulike parter i det norske systemet tenderer derfor til å dreie seg mer om enighet om tiltak og prosedyrer enn målsettinger, om fordeling og uviktige detaljer. Bare når konfliktene følger tradisjonelle konfliktlinjer tillates de å komme fram (Eckstein 1966, Olsen 1989:20, 62-66). Ifølge tidligere redaktør Egeland har vi i de siste årene fått 'et system hvor tildekking av både enighet og uenighet er utviklet til en kunst' (Dagbladet 25.1.2005).

Altså, for aktører som må forholde seg til motstridende normer og press i et fragmentert beslutningssystem som det norske, er en strategi å fjerne problemene ved å unngå dem. En fjerde måte er å 'nøytralisere' problemer og å delegere beslutningstaking til eksperter slik det skjedde med makroøkonomisk planlegging i etterkrigstiden. Den makroøkonomiske planlegging skulle bidra til å redusere kampen mellom ulike interessegrupper. Da oljen ble en viktig faktor i norsk politikk, ble dette dilemmaet enda mer presserende. Hvordan beskytte finanspolitikken langsiktige målsettinger mot sterke lobbyist grupper og politisk press? Når det gjelder spørsmålet om forvaltning av oljeformuen, kompliseres dette i tillegg av statens rolle.

Et aspekt er forbundet med statens dobbelt rolle som både aktør i og regulator av næringslivet. En annet aspekt er at maktforholdet mellom stat og privat sektor er blitt forskyvet. Som følge av oljeinntektene har staten styrket sin posisjon vis à vis det private næringsliv. Staten er blitt landets største kapitaleier. Dette maktforholdet blir ytterligere komplisert ved den sterke dikotomi som eksisterer mellom stat og privat sektor. Denne dikotomien har sterke historiske røtter og er blitt reproduisert ved forskjellige kritiske hendelser. I etterkrigstiden har denne dikotomien vært særlig manifest i forholdet mellom Arbeiderpartiet og Høyre. Arbeiderpartiets lange regjeringstid la grunnlaget for en sterk forbindelse mellom parti og stat slik at Arbeiderpartiet langt på vei er blitt identifisert med staten. Det ideologiske og kulturelle gapet som eksisterer mellom stat og privat sektor er dermed med på å komplisere forhandlinger i det konsensus orienterte beslutningssystemet i tillegg til den rivalisering som foregår mellom regioner og mellom sentrum og periferi.

På begynnelsen av 1980-tallet var det blitt satt ned et utvalg som skulle utrede framtidig bruk av oljeinntektene.²⁹ Det såkalte Tempo-utvalget, som ble ledet av daværende direktør for Norges Bank Hermod Skånland, foreslo et fond som skulle fungere som en buffer mellom svingende inntekter og en planmessig bruk av inntektene. Tanken var å ta deler av oljepengene ut av det vanlige budsjettssystemet og dermed isolere bruken fra kortsiktig politisk press. Tanken hadde særlig støtte blant fagøkonomene som var opptatt av å forhindre økt forbruk og tvilsomme investeringsprosjekter. Men forslaget fikk relativ liten politisk støtte, 'politikkerne møtte Skånland-utvalget med blindhet og døvhet' (Bergens Tidende leder 27.9.1986, sitert etter Olsen 1989:115).

I stedet for å avvente utfallet av en meningsdannelsesprosess, pekte Olsen (1989) i sin studie på den hypotetiske mulighet av å innføre et fond på et tidspunkt da det var lave oljeinntekter og hvor ordningen ikke ville ha noen umiddelbar virkning. En slik teknokratisk løsning ville ha karakter av budsjetteknikk, men ordningen ville være klar ved en ny oppgang i oljeinntektene (Olsen 1989:115-6). I praksis var det også slik Petroleumsfondet ble opprettet i

²⁹ NOU 1983:27 Petroleumsvirksomhetens fremtid.

1990. Da politikerne på 1980-tallet var 'blinde og døde' når det gjaldt spørsmålet om forvaltning av oljeformuen, oppsto et politisk limbo og endte med at beslutningsvegringen fikk en 'teknokratisk' løsning. Løsningen ble levert av embetsverket i Finansdepartementet der Svein Gjedrem var øverst ansvarlig. Løsningen som ble designet var å overføre ansvaret av forvaltningen av Petroleumsfondet til Norges Bank, en institusjon som Gjedrem selv ble leder av noen år senere.

Oljeformuen ble på denne måten skjermet ikke bare fra politikerne, men også fra den politiske diskusjon ved å delegere forvaltningen til 'nøytrale' eksperter. Prinsippet om næringsnøytralitet har som rolle å støtte opp under dette forvaltningsregimet. Det demokratiske underskuddet knyttet til forvaltningen av oljeformuen er blitt oppveid av ideologi og 'vitenskapelig ekspertise'. Typisk nok blir også potensielle interesser for oljeformuen tillagt svake legitime motiver (politisk press, populisme, lobbying osv.). Med andre ord i et fragmentert beslutningssystem som det norske og med svake tradisjoner for konfliktløsning representerer oljeformuen en betydelig politisk utfordring. Som et tradisjonelt 'fattig' land har Norge svake tradisjoner med å forvalte rikdom. Løsningen som er valgt er hentet fra repertoaret av kjente strategier, delegering til eksperter.³⁰

Som et resultat av beslutningsvegring i det politiske systemet har altså vesentlige spørsmål vedrørende forvaltningen av oljeinntektene blitt overført til sentrale deler av byråkratiet.³¹ Den hegemoniske posisjon som makroøkonomene har fått seg tildelt i styringsregimet og som de har oppnådd gjennom sin forvalteroppgave, har gjort at de i stor grad også er blitt premissleverandører for næringspolitikken. Et overordnet mål med politikken har vært å unngå hollandsk syke og å sikre finanspolitikken i et langsiktig perspektiv. I den makroøkonomiske forståelsen dreier dette seg om å unngå å tilføre for store kapitalressurser fra en naturressurs inn i en liten økonomi. Faren er at for sterkt prispress som følge av høye inntekter kan føre til erodering av konkurranseevnen til andre næringer. I det norske tilfellet synes det imidlertid som stabilitetspolitikken har fått en overordnet rolle å spille i forholdet til andre eksportnæringer. Resultatet så langt ser ut til å ha blitt en politikk der barnet kastes ut med badevannet. For å forhindre for høye valutainntekter, har betydelige deler av norsk næringsliv i de siste årene blitt betydelig svekket og siden 1970 er det ikke noe annet vestlig industriland som har erfart en slik grad av avindustrialisering. På denne bakgrunn er det derfor berettiget å stille spørsmålet om norsk økonomi likevel er blitt rammet av hollandsk syke? Sist, men ikke minst, synes det norske tilfelle å bekrefte en tese i den senere forskning: Utviklingen i oljeeksporterende land er ikke et resultat av økonomiske faktorer, men av politiske valg og institusjonelle forhold.

8 Konklusjon

Norsk økonomi framstår med sterkt divergerende trekk. Den økonomiske og finansielle situasjonen er usedvanlig god, men samtidig er næringslivet preget av flere problematiske forhold som alle peker i retning av svak framtidig konkurranseevne. På bakgrunn av denne paradoksale situasjonen er det reist spørsmål om nasjonen er i ferd med å utvikle hollandsk syke til tross for en stram kontroll med statens utgifter. Men interessant nok er den norske

³⁰ I samfunnsforskningen sees ikke profesjonsgrupper eller eksperter å utgjøre en 'nøytral' faktor. En profesjonsgruppe ses å ha sine særinteresser på linje med andre grupper, jfr. Selznick 1957 (1983).

³¹ I hvilken grad denne overføringen var et resultat av en overordnet strategi, er et åpent spørsmål.

sklerosen ikke et resultat av for høye statlige utgifter som i andre land, tvert om. Svekkelsen av norsk næringsliv henger i stor grad sammen med den økonomiske politikken som har vært ført. Den henger sammen med den makroøkonomiske reguleringen og den henger sammen med en impotent næringspolitikk. Staten har unnlatt å investere i innsatsfaktorer som forskning og ulike typer av infrastrukturer som er essensielle for å opprettholde en dynamisk konkurransevne. Det har skjedd i en periode med skjerpet konkurranse og forsert politisk innsats for å modernisere næringslivet i land verden over. Dette innebærer at det gapet som eksisterer mellom de land som henger med og de som ikke gjør det, øker raskere enn noensinne i historien.

Det er nok et paradoks ved den norske politikken ved det at renteinntektene fra den norske oljen investeres i utlandet og til dels i selskaper som konkurrerer med norske bedrifter. Således er staten indirekte med på å svekke posisjonen til norske aktører. Det kanskje mest bemerkelsesverdige trekket ved denne politikken er at den er intendert. I henhold til makroøkonomene, som er premissleverandører for den økonomiske politikken, er det nødvendig med en nedskalering av annet næringsliv for å skaffe til veie arbeidskraft og for å 'gi rom' for oljeinntektene. Denne forestillingen er knyttet til de sentrale mekanismene i styringssystemet, nemlig inflasjon og budsjettbalanse. For å holde inflasjonen i henhold til den gitte indikator og en god balanse mellom inntekter og utgifter samt balanse i utenlandsregnskapet, sees det som nødvendig å begrense valutainntektene.

Den måten forvaltningen av oljeinntektene skjer på har altså gitt føringer for næringspolitikken med den konsekvens at norsk næringsutvikling er blitt svekket. Det kan også nevnes at det synet som legges til grunn for økonomisk utvikling er unikt i internasjonal sammenheng. Fokuset på inflasjon mangler dessuten relevans på grunn av den rollen Kina for tiden spiller i verdensøkonomien og på grunn av at den norske økonomien i dag er mer åpen enn tilfelle var, da høy inflasjon utgjorde et stort problem

Endelige er 'den norske syken' nok en bekreftelse på det internasjonale forskning tidligere har vist: Utviklingen i oljeeksporterende land er et resultat av politiske og institusjonelle forhold, og ikke 'rene' økonomiske mekanismer. Oljeformuen har skapt en 'klassisk' rentenist stat som fokuserer på fordeling og ikke utviklingspolitikk (developmental policies). Dette har skjedd ved at kontrollen over oljeformuen er blitt overført til deler av byråkratiet. Denne overføringen er sett i sammenheng med norske institusjonelle forhold. Når partene i politikken ikke kan bli enige, er det en sterk tendens til å delegere problematiske saker til byråkratiet. Begrepet 'næringsnøytralitet' fanger derfor inn sentrale trekk ved den norske oljestaten. På den ene siden reflekterer 'nøytraliteten' dilemmaet i det konsensusorientert systemet. Man har ikke klart å komme til enighet om en *politisk* løsning. På den annen side reflekterer 'nøytraliteten' den politikk som har gjort at næringslivet er blitt svekket, og at det norske oljeeventyret så langt ser ut til å bli en ny variant av å spare seg til fant.

Referanser

- Anderson, T., J. Kind and C. Logan-Andersen (2004), *Towards a New Growth and Innovation Policy in Norway*, Malmö: IKED.
- Arnold, E., S. Kuhlman og B. Van der Meulen (2001), *A Singular Council. Evaluation of the Research Council of Norway*, Oslo: NFR/Technopolis.
- Bergh, T. and T. J. Hanisch (1984), *Vitenskap og politikk. Hovedlinjer i norsk sosialøkonomi gjennom 150 år*, Oslo.
- Cappelen, Å. (2002), *Petroleumsrente og ressursmakt*, Oslo: Maktutredningen, Innlegg på forskerseminar.
- Cappelen, Å., T. Eika, P. R. Johansen and J.-A. Jørgensen (2003), *Makroøkonomiske konsekvenser av lavere aktivitet i oljevirksomheten framover*, Oslo: SSB Notater 2003/43.
- Corden, W. M. and J. P. Neary (1982), 'Booming Sector and Deindustrialisation in a Small Open Economy', *Economic Journal* 92 (368).
- Eckstein, H. (1966), *Division and Cohesion in Democracy. A Study of Norway*, Princeton: Princeton University Press.
- Hanisch, T. J. og G. Nerheim (1992), *Norsk oljehistorie. Fra vantro til overmot?*, Oslo: Leseselskapet.
- Hanisch, T. J., E. Søylen, and G. Ecklund (1999), *Norsk økonomisk politikk I det 20. århundre. Verdivalg i en åpen økonomi*, Kristiansand: HøyskoleForlaget.
- Hämäläinen, T. (2004), *Institutional Change and Economic Performance: Understanding Collective Learning Processes Behind Systemic Adjustment*, draft, Helsinki: Sitra,
- Jensen, P. et al (2004), *Økt verdiskaping fra finansiell forvalter til aktør? Innspill til en nasjonal og global næringsstrategi*, Oslo: Europaprogrammet.
- Karl, T. L. (1997), *The Paradox of Plenty. Oil Booms and Petro-States*, Berkeley/Los Angeles/London: University of California Press.
- Katzenstein, P. J. (1985), *Small States in World Markets. Industrial Policy in Europe*, Itacha/London: Cornell.
- Mariussen, Å. (forthcoming), *Why does 'country' make a difference to innovation. On Nordic and European national business and innovation systems*, paper submitted to *Regional Studies*.
- Milward, A. (1992), *The European Rescue of the nation state*, London: Routledge.
- Moen, E. (2002), *Globalisering og industripolitiske strategier. En sammenligning av Finland og Norge*, Oslo: Unipub. Maktutredningen. Rapport nr. 41.
- Olsen, J. P. (1989), *Petroleum og politikk: det representative demokratiets møte med oljealderen*, Oslo: Tano.
- Olsen, J. P. (1993), *Norway: Reluctant reformer, slow learner – or another triumph of the tortoise?* Bergen: Los-senter Notat 9337.
- Reve, T, K. Haanæs og M. Vikesland (2004), *Norway – from Northern to Falling Star?*, Oslo Business Summit
- Ryggvik, H (2000), *Norske oljevirksomhet mellom det nasjonale og det internasjonale. En studie av selskapsstruktur og internasjonalisering*, Oslo: Unipub.
- Scharpf, F. W. (1997), *Games Real People Play: Actor-Centred Institutionalism in Policy Research*, Boulder, CO: Westview.

Schmidt, V. A. (2002), *The Futures of European Capitalism*, Oxford: OUP

Selznick, P. (1957, 1984), *Leadership in Administration: a sociological interpretation*, Berkeley: University of California Press.

Shafer, D. M. (1994), *Winners and Loser: How sectors shape the development prospects of states*, Ithaca, N. Y.: Cornell University Press

Sorge, A. (2005), *The Global and the Local*, Oxford: Oxford University Press.

Søilen, E. (2002), *Mot et samfunnsøkonomisk optimum : vitenskapelig økonomisk politikk som verktøy i et funksjonalistisk styringsregime, Makt- og demokratiutredningen 1998-2003 ; rapport nr 43.*

Tranøy, B. S. and Ø. Østerud (2001), *Den fragmenterte staten. Reform, makt og styring*, Oslo: Gyldendal Akademisk.

Visser, J. og A. Hemerijck (1997), *'A Dutch Miracle'. Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands*, Amsterdam: Amsterdam University Press.