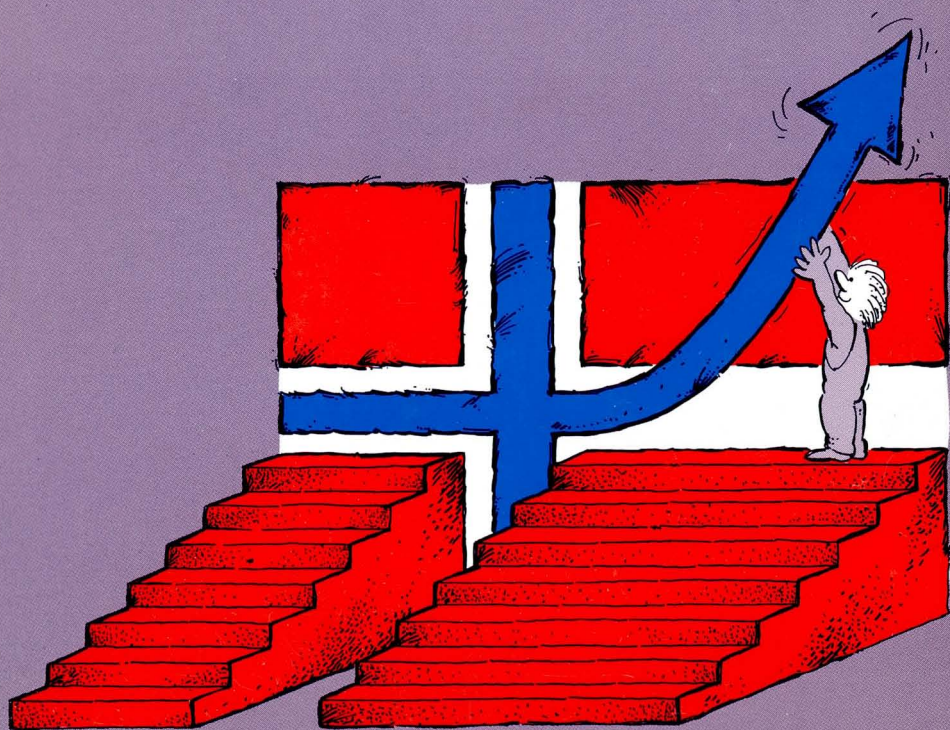


Jon Erik Dølvik, Dag Odnes
Elisabeth M. Stene, Dag Stokland

NORSK ØKONOMI OG EUROPEISK INTEGRASJON



FAFO

**Jon Erik Dølvik, Dag Odnes
Elisabeth M. Stene, Dag Stokland**

NORSK ØKONOMI OG EUROPEISK INTEGRASJON

FAFO-rapport nr. 130

© Fagbevegelsens senter for forskning,
utredning og dokumentasjon 1991

2. opplag 1992

ISBN 82-7422-077-3

Omslagsillustrasjon: TOR BERGLIE Grafisk Design og foto
Trykk: ◀ Falch Hurtigtrykk, Oslo

Innhold

Forord	6
Sammendrag	9
1 Innledning	17
1.1 Problemstillinger og rammer	17
1.2 Analytisk perspektiv	18
1.3 Rapportens oppbygning	25
2 Globalisering og regional integrasjon	27
2.1 Dypere kløfter - utfordringen fra sør og øst	27
2.2 Globalisering, regionalisering og denasjonalisering	31
2.3 Lange trender i produksjonens organisering og politiske regulering	34
2.4 Nasjonalstatenes erosjon og europeisk integrasjon	40
3 EFs indre marked	43
3.1 Utgangspunktet	43
3.2 Prosjekt indre marked	46
3.3 Virkninger av det indre markedet	53
3.4 Politikk eller marked - deregulering, politisering eller eurokratstyre?	64
4 EFs videre utvikling - mot en økonomisk og politisk union?	73
4.1 Utgangspunktet	73
4.2 Økonomisk og monetær union	76
4.3 Politisk union	80
4.4 Framtidsperspektiver for det europeiske huset - "skyskraper" eller "kråkeslott"?	88
5 Norges vei mot europeisk integrasjon	93
5.1 EFTA, en organisasjon av små, rike land uten innslag av overnasjonalitet	93
5.2 Frihandel med industrivarer i Vest-Europa	94
5.3 Veien mot EØS	96
5.4 Hovedtrekk i EØS-avtalen	99
5.5 Avsluttende kommentarer	119
6 Norsk økonomi 1972-90: Oljeavhengighet og strukturproblemer .	122
6.1 70-årene: Oljeøkonomi og internasjonalt tilbakeslag	127
6.2 80-tallet: Reaksjonsøkonomi og sektoradministrasjon	131
6.3 Endringer i næringsstrukturen	136
6.4 Sysselsettingen	141
6.5 Utfordringene	143

7 Politiske og institusjonelle endringer	146
7.1 Internasjonalisering og endringer i spillerrommet for nasjonal økonomisk styring	147
7.2 Nasjonal velferdspolitik, økonomi og arbeidslivets organisering	155
7.3 Nasjonale samarbeidsforhold under forandring	163
8 Endringer i næringspolitiske rammer	168
8.1 Offentlige innkjøp og tjenestesektoren åpnes for internasjonal konkurranse	169
8.2 Næringsstøtten og distriktspolitikken tilpasses felleseuropeiske regler	176
8.3 Konesjonsloven endres slik at den ikke forskjellsbehandler norsk og utenlandsk kapital	180
8.4 Norges konkurranselovgeving vil bli en del av et felles system for konkurransekontroll i det indre markedet, herunder pris- og fusjonskontroll	183
8.5 Nasjonal regulering av produktkontroll og standarder tilpasses felleseuropeiske regler	186
8.6 Fri bevegelse for EØS-borgere	190
9 Handelsøkonomiske virkninger	195
9.1 Erfaringene fra 60- og 70-tallet	195
9.2 Ikke-tariffære handelshindringer	196
9.3 Økt konkurranse	198
9.4 Hva med Sverige?	200
9.5 Omstillingskostnader	200
9.6 Sensitive sektorer	201
9.7 Mulige virkninger for Norge - oppsummering	203
10 Virkninger for ulike næringer	206
10.1 Vannkraft, gass, olje og offshore	211
10.2 Treforedling	222
10.3 Kjemiske råvarer og kjemisk-tekniske produkter	227
10.4 Metallurgisk virksomhet	233
10.5 Raffinering av råolje	237
10.6 Bergverksdrift	239
10.7 Grafisk produksjon	242
10.8 Produksjon av verkstedprodukter og bygging av skip	247
10.9 Tekoindustrien	250
10.10 Produksjon av trevarer	255
10.11 Jordbruk	258
10.12 Fisk og fiskevarer	266
10.13 Nærings- og nytelsesmiddelindustrien	271
10.14 Skogbruk	276
10.15 Utenriks sjøfart	281
10.16 Samferdsel	285

10.17 Bygge- og anleggsvirksomhet	293
10.18 Varehandel	297
10.19 Finanssektoren: Bank, forsikring og verdipapirer	302
10.20 Forretningsmessig tjenesteyting	316
10.21 Reiseliv, turisme, hotell- og restaurantdrift	320
10.22 Oppsummering	326
 11 Norsk økonomi og europeisk integrasjon	330
11.1 Hovedproblemstillinger knyttet til de ulike alternativene	334
11.2 Markedsadgang og konkurransevilkår	337
11.3 Kampen om kapitalen	341
11.4 Politisk institusjonelle forutsetninger	348
11.5 Avslutning	362
 Ord og begreper	365
 Litteratur	371

Forord

I 1987 fremla LO og det daværende Industriforbundet sluttrapporten for prosjektet "Norge som industrinasjon". Utviklingen siden har vist at de utfordringer som ble fremhevet er enda mer krevende enn antatt. I tillegg kommer utfordringene fra EFs Indre Marked og den dynamikk som ligger i integrasjonen av et nytt og utvidet Europa. Kravene til vår nasjonale konkurransedyktighet er betydelig skjerpet. Norge må stanse avindustrialiseringen for å ha mulighet til å redusere arbeidsløsheten og sikre velferdsstaten. LO og NHO erkjenner et betydelig medansvar for å bidra til å snu utviklingen.

LO og NHO har gjenopptatt samarbeidet i forlengelsen av "Norge som industrinasjon". FAFO ble vinteren 1991 engasjert for å utarbeide en grunnlagsrapport under temaet "Norsk økonomi og europeisk integrasjon". Den foreliggende rapporten håper vi kan danne et godt utgangspunkt for en realistisk debatt om utfordringer og krav i den nye konkurransesituasjonen. Vanskelige utfordringer vårt land og vårt næringsliv står overfor kan ikke skyves foran oss, men må tas opp og det må finnes løsninger som nasjonen kan leve med. Mulighetene for å beskytte seg mot de skjerpede konkurransekrav er begrensede. Løsninger må finnes ved å utnytte mulighetene i det nye store markedet sammen med vårt lands komparative fortrinn.

Vi oppfordrer derfor til en åpen og fordomsfri debatt i bedrifter, i fagbevegelse og andre organisasjoner på lokalt, regionalt og nasjonalt plan.

LO og NHO takker Regjeringen for bidrag til delfinansiering av organisasjonenes samarbeid på dette området.

Landsorganisasjonen i Norge
Jan Kr. Balstad

Næringslivets Hovedorganisasjon
Terje Osmundsen

Forfatternes forord

Den europeiske integrasjonen representerer en ny utfordring for norsk økonomi og arbeidsliv. Hoveddelen av norsk eksport går til EFTA- og EF-landene, og over halvparten av importen kommer derfra. Den skjerperte konkurransen i det indre markedet vil derfor slå tungt inn i norsk økonomi uansett tilknytningsform.

Denne utredningen drøfter hvilke virkninger og muligheter den europeiske integrasjonen kan gi for norsk økonomi ved en handelsavtale, EØS og EF-medlemskap. De økonomiske konsekvensene er nært forbundet med de politiske sidene ved integrasjonen. Vi har derfor lagt vekt på en bred presentasjon av de politiske og institusjonelle forutsetningene både for den europeiske integrasjonen og for norsk økonomisk utvikling.

En analyse av Norges økonomiske utsikter innenfor eller utenfor det indre markedet vil med nødvendighet innebære en rekke vurderinger og forutsetninger om usikre framtidige utviklingstrekk. Vi har forsøkt å gi en bred og balansert framstilling av de problemstillinger, argumenter og motforestillinger vi mener er sentrale i den økonomiske debatten om Norges forhold til EF. Dette forhindrer ikke at utredningen vil være preget av forfatternes egen oppfatninger. En kan ikke utrede seg fram til en objektiv eller verdifri konklusjon i et spørsmål der utfallet avhenger av aktørenes framtidige strategier og atferd.

Norges forhold til EØS og EF kan ikke avgjøres ut fra rene økonomiske hensyn, men må bygge på bredere politiske perspektiver. Deltakelse i det indre markedet kan sikre likeverdige utviklingsmuligheter for norsk næringsliv, men også innebære omstillingskrav og tøffere konkurranse på mange felt. Det vil norske næringer også møte ved en handelsavtale, men da under mer usikre konkurransevilkår. Økonomisk sett er vår vurdering at forutsetningene for å fremme vekst, næringsutvikling og sysselsetting i Norge vil være bedre ved å delta i det indre markedet på like vilkår, enn ved å stå delvis utenfor. I hvilken grad norsk næringsliv kan mestre konkurransen og utnytte mulighetene vil uansett tilknytningsform avhenge av hva bedriftene

gjør selv, og hvilken næringspolitikk norske organisasjoner og myndigheter klarer å utforme.

Arbeidet med rapporten ble avsluttet 1. november. Dette innebærer at vi i framstillingen av EØS-avtalen må ta forbehold om detaljer og presiseringer som måtte komme fram etter dette.

I arbeidet har vi dratt veksler på en rekke personer. Referansegruppa med Jan Balstad, Terje Osmundsen, Knut Weum og Kjell Grue, samt Even Aas, LO, og Fabio Manzetti, NHO, har bidratt med konstruktive innspill og kommentarer. Flere i LO-forbundene og bransjeorganisasjonene har gitt nyttige kommentarer til bl.a. næringsanalysene i kapittel 10. I forskningsmiljøene har vi hatt nytte av samtaler og kritiske kommentarer fra Jan Fagerberg (NUPI), Per Heum (SNF), Knut Kjær (ECON), Arild Steen og de øvrige kollegene ved FAFO. Bente Bakken har utført en uvurderlig innsats med ferdigstillingen. Takk til oppdragsgiverne LO og NHO, alle som har gitt kommentarer, samt Statsministerens kontor som har bidratt med finansiering.

FAFO

1.11.91

Jon Erik Dølvik Dag Odnes Elisabeth M. Stene Dag Stokland

Sammendrag

I kapittel 2, 3 og 4 oppsummeres en del *internasjonale utviklingstrekk* som uavhengig av Norges forhold til EF vil påvirke rammebetingelsene for norsk økonomi.

Utviklingen i Øst-Europa stiller nye krav til økonomisk samarbeid i Europa. Flere østeuropeiske land forhandler om handelsavtaler med EF og EFTA. EF orienterer seg sterkere østover. Viktige norske eksportnæringer møter skjerpet konkurranse fra lavprisprodukter fra Øst-Europa. Utviklingen reiser viktige spørsmål om hvordan Norge, Norden og de øvrige landene i Vest-Europa kan bidra med politisk og økonomisk støtte til en positiv utvikling i Øst-Europa.

På verdensbasis skjer en tiltakende globalisering og regionalisering av produksjon og markeder. Rivaliseringen mellom handelsblokkene USA, Japan og EF er skjerpet. Multinasjonale selskap får en stadig viktigere rolle både i verdensøkonomien og de enkelte landenes økonomi. U-landene sliter med gjeldskrise og økonomisk stagnasjon. I GATT-forhandlingene foregår en hard dragkamp om liberalisering av verdenshandelen og nedbygging av proteksjonistiske ordninger, herunder subsidier til landbruket. Uavhengig av EF vil denne utviklingen trolig stille krav til omlegging av deler av norsk næringspolitikk og mindre skjerming av norsk økonomi.

I løpet av 80-årene skjedde det i de fleste vestlige land et skifte i politisk-økonomisk tenkning. 60- og 70-årenes tiltro til keynesiansk styring av økonomien på nasjonal basis ble svekket. Økt avhengighet mellom landene og underliggende strukturproblemer medvirket til en vridning fra makroøkonomisk stabilisering av etterspørselen til mikroøkonomisk strukturpolitikk. Deregulering og markedsliberalisering ble sentrale stikkord for 80-årenes økonomiske politikk, også i Norge. Kredittreguleringen og restriksjonene på kapitalbevegelser ble fjernet. Og i 1990 knyttet Norge kronekursen til EF-valutaen ECU på ensidig basis.

Planene for EFs *indre marked* ble utformet som et regionalt svar på de nasjonale forhandlingsøkonomienes omstillingsvansker og effektivitetsproblemer. Stagnasjonen i europeisk økonomi skulle overvinnes ved nedbygging av nasjonale hindre for effektiv konkurranse over landegrensene. Ved fjerning av tekniske og skattemessige handelshindre, barrierer for etableringsrett, grensekontroller, og åpning av offentlige innkjøpsmarkeder, er målet å styrke konkurransen og dermed effektiviteten i medlemslandenes økonomi. Kapital, personer, tjenester og varer skal fra

1.1.1993 kunne bevege seg fritt mellom medlemslandene. Kombinasjonen av økt konkurranse og stordriftsfordeler forventes i EF å føre til prisfall og produktjonsvekst i størrelsesorden 4-6 %. Strukturrasjonaliseringen vil innledningsvis føre til noe sysselsettingsnedgang, men den økte veksten ventes etter to-tre år å gi økning i sysselsettingen.

Hvor sterke vekstimpulsene av det indre markedet blir, vil avhenge av den økonomiske politikken som føres i deltakerlandene og i EFs Økonomiske og monetære union. Gevinster og tap i det indre markedet vil ikke fordele seg likt mellom regioner og land, men avhenge av (det nasjonale) næringslivets evne til å mestre konkurransen og utnytte markedsmulighetene. Det indre markedet ventes ikke bare å føre til økt handelskonkurranse (eksport/import), men sterkere kamp om markedsandeler gjennom produktjons- og markedsintegrasjon knyttet til oppkjøp, fusjoner, og utvikling av underleverandør- og kundenettverk, over landegrensene. Kampen om kapital og investeringer vil tilta mellom regioner og land, uavhengig av Norges tilknytningsform. For norsk økonomi og næringsutvikling vil derfor selskapenes investerings- og lokaliseringsstrategier være viktige for effektene av å stå utenfor eller innenfor det indre marked. Vil motivene for uteetablering og utflagging styrkes eller svekkes hvis Norge blir en del av det indre markedet?

Utviklingen av det indre markedet og omveltningene i Øst-Europa har utløst ny dynamikk og strid om *EFs framtidige utvikling*. Skal EF utvikle samarbeidet i dybden ved innføring av overnasjonale beslutningsformer (flertallsvedtak) på nye områder, skal samarbeidet utvides i bredden ved å ta opp nye medlemmer, eller er fordypning en forutsetning for utvidelse av EF i en bredere alleuropeisk retning? Disse spenningene utspilles i striden om utformingen av en eventuell Økonomisk og Politisk union. Hvor langt skal EF gå i å utvikle en felles pengepolitikk, felles valuta, samordning av skatte- og budsjettpolitikken, og hvilke mål og styringsformer skal eventuelt ligge til grunn for den Økonomiske og monetære union (ØMU)? Skal prisstabilisering være det dominerende målet og hvordan skal hensynet til demokratisk innflytelse ivaretas i ØMU? Dragkampen om den Politiske union dreier seg om innholdet og forankringen av en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk, innføring av kvalifiserte flertallsvedtak innen bl.a. miljø og arbeidslivsspørsmål, utforming av felles innvandringspolitikk og juridisk samarbeid, og reformer i EFs beslutningssystem. Hvordan kan den demokratiske forankring av EF-samarbeidet forbedres? Skal EF-parlamentet få økt innflytelse, hvilken rolle skal de europeiske arbeidslivsorganisasjonene spille i beslutningssystemet, og vil Traktatkonferansene legge juridisk grunnlag for europeiske forhandlinger og avtaleverk?

Den regionale integrasjonen i Europa stiller Norge overfor vanskelige valg. I økonomisk sammenheng dreier det seg ikke bare om vilkårene for varehandel, men om hvordan vi best kan knytte oss til den kulturelle, politiske og markedsdrevne integrasjon som kjennetegner regionale utviklingsprosesser. EØS ble opprinnelig knyttet til en visjon for oppbygging av en selvstendig EFTA-pillar, som kunne åpne for et mer mangfoldig og åpent europeisk samarbeidssystem. Sentrale EFTA-lands orientering mot EF og EFs orientering mot Øst-Europa, reiser nye spørsmål om utviklingsmulighetene i EØS.

I forbindelse med etableringen av EF etterlyste en rekke mindre, europeiske land et samarbeidsalternativ uten innslag av overnasjonalitet. Løsningen ble *opprettelsen av EFTA* i 1960, som i dag består av Norge, Sverige, Finland, Island, Sveits og Østerrike. Opprinnelig var Danmark, England og Portugal EFTA-medlemmer, og da de to førstnevnte i 1972 valgte EF-medlemskap, ble det klart at de gjenværende EFTA-landene hadde behov for et mer formalisert avtaleverk med EF. Det resulterte i en rekke bilaterale Handelsavtaler, som i Norges tilfelle sikrer tollfri handel for industriprodukter.

Etter stagnasjon i 70-årene kom det i 80-årene ny dynamikk i EF-samarbeidet, uttrykt i Enhetsakten og planene for etablering av det indre marked innen 1993. Utviklingen skapte ringvirkninger i land utenfor EF, og i 1989 bestemte EFTA-landene seg for å møte EFs invitasjon om et mer formelt samarbeid. Prosessen for å etablere et *europeisk økonomisk samarbeidsområde (EØS)* bestående av 19 europeiske land og om lag 370 millioner inbyggere kom i gang.

Norge står overfor ulike alternative tilknytningsformer. I *kapittel 5* oppsummeres de formelle ulikhetene mellom dagens Handelsavtale, EØS-deltakelse og EF-medlemskap. *EØS-avtalen* bygger på tilslutning til regelverket for det indre markedet, med unntak for jordbruk og fiskerisektoren. Avtalen legger også opp til et bredt politisk samarbeid mellom EF og EFTA-landene, bl.a. knyttet til miljø, arbeidsliv, sosial dimensjon, FoU og utdanning. Gjennomføringen og videreutvikling av avtalen krever etablering av en rekke felles EFTA - EF institusjoner, blant annet knyttet til overvåkning av felles konkurranseregler og avgjørelser av tvister (EØS-domstolen). Avgjørelser i EØS fattes med enstemmighet. Et eventuelt *EF-medlemskap* er betydelig mer omfattende enn EØS-samarbeidet, da det foruten tilslutning til det indre markedet og tilgrensende områder, innebærer felles fiskeri- og jordbrukspolitikk, skatte- og avgiftspolitikk, samt deltakelse i EFs eventuelle Økonomiske og Politiske union.

I kapittel 6 gir vi en beskrivelse av hovedtrekkene ved utviklingen i norsk økonomi siden 1972. Vi påpeker hvordan de internasjonale rammevilkårene de siste 20 årene har endret forutsetningene for den tradisjonelle økonomiske stabiliseringspolitikken.

Oljevirkksomheten har siden 1972 medført en fundamental endring av norsk økonomi og utgjør i dag en like stor andel av BNP som hele industriproduksjonen i Norge. Ved siden av å representere en betydelig inntektskilde, har prissvingningene skapt ustabilitet i norsk utenriksøkonomi.

I fravær av en samlet økonomisk-politisk strategi ble den norske politikken i stor grad styrt av utviklingen på driftsbalansen. 1978 nådde driftsbalansen et foreløpig ytterpunkt og innledet en kraftig omlegging av den økonomiske politikken. Oppgangen på første del av åttitallet førte til en rekordartet vekst i det private forbruket og den kraftige oppbremsingen i 87-88 kom igjen som en reaksjon på en kraftig ubalanse i utenriksøkonomien.

Utbyggingen av oljevirkksomheten og de økte offentlige inntektene gav rom for en kraftig økning i sysselsettingen helt fram til siste halvdel av 80-årene, for en stor del i offentlig sektor.

Etter krigen har eksportveksten gjennomgående vært større enn veksten i BNP. I 1990 utgjorde eksporten 45% av BNP, mot 25% i 1950 og 40% i 1972. Holder vi eksport av olje og skip utenfor, utgjorde eksporten av tradisjonelle varer og tjenester 35% av produksjonen. Fastlands-Norge hadde i 1990 et eksportunderskudd på 40 milliarder kroner. Mens eksporten fra de fleste andre industrilandene dreiet i retning av ferdigvarer, forble norsk eksport konsentrert om energiintensive råvarer og halvfabrikata.

EF er det dominerende eksportmarkedet for Norges tradisjonelle varer. Hele 58% av vår eksport går til EF og 22% til EFTA-landene. Sverige er det viktigste enkeltlandet som tar av nær 17% av vår vare-eksport, tett fulgt av Vest-Tyskland (15%) og Storbritannia med (12%).

I kapittel 7 - Politiske og institusjonelle endringer - drøftes hvordan deltakelse i EØS eller EF kan påvirke rammene for økonomisk-politisk styring, velferdspolitik, og samarbeidet mellom arbeidslivets parter.

I 80-årene skjedde viktige omlegginger i Norges økonomiske styringssystem. Deregulering av kredittpolitikken, boligmarkedet, liberaliseringen av kapitalbevegelsene og koplingen av krona til ECU, innebar en nasjonal politisk tilpasning til endrete internasjonale vilkår. Et sentralt stridsspørsmål mellom fløyene i Europa-debatten dreier seg om 80-tallers reformer kan og bør reverseres. EØS-motstanderne mener dette er mulig

og ønskelig med en handelsavtale, mens de hevder EØS vil låse Norge til den økonomiske politikken i EFs ØMU. Tilhengere av EØS mener spillerommet i den nasjonale politikken ikke vil endres i EØS, men at en reversering til 70-tallets styringsmodell er urealistisk. Et nøkkelspørsmål i forhold til EF-medlemskap dreier seg om konsekvensene av norsk deltakelse i EFs Økonomiske og monetære union (ØMU). Selv om utformingen og framdriften av ØMU er uavklart, mener EF-motstanderne at ØMU vil innebære en binding av den makroøkonomiske politikken i Norge til en D-markdominert pengepolitikk for prisstabilisering; en fastlåst valutakurs som er uheldig for norsk eksport; og blokkere mulighetene til effektiv motkonjunkturpolitikk for å trygge sysselsettingen. EF-tilhengerne mener ØMU-deltakelse kan gi gunstige virkninger i form av penge- og valutapolitisk forutsigbarhet; gi muligheter til å påvirke utviklingen i EFs økonomisk-politiske samarbeid som uansett vil være viktige for norsk økonomi; samtidig som de finanspolitiske restriksjonene i ØMU neppe vil hindre nødvendige særnorske motkonjunkturpolitiske tiltak som følger av vår oljebaserte utenriksøkonomi.

Velferdspolitikken vil være et nasjonalt anliggende både i EØS og ved EF-medlemskap. Utformingen av den sosiale dimensjon i EF og EØS bygger på minimumsregler. Uansett tilknytningsform kan det indre markedet forsterke det eksisterende markedsdrevne presset for en viss tilpasning av skatte- og avgiftsnivå mellom landene. EØS innebærer ingen forskjell fra en handelsavtale i så måte. EF har innledet en forsiktig skatteharmonisering med minimumssatser for indirekte skatter og avgifter. Mulighetene for økt grensehandel kan skape press for at høysatsland demper sine satser. Under bestemte forutsetninger kan dette gi et norsk skattetap på 2-11 milliarder. Samtidig kan harmoniserte rammer for skattepolitikken i EF gi muligheter til å motvirke en uønsket skattekonkurranse i Europa.

I *kapittel 8* redegjøres for *endringer i næringspolitiske rammer*. Norsk deltakelse i det indre markedet, enten i form av EØS-avtale eller EF-medlemskap, vil innebære økt åpenhet og konkurranse som følge av redusert skjerming av norsk næringsliv:

* Offentlige innkjøp og tjenestesektoren åpnes for internasjonal konkurranse. Norske bedrifter med store oppdrag til det offentlige og konsejnsbelagte virksomheter (bl.a. bygg og anlegg og verkstedindustrien/offshore) vil møte økt konkurranse. Samtidig får norske bedrifter adgang til å konkurrere på lik linje om offentlige leveranser i de øvrige EFTA- og EF-landene. Konsekvensene av EF-reglene vil til syvende og sist

avhenge av hvorvidt norske bedrifter er konkurransedyktige, både i hjemmemarkedene og ute i Europa.

* Næringsstøtten og distriktpolitikken tilpasses felleseuropeiske regler. Landbrukspolitikken omfattes ikke av EØS-avtalen. Avtalen åpner for videreføring av hovedtrekkene i norsk distriktpolitikk.

* Konesjonsloven endres slik at den ikke forskjellsbehandler norsk og utenlandsk kapital.

* Norges konkurranselovgeving vil bli en del av et felles system for konkurransekontroll i det indre marked, herunder pris- og fusjonskontroll. EFs bruk av antidumpingtiltak bortfaller ved EØS-avtale og EF-medlemskap.

* Nasjonal regulering av produktkontroll/standarder tilpasses felleseuropeiske regler. En såkalt "ikke-tidsbegrenset" overgangsordning i EØS-avtalen innebærer at Norge kan opprettholde, og sannsynligvis videreutvikle, høyere norske standarder når det gjelder merking og klassifisering av farlige stoffer (asbest, plantevernmidler osv.)

* Fri bevegelse for EØS-borgere. I EØS vil hovedregelen være at en EØS-borger har rett til å oppholde seg i et EØS-land for å søke arbeid i inntil 3 måneder.

I kapittel 9 går vi nærmere inn på de handelsøkonomiske virkningene etableringen av EFs indre marked kan få for Norge. Generelt vil et lite land med stor utenrikshandel være tjent med liberale handelsbetingelser, og dermed også kunne høste fordeler av 1992-programmet. Hvis Norge tar aktivt del i integrasjonen i det indre markedet og bygger ned handelshindringer mot EF, vil konkurransen på hjemmemarkedet bli hardere, men eksportmulighetene større. Norske forbrukere vil tjene på en prisnedgang, norske hjemmeprodusenter vil kunne tape, og eksportører vil kunne tjene.

Hvis 1992-programmet lykkes, vil EF, og derigjennom EØS-landene, oppleve lavere kostnader og økt konkurranse. I flere handelsøkonomiske studier trekkes den konklusjonen at Norge har like mye å tjene på europeisk integrasjon som det dagens EF-land kan tjene - muligens mer (Norman og Orvedal, 1990). Videre finner de at Norge klart vil tape på ikke å bli med i det indre markedet, men tapets størrelse er usikkert. En kostnad ved å stå utenfor er tap av mulige gevinster.

Flere analyser legger vekt på spesialiseringen mellom landene, samtidig som mye av handelsveksten mellom Norden og Vest-Europa etter krigen har tatt form av en næringsintern handel. Hvis etableringen av det indre markedet gir en fortsatt økning i næringsintern handel, vil en av utfordringene for norsk næringsliv ligge i en spesialisering innenfor eksisterende næringer og bedrifter.

Det er imidlertid grunn til å understreke usikkerheten ved beregningene. Dersom bedriftenes forutsetninger knyttet til deltakelse eller ikke-deltakelse i det indre markedet fører til endret atferd når det gjelder investeringer og lokalisering, kan virkningene bli annerledes.

I kapittel 10 drøftes konsekvenser av en tilpasning til det indre marked for en rekke norske næringer. På bakgrunn av sekundærmateriale, utarbeidet av bransjeorganisasjoner, departementer og ulike forsknings-sentre, oppsummeres de sentrale utfordringene det indre markedet kan medføre for ulike næringer, spesielt de konkurranseutsatte. Vi har også lagt vekt på å referere bransjenes egne vurderinger. Aktørenes forventninger og strategier for å møte det indre markedet kan få selvstendig betydning for konsekvensene av Norges tilpasning.

I kapittel 11 foretas en sammenfattende vurdering av de økonomiske muligheter og virkninger for Norge ved hhv. en handelsavtale, EØS og EF-medlemskap.

Det argumenteres for at det indre markedet uansett Norges tilknytningsform vil skjerpe konkurransen for viktige deler av norsk næringsliv. Den sannsynlige nedbyggingen av handelsbarrierer via GATT-forhandlingene vil trekke i samme retning. Kombinert med de uløste strukturelle problemene og den svake konkurranseevnen i norsk fastlandsøkonomi, vil denne utviklingen skjerpe presset for omstillinger og effektivisering av hjemmemarkedsproduksjonen. På hele 80-tallet har markedsandelene for norske hjemmekonkurrerende næringer blitt redusert.

På denne bakgrunnen vil forskjellen mellom en handelsavtale og deltakelse i det indre markedet for hjemmemarkedsnæringene trolig først og fremst dreie seg om tempoet og rammene for omstruktureringene, som uansett kan bli smertefulle.

For utviklingen av norsk eksport vil deltakelse i det indre markedet gi bedre og mer forutsigbare vilkår enn om Norge står utenfor. For det første vil de felles konkurransereglene sikre norske eksportnæringer likeverdige konkurransevilkår og gi sikkerhet for at nye handelsbarrierer ikke oppstår. Trusselen om antidumpingiltak fra EFs side faller i hovedsak bort, samtidig som åpningen av de offentlige innkjøpsmarkedene kan gi nye eksportmuligheter for norske næringer. Felles regler for

standarder, merking og produktansvar sikrer norske produkter likeverdig status i hele EØS-markedet. Deltakelse i samarbeid om industriutvikling, infrastruktur, forskning og utdanning, SMB-programmer mv. i EØS og EF kan gi tilgang til nyttige impulser og nettverk for norsk næringsliv. Til sammen vil disse forutsetningene gi tryggere og mer kalkulerbare rammer omkring utviklingen av norsk eksportvirksomhet, enn ved en handelsavtale. I tillegg kan deltakelse i det indre markedet bidra til at norsk økonomi drar den samme nytten av de forventete kostnads- og effektivitetsgevinster som viktige konkurrentland, bl.a. Sverige og Finland.

Disse argumentene innebærer ingen garanti for at norsk eksport og konkurranseevne forbedres. Selv om deltakelse i det indre markedet sikrer like rammer og muligheter for norske bedrifter, vil det være opp til bedriftene og norsk næringspolitikk om de klarer å møte den skjerpete konkurransen og utnytte markedspotensialene ute. Næringsanalysene i kapittel 10 gir grunn til betydelig nøkternhet ettersom mange norske bedrifter synes svakt forberedt på den nye situasjonen.

Et avgjørende punkt for utviklingen av en mer allsidig næringsstruktur med høyere foredlingsgrad er Norges attraktivitet som base for investeringer. Motstanderne argumenterer for at norsk deltakelse i det indre markedet vil føre til utflagging og at endringene i konsesjonslovgivingen åpner for uønskete utenlandske oppkjøp i Norge. Denne rapporten argumenterer for at norsk deltakelse i det indre markedet vil gjøre det norske markedet mer attraktivt for langsiktige investeringer, samtidig som motivene for uteetableringer og utflagging kan avta. Forutsigbare eksportvilkår til EF og EØS-markedene, samt likeverdighet i forhold til Sverige, er viktige premisser for denne konklusjonen. Samtidig understrekes at de økte mulighetene for utenlandske oppkjøp styrker behovet for utvikling av mer robuste norske eierstrukturer.

I avslutningskapitlet understrekes videre at de økonomiske konsekvensene av endringer i Norges forhold til EF vil avhenge av de politiske forutsetningene for Norges valg. For å kunne mestre den økte konkurransen og utnytte nye markedspotensialer, kreves levedyktige politiske allianser for gjennomføring av en konsekvent næringspolitikk uansett Norges valg. Dette stiller nye krav til samarbeid mellom staten, organisasjonene og bedriftene. Internasjonaliseringen gjør ikke nasjonal politikk mindre, men mer avgjørende.

1 Innledning

1.1 Problemstillinger og rammer

Siktemålet for denne rapporten er å gi en oversikt over hvilken betydning endringer i Norges internasjonale økonomiske rammevilkår og den politiske integrasjonen i Vest-Europa kan få for norsk nærings- og arbeidsliv:

- * Hvordan påvirker endringene i de globale og regionale handels- og konkurranseregimene vilkårene for norsk økonomi og næringsvirksomhet?
- * Hvordan vil endringer i Norges forhold til Europa i form av en handelsavtale med EF, EØS-avtale eller EF-medlemskap kunne påvirke utviklingen av norsk nærings- og arbeidsliv?
- * Hvilke krav stiller den europeiske utviklingen til utforming av nasjonale strategier for å skape næringsvekst og fornyelse av arbeidslivet med sikte på å trygge arbeidsplasser, miljø og velferd?

Rapporten har ikke som mål å gi en detaljert analyse av situasjonen på spesielle områder, men å gi en bred sammenfatning av problemstillinger og forskningsbasert kunnskap om mulige økonomiske virkninger av endringer i Norges forhold til Europa. Vi har verken ønsket eller hatt grunnlag for å trekke klare konklusjoner om hvilket forhold til Europa Norge er best tjent med, men håper rapporten kan være med på å legge grunnlag for en nyansert og åpen europadebatt. Utviklingen i Europa skjer raskt. Vurderinger av virkningene for norsk nærings- og arbeidsliv vil nødvendigvis bygge på usikkerhet. Ikke bare er det uklart hvordan forholdet mellom EF, EØS og Øst-Europa vil utvikle seg, vi vet heller ikke hvilke betingelser Norge kan oppnå gjennom en

handelsavtale. Og konsekvensene av Norges valg av tilknytningsform til EØS og EF vil avhenge både av hva andre land gjør, av hvordan aktørene i næringslivet møter situasjonen, og av hvilken nasjonal næringspolitikk Norge kan samles om.

En overordnet utfordring i Europa er å bistå de Øst-Europeiske landene i deres strid for demokrati og økonomisk utvikling. Dette forutsetter nye økonomiske og politiske samarbeidsformer mellom øst og vest. Vi har desverre ikke hatt tid til og forutsetninger for å behandle de omfattende problemstillingene dette reiser. Rapportens fokus er den økonomiske integrasjonen i Vest-Europa.

Rapporten er resultat av et utredningsarbeid FAFO har utført på oppdrag fra "Hovedavtalens fellestiltak - næringsutvikling" i regi av LO og NHO. Rapporten bygger i all hovedsak på tilgjengelige norske og utenlandske utrednings- og forskningsrapporter. Vår ambisjon har ikke vært å bidra med original forskning, men å formidle resultater og problemstillinger fra tilgjengelig forsknings- og utredningsmateriale til en bredere offentlighet. De som ønsker utdypende kunnskap på spesielle felt, vil finne henvisninger til de kildene vi har brukt.

Ethvert forsøk på en helhetlig vurdering av norsk økonomi og europeisk integrasjon vil forutsette prioritering, utvelgelse og vekting av ulike argumenter og problemstillinger. I en slik prosess vil nødvendigvis faglig og politisk skjønn spille en viktig rolle. Vi vil derfor ikke påstå at rapporten er objektiv eller nøytral, men vi har etter beste evne forsøkt å gi en balansert framstilling, der motstridende syn og tolkninger er gitt plass.

1.2 Analytisk perspektiv

Det indre markedet i EF og EØS vil være vårt dominerende eksportmarked uansett hvilket forhold Norge velger til Europa. Likeledes vil hoveddelen av vår import også komme fra det indre markedet. Både ved en handelsavtale, EØS eller EF- medlemskap

vil derfor utviklingen i norsk økonomi avhenge av vår evne til å konkurrere i det indre markedet - både på eksport- og import-siden. Denne utfordringen kan vi ikke skjermes oss fra.

Det indre markedet vil gi positive vekstimpulser til norsk økonomi uansett Norges tilknytningsform til EF. Det er temmelig uomstridt at vekstimpulsene vil bli sterkere hvis vi deltar i det indre markedet på like fot, enn om vi står delvis utenfor.

Stridsspørsmålene i debatten dreier seg for det første om hvilken betydning nedbygging av gjenværende handelshindre mellom Norge og EF har for norsk eksport og for våre hjemmekonkurrerende næringer; for det andre om i hvilken grad norske næringer og bedrifter er i stand til å hevde seg i konkurransen og utnytte de mulighetene som oppstår; for det tredje om hvilke konsekvenser det indre markedet og regelverket i EØS og EF kan få for våre økonomiske og næringspolitiske virkemidler.

Et problem i enhver analyse av konsekvensene av endringer i Norges forhold til EØS og EF, er at det ikke finnes noen fast referanseramme eller status-quo-situasjon som virkninger kan måles i forhold til. Norsk økonomi vil ikke ganske enkelt utvikle seg som før når våre økonomiske omgivelser forandrer seg. Norge har i dag frihandel med varer til EFTA og EF. Det indre markedet vil gjøre norsk vareeksport og vareimport enklere uansett tilknytningsform. Vår relative konkurranseposisjon på både utemarkedene og hjemmemarkedene vil imidlertid påvirkes ulikt alt etter om vi deltar på like fot i det indre markedet eller ikke gjør det.

De motstridende vurderingene av de økonomiske virkningene av henholdsvis handelsavtale, EØS og EF er betinget av ulike syn på blant annet følgende forhold:

- Hvilke internasjonale økonomiske utviklingstrekk som skjer, uavhengig av EF og EØS.
- Virkningene av det indre markedet.
- Drivkreftene og mekanismene bak økonomisk integrasjon.
- Ulike vurderinger av EFs videre politiske utvikling og EØS sin framtidige rolle.

- Målene for, spillerommet for og effekten av nasjonale økonomisk-politiske virkemidler.
- Betydningen av økt hjemmekonkurranse og mindre skjerming for omstilling og effektivisering av norsk økonomi.
- Konkurransesevnen i ulike deler av norsk næringsliv og hvilke faktorer som påvirker denne.

I rapporten redegjør vi for alle disse problemstillingene. For å kunne vurdere dem må en gjøre en rekke forutsetninger, delvis av politisk, delvis av faglig karakter.

Verdier, vekst og miljø

En viktig dimensjon i debatten om norsk økonomi og Europa dreier seg om verdier og målsettinger. Enkelte er skeptiske til integrasjonen i EF og EØS fordi den bygger på målsettinger om sterkere økonomisk vekst, som kan ha uheldige miljøkonsekvenser. Det er selvsagt mulig i større grad å løsrive Norge fra den internasjonale kapitalismen og satse på en selvbergingsøkonomi. Det ville antakelig innebære en radikal reduksjon i levestandard og dyptgående endringer i norsk politikk.

I vårt arbeid har vi lagt til grunn at det hersker bred politisk enighet i Norge om at vi fortsatt skal bygge på en demokratisk markedsøkonomi - eller blandingsøkonomi - med et åpent varebytte og økonomisk samarbeid med våre europeiske naboland. De senere årene har veksten i Norge stagnert og delvis vært negativ. Dette har skapt alvorlige kriser i avgjørende nasjonale næringer, arbeidsløshet, sosiale problemer og redusert velferd for store grupper. Uavhengig av EF og EØS har derfor målsettingen i (alle regjeringers nasjonalbudsjetter og langtidsprogrammer) de senere årene vært å stimulere til økonomisk omstilling og vekst som kan skape forutsetninger for full sysselsetting og videreutvikling av velferdsgodene. Dette har det hersket bred politisk enighet om på tvers av skillelinjene i europadebatten.

Det har også hersket bred enighet om at vekst ikke er et mål i seg selv, det avgjørende for miljøet er hva slags vekst. Utviklingen i Øst-Europa vitner om at ineffektivitet og lav vekst kan være en trussel mot miljøet. Vekst kan gi uheldige miljøvirkninger, men samtidig være en forutsetning for å løse miljøproblemene. Utfordringen er å utvikle politiske rammer som fremmer en (kvalitativ) økonomisk vekst som bedre kan forene hensyn til sysselsetting, velferd, natur og miljø. Hvordan kan vi fremme en næringsutvikling i Norge som styrker videreforedlingsleddene og gjør oss mindre avhengige av energi- og råvareeksport? Hvordan kan vi utvikle internasjonale spilleregler som hindrer rovdrift på mennesker og miljø?

Dette er premisser og spørsmål de fleste deltakere i europa-debatten mener bør stå sentralt. Likevel hevder mange at spørsmålet om Norges forhold til Europa innebærer viktige verdivalg. Grunnleggende norske verdier som likhet, velferd, miljøvern og internasjonal solidaritet er truet av den europeiske integrasjonen. Vårt utgangspunkt er at uenigheten i debatten i liten grad dreier seg om slike allmenne verdier, men om ulike vurderinger av mulighetene og virkemidlene for å realisere målene. Målsettinger om velferd, likhet og miljø er ikke noe særegent norsk, men vi har hatt bedre økonomiske forutsetninger enn mange andre land for å drive politikk for omfordeling. Vi har vært begünstiget med rike naturressurser. "Rikmannsklubben" OPEC har tidvis sikret gunstige priser på våre leveranser av drivstoff til den internasjonale, kapitalistiske veksten. Oljeutgiftene er i dag en av barrierene for u-landene og de østeuropeiske landenes økonomiske utvikling. Vår velferd og mulighet til omfattende overføringer til primærnæringene og distriktene har således vært helt avhengig av veksten i den internasjonale økonomien. En viktig forutsetning for vår distriktspolitikk har vært en proteksjonistisk handelspolitikk for landbruksvarer som u-landene i dag krever fjernet.

Skjebne og valg

Vår oppfatning er at europadebatten på viktige felter er preget av myter og urealistiske forestillinger både om det norske samfunnets særegenhet og om spillerommet for politiske valg.

Som utgangspunkt for en nyansert og realistisk debatt er det nødvendig å skjelne mellom utviklingstrekk vi ikke har herredømme over (tunge trender, skjebne), og spørsmål vi kan påvirke: Hva er spillerommet for politiske valg?

Det er ikke slik at "skjebnen" styrer, og at vi ikke har noe valg. Men politikk dreier seg heller ikke om å velge fritt. Politikk krever både evne til å erkjenne hvilke utviklingstrekk som skjer uavhengig av vår vilje, og dristighet og blikk for hvordan vi kan påvirke skjebnen og øke spillerommet for valg.

For å knytte sammen de ulike delene av europadebatten vil vi i rapporten legge vekt på følgende spørsmål: Hvilke valgmuligheter har vi - hva må vi, hva kan vi, og hva bør vi gjøre?

Europaspørsmålet - skjøbnevalg eller strategivalg?

"Frihet krever innsikt i det nødvendige, og blikk for det mulige."

1. *Hva er nødvendig?* Erkjennelse av endringer i ytre vilkår, tunge internasjonale trender.
2. *Hva er mulig for Norge?* Realistisk vurdering av eget ståsted - styrker og svakheter ved det norske samfunnet.
3. *Hvilke alternativer har vi?* Klargjøring av ulike strategivalg eller alternativer for Norge.
4. *Hvilke verdier, mål og prioriteringer har vi?* Klargjøring av politiske mål, prioriteringer og interessekonflikter.

Norges forhold til Europa - ikke et spørsmål om skjebnetilpasning, men om målsettinger og strategivalg.

I rapporten legger vi stor vekt på forandringene i de internasjonale ramnevilkårene for norsk økonomi. For å vurdere betydningen av disse endringene for Norge kreves en realistisk forståelse av det norske samfunnets ståsted. Norge er ikke lenger en velferdspolitisk øy med full sysselsetting i et hav av arbeidsløshet. "Den norske modellen" har endret seg. Det siste tiåret har en rekke av de sentrale økonomisk-politiske styringsmidlene blitt deregulert med tverrpolitisk oppslutning. Kredittpolitikken er liberalisert, renta flyter fritt, kapitalen beveger seg fritt, og krona er knyttet til den europeiske valutaenheten ECU. Næringsoverføringene er i støpeskjeen. Den økonomiske veksten og sysselsettingen har stagnert, utstøtingen fra arbeidslivet har økt, og ledigheten beveger seg mot europeisk nivå. Bankene ryker over ende etter tur. Økende sosiale problemer skaper overbelastning for den offentlige sektoren.

Dette er utviklingstrekk som har sammenheng med endringer i de internasjonale vilkårene, men problemene vil ikke forsvinne ved at vi skjermer oss mot internasjonal påvirkning.

Vi har blinket ut følgende ytre utviklingstrekk som Norge i all hovedsak må ta som gitte utgangspunkter for vår nasjonale politikk:

Hvilke trender ruller uavhengig av Norges forhold til EF?

- * Globalisering, internasjonalisering av økonomien - økt avhengighet mellom landenes økonomi.
 - * Frie kapitalbevegelser over landegrensene - snevrere rammer for nasjonal politikk og skjerpede konkurransevilkår.
 - * Mer åpen konkurranse over landegrensene, nedbygging av nasjonal skjerming blant annet i primærnæringene (GATT).
 - * Nasjonalstatens evne til økonomisk-politisk styring svekkes.
 - * Landenes problemer er i økende grad grenseoverskridende eller felles, f.eks. miljøproblemer og arbeidsledighet.
 - * Forholdet mellom Øst-Europa og Vest-Europa endrer seg radikalt.
 - * Dypere kløfter, nye nasjonale konflikter og etniske spenninger mellom nord og sør, øst og vest i Europa - folkevandringer?
 - * EF er et politisk og økonomisk maktsentrum i Europa - som utvides i bredden og, antakelig, i dybden.
 - * Sterkere regional integrasjon over landegrensene.
 - * De nasjonale samarbeidsmønstrene og maktforholdene mellom organisasjonene kommer under press - tariffkampen internasjonaliseres.
 - * Velferden og sysselsettingen i regioner og land blir i økende grad avhengige av konkurranseevnen.
- Nye krav til nasjonal politikk og til samarbeid mellom nasjonale organisasjoner, bedrifter og myndigheter.

Dette er "tunge trender" eller ytre utviklingstrekk som i liten grad er politisk påvirkelige fra en nasjonal synsvinkel. Vi må derfor utvikle en politikk for å mestre og møte endringene i de ytre vilkårene. Dette innebærer ikke at den nasjonale politikken blir mindre viktig, men at vi må finne nye virkemidler og strategier for å fremme våre interesser på like fot med andre land.

Det grunnleggende spørsmålet i europadebatten er imidlertid om det er tilstrekkelig å finne nye nasjonale strategier for å tilpasse oss den internasjonale utviklingen. Utviklingstrekk som fra en nasjonal synsvinkel er uforanderlige, kan være politisk påvirkelige fra en internasjonal synsvinkel. Hvert enkelt land kan gjøre lite hver for seg med for eksempel utviklingen i verdensøkonomien, med den globale forurensningen eller med de internasjonale konkurransevilkårene i transportbransjen. Spørsmålet er om det er mulig å finne politiske samarbeidsformer på internasjonalt plan som kan gi bedre muligheter til å påvirke "skjebnen". Eller må vi kapitulere overfor den internasjonale utviklingen og nøye oss med å tilpasse oss de ytre vilkårene på best mulig måte nasjonalt? Kan det politiske demokratiet utvides til det internasjonale planet, eller kan det politiske demokratiets ideer om frihet, likhet og brorskap bare virkeliggjøres nasjonalt?

1.3 Rapportens oppbygning

Målsettingen for denne rapporten er å identifisere de sentrale utfordringene den økonomiske og politiske integrasjonen i Europa reiser for norsk økonomi og arbeidsliv. Det er ikke mulig å beregne helhetlige virkninger av integrasjonen for Norge. Utfallet av ulike nasjonale strategier for å ordne vårt forhold til Europa vil betinges av hvordan politikerne og aktørene i arbeidslivet i Norge og utlandet forsøker å mestre de nye rammevilkårene.

I kapittel 2 oppsummerer vi en del sentrale endringer i de internasjonale rammevilkårene for norsk økonomi som har skjedd uavhengig av Norges forhold til EF.

I kapittel 3 og 4 redegjøres for de viktigste problemstillingene knyttet til etableringen av det indre markedet i 1993 og perspektivene for EFs videre integrasjon. Hva er planene for det indre markedet, hvilke virkninger og atferdsendringer forventes, hva slags politisk regulering kan utvikles?

I kapittel 5 redegjøres nærmere for EFTA-landenes EØS-strategi og de konkrete forskjellene mellom en frihandelsavtale, EØS og EF-medlemskap. Hva er forskjellene mellom alternativene med hensyn til markedsintegrasjon og politisk integrasjon?

I kapittel 6 gjennomgår vi utviklingen i norsk økonomi på 70- og 80-tallet, og identifiserer det vi oppfatter som de viktigste utfordringene for norsk næringspolitikk i 90-årene. Dette danner utgangspunkt for spørsmålene om hvordan ulike Europa-tilknytninger kan innvirke på mulighetene til å videreutvikle det økonomiske fundamentet for vår velferdsmodell, i de etterfølgende kapitlene.

I kapittel 7 gjennomgås de viktigste endringene i økonomisk-politiske styringsmuligheter for Norge ved ulike forhold til EØS og EF.

I kapittel 8 drøftes betydningen av endringer i de næringspolitiske virkemidlene.

I kapittel 9 drøftes mulige generelle handelsøkonomiske virkninger av det indre markedet for Norge.

I kapittel 10 gjennomgås analyser av hvordan integrasjonen kan virke for ulike næringer, på grunnlag av eksisterende forsknings- og utredningsmateriale.

I kapittel 11 sammenfatter vi de viktigste problemstillingene og konklusjonene i rapporten, og inviterer til debatt om vilkårene for en nasjonal næringspolitisk strategi.

2 Globalisering og regional integrasjon

Den politiske og økonomiske utviklingen i verden beveger seg i lange bølger. Mellomkrigstidens økonomiske rivalisering og kriser kulminerte i annen verdenskrig som munnet ut i en ny politisk og økonomisk orden i Europa. Etter 40 års etterkrigstid med stabile maktpolitiske rammer og gradvis integrasjon i den "gamle" industrialiserte verden, har vi ved inngangen til 90-årene vært vitne til dramatiske omveltninger. Det sovjetiske imperiet i Øst-Europa har gått i oppløsning, "jernteppet" og den kalde krigen er forsvunnet, og fortrenge nasjonale og etniske motsetninger blusser opp. USAs hegemoni og førerskap i den vestlige verden er utfordret av japansk konkurranse og en vidtgående økonomisk og politisk integrasjon i Europa. Samtidig øker spenningene mellom nord og sør ved den økonomiske stagnasjonen og den stadig dypere gjeldskrisen i u-landene. Den globale trusselen mot miljøet og klimaet skjerper utfordringene. Som en følge av disse utviklingstrekkene vokser nye regionale kløfter og konfliktmønstre fram.

Endringene i den globale politiske orden er nær forbundet med forandringer i den internasjonale økonomien. Etterkrigsepokens stabile produksjonsvekst og valuta, og dens handelsregime med USA som hegemonimakt, er delvis brutt sammen, og utfordres på en rekke fronter. En vidtgående globalisering og regionalisering av produksjon og markeder skaper nye rammer for nasjoner og bedrifters virksomhet.

2.1 Dypere kløfter - utfordringen fra sør og øst

Omveltningene i Øst-Europa og oppløsningen av Sovjet-imperiet endrer de økonomiske og politiske rammevilkårene i Europa. Flere tiårs økonomisk, økologisk og sosialt vanstyre har brakt de

sentraleuropeiske økonomiene på grensen til sammenbrudd. Med kollapsen i kommandoøkonomiens interne handelssystem kastes landene nå ut i konkurransen på verdensmarkedet. Hvordan de skal mestre denne omstillingen og komme seg ut av krisen, finnes det ingen enkle svar på. Selv knytter landene forhåpninger til en kopling til EF, støtte fra de store industrilandene (G7-samarbeidet) og omfattende tilførsler av vestlig investeringskapital.

Det er tegnet mange dystre scenarioer for hva som kan skje i de sentraleuropeiske og østeuropeiske økonomiene. Enkelte har pekt på at flere av landene tross alt har en ganske velutviklet industriell infrastruktur, en utdannet befolkning og, delvis, historiske tradisjoner for økonomisk samhandel vestover. Dette kan gi forutsetninger for en "innhentingsprosess", slik mange har spådd i det tidligere DDR. Omstillingen av de mer avanserte militære delene av produksjonsapparatet kan romme potensialer for spredning av kompetanse, personell og teknologi som kan gi vekstimpulser.

Institusjonelle og organisatoriske forutsetninger for at markedene skal virke, må bygges opp fra bunnen av. Etter sammenbruddet i det tidligere handelsmønsteret innen Comecon har de fleste landene opplevd en drastisk produksjonsnedgang og økt arbeidsløshet. Investeringene fra vest har hatt beskjedent omfang.

På sikt kan strid om markedskontroll og tilgang på naturressurser og billig arbeidskraft drive fram større vestlige investeringer i sentrale østlige områder.

Mange av de østeuropeiske landene har en produksjonsstruktur som likner på den norske, med energiekspport, kjemisk industri og kraftintensiv foredling av mineralske råvarer. Og de skal delvis omsette produktene på de samme markedene som vi. Allerede i dag møter deler av norsk metallurgisk og kjemisk industri sterk konkurranse fra østeuropeiske lavprisprodukter. I øyeblikket forhandler EF med Polen, Tsjekkoslovakia og Ungarn om assosieringsavtaler til EF som skal sikre markedsadgang for sentrale varegrupper. Tilsvarende forhandlinger føres på EFTA-siden.

Østeuropeisk adgang til det indre markedet kan representere en ny utfordring for deler av norsk industri. Samtidig kan utviklingen i Øst-Europa åpne muligheter for industrielt samarbeid for norske bedrifter. Vi har kompetanse og kapital til å medvirke i fornyelsen og utbyggingen av produksjonsstrukturen i øst. Vi har også en geografisk plassering som kan legge tilrette for økt samarbeid østover, blant annet i Barentshavet og via Kola.

Utsiktene på kort og mellomlang sikt er dystre for utviklingen i Øst-Europa. Riktignok kan naturressurser og lave arbeidskraftskostnader gi muligheter for østlig eksport, men dette forhindrer ikke at det er realistisk å vente en svært langsom, oppsplittet og ujevn utvikling. "Latinamerikanisering" er et begrep mange har brukt, ved å trekke paralleler til avhengighets- og utbyttingsrelasjonene mellom USA og latinamerikanske land. I et slik perspektiv kan Øst-Europa omdannes til et nykolonialt bakland for den vestlige integrasjonen, et reservoar av billig arbeidskraft og billige råvarer, knyttet sammen via enkelte vestlig oppbygde metropoler og brohoder, f.eks. Budapest, Praha og Moskva. Omkring og imellom slike vekstsoner kan en se for seg store bakevjer av fattigdom og stagnasjon.

Fattigdommen, de økonomiske problemene og tendensene til forvitring av nasjonalstatene som følge av etnisk separatisme og avmakt kan utløse migrasjonsbølger vestover. Hittil har hundretusenvis av eksiltyskere vendt tilbake, polsk arbeidskraft inntar vestlige gråmarkeder, og om kort tid vil Sovjet liberalisere sine utvandringsregler. Utsiktene til etniske og nasjonale konflikter, ikke minst på Balkan, gjør situasjonen ytterligere usikker.

Utviklingen i den tredje verden utgjør en dyster ramme rundt den globale og regionale integrasjonen av økonomiene. Vedvarende forverringer i de økonomiske bytteforholdene, økt befolkningsvekst, politisk ustabilitet og økologiske ubalanser har, i samspill med den stadig dypere gjeldskrisen, drevet store områder inn i desperat fattigdom.

Fattigdom, utarming og økonomisk stagnasjon kan utløse forsterket innvandring også fra Nord-Afrika og Midt-Østen til Europa. I en situasjon der de indre grensene mellom EF-landenes arbeidsmarkeder skal nedbygges, oppstår det et press for å innføre en harmonisert og mer restriktiv innvandringspolitikk i Europa. Den illegale innvandringen er allerede omfattende og vanskelig å stanse uten strengere kontrolltiltak ved de ytre grensene. En slik politikk kan på en ubehagelig klar måte demonstrere de økte kløftene mellom nord og sør.

Alternativet til en strengere felleseuropeisk innvandringspolitikk kan være massiv bistand og samarbeid om økonomisk utvikling i de potensielle avsenderregionene. EF og Maghrib-landene i Nord-Afrika har innledet et slikt samarbeid, blant annet for å dempe utvandringen til Europa. Utviklingsforskningen viser imidlertid at det kan ta lang tid å oppnå resultater, og at økonomisk utvikling ofte kan forsterke utvandringspresset (Brochmann, 1991).

Fattigdommen og de potensielle folkevandringsbølgene fra øst og sør representerer store utfordringer for de vestlige demokratierne og deres integrasjon både økonomisk, menneskerettslig og politisk. Det vil derfor være en viktig oppgave for de vesteuropeiske landene å bidra til økonomisk og politisk integrasjon mellom Øst-Europa og Vest-Europa og å styrke samarbeidet med nærområdene i Afrika og Asia. Det er bred enighet i Norge om at vi skal bistå de østeuropeiske folkene i deres strid for demokrati og økonomisk utvikling, gjerne i samarbeid med de andre nordiske landene. Et viktig spørsmål vil være i hvilken grad vi er villige til å slippe østeuropeiske varer inn på våre markeder. I dag er EF den sentrale drivkraften i samarbeidet østover. Samtidig orienterer flere østeuropeiske land seg mot EF, og flere nordiske land søker antakelig medlemskap i EF. Dette reiser spørsmål om hvordan både Norge og Norden best kan bidra til en alleuropeisk økonomisk integrasjon: Er det via EF, ved en åpning av EØS østover, eller ved å bygge på bilateralt samarbeid?

EF kritiseres ofte for å føre en proteksjonistisk handelspolitikk, som utestenger u-landenes varer. Dette gjelder ikke minst landbruksvarer. I GATT-forhandlingene krever u-landene en liberalisering av verdenshandelen med jordbruksvarer, som er deres viktigste eksportprodukt. EF er ikke så restriktive som Norge i dette spørsmålet, men har hittil vært den viktigste bremseklossen for friere jordbrukshandel i GATT-forhandlingene. Ved et EF-medlemskap og på enkelte punkter i EØS må Norge tilpasse seg EFs felles handelspolitikk overfor den tredje verden. EF-medlemskap kan gjøre det vanskeligere å innføre en mer u-landsvennlig handelspolitikk, man kan samtidig utgjøre et vern mot importkonkurranse fra u-landene innen landbruket. En vidtgående åpning av det norske markedet med fire millioner forbrukere kan bety lite for u-landene i forhold til en mindre åpning av EF- og EØS-markedene med 370 millioner forbrukere.

Sett i et internasjonalt solidaritetsperspektiv reiser dette spørsmål om Norge best kan bistå u-landene på egen hånd, eller ved å bidra til en endring av handelspolitikken i EF og EØS.

2.2 Globalisering, regionalisering og denasjonalisering

Globalisering og regionalisering er stikkord som viser til at markedskonkurransen i økende grad blir verdensomspennende, samtidig med en tiltakende regional konsentrasjon av produksjonsveksten. Dette gjenspeiler den intensiverte striden mellom handelsblokkene USA, Japan og Europa.

Gjennom flere tiår har det funnet sted en kraftig økning i verdenshandelen, i stor grad internt i bransjer og næringer på tvers av land og kontinenter. Tradisjonelle handelsteoretiske forutsetninger om økt spesialisering basert på (naturlige) komparative fortrinn, gjenspeiles i minkende grad i realøkonomiens verden. Produksjonsorganiseringen er kjennetegnet av tiltakende

integrasjon og sammenvevning over landegrensene, der markedsdrevne investeringer er en viktig drivkraft. Kostnadsforhold spiller fortsatt en viktig rolle, men konkurransen om markedsandeler preges stadig sterkere av kampen om kundenes oppmerksomhet, der service, leveringssikkerhet, kvalitet og presisjon får økende betydning.

En viktig drivkraft i denne utviklingen er de flernasjonale selskapene. Mange av dem har en omsetning og en intern handel som er større enn BNP i mange små land. Om lag 1/4 av verdenshandelen foregår internt i flernasjonale selskaper. De flernasjonale selskapene organiserer og lokaliserer produksjonen ut fra hvor det er mest hensiktsmessig for å erobre markedsrett, senke kostnader, omgå skatter m.v. innenfor en overordnet internasjonal strategi. De enkelte datterselskapene kan dermed bli brikker i et spill der det ikke er de lokale eller nasjonale interessene i produksjon eller sysselsetting som er avgjørende. Samtidig kan internasjonal ekspansjon være avgjørende for å trygge sysselsettingen i hjemmemarkedene. Konsernene kan delvis sette markedskonkurransen ut av spill dersom de ut fra konsernstrategiske hensyn vil erobre kontroll med prioriterte markeder. Det sier seg selv at flernasjonale konserner kan utøve stor innflytelse og har maktmidler som kan sette nasjonale myndigheter under press. I kampen om investeringer eller arbeidsplasser, eller stilt overfor trusselen om utflytting, kan nasjonale myndigheter bli ganske avmektige. Små land har derfor interesse av at det etableres forpliktende internasjonale spilleregler for selskaperens virksomhet.

Profetiene om en storstilt global omfordeling av produksjonen til lavkostland i den tredje verden har ikke slått til. Riktignok har an del asiatiske land (NIC-landene) tilkjempet seg en viktigere rolle i verdensøkonomien. Men u-landenes krise, transportkostnadene og tidsfaktorens økte betydning ser ut til å motvirke en ytterligere spredning av delproduksjon til fjerne land. Investeringsene synes like ofte å være motivert av strategier for å erobre regionale markedsposisjoner som av kostnadsbesparelse. Samtidig

hevder mange at det skjer en omvendt prosess, at investorene vender hjem til de industrielle sentraenes nære omland. Trass i betydelig vekst i middelhavslandene går de tunge investeringsstrømmene i Europa mot de sentrale kjøpekraftige områdene i Mellom-Europa.

Internasjonaliseringen er altså kjennetegnet ved en kombinasjon av global spredning og regional konsentrasjon av den industrielle produksjonen: Slike regionalt konsentrerte vekstenklaver kan en finne i Stillehavsregionen, i enkelte deler av Latin-Amerika, i Nord-Amerika og i Europa. Dynamiske regionale vekstsentre er gjerne kjennetegnet av velutviklede handelspolitiske og kulturelle nettverk, felles infrastruktur og en gjensidig utfyllende næringsstruktur. I Europa har enkelte utpekt de nordiske landene og østersjølandene som et slikt potensielt regionalt vekstområde. Nordiske selskapers investeringer for eksempel i Polen kan være ledd i en slik utvikling.

Et viktig spørsmål er hvilken betydning de nordiske landenes tilknytning til det indre markedet i EF og EØS har for mulighetene til en styrket regional integrasjon i Norden og østersjølandene. Og hva vil det bety for Norges muligheter til å fremme nordisk økonomisk samarbeid dersom Sverige og Finland blir med i det indre markedet, mens vi står utenfor?

For å fremme den økonomiske integrasjonen er det i en rekke deler av verden i gang planer for å utvikle større og mer enhetlige markeder. Det skjer blant annet forsøk på å skape "indre markeder" som omfatter USA, Canada og land i Mellom-Amerika, noe tilsvarende er i gang i Sør-Amerika i landene rundt Chile, i Sørøst-Asia samt i Maghrib-landene i Nord-Afrika, og de sørafrikanske SADC-landene planlegger et stort felles marked med Sør-Afrika som motor når apartheidregimet faller. I Vest-Europa er ambisjonene drevet lengst, der markedsintegrasjon søkes utfylt av en omfattende politisk integrasjon i EF.

2.3 Lange trender i produksjonens organisering og politiske regulering

Etterkrigsepoken

Etter gjenreisningsperioden som fulgte den annen verdenskrig opplevde den industrialiserte verden en enestående stabil og langvarig vekst i produksjon, sysselsetting og handel. En ny generasjon av produkter og prosesser knyttet til utnytting av elektroteknologien, i biler, hvitevarer og andre forbruksvarer bidro til en lang bølge av vekst og markedsekspansjon. Teknologisk framskritt, standardisering, konsentrasjon og stordrift var sentrale drivkrefter bak produksjons- og produktivitetsveksten. Dette var masseproduksjonen og masseforbrukets gyldne vekstperiode.

I kjølvannet av "Marshall-hjelpen" vokste et nytt internasjonalt regime for organisering av handel og valutasamarbeid fram under USAs lederskap innenfor blant annet GATT, OECD, Bretton Woods-systemet, Verdensbanken, EF, EFTA m.v.

Liberaliseringen av verdenshandelen og den økte samhandelen drev fram en gradvis internasjonalisering av økonomien og ledet til økt avhengighet mellom landene. Ikke minst land med små, åpne økonomier dro fordeler av dette.

Det politiske reguleringssystemet under denne epoken i moderne kapitalisme er ofte sammenfattet i begrepet "fordisme", etter den masseproduserende velferds kapitalismens pioner, Henry Ford. Nasjonalstatene utgjorde fortsatt den organisatoriske rammen rundt utformingen av den økonomiske politikken som var preget av styringsoptimisme og tiltro til at økonomisk-politiske virkemidler kunne motvirke kriser og ustabilitet. Nasjonalt classesamarbeid for balansering av produktivitetsvekst og lønninger, aktiv statlig regulering og utbygging av velferdsstatlige ordninger som sikret stabil etterspørselsvekst, utgjorde felles politiske rammeforutsetninger for økonomiene i viktige europeiske land.

70-tallskrisen

Ved inngangen til 1970-tallet kom tegn til indre rivninger og krisetendenser i denne vekstmodellen til uttrykk: Stagnasjon i produktivitet og vekst, industrielle konflikter og tiltakende arbeidsledighet bar bud om økte spenninger i samspillet mellom produksjons og velferdsinteresser. Utviklingen i lønninger og velferdsutgifter kom i utakt med produktivitetsveksten, inflasjonen og kapitalkostnadene steg, mens profittene og investeringene krympet i de fleste europeiske landene.

Veksten i etterkrigsgenerasjonens forbruk av industrivarer syntes å ebbe ut, markedene stagnerte og ble mer oppdelte, og takten i fornyelsen av produkter og produksjon bremsset opp.

"Stagflasjonen" vitnet om at de makroøkonomiske styringsredskapene ikke virket som forutsatt. Denne gryende krisen ble forsterket av at det valutapolitiske regimet knyttet til Bretton Woods-systemet, brøt sammen som følge av USAs seddelpressefinansiering av Vietnamkrigen, og at de nyorganiserte OPEC-landene klemte til rundt de energi- og råvareavhengige industrilandenets ømmeste punkt: prisene for oljeprodukter. Oljepriseksplosjonen og den parallelle bedringen i u-landenes bytteforhold forsterket kostnadsveksten i industrilandene og markerte innledningen på en langvarig periode preget av strukturell krise og politisk usikkerhet.¹ Framveksten av et nytt europeisk marked for arabiske "olje-dollar" bidro til ytterligere ustabilitet i det penge- og valutapolitiske samarbeidet i Europa.

En foruroligende side ved denne prosessen var en tiltakende akkumulasjon av utenriksgjeld i de oljeimporterende landene. Resultatet er velkjent: Med unntak av Norge, som profiterte høyt på utviklingen, trakk alle de nasjonale regjeringene i nødbremsen samtidig. Ukoordinert innstrammingspolitikk trakk de europeiske

¹ Jf. kartelldannelsene blant de råvareproduserende tredje-verdenlandene, frigjøringsbevegelsenes frammarsj inspirert av USAs nederlag i Vietnam, Sovjets innmarsj i Tsjekkoslovakia, stagnasjonen i EF-integrasjonen samt miljøbevegelsens og "68-radikalismens" framvekst i industrilandene.

økonomiene inn i en selvforsterkende spiral der "alle kjempet mot alle" for å velte virkningene over på hverandre. En bivirkning av dette, som vi skal komme tilbake til, var at EF-samarbeidet gikk i stå. En annen bivirkning var at den sosialdemokratiske tiltroen til nasjonal (keynesiansk) styringspolitikk etter hvert brøt sammen, og at arbeiderbevegelsen ble drevet på defensiven.

I løpet av 70-årene modnet en annen prosess, som i 80-årene skulle vise seg å få radikal innvirkning på organiseringen av det internasjonale produksjonslivet: Gjennombruddet for datateknologien, som mange mente innvarslet en ny lang vekstbølge. Ikke bare åpnet den for en radikal reduksjon i kapital- og produksjonskostnader, den skapte også nye muligheter for arbeidsbesparende produksjon og endret internasjonal kommunikasjon, og stilte nye krav til kvalifikasjoner og produksjonsorganisering. Trass i store vyer var gjennomslaget for kvalitativt nye forbruksprodukter likevel begrenset.

Den asiatiske utfordringen basert på masseproduksjon av billige dataprodukter av høy kvalitet, rystet både europeiske og amerikanske selskaper. Japansk bedriftskultur og arbeidsorganisering ble inspirasjonskilde for en bølge av nye teorier og modeller for utvikling av kompetanse, innovasjon og samarbeid. Nye krav til kompetanse og nedbygging av en rekke lavkvalifiserte arbeidsoppgaver bidro til polarisering av klassestrukturen og økende utstøting fra industrien. I land der servicesektoren - privat eller offentlig - ikke var i stand til å absorbere overskuddet på arbeidskraft, ble arbeidsløsheten er permanent trekk. Det ble proklamert et "farvel til proletariatet", og vyer om både det "postindustrielle" og det "arbeidsfrie" samfunnet ble penslet ut.

80-årene: fra etterspørselsstyring til strukturpolitikk

Utover på 80-tallet ble de indre rivningene i de "fordistiske" reguleringsmodellene stadig tydeligere. De nasjonale styringssystemene klarte bare i begrenset grad å håndtere de økonomiske

strukturproblemene, internasjonaliseringen og de sosiale endringene. Mer varierte og fleksible former for produksjon og livsstil vokste fram. Makroøkonomisk styring av etterspørselen vek gradvis for orientering mot struktur- og tilbudssidepolitikk for å effektivisere økonomien på mikronivå. Sterk vekst i velutdannede mellomsjikt med rot i offentlig og privat tjenesteyting, bidro til å endre de politiske styrke- og atferdsmønstrene i de fleste europeiske landene. 60- og 70-tallets radikale ungdomsbevegelser ble avløst av nykonservative monetarister på 80-tallet. Det sosialdemokratiske hegemoniet var i ferd med å rakne. Etterkrigstidens stabile "sosiale kompromiss" og politiske konstellasjoner kom på vikende front overfor nykonservativ liberalismemed privatisering, fleksibilisering, deregulering og økt markedsfrihet som fanesaker.

Der Thatcher og delvis Kohl symboliserte det nypotente høyre i politikken - med Willoch som forsiktig etterfølger i Norge - markerte tilbudssideøkonomene det fagøkonomiske hegemoniskiftet. Det ble tatt endelig farvel med Keynes, Marx var forlenget begravet, og innen samfunnsvitenskapen blomstret kritikken av velferdsstatens formynderi og den stivbeinte forhandlingsøkonomien. De ideologiske strømkantringene vant gjenklang hos betydelige sosialgrupper. Mange opplevde at 60- og 70-tallets solidarisk motiverte velferdsordninger ikke traff behovene de hadde i 80-årene. For Europas sosialdemokratier representerte dette et sørgelig paradoks: Utbyggingen av velferdsstaten og utdanningssamfunnet hadde eksportert store deler av befolkningen ut av arbeiderklassen, og mange sa farvel uten skrupler.

Deregulering, markedstilpasning og statlig tilbaketrekning ble politiske fellestrekk i de fleste industrialiserte landene i 80-årene. Kapitalmarkedene sprengte ved egen kraft de resterende hindrene for sin frie flyt, kredittpolitikken ble liberalisert, virkemidlene i den statlige næringspolitikken ble, med viktige unntak, konsentrert om FoU og kompetanseheving. Målet om full sysselsetting ble forlatt i stillhet i en rekke europeiske land, mens andre,

spesielt i EFTA, med vekslende hell bygde ut arbeidsmarkedspolitikken for å hindre glideflukten inn i totredjedelssamfunnet.

Den nyliberale politikken innfridde imidlertid bare i begrenset grad de ambisiøse målene den var markedsført med. Trass i økt vekst i en del land ble de langsiktige kostnadene etter hvert ubehagelig tydelige. Voksende offentlige budsjettunderskudd, permanent og økende ledighet og stigende utgifter til sosial understøttelse fulgte i den dynamiske skatte- og innstrammingspolitikkenes kjølvann.

Samtidig entret en ny samfunnsgruppe scenen: jappene. De skulle vise seg å få et kortvarig liv. Nye finansielle instrumenter så dagens lys, og lånefinansierte oppkjøp og nedslaktinger fikk tradisjonelle industriledere til å fryse på ryggen. Den finansielle og spekulative innovasjonsevnen var mer framgangsrik enn den industrielle i en rekke europeiske land. Unntaket var Vest-Tyskland, som med vedvarende suksess eksporterte varer og investeringer utover i verden, og kjøpte lite tilbake. "Sannhetens øyeblikk" kom med børskrakket i New York i 1988. Også i Norge fikk markedsentusiastene oppleve en ubehagelig nedtur, riktignok med god hjelp fra Ayatolla Khomeinis krigføring mot Saddam Hussein, som skapte vansker i OPEC. Da oljeprisene raste i 1986, ble det klart for de fleste i Norge at markedsliberaliseringen ikke hadde ført til den forventede industrielle fornyelsen og veksten, men til oppblåsing av tjeneste- og finansvirksomhet med svakt realøkonomisk fundament. Veien fra børsen til arbeidskontoret ble for mange ganske kort. I dag betaler statskassen for opprydningen i bankvesenet.

Det var i dette klimaet ideene om å etablere et enhetlig indre marked i EF ble lansert. Nedbyggingen av de tilstivnede nasjonale forhandlingsøkonomiene skulle utvides til hele region Europa, og ustabiliteten i de monetære rammevilkårene skulle overvinnes ved harmonisering av pengepolitikken. Konturene av et nytt reguleringsregime kom til syne.

Selv om 80-tallet var preget av mindre velykkede økonomisk-politiske eksperimenter, gled stagnasjonen fra 70-tallet gradvis over i en uvanlig langvarig internasjonal vekstperiode utover på 80-tallet. Årsakene til det er sammensatte og omstridte, men enkelte forutsetninger synes rimelig uomstridte: Den langvarige krisen bidro til å svekke fagbevegelsens stilling i de fleste industrialiserte land; de relative lønnskostnadene sank betydelig; kapital-kostnadene i produksjonen sank, dels som følge av prisrevolusjonen på mikrobrikkebasert utstyr, dels på grunn av synkende kapitalintensitet i viktige bransjer; utvidelse og omorganisering av arbeidstiden bidro til å øke driftstiden på produksjonsanleggene; arbeidsløshet og økt tilbud av velutdannet arbeidskraft bidro til å fjerne flaskehalser på arbeidsmarkedene; veksten i de indirekte velferds-kostnadene stoppet opp; inflasjonen kom under kontroll; urolighetene i valutasystemene ble etter hvert dempet; og USAs ekspansive politikk gav drahjelp til produksjonsøkning så vel i Japan som i Europa. Data-revolusjonens produkter ble i økende grad tatt i kommersiell bruk, en rekke solnedgangs-bransjer var sanert, og bedriftene hadde i flere land omstilt seg til nye ramme-vilkår med større fleksibilitet og markedsnærhet. I tillegg kommer at prisene på u-landenes råvarer hadde gjennomgått et langvarig og drastisk fall. Til sammen har blant annet disse faktorene bidratt til å endre produksjonsbetingelsene kraftig i favør av den interna-sjonale kapitalen. I Europa har etter hvert utsiktene til etablering av det indre markedet også gitt impulser til økte investeringer. Den industrialiserte delen av verdensøkonomien var i framgang.

90-tallet: mot et nytt europeisk reguleringsregime?

Om man et øyeblikk ser bort fra de oljetilknyttede særegenhetene ved norsk økonomi, utviklet det seg i 80-årene klare fellestrekk ved den økonomisk-politiske utviklingen i Norge og det øvrige Vest-Europa. Etterkrigstidens økonomisk-politiske regulerings-regime er delvis forvitret, men det er uklart hva som kommer i

stedet. Den nyliberalistiske modellen har mistet sin appell, og de nasjonale styringssystemene kjennetegnes av tiltakende avmakt overfor den internasjonaliserte økonomiens bevegelser. En ny realisme og pragmatisme synes å være på frammarsj. Kan man øyne konturene av et framvoksende europeisk reguleringssystem med islett av både 80-tallets ideologi om deregulering og desentralisering og 70-tallets forhandlingsøkonomiske ideologi, med overnasjonal forankring i EF? Vil utviklingen gå i retning av en grenseløs europeisk markedsøkonomi, en eurokorporativ forhandlingsøkonomi eller en ny type regionalt styringssystem?

I dette perspektivet kan en reise spørsmålet om "den norske modellen" for arbeidslivsorganisering står for fall, eller om den står foran radikale forandringer. Etter flere tiår med sentral politisk regulert forhandlingsøkonomi har indre og ytre forandringer skapt press for forandring av modellen. Eksterne oljeprissvingninger har i økende grad overtatt som retningsvisere for den stadig mer svingende politikken. De sentrale økonomiske styringsverktøyene har dels mistet effekt, dels blitt nedbygd og nye er ikke utviklet. Er politikernes styring og kontroll med forhandlingsøkonomien i ferd med å bli avløst av konkurransen mellom sektorbrorskapene om kommandoen? Senere i boka kommer vi tilbake til spørsmålet om forhandlingsøkonomien og blandingsadministrasjonen er i ferd med å omformes til en ny type reaksjonsøkonomi og sektoradministrasjon.

2.4 Nasjonalstatenes erosjon og europeisk integrasjon

Akselereringen av markedsintegrasjonen i EF etter stagnasjonen på 70- og 80-tallet må forstås på bakgrunn av de enkelte nasjonalstatene og næringslivets vansker med å innfri sine målsettinger. Løsningen av de strategiske og overordnede problemene knyttet til arbeidsløshet, vekst og miljøproblemer, syntes i tiltakende grad å ligge utenfor de nasjonale politiske økonomienes rekkevidde og

kontroll. Planene om å etablere det indre markedet uttrykker en ambisjon om å skape et regionalt vesteuropeisk svar på de økonomiske barrierene for vekst knyttet til proteksjonisme og tekniske handelshindre. Målene for en økonomisk og politisk union i EF kan oppfattes som et ønske om å sikre at politikken følger etter økonomien i den hensikt å gjenerobre politisk styring med rammevilkårene via overnasjonale, regionale beslutningssystemer.

Endringene i de handels- og konkurransepolitiske rammevilkårene for norsk økonomi påvirkes ikke bare av utviklingen i EF og EØS. I GATT foregår det omfattende forhandlinger om reformer i det globale handelsregimet, og i andre internasjonale organisasjoner skjer det tilsvarende reformarbeid. GATT-prosessen har foreløpig gått svært tregt, blant annet på grunn av EF og de nordiske lands tilbakeholdenhet overfor u-landenes krav om liberalisering av verdenshandelen med jordbruksprodukter. Likevel er det realistisk å vente at GATT-prosessen vil resultere i en videre liberalisering av konkurranseforholdene og begrensninger i landenes muligheter til skjerming og subsidiering av sitt eget næringsliv som likner på EFs målsettinger for det indre markedet. Uavhengig av Norges forhold til EF og EØS er det derfor grunn til å regne med at norsk næringsliv må belage seg på mindre skjerming og tøffere konkurranse de kommende årene.

Hvordan den europeiske integrasjonen i praksis vil forløpe, gjenstår å se. Uansett vil den økonomisk-politiske integrasjonen, i samspill med den generelle internasjonaliseringen, bidra til å endre rammevilkårene for norsk økonomi og norske bedrifter. EØS-prosessen innebærer et forsøk på å koble Norge til den økonomiske og markedsdrevne integrasjonen, men sette grenser for Norges deltakelse i den politiske integrasjonen. Utviklingen i forholdet mellom EFTA og EF har røtter i ulike tradisjoner for internasjonalt samarbeid. Mens EF-landene på 50-tallet innledet en prosess for en bred politisk integrasjon, satset EFTA-landene på et begrenset frihandelssamarbeid for industrivarer. Ved England og

Danmarks inntreden i EF ble spenningen mellom de landene som ønsker et begrenset mellomstatlig samarbeid, og de landene som ønsker overnasjonal integrasjon, sterkere i EF. De gjenværende EFTA-landenes målsetting om å reorganisere sitt forhold til EF via en EØS-avtale var opprinnelig uttrykk for en strategi for integrasjonen der et Europa med større åpenhet, flere "søyler" og større mangfold var et alternativ til EFs tendensielt monolittiske utvikling.

Endringene i Europa har imidlertid vært raskere og mer dyptgripende enn noen kunne vente. Da EØS-prosessen og EFs planlegging av den økonomiske og politiske unionen startet, besto EF av tolv land, og EFTA var en forholdsvis enhetlig sjulandsgruppe. Jernteppet delte fortsatt Europa i to. Utsiktene til at flere EFTA-land trer inn i EF, samtidig som EF orienterer seg østover, kan åpne for nye utviklingsretninger. Planene om en utdyping av EF-samarbeidet støter mot ønsker om utvidelse i bredden. I dag lanseres vyer om et EF med mer enn det dobbelte antall medlemsland, mens EFTA-gruppen skrumper. Inntil nylig hadde Norden, med unntak av Danmark, et likt forhold til EFTA og EF. Om ganske få år kan vi stå med beina ulikt plassert i EF, EØS og (restene av) EFTA. Dette stiller europadebatten i et nytt lys, enten man ønsker et sterkere alleuropeisk, nordisk, eller EF-basert samarbeid.

3 EFs indre marked

3.1 Utgangspunktet

Siktemålet med etableringen av EFs indre marked er ved overnasjonale politiske tiltak å gi økt frihet til markedskreftene over landegrensene for å styrke vekst- og konkurranseevnen i den vesteuropeiske økonomien. EØS-avtalen vil med unntak for jordbruksvarer, og til en viss grad for fisk, utvide det indre markedet til også å omfatte EFTA-landene. Det er temmelig uomstridt at det indre markedet vil stimulere til økt vekst, men det er betydelig usikkerhet om hvor sterke virkningene vil bli. Målet for dette kapitlet er ikke å trenge dypt inn i den fagøkonomiske debatten om det indre markedets konsekvenser, men å referere de sentrale forutsetningene og problemstillingene samt enkelte institusjonelle spørsmål knyttet til EFs videre integrasjon.

"Prosjekt 1992" representerer ikke nye mål, men er et forpliktende program for å gjennomføre Romatraktatens opprinnelige målsettinger om å skape ett felles marked. Planene for det indre markedet sikter mot en redefinering av forholdet mellom stat og marked ved hjelp av internasjonale politiske tiltak. Hvorvidt omreguleringen og liberaliseringen av markedene vil gi de forventede positive virkningene, avhenger av hvordan markedsaktørene reagerer og hvilke strukturelle endringer som vil utvikle seg i arbeidslivet.

Internasjonal handelsintegrasjon beskrives gjerne med seks ulike stadier av fellesskap: handelsavtale, frihandelsområde, tollunion, fellesmarked, økonomisk union og politisk føderasjon (Østerud, 1990). Med "prosjekt 1992" vil EF ta skrittet fra å være en tollunion til å bli et enhetlig fellesmarked uten indre grenser. Planene for en økonomisk og politisk union i EF kan fremme en utvikling i retning av en politisk føderasjon.

Denne prosessen skjøt fart på midten av 80-tallet delvis som følge av stagnasjonsproblemene i europeisk økonomi. Ledende industrikretser (f.eks. European Roundtable) kritiserte de europeiske landene for manglende driv i samarbeidet og for å opprettholde et stivnet produksjonssystem preget av proteksjonistiske tiltak, rigide arbeidsmarkeder og manglende evne til omstilling i produksjon og arbeidsliv. For transnasjonale selskaper framsto sprikende nasjonale regelverk og tekniske standarder som interne barrierer mot en rasjonell organisering av produksjonen. Liberale politikere hevdet at statlige reguleringer, velferdssystemer, tariffordninger og tekniske handelshindringer hemmet effektiviteten og omstillingsevnen i produksjonslivet (Amoroso, 1988). Forholdet mellom stat og marked var kommet i ubalanse og nasjonalstatlige grenser framsto som en hindring for næringslivets utfoldelse. Denne situasjonen ga i de fleste vesteuropeiske land støtet til en debatt om deregulering av økonomien. Dette gjaldt både konkurranseregler og lover og avtaleverk som regulerer vilkårene for bruk av arbeidskraft: arbeidstidsordninger, oppsigelsesvern, arbeidsmiljøkrav, minimumslønninger m.v.

På politisk nivå bidro den vedvarende høye arbeidsledigheten, den lave veksten og medlemslandenes kortsiktige økonomiske politikk til å styrke troen på tettere samordning innen rammen av EF. I arbeiderbevegelsen modnet den franske sosialistregjeringens feilslåtte forsøk på å føre en ekspansiv motkonjunkturpolitikk i begynnelsen av 80-årene erkjennelsen av nasjonalstatens utilstrekkelighet som redskap til å styre økonomien. I en internasjonalisert økonomi med økt avhengighet mellom landene og et nyliberalt politisk-økonomisk klima der alle landene konkurrerte med hverandre om å redusere importen og øke eksporten, forvitret tiltroen til tradisjonelle nasjonaløkonomiske virkemidler, og rådvillheten økte i arbeiderbevegelsen. For den vesteuropeiske fagbevegelsen og europeiske sosialister beredte disse erfaringene grunnlaget for krav om forpliktende internasjonal samordning av den økonomiske politikken i EF-landene. For å klare det trengtes

en langt sterkere institusjonell forankring enn EF-samarbeidet og OECD- og GATT-forhandlingene hadde representert på 70- og 80-tallet.

"Prosjekt 1992" innebærer mer enn ulike tiltak for å gjennomføre et fellesmarked. Markedsintegrasjonen har utløst fundamentale spørsmål om innholdet og formen for det politiske samarbeidet i EF.

For det første har den økonomiske integrasjonen skapt et press for å sikre felles politiske reguleringer og styring av markedets rammevilkår, knyttet til utformingen av en politisk og økonomisk union. Dette har igjen utløst strid om målene, tempoet og virkemidlene for den politiske integrasjonen. Skal EF-samarbeidet bygge på en modell for "regjeringenes og nasjonalstatenes Europa", "eurokratenes og bankdirektørenes Europa" eller på "borgernes demokratiske Europa" (Sørensen, 1990)?

For det andre fokuseres spørsmål om innholdet i EFs beslutninger på en rekke saksområder, som innholdet i en felles økonomisk politikk, forskning og utvikling, miljøvern og utformingen av en sosial dimensjon. Er det markedsliberalernes drøm om et "grenseløst europeisk supermarked", eller sosialdemokratenes drøm om en storslått "europeisk velferdsstat" som vil vinne fram?

For det tredje aktualiseres spørsmålet om nye lands tilslutning til fellesskapet, organisering av forholdet til EFTA-landene, de østeuropeiske landene, USA, Japan og den tredje verden. Hva slags utenrikspolitikk skal ligge til grunn for EFs globale opptreden?

Disse spørsmålene knytter an til overordnede problemstillinger om hvordan EF i årene framover vil balansere mellom integrasjon *i bredden*, via flere medlemmer, og integrasjon *i dybden*, via institusjonelle endringer for å minke "EFs demokratiske underskudd" og utvide EFs overnasjonale beslutningsmyndighet. Dette er ikke nye problemstillinger for EF, de har utgjort en rød tråd i integrasjonens ulike svingninger mellom samarbeid og konflikt, ekspansjon og kontraksjon.

3.2 Prosjekt indre marked

Vedtaket og planene om å etablere det indre markedet dominerte utviklingen i EF i siste halvdel av 80-tallet. Målsettingen er å styrke veksten, effektiviteten og konkurranseevnen i europeisk økonomi, spesielt overfor Japan og USA, gjennom å fjerne konkurransehindre mellom landene og legge til rette for stordriftsfordeler. EØS-avtalen regulerer vilkårene for EFTA-landenes deltakelse i det indre markedet.

Planene for det indre markedet er juridisk forankret i vedtaket av Enhetsakten fra 1985, mens hvitboka fastlegger arbeidsprogrammet og tidsrammene for gjennomføringen. Programmet sikter mot å virkeliggjøre "de fire frihetene" innen EF-området ved å bygge ned grenser samt tekniske og skattemessige handelshindre, og sikre like konkurransevilkår på tvers av landegrensene. Programmet for innføring av fri bevegelse for varer, tjenester, arbeidskraft og kapital representerer en forpliktende konkret tidsplan for gjennomføring av Romatraktatens målsettinger.

Når det indre markedet er etablert, etter planen fra 1. januar 1993, vil det omfatte et stort, felles hjemmemarked for de tolv EF-landene og deres 325 millioner innbyggere. Med tilslutning fra EFTA-landene vil det indre markedet totalt omfatte 19 land og nærmere 355 millioner personer. Etter hvert vil antakelig flere østeuropeiske land kobles til via assosieringsavtaler - i første omgang Tsjekkoslovakia, Ungarn og Polen - slik at markedet kan omfatte nærmere 450 millioner mennesker. Uansett vil det indre markedet utgjøre verdens største fellesmarked. I løpet av 1991 vil ministerrådet ha ferdigbehandlet brorparten av hvitbokas nærmere 280 direktiver. Ettersom flere konfliktskapende direktiver gjenstår, og implementeringen i medlemslandene henger etter, er det likevel usikkert om det indre markedet vil være ferdig etablert 1.1.1993.

På grunnlag av omfattende forsknings- og utredningsarbeid (Cecchini, 1989, Smith og Venables, 1989) har EF-kommisjonen beregnet velferdsgevinster i størrelsesorden 4-6 % av BNP i EF-

landene som følge av realiseringen av det indre markedet. De viktigste positive effektene knyttes til effektivisering og kostnadsreduksjoner som følge av skjerpet konkurranse og stordriftsfordeler. Beregningene er beheftet med usikkerhet, og er fra mange hold kritisert for å overvurdere de positive virkningene (Melchior, 1990, Flam og Horn, 1989), mens enkelte mener effektene kan bli større (Baldwin, 1990, Busch, 1991).

Enhetsakten og det indre markedets juridiske grunnlag

Spenningen mellom nasjonal suverenitet, internasjonal koordinering og overnasjonal myndighet har som nevnt vært et gjennomgående stridsspørsmål siden EFs opprinnelse med dannelsen av Den europeiske kull- og stålunion i 1951, vedtakelsen av Roma-traktaten i 1957 og opprettelsen av Det europeiske økonomiske fellesskap i 1958. Dette spørsmålet er ikke mindre omstridt i dagens europadebatt om det indre markedet og økonomisk og politisk union. EF-samarbeidets historiske ideologer som franskmannen Jean Monnet, Michael Schumann og, senere, den italienske kommunisten Spinnelli, var tilhengere av en vidtgående integrasjon, der økonomisk sammenveving skulle gå hånd i hånd med politisk oppbygging av et føderalt Europa. Ledemotivet var å knytte folkene og økonomiene så tett sammen at krig ikke lenger skulle være mulig i Europa.

I praksis har de store vyene i vekslende grad vært fulgt opp. Planer for å virkeliggjøre ideene, f.eks. Wernerplanen om økonomisk union fra 1973 og EFs sosialprogram fra samme periode, er blitt blokkert av nasjonalstatenes motstand mot å avstå suverenitet. Striden om EFs landbrukspolitikk på 60-tallet der De Gaulle fikk knesatt at medlemsland kunne påberope seg vetorett med henvisning til "vitale nasjonale interesser" (Luxemburg-forliket, 1965), er en lang historie om blokkerende dragkamp mellom kryssende nasjonale interesser. Tollunionen for industrivarer ble likevel sluttført i 1968, og tollunionen for jordbruksvarer i 1970. I

øyeblikket kan ambisjonene om en rask gjennomføring av en omfattende økonomisk og monetær union se ut til å bli moderert, blant annet fordi ledende land som Tyskland og Frankrike vegrer seg mot å binde sin nasjonale pengepolitikk til land med høy inflasjonstakt og permanente budsjettunderskuddsvansker, som England og Italia.

Enhetsakten, som traktatfester det indre markedet markerte imidlertid et vendepunkt i utviklingen av EF-integrasjonen. Enhetsakten, som ble vedtatt i 1985 og ratifisert i 1987, innebar en revidering av Romatraktaten som betydde en utvidelse av det juridiske hjemmelsgrunnlaget og dermed både en effektivisering og en viss demokratisering av EFs virksomhet. I EF-sammenheng er ikke dette teknisk-juridiske trivialiteter, men viktige politiske spørsmål: Utviklingen av rammene for overnasjonalt politisk samarbeid forutsetter konstruksjon av et nytt rettslig fundament for beslutningsprosedyrer og fullmakter. Dette legger igjen avgjørende føringer både for politiske styrkeforhold, for interesseorganisering og for hva som innholdsmessig er mulig å vedta.

EF har hittil både hatt islett av å være en semistatsdannelse og en frivillig sammenslutning (Østerud, 1990). Striden om revidering av EFs traktatgrunnlag og utformingen av den økonomiske og politiske unionen dreier seg om avveiningen mellom disse motstridende prinsippene og tar i stor grad form av politisk dragkamp om det juridiske rammeverket for samarbeidet i framtiden. Utfallet av dragkampen om det skal innføres flertallsvedtak i for eksempel i arbeidslivs- og miljøspørsmål, kan være et viktig veiskille mellom et politisk samarbeid i EF styrt av de mest selvrådige nasjonalstatene, eller et samarbeid styrt av de dominerende flertallsinteressene.

Som en del av Enhetsakten ble det vedtatt at vetoretten skulle erstattes av kvalifisert (3/4) flertall i ministerrådet i spørsmål som angikk framdriften av det indre markedet. De viktigste sidene ved Enhetsakten kan oppsummeres i følgende punkter:

1. Traktatfesting av det indre markedet og tidsfrister for gjennomføringen (artikkel 8 A).
2. Innføring av kvalifisert flertall i saker som gjelder framdriften av det indre markedet. Vetorett gjelder fremdeles i spørsmål om ansattes rettigheter og interesser, personers frie bevegelse og harmonisering av skatt.
3. En viss økt myndighet til EF-parlamentet innen lovgivning, bevilgninger og spørsmål om EFs forhold til ikkemedlemsland.
4. Formalisering av det utenrikspolitiske samarbeidet via EPS.
5. Traktatfesting av visse samarbeidsområder som ikke var tatt med i Romatraktaten: det monetære samarbeidet (EMS), regionalpolitikk, miljøspørsmål, forskning og utvikling og den sosiale dimensjonen.

I forlengelsen av Enhetsakten og i forbindelse med traktatkonferansene om revisjon av Romatraktaten har det løpt en strid om det juridiske hjemmelsgrunnlaget for gjennomføringen av den sosiale dimensjonen. Dette har særlig utspilt seg rundt tolkingen av begrepene "arbeidstakernes rettigheter og interesser" og "arbeidsmiljø" (work environment) i henholdsvis artikkel 100 A og 118 B i Romatraktaten. EF-kommisjonens forslag om å knesette rettigheter til medvirkning, informasjon og konsultasjon (konsernfaglig samarbeid) i transnasjonale og europeiske selskap, kan bli blokkert ved at blant annet England forlanger enstemmighet og nedlegger veto. Denne striden demonstrerer en institusjonell skjevhet i EFs beslutningsstruktur, eller det som ofte er kalt "deregulatory bias" (Streek, 1989). Den politiske liberaliseringen av de økonomiske sidene ved det indre markedet er hjemlet i et overnasjonalt beslutningssystem i og med bortfallet av vetoretten i ministerrådet, mens spørsmål knyttet til miljø og arbeidstakernes interesser, bygger på et mellomstatlig samarbeid der den mest tilbakeleggende nasjonalstaten i prinsippet kan bestemme farten. I disse spørsmålene har enhver regjering foreløpig nasjonal suverenitet,

og kan via vetoretten blokkere utviklingen av en miljødimensjon og den sosiale dimensjonen. I så måte er det snarere for lite enn for mye overnasjonalitet som hittil har bremset utviklingen av miljø- og velferdspolitikkk i EF.

Målsettinger og virkemidler for det indre markedet

Innledningsvis heter det i hvitboka:

"Skal dette store markedet på 320 millioner mennesker forenes, forutsettes det at medlemsstatene enes om å nedbygge alle former for barrierer, harmonisere reglene, foreta innbyrdes tilnærming av lovgiving og struktur på skatteområdet, utbygge det monetære samarbeid og treffe de nødvendige tiltak for at europeiske selskaper kan samarbeide. Det skal videre legges særlig vekt på tiltak med sikte på at det innen utgangen av 1992 kan skapes ett stort marked som kan bidra til å stimulere initiativ, konkurranse og samhandel."

Et sentralt mål med det indre markedet er altså å etablere enhetlige konkurransevilkår overalt i EF, og at ingen av medlemslandene skal diskriminere til fordel for egne bedrifter eller borgere. Dette innebærer et prinsipp om fri konkurranse, fri etableringsrett og fri sirkulasjon av varer, tjenester, kapital og arbeidskraft. Innenfor konferansen om politisk union drøftes det også å innføre fri bevegelse av personer inklusive ikke-yrkesaktive knyttet til et europeisk statsborgerskap. En kan identifisere fem delmål og knippen av virkemidler knyttet til "prosjekt 1992":

1. *Å møte utfordringen fra økende internasjonalisering av økonomien og konkurransen fra Japan og USA.* En av drivkreftene bak "prosjekt 1992" har vært den skjerpede konkurransen for det vesteuropeiske næringslivet i forhold til Japan og USA siden midten av 1970-tallet. EF håper at tiltak knyttet til det indre markedet skal bidra til å løse noen av de strukturelle problemene som ligger til grunn for den sviktende konkurranseevn.

2. *Å skjerpe konkurransen og fjerne proteksjonismen.* For å skape like konkurransevilkår vil en fjerne alle handelshindrende og handelsvridende ordninger

a) ved å harmonisere de sprikende *tekniske produktstandardene* mellom medlemslandene som gjør at for eksempel tyske hårtørrere ikke kan selges i Spania,

b) ved å nedbygge og samordne offentlige *støtteordninger*, f.eks. til skipsbyggingsindustrien, som favoriserer det nasjonale næringslivet overfor konkurrenter utenfra,

c) ved å åpne markedene for *offentlige innkjøp* som i dag favoriserer nasjonale bedrifter i kampen om anbud,

d) ved å bygge ned *grensekontrollen* og dermed redusere handelskostnadene,

e) ved å harmonisere *deler av skatte- og avgiftspolitikken*, for å motvirke skattekonkurranse og handelsvridning. Tilpasning av moms- og avgiftssatser står først på dagsordenen, miljøavgifter, bedrifts- og formuesbeskatning vil trolig følge seinere,

f) ved å innføre en streng felles konkurransepolitikk og fusjonskontroll, der kommisjonen og EF-domstolen spiller en nøkkelrolle, og

g) ved å koordinere *sosiale ordninger* og gjensidig godkjenne *utdanninger* for å fremme bevegelighet av arbeidskraft.

3. *Å utvide markedet og dermed oppnå stordriftsfordeler i produksjonen.* Etablering av et enhetlig, større europeisk marked skal gi muligheter for bedriftene til å restrukturere og utnytte produksjonskapasiteten mer effektivt, både ved økt FoU-innsats, sammenslåinger, større produksjonsserier, økt spesialisering i produksjonen og bruk av mer moderne teknologi. Forventningen er at dette skal gi bedre og billigere produkter, og føre til økt forbruk og stigende velferd for konsumentene.

4. *Å øke den politiske integrasjonen i EF.* I dette perspektivet er ikke det indre markedet et mål i seg selv, men et ledd i en utvidet

økonomisk integrasjon som verken er ønskelig eller mulig uten en dypere sosial og politisk integrasjon. Det indre markedet er et skritt på veien mot en utvidelse av EFs overnasjonale myndighet og samordning av den økonomiske politikken.

I tillegg er "prosjekt 1992" knyttet til et sett av flankerende tiltak med sikte på å forsterke vekstimpulsene og motvirke negative konsekvenser som kan blokkere prosessen. Dette omfatter blant annet harmonisering av deler av skattepolitikken, utbygging av EFs strukturfond (regional- og sosialfond), økte bevilgninger til europeiske forsknings- og utviklingsprogrammer, koordinering av utdanningssystemene, felleseuropeiske infrastrukturprogrammer (bl.a. utbygging av jernbanenettet) samt utvikling av et sosialt handlingsprogram for å motvirke sosialt destruktive konkurranseformer (sosial dumping).

Det er motstridende oppfatninger mellom EF-landene og mellom EFs institusjoner om hvilke institusjonelle forutsetninger som skal til for å innfri målsettingene for det indre markedet. Blant annet England og den europeiske arbeidsgiverorganisasjonen UNICE har sett dereguleringen av markedene som et mål i seg selv. De ønsker minst mulig overnasjonal politisk integrasjon, utover det som er nødvendig for å håndheve prinsippene for fri konkurranse. Målet er mer markedsfrihet, mindre politikk, og slett ikke sosialistisk forhandlingsøkonomi i retur fra Brussel.

Sosialdemokratiske og kristeligdemokratiske regjeringer i for eksempel Tyskland, Frankrike og Italia og den europeiske fagbevegelsen betrakter det indre markedet som et virkemiddel på veien mot en utvidet sosial, politisk og økonomisk integrasjon. Disse kreftene oppfatter overnasjonal markedsregulering, harmonisering av den økonomiske politikken og en sterk sosial dimensjon som nødvendige forutsetninger for å få til den sosiale og kulturelle integrasjonen som kreves for at det indre markedet skal gi de ønskede resultatene.

3.3 Virkninger av det indre markedet

De mulige virkningene av det indre markedet drøftes gjennomgående med henvisning til de såkalte Cecchini-rapportene (Cecchini, 1988), som vurderer virkningene av det indre markedet på oppdrag fra EF-kommisjonen. Cecchini-rapportene¹ sammenfatter en rekke enkeltstudier under tittelen "Kostnadene til Ikke-Europa". En sentral delstudie er en rapport utarbeidet av Smith og Venables (1988), som analyserer virkningene av stordriftfordeler og økt konkurranse. I dette avsnittet skal vi redegjøre for de sentrale resultatene, forutsetningene og usikkerhetene ved beregningene. Disse er meget instruktivt oppsummert av Arne Melchior ved Norsk Utenrikspolitisk Institutt (1990).

Til tross for kompleksiteten i Cecchini-rapportens analyser og modellberegninger er de underliggende resonnementene enkle: "Utgangspunktet for hele prosessen som leder til økonomiske gevinster, er fjerningen av ulike fysiske, tekniske og skatte- og avgiftsmessige handelshindringer (non-tariff barriers)." (Cecchini, 1988:xix)

Tankegangen er at eliminering av gjenværende handelshindringer vil skape sterkere og mer likeverdig konkurranse, og dermed presse bedriftene til økt effektivitet blant annet gjennom stordriftsfordeler. Dette vil lede til kostnadsreduksjoner. For forbrukerne vil dette gi fordeler: "Enkelt sagt, konsumentene vil få det bedre" (Cecchini, 1989:74) gjennom lavere priser og større valgfrihet for varer og tjenester.

Det er i dag betydelige prisforskjeller mellom landene i EF. For tjenester varierte prisene i 1985 gjennomsnittlig med 27 % (inklusive skatt), for konsumgoder med 15 %, og for investerings-

¹ Cecchini-rapporten "The economics of 1992" omfatter følgende temaer: studier av markedsbarrierer for ulike bransjer, studier av de viktigste økonomiske mekanismene med betydning for virkningene av det indre markedet, en spørreundersøkelse blant industriledere og en økonometrisk beregning av de totale makroøkonomiske virkningene av 1992.

goder med 12 % (begge utenom skatt). For eksempel kjøleskap og vaskemaskiner var prisforskjellen mellom Italia og Frankrike 39 %, og for biler, motorsykler m.v. var prisforskjellene mellom England og Danmark 55 % (begge utenom skatt) (Emerson, 1988b:121, Busch, 1991:61). Potensialene for kostnadsreduksjoner er følgelig betydelige.

Det indre markedet ventes å utløse et *tilbudssidesjokk* i EF-økonomien ved at kostnadene reduseres som følge av økt konkurranse på tidligere beskyttede markeder (spesielt mht. offentlige innkjøp og tjenester). Reduserte kostnader og priser vil stimulere etterspørselen og gi bedriftene rom for økt produksjon og bedret ressursutnyttelse. De reduserte kostnadene kan også gi spillerom for en mer ekspansiv økonomisk politikk.

For næringslivet og bedriftene som overlever, kan dette, ifølge Smith og Venables, oppsummeres med fire økonomiske virkninger:

- * En merkbar kostnadsreduksjon på grunn av økte stordriftsfordeler i produksjonen og effektivitet i bedriftene.
- * En reorganisert og bedret industristruktur, hvor prisene senkes i retning av produksjonskostnadene.
- * Nye konkurranseforhold og en omfordeling av ressursene, slik at den enkelte bedrifts *komparative fortrinn* vil bli avgjørende for suksessen i markedet.
- * Vekst i innovasjoner, nye produkter og produksjonsprosesser, stimulert av dynamikken i det indre markedet.

Virkningene for næringslivet og konsumentene vil ikke oppstå momentant, men utvikles over tid og avhenge av hvordan aktørene i arbeidslivet i og utenfor EF klarer å utnytte de nye konkurransevilkårene. Cecchini-rapportene forutsetter i hovedsak at gevinstene ikke "lekker ut", men det er betydelig usikkerhet

knyttet til resultatene av både japanske og amerikanske bedrifters og EFTA-bedrifters strategier for å høste sin del av kaken.

For å motvirke uønskede handelsvridninger knyttet til for eksempel grensehandel, forutsettes en viss harmonisering av indirekte skatter og avgifter. Planene om en vidtgående politisk harmonisering er nå forlatt til fordel for et mykere system der harmoniseringen bestemmes av markedstilpasninger innenfor rammene av minimums- og målsatser. På lengre sikt kan den økte bevegeligheten av skattefaktorene - personer, kapital, varer og tjenester - skape press også for en noe bredere skattepolitisk harmonisering.

Makroøkonomiske gevinster

Ifølge anslagene i Cecchini-rapporten kan de samlede virkningene på mellomlang sikt (i løpet av 4-6 år etter etableringen av det indre markedet) oppsummeres i følgende punkter:

- * Høyere økonomisk aktivitet anslått til en gjennomsnittlig nivåøkning i EF-landenes samlede bruttonasjonalprodukt på rundt 5 %.
- * Fall i konsumprisene med rundt 6 %.
- * Økt sysselsetting med anslagsvis 1,8 millioner nye jobber og reduksjon i arbeidsledigheten i EF med 1,5 prosentpoeng.

Gevinster og byrder som følge av det indre markedet vil ikke fordeles likt innenfor EFs regioner. Strategien for å oppnå de positive veksteffektene er nettopp en storstilt strukturrasjonalisering og konsentrasjon av produksjonen. Innledningsvis vil dette føre til stagnasjon og økt arbeidsledighet i de regionene som ikke klarer å hevde seg i det tøffere klimaet. På lengre sikt er forutsetningen imidlertid at drahjelpen fra den økte veksten skal gi potensielle gevinster i hele EF-området.

Velferdsgevinstene av det indre markedet ifølge Cecchini-rapporten (EF-kommisjonen 1988a:186, Melchior, 1990)

	MIA ECU	% av BNP
Direkte effekter av å fjerne handelshindre	65-80	2,2-2,7 %
Stordriftsfordeler	61	2,1 %
Konkurransengevinster	46	1,6 %
Sum	172-187	5,9-6,4 %
Alternativt anslag, stordrift pluss konkurranse	62	2,1 %
Sum alternativt anslag	127-142	4,3-4,8 %

1 ECU = ca. 7,60 NOK

Dersom EF-landene gjennomfører parallelle økonomiske stimuleringsiltak, vil det styrke de positive gevinstene.

Veksteffektene av det indre markedet antas å bli langt sterkere enn ved innføring av en tollunion. Det er særlig to faktorer som antas å bidra til gevinstene: 1) Kostnadsreduksjoner innenfor *tjenestesektoren*, f.eks. transport, finansielle tjenester, telekommunikasjon og energi, som er viktige innsatsfaktorer i all produksjon. Tjenester har hittil i stor grad vært organisert innenfor nasjonale markeder med begrenset konkurranse. 2) Åpning av *offentlige innkjøpsmarkeder*, der brorparten av en samlet etterspørsel på ca. 4 000 milliarder, tilsvarende 10-15 % av BNP, har gått til eget lands næringsliv.

Selv om det er bred enighet om at det indre markedet vil stimulere til økt vekst, er det, som nevnt, usikkert hvor sterke veksteffektene vil bli. Dette har sammenheng med en del kritiske forutsetninger for anslagene i Cecchini-rapporten:

- I hvilken grad vil prinsippene for det indre markedet etterfølges av medlemslandene?
- Vil prisfallet på tjenester bli så sterkt som forutsatt (halvering av prisforskjellene i EF)?
- I hvilken grad vil deler av den offentlige etterspørselen lekke ut til feks. USA eller Japan?
- Vil den felles valutakursen overfor omverdenen forbli stabil?
- I hvilken grad vil fortjenestegevinstene ved reduserte priser bli omsatt i økte investeringer?
- Hvor effektive til å eliminere monopoldannelser og markeds-makt vil de felles konkurransereglene være?
- I hvilken grad vil forventningene om betydelige stordriftsfordeler bli innfridd?

En faktor som ikke er beregnet, er gevinstene knyttet til *teknisk standardisering*. Sprikende nasjonale produktkrav gjør at næringslivet i mange tilfeller må levere ulike produktversjoner til tolv forskjellige nasjonale delmarkeder i EF. Dette ikke bare fordyrer produksjon og handel, det fungerer også som en viktig konkurransehindrende handelsbarriere, spesielt for mindre bedrifter (Tørres m.fl., 1991).

Cecchini-beregningen er kritisert for å velge de mest optimistiske forutsetningene på hvert trinn i beregningene, og summere disse. Videre er det pekt på at analysene ikke vurderer hva som hadde skjedd uavhengig av det indre markedet: Hvis det for eksempel er så store potensielle stordriftsgevinster som forutsatt, hvorfor har ikke næringslivet utnyttet dem uavhengig av "1992-prosjektet"? (Melchior, 1990)

Blant fagøkonomer er betydningen av *stordrift* omstridt. Enkelte hevder at stordriftspotensialene i stor grad er uttømt, og at vekstpotensialene i moderne produksjon er knyttet til mer fleksible

og differensierte former for kundetilpasset produksjonsorganisering (Geroski, 1989:38). Fordi forbrukermarkedene er oppdelt etter preferanser (smak, merkevarer m.v.), er de forventede effektene av priskonkurranse og stordrift over landegrensene overvurdert. Fjerning av tekniske handelshindre opphever ikke markeds makt knyttet til forbrukernes preferanser. Undersøkelser av tysk industri tyder på at den optimale produksjonsstørrelsen allerede er nådd i bilindustrien, og at graden av stordriftsfordeler i produksjonen er sunket fra 60-tallet (Schwalbach, 1988). EF-kommisjonen har store vansker med å få bilindustrien med på en åpning av markedene ved å bygge ned eneforhandlersystemet og sikre standardisering og felles typegodkjenninger (Melchior, 1989:64). Studier av resultatene fra den store fusjonsbølgen de senere årene tyder også på at målsettingene for fusjoner og oppkjøp sjelden innfris (Olsen, 1991, Hippe, 1990).

Andre peker imidlertid på at denne kritikken delvis bygger på en forveksling av teknisk stordrift i produksjonen med markedsbetingede stordriftsgevinster (Busch, 1991:64). I et enhetlig marked kan det bli lettere for flernasjonale selskaper å kombinere rasjonell produksjonsorganisering (skalatilpasning) og arbeidsdeling med nettverksbygging, kundenærhet og økt produkt differensiering i større serier, samtidig som de kan fordele FoU- og markedsføringsinnsats på større produksjonsvolum. Dersom betydningen av handelseksport synker, og markedsnære relasjoner til kunder, underleverandører og service får økt vekt i konkurransen om oppdrag, kan det innebære markedsbetingede stordriftsfordeler ved oppkjøp og utenlandsinvesteringer. Sagt på en annen måte: Gevinsten ved deltakelse i det indre markedet dreier seg ikke bare om å stimulere handelen ved å fjerne handelshindre og sikre lavere handelskostnader, men også om å ta likeverdig del i den markedsdrevne integrasjonen av landenes produksjonsliv.

Ut fra perspektivet om markedsdrevet integrasjon av produksjonen over landegrensene kan motsetningen mellom stordrift og fleksibel spesialisering være misvisende. Riktignok kan en vise til

vekst og innovasjon i småbedriftsnettverk i visse europeiske regioner, men de store globale konsernene har vist betydelig evne til å inkorporere nye produkter og innovasjoner i en sentralisert konsernstrategi som kombinerer storskalaorganisering med desentralisering og fleksibilitet i produksjon og markedsføring. Investeringsstrømningene fra Tyskland, som er Europas dominerende industrimakt, understøtter antakelsen om markedsdrevne, snarere enn handels- og lønnskostnadsmotiverte, investeringer. Investeringene har i liten utstrekning gått til periferiland med lave kostnader (sosial dumping), i hovedsak dominerer kryssinvesteringer i Frankrike, Italia, England og Beneluxlandene (Busch, 1991:185). Busch viser videre til undersøkelser som tyder på at denne typen utenlandsinvesteringer basert på å overskride barrierene på begrensede hjemmemarkeder og konkurranseulempene ved handelseksport, ofte kan styrke produksjonen og sysselsettingen hjemme.

En annen sentral forutsetning for veksteffektene i det indre markedet er at konsentrasjonen i næringslivet ikke hindrer konkurransen. Fusjonskontrollen i det indre markedet skal hindre dette. Planene for det indre markedet har utløst en omfattende oppkjøps- og fusjonsbølge i de fleste vesteuropeiske land. Motivet er ofte å bygge opp større, slagkraftige nasjonale enheter, som kan mestre sterkere internasjonal konkurranse. Sammenslåinger som er for små til å omfattes av EFs fusjonskontroll, kan likevel erobre monopolliknende posisjoner på nasjonale markeder. I Norge er dette illustrert ved debatten om Unibrand- og Norkla-fusjonene. Det kan virke som et paradoks at vi skal tillate innskrenkninger i den nasjonale konkurransen for å dra nytte av økt internasjonal konkurranse. Trusselen om oppkjøp som følge av et friere marked for kjøp og salg av bedrifter kan imidlertid motvirke muligheten til å høste nasjonale monopolgevinster.

På tilsvarende måte kan friere markedskonkurranse under bestemte forutsetninger føre til en reduksjon i deler av handelen mellom EF-landene. Åpningen av markedene kan tvinge deler av

hjemmemarkedsprodusentene til å senke prisene, slik at gevinsten ved import minker, og produksjonen hjemme øker. I så fall kan det indre markedet paradoksalt nok, gi hjemlige effektivitetsgevinster som følge av potensielt friere konkurranse, samtidig som den faktiske handelen og importen reduseres. Sagt på en annen måte: Internasjonaliseringen av markedene kan gi incentiver til en nasjonalisering av produksjonen.

Virkninger for sysselsettingen

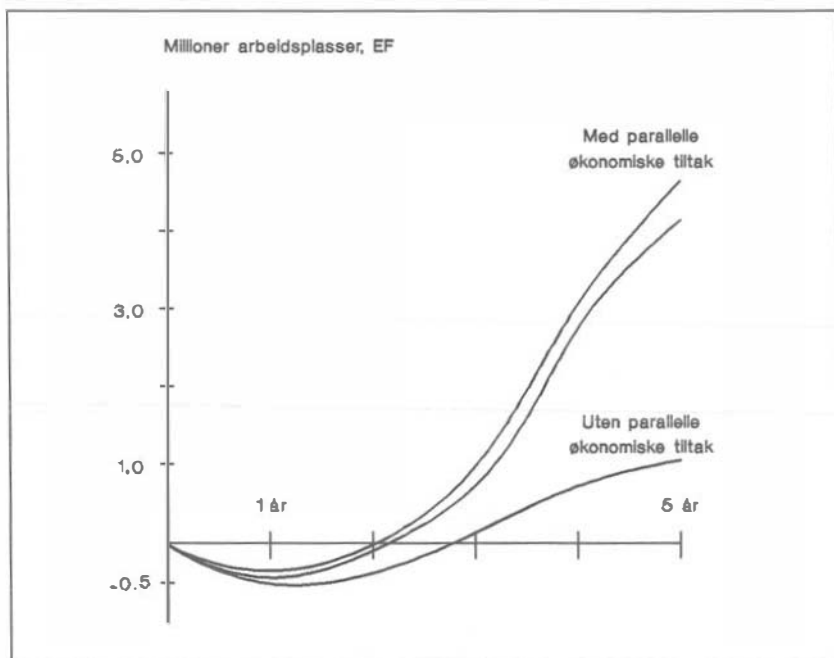
Et nøkkelspørsmål er hvordan det indre markedet vil påvirke sysselsettingsutviklingen - og hvordan eventuelle gevinster og byrder fordeles.

Figuren på neste side er hentet fra Cecchini-rapporten, som regner med en generell nedgang i sysselsettingen de første 2-3 årene som følge av omstillinger ved etableringen av det indre markedet. Det skyldes til en viss grad tap av arbeidsplasser knyttet til administrasjon av ulike grense- og handelskontroller (toll, utfylling av eksportskjema, m.m.). Dessuten antar man at fallende kapitalkostnader (blant annet på grunn av liberaliseringen av ulike finansielle tjenester) kan føre til at bedriftene erstatter arbeidskraft med kapital. Dette kan motvirkes dersom fallet i de relative lønnskostnadene i EF de siste årene fortsetter. Et tredje forhold er de forventede produktivitetsgevinstene, som i første omgang vil redusere behovet for arbeidskraft i en del sektorer og regioner. Hvorvidt denne ledigheten på noe lengre sikt kan overvinnes som følge av økt vekst, vil bl.a. avhenge av mobiliteten og tilpasningen av kvalifikasjoner mellom sektorer og regioner i det indre markedet.

Sterkere økonomisk vekst antas etter drøye to år mer enn å oppveie de tapte arbeidsplassene. Hvor mye mer vil både avhenge av både mobiliteten på arbeidsmarkedene og den økonomiske politikken i EF-landene. Kombinasjonen av demografiske endringer (liten tilvekst i arbeidstyrken), synkende relative lønnskostna-

der, økt deltidsarbeid samt det at produksjonsveksten er blitt mer arbeidsintensiv, kan bidra til en gunstigere utvikling i sysselsetting og ledighet i EF-landene i 90-årene (Busch, 1991:81).

Antatt sysselsettingsutvikling som følge av det indre markedet (Cecchini, 1988).



Figuren viser at med en felles ekspansiv økonomisk politikk i EF-landene vil de beregnede sysselsettingseffektene kunne bli langt større. Utviklingen av en økonomisk og monetær union med tettere samordning av den makroøkonomiske politikken mellom EF-landene kan prinsipielt gi institusjonelle forutsetninger for en felles stimulansepolitikk. Hvorvidt EF-landene vil følge en slik strategi, avhenger blant annet av den politiske striden om utformingen av målsettinger og virkemidler knyttet til den økonomiske og monetære unionen (se kapittel 4.1).

Miljøkonsekvenser

I Cecchini-beregningene er miljøkonsekvensene av det indre markedet ikke trukket inn. På grunnlag av Cecchini-rapporten har imidlertid EF utarbeidet en rapport, "The Environment and the Internal Market", som vurderer de økologiske virkningene av den økte veksten i det indre markedet. Den peker på at miljøbelastningen vil øke, at struktureffektene ved en eventuell rasjonalisering av særlig forurensende industri kan gå i både positiv og negativ retning, men at akselererende teknologiske framskritt kan gi lettelser i miljøbelastningene. Samlet konkluderer rapporten med at det indre markedet isolert sett vil gi forverringer i miljøet, og understreker viktigheten av at EF utvikler en langt mer ambisiøs felles miljøpolitikk.

Rapporten vurderer spesielt veksten i klimaødeleggende gasser som følge av økt transport og energiforbruk, og konkluderer med at svoveldioksidutslippene vil øke med 9 %, nitrogenoksider vil øke med 12-14 %. Likeledes vil den sure nedbøren og CO₂-utslippene øke kraftig. Den dominerende miljøbelastningen kommer fra transportsektoren, der grenseoverskridende trafikk kan vokse med mellom 30 og 50 %. Dette kan skape omfattende miljøbelastninger.

Uavhengig av de tilleggsbelastningene veksten i det indre markedet kan innebære, er det klart at miljøproblemenes grenseoverskridende karakter krever forpliktende internasjonale løsninger. I et tøffere internasjonalt konkurranseklima trengs det bindende felles minimumsstandarder på stigende nivå for at ikke enkeltland skal kunne profitere på "miljødumping". Samtidig kreves det internasjonal samordning av så vel avgiftspolitikken som infrastrukturtiltak for eksempel innen transport og energi for å muliggjøre økonomiske omlegginger og stimulere næringslivet til å satse på miljøinvesteringer.

EFs miljøpolitikk har hittil vært sterkt hemmet av vetoretten. Selv om EF langt fra har gått i bresjen innen miljøpolitikken, tyder mye på at spørsmålet vil bli mer sentralt i tiden som kommer og

at EF på flere områder er villig til å gå lenger enn for eksempel de nordiske landene gjør i øyeblikket. Dette gjelder blant annet et nytt forslag til direktiv om miljøavgifter på energi og CO₂-utslipp fra EF-kommisjonen. Forslaget legger opp til en sannsynlig avgift på 10 dollar per oljetønne (160 kr per tonn CO₂), også for næringslivet, og et forventet proveny på 400 mrd. kroner (Jørgen Henningsen, EF-kommisjonen, Information, 1.5.91). EF forbereder samtidig et forslag til nytt miljøpolitisk program. Utkastet foreslår at politikken legges drastisk om med hensyn til både miljøavgifter, transportsystem og landbruk for å møte de økte miljøbelastningene som følger med det indre markedet. EF-kritiske danske miljøforkjempere har betegnet forslaget som revolusjonerende i EF-sammenheng.

Selv om det er en lang vei fra forslag til forpliktende vedtak, indikerer dette at miljøpolitikken er i ferd med å innta en mer sentral plass i EF-samarbeidet. Det danske Folketinget har vedtatt å stille krav om kvalifiserte flertallsvedtak i miljøspørsmål (innføring av "miljø-union"), som forutsetning for å stemme for planene for en politisk union. Sannsynligvis vil traktatkonferansen i desember 1991 innføre flertallsvedtak i miljøspørsmål.

Oppsummering: Vekst, men usikkert hvor mye og hvordan

I EF-kommisjonens beregninger antas det indre markedet å gi 4-6 % økt vekst som følge av det indre markedet. Sysselsettingen ventes å synke noe de første par årene, men antas deretter å øke sterkere. Miljøbelastningen vil øke som følge av sterkere vekst og økt transport. Selv om EFs optimistiske forventninger til det indre markedet er omdiskutert, er det uomstridt at det indre markedet vil stimulere den økonomiske veksten. Og uansett størrelse er det klart at de landene som deltar i det indre markedet vil dra større nytte av disse vekstimpulsene enn land som står utenfor. Dette ikke bare som følge av reduserte handelskostnader, men også som

følge av bedre betingelser for å dra nytte av den markedsdrevne integrasjonen.

Uansett er det grunn til å understreke en effekt som Cecchini-rapporten ikke selv har tatt høyde for, men som den i høy grad har bidratt til, nemlig de positive forventningene og atferdsendringene markedsføringen av "prosjekt 1992" har skapt i næringslivet. Det indre markedet er kanskje ett av vår tids klareste eksempler på en "selvoppfyllende profeti", der de psykologiske virkningene har gitt markante resultater allerede lenge før de praktiske ordningene er innført. EF-landene opplevde i perioden etter lanseringen av "prosjekt 1992" den sterkeste vekst- og investeringsboomen på flere tiår og en klar nedgang i arbeidsløsheten i en periode da tendensen i for eksempel EFTA-landene var motsatt.²

3.4 Politikk eller marked - deregulering, politisering eller eurokratstyre?

Det er ikke uvanlig å se det indre markedet beskrevet som et gigantisk dereguleringsprosjekt for å opprette et grenseløst, liberalistisk marked etter nyklassisk modell. Liberalistiske krefter drømmer om et europeisk marked der de økonomiske transaksjonene mellom bedrifter, arbeidere og konsumenter kan utspille seg med et minimum av inngrep og reguleringer fra statlige og politiske institusjoner. Blant nyliberalere og en del EF-motstandere

² Veksten i EF-landene etter 1985 var gjennomsnittlig 3 % høyere enn i perioden 1974-81. Mens veksten i 1974-81 lå på 2 % i gjennomsnitt og i 1982-84 på 1,6 %, har den siden 1985 ligget rundt 3 %. Investeringsveksten har økt kraftig, inflasjonsraten er sunket, og sysselsettingsveksten er snudd fra å være negativ til å være over 1 % årlig siden 1985. Veksten i Norge har i samme periode vært svak og delvis negativ. I 1991 ventes veksten i EF å synke til 1,8 %, delvis som følge av Golfkrigen.

representerer det indre markedet henholdsvis et ideal og skrekkmодellen for en fri og uhemmet kapitalisme.

Men ambisjonene knyttet til det indre markedet er langt mer motstridende, og tar ikke sikte på å demontere, men på å omforme den "regulative orden" for produksjonslivet på overnasjonalt nivå. Spørsmålet om hva slags reguleringsregime som vil vokse fram er uavklart. En kan spore tendenser som trekker i retning av både en sentralisert europeisk forhandlingsøkonomi ("eurokorporativisme", som en del konservative og UNICE frykter) og en grenseløs europeisk frikonkurransøkonomi (som den europeiske arbeiderbevegelsen frykter). Men mye tyder på at Europa er i ferd med å utvikle seg mot et nytt og mer sammensatt reguleringsystem. Dette er kjennetegnet av motstridende tendenser til konsentrasjon, desentralisering og endret arbeidsdeling så vel mellom marked, politikk og forhandlinger som mellom lokale, regionale, nasjonale og europeiske beslutningssystemer.

Om vi ser på de praktiske virkemidlene som brukes for å oppnå det indre markedet, innebærer disse både deregulering og en omfattende omregulering av de europeiske økonomiene. Veien til det indre markedet går via harmonisering, integrasjon og utvikling av en ny europeisk reguleringsmodell med overnasjonal forankring. Dette forutsetter omfattende opphevelse av nasjonale lover og reguleringer, som dels erstattes av overnasjonale regler, dels av desentraliserte beslutninger i markeder og organisasjoner. Slik kan den økonomiske og politiske integrasjonen i EF oppfattes som ledd i et politisk forsøk på skape et internasjonalt svar på svakhetene ved 70- og 80-tallets nasjonale markedsreguleringer og forhandlingsøkonomiske styringssystemer. Dette kan gi muligheter til sterkere politisk styring og kontroll med økonomiens internasjonale rammevilkår, som for enkeltlandene i stor grad har framstått som skjebnebestemte og upåvirkelige.

Både de som frykter et "sosialistisk byråkrati", og de som frykter "tøylessløs kapitalisme" i retur fra Brussel har delvis rett, men de har forvekslet ett delaspekt ved prosessen med helheten.

På denne bakgrunn er det umulig å vurdere "virkningene" av det indre markedet uavhengig av den politiske integrasjonsprosessen det inngår i. Utfallet er ikke åpent, men uvisst, og avhenger av politiske dragkamper og utviklingen i sosiale, politiske og nasjonale styrkeforhold i Europa.

Press på de nasjonale reguleringssystemene

Samtidig som internasjonaliseringen av økonomien og den europeiske integrasjonen endrer spillerommet for tradisjonelle nasjonalt forankrede virkemidler, får nye arenaer og beslutningsnivåer økt betydning. For det første ved at en rekke beslutninger, som tidligere nevnt, løftes opp fra nasjonale til internasjonale og overnasjonale fora, for eksempel konkurransespørsmål og produktstandardisering i EF. For det andre ved at en rekke beslutninger desentraliseres til markeder og lokale aktører. Når nasjonalstatenes myndighet til å beskytte lokale bedrifter og samfunn trekkes tilbake - for eksempel via overføringer og reguleringer -, vil det i større grad bli opp til de lokale aktørene å mestre konkurransen og svingningene i den internasjonale økonomien. Evnen til å utforme bedriftsvisе, regionale og sektorielle strategier får økt betydning for å sikre arbeidsplassene. Dette kan legge grunnlag for nye interessekonstellasjoner og endret organisasjonsatferd, blant annet i samspillet mellom arbeidsgivere og fagforeninger. I hvilken grad vil nasjonal klassesolidaritet vike for lokal eller global konsernlojalitet? Vil innarbeidede samarbeidsmønstre på nasjonalt nivå komme på vikende front overfor bedriftsbasert "mikrokorporativisme" og overnasjonal "eurokorporativisme" (Boyer, 1989)? I så fall kan dette gi forsterket press for fornyelse eller demontering av de nasjonale reguleringsmodellene, ikke minst i Norden ("Mot en ny svensk modell?", Nilsson og Brulin, 1991). Spørsmålet er om de "nordiske modellene"³ basert

³ For en analyse av karakteren av og likheter og forskjeller mellom de "nordiske modellene", se Mjøset (red) 1986 *Norden dagen derpå* og Fagerberg, m.fl. 1990 "The decline of the socialdemocratic state Capitalism in Norway", 181, *New Left Review*.

på gode samarbeidsforhold, relativ likhet og høy sysselsetting, kan utvikles til et komparativt konkurransefortrinn som kan eksporteres, eller om de vil fortrenses av importerte modeller for arbeidslivsorganisering?

Mens enkelte har vyer om å gjenreise den nasjonale styringsmodellen vi kjenner fra 50- og 60-tallets Norge ved å skjerme oss mot internasjonaliseringen, framstår utviklingen i EF som ledd i et forsøk på å innhente økonomiens forsprang og gjenerobre politisk styring via overnasjonalt nivå. Uansett står vi i en situasjon der de nasjonale styringssystemene er kommet under dobbelt press; nedenfra og innenfra via press fra markedene og endrede sosiale interesser og kritikk; ovenfra/utenfra via internasjonal politisk integrasjon og globaliseringen av kapitalismen.

Europeisk organisering og den sosiale dimensjon

Et sentralt spørsmål i den videre utviklingen av EF vil være hvilken rolle partene i arbeidslivet inntar i utformingen av nye europeiske arbeidsmarkedsreguleringer, og hvordan endringer i handlingsvilkårene vil påvirke partenes mål, organisering og strategier.

I de fleste vesteuropeiske land har kombinasjonen av arbeidsløshet, omstruktureringer i økonomien og politisk høyrebølge svekket fagbevegelsens innflytelse på 70- og 80-tallet. På europeisk plan er den europeiske faglige samorganisasjonen (DEFS/Euro-LO) det dominerende faglige talerøret. Der deltar fagorganisasjoner fra 21 land både i EF og i EFTA. Euro-LO representerer over 40 % av de 110 millioner yrkesaktive i medlemslandene. Euro-LO og organisasjonens bransjekomiteer tar sikte på å utvikle seg til europeiske forhandlingsparter. Dette vil reise nye problemstillinger knyttet til forhandlingsmandat og arbeidsdeling overfor de nasjonale sammenslutningene. Hvilke spørsmål er egnet til behandling på lokalt, sektorielt, nasjonalt og europeisk nivå - og hvordan skal en avveie mellom lovveien og forhandlingsveien?

Fagbevegelsen har bygd sin innflytelse på nasjonal kontroll med vilkårene for kjøp og bruk av arbeidskraft, som igjen forutsetter sanksjonsmuligheter i form av streik, forhandlinger o.l. En viktig forutsetning for fagbevegelsens forhandlingsmakt har vært at motparten har sett seg bundet til den samme nasjonale og territorielle avgrensningen av sin virksomhet. Internasjonaliseringen er i ferd med å bryte denne forutsetningen for fagbevegelsens innflytelse. Ny kommunikasjons- og produksjonsteknologi gjør lokaliseringen av produksjonen mindre stedbunden.

Dette er utgangspunktet for den europeiske fagbevegelsens frykt for at det indre markedet i Europa skal utløse en negativ spiral med "sosial dumping", det vil si at næringslivet flytter dit arbeidskraftkostnadene og miljøkravene er lavest, og fagbevegelsen svakest. Konkurransetrykket og trusselen om utflagging kan presse selv sterke fagorganisasjoner til å harmonisere sin krav til lavere standarder for å møte konkurransen fra lavkostland i sør og øst. Tariffkampen internasjonaliseres.

Dette er en utvikling som ikke oppstår i "1992", men er en prosess norske bedrifter og fagorganiserte har stått midt oppe i lenge. Den internasjonale fusjons- og overtakelsesbølgen driver fram en geografisk og eiermessig konsentrasjon i transnasjonale konserner som øker avstanden mellom den enkelte bedriftsledelse og klubb og beslutningsfatterne i selskapene, jf. Viking Askim-eksemplet. Sammenslåingene skaper mer *innfløkte* vilkår for samarbeid mellom de fagorganiserte og ledelsene i selskapene. Det er en lang vei å gå før arbeidsgivere og arbeidstakere som tilhører ulike forbund, yrkesorganisasjoner, filialer, datterselskaper, moderselskaper m.v. - med høyst ulike overenskomster, avtalestrukturer og lovgivninger i ulike regioner og land - kan opptre samordnet. Kort formulert: *Hvordan handle solidarisk lokalt i selskap som opererer globalt ?*

For fagbevegelsen innebærer disse utviklingstrekkene at dens langsiktige styrke i økende grad blir avhengig av dens svakeste internasjonale ledd. Det er utilstrekkelig å forsvare høye velferds-

og miljøstandarder på hjemmebane, hvis avgjørende kamper skjer på bortebane. Samtidig kan internasjonaliseringen bidra til et større sammenfall mellom internasjonale solidaritetshensyn og egne (norske) næringsinteresser: Jo raskere standardene hos konkurrentlandene løftes mot nordisk nivå, jo raskere forbedres norsk næringslivs konkurranseposisjon. Selv om kravene til den sosiale sokkelen av minstestandarder i EF i liten grad vil berøre norsk arbeidsliv direkte, gjør denne indirekte sammenheng en spørsmålet om den sosiale dimensjonen i EF avgjørende for norske arbeidstakere enten vi er EF-medlem eller ikke.

Kjernen i den solidariske tariffpolitikken har vært at pionerene har løftet golvet etter seg og lagt grunnlag for stadig nivåheving. Dette er den samme tankegangen som ligger bak Euro-LOs krav om en "sosial sokkel" som definerer minstestandarder i EF og EØS-området. Men dette reiser vanskelige solidaritetsspørsmål: Om minstestandardene settes for høyt, kan de søreuropeiske landene miste sitt eneste konkurransekort. Om standardene i de svakeste regionene ikke løftes tilstrekkelig, kan markedspresset tvinge fram harmonisering nedover i de sterkeste regionene. I så fall blir den nasjonale friheten til å definere høyere standarder av liten praktisk verdi.

Slike problemstillinger utgjør en sentral stridsakse i konkretiseringen av den sosiale dimensjonen i EF. Både reguleringsformene og innholdet er i dag preget av store ulikheter mellom landene. Forslag om felles minstestandarder knyttet til utformingen av et sosialt charter, krav om rett til et felles europeisk lov- og avtaleverk og forhandlinger om reglene for bedriftsdemokrati og arbeidsforhold i flernasjonale selskaper (European Company, DEFI, 1988) har derfor utløst sterke politiske konflikter.

Arbeidsgiversidens organisasjoner har hittil gått imot samordning av forhandlinger og avtaler over landegrensene, og ønsker et minimum av europeisk lovregulering på arbeidsmarkedet. Tvert om mener den europeiske arbeidsgiverforeningen UNICE at regulering av forholdet mellom arbeidsgivere og arbeidstakere bør

desentraliseres og tilpasses tettest mulig til markedet og lokale tradisjoner. Arbeidsgiverne ønsker "prosjekt 1992" for å fremme deregulering av forhandlingsøkonomien, de ønsker ikke stivbeint eurokorporativ politikk i retur fra Brussel. Forsøkene på å utvikle en "sosial dialog" i EF har derfor gått trått. I den senere tiden har det likevel vært tegn til bevegelse. Utsiktene til EF-lovgivning for eksempel om konsernfaglig samarbeid har fått UNICE til å mykne. Mye taler for at arbeidsgiverne er mer skeptiske til EF-kommisjonens reguleringsvilje enn til fagbevegelsens styrke. I samme retning trekker det faktum at arbeidsgiverne lokalt på konsern- og sektornivå har vært mer imøtekommende overfor europeiske rammeavtaler, slik at det er et press innenfra i arbeidsgivernes organisasjoner for å etablere bedre samarbeidsforhold og grenseoverskridende ordninger i arbeidsmarkedet.

Fra fagbevegelsens side har vanskene med å vinne fram med kravene til den sosiale dimensjonen forsterket presset for endringer i EFs beslutningsstruktur med vekt på utvidet overnasjonalitet, større innflytelse for EF-parlamentet og organisasjonene samt kvalifiserte flertallsvedtak i sosiale og miljømessige spørsmål. Under traktatkonferansene om revisjon av Romatraktaten er kravet om lovhjemlet rett til europeiske forhandlinger et sentralt strids-spørsmål.

EF har hittil hatt en teknokratisk beslutningsstruktur, med begrenset demokratisk innflytelse. En viktig påvirkningsmåte er lobbying, og flere tusen profesjonelle representanter fra utallige organisasjoner løper daglig kommisjonskontorene ned. Samtidig har EF lagt stor vekt på å trekke med organisasjonene i arbeidslivet både for å forankre og fremme integrasjonen og for å unngå kompliserende lovgivning. Euro-LO og UNICE, samt den offentlige arbeidsgiverorganisasjonen (CEEP) har offisiell status som høringsorganisasjoner og deltakere i den sosiale dialogen. Dette har aktualisert spørsmålet om EF er i ferd med å utvikle seg til et slags europeisk forhandlingssystem (eurokorporativisme), tilsvarende utviklingen i nasjonalstatene tidligere i dette århundret.

Hittil har de fleste analytikere avvist denne muligheten, blant annet med henvisning til at EF ikke er noen statsdannelse, og til at de organiserte partene derfor ikke har en tilstrekkelig autoritativ og legitim motpart å forhandle og kompromisse med.

På nasjonalt nivå var det en grunnleggende forutsetning for den korporative utviklingen at staten hadde virkemidler og makt til å inngå bytter og godeutveksling med organisasjonene. Hittil har ikke EF hatt det, kommisjonen har vært underlagt nasjonalstatenes kontroll. Utvikling av en økonomiske og politiske union kan styrke EFs statsliknende karakter

og gjøre utvikling av et europeisk trepartssamarbeid mindre fjernt. Fagbevegelsen ønsker en slik utvikling, mens arbeidsgiverne hittil har holdt igjen. Hvis EF i stigende utstrekning får mandat til å vedta regler og ordninger som direkte vil berøre næringslivets situasjon, kan imidlertid arbeidsgiverorganisasjonene, for å sikre sine interesser, bli presset til forhandlingsbordet. Risikoen ved å la være blir for stor.

Utvikling av et europeisk forhandlings- og samarbeidssystem vil kunne lede til endringer i partenes organisatoriske strategier og få innvirkning på de nasjonale forhandlings- og samarbeidsmønstrene. Euro-LO tar sikte på å bygge ut et (overnasjonalt) europeisk beslutningsnivå med (begrensede) mandater til å binde medlemsorganisasjonene, til bekymring for enkelte nasjonale hovedsammenslutninger (ikke minst i Norden). Dette kan svekke de nasjonale hovedsammenslutningenes maktposisjon ved økt desentralisering til bedriftsnivå, ved konsentrasjon til overnasjonalt nivå, men også ved at sektororganisasjonene opererer direkte på europeisk plan.

Hvordan arbeidsgiverorganisasjonene vil møte et slikt scenario er usikkert, problemene med samordning, organisasjonsdisiplin og definering av fellesposisjoner er større på arbeidsgiversiden, som i sterkere grad enn fagbevegelsen rives mellom gjensidig avhengighet og kryssende konkurransehensyn (Tyzkiewich, 1990). UNICE har hittil henvist til at organisasjonen ikke har mandat fra

de nasjonale medlemsorganisasjonene til å inngå forpliktende avtaler på europeisk nivå. Spesielt den engelske arbeidsgiverorganisasjonen (CBI), men også den danske, har stått steilt imot å avstå nasjonal suverenitet. Fagbevegelsen har altså stått overfor en motpart som ikke ønsker å være motpart på europeisk nivå.

Både fagbevegelsen og arbeidsgivernes organisasjoner på europeisk nivå kan få vansker med å sikre oppslutning om felles strategier fra de nasjonale medlemsorganisasjonene. Dette gjør at en ikke kan utelukke korporative allianser som følger nasjonale eller regionale skillelinjer. For eksempel er det grunn til å anta at de nordiske arbeidsgiverne vil ha egeninteresse av å spille på lag med sine nasjonale fagbevegelser og regjeringer for å fremme sosiale krav i EF-området, for dermed å skape mest mulig like konkurransevilkår. Tapte slag på hjemmebane kan kompenseres ved å eksportere våre ordninger. Omvendt kan arbeidsgivermotstand mot å innføre nye ordninger nasjonalt fordi det forrykker konkurransesituasjonen, endre seg når saker flyttes opp på europeisk nivå. Endringene i den nordiske arbeidsgiversidens holdning til konsernfaglig samarbeid når saken ble flyttet fra nordisk til europeisk nivå, illustrerer dette poenget: Etableringen av et nytt europeisk beslutningsnivå omformer vilkårene for aktørenes interesser og organisering.

Hvor utviklingen vil lede hen, og hvilke krefter som vil vinne fram, er vanskelig å bedømme. Det sentrale i denne sammenhengen er å understreke at internasjonaliseringen og den europeiske integrasjonen - enten man liker det eller ikke - framtvinger endrede styrkeforhold og interessekonstellasjoner som uansett Norges tilknytning, vil påvirke de hjemlige organisasjonenes vilkår for innflytelse og samarbeid.

4 EFs videre utvikling - mot en økonomisk og politisk union?

4.1 Utgangspunktet

Utviklingen av det indre markedet skapte ny giv og store forventninger til EF-samarbeidet. Den nyvåkne "eurooptimismen" ble forsterket ved jernteppets fall og Tysklands samling i 1989. EF-landene har, blant annet på denne bakgrunn, gått videre og innledet omfattende traktatforhandlinger med sikte på å etablere både en økonomisk og monetær union (ØMU) og en politisk union. EFTA-landenes ønske om et utvidet samarbeid knyttet til EØS, nye land som søker medlemskap, og østeuropeiske land som banker på EF-porten, har gitt ytterligere trykk i prosessen. Det økonomisk motiverte samarbeidet har i økende grad fått tunge politiske overtoner. For enkeltlands vurdering av hvordan de skal koble seg til den europeiske integrasjonen, vil derfor de økonomiske aspektene i stigende grad måtte vike for grunnleggende politiske avveininger. Den europeiske integrasjonen dreier seg etter hvert mindre om markedsintegrasjon, som de fleste land vil berøres av i større eller mindre grad uansett, og mer om hvordan den framtidige politisk-institusjonelle oppbygningen av Europa skal utformes. Hvilken rolle det enkelte land vil og kan spille i påvirkningen av denne prosessen, fortjener et større perspektiv enn kortsiktige "kremmerinteresser", hva enten de skulle være positive eller negative.

Fra vedtakelsen av Enhetsakten i 1985 har EF innledet en prosess med betydelig egentyngde. Utvidelsen av samarbeidsområdet, overgangen til flertallsavgjørelser og planene om ØMU og politisk union har skapt forventninger som gjør det vanskeligere for medlemslandenes regjeringer å stoppe det løpet de selv har innledet. Samtidig støter integrasjonen nå mot helt sentrale

nasjonale interesser og motsetninger blant medlemslandene som kan få prosessen til å kjøre seg fast.

Dette åpner for ulike scenarier for EFs videre utvikling, hvorav bare ett er helt usannsynlig: den rettlinjede og konfliktfrie veien inn i Europas Forente Stater. Forhandlingene om hvordan ØMU og politisk union skal konkretiseres, har avdekket at en rekke tunge maktaktører i EF-systemet er i ferd med å oppleve "sannhetens øyeblikk". Utsiktene til å måtte avstå avgjørende suverenitet over pengepolitikken har gitt regjerings- og nasjonalbanksjefer kalde føtter. Utsiktene til økt demokratisk innflytelse fra EF-parlamentet, har fått EF-kommisjonen til å sette hælene i bakken. Forslag om at det "demokratiske underskuddet" skal fylles ved å utvide EF-parlamentets fullmakter radikalt, har helt kaldt vann i blodet på mange regjeringssjefer i medlemslandene.

Med utviklingen av en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk begynner EF-samarbeidet nå å berøre kjerneområdene i nasjonalstatenes identitet og kompetanse. Utsikten til å underkaste seg flertallsvedtak med en rekke ukjente medlemspotentater utenfor døra, er ikke umiddelbart forlokkende. Konferansene som skal revidere EFs traktatgrunnlag, har delvis kjørt seg fast. Visjonene om et føderalt EF har veket for usikkerhet og strid om mål og virkemidler.

Dette gjenspeiler at de underliggende interessekonfliktene mellom EF-institusjonene innbyrdes og mellom nasjonalstatene, trer klarere fram i dagen jo mer tidligere visjoner skal omsettes til konkret og forpliktende praktisk politikk. En tolkning av dette er at EF-samarbeidet i en optimistisk periode har skrudd ambisjonene så høyt og løserevet fra viktige medlemslands interesser at en kan stå foran et sammenbrudd i eller en fullstendig blokkering av prosessen (Østerud, 1991). En annen tolkning er at vi vil få en oppbremsing preget av pragmatiske kompromisser, og en konsolidering som befester EFs karakter som en blanding av mellomstatlig nasjonsforbund, konsultasjonsorgan og overnasjonal organisasjon.

Dette innebærer at den ideologiske og retoriske striden om rammene for EFs videre utvikling - knyttet til vignetter som "nasjonalstatenes Europa", "folkenes Europa" eller "teknokratene og bankdirektørenes Europa" - viker plass for politiske rivninger og løsninger av mer pragmatisk karakter.

Det er fire problemstillinger som særlig preger dagens strid om EFs videre utvikling:

1. I hvilken grad skal området for kvalifiserte flertallsavgjørelser utvides, det vil si på hvilke felter skal vetoretten fjernes til fordel for overnasjonale beslutningsformer?
2. I hvilken grad og på hvilke områder skal EF-parlamentet få økt innflytelse i forhold til de nasjonale regjeringssjefene og ministrene?
3. I hvilken grad og på hvilken måte skal utenriks- og sikkerhetspolitikken gjøres til et fellesskapsspørsmål?
4. Hvordan skal EF avveie mellom utvikling i bredden ved å ta opp nye medlemmer og utvikling i dybden ved å utvide feltene for overnasjonalt samarbeid?

Det siste årets utvikling i Sovjet og Øst-Europa har brakt de to siste problemstillingene øverst på dagsorden. Dette har igjen konsekvenser for hvordan de to første spørsmålene kan løses. EFs sterkere orientering østover og vyene om et EF med 20-30 medlemmer har stilt spørsmålet om integrasjon i bredden eller i dybden i et helt nytt lys.

4.2 Økonomisk og monetær union

Planene om å etablere en økonomisk og monetær union har røtter langt tilbake i EFs historie. Etter at Wernerplanen fra 1973 endte i skrivebordsskuffen, har det monetære samarbeidet gradvis blitt styrket innenfor EMS-systemet. Den tyske samlingen i 1989 ga ny kraft til unionsideene ved å styrke de øvrige medlemslandenes, og spesielt Frankrikes, ønske om å kapse Tyskland tettere inn i EF. Dette ønsket de dels for å hindre tysk frikobling, dels for å begrense den tyske maktdominansen innenfor EF.

Planene for utforming av den økonomiske og monetære unionen er skissert i to rapporter fra kommisjonen (Delors-rapportene, 1989, 1990), den første ført i pennen av de toneangivende nasjonalbanksjefene i EF. Mens strategien først gikk ut på en rask og omfattende integrasjon gjennom tre kontinuerlige faser, fastlåsing av valutakursene, etablering av en europeisk sentralbank og innføring av en felles valuta (ECU) i 1997, er planene etter hvert blitt modifisert og forskjøvet.

Det ene sentrale spørsmålet i den monetære integrasjonen er utformingen av et felles sentralbanksystem (Euro-FED) med ansvar for en felles pengepolitikk. Striden har stått om målsettinger (prisstabilitet versus bredere hensyn som sysselsetting m.v.), selvstendighet (autonomi eller politisk styring), og organisering (en felles bank versus samordning av de enkelte nasjonalbankene), tempoet i låsingen av kursene samt hvorvidt og eventuelt hvor raskt en felles valuta (eller en trettende valuta) skal etableres. I tillegg kommer spørsmålet om ansvaret for og profilen på den felles valutakurspolitikken som nødvendigvis vil tvinge seg fram. I øyeblikket synes det som om EF vil etablere en selvstendig sentralbank der prisstabilisering er et hovedmål, mens tidsplanen for om eventuelt innføring av en felles valuta er usikker.

D-Markens hegemoni og ankerfunksjon i valutasamarbeidet i EF har gitt den tyske Bundesbank førerposisjonen i prosessen. Unionsplanene har som nevnt delvis vært uttrykk for et ønske om

å kapse inn tyskerne. Tyskland har imidlertid slått ganske kraftig kontra og stilt strenge vilkår for å delta i utviklingen av den økonomisk monetære unionen: Inflasjonstakten, den økonomiske utviklingen og budsjettbalansen i deltakerlandene må konvergere til et felles (tysk) nivå før Tyskland er villig til å ta del i en full økonomisk og monetær integrasjon. Kort sagt er Tyskland skeptisk til å ta ansvaret for en pengepolitikk som inkluderer land som Italia, Hellas eller England, med inflasjonsridde valutaer og store budsjettubalanser. Samtidig er flere av landene engstelige for å måtte underkaste seg tysk disiplin med hensyn til og budsjettpolitikk, og England er motstrebende til hele prosjektet. Dette har skapt debatt om en integrasjon med "to hastigheter", men dette synes nå forlatt til fordel for en mer trinnvis prosess med ulike overgangsordninger for medlemsland med særlige vansker. I praksis kan dette skyte prosessen inn i en noe ubestemt framtid.

Det andre sentrale spørsmålet i debatten om den økonomiske og monetære unionen er samordningen av den makroøkonomiske politikken. Spesielt for den europeiske arbeiderbevegelsen har det vært en viktig målsetting å oppnå samarbeid om en mer vekstfremmende (ekspansiv) politikk - dette på bakgrunn av de negative erfaringene fra 80-tallet, preget av "alles kamp mot alle" i form av innstrammingspolitikk for styrket konkurranseevne. Denne overveltningspolitikken, der alle ville eksportere mer og importere mindre, resulterte i svekkede vekstimpulser, og innsnevret spillerommet for nasjonal stimuleringspolitikk. Den europeiske arbeiderbevegelsen ønsker å gjenerobre makroøkonomiske styringsmuligheter på europeisk nivå - gjenoppliving av Keynes i EF-drakt - ettersom tiltroen til en nasjonal stabiliseringspolitikk er svekket. Dette har hittil ikke hatt noen særlig gjennomslagskraft i debatten om makroøkonomisk samarbeid, som snarere er preget av konservative regjeringers ønske om å disiplinere medlemslandene til å redusere budsjettunderskuddene. Delors-rapporten skisserer således regler som setter grenser for landenes budsjettunderskudd - men ikke overskudd - og foreslår at

finansiering via seddelpressen skal forbys. Foreløpig ser det ut til at den finanspolitiske samordningen vil være ganske løs; land med inflasjon over et visst nivå og store budsjettubalanser må i første omgang framlegge en forpliktende plan for hvordan problemene skal overvinnes.

I praksis skal det makroøkonomiske samarbeidet skje via samordning av budsjettpolitikken innenfor ECOFIN, som er et organ for finans- og statsministrene i EF. Maktforholdene og ansvarsdelingen mellom Euro-FED og ECOFIN er foreløpig uavklart, blant annet når det gjelder målene for valutakurspolitikken. Virkemidlet for ECOFIN er å gi retningslinjer for medlemslandenes finanspolitikk, EF har ikke selv stabiliseringspolitiske virkemidler. Dertil er EF-budsjettet, som kun utgjør 1 % av BNP, altfor lite. Det viktigste er antakelig at landene vil forpliktes sterkere til å utvikle felles strategier overfor eksterne "sjokk" for eksempel ved oljeprisendringer, internasjonale konjunkturskifter o.l.

Usikkerheten knyttet til den monetære og økonomiske unionen har blant annet sammenheng med at en låsing av de interne valutakursene i betydelig grad kan begrense medlemslandenes finanspolitiske handlefrihet. Når devaluering er utelukket, og finanspolitikken knyttes til pris- og renteutviklingen i EF samt utenriksbalansen, innsnevres de nasjonale regjeringenes virkemidler og spillerom for makroøkonomiske tiltak for å gjenopprette regionale ubalanser eller møte eksterne "sjokk" for eksempel som følge av oljeprisendringer. På den annen side kan de kostnadsdempende effektene og vekstimpulsene som forventes av det indre markedet, gi større spillerom for makroøkonomisk stimuleringspolitikk. En antatt følge av det indre markedet og ØMU er at det kan oppstå betydelige regionale ubalanser knyttet til strukturendringene. Arbeidsmarkedene er ikke tilstrekkelig fleksible til å kompensere for forskjeller i kostnader og produktivitet. Periferilandene har derfor reist krav om kraftige økninger i EFs regionalfond for å motvirke slike uønskede virkninger, foreløpig med

uvisst resultat. De regionale virkningene av det indre markedet og fastlåsing av valutakursene er et sentralt spørsmål for Norge, som vi kommer tilbake til senere i boka.

Et felles problem for alle vestlige land er at sammenvevningen av økonomiene og den frie kapitalflyten langt på vei har underminert de makroøkonomiske styringsmulighetene på nasjonalt nivå. Som nevnt over, kan dette ikke kompenseres ved overnasjonale virkemidler, slik EF er utformet i dag. Det ville kreve en kraftig oppblåsing av EFs fellesbudsjetter innenfor en føderal struktur, slik man har i USA. ØMU kan imidlertid styrke mulighetene til samordning av medlemslandenes nasjonale politikk.

I norsk debatt har EF-kritiske økonomer pekt på at Norge med våre oljeinntekter har en annerledes økonomisk struktur og konjunkturutvikling enn de toneangivende EF-landene, og derfor har behov for å føre en annerledes makroøkonomisk politikk enn EF-landene. For eksempel vil et oljeprisfall virke bremsende på norsk økonomi og skape behov for stimuleringsiltak, mens effekten i de fleste EF-land vil være motsatt. Norge har imidlertid en solid offentlig finanssituasjon og en lavere inflasjon enn de fleste EF-landene. Det er foreløpig uklart hvor strenge reglene for budsjettunderskudd innen EF vil være, men det er rimelig å stille spørsmålet om hvorfor EF-landene frivillig skulle pålegge seg så strenge regler at de ikke skal kunne tolerere særegne og/eller kortvarige nasjonale avvik for å håndtere "eksterne sjokk". Blant annet Nederland og England vil være i samme stilling som Norge med hensyn til oljeprisvirkninger. Det er også rimelig å anta at regelverket primært vil være innrettet på å disiplinere medlemsland med permanente eller kroniske høye budsjettunderskudd og inflasjonsproblemer, som Italia og Hellas. Norge er i øyeblikket ett av de tre-fire landene i Europa som innfrir de foreslåtte kriteriene for å delta i en fullt utviklet ØMU. Det er samtidig verdt å minne om at Norge i 1990 ensidig valgte å knytte krona til ECU-en, og dermed - om enn med visse retrettmuligheter - allerede har koblet seg til pengepolitikken i ØMU. (For øvrig henvises til kapittel 7,

som drøfter de makroøkonomiske aspektene ved norsk EF-tilpasning noe nærmere).

Et annet aspekt ved den økonomiske og monetære integrasjonen er spørsmålet om demokratisk forankring. Flere kritikere har pekt på faren for at tyngdepunktet for den økonomiske politikken forskyves til et politisk utilgjengelig og upåvirkelig miljø av "nasjonalbankdirektører og eurokrater". I boka "Danmark - delstat i Europa" argumenterer Christen Sørensen (1990) ut fra en historisk analyse av tidligere myntunioner for at unionsplanene halter på ett bein og derfor er ugjennomførbare, fordi de ikke motsvares av en tilsvarende vidtgående politisk integrasjon. Etter hans syn går planene altså for kort, og han mener derfor at man for å støtte ØMU-planene må kreve at EF videreutvikles til et reelt demokratisk statsforbund - en føderasjon. Dette understreker den tette koblingen mellom debatten om økonomisk integrasjon og debatten om politisk integrasjon i EF. Det er i den sammenhengen verdt å peke på at den praktiske gjennomføringen av den økonomiske og monetære unionen vil være gjenstand for politisk dragkamp i lang tid framover. Hvilken politikk som vinner fram, vil, uansett Norges forhold til EF, ha stor betydning for Norges økonomiske rammebetingelser.

4.3 Politisk union

Lanseringen av planene om en politisk union i 1989 ble knyttet til store vyer om en omforming av EF-samarbeidet i retning av et europeisk statsforbund eller en føderasjon. Forslaget om politisk union må forstås dels på bakgrunn av den dynamikken som ble utløst av "prosjekt indre marked og ØMU", dels på bakgrunn av gjenforeningen av Tyskland og utviklingen i Øst-Europa. Utsiktene til en så vidtgående økonomisk og politisk integrasjon har fått det institusjonelle og beslutningsmessige rammeverket i EF til å knake i sammenføyningene, og har trukket med seg en rekke sosiale og

politiske problemstillinger som EF i dag ikke har tilstrekkelig mandat til å håndtere. Så vel mangelen på demokratisk legitimitet som sviktende beslutningseffektivitet har skapt press for å styrke den parlamentariske innflytelsen og rasjonaliteten i beslutningssystemet.

Dette var utgangspunktet for traktatkonferansen om politisk union. Under marsjen har de visjonære planene blitt moderert som følge av motstand og motsetninger mellom sentrale medlemsland. Frankrike og Tyskland ønsker sterkere politisk integrasjon, mens England er imot enhver reell utvikling mot en union. Vi ønsker et tettere politisk samarbeid mellom medlemslandene, ikke en sammenslåing, fastslo statsminister Major nylig. Det er i dag temmelig uvisst hvilket konkret utfall striden om den politiske unionen vil få. Kanskje vil resultatet primært være av symbolsk karakter. Likevel drøftes en rekke praktisk og politisk viktige spørsmål for EF-samarbeidet. Et nøkkelpunkt er utformingen og forankringen av en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk; videre drøftes reformer i EFs vedtaksprosedyrer i retning av at flere politikkområder skal underkastes flertallsbeslutninger. I tillegg vil Romatraktaten øyensynlig omformes fra primært å være en økonomisk samarbeidsavtale til i større grad å omfatte områder som sosialpolitikk, arbeidslivsspørsmål, miljøpolitikk m.v. For arbeidslivets organisasjoner er spørsmålet om lovhjemling av retten til europeiske avtaler og forhandlinger av sentral betydning.

Kretser i den europeiske arbeiderbevegelsen knytter den politiske integrasjonen til visjoner om å utvikle en europeisk velferdsstat - "folkenes Europa" -, i form av enten en føderasjon eller en konføderasjon. Dette vil kreve en omfattende demokratisering av EF, blant annet ved å innføre parlamentariske styringsformer på europeisk nivå. EF-parlamentets mandat er i dag temmelig begrenset, selv om innflytelsen er økt - den utøvende og lovutformende makten ligger i EF-kommisjonen. En slik europeisering av den politiske styringen i EF ville innebære radikale endringer i forhold til de nasjonale regjeringenes makt. I dag er

det rådet av nasjonale statsministre som fatter de fleste avgjørende beslutninger enstemmig, det vil si at samarbeidet er begrenset av de enkelte lands vetorett. Den demokratiske kontrollen er primært forankret i de nasjonale parlamentenes (begrensede) styring med sine ministre.

I øyeblikket synes debatten om politisk union å gå i retning av en begrenset utvidelse av EF-parlamentets mandat med økt innflytelse på lovgivningsprosessen og en viss økt parlamentarisk kontroll med kommisjonen, men tyngdepunktet vil fortsatt ligge hos de nasjonale statsministrene i rådet. Samtidig drøfter man å bringe nasjonale parlamentarikergrupper sterkere inn i EF-parlamentet samt å opprette nasjonale ordninger for demokratisk forankring av den nasjonale EF-politikken, slik Danmarks markedsråd er et eksempel på. De viktigste endringene synes derfor å være knyttet til reformene av vedtaksprosedyrene. Konkret: På hvilke områder skal vetoretten fjernes til fordel for kvalifisert flertall?

Arbeiderbevegelsen har, blant annet i Danmark og andre nordeuropeiske land, tidligere vært sterke tilhengere av vetoretten, men vender nå trolig om i dette spørsmålet ut fra erkjennelsen av at vetoretten blokkerer ønsket om en sterkere og mer offensiv EF-politikk innenfor arbeidsliv, velferd og miljø. I praksis har de mest bakstreverske landene med England i spissen kunnet bestemme tempoet i EF på disse feltene.

En overgang til kvalifiserte flertallsavgjørelser på sentrale politikkområder kan gi økt dynamikk til den politiske integrasjonen og lede til en politisering av EF-samarbeidet på tvers av nasjonale skiller. Spillerommet for alliansebygging og fraksjonsdannelser mellom grupper av ulik politisk avskygning og mellom land med sammenfallende interesser øker. For eksempel utgjør Regnbuealliansen av venstrepartier, grønne og sosialdemokrater flertallet i EF-parlamentet. De kristelig-demokratiske partiene i EF har allerede tatt skritt i retning av å danne et europeisk parti med overnasjonale trekk, til store protester fra Englands konservative.

Sosialdemokratene planlegger en tilsvarende organisering, men danske, engelske og irske sosialister har sterke motforestillinger mot å gi partiet myndighet til bindende flertallsavgjørelser (Information, 7.6.91). En slik europeisering av politikken kan samtidig skape nye spenninger mellom landene, for eksempel mellom sentrum og periferi, nord og sør, men også innenfor de europeiske organisasjonene i arbeidslivet.

Et element i unions-planene som kan få stor symbolsk, men også praktisk betydning, er ideen om innføring av et europeisk statsborgerskap. Dette kan gi alle som bor i et medlemsland status som EF-borgere med rett til å bosette seg og få arbeid i ethvert medlemsland, samt til å stemme ved lokalvalg. Hvorvidt dette også skal omfatte innvandrere fra tredjeland uten statsborgerskap i et EF-land, er foreløpig uklart. En utvidelse av den frie bevegelsesretten fra primært å gjelde yrkesaktive til å omfatte alle kan skape et press for en tettere samordning av EFs sosial- og velferdspolitik for å motvirke såkalt "sosial turisme". Likeledes kan innføring av et evt. europeisk statsborgerskap skape press for en sterkere felles innvandringspolitikk overfor tredjeland og en raskere samordning av skattepolitikken for å hindre uønskede, skattemotiverte mobilitetsstrømmer.

Et nøkkelspørsmål i striden om reformer i EFs beslutningsregler er statusen og fortolkningen av det såkalte *subsidiaritetsprinsippet*, som skal ligge til grunn for den politiske unionen. Kort sagt innebærer dette prinsippet - av enkelte oversatt til "nærhetsprinsippet" - at EF ikke skal befatte seg med spørsmål som medlemslandene selv kan løse bedre eller mer effektivt. Dette kan tolkes som at bare spørsmål av felles, grenseoverskridende karakter skal gjøres til gjenstand for EF-lovgiving eller regulering. Målsettingen er å hindre unødig sentralisering og overbelastning av EFs beslutningssystem, og legge til rette for en integrasjon som drives fram nedenfra og er mest mulig desentralisert. På mange måter er tankegangen den samme som ligger til grunn for reformene i norsk forvaltning i retning av organisering på lavest mulig nivå

(f.eks. LEON-prinsippet - delegering til laveste effektive omsorgsnivå). Prinsippet status og fortolkning er imidlertid uklare, hva er kriteriene, og hvem skal avgjøre hvilke spørsmål som er best egnet til henholdsvis europeisk og nasjonal behandling? Ettersom prinsippet er så vidt vanskelig å definere, er det nærliggende å tolke det som en slags grunnleggende konstitusjonell målsetting. Men dette utelukker ikke at prinsippet kan få praktisk betydning i den løpende definisjons- og forhandlingsprosessen om mandatgrunnlaget for EFs behandling av praktiske spørsmål, blant annet via EF-domstolen. Historisk er EFs konstitusjonelle oppbygning nettopp utformet gjennom en skrittvis prosess, der juridisk fortolkning og konkretisering av vide bestemmelser og mål i Romatraktaten har vært rettsskapende.

Subsidiaritetsprinsippet aktualiserer på denne måten grunnleggende spørsmål om formen, drivkreftene og retningen for den videre integrasjonen. Hva er et styrbart og egnet område for politisk regulering? Hvordan skal man avveie mellom politiske samordnings- og konsentrasjonsgevinster og -ulempen knyttet til økt distanse, fremmedgjøring og vanskeligere kår for folkelig påvirkning av beslutninger? Hvilke kanaler kan skapes for påvirkning av overnasjonale beslutninger fra organiserte interesser? Hvem definerer grensedragningen mellom nasjonalstatlige og europeisk ansvarsområder, og hvordan? Hvilke nye arenaer for identitetsdannelse, kultur og organisering vil vokse fram når de nasjonalstatlige grensene mister betydning som ramme for organisering av interesser og politikk?

Striden om den politiske unionen i EF vil sannsynligvis ikke føre til radikale endringer i samarbeidet, men den kan få en viktig symbolsk betydning. Prosessen vil gi viktige signaler om hvor langt medlemslandene er innstilt på å gå, og hvilke muligheter og begrensninger EF-samarbeidet rommer. Formannen i EF-kommisjonen, Jacques Delors, slo nylig fast at striden om den politiske unionen vil være en avgjørende prøvestein på om EF vil kunne bli i stand til å svare på de store utfordringene som er knyttet til

integrasjonen mellom Øst-Europa og Vest-Europa, og at en videre utdypning er en forutsetning for en utvidelse av EF-samarbeidet til også å omfatte Øst-Europa.

Utenriks- og sikkerhetspolitikk

Et sentralt spørsmål i debatten om politisk union er organiseringen av og rammene for EFs utenriks- og sikkerhetspolitikk. EFs utenrikspolitiske samarbeid (EPS) er hjemlet i Enhetsakten fra 1985, og bygger på mellomstatlige arbeidsformer, dvs. konsultasjon, samordning og konsensus. Norge har i dag en avtalt konsultasjonsordning med EPS-landene.

I praksis har EF-landene i lang tid delvis opptrådt som en selvstendig aktør med samordnede posisjoner på den internasjonale scenen, ofte i motstrid til USA. Dette gjelder for eksempel innenfor KSSE-prosessen, i Midtøsten-spørsmål, i Sør-Afrika-politikken og overfor Mellom-Amerika. Under Golfkrisen bidro EFs konsultasjonsordninger til at EF framsto som en modererende kraft i forhold til USA. Samtidig demonstrerte Golfkrisen problemene for EF med å utvikle en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk. Ulik sikkerhetspolitisk situasjon blant medlemslandene - for eksempel for det nye Tyskland - og fravær av militære samordningskanaler gjorde det umulig for EF-landene å utforme en selvstendig, felles strategi.

Med den politiske unionen har EF tatt mål av seg til å bli en internasjonal stormakt på linje med USA, Sovjet og Japan (Januzzi, 1990). Etter EFs egen vurdering er både de økonomiske og de politiske forutsetningene for en slik utvikling til stede, men EF mangler det beslutningsmessige "nervesentrum" og de militære vilkårene for å opptre som supermakt (Hovdkinn, 1990).¹

¹ Framstillingen bygger på Utenriksdepartementets rapport "EF-landa og det utanrikspolitiske samarbeidet. Frå Romatraktaten til EPS og Politisk Union" (Hovdkinn, 1990).

Både EFs historiske ideologer og tradisjonell integrasjonsteori har forutsatt at den økonomiske integrasjonen ville gi "spillover"-effekter til "høypolitisk" integrasjon (politisk union). Det maktpolitiske vakuumet som følger av USAs reduserte nærvær i Europa, avtalene om nedrustning og styrkenedbygging i Europa, Sovjet-imperiets sammenbrudd og (kanskje) Tysklands samling kan styrke mulighetene og motivasjonen for politisk integrasjon. Men disse faktorene kan også virke motsatt: "Spillover"-effektene har tradisjonelt vært svake i EFs utvikling, og både maktvakuumargumentet og Tyskland-argumentet kan bidra til å redusere presset for å stå sammen - dels ved at de ytre truslene svekkes, og dels ved at EF utvides i bredden, dels ved at Tyskland kan ønske å spille en mer selvstendig rolle overfor sitt mellomeuropeiske oppland. Utsiktene til etniske uroligheter, nasjonale stridigheter og politisk balkanisering i Sovjets tidligere randstater, har imidlertid gitt grunnlag for ambisjoner i EF om å påta seg et selvstendig ordenspolitisk ansvar i Mellom-Europa. Utviklingen i Jugoslavia har demonstrert hvor vanskelig dette er, men synes ikke å ha dempet sentrale medlemslands ønske om at EF skal spille en viktigere sikkerhetspolitisk rolle i Europa.

Kjernen i den nasjonalstatlige suvereniteten er knyttet til herredømmet over utenriks- og sikkerhetspolitikken. I et EF som kan omfatte så vel nøytrale land som Irland, Østerrike og Sverige og på lengre sikt tidligere warzawapaktland, som sentrale NATO-land med atommakten Frankrike og England, er det åpenbare hindringer for en sammenslåing av sikkerhetspolitikken. Lite taler for at atommakten er villige til å gi avkall på sin suverene rådighet over disse våpnene (Frankrike har ikke vært det i NATO).

Dette er noe av bakgrunnen for at Vestunionen (WEU), som omfatter ni EF-medlemsland i NATO, er foreslått som et redskap for forankring av EFs sikkerhetspolitiske samarbeid. Dermed vil land utenfor NATO kunne tiltre EF, men avgrense seg sikkerhetspolitisk. Vestunionens rolle er omstridt i EF, for eksempel ønsker

England en sterk atlantisk NATO-forankring. Tyskland og Frankrike har nylig invitert medlemslandene til å delta i en felles tysk-fransk militærstyrke, og synes innstilt på å utvikle et selvstendig forsvarspolitisk samarbeid i EF.

Utsiktene til oppbygging av en europeisk søyle (fraksjon) i NATO via Vestunionen har skapt bekymring for at Norge kan bli marginalisert innen NATO. Økt europeisk autonomi innen NATO uten norsk deltakelse kan forsterke Norges avhengighet av USA som nordflankeland i Sovjets nærområder. Det kan framstå som et paradoks at politiske krefter som gjennom mange tiår har ivret for en europeisk frigjøring fra blokkpolitikken og USAs hegemoni i NATO, er de fremste kritikere av å utforme en mer selvstendig europeisk utenriks- og sikkerhetspolitikk innenfor EF.

I de modellene for politisk union som er skissert, vil EF trekke opp generelle retningslinjer for utenrikspolitikken med enstemmighet (mellomstatlig samarbeid med vetorett), mens spørsmål om konkretisering i enkeltspørsmål kan avgjøres med kvalifisert flertall i rådet av utenriksministre. Samtidig er det i flere sammenhenger argumentert for at "subsidiaritetsprinsippet" skal gjelde også i utenrikspolitiske spørsmål, det vil si at den politiske unionen bare skal få ansvaret for oppgaver som kan løses bedre i fellesskap enn av den enkelte medlemsstat (Hovdkinn, 1990:48).

Det er på denne bakgrunn liten grunn til å vente en rask og vidtgående overnasjonal utenriks- og sikkerhetspolitisk integrasjon innenfor en politisk union i EF. De nasjonale motkreftene og interessene vil være sterke og motstridende. Dette forhindrer ikke en gradvis intensivering og utvidelse av det utenrikspolitiske samarbeidet basert på konsultasjon og nedbygging av grensene mellom økonomiske og politiske saker. En kan heller ikke utelukke et mer forpliktende sikkerhetsmessig og militærpolitisk samarbeid. Dette vil imidlertid avhenge både av utviklingen i forholdet mellom USA og de europeiske NATO-landene, av KSSE-prosessen og utviklingen i Øst-Europa, og av hvorvidt EF utvides med nye medlemsland. Uansett er det rimelig å regne med at EF

vil utgjøre et utenrikspolitisk tyngdepunkt for samarbeidet østover og den arkitektoniske utformingen av det nye "europeiske huset".

4.4 Framtidsperspektiver for det europeiske huset - "skyskraper" eller "kråkeslott"?

Internasjonaliseringen av produksjon og markeder er en prosess som har pågått kontinuerlig gjennom mange tiår. Den økte sammenvevningen og avhengigheten mellom de europeiske landenes økonomier skjer delvis uavhengig av den politiske integrasjonen og de ulike landenes forhold til EF. Men den økonomiske integrasjonen skaper behov for politisk samarbeid om utformingen av felles spilleregler på markedene. Samtidig virker internasjonale reguleringer tilbake på retningen, intensiteten og innholdet i markedsintegrasjonen. Markedskonkurransen frambringer en rekke indirekte virkninger, som i synkende grad følger landegrensene: konkurransepress, arbeidsløshet, fattigdom, forurensning og utarming av miljøet er felles problemer og trusler for de europeiske samfunnene. Grenseoverskridende problemer krever grenseoverskridende tiltak som kan supplere nasjonale og lokale løsninger.

Det er mange motstridende krefter som påvirker utformingen og utfallet av EFs videre integrasjon. EF er ikke noen enhetlig, forutsigbar politisk aktør, men en institusjonell arena, der politisk og økonomisk interessestrid innvirker på prosessens retning og innhold. Endimensjonale karakteristikk av hvilke målsettinger, drivkrefter og maktforhold som preger EFs utvikling, leder til gale konklusjoner. Det er verken "kapitalen", "politikerne", "eurokrate-ne", "bankdirektørene" eller "folket" som styrer EF. Det er drag-kampen og kompromissene mellom disse interessene som styrer EF. Resultantkraften vil avhenge av de ulike aktørenes strategier og evner til politisk mobilisering og alliansebygging.

Samtidig skjer det en løpende integrasjon "nedenfra" - via markeder, bedrifter, organisasjoner, personvandring og internasjonalisering av kultur og livsstil - som vever landene sammen og skaper press for en annerledes og mer differensiert integrasjon. Denne er i mindre grad avhengig av, men kan forsterkes ved politiske tiltak.

Den politiske integrasjonen i EF kan delvis tolkes som et forsøk på å kompensere for nasjonalstatenes økte avmakt overfor tverrnasjonale økonomiske, sosiale og miljømessige utfordringer. Ideelt kan dette innebære en målsetting om at ytre forhold som for den enkelte stat framtrer som skjebnebestemte og upåvirkelige, kan gjøres til gjenstand for politisk påvirkning. En hypotese er at dette kan føre til en synliggjøring av den nasjonale politikkenes muligheter og begrensninger. Når ansvaret for politiske spørsmål delvis forflyttes eller delegeres fra nasjonalstaten til det nivået de oppstår på eller best kan løses på - det være seg lokale, regionale eller overnasjonale arenaer -, kan dette tolkes som en underminering av nasjonalstaten. En motsatt tolkning tar utgangspunkt i at politisk makt eller suverenitet ikke er en "kake" med en gitt størrelse, det vil si et "nullsumspill", der innføring av et nytt beslutningsnivå nødvendigvis må skje på bekostning av et annet. Tvert om kan innføring av et internasjonalt politisk beslutningssystem med flere nivåer åpne for et "plussumspill", der den samlede politiske makten utvides, potensielt også til fordel for de enkelte beslutningsnivåenes politiske effektivitet. Slik sett kan den overnasjonale politiske integrasjonen prinsipielt gi muligheter for å redusere overbelastningen og avmakten i de nasjonale politiske systemene.

Utdelegering av nasjonalstatlig myndighet kan gi økt spillerom for regional politisk og økonomisk organisering i Europa. Vignetten "regionenes Europa" brukes stadig hyppigere. Nasjonalstatene er historisk grunnlagt på sentralmaktens undertrykkelse av etniske og regionale minoriteter. For slike grupper kan åpningen av et europeisk nivå både gi en alternativ kanal for adressering av krav om politiske rettigheter og økonomisk bistand, og virke disipline-

rende på de nasjonale myndighetene. EFs struktur og regionalfond er en slik adresse, som av mange etniske og regionale aktører oppfattes som mer imøtekommende enn statsmakten nasjonalt. I lys av en mangeårig blodig separatisme i Sør-Europa og den eksplosive utviklingen på Balkan og i mange mellomeuropeiske land kan et mer differensiert system for sammenkobling av etniske, nasjonale og overnasjonale institusjoner bidra til å motvirke etnisk-nasjonalistisk avmakt og separatisme.

Samtidig er utviklingen av grenseoverskridende regionale produksjons- og markedsnettverk en viktig drivkraft i den økonomiske integrasjonen. Vyer om et "nyhanseatisk" nordlig økonomisk kraftsentrum i Europa er for eksempel lansert av en rekke analytikere.

I dette perspektivet er problemstillingen for eller mot overnasjonalitet avsporende og avpolitiserende. Den stenger for det grunnleggende spørsmålet om på hvilke områder overnasjonale ordninger kan være hensiktsmessige, og hva som er en tjenlig oppbygging og organisering av overnasjonal politikk. Det er dette striden i EF står om: Hvor langt bør integrasjonen gå på ulike felt, hvordan bør beslutningsregiene og den demokratiske forankringen organiseres?

I denne striden er spørsmålet om integrasjon "i dybden" versus "i bredden" kommet i fokus: Bør EF satse på å konsolidere medlemstallet for å styrke sitt indre samarbeid, eller åpne for en utvidelse av antall medlemsland og dermed dempe ambisjonene for den politiske integrasjonen innad? Eller er forsterkning av det indre samarbeidet nettopp en forutsetning for å kunne utvide fellesskapet?

EØS-prosessen ble lansert som en idé om et Europa basert på "flere søyler" eller "konsentriske sirkler", der forskjellige land kunne koble seg til integrasjonen i ulik grad, ut fra sine økonomiske og politiske forutsetninger. Denne ideen må ses i sammenheng med den utbredte skepsisen til utviklingen av et enhetlig, monolittisk Super-Europa formet i EFs bilde. De færreste har tiltro

til at en slik imperieliknende gigantkonstruksjon er egnet til å møte det mangfoldet av kryssende økonomiske, kulturelle, sosiale og økonomiske problemer Europa står overfor. EØS kunne tolkes som uttrykk for en alternativ visjon om et differensiert, mangfoldig Europa bygd rundt regionale kraftsentra, der ikke bare EFTA-landene, men senere også de østeuropeiske landene kunne organisere sine samarbeidsforhold med EF på egne premisser.

I dag synes forutsetningene for en slik utvikling svekket. EFs tiltrekningskraft har fått sentrale EFTA-land, østeuropeiske og mellomeuropeiske land til å søke mot EF. Dette har delvis skjedd i samspill med EF-interne motsetninger; skeptikerne til en vidtgående politisk union i EF, for eksempel England og Danmark, ønsker økt bredde og flere medlemsland for å bremse den akselerende integrasjonen. Dette kan tolkes som uttrykk for en tredje europeisk visjon: utforming av et mer differensiert, løst og mangfoldig alleuropeisk samarbeid innenfor rammen av EF. For toneangivende nordiske sosialdemokrater synes dette å være et scenario som kombinerer de opprinnelige målsettingene for EØS med en økende interesse for å vinne innflytelse på EFs videre utvikling.

Hvordan Norge til sjuende og sist velger å knytte seg til integrasjonen, er et politisk spørsmål. Den økonomiske integrasjonen vil vi uansett berøres av, det sentrale stridsspørsmålet her synes å være hvorvidt det er klokt å sette grenser for eller åpne seg for en bredest mulig deltakelse i prosessen. De økonomiske aspektene alene vil neppe være avgjørende. I siste instans vil spørsmålet om Norges forhold til EF dreie seg om hvilke verdime ssige, ideologiske og politiske perspektiver som legges til grunn for Norges rolle i utformingen av det nye Europa. Den sentrale striden synes også her å gå mellom dem som ønsker mest mulig selvstendighet, og dem som søker påvirkning og deltakelse i prosessen.

Debatten om utformingen av det nye Europa knyttes ofte til den opprinnelig sovjetiske metaforen om arkitekturen for "det

europiske huset". Kan en vidtgående politisk union i EF oppfattes som reisning av en strømlinjeformet skyskraper, internt rasjonell, men lite fleksibel overfor nye behov og lite robust overfor langsiktige miljøforandringer, kan den opprinnelige EØS-visjonen om et differensiert Europa kanskje framstilles som variert småbyutbygging. Kanskje kan vyene om et utvidet, mer integrert og differensiert EF gå i retning av en trinnvis "kråkeslott"-arkitektur, der nye behov kan møtes med påbygging av stadig nye fløyer, arker og tårn.

5 Norges vei mot europeisk integrasjon

5.1 EFTA, en organisasjon av små, rike land, uten innslag av overnasjonalitet

Parallelt med prosessen for å etablere EF, søkte flere av de vest-europeiske landene et alternativ i form av en løs og utadvendt økonomisk integrasjon, konstruert for å eliminere toll på industrivarer, men uten overnasjonale institusjoner (se for øvrig kapittel 3 for nærmere beskrivelse av bakgrunnen for etableringen av EF). Det europeiske frihandelsforbund¹ (Norge, Sverige, Østerrike, Sveits, Island og Finland) eller EFTA, ble opprettet i 1960 ved inngåelse av den såkalte Stockholmkonvensjonen. Konvensjonen bærer preg av den pragmatiske innstillingen som de sju opprinnelige medlemslandene inntok. Den gir ikke et sett av detaljerte bestemmelser for samhandel, men er en rammeavtale med det nødvendige minimum av regler. De eneste områdene hvor konvensjonen inneholdt mer detaljerte bestemmelser, gjaldt avviklingen av toll-og mengderestriksjoner for industriprodukter. For å fremme gjensidig handel med jordbruksprodukter i EFTA ble enkelte spesialbestemmelser tatt med i konvensjonen, men handelen med jordbruksprodukter mellom EFTA-landene er fortsatt svært liten sammenliknet med handelen med industrivarer. I likhet med jordbruket ble fiskerisektoren undergitt spesialbestemmelser i Stockholmkonvensjonen, og i 1990 etablerte EFTA tollfri handel med fiskeprodukter.

Fortsatt er EFTA en internasjonal organisasjon basert på gjensidige rettigheter og forpliktelser mellom stater med det

¹ Opprinnelig bestående av Norge, Sverige, Østerrike, Sveits, Danmark, Storbritannia og Portugal. Finland ble assosiert medlem i 1961 og fullt medlem fra 1986. Island ble medlem av EFTA i 1970. I 1972 forlot Danmark og Storbritannia EFTA til fordel for EF. Portugal ble EF-medlem i 1986.

formål å overvåke, utvikle og gjennomføre frihandel for varer. Målsettingen kan oppfattes som svært begrenset; det ligger ikke innebygd forutsetninger om politisk samarbeid utover det nivået som må til for at frihandel skal opprettholdes og utvikles.

Tradisjonelt sett har EFTA hatt to hovedoppgaver; administrasjon av frihandelsavtalen mellom landene og bistand til medlemslandene når det gjelder den handelspolitiske utviklingen i forhold til EF. Førstnevnte oppgave, administrasjon av frihandelsområdet EFTA, har ikke bydd på problemer (St.meld. nr. 63, 1986-87). Fjerning av toll og mengdereguleringer i handel med industrivarer mellom medlemslandene ble hovedsaklig fullført i 1966, tre år før planen. Medlemslandenes internasjonale orientering og åpne økonomi har videre vært utslagsgivende for styrket EFTA-innsats i GATT. EFTA-landene spilte en betydningsfull rolle i formuleringen av "Punta del Este-erklæringen", som ga startskuddet for den pågående Uruguay-runden om friere verdenshandel (EFTA-sekretariatet, 1987).

I lys av den politiske utviklingen som har funnet sted i både EF og EFTA de senere årene, har forholdet til EF utviklet seg til å bli EFTAs største utfordring. Fram til 1973 eksisterte organisasjonene side om side som to selvstendige frihandelsområder, men EFTA endret seg radikalt da EF ble utvidet til å inkludere de tidligere EFTA-landene Storbritannia og Danmark, samt Irland. Løsningen ble inngåelse av handelsavtaler mellom resten av EFTA-landene og EF, som betydde at siktepunktet for de to organisasjonene blant annet ble etablering av et felles frihandelsområde (M. Sæter, Internasjonal Politikk, 48 (1) 1990).

5.2 Frihandel med industrivarer i Vest-Europa

Gjennom folkeavstemningen i september 1972 avviste Norge EF-medlemskap, men kom samtidig i stor tidsnød når det gjaldt ordnede handelsforbindelser med EF. Avtalen ble i stor grad

basert på avtalene mellom de andre EFTA-landene og EF; de andre EFTA-landene hadde ført handelsavtaleforhandlinger med EF parallelt med Norges medlemskapsforhandlinger. Dermed fikk den norske delegasjonen i all hovedsak forelagt de betingelsene de andre EFTA-landene hadde oppnådd.

I EFTA er det avtalt frihandel for industrivarer basert på medlemslandenes gjensidige innrømmelse av tollfrihet for industriprodukter. Handelsavtalene mellom EF og EFTA omfatter frihandel for industrivarer, ved siden at andre områder av handelen mellom de enkelte EFTA-landene og EF er dekket i varierende grad. Foruten å opprette et frihandelsområde har landene i EF felles toll overfor stater som står utenfor.

I tilknytning til vår handelsavtale ble det inngått særavtaler om tollkonsesjoner for handelen med enkelte jordbruks- og fiskeprodukter. Norge ga konsesjoner for import fra EF på enkelte landbruksprodukter (landbruksbrevet) i bytte mot tollpreferanser for noen fiskeprodukter på EFs marked (fiskerbrevet). Avtalen mellom Norge og EF førte til toll- og kvotefri handel med de fleste industrivarer fra 1. juli 1977. For et lite antall såkalte "følsomme" varer tok avviklingen lengre tid, men etter utgangen av 1983 var tollfriheten et faktum også for disse varene.

Tilgjengelig tallmateriale viser at handelsavtalen i hovedsak har vært formålstjenlig med hensyn til omfang og vekst i vår eksport til EF. Men ser vi norsk eksport under ett, har den vært preget av en jevn og stabil økning, og veksten i andelen av norsk eksport til EF-området har over tid ikke vært dramatisk. I kapittel 9 går vi nærmere inn på de handelsøkonomiske virkningene av både EFTA-medlemskap og handelsavtalen med EF. Alt i alt synes både handelsavtalen med EF, EFTA-medlemskap og undertegning av GATT-avtaler å ha fremmet norsk utenrikshandel, samtidig som prioriteringer og endringer i den norske innenlandsøkonomien også har hatt stor effekt på resultatet av utenriksregnskapet. Handelsavtalen er bare én av flere årsaker til Europa-orienteringen

for den norske vareeksporten. Rundt 80 % av norsk eksport går til EFTA- og EF-området.

5.3 Veien mot EØS

Utvidelsen av EF i 1973 falt sammen med økonomisk lavkonjunktur, der de fleste EF-landene erfarte stigende arbeidsløshet og økonomisk stagnasjon. Begrepene "europessimisme" og "euroskle-rose" oppsto på begynnelsen av 80-tallet, og refererte til EFs stagnasjon og det som ble ansett som manglende omstillingsevne til nye betingelser. Ytre press bl.a. i form av økt import av japanske produkter kombinert med interne avklaringer av enkelte årelange problemområder (f.eks. den felles landbrukspolitikken CAP), førte til en ny giv i Fellesskapets arbeid. Resultatet ble Enhetsakten og planen om et indre marked i 1992 (se for øvrig kapittel 3 for nærmere beskrivelse av EFs utvikling på 80-tallet). Utviklingen i EF virket inn på EFTA-landene, samtidig som hovedformålet med handelsavtalene fra 1973 var oppfylt, og alt lå til rette for videre utvikling av samarbeidet mellom EF og EFTA.

I begynnelsen av 1984 møtte statsministrene fra alle EF- og EFTA-landene representanter fra kommisjonen for aller første gang. Møtet resulterte i den såkalte Luxembourg-erklæringen; enighet mellom EFTA og EFs handelsministre om å arbeide for å etablere et europeisk økonomisk samarbeidsområde (EØS) av de 18 EFTA-og EF-landene. I erklæringen gikk man inn for fri utveksling av varer og tjenester i EØS, og et nærmere samarbeid på områder som økonomisk politikk, forskning, miljøvern, turisme og kulturspørsmål. I perioden fram til erklæringen var det vanlig med samtaler mellom EF og det enkelte EFTA-land, men etter Luxembourg-møtet samarbeidet EF stort sett med EFTA som gruppe. Samarbeidet forble uformelt (ikke basert på juridisk bindende avtale), og konsentrerte seg om praktiske spørsmål av betydning for samhandelen mellom de to gruppene.

EFTA-landene ønsket å delta aktivt i den prosessen, "men uten å fastslå hvor langt tilpasningen skulle kunne gå" (Sæter, M. Internasjonal Politikk nr. 1, 1990). Den uformelle formen på EFTA-EF-samarbeidet, og EFTAs uavklarte innstilling til omfanget av EF-tilpasningen, skapte etter hvert problemer mellom de to organisasjonene. Representanter for EF-landene beskyldte EFTA-landene for å drive en "à-la-carte-politikk", det vil si at de kun ønsket samarbeid der de ventet å tjene noe, mens de ikke var villige til å samarbeide på områder hvor de ikke hadde noen slik fordel (Kleppe, 1989). Flere EF-representanter mente at EFTA burde enes om en mer samlet og langsiktig europapolitikk, og på denne bakgrunn begynte EFTA-landene i 1986-87 å diskutere innholdet i Luxembourg-erklæringens begrep "det europeiske økonomiske samarbeidsområdet" (EØS). Det var ikke tale om å formalisere planen om EØS, men dette fellesmålet ble et hovedpunkt i EFTA-diskusjonene om en mer helhetlig europapolitikk.

Den 17. januar 1989 holdt EF-kommisjonens president Jacques Delors en tale i Europaparlamentet i Strasbourg, der han stilte EFTA-landene overfor et valg mellom å fortsette samarbeidet med EF slik det hittil var blitt drevet, eller styrke EFTA slik at samarbeidet kunne utvikles til å gjelde de fleste områder unntatt utenriks- og sikkerhetspolitikken (Kleppe, 1989). En bakgrunn for Delors uttalelser, som nok kom overraskende på mange, var ønsket om å vise at EF ikke var noen "europeisk festning". Delors slo fast at EF og EFTA i mange tilfeller hadde felles interesser, og selv om han på ingen måte ønsket forstyrrelser i EFs etablering av det indre markedet, er det ikke tvil om at en visjon om et mer samlet Europa lå til grunn for utspillet.

I ettertid har det vært hevdet at Delors ønsket å etablere et forhold til EFTA som var omfattende og forpliktende nok til å holde antallet EF-søkende EFTA-land nede. Han ville gi EF tid til utviklingen av en økonomisk og politisk union, uten samtidig å bli forsinket av medlemsforhandlinger. Uansett EFs motivasjon var EFTA-landene raske med å svare Delors, og på det etter hvert mye

omtalte Oslo-møtet (14.-15. mars 1989), hilste EFTA's statsministere Delors' initiativ velkommen. EFTA-landene konkluderte med at frihandelsavtalene fra 1973, ikke lenger var tilstrekkelige for å møte de utfordringene EFs indre marked ville medføre. Samtidig kom det fram at EFTA-landene ønsket å benytte EØS-samarbeidet til å vinne gjennomslag for sitt syn i EF, knyttet til reell medbestemmelse i utformingen av framtidige EØS-regler.

Et flertall i Stortinget står bak det norske ønsket om tilpasning til EFs indre marked gjennom EØS-prosessen. Målet med tilpasningen til det indre markedet er å "hindre at det oppstår nye handelshindringer i vårt handelssamkvem med EF, og bidra til at norsk næringsliv kan konkurrere på lik linje med bedrifter i EF-landene" (Statusrapport, oktober 1989). I den sammenheng har regjeringen pekt på ulike svakheter ved dagens handelsavtale, som blant annet ikke har gitt oss fri adgang til EF-markedet for bearbeidede fiskeprodukter. Handelsavtalen har heller ikke hindret EF i å ta i bruk såkalte antidumpingtiltak overfor norske bedrifter, noe som har skapt problemer for blant annet aluminiums-, treforedlings-, ferrolegeringsindustrien og oppdrettsnæringen. Handelsavtalen gir ikke noen form for deltakelse i EFs "indre liv", det være seg utforming av den politiske eller den økonomiske utviklingen. I forbindelse med Enhetsakten (se for øvrig kapittel 3) konkretiserte EF en rekke nye områder for en felles politikk. Det gjelder blant annet samarbeid om åpning av markedet for leveranser til offentlig sektor, fri flyt av tjenester og personer samt tilgrensende områder som utdanning, forskning, miljøarbeid og sosiale rettigheter. Disse områdene kan vanskelig innpasses i en handelsavtale. "Dersom en ønsker at disse områdene skal bli samarbeidsområder må det inngås en annen type avtale, eventuelt flere separate avtaler" (B. Strøm, 1991). EØS-avtalen har som mål å sikre bredest mulig norsk tilgang til de tilgrensende områdene, samtidig som det legges vekt på retten til å ha høye nasjonale standarder og strenge krav når det gjelder helse, sikkerhet og miljø.

5.4 Hovedtrekk i EØS-avtalen

Et fornuftig utgangspunkt for vurdering av EØS-avtalen og dens eventuelle betydning er derfor en sammenlikning med andre tilknytningsformer. EØS må vurderes som et mulig varig og selvstendig alternativ til EF-medlemskap, men også i forhold til de forandringene den måtte tilby sammenliknet med dagens handelsavtale. Med utgangspunkt i den skjematiske framstillingen som følger, peker vi på en del sentrale økonomiske og politiske områder som skiller dagens handelsavtaleordning fra deltakelse i EØS, og fra et norsk EF-medlemskap. Den skjematiske framstillingen må oppfattes som en illustrasjon av de formelle skillelinjene mellom integrasjonsalternativene. Den videre utviklingen av EFs indre marked kan via markedsintegrasjonen legge press på en rekke norske forhold som i utgangspunktet ikke omfattes av verken handelsavtalen eller EØS. Dette vil bli nærmere berørt i de etterfølgende kapitlene, men er viktig for forståelsen av framstillingen i dette kapitlet.

Områder som formelt sett vil omfattes av enten en handelsavtale, EØS eller EF-medlemskap:

Område	HA	EØS	EF	Kommentarer, se parentes (x)
(1) Fri varebevegelse				
Opprinnelsesregler fjernes		(x)	x	Forenkling i EØS
Fjerning tekniske handelshindringer		x	x	Generell beskyttelsesklause i EØS
Offentlige innkjøp, åpne anbud		x	x	
Frihandel for fiskeprodukter		(x)	x	Tollreduksjoner EØS
Redusert statsstøtte		(x)	x	Begrensninger EØS
Fjerning av antidumpingtiltak		x	x	Fjernes med unntak av fisk
Jordbruksprodukter, handelsliberalisering			x	60 produkter EØS
Nedbygging av grensekontroll		(x)	x	Forenklinger i EØS
Skatteharmonisering			x	
Avgiftsharmonisering			x	
(2) Fri bevegelse av tjenester				
Transporttjenester		x	x	
Finansielle tjenester		(x)	x	Usikkert m.h.t. forsikring
(3) Fri bevegelse av personer				
Fri bevegelse personer		(x)	x	EØS: Nasj. grensekontr. og innv.pol.
Næringsdrivende		x	x	
Harmonisering av eksamener		x	x	
Gjensidige sosiale rettigheter		(x)	x	Nasjonal velferds-/sos.pol. i EØS
(4) Fri kapitalbevegelse				
Frie kapitalbevegelser	(x)	x	x	
Tilknytning til ECU/EMS	(x)	(x)	x	Ensidig tiltak uavhengig av EØS
Ikke-diskriminerende etableringsregler		x	x	
(5) Tilgrensende områder				
FoU-samarbeid	(x)	x	x	
Utdanningsamarbeid	(x)	(x)	x	Full deltakelse fra 1995
Samarbeid om forbrukervern		(x)	x	Samarbeid, men fortsatt nasj.pol.
Miljøvernssamarbeid		(x)	x	Samarbeid, men fortsatt nasj.pol.
SMB-program, samarbeid		(x)	x	Ikke SMB-finansiering fra EF
(6) Økonomisk union				
Felles sentralbank			(x)	Avhengig av utviklingen av ØMU
Felles valuta			(x)	Avhengig av utviklingen av ØMU
Makroøkonomisk samarbeid			(x)	Avhengig av utviklingen av ØMU
(7) Politisk union				
Felles utenrikspolitikk			x	
Felles sikkerhetspolitikk			(x)	Avhengig av utvikl. av pol. union
(8) Annen næringspolitikk				
Monopol og fusjonskontroll		(x)	x	I tillegg nasjonale regler, EØS
Felles regler for nasj. regionalpolitikk		(x)	x	Vektlegging av befolkningstetthet EØS
Felles handelspolitikk			x	
Felles energipolitikk			(x)	Under utvikling i EF
Felles jordbrukspolitikk			x	
Felles fiskeripolitikk			x	
Tilgang til EF-fond			x	
Bidrag til EF-budsjettet			x	
Bidrag til EØS-fond		x		Ca. 130 mill. NOK i 5 år

Fri bevegelse av varer

Selv om EØS-avtalen etablerer et endret frihandelsarrangement, innebærer den - i motsetning til en tollunion - fortsatt behov for *opprinnelsesregler*. Dagens handelsavtale inneholder et omfattende regelverk for de varene som bearbeides i et EF- eller EFTA-land, men som har innsatsvarer eller halvfabrikata fra tredjeland. I 1988 inngikk EF og EFTA en avtale om forbedring av opprinnelsesreglene, men de er fortsatt teknisk kompliserte.

I EØS-forhandlingene er det oppnådd enighet om mer oversiktlige og brukervennelige opprinnelsesregler og enklere tollformaliteter. Avtalen gir adgang til å "legge sammen" samtlige produksjonsprosesser som utføres i EØS-området (full kummulasjon). Det medfører en klar forbedring for produsenter i EFTA-landene, og de får dermed samme vilkår som EF-produsenter. I tillegg legger en særskilt utviklingsklausul i avtalen grunnlag for videre samarbeid om forbedring og forenkling av opprinnelsesreglene. Et EF-medlemskap innebærer deltakelse i en tollunion; det betyr felles handelspolitikk overfor tredjeland og dermed bortfall av opprinnelsesreglene.

Gjennom en rekke samarbeidsløsninger har de praktiske kontrollordningene ved *grensepassering* mellom de vest-europeiske landene blitt forenklet. Det legges opp til videre forenkling, blant annet ved hjelp av færre og enklere tollformularer og elektronisk behandling av handelsdata. Velger Norge å beholde dagens handelsavtale med EF, er det ikke grunn til å anta at denne utviklingen stopper opp, selv om den formelle grensekontrollen vil opprettholdes. Av hensyn til sikker kontroll med import av varer samt å forhindre omsetting av narkotika og ulovlig innvandring, skal grensekontrollen opprettholdes i et EØS. Når det indre markedet opprettes i 1993, avvikles i prinsippet den interne grensekontrollen av varer mellom EF-landene.

Med *tekniske handelshindringer* menes hindre som oppstår ved at landene har ulike krav til et produkts egenskaper, merking og kontroll. "Cassis de Dijon-prinsippet" sto lenge sentralt i EFs

avvikling av tekniske handelshindringer, men er i økende grad blitt erstattet med EFs såkalte "nye metode". På områder der helse, sikkerhet og miljø er viktig, bygges det opp et felles regelverk med henvisning til standarder for oppfyllelse av produktkrav. Ved hjelp av den nye metoden for avvikling av tekniske handelshindringer har EF utarbeidet en rekke direktiver bl.a. for sikkerhetskrav til maskiner, medisinsk-teknisk utstyr, leketøy og personlig verneutstyr. EF og EFTA ble i 1989 enige om et system som forplikter partene til å informere om nye forskrifter som kan tenkes å utgjøre handelshindringer, for deretter eventuelt å enes om å endre eller tilpasse forskriftene. En rammeavtale mellom EFTA-landene om gjensidig godkjenning av prøvingsresultater (Tammerforskonvensjonen) trådte i kraft i 1990, og åpner for samordning med EF. På de områdene hvor EF har utarbeidet "nye-metode-direktiver", har EFTA utarbeidet sektoravtaler tilsvarende sikkerhetskravene i EFs direktiver. Disse ble lagt til side i forbindelse med EØS-forhandlingene.

Gjennom deltakelse i de europeiske standardiseringskomiteene CEN, CENELEC og ETSI er Norge med på å utvikle - og benytte - europeiske standarder. Det er ingen grunn til å anta at en opprettholdelse av handelsavtalen vil endre dette forholdet, spesielt fordi land utenfor EF står fritt til å tilpasse seg Fellesskapets standarder.

I EØS-avtalen har Norge fått gjennomslag for overgangsordninger slik at nasjonal lovgiving kan gjelde i påvente av ny og bedre lovgiving i EF. Det gjelder områder som omfatter kjøretøy, og klassifisering og merking av farlige stoffer og preparater. Overgangsordningene i avtalen innebærer at høyere norske standarder på dette området kan gjelde i perioden frem til 1995. Hvis ikke EF innen den tid har nådd opp til norsk nivå, skal avtalen reforhandles (se kapittel 8 for nærmere beskrivelse).

EØS-avtalen inneholder en *generell beskyttelsesklausul* som innebærer at avtaleforpliktelsene skal kunne settes til side dersom alvorlige økonomiske, miljømessige eller andre samfunnsmessige

problemer er i ferd med å oppstå i en sektor eller region. Slike nasjonale beskyttelsestiltak skal kunne iverksettes på en nasjons eget initiativ, og skal ikke kunne bli overprøvd av domstolen. Omfanget av såkalte balanserende mottiltak vil kunne prøves for domstolen. Ved et eventuelt EF-medlemskap vil de nåværende EF-reglene gjelde i sin helhet, men Norge vil få de samme mulighetene som andre medlemsland til å påvirke og utvikle regelverket. Innenfor EF er det også adgang til å benytte beskyttelsesordninger ut fra hensynet til helse, sikkerhet og miljø. Ved bruken av disse er mottiltak ulovlig.

Verken frihandelsavtalen mellom EFTA-landene eller handelsavtalene mellom EF og EFTA-landene omfatter felles landbrukspolitikk. EØS-avtalen omfatter heller ikke *felles landbrukspolitikk*. I tilknytning til EØS-forhandlingene har Norge og EF blitt enige om utvidet handel for bearbejdede landbruksprodukter. Det innebærer i praksis bortfall av importrestriksjonene på en liste av 61 landbruksprodukter som i hovedsak ikke produseres i Norge. Det er ikke gitt konsesjoner på sensitive norske landbruksprodukter. Norge har oppnådd tollfrie kvoter for eksport til EF av sentrale produkter som blant annet akevitt, kinakål og blomkål. Som EF-medlem vil Norge måtte innordne seg EFs jordbrukspolitikk (se for øvrig kapittel 10, "Jordbruk").

For fiskeprodukter er det i dag frihandel innen EFTA, mens norske fiskeprodukter som selges til EF-området, i ulik grad tollbelegges. Da EF utgjør et stort marked for norske fiskeprodukter, har økt markedsadgang vært en sentral målsetting i EØS-forhandlingene. Selv om målet om full markedsadgang for fisk ikke ble oppnådd gjennom EØS-avtalen, *reduseres tollene på en rekke av våre fiskeprodukter*. I forbindelse med EØS-forhandlingene kom Norge og EF til enighet om å utvikle det nåværende ressurs-samarbeidet. Det innebærer økt kvotebytte, samt at Norge stiller til disposisjon en tilleggskvote av torsk for EF. Nasjonal råderett over fiskeressursene sikres gjennom EØS, men det hersker

usikkerhet rundt avtalens betydning for råfiskeloven i forbindelse med fjerning av antidumpingtiltak for fisk.

Opprettholder Norge handelsavtalen med EF, sikres også nasjonal råderett over fiskeressursene. På bakgrunn av de problemene fiskerisektoren har skapt i EØS-forhandlingene, må det anses som lite realistisk at EF vil gi et ikke-EF- og ikke-EØS-land fri markedsadgang for fiskeriprodukter.

Et eventuelt EF-medlemskap innebærer tilpasning til Felles-skapets fiskeripolitikk. Den baserer seg på frihandel med fiskeriprodukter og felles råderett over fiskeriressursene (se for øvrig kapittel 10, "Fiske og fangst").

For å sikre fri bevegelse av varer og tjenester vil EF *åpne de offentlige innkjøpmarkedene*. I 1985 ble det nedsatt en felles EF/-EFTA-ekspertgruppe med sikte på å utrede mulighetene for å inkludere EFTA i det åpne markedet for offentlige innkjøp, og arbeidet ble etter hvert trukket inn i EØS-forhandlingene. EØS-avtalen medfører tilpasning til EFs innkjøpsdirektiv for ekskluderte sektorer, varedirektiv, bygge- og anleggsdirektiv og tjenstedirektiv (nærmere om offentlige innkjøp i kapittel 8. Innkjøpsdirektivet for de ekskluderte sektorene omfatter blant annet leveranser til petroleumsvirksomheten på kontinentalsokkelen.

Flere norske bedrifter, blant annet innenfor aluminiums- og ferrolegeringsindustrien og oppdrettsnæringen er blitt møtt med antidumpingtiltak på EF-markedet, noe EF vil ha anledning til ved fortsatt handelsavtal. Etablering av felles konkurranseregler gjør at EF *frafaller bruken av antidumpingtiltak* i EØS (antidumping er nærmere beskrevet i kapittel 8).

Statstøtte er ikke forbudt i EF, men det er en rekke begrensninger for hva som er tillatt. Selv om direkte driftsstøtte, subsidiering av lån og garantivilkår o.a strider mot EFs regelverk, er medlemslandenes praksis ofte noe motstridende. EØS-avtalen inneholder regler som innebærer *samarbeid om reduksjon av EF-stridig statstøtte*, og ulike regler for overvåking og håndhevelse. EFs regler for støtte til små og mellomstore bedrifter omfatter en

rekke unntak fra hovedregelen. De mer liberale reglene for disse bedriftene vil i hovedsak være retningsgivende for statsstøtte i Norge. Norske bedrifter er gjennomgående små (under 500 ansatte) i europeisk målestokk. Videre har man i EØS-sammenheng fått gjennomslag for mulig tilpasning til EFs skipsbyggingsdirektiv fra 1994. EF åpner for verftsstøtte med inntil 13 % av kontrakter på oppdrag fra tredjeland.

EFs konkurranseregler forbyr som nevnt i utgangspunktet all nasjonal statsstøtte, men kommisjonen kan fravike slik praksis dersom det er vesentlige regionale ulikheter i et land. Nasjonal regionalstøtte godkjennes i så fall for distrikter med lav gjennomsnittlig inntekt per innbygger, svært høy arbeidsledighet eller på bakgrunn av andre kvalitative vurderinger.

Når det gjelder forholdet mellom *nasjonal distriktpolitikk* og EFs regelverk, har Norge i EØS-avtalen fått et tillegg som åpner for at "svært lav befolkningstetthet" kan tillegges tilsvarende vekt som EFs "områder med lav inntekt". Det viktige spørsmålet om hvor lav befolkningstetthet et område må ha før distriktsstøtte kan gis er ikke spesifisert i EØS avtalen. Avtalen åpner for videreføring av hovedtrekkene i norsk distriktpolitikk (se kapittel 8 for nærmere drøfting).

EF-landene har som mål å samordne skatte- og avgiftspolitikken, og vedtok i juni 1991 en ordinær momssats på 15 % (minimumssats). EØS-avtalen omfatter ikke planer om felles skatte- og avgiftssystemer. Det betyr at Norge fortsatt vil bestemme nivået på *skatter og avgifter*. Et EF-medlemskap kan på sikt føre til omlegginger i norsk skatte- og avgiftspolitik (i første rekke når det gjelder de indirekte avgiftene). På bakgrunn av EFs pågående ØMU-debatt og politiske dragkamper når det gjelder et felles skatte- og avgiftsnivå, er det vanskelig å si noe om omfanget.

Når det gjelder de statlige handelsmonopolene, ser det ut til at Medisinaldepotet og Kornforretningen mister sin monopolstilling innenfor EØS-avtalen. Vinmonopolets situasjon synes uklar. Ut fra henvisning til helse- og sosialpolitiske forhold, mener representan-

ter for regjeringen å ha belegg for at Vinmonopolet med en EØS-avtale i hovedsak kan fortsette som i dag.

Fri bevegelse av tjenester

Etableringen av det indre markedet omfatter et fritt transportmarked. Det antas å føre til økt konkurranse, utvidet transporttilbud, bedre utnyttelse av transportmidlene og lavere transportkostnader. Uten å gå nærmere inn på de enkelte transportsektorene (se for øvrig kapittel 10 "Utenriks sjøfart" og "Transport"), eksisterer det i dag en rekke former for EF-EFTA-samarbeid, både på institusjonelt og på bilateralt nivå. For Norges del foregår det et samarbeid med EF på områdene luftfart, skipsfart og jernbane. Dette er etablerte samarbeidsordninger, uavhengig av handelsavtalen. EØS-avtalen legger opp til at norske transportører, så vel innenfor vegtransport som luftfart og skipsfart, får *økt markedsadgang til et felles vesteuropeisk transportmarked*. Et EF-medlemskap innebærer i tillegg deltakelse i, og utforming av vilkårene for den videre utvikling av EFs transportmarkedet.

EF har som mål å liberalisere *finansieringstjenester* som bank, forsikring og omsetningen av verdipapirer, noe som innebærer gjensidig rett til etablering og virke. Selv om den norske finanssektoren på mange måter er relativt internasjonal, og enkelte utenlandske finansselskaper er etablert i Norge, kan EØS-deltakelse, og ikke minst et EF-medlemskap, øke konkurransen for finansnæringen. Et felles regelverk for bank, forsikring og verdipapirhandel vil bli gjort gjeldende fra 1.1.1993. Når det gjelder regelverket for bankregnskaper og solvenskravene for visse forsikringsordninger, vil Norge ha en toårs overgangsperiode.

EØS-avtalen betyr at utenlandske banker gis rett til å drive virksomhet i Norge gjennom filialer. Tilsynet baserer seg på EFs prinsipper om hjemlandskontroll og gjensidig godkjenning av tilsynsregler. Samarbeidet mellom tilsynsmyndighetene i EØS-

landene vil bli bygd ut (se for øvrig kapittel 10, "Bank og forsikring").

Med en videreføring av dagens finansordninger opprettholdes retten til å begrense utlendingers aktivitet på det norske markedet, men det er rimelig å anta at norske finansinstitusjoner i så fall kan møte problemer i forbindelse med investering eller kapitalinnhenting i EF-landene.

Fri bevegelse for personer

Målet om et felles arbeidsmarked er nedfelt i Romatraktaten og reglene om fri bevegelse for personer var i stor utstrekning etablert da det indre markedet ble lansert. EØS-bestemmelsene på dette området innebærer at en EØS-borger i tre måneder har rett til å søke arbeid i et annet EF-land, uten å søke om oppholdstillatelse. Betingelsen er at vedkommende ikke faller landet til økonomisk byrde. Reglene for fri bevegelse omfatter også pensjonister, studenter og uføre, gitt at de har egen finansiering. Regelverket omfatter ikke tredjelandsborgere som bor i EF-landene (se kapittel 8).

Norge har i forbindelse med EØS-forhandlingene sikret seg retten til, i visse situasjoner, å begrense den frie bevegelsen av arbeidskraft. Det betyr i praksis at man for en kortere periode kan benytte den generelle besyttelsesklausulen i de tilfellene da sektorer av det norske arbeidsmarkedet kommer under press.

Den frie bevegelsen for personer gjelder også retten for næringsdrivende til å etablere virksomhet og yte tjenester i andre EF-land. EØS-avtalen utvider denne retten til å omfatte hele EØS-området.

Et viktig hinder for personers rett til å søke arbeid på tvers av landegrensene har vært de enkelte medlemslandenes manglende vilje til gjensidig anerkjennelse av *utdanninger*. EF har vedtatt et generelt direktiv om gjensidig anerkjennelse av høyere yrkeskompetansegivende utdanning av tre års varighet eller mer, i

tillegg til et forslag om gjensidig anerkjennelse av fagutdanning over et visst nivå. EFs prinsipper ligger til grunn for EØS-avtalen, slik at norsk utdanning og kvalifikasjoner godkjennes i hele EØS-området. Norske arbeidsgivere vil kunne stille krav til norskkunnskaper i forbindelse med ansettelser. Forskjellene mellom et EF-medlemskap og EØS-avtale synes i den sammenheng små. Arbeidet med gjensidig godkjenning av fagutdanning er foreløpig uavklart i EF (og dermed i EØS-sammenheng), og det er følgelig for tidlig å trekke endelige konklusjoner på dette området.

Sentralt i EØS-forhandlingene har vært etablering av gjensidige *sosiale rettigheter*, slik at EØS-borgere som arbeider og betaler skatt i Norge, skal ha ha rett til de samme sosiale ordningene som nordmenn. Prinsippet er at en EØS-borger som får arbeid i et annet EØS-land, skal ha de samme trygderettighetene som landets egne borgere. Trygdeordninger opparbeidet i et EØS-land skal kunne følge personen ut av landet. Rettigheter opparbeidet i ulike land skal kunne summeres for å fylle minstekravene for rett til pensjon. Personer fra andre EØS-land som oppholder seg i Norge uten arbeid, vil ikke ha rettigheter i norsk helse- og sosialsystem.

Norge kan med en EØS-avtale kreve at bedrifter fra andre EØS-land følger *norske lønns- og arbeidsvilkår* ved oppdrag i Norge. Det er et fastsatt prinsipp i EF (Rush-dommen). Dette betyr i praksis at bedrifter som får oppdrag i Norge, og som bringer med seg egne arbeidstakere, må forholde seg til norske lønns- og arbeidsvilkår. Hvert enkelt land kan sikre dette ved i lovs form å utvide sine kollektive avtaler om lønns- og arbeidsvilkår til utenlandsk arbeidskraft (se kapittel 8).

Fri kapitalbevegelse

Fri bevegelse av kapital i det indre markedet innebærer at det ikke skal være hindringer for blant annet å kjøpe verdipapirer, foreta bankinnskudd, oppta lån eller investere på tvers av landegrensene. Liksom de andre nordiske landene har Norge i hovedsak avviklet

valutarestriksjonene, uavhengig av EØS-forhandlingene. Forbudet mot å tegne personforsikring i utlandet, påbudet om å handle utenlandske aksjer gjennom norsk fondsmegler og kravet om at obligasjonslån som legges ut i det norske kapitalmarkedet må ha norsk emisjonsleder gjengår. Disse restriksjonene er av beskjedent betydning og vil avskaffes med EØS-avtalen.

Sentralt i diskusjonen om de frie kapitalbevegelsene, står *konsesjonslovens* bestemmelser om store utenlandske aksjekjøp i Norge. Den norske industrikonsesjons- og finanslovgivningen forskjellsbehandler utlendinger og innlendinger, og dette er en bakgrunn for forslaget om ny konsesjonslov. Den nåværende praksisen i EF, som også vil gjelde i EØS, er at de enkelte land har adgang til å ha egne (og ulike) etablerings- og kontrollregler, bare de behandler personer eller bedrifter fra hele området likt. Regjeringen tar sikte på å foreslå en ny konsesjonslov som vil omfatte alle kjøp av 20 % eller mer av norske bedrifter enten det gjøres av norske eller utenlandske investorer. Ordningen vil omfatte alle bedrifter med mer enn 30 ansatte, samt bedrifter med en omsetning over 53,2 millioner kroner. (Se nærmere om konsesjonslovene i kapittel 8.)

I oktober 1990 ble den norske krona knyttet til EFs felles valutaenhet ECU, og kort tid etter inngikk Norges Bank en avtale med sentralbankene i EF om å intervenere i valutamarkedene på samme vis som i EFs *valutasamarbeid* EMS. Dette er ensidige tiltak fra Norges side, og formelt sett bindes vi heller ikke ved deltakelse i EØS til EMS. Et EF-medlemskap vil derimot innebære en formell tilknytning til ECU og EMS, og etter hvert også til det forpliktende fastkurssamarbeidet ØMU tar sikte på å etablere (se kapittel 4 for nærmere beskrivelse av ØMU).

Tilgrensende områder

FoU-samarbeidet innen EF tok fart i begynnelsen av 80-årene som et ledd i EFs bestrebelser på å gjenvinne konkurranseevnen, bl.a.

overfor USA og Japan. Forskingen konsentreres om forbedring av den teknologiske basiskunnskapen, utnyttelse av naturressursene og utvikling av kompetanse.

EFTA-landene har inngått rammeavtaler med EF om deltakelse i enkelte av disse programmene, og Norge undertegnet en slik avtale i 1986. I utgangspunktet åpner ikke avtalen for deltakelse i enkeltprogrammer, bare i prosjekter, og den gir heller ikke deltakere i programstyrene der retningslinjene trekkes opp. Under EØS-forhandlingene er det oppnådd enighet om at EFTA-landene skal ha rett og plikt til å delta på programnivå i alle *forskningsprogrammene* fra 1993.

Selv om utdanningspolitikken er et nasjonalt anliggende, ønsker EF å utvikle et nærmere samarbeid mellom medlemslandenes utdanningsinstitusjoner, med tanke på å øke kunnskapen om de respektive landenes kultur og språk og bidra til økonomisk vekst. EF-kommisjonens tiltak konsentrerer seg i hovedsak om utdannings- og utvekslingsprogrammer for ungdom, unge arbeidstakere, studenter og forskere. Det er inngått avtaler mellom EF- og EFTA-landene om EFTA-deltakelse i de to mest sentrale utvekslingsprogrammene, ERASMUS (European Community Action Scheme for the Mobility of University Students) og COMETT (Community Action Programme in Education and Training in Technology). Man har oppnådd enighet om full EFTA-deltakelse i alle EFs *utdanningsprogrammer* fra 1995, slik at EØS i denne sammenheng ikke vil skille seg vesentlig fra EF-medlemskap.

Romatraktaten inneholdt opprinnelig ingen bestemmelser om *miljøvern*, men dette ble endret med Enhetsakten. Miljøvernsspørsmål er i ferd med å komme høyere opp på EFs dagsorden. EF-kommisjonen har lagt fram forslag for å styrke miljøvernpolitikken, ikke minst ved å anbefale flertallsavgjørelser i miljø saker. EFs miljødebatt preges av uenighet, og nasjonalt utformet miljøpolitikk dominerer. Det eksisterer allerede ulike former for miljøsamarbeid både mellom Norge og enkelte EF-land, og mellom EF og EFTA. Dette samarbeidet kan fortsette med en handelsavtale, men

samarbeidet vil utvides i EØS. EØS-avtalen åpner for norsk deltakelse i det store samleprogrammet for finansiering av miljøtiltak i Europa og i de felles konsultasjonene før større internasjonale forhandlinger på miljøsidene. I tillegg har bærekraftig utvikling og "føre var-prinsippet" fått plass i avtalens innledning.

I EØS-avtalen er det oppnådd enighet om full EFTA-deltakelse i EFs *forbrukerpolitiske handlingsprogram* fra og med 1993. Enkelte av tiltakene dreier seg om helse-, sikkerhets- og miljøkrav til varer, der EFTA-landene forbeholder seg retten til høy beskyttelse av forbrukerinteressene. EF-medlemskap innebærer full deltakelse i det felles forbrukerarbeidet. Sentralt i EFs forbrukerpolitikk står kommisjonens forslag om å forby all tobakksreklame i hele EF-området fra og med 1993. Enkelte EF-land har allerede et slikt forbud, slik at Norge ikke behøver å endre sin nåværende praksis. I EØS-avtalen er det åpnet for at Norge kan opprettholde forbudet mot alkoholreklame fram til 1995, da dette skal opp til ny vurdering. Med tanke på Europadomstolens avgjørelse er det rimelig å anta at verken EØS-deltakelse eller EF-medlemskap vil føre til omlegging av den nåværende praksisen.

EF satser betydelige midler på en rekke støtte- og utviklingsordninger for *små og mellomstore bedrifter* (SMB). Norge har på bakgrunn av både EØS-forhandlingene og generelle EFTA-EF-samtaler knyttet seg til enkelte av tiltakene, for eksempel etablering av BC-Net og et Euro-Infosenter. En rekke av EFs SMB-tiltak er flettet inn i andre programmer (f.eks. FoU og utdanning), som Norge enten tar del i, eller kan knytte seg til via en EØS-avtale eller medlemskap. De nåværende avtalene åpner også for norsk deltakelse i flere av EFs SMB-programmer, men en EØS-avtale - og i sterkere grad et EF-medlemskap - kan gi mulighet for økt norsk aktivitet og påvirkning.

Den europeiske investeringsbanken (EIB) er en "EF bank" og gir såkalte globale lån til banker og andre kredittinstitusjoner i medlemslandene, som i sin tur formidler lån til blant annet små og

mellomstore bedrifter. EIB administrerer NCI-lånene (new community investment), som i utgangspunktet ble etablert for å finansiere infrastruktur- og energiinvesteringer, men nå fullt ut forbeholdes SMB. Foruten de to ovennevnte eksisterer det en rekke andre finansieringsmuligheter og rådgivningstjenester, men felles for alle er at de forbeholdes bedrifter i medlemslandene. I motsetning til et EF-medlemskap vil EØS-deltakelse ikke innebære tilgang til disse midlene.

EFs *regional- og strukturfond* utgjør en økende del av fellesskapets budsjett², og har til hensikt å utlikne de sosiale og økonomiske forskjellene mellom medlemslandene. På tross av nasjonale uenigheter øker størrelsen på EF-budsjettet jevnt, og en stadig større del går til omfordeling og utjevning gjennom fond og støttetiltak. Et norsk EF-medlemskap ville innebære bidrag til disse fondene, men det er umulig å si hvor mye Norge eventuelt vil få tilbakebetalt gjennom tildeling av fondsmidler. EØS-deltakelse gir ikke adgang til EFs fond og støtteprogram, da EFTA-landene ikke bidrar til EFs budsjett. I så måte vil EØS-løsningen ikke skille seg fra dagens situasjon. Derimot har EFTA-landene, som et resultat av EØS-avtalen, forpliktet seg til å etablere et EFTA-fond for økonomisk og sosial utjevning i enkelte regioner i EF. Fondet skal bestå delvis av en låneordning og delvis av et rent gaveelement, og vil fortrinnsvis komme Hellas, Irland, Portugal og deler av Spania til gode. I alt vil forpliktelsene for EFTA-landene beløpe seg til nær 130 mill. ECU (vel 1 mrd. kroner) per år i fem år. For Norge vil de finansielle forpliktelsene være i størrelsesorden 125-130 mill. kroner per år i fem år.

² EFs budsjett baserer seg på egne inntektskilder: tollavgifter samt avgifter på importerte landbruksvarer og 1,4 % av merverdiavgiften i medlemslandene. I 1989 tilsvarte EFs budsjett ca. én prosent av medlemslandenes bruttonasjonalprodukt. Budsjettet for 1991 er fastsatt til vel 440 mrd. kr som betalingsforpliktelse. Nærmere 25 % av budsjettet settes av til fondene, hovedsakelig regionalfondet og sosialfondet.

Institusjonell variasjon mellom alternativene

Dagens handelsavtaler med EF danner fortsatt det juridiske grunnlaget for mer enn halvparten av EFTA-landenes utenrikshandel. Avtalene administreres i dag på samme måte som i 1973, gjennom blandede komiteer bestående av representanter for EF og det aktuelle EFTA-landet. De blandede komiteene er pålagt å "forvalte avtalen og å overvåke at den gjennomføres etter sitt formål" (EFTA, 1987). De fleste komiteene møtes to ganger årlig og utgjør et forum der spesielle saker vedrørende anvendelsen av avtalen blir drøftet og avgjort. Det eksisterer ingen prosedyrer eller ordninger for å løse konflikter når partene er uenige. Det nedlegges mye detaljarbeid i forbindelse med handelsavtalenes opprinnelsesregler, og hver blandet komité har opprettet et utvalg for tollspørsmål, der slike problemer kan drøftes av eksperter fra EF og det respektive EFTA-landet. Fra tid til annen møtes utvalgene uformelt for å diskutere spørsmål av felles interesse. Ettersom de seks handelsavtalene har nesten helt lik ordlyd, og de problemene som drøftes i hvert av utvalgene, vanligvis angår alle EFTA-land, blir det før møtene i de blandede komiteene holdt rådslagninger og samordningsmøter innen EFTA. Dessuten holder hvert EFTA-land sine partnere orientert om det som framkommer i de blandede komiteene eller i utvalgene for tollspørsmål. På denne måten sikrer handelsavtalene en samordnet handelsordning mellom EFTA og EF. De blandede komiteene har videre en annen viktig funksjon, idet det er her avtalepartene kan ta opp forslag om å utvide forbindelsene på områder som ikke dekkes av avtalen.

Som tidligere nevnt, endret EF og EFTA sin samarbeidsform etter Luxembourgsmøtet i 1984. Selv om de respektive handelsavtalene fortsatt i stor grad ivaretas på bilateral basis, foregår meste parten av dagens kontakt mellom EF og EFTA på institusjonelt nivå. Etter Luxembourgerklæringen ble det nedsatt en kontaktgruppe på høyt embetsmannsplan (også kalt høynivågruppen) bestående av representanter fra kommisjonen og EFTA-landene.

Denne gruppen har regelmessige møter minst to ganger årlig, og har etter hvert utviklet seg til å bli et overvåkningsorgan som følger arbeidet med å virkeliggjøre Luxembourgserklæringen. På møtene samordnes arbeidet i de såkalte ekspertgruppene. Ekspertgruppene er opprettet i fellesskap av EFTA og EF, de møtes med jevne mellomrom og holder kontaktgruppen informert om det pågående arbeidet.

EØS-forhandlingene knyttet til de rettslige og institusjonelle løsninger var kompliserte, da to områder, grunnlagt på helt ulike prinsipper, skulle kobles. EFTA-landene samarbeider på et folkerettslig grunnlag, mens EF på viktige områder er en overnasjonal organisasjon. Utgangspunktet for forhandlingene var fra EFTAs side størst mulig innflytelse i EØS-området. Derfor er den såkalte topilarløsningen vektlagt. Da regelverket i EØS i betydelig grad vil formnes av EFs, har EFTA stilt krav om deltakelse på ulike nivåer i EFs beslutningsprosess. I tillegg la man vekt på å sikre at EØS-avtalen praktiseres på samme vis i hele EØS-området. EF og EFTA tar sikte på å opprette fem, eventuelt seks, EØS-institusjoner.

Det er enighet om at EØS skal ha som sitt øverste samarbeidsorgan et *EØS-råd* som består av ministre fra alle deltakerlandene og representanter fra EF-kommisjonen. Rådet blir en parallell til EFs Ministerråd; det treffer politiske beslutninger med sikte på å endre EØS-avtalen med protokoller og vedlegg, og trekker for øvrig opp de politiske retningslinjene for samarbeidet. Alle avgjørelser skal fattes med enstemmighet.

EØS-komiteen blir et felles organ på embetsmannsnivå, ansvarlig for den daglige oppfølgingen av EØS-avtalen. Det legges opp til at EFTA-landene taler "med én stemme", og kommisjonen skal representere EF-landene. Komiteen vil drøfte spørsmål knyttet til den konkrete gjennomføringen av avtalen, og nye fellesregler må besluttet ved enstemmighet.

Videre etableres et *EØS-parlamentarikerorgan* og et *EØS-organ for arbeidslivspartene*. Parlamentarikerorganet vil bestå av like mange

representanter for henholdsvis EFTA-landenes nasjonalforsamlinger og Europaparlamentet. Organet er rådgivende og kan uttale seg om alle spørsmål i EØS-sammenheng. Parlamentarikerne skal selv utforme hensiktsmessige samarbeidsordninger.

Arbeidet med å gi partene i arbeidslivet en separat rolle i EØS-systemet, tar sikte på å bygge ut samarbeidet mellom EFTAs konsultative komité og EFs økonomiske og sosiale komité. I denne konsultative komiteen for arbeidslivets parter skal EF og EFTA ha like mange representanter. Organet er rådgivende og vil ha rett til høring og informasjon i alle spørsmål som berører arbeidslivets parter. EFTA-landene arbeider også med etableringen av egne prosedyrer for samarbeid mellom regjeringene og arbeidslivets parter i EØS. Også her er form og funksjon fortsatt uavklart.

Viktige deler av EFs regelutvikling finner sted i den *komitéstrukturen* som forbereder beslutninger på de områdene hvor kommisjonen har myndighet til å vedta nye regler. Fra EFTAs side har det vært ønskelig med deltakelse i de komiteene hvor viktige deler av EFs regelutvikling finner sted. Det er oppnådd en enighet som innebærer at EFTA-landenes eksperter skal høres (informeres) på et tidlig tidspunkt i prosessen, på lik linje med EFs eksperter. Derimot har man ikke fått innvilget full deltakelse i komiteene. Det åpnes sannsynligvis for observatørstatus i en rekke komiteer.

EF har ikke godtatt bindinger i sin beslutningsautonomi fordi en rettslig plikt for EF til å innarbeide EFTAs synspunkter, ville være urimelig så lenge EFTA-landenes nasjonalforsamlinger vil ha mulighet til å forkaste de samme vedtakene som EFs medlemsland i mellomtiden er blitt bundet av. Da partene skal ha beslutningsautonomi, kan man ikke gardere seg mot situasjoner hvor det ikke oppnås enighet om nye EØS-regler. Partene er forpliktet til å gjøre sitt ytterste for at det enhetlige rettsgrunnlaget ikke svekkes gjennom ulik regelutvikling. Dersom det i en gitt situasjon likevel ikke er mulig, er det enighet om at EØS-forpliktelsene i siste instans må kunne bortfalle. I praksis betyr dette at visse EØS-bestemmelser på det berørte området blir satt ut av kraft mellom

partene. Ved eventuell suspensjon vil andre regler som var i kraft mellom de enkelte EFTA-landene og EF på det aktuelle området før EØS, for eksempel vår handelsavtale, igjen komme til anvendelse. Nærmere regler og vilkår for suspensjonsordningen er ikke endelig avklart. Spørsmålet dreier seg ikke minst om hvorvidt man med uttrykket "partene" omtaler EFTA-pilaren eller et enkelt EFTA-land.

Sentralt i EØS-avtalen er at bedrifter sikres like konkurranseforhold i hele EØS-området. Foruten felles konkurranseregler, er det nødvendig med et overvåkingsorgan som sikrer lik håndhevelse i alle medlemslandene. I EF er det kommisjonens oppgave å passe på at bedriftene etterlever konkurransereglene, og EFTA skal etablere et tilsvarende overvåkingsorgan. *EFTAs overvåkingsorgan* skal ha den samme myndigheten og funksjonen som kommisjonen i dag har på konkurranseområdet i EF, men det vil ikke få tilsvarende anledning til å utvikle og fastsette regler. EØS-forhandlingene har klargjort at EF vil akseptere de vedtakene EFTAs overvåkingsorgan fatter overfor bedrifter på EFs territorium, på samme måte som EFTA-landene vil måtte godta avgjørelser fra kommisjonen. EF motsetter seg imidlertid at EØS-domstolen får adgang til å overprøve kommisjonens vedtak i konkurransesaker.

Grunnlovens paragraf 93 forutsetter at myndighet bare kan overdras til organer i sammenslutninger som Norge er tilsluttet, det vil i dette tilfellet si EFTAs overvåkingsorgan og EØS-domstolen, men ikke EF, EF-kommisjonen og EF-domstolen. Norge har i den sammenheng fått gjennomslag for forbeholdet mot tvangskraft på vårt territorium for avgjørelser av EFs domstoler eller kommisjonen i konkurransesaker. Dersom det norske forbeholdet skulle vise seg å skape særskilte problemer, forutsettes konsultasjoner med EF for å finne tilfredsstillende løsninger. På den annen side er man på norsk hold klar over at en troverdig overvåking og håndhevelse av konkurransereglene innebærer at EFTAs overvåkingsorgan må kunne treffe vedtak som får direkte tvangskraft

overfor bedrifter. For at EFTAs overvåkingsorgan skal få myndighet til å treffe vedtak om bøtlegging med direkte tvangskraft, må inngåelsen av avtalen mellom EFTA-landene om opprettelsen av et slikt organ, skje i henhold til grunnlovens paragraf 93, noe som krever tre-fjerdels flertall i Stortinget.

Et hovedkrav fra EFTA-landenes side var etableringen av en uavhengig *EØS-domstol*, hvor tvister mellom de to partene skal kunne løses i ordnede former innenfor en felles rettslig ramme. Det er enighet om at EØS-domstolen ikke skal være bundet av andre rettsinstansers fortolkninger, og avgjørelsene skal være endelige. EØS-domstolen skal bestå av tre dommere fra EFTA-landene og fem fra EF-domstolen. De tre førstnevnte roterer ut fra et panel på sju dommere, som hvert EFTA-land nominerer én dommer til. EØS-domstolen vil ha myndighet til å overprøve avgjørelser fattet av EFTAs overvåkingsorgan i konkurransesaker, på samme måte som EFs førsteinstansdomstol kan overprøve vedtak av kommisjonen. Domstolens avgjørelser vil ha tvangskraft direkte overfor bedrifter, enten disse befinner seg i et EFTA-land eller i et EF-land. Også av den grunn må EØS-avtalen inngås i henhold til kravene i grunnlovens paragraf 93.

Som EF-medlem ville Norge slutte seg til EFs institusjonelle oppbygning, først og fremst ministerrådet, kommisjonen, EF-parlamentet og EF-domstolen. Ministerrådet er EFs øverste organ, hvor hvert enkelt medlemslands regjering har ett medlem. Beslutninger fattes enstemmig eller på grunnlag av kvalifisert flertall. Hvilke områder som gjøres til gjenstand for flertallsavgjørelser vil trolig avklares under Traktatkonferansens avslutning i desember 1991 (se kapittel 4). Ettersom EFs regelverk går foran nasjonale regelverk i de tilfellene konflikter skulle oppstå, gjør overnasjonaliteten at medlemslandene kan bli nødt til å inkludere regler de har motsatt seg på EF-nivå i det nasjonale lovverket. Et EF-medlemskap vil videre innebære at nåværende og kommende EF-traktater, alle vedtatt av ministerrådet, vil gjelde i sin helhet. I tillegg kommer aksepten av det såkalte "acquis communitaire", det

vil si alle direktiver, regler og avgjørelser tatt på bakgrunn av traktatene.

EF-kommisjonen regnes av mange som den mest sentrale i EFs organisasjon, da den forvalter vedtak fra ministerrådet og kontrollerer at alle medlemslandene overholder de vedtatte reglene. EF-kommisjonen har for tiden 17 medlemmer, to fra hvert av de fem store EF-landene, og en fra hvert av de sju små EF-landene. Det er rimelig å anta at Norge som eventuelt EF-medlem ville få én kommisjonær. Kommisjonærene nomineres av den nasjonale regjering, men det er ministerrådet som velger EF-kommisjonens sammensetning. Det innebærer i praksis en politisk "hestehandel" mellom landene med hensyn til kontroll over de ulike generaldirektoratene. I forbindelse med EFs politiske union blir kommisjonens sammensetning og virke debattert, og det er umulig å forutsi hvilket genraldirektorat Norge eventuelt ville kunne få ansvar for.

EF-parlamentet har for tiden 518 medlemmer. Kvoten til de forskjellige landene baserer seg på deres relative størrelse, først og fremst i form av innbyggertall. Parlamentsmedlemmene velges gjennom direkte valg hvert femte år. Det er vanskelig å si hvor mange parlamentsmedlemmer Norge ville oppnå i forbindelse med et EF-medlemskap, men med utgangspunkt i at Danmark (ca. 5 millioner innbyggere) har 16 og Irland (ca. 3,5 millioner innbyggere) 15 representanter, er det rimelig å anta at Norge ville få et tilsvarende antall. EF-parlamentets oppgave er å gi råd og stille spørsmål til ministerrådet og kommisjonen, i tillegg til en økende innflytelse på EFs lovharmonisering. I forbindelse med den politiske union diskuteres muligheten for ytterligere lovgivende innflytelse for Europaparlamentet.

EF-domstolen er det juridisk kontrollerende organet i EF, og medlemslandene har overgitt suverenitet til domstolen ved at den kan dømme enkeltpersoner, bedrifter og organisasjoner på grunnlag av fellesskapsreglene. For tiden er domstolen satt sammen av 13 dommere (en fra hvert medlemsland pluss en

ekstra) og seks generaladvokater. Dommerne nomineres av medlemslandene, men velges av ministerrådet for en periode på seks år. Som EF-medlem ville Norge måtte overføre suverenitet til denne domstolen, som foruten å være dømmende i ulike tvister på EF-nivå også er fortolkende i de tilfellene hvor nasjonale regelverk strir mot EFs. Norge ville i forbindelse med et EF-medlemskap sannsynligvis bli representert i Europadomstolen med en dommer.

5.5 Avsluttende kommentarer

En sentral forskjell mellom de ulike tilknytningsalternativene er graden av politisk integrasjon. En opprettholdelse av handelsavtalen innebærer få endringer fra dagens situasjon; en avtale bygd på folkerettslige prinsipper, som i utgangspunktet kun omhandler industrivarer. I tillegg kommer den utstrakte kontakten Norge, på frivillig eller avtalt basis, har etablert med EF. Her siktes det blant annet til samarbeid innen FoU og utdanning samt den norske tilknytningen til ECU. Sammenliknet med de to alternative tilknytningsformene vil en opprettholdelse av dagens handelsavtale bety en svært begrenset formell tilpasning til det indre markedet. Det gjelder ikke minst på det institusjonelle planet; opprettholdelse av handelsavtalen baserer seg ikke på gjensidige rettigheter og plikter, heller ikke hyppig formell kontakt mellom EF og EFTA.

EØS-avtalen er langt mer omfattende enn dagens handelsavtaleløsning, men også den bygger hovedsakelig på folkerettslige prinsipper. For å sikre like vilkår for EF- og EFTA-land i det indre markedet, tilpasser Norge seg på formell basis en rekke av EFs lover og regler. Det gjelder først og fremst de reglene som ligger til grunn for fri bevegelse av varer, tjenester, personer og kapital. EØS-avtalen innebærer ikke en uforbeholden tilpasning til EFs regelverk; EFTA-landene vil foruten en rekke nye rettigheter og plikter når det gjelder EFs tilgrensende områder, få økt formell

påvirkningsmulighet på EFs framtidige utvikling. Felles institusjoner og regler sikrer at avtalen etterleves og kan videreutvikles, samt at konflikter løses etter avtalte prosedyrer. Den generelle beskyttelsesklausulen vil kunne benyttes i de tilfellene hvor avtaleforpliktelser kolliderer med alvorlige økonomiske, miljømessige eller andre samfunnsmessige problemer i en sektor eller region. Felles minimumsregler for miljø og den sosiale dimensjon vil i hovedtrekk åpne for at de enkelte landene kan videreutvikle høyere nasjonale standarder. På tross av det omfattende avtaleverket EØS bygger på, vil EØS-avtalen ikke omfatte sentrale områder som jordbrukspolitikken, skatte- og avgiftspolitikken, den nasjonale velferdspolitikken, grensekontrollen og forvaltningen av olje- og fiskeressursene. Et EØS-medlemskap vil ikke rukke ved hovedlinjene i norsk makroøkonomisk politikk, utenrikspolitikk eller sikkerhetspolitikk. Et EØS-medlemskap innebærer en institusjonell opprustning av EFTA som en selvstendig pilar ved siden av EF, med de ressursene det måtte kreve av medlemslandene. Oppbyggingen av EØS-institusjonene vil reise nye utfordringer for det norske embetsverket.

Et EF-medlemskap innebærer tilslutning til nåværende traktater og regelverk. Selv om et medlemskap i utgangspunktet er uforbeholdent, er det også innenfor Fellesskapet rom for beskyttelse, overgangsordninger og ivaretagelse av nasjonale interesser og nasjonal politikk. Et EF-medlemskap vil, sammenliknet med de andre tilpasningsalternativene, gi større mulighet til direkte påvirkning av EFs framtidige utvikling. En sentral forskjell mellom EØS og EF-medlemskap er at Norge som EF-medlem ville slutte seg til den økonomiske og politiske union, hvis utforming i dag ikke er avklart. Institusjonelt adskiller EF-medlemskap seg fra det folkerettslige samarbeidet innen EFTA, da EF delvis baseres på overnasjonalitet. Norge vil sannsynligvis oppnå den samme institusjonelle representasjonen som andre små EF-land; det betyr i praksis flere "EF-tjenestemenn per nasjonalt hode" enn de større landene har.

Dette kapitlet viser at det er store formelle ulikheter mellom de tilknytningsalternativene Norge står overfor. Spørsmålet er likevel om praksis vil gi de samme forskjellene. Norske politikere har siden 1972 i økende grad tilnærmet politikken til utviklingen i EF-landene. Dette har sammenheng med vår tradisjonelle kulturelle politiske forbindelse med de vesteuropeiske landene og at storparten av vår eksport er avhengig av EF som marked. En slik utvikling kan peke i retning av at Norge, uansett vår formelle tilknytningsform til det indre markedet, vil måtte foreta en rekke næringsøkonomiske tilpasninger for å utvikle norsk næringslivs konkurransevne på vårt sentrale eksportmarked.

6 Norsk økonomi 1972-90: Oljeavhengighet og strukturproblemer

Blant 24 OECD-land rangerer Norge på 17. plass målt etter størrelsen på bruttonasjonalproduktet (BNP), og blant de 18 EF og EFTA-landene er bare Hellas, Portugal, Irland, Luxembourg og Island mindre. Norges produksjon utgjør 1,7 % av den samlede produksjonen i EF og EFTA. Samtidig er Norge ett av de rikeste landene i Europa, med et bruttonasjonalprodukt per innbygger på 107 000 kr (målt i kjøpekraftpariteter) i 1988, om lag 15 000-20 000 kroner høyere enn land som Vest-Tyskland, Storbritannia og de andre nordiske landene. For å skape og nyttiggjøre oss denne velstanden er vi avhengige av et aktivt varebytte med de andre europeiskelandene. Etter krigen har eksportveksten gjennomgående vært større enn veksten i BNP. I 1990 utgjorde eksporten hele 45 % av BNP, mot 25 % i 1950 og 40 % i 1972. Holder vi eksport av olje og skip utenfor, utgjorde eksporten av tradisjonelle varer og tjenester 35 % av produksjonen. Fastlands-Norge hadde i 1990 et eksportunderskudd på 40 milliarder kroner.

Treforedlingsindustrien, den kjemiske industrien og metallindustrien har, sammen med inntekter fra utenriks sjøfart, vært de dominerende eksportproduktene. Mens eksporten fra de fleste andre industrilandene dreide i retning av ferdigvarer, etablerte Norge seg på 70-tallet som en oljenasjon. Norsk eksport forble derfor konsentrert om energiintensive råvarer og halvfabrikata.

I 1990 kom 95 % av eksporten fra ni næringer, hvorav olje- og gaseksporten utgjorde 34 %. Siden 1972 har raffinering av oljeprodukter vokst fram som en tung eksporterende næring, mens eksportandelen av næringsmidler har gått tilbake. Skipsfarten sto i 1990 for 60 % av tjenesteeksporten.

Eksport av varer og tjenester. Mill. kr og prosent. 1990.

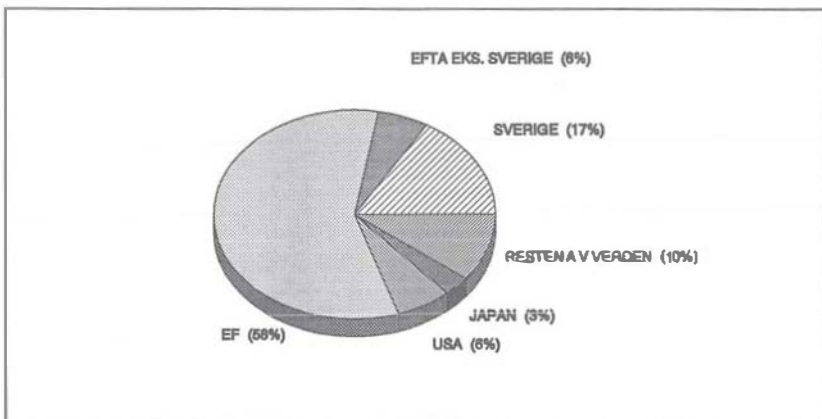
VARER	214 350	73,6
TJENESTER	77 052	26,4
EKSPORT I ALT	291 402	100,0
Råolje og naturgass	99 183	34,0
Skip og olje	60 093	20,6
Metaller	26 290	9,0
Verkstedprodukter	22 661	7,8
Andre tjenester	16 959	5,8
Næringsmidler	11 456	3,9
Raffinering av jordolje	11 123	3,8
Kjemiske og mineralske produkter	10 697	3,7
Kjemiske råvarer	10 072	3,5
Treforedling	9 488	3,3
Produkter fra primærnæringer	4 954	1,7
Trevarer	3 232	1,1
Bergverksdrift	2 270	0,8
Tekstil og bekledning	1 662	0,6
Elektrisk kraft	990	0,3
Grafisk produksjon og forlag	273	0,1

Kilde: Nasjonalregnskapsstatistikk SSB-SU 1991

EF er det dominerende eksportmarkedet for tradisjonelle varer. Hele 58 % av vår eksport går til EF, og 22 % til EFTA-landene. Sverige, som tar av nær 17 % av vår vareeksport, er det viktigste enkeltlandet, tett fulgt av Vest-Tyskland (15 %) og Storbritannia (12 %).

Det er bearbejdede industrivarer som dominerer vareimporten til Norge. Om lag 50 % av Norges vareimport kommer fra EF land, og 25 % fra EFTA. Samhandelen med Sverige og Finland utgjør nær 90 % av vår handel med EFTA. Sverige er vår dominerende leverandør, og står for 17 % av den totale importen. I kapittel 9 går vi noe nærmere inn på hvordan etableringen av EFTA, og handelsavtalen med EF fra 1973, har påvirket de norske handelsstrømmene.

Norsk eksport til ulike land og landområder. Tradisjonelle varer. 1990



Kilde: SSB

Strukturen i norsk utenrikshandel, med eksport av råvarer og import av høyt bearbejdede industriprodukter, illustrerer betydningen av en internasjonal arbeidsdeling. Den internasjonale handelen har gjort det mulig for Norge å spesialisere seg på noen få vareslag, som kan byttes mot et bredt varespekter. Industrien dekket i 1990 53 % av den innenlandske etterspørselen etter slike varer. Åpenheten i norsk økonomi kommer også til uttrykk ved importlekkasjen fra privat forbruk. Når forbruket i Norge i 1984 økte med 100 kr, økte importen med 53 kr, i 1974 var den tilsvarende økningen 38 kroner.

Som vi skal komme tilbake til, har industriens konkurranseevne blitt svekket gjennom stort sett hele 70- og 80-tallet. I ettertid kommer utviklingen i industriens konkurranseevne til uttrykk gjennom markedsandeler på ulike markeder. Norsk industris samlede eksportmarkedsandel har vært omtrent uendret i både 1989 og 1990, etter en betydelig nedgang siden 1983 (ØU-90). På hjemmemarkedet har markedsandelen for importkonkurrerende varer falt fra 61 % i 1983 til 54 % i 1990.

Analysen viser at Norge i mesteparten av etterkrigstiden har tapt andeler på eksportmarkedene. Beregninger utført av Jan Fagerberg (NUPI), viser at Norges samlede markedsandel sank med omtrent 19 % mellom 1973 og 1979, og med vel 17 % fra 1979 til 1985 (Fagerberg, 1987). Ved siden av en svekket konkurranseevne ligger en vesentlig årsak til fallet i markedsandeler i en høy konsentrasjon om varer som har hatt liten etterspørselsvekst, og at de landene Norge tradisjonelt har eksportert til, har hatt en svakere importvekst enn andre OECD-land. Den råvarebaserte eksporten er også i større grad enn eksport av ferdigvarer, utsatt for svingninger i volum og pris. Sammenliknet med andre OECD-land har Norge derfor en langt mer ustabil driftsbalanse.

Skal Norge opprettholde en økonomisk vekst på linje med andre OECD-land, kreves det på lang sikt en strategi for å øke markedsandelene for våre tradisjonelle eksportvarer, samtidig som det bygges opp produktive næringer på områder hvor etterspørselsveksten er høyere. En økt bredde i eksportsammensetningen vil samtidig redusere Norges sårbarhet for svingninger i råvaremarkedene.

Et internasjonalt næringsliv

Norske bedrifter som ønsker å eksportere sine varer, står overfor valget mellom å øke sin hjemlige produksjon eller å starte produksjon i utlandet. I denne vurderingen ligger blant annet transportkostnader, handelshindringer og eventuelle tollbarrierer, samt betydningen av markedsnærhet. Norges Bank har foretatt en undersøkelse av bedrifter i utlandet hvor selskaper fra Norge eier mer enn 10 % av kapitalen. Totalt utgjorde denne kapitalen i utlandet 35,9 milliarder kroner i 1989, og halvparten av kapitalen var samlet i 15 selskaper (Hansen 1991). Brutto driftsinntekter for disse selskapene var om lag 130 milliarder kroner, og de sysselsatte 80 000 årsverk. 75 % av kapitalen var plassert i Europa, 61 % i EF-land.

Det er ulike forklaringer og motivasjoner for at norske bedrifter velger å investere i utlandet. For det første kan det være motivert ut fra markedsmessige forhold og handelshindringer. Uteetablering kan utnytte stordriftsfordeler og gi innpass på nye markeder. En slik motivasjon finner vi blant annet for noen av etableringene innenfor EF. For det andre kan utenlandske investeringer være motivert ut fra markedsmakt, såkalte defensive investeringer. Hensikten er først og fremst å holde konkurrentene under kontroll uavhengig av prosjektets lønnsomhet. For det tredje kan forklaringene finnes i produksyklusen til en bedrift, hvor en bedrift gjennomgår både en eksperimentfase med nasjonale markeder, en modningsfase, hvor bedriftene starter forsøkene på eksport, og en standardiseringsfase, hvor konkurransen er sterk og kostnadselementene viktige (Carlsen 1988). I denne fasen vil uteetableringer vurderes i land med lave kostnader og rik råstofftilgang; stordriftsfordeler ved økt volum. Utgiftene til forskning og utvikling krever økte markedsandeler. Å øke markedsandelene har for de store norske industribedriftene vært ensbetydende med å øke eksporten. Carlsen og Rasmussen konkluderer sin studie av de åtte store norske industriselskapene med at den internasjonaliseringsprosessen disse bedriftene har vært igjennom har vært en helt nødvendig forutsetning for deres videre vekst både hjemme og ute. Undersøkelsen viser også at lønnsomheten ved de enkelte prosjektene har vært en medvirkende årsak til videre ekspansjon ute, men at markedsstrategiske overveielser har vært et mer overordnet mål for disse etableringene.

Brutto direkte investeringer gir en indikator på interessen for å skape ny virksomhet eller øke virksomheten i utlandet. I perioden 1986-88 foregikk 48 % av norske aksjeskjøp i utlandet i EF, og 30 % i Norden. Halvparten av de utenlandske aksjeskjøpene i Norge kom fra investorer i Norden, mens bare 25 % kom fra EF (Johansen, 1989). I denne perioden kjøpte norske investorer aksjer i EF for 5,7 milliarder kroner, 3,5 milliarder mer enn investorer fra EF kjøpte i Norge. Svenske investorer har vært aktive på det

norske markedet på 80-tallet. Fra 1981 til 1988 økte den svenske andelen av utenlandskeide aksjer fra 18 til 25 %. En av forklaringene på denne asymmetrien i investeringsstrømmene kan være at svenske bedrifter forsøker å utvide sitt "hjemmemarked" ved å investere i Norge, mens norske investorer i større grad ser behovet for brohoder inn i EF.

I 1988 var det 116 000 sysselsatte i de 2854 norske foretakene hvor mer enn 10 % av aksjene var på utenlandske hender. Antall sysselsatte viser en svak vekst fra 1981 til 1984, for så å stige med om lag 35 000 fra 1985 til 1988 (SSB, 1991). USA og Sverige er de dominerende kreditorlandene, med innpå 50 % av den utenlandske aksjekapitalen. Vest-Tyskland har de siste årene økt sin andel, mens Storbritannia og Sveits har gått noe ned. Det var 65 000 ansatt i bedrifter hvor utenlandske aksjonærer kontrollerte mer enn 75 % av aksjene. Når vi ser bort fra oljesektoren, var omsetningen i disse bedriftene på nær 100 milliarder kroner. Om lag halvparten av de foretakene som er dominert av utenlandske eiere, finner vi innenfor varehandel og hotell- og restaurantdrift.

6.1 70-årene: Oljeøkonomi og internasjonalt tilbakeslag

På 50- og 60- tallet ble hovedmålene for den økonomiske politikken, høy økonomisk vekst, lav arbeidsledighet og balanse i utenriksøkonomien nådd, blant annet gjennom en aktiv statlig stabiliseringspolitikk. Med basis i en internasjonal økonomisk utvikling preget av jevn økonomisk vekst og faste valutakurser, kunne sosialøkonomene i Finansdepartementet relativt presist foreskrive (og gjennomføre) resepten for den makroøkonomiske styringen. Et hovedelement i politikken på 50- og 60-tallet var å regulere etterspørselen gjennom finanspolitikken, inngrep i lønnsdannelsen og, ikke minst, en streng kontroll med kreditttilførselen. En slik reguleringsøkonomi medførte en politisk modifise-

ring av markedsprisene på en rekke områder, blant annet var rentenivået underlagt full politisk administrasjon.

Ved tilbakeslaget i den internasjonale økonomien i 1974-75 sank etterspørselen etter tradisjonelle norske eksportvarer. I motsetning til de fleste andre land lå de politiske og økonomiske vilkårene i Norge til rette for en tradisjonell motkonjunkturpolitikk. Arbeiderpartiet hadde flertall i Stortinget sammen med SV, og det var dermed politisk grunnlag for en ekspansiv politikk i statlig regi. Utsiktene til betydelige oljeinntekter ga utenriksøkonomisk handlefrihet til å møte tilbakeslagene på eksportmarkedet med økt etterspørsel innenlands. Den økonomiske politikken fra 1973-77 besto grovt av følgende elementer:

- * I bunn lå den tradisjonelle reguleringsøkonomien med sterk styring av rentenivået og boligmarkedet og regulering av kapitalstrømmene ut av og inn i landet.
- * Selektive næringspolitiske støttetiltak skulle sikre at produksjonen og sysselsettingen i eksportindustrien holdt seg oppe på tross av etterspørselssvikten.
- * Kraftig opptrapping av veksten i offentlig sektor.
- * En aktiv statlig inntektspolitikk blant annet ved at staten gikk direkte inn i lønnsoppgjørene 1975, 1976 og 1977 gjennom de såkalte "Kleppe-pakkene".

Norge fikk positiv omtale i landrapportene fra OECD under hele denne perioden med motkonjunkturpolitikk, som kan ses som en videreføring og videreutvikling av den økonomiske politikken på 50- og 60-tallet.

Politikken førte til at den samlede innenlandske etterspørselen vokste betydelig mer enn i andre land i perioden 1974-77. Norge opprettholdt, i motsetning til de fleste andre europeiske land, full sysselsetting og høy økonomisk vekst.

Den internasjonale nedgangen viste seg imidlertid å bli mer langvarig, og dypere enn først antatt. Den var ikke, som man antok i Finansdepartementet, konjunktorell, men strukturell. Den økonomiske politikken som skulle sikre sysselsettingen, sto i fare for å forsterke stagnasjonen ved å bevare en "foreldet" industristruktur. Skal det skje en utvikling av næringsstrukturen på lang sikt, forutsetter det at næringene klarer å omstille og utvikle seg også i perioder med en ekspansiv finanspolitikk. På slutten av 70-tallet var det mange indikasjoner på at utviklingen i så måte gikk i gal retning.

Et grunnleggende problem var at en ekspansiv motkonjunkturpolitikk vanskelig lot seg føre i ett land alene. Trass i OECDs anbefalinger førte andre europeiske land en stram økonomisk politikk for å få kontroll med inflasjonen. Dette skapte en betydelig høyere arbeidsløshet enn i Norge, men også betingelser for en gunstigere kostnadsutvikling og strukturtilpasning.

Fra 1972 til 1977 ble konkurranseevnen, målt som forholdet mellom lønnskostnadene per produsert enhet i norsk industri og hos våre handelspartnere, svekket med 25 %.

Utviklingen i konkurranseevnen avhenger av både utviklingen i lønninger, produktiviteten og valutakursene. På midten av 70-tallet virket alle disse tre faktorene negativt.

For å skjerme Norge mot den internasjonale inflasjonsbølgen ble norske kroner oppskrevet med ca. 15 % fra 1970-1977. Krona ble i 1972 knyttet til den såkalte "valutaslangen", med en dominerende D-mark som stadig økte sin verdi. Norge forlot slangesamarbeidet i 1978 da denne ble avløst av EMS. Denne oppskrivningen av krona førte til at norske varer ble dyrere i utlandet.

I tillegg hadde Norge en meget høy inntektsvekst, og lønnsøkningene var langt høyere enn hos handelspartnerne. Den realdisponible inntekten steg i perioden 1974-77 med om lag 5 % per år (NOU 1983:1). Stortinget vedtok i 1975 målsettingen om inntektsmessig likestilling mellom bønder og industriarbeidere. Opptrappingsplanen førte til at den disponible realinntekten i

jordbruket steg med om lag 35 % fra 1975 til 1976, og med 12 % fra 1976 til 1977 (NOU 1981:1).

Arbeidstidsreduksjonen i 1976 fra 42,5 til 40 timer per uke førte, sammen med den selektive næringsstøtten, til at produktivtetsveksten på 70-tallet ble svakere enn hos våre handelspartnere.

Motkonjunkturpolitikken sto altså i fare for å sementere en industristruktur som i økende grad var i utakt med endringene i den internasjonale etterspørselen, samtidig som konkurranseevnen ble svekket.

Samtidig skapte inntektsveksten et etterspørselspress i en økonomi hvor mange av de sentrale prisene var politisk fastsatt eller regulert. I perioden 1950-1978 ble renten holdt til dels betydelig lavere enn "markedsrenten". Da prisstigningen økte fra 1970 av, ble realrenten for svært mange lånetyper negativ. Det bygde seg opp et basseng av lånesøknader. Bankene møtte dette presset ved å tilby nye former for innskudds- og utlånsformer. Forretningsbankene skaffet seg innskudd på særvilkår, i hovedsak større innskudd fra bedrifter og institusjoner. Vi fikk en kløft mellom normerte og ikke-normerte rentesatser. Etter som spenningsforholdet økte, ble både forretnings- og sparebankene mer tilbakeholdne med å yte normerte pantelån selv til boligformål. Det ble ikke uvanlig at bankene ga ordinære gjeldsbrevlån med pant i boligen. Det utviklet seg et uregulert kredittmarked i tilknytning til og ved siden av bankene. Det viste seg umulig å føre kontroll med kredittvolumet og med fordelingen av kreditten innenfor de fastsatte rammene. Svart boligmarked og grått pengemarked førte til at en av grunnpilarene i den tradisjonelle reguleringsøkonomien var i ferd med å slå sprekker.

Den relativt sentralstyrte lønnsdannelsen i "den norske modellen" kom styrket ut av 70-tallet, de "samordnede" og "kombinerte" oppgjørene fra 1975 til 1977 hadde styrket LOs og NAFs rolle i lønnsdannelsen. Selv om lønnsglidningen også i denne perioden var på rundt 5 %, var den relativt lav som andel av den totale lønnsveksten. Også storoppgjøret i 1978 var tenkt

gjennomført som et samordnet kombinert oppgjør, men partene kom ikke til enighet. Stortinget vedtok lønnsnemnd, og fra september 1978 ble det innført pris- og inntektsstopp til utgangen av 1979.

Den internasjonale utviklingen hadde endret betingelsene for den tradisjonelle makroøkonomiske politikken. En åpen reguleringsøkonomi er avhengig av en stabil internasjonal utvikling som referansepunkt. Sammenbruddet i Bretton Woods-systemet med påfølgende svingninger i valutakursen, sammen med dramatiske endringer i oljeprisene, endret forutsetningene for den tradisjonelle statlige stabiliseringspolitikken.

På slutten av 70-tallet viste det seg altså at internasjonaliseringen og oljeøkonomien krevde en omlegging av den økonomiske politikken. Utfordringen ved inngangen til 80-tallet var å etablere et bredt politisk grunnlag for en ny type stabiliseringspolitikk, tilpasset et lite land med en åpen økonomi og en i europeisk sammenheng unik handlefrihet gjennom en stor petroleumsformue.

6.2 80-tallet: Reaksjonsøkonomi og sektoradministrasjon

Fra høsten 1977 avvirket regjeringen Nordli deler av den ekspansive motkonjunkturpolitikken. Stor utenlandsgjeld og forverring av driftsbalansen syntes å tvinge regjeringen til å legge om politikken.

Ved salderingen av statsbudsjettet høsten 1977 la regjeringen Nordli om rentepolitikken. "Regjeringen fant, blant annet på bakgrunn av de store svingningene i prisstigningstakten i de senere år, og som en måtte vente ville vedvare ennå noen år, at en i tillegg til en viss oppjustering av rentesatsene burde gå over til en mer fleksibel rentepolitikk." (NOU 1980:4) Hvis renten ble bestemt ut fra tilbud og etterspørsel etter kreditt, ville det bli

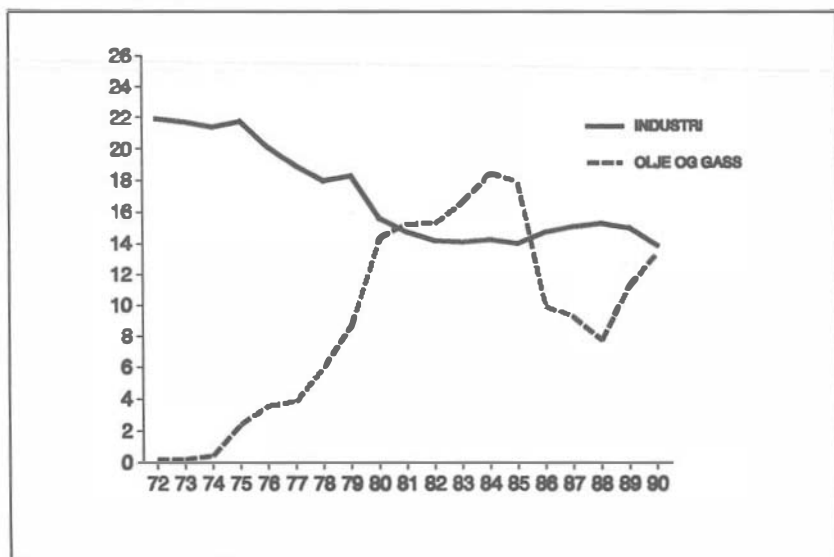
lettere å tilpasse kredittpolitikken til den øvrige økonomiske politikken. Regjeringen foreslo derfor å oppheve rentenormeringen bortsett fra på spesielle typer boliglån. Rentesatsene økte nærmest momentant med 2 %. Utover på 80-tallet forsøkte skiftende finansministre å administrere denne "fleksible" renten, det oppsto en politisk symbolkamp rundt "rentenivået", hvor finansministeren ble stilt til ansvar når "markedet" hadde presset rentenivået opp. I 1985 vedtok regjeringen å fristille rentedannelsen gjennom å oppheve "renteerklæringen". Etterspørselspresset, som på 70-tallet hadde undergravd "lavrente"-politikken, hadde definitivt avviklet ett av etterkrigstidens sentrale virkemidler.

Norge gikk fra 1977 over til en devalueringspolitikk som var til fordel for eksportindustrien, men som brakte inflasjonen opp på (og høyere enn) OECD-nivået. Etter at Norge gikk ut av slangesamarbeidet i 1978, ble det innført en egen "valutakurv" som den norske krona skulle følge. Dette innebar imidlertid ingen internasjonal forpliktelse overfor kursutviklingen, og gjennom "tekniske endringer" av kurven ble kronekursen utover på 80-tallet nedjustert for å rette opp konkurranseevnen. En slik gradvis nedskrivning av krona har foregått siden 1977 og fram til 1990. Denne valutakurspolitikken har hatt langsiktige kostnader både i form av høyere prisstigningstakt og ved at det er skapt forventninger om nye devalueringer (NOU 1988:21). Økt internasjonalisering medførte også større behov for kapitalbevegelser over landegrensene. Reglene for slike kapitalforflytninger ble liberalisert i de aller fleste land utover på 80-tallet, og i 1990 opphevet Norge de siste restriksjonene. Dette innebærer at en av de fire frihetene i "det indre markedet", fri flyt av kapital, allerede er innført. Usikkerheten omkring kurspolitikken fører til at bedrifter, og etter hvert også privatpersoner, som nå kunne velge mellom å plassere sine penger i kroner eller i annen valuta, krevde en høyere rente for å plassere pengene i kroner. Dette førte til at rentenivået i Norge måtte settes høyere enn hva som ellers ville vært nødvendig (NOU 1989:1). Nedskrivningen av krona i løpet av 80-tallet bedret altså

konkurransesevnen, men presset rentenivået opp. I oktober 1990 valgte regjeringen Syse å knytte kronekursen til valutaenheten ECU. Sentralkursen for den norske krona ble fastsatt til 7,9940 kroner for en ECU, med en tillatt svingningsmargin på pluss/minus 2,25 %. I og med denne tilknytningen har ytterligere et virkemiddel forsvunnet.

Etter et midlertidig fall i den innenlandske etterspørselen fra 1977 til 1978 har Norge hatt en betraktelig høyere vekst i etterspørselen enn andre land. Den statlige stabiliseringspolitikken fram til 1977 ble ikke avløst av en "europeisk" sparepolitikk. Derimot ble oljevirkksomheten for fullt utnyttet som motor i økonomien, blant annet gjennom en kraftig økning i investeringsaktivitetene.

Industri- og oljevirksomhetens andel av BNP. 1972-1990.



Kilde: SSB

Oljevirkksomheten hadde siden 1972 medført en fundamental endring av norsk økonomi. I løpet av disse tjue årene vokste oljesektoren til nesten 20 % av BNP, og utgjorde i første halvdel av 80-tallet en like stor andel av BNP som hele industriproduksjonen i Norge. Selv om oljen representerte en betydelig inntektskilde, skapte prissvingningene stor ustabilitet i den norske utenriksøkonomien. Oljesektorens andel av BNP svingte fra om lag 18 % av BNP i 1985 til om lag 9 % i 1986, produksjonsverdien falt fra 90 milliarder til 50 milliarder kroner i løpet av ett år. En sterk vekst i oljeproduksjonen siden 1988 og oppgangen i oljeprisen høsten 1990 har ført andelen opp i 20 % igjen.

På 70-tallet ble kreditter og investeringsstrømmer forsøkt styrt og stimulert gjennom statlige virkemidler. Erfaringene fra 70-tallet sammen med det ideologiske skiftet ved Høyre-regjeringen i 1981 førte med seg en omlegging av denne politikken. Investeringene skulle stimuleres gjennom mer liberale skatteregler for plassering i aksjer og økt kreditttilgang. Husholdningene og finansinstitusjonene skulle sørge for tilgang på og fordeling av investeringsvillig risikokapital til næringslivet. I første rekke førte denne omleggingen til en voldsom forbruksboom, og kraftig vekst i spekulative finansinvesteringer. Liberaliseringen av kredittmarkedet skjedde før man foretok en omlegging av skattesystemet. Realrenten etter skatt var negativt helt fram til midten av 80-tallet, og bankene var helt uforberedt på å virke på et konkurransemarked.

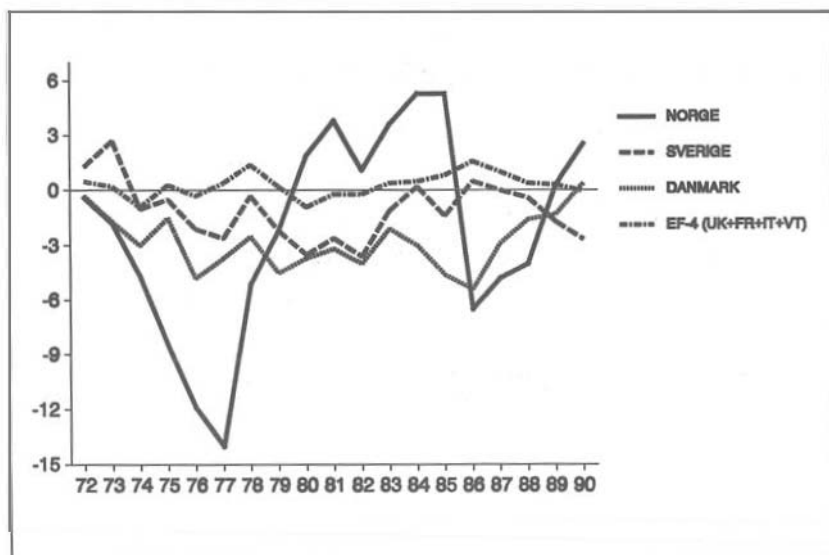
Kombinasjonen av høye oljeinntekter, internasjonal konjunktur-oppgang, ekspansiv økonomisk politikk og liberalisering av kredittmarkedet førte til en rekordartet særnorsk økonomisk oppgang fra 1983 til 1986. Veksten i den skjermede sektoren av økonomien var sterk, både i privat og offentlig regi.

I boka *"Growth policies in a Nordic perspective"* oppsummer forfatterne situasjonen i 1987 som følger: "de gode konjunktorene hadde plutselig snudd til en katastrofal situasjon. Hovedårsaken er prisfallet i et enkelt varemarked. En kan spørre hvordan en

moderne blandingsøkonomi, med en stor offentlig sektor, kan ende i slike vanskeligheter."

Satt på spissen kan 80-tallet karakteriseres som de tapte mulighetenes tiår. Norge maktet ikke å etablere en samlende strategi for hvordan oljeinntektene skulle innpasses i økonomien, eller hvordan "den nasjonale sjølråderetten" skulle forvaltes i en tidsalder med sterk internasjonalisering. Maktutredningen karakteriserte Norge på 70-tallet som en "forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon". Trass i Willochs forsøk på å stimulere markedet viste 80-tallet til fulle de svake sidene i dette systemet når det manglet en klar politisk strategi. Sektorinteresser skiftet om tetplassen i de politiske prioriteringene, og dereguleringen av markedene stimulerte først og fremst finans- og tjenesteaktivitetene med et svakt realøkonomisk fundament.

Driftsbalansen overfor utlandet for noen land og landområder. I prosent av BNP. 1972-1990.



Kilde: OECD

Staten forvaltet en betydelig del av nasjonalinntektene som både eier og regulator av oljesektoren, men hadde ingen klar strategi eller virkemidler for å utnytte dette til å stimulere strukturtilpasningen. Norge fikk en økonomi hvor politikernes gunst var avgjørende, men ikke styrende, for svært mange sektors utviklingsmuligheter.

I fravær av en samlet strategi ble den norske politikken styrt av utviklingen i driftsbalansen. Bunnpunktet i 1978 innledet en kraftig omlegging av politikken. Oppgangen på første delen av åttitallet førte til en rekordartet oppgang i det private konsumet på hele 9,9 % fra 1984 til 1985. Den kraftige oppbremsingen i 1987-88 kom igjen som en reaksjon på et kraftig fall i driftsbalansen. Ikke EF, men sektorstrid og kursutviklingen på dollar og oljepriisen synes å ha vært styrende for den kortsiktige politikken. Den norske modellen hadde endret seg fra "forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon" til "reaksjonsøkonomi og sektoradministrasjon".

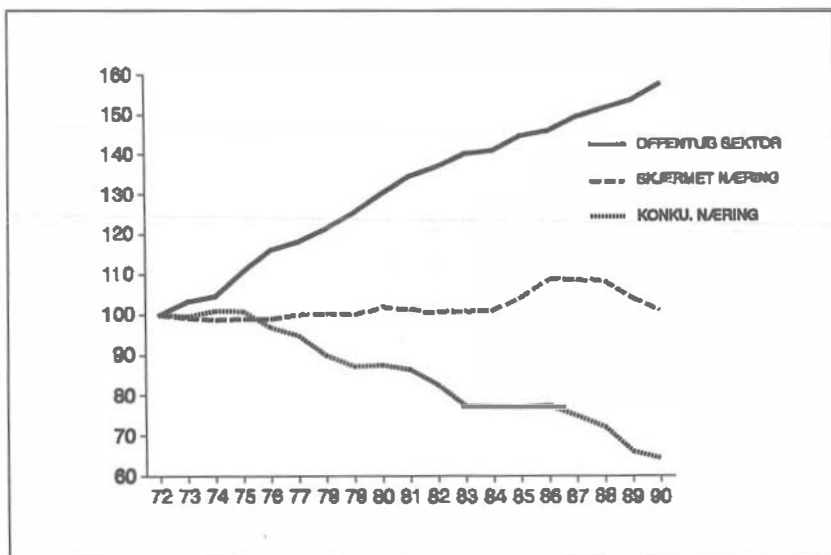
Etter at lønns- og prisstoppen ble avvirket ved årsskiftet 1979/80 ble hovedoppgjørene fra 1982 til 1986 gjennomført som forbundsvis oppgjør uten medvirkning fra regjeringen. Lønns- og lønnsvekstens andel av lønnsveksten økte betydelig i disse årene. Ved oppgjørene i 1988 og 1989 tok regjeringen og hovedorganisasjonene igjen full kontroll med lønnsdannelsen gjennom lønnslovene. Selv om det i første rekke var økt oljeproduksjon og Golfkrisen som reddet utenriksøkonomien, reddet LO og NHO troverdigheten til det norske systemet. Norge kunne styres, men i hvilken retning, og under hvilke internasjonale rammebetingelser?

6.3 Endringer i næringsstrukturen

I perioden 1972 til 1990 har vi hatt store forskyvninger i næringsstrukturen. Det har skjedd en markert økning av sysselsettingen

i offentlig sektor og en tilsvarende markert reduksjon av antall utførte timeverk innen konkurranseutsatte næringer. Antall utførte timeverk i skjermede næringer har holdt seg forholdsvis konstant, bortsett fra de store svingningene midt på 80-tallet. Siden det i utgangspunktet var full sysselsetting og full kapasitetsutnyttelse i norsk økonomi, måtte utbyggingen i Nordsjøen gå på bekostning av andre næringer. Industriproduksjonen målt som andel av BNP uten oljevirkksomheten, har falt fra om lag 21 % til om lag 17 % fra

Utførte timeverk i offentlig sektor, skjermede og konkurranseutsatte næringer. 1972=100.



Kilde: SSB

1972 til 1990. I Danmark og Sverige har industriens andel av BNP ligget forholdsvis konstant på i overkant av 20 % i samme periode. Industrisysselsettingen utgjør om lag 18 % i Danmark, 21 % i Sverige, 31 % i Vest-Tyskland og 16 % i Norge.

En slik deindustrialisering er en nødvendig følge av at vi tar oljeinntektene i bruk (Strøm, 1991) - økte inntekter fører blant annet til økt etterspørsel etter tjenester -, og sammen med nasjonale leveranser til oljevirkksomheten måtte dette gi en endring i næringsstrukturen.

Strukturendringene har blant annet framkommet ved at skjermede næringer og oljesektoren har tiltrukket seg ny arbeidskraft gjennom høyere lønninger og bedre arbeidsforhold. Den konkurranseutsatte sektoren har dermed fått presset opp sitt kostnadsnivå.

Det offentlig konsumet, dvs. utgifter til fellesoppgaver som undervisning og helse, har som andel av BNP i perioden fra 1972 til i dag variert mellom 17 og 20 %. Dette er et nivå på linje med andre land i Europa. Det er først og fremst Danmark og Sverige som skiller seg ut i europeisk sammenheng, med en andel på om lag 25 %. Det er imidlertid en bemerkelsesverdig stabil vekst i den offentlige sysselsettingen i Norge. Etter akselerasjonen på begynnelsen av 80-tallet har økningen i antall utførte timeverk vært svært jevn, tatt i betrakning de store svingningene både politikken og økonomien har gjennomgått. Sysselsettingen i offentlig sektor har i liten grad blitt benyttet som en regulator i økonomien.

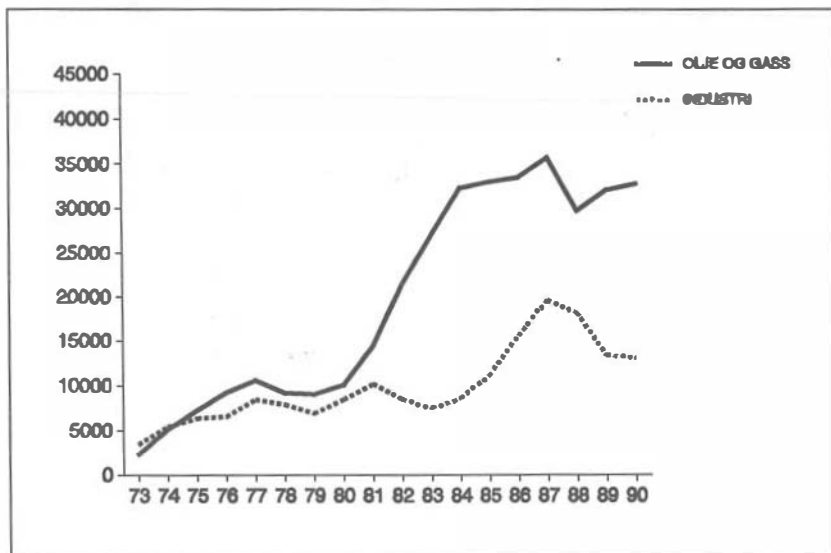
Den statlige næringsstøtten vokste meget sterkt på 70-tallet, og nådde sitt høyeste reelle nivå i 1982, da den utgjorde 4,3 % av bruttonasjonalproduktet. Støtten til både primærnæringene og industrien er blitt tredoblet målt i faste kroner i perioden 1973-80. Den statlige næringsstøtten anslås i revidert nasjonalbudsjett 1991 til om lag 11 milliarder kroner for primærnæringene og 4 milliarder for industri og bergverk. Næringsstøtten er imidlertid redusert i løpet av 80-tallet og har falt med i underkant av tre milliarder fra 1983 fram til anslagene for 1991.

Ved siden av virkningene av innenlandsk bruk av oljeinntektene har også selve investeringsaktiviteten i Nordsjøen påvirket næringsstrukturen. Flere av skipsverftene som var reddet av motkonjunkturpolitikken, omstilte seg til produksjon for oljesekto-

ren. Det foregikk en mer eller mindre skjult prioritering av norsk industri for leveranser til Nordsjøen. Norge utnyttet en type ikke-tarifferte handelshindringer som det er et viktig mål å bygge ned innenfor det indre markedet.

Norsk næringsliv er blitt integrert i oljevirkksomheten både gjennom den kraftige veksten og ved at andelen av norske leveranser har økt. Leveransene til Nordsjøen har steget fra 10-20% av de totale utbyggingskostnadene på Ekofisk til 60-70 % på slutten av 80-tallet (Myklebust og Søby, 1989). En stadig større del av av den kapitalen som investeres i Norge, er blitt bundet til oljevirkksomheten, både ved de direkte investeringene i Nordsjøen og ved at Fastlands-Norges produksjonsapparat er rettet sterkere

Investeringer i oljevirkksomhet og industri. Løpende kroner. 1972-1990.



Kilde: SSB

inn mot oljevirkksomheten. De direkte oljeinvesteringene har økt betydelig, spesielt fra 1980 til 1987. Industriinvesteringene har også

økt, men oljerelatert industri som byggingen og oppgraderingen av Mongstad, sammen med de petrokjemiske anleggene på Rafnes, har utgjort store deler av industriinvesteringene på 80-tallet. "Høye oljeinvesteringer og stadig større norsk andel av leveransene har produsert sterke pressgrupper for fortsatt høye oljeinvesteringer." (Myklebust og Søby, 1989) Anslag for investeringene i Nordsjøen utover på 90-tallet er svært usikre. De eksisterende planene varsler et kraftig fall i investeringene midt på 90-tallet (Eldegard og Tvedt, 1990), men den teknologiske utviklingen knyttet til blant annet å øke utvinningen i den eksisterende produksjonen, kan endre dette bildet noe.

Etter oppbremsingen på slutten av 80-tallet er den norske utenriksøkonomien i øyeblikket god. Petroleumsformuen anslås i 1990 til å være 1050 milliarder kroner. Dette anslaget baserer seg på en forventet prisutvikling på eksisterende funn. Tilsvarende anslag ga en petroleumsformue på nesten 2300 milliarder for 1981, for så å være nede i 431 milliarder for 1988. Variasjonen i disse anslagene viser hvor usikre oljeinntektene kan være. I 1988 hadde Norge ca. 15 000 mill. fat i råoljereserver (ca. 1,5 % av verdens samlede reserver) og ca. 3000 milliarder Sm.gass (ca. 3 % av verdens samlede reserver). De norske reservene av olje og gass representerer om lag 75 % av de påviste reservene i Nordsjøen, og de resterende 25 % befinner seg i hovedsak på britisk sokkel. Tempoet i utvinningen er imidlertid betydelig høyere på britisk sokkel enn på norsk sokkel.

Med disse betydelige olje- og gassreservene er et nærliggende spørsmål hvorfor Norge skal legge sterk vekt på å utvikle andre konkurransedyktige næringer. Berrefjord og Heum (1984) oppsummerte i en analyse av vekstproblemene i norsk økonomi fra 1984 at det er viktig å redusere sårbarheten ved den ensidige norske eksportstrukturen. "Selvom situasjonen i øyeblikket synes lys (1984) som følge av petroleumsinntektene, vet vi at internasjonale pris- og valutaforhold kan svinge relativt raskt." "... for det andre vil en varig økning i sysselsettingen i stor grad bero på at det

utvikles konkurransedyktig produksjon over et bredere felt enn det eksisterende. Og for det tredje dreier det seg her om produksjonskulturen i samfunnet vårt. Legges listen for lavt når det gjelder å ville utvikle annen og ny konkurransedyktig kompetanse i norsk næringsliv, er det vårt syn at dette raskt vil forringe grokraften og omstillingsevnen generelt i samfunnet." For å kunne nyttiggjøre oss den formuen som olje- og gassreservene representerer, har en viss nedbygging av tradisjonell industriproduksjon vært nødvendig. Norge mangler imidlertid en næringspolitisk strategi for hvordan oljeformuen skal omplasseres i annen produktiv kapital. Skal den plasseres i utenlandske banker, slik at bare realrenteavkastningen tas inn i Norge, eller skal den plasseres i annen produktiv kapital i Norge? Oljeformuen kan omdannes til en annen type nasjonal formue ved å investeres i utdanning, infrastruktur eller næringsvirksomhet. Forutsetningen for at en plassering i Norge skal være fornuftig, er at avkastningen av den "nye formuen" på lang sikt er på linje med avkastningen av å plassere den i utlandet. Skal den plasseres i ny norsk næringsvirksomhet, må denne reindustrialiseringen både være lønnsom og lite oljeavhengig, slik at inntektsstrømmen i Norge blir mest mulig frikoblet fra oljeprissvingninger (Strøm, 1990). Den sentrale utfordringen for 90-årene blir hvordan vi skal kunne utnytte ressursene som frigjøres fra det oljeindustrielle komplekset.

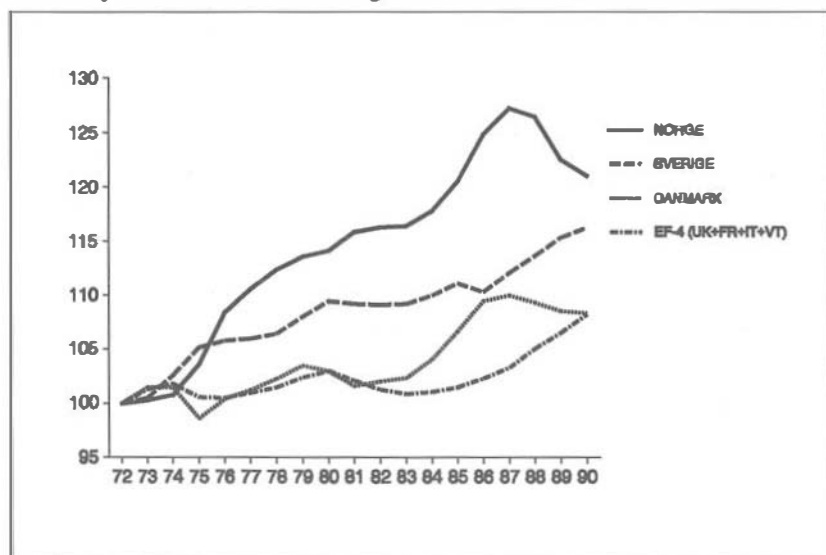
6.4 Sysselsettingen

Et slående trekk ved utviklingen i Norge er den sterke sysselsettingsveksten fra 1972 til 1990. Mens antallet i yrkesaktiv alder (16-74 år) økte med 12 %, økte arbeidsstyrken, dvs. de som ønsket arbeid, med 28 %. Denne ekstraordinære økningen i arbeidsstyrken representerte i 1989 om lag 260 000 sysselsatte. Økningen var mulig ved en sterk vekst i kvinners yrkesdeltaking. Denne økningen har skjedd i alle aldersgrupper mellom 20 og 66 år. Den

økte sysselsettingen kom blant annet av at det ble skapt en lang rekke nye arbeidsplasser innenfor offentlig sektor, og innen tradisjonelle kvinneyrker innen servicenæringene. Det er en betydelig forskjell i yrkesaktiviteten mellom de europeiske landene. Danmark og til dels Sverige skiller seg ut ved at arbeidsstyrken utgjør om lag 80 % av befolkningen mellom 16 og 64 år. Norge har siden 1972 forlatt normalen i Europa på ca. 70 % og nærmet seg Sverige og Danmark.

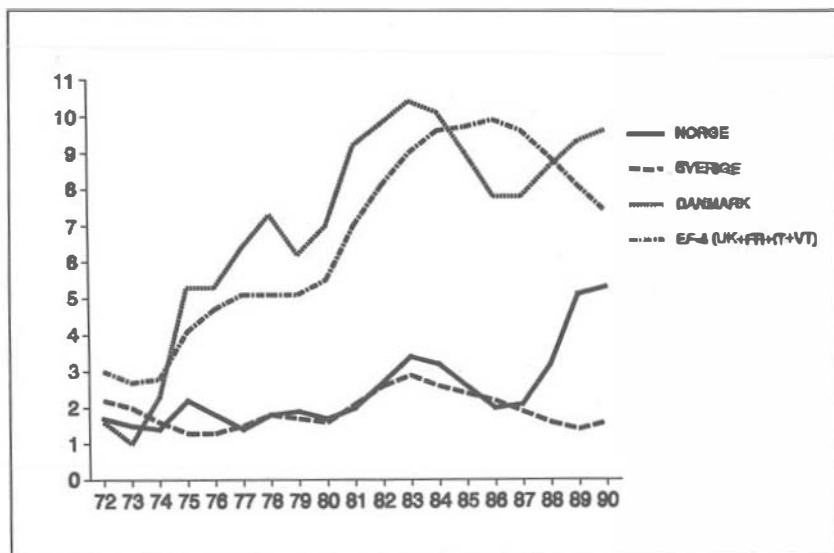
Arbeidsledigheten i Norge og Sverige har vært svært lav i forhold til de fleste andre europeiske land.

Antall sysselsatte i noen land og landområder. 1972=100.



Kilde: OECD

Arbeidsledige som andel av arbeidsstyrken i noen land og landområder. Prosent. 1972-1990.



Kilde: OECD

6.5 Utfordringene

I løpet av de 18 årene som har gått siden 1972, har betingelsene for en nasjonal makroøkonomisk styring blitt forandret. Et politisk fastsatt rentenivå, som var en av demningene i den norske reguleringsøkonomien, brast. Økt internasjonalisering reduserte mulighetene foren selvstendig valutapolitikk. Motkonjunkturpolitikk, som siktet mot å opprettholde sysselsettingen, ble utfordret av tap i konkurranseevne og en sterk omstrukturering av konkurrentlandenes bedrifter.

Tallene for lønnskostnadene per time viser at de stort sett har ligget 20-25 % høyere i Norge enn gjennomsnittet av våre handelspartnere helt siden Norge ble en oljenasjon på midten av

70-tallet. I 1988 var det bare Vest-Tyskland som hadde tilsvarende høye lønnskostnader. Det høye kostnadsnivået er i stor grad en følge av at vi har tatt oljeinntektene i bruk i norsk økonomi. Kostnadsutviklingen har ført til at vi helt siden midten av 70-tallet har tapt markedsandeler på hjemmemarkedet til fordel for import.

Gjennom innpassingen av oljeinntektene har Norge brutt med den dynamiske næringsutviklingen som har pågått i Europa. I løpet av 80-tallet har vi tatt inn over oss mye av det importsjokket andre europeiske land kan oppleve som følge av det indre markedet. Omstruktureringen i Norge har i dette lys kanskje ligget i forkant av utviklingen i Europa, og dermed lagt et fundament for en vital reindustrialisering.

Det naturbaserte konkurranseutsatte næringslivet ser ut til å klare seg godt selv med det høye kostnadsnivået i Norge. Innenfor disse næringene utgjør lønnskostnadene en relativt liten andel av kostnadene. I 1989 var lønnskostnadenes omsetningsverdi 11,5 % for treforedlingsprodukter, 14,7 % for kjemiske råvarer og 3,1 % for raffinerte oljeprodukter. For ny konkurranseutsatt næringsvirksomhet som ikke baseres på spesielle naturgitte fortrinn, innebærer det høye kostnadsnivået i utgangspunktet en meget svak konkurranseposisjon. Men kostnadsnivået kan også være et fortrinn; evner vi å skape ny virksomhet som er tilpasset et høyt kostnadsnivået, vil vi samtidig utvikle en konkurransekraftig næringsstruktur tilpasset det tjuende århundres Europa. En av forutsetningene for dette er en effektiv utnyttelse av de menneskelige ressursene i Norge. God opplæring, yrkeserfaring og trygghet på arbeidsmarkedet er en forutsetning for å oppnå fleksibilitet i arbeidstilbudet. Fram til midt på 80-tallet lå ett av de viktigste fortrinnene for Norge i lave ledighetstall, og dermed en arbeidsstyrke hvor svært mange hadde erfaring fra arbeidslivet. Vi hadde unngått å "miste" store grupper til lediggang og tap av kompetanse. En viktig oppgave i 90-årene vil være å videreutvikle en høyt kvalifisert og produktiv arbeidskraft - "kampen om kompetansen".

En av de sentrale utfordringene for 90-årene er å definere statens rolle i næringspolitikken. Staten forvalter en betydelig del av nasjonalformuen og vil, i motsetning til i andre europeiske land, kunne være en finansiell base for nye investeringer. Hvordan skal disse investeringene kanaliseres inn i norsk økonomi, hvilke virkemidler skal ligge på statens hånd? "Kampen om kapitalen" vil føres internasjonalt hvor et godt samspill mellom et konkurranseorientert næringsliv og en kompetanse- og strukturbasert nasjonal næringspolitikk er avgjørende betingelser for på lang sikt å sikre at investeringene forblir i (og trekkes til) Norge. Skal oljeformuen omplasseres til produktiv virksomhet og ny sysselsetting, må statens rolle som tilrettelegger, gjennom utdanning, kompetanse, FoU-virksomhet og infrastruktur intensiveres, samtidig som staten må bidra mer aktivt til å utvikle konkurransekraftige eier- og kapitalstrukturer. Utviklingen av en nasjonal næringspolitisk strategi vil også stille nye krav til organisasjonenes medvirkning både nasjonalt og på bedriftsnivå.

7 Politiske og institusjonelle endringer

I dette kapitlet vil vi drøfte problemstillinger knyttet til endringene i de økonomisk-politiske rammevilkårene for statens og organisasjonenes politikk, ved en norsk integrasjon i det indre markedet. På hvilke måter vil integrasjonen legge press på en fornyelse av "den norske modellen"?

I kapittel 3 og 6 har vi pekt på sentrale utviklingstrekk og premisser for den økonomisk-politiske tenkningen de siste tiårene:

- * Den svekkede tiltroen til nasjonal keynesiansk politikk
- * Den økte avhengigheten mellom landenes økonomi
- * Den økte vektleggingen på tilbuds- og strukturpolitikk
- * Endringene i de internasjonale valutapolitiske rammene
- * Dereguleringen av kreditt- og kapitalmarkedene
- * Bindingene knyttet til de offentlige utgiftenes rettighetsforankring
- * Norges valutakobling til ECU

Tilpasningen av den økonomiske politikken i de europeiske landene har ikke gjennomgått noe enhetlig forløp. Men selv om tempoet og rekkevidden av tilpasningene har variert fra land til land, avhengig av økonomiske forutsetninger, er det en felles trend i retning av reduserte makroøkonomiske styringsambisjoner. Norge er blant de landene som har kunnet videreføre 70-årenes ekspansive offentlige politikk ganske lenge, blant annet på grunn av vår sterke utenriksøkonomi, som følge av oljeinntektene. Ved inngangen til 90-årene kan det likevel konstateres at Norge, i løpet av 80-årene, har fulgt etter de øvrige europeiske landene og deregulert penge- og kredittpolitikken, liberalisert kapitalmarkedene og knyttet seg til det internasjonale valutasamarbeidet i EMS ved å binde krona til ECUen. Uavhengig av norsk EF-tilknytning har altså norske regjeringer i hovedtrekk valgt å følge samme politikk som de øvrige europeiske landene. Dersom Norge står

utenfor EF og EØS kan vi i prinsippet reversere disse endringene, men det er i dag vanskelig å øyne noen politisk konstellasjon som ønsker, og er i stand til, å gjennomføre slike endringer, kanskje med unntak for bindingen til ECUen.

Ambisjonene for statenes økonomiske politikk har på denne bakgrunn i økende grad blitt forskjøvet fra kortsiktig aktivitetsregulering til langsiktig strukturtilpasning. Målsettingen for politikken i makro er først og fremst å skape forutsigbare og stabile rammevilkår, mens velferds mål knyttet til vekst og sysselsetting først og fremst kobles til arbeidsmarkeds- og inntektspolitikk samt satsing på infrastruktur, utdanning, forskning, næringspolitikk og strukturpolitiske programmer. I essens: Fra makroorienterte etterspørselstiltak til mikroorienterte tilbuds- sidetiltak.

7.1 Internasjonalisering og endringer i spillerommet for nasjonal økonomisk styring

Motstanderne av norsk deltakelse i det indre markedet hevder at vi, via en EØS-avtale eller EF-medlemskap, gir fra oss mulighetene til å føre en selvstendig makroøkonomisk politikk (Thonstad, 1991). Kjerneargumentet er at vi gjennom en slik tilpasning låser fast våre makroøkonomiske virkemidler og må følge den politikken som fastlegges innenfor EFs kommende økonomiske og monetære union. Videre hevdes det at ved å stå utenfor EØS og EF er det både mulig og ønskelig å vinne tilbake makroøkonomisk handlefrihet ved å reversere 80-årenes reformer, blant annet på det kreditt- og valutapolitiske området. Dette vil neppe være mulig innenfor EØS. Et sentralt argument er at Norge har en økonomisk struktur som avviker betydelig fra de fleste EF-landenes, og at vi for å kunne møte kraftige ytre forandringer i økonomien ("sjokk" f.eks. ved råvare- og oljeprisendringer), ofte vil ha behov for å føre en annen (motsatt) politikk enn de oljeimporterende EF-landene.

Tilhengerne av EØS hevder dels at disiplineringen av den økonomiske politikken som følger av bindingen til ECUen kan ha gunstige effekter, dels at vi allerede utenfor EØS har valgt å gi fra oss disse virkemidlene. Videre påpekes det at innenfor en EØS-avtale vil Norge ha den samme formelle makroøkonomiske handlefrihet som i dag. Tilhengerne av EØS og EF argumenterer mot en gjeninnføring av 70-tallets økonomiske styringsmodell ved å vise til at de makroøkonomiske styringsredskapene ikke lenger har tilstrekkelig presisjon og effektivitet samt at den tekniske og økonomiske utviklingen gjør det praktisk umulig å regulere kapitalmarkedene. Selv om det formelt sett er mulig å gjenvinne makroøkonomisk handlefrihet nasjonalt, vil denne friheten i praksis være så beskåret at den har begrenset verdi sammenliknet med de mulige gevinstene ved et tettere økonomisk samarbeid i Europa. Koblingen til ECUen skaper stabilitet og forutsigbarhet om Norges økonomiske politikk.

Til grunn for denne uenigheten ligger altså ikke bare en ulik oppfatning av hva som er praktisk mulig, men også forskjellige vurderinger av hvor brukbare etterkrigstidens tradisjonelle makroøkonomiske virkemidler er til å styre 90-årenes økonomiske utvikling. Denne uenigheten hviler igjen på motstridende oppfatninger av virkemåten i moderne, internasjonaliserte økonomier. EØS- og EF-tilhengerne peker på at internasjonaliseringen av markedene og produksjonssystemene representerer så tunge trender at de, uansett formelle tilknytningsformer, vil begrense mulighetene til nasjonal styring. I tillegg vil den tiltakende differensieringen av produksjonslivet gjøre de makroøkonomiske redskapene for lite treffsikre til å styre med. Motstanderne hevder derimot at den reduserte styringsevnen i stor grad skyldes manglende politisk vilje, og at denne kan gjenreises ved politiske virkemidler dersom vi står utenfor EF og EØS.

Penge- og finanspolitikk

En EØS-avtale vil for Norge ikke innebære noen nye restriksjoner i bruken av statlige virkemidler i penge- og finanspolitikken utover de som allerede er gjennomført av Stortinget i 80-årene.

EØS-kritikerne vil imidlertid hevde at den økte åpenheten i økonomien og den frie flyten av skattbare produksjonsfaktorer vil forsterke vanskene med å føre en nasjonal stabiliseringspolitikk (Thonstad, 1991). Selv om vi formelt ikke kobles til EFs økonomiske og monetære union og EFs harmonisering av skattepolitikken, vil faren for utflagging og utflytting tvinge fram en selvvalgt harmonisering til skattepolitikken i EF-landene, hevdes det. For å unngå kapitalflukt må bedrifts-, formues- og kapitalbeskatningen harmoniseres. For å unngå at høyt kvalifisert arbeidskraft flytter ut, båndlegges personbeskatningen, i tillegg til at risikoen for økt grensehandel og direkteimport krever en tilpasning av avgiftspolitikken. Tilsammen vil dette underminere finansieringen av offentlige velferds- og overføringsordninger og dermed indirekte blokkere mulighetene for å bruke offentlige tiltak til innenriks stabilisering av arbeidsmarkedet og sosiale problemer. En slik utvikling vil ikke bare gjøre oss ytterligere avhengig av svingende oljeinntekter, men også lede til økt makroøkonomisk ustabilitet, som kan ha negative virkninger for den innenlandske ressursutnyttelse og effektivitet.

Tilhengere av EØS og EF vil imøtegå en slik argumentasjon ved å peke på at presset på den nasjonale skattepolitikken ved deltakelse i det indre markedet dels er overdrevet, dels er uavhengig av tilknytning til EF eller EØS, og dels vil virke motsatt av det kritikerne hevder. Mobiliteten i arbeidsmarkedet er ikke først og fremst avhengig av skattepolitikken, da den ut fra erfaringene i Norden og EF hittil er temmelig begrenset. Når det gjelder frykten for utflagging av kapital vil tilhengerne innvende at den neppe vil bli mindre utenfor EØS, trolig tvert om, og at presset for å tilrettelegge næringslivsvennlige skatteordninger (som en risikokompensasjon) derfor må forventes å bli større i en slik

situasjon. Usikkerhetene ved en etablering i Norge kan fra næringslivets synsvinkel - og spesielt for utenlandske bedrifter - virke større dersom vi ikke er fullt integrert i det indre markedet, spesielt dersom argumentasjonen for en slik tilpasning eksplisitt knyttes til friheten til å føre en hardere bedriftsbeskatning og opprettholde høyere lønninger enn omverdenen. Spørsmålet er ikke om skattegrunnlaget flykter dersom vi blir med i det indre markedet, men om vi vil være attraktive nok til å opprettholde et tilstrekkelig skattegrunnlag, og til å tiltrekke oss etableringer dersom vi blir stående utenfor.

Et EF-medlemskap vil sannsynligvis innebære norsk tilslutning til den økonomiske og monetære union som EF er i ferd med å utvikle. Selv om utfallet og tempoet ikke er endelig avklart, vil prosessen i EF sannsynligvis gå i retning av fastlåste valutakurser mellom medlemslandene. I praksis innebærer dette en utvikling mot én reell valuta, der pengepolitikken fastlegges av den europeiske sentralbanken (Euro-FED). Den overordnede målsettingen for sentralbankens politikk er å sikre prisstabilitet. I utviklingen fram mot en fullt utviklet ØMU med en valuta, venter de fleste at den tyske marken (DM) vil være ankeret for denne politikken. Dette kan innebære en sterkere fastlåsing av de makroøkonomiske virkemidlene enn tilfellet er i dag og, i EØS, ved at den økonomiske politikken i stor grad må innrettes slik at inflasjonen og renteutviklingen følger den tyskledete utviklingen i EF. Det vil sannsynligvis også knesettes rammer for finanspolitikken gjennom forpliktende regler for budsjettunderskudd (men ikke overskudd), og finansiering av slike. Hvor strenge reglene blir, og om de for eksempel utelukker kortsiktige nasjonale politikkavvik for å håndtere ytre "sjokk" er uavklart, men det er neppe urimelig å anta at siktemålet primært er å disiplinere landene til å unngå varige, strukturelle ubalanser i statsfinansene, slik f.eks. Hellas og Italia sliter med. I tillegg til etableringen av et europeisk sentralbanksystem der medlemslandene vil kunne delta, og en sterkere samordning av den generelle økonomiske politikken, vil EF måtte

utforme en felles valutakurspolitikk overfor omverdenen. Forankringen av valutakurspolitikken er foreløpig ikke avklart.

Ved medlemskap vil Norge i prinsippet kunne få innflytelse på den økonomiske politikken i EF-landene, som uansett vil være en sentral del av våre økonomiske rammebetingelser. For EF-tilhengere er det et viktig argument at tapet av den nasjonale økonomiske handlefriheten som internasjonaliseringen har medført, delvis kan kompenseres ved å bedre mulighetene til overnasjonal innflytelse over de ytre forutsetningene for vår økonomiske politikk. Norge alene vil neppe utgjøre noen tung part i et slikt samarbeid, men gjennom alliansebygging, for eksempel med andre små periferiland i og utenfor Norden, kan det ikke utelukkes at vi kan oppnå en viss påvirkning.

EF-motstanderne vil som nevnt innvende at denne innflytelsesmuligheten vil være illusorisk, og at ØMU vil være dominert av tyskernes prisstabiliseringspolitikk og at en slik potensiell overnasjonal gevinst betyr langt mindre enn vår nasjonale avgivelse av styringsredskaper. De fleste tilhengerne vil neppe være uenig i at prisstabilisering vil være et sentralt premiss i ØMU de kommende årene, men spesielt sosialdemokratiske krefter vil peke på at det økonomisk-politiske samarbeid i ØMU på lengre sikt kan gi muligheter til en samordnet europeisk motkonjunkturpolitikk for å øke sysselsettingen (Vastrup, 1991). EF har i dag ikke midler til å føre finanspolitikk (EF-budsjettene utgjør bare ca. 1 % av landenes budsjetter) og er derfor henvist til å påvirke aktivitetsnivået via medlemslandene. Flere kritikere av planene for en økonomisk og monetær union har pekt på de mulige negative regionale virkningene å låse pengepolitikken og samtidig begrense den finanspolitiske friheten, og at dette prinsipielt forutsetter enten en kraftig styrking av de regionale overføringene innen EF (som i dag skjer via regional- og strukturfondene), eller en innføring av en føderal finanspolitikk slik man har i USA.

Økt konkurranse, omstilling og effektivitet

Det primære siktemålet med etableringen av det indre markedet er, som nevnt i kapittel 3, å oppnå større produktivitet og vekst gjennom mer åpen konkurranse over landegrensene. Den frie bevegelsen av produksjonsfaktorer vil i EØS innebære endringer i reguleringen av blant annet vår nåværende skjerming av tjenestesektorene, konsesjonslovgivningen, offentlige innkjøp, den nasjonale reguleringen av produktkontrollen, næringsstøtten og distriktspolitikken, innvandringspolitikken, samt deltakelse i et felles system for konkurransekontroll og håndheving av regelverket for det indre markedet.

Målsettingen er at disse endringene skal bidra til en effektivisering av den norske økonomien, dels ved å lette eksportmulighetene, dels ved å øke konkurransen på hjemmebanen, og dels ved å fremme en bedre fordeling og utnyttelse av produksjonsfaktorene. Gjennom sterkere hjemlig konkurranse og økte importmuligheter skal kostnadsutviklingen på innsatsfaktorene og prisstigningen dempes, for dermed å bidra til å styrke norsk konkurranseevne.

Til sammen innebærer disse tilpasningene knyttet til en EØS-avtale eller et EF-medlemskap, betydelige endringer i den institusjonelle reguleringen av markedene i den norske økonomien. Motstanderne argumenterer dermed med at Norge for det første vil utsettes for bråe økonomiske omstillinger som øker kostnadene forbundet med arbeidsløshet, mobilitet, sosial utslagning og ulikhet. For det andre vil vi gi fra oss statlige virkemidler for å ivareta miljømessige, regionale og sosiale hensyn. Til sammen vil dette skape økt ulikhet og samfunnsmessig ineffektivitet som følge av utslagning av arbeidskraft og bedrifter. I tillegg vil organisasjonenes spillerom for demokratisk medvirkning, og samarbeidsforholdene i arbeidslivet, komme under press på en måte som også kan ha negative produktivitetsvirkninger. Til sammen kan dette ut fra en slik synsvinkel undergrave "den norske velferdsstatsmodellen".

Tilhengerne av EØS og EF argumenterer med at den norske økonomien må foreta disse omstillingene uansett, nettopp for å kunne videreutvikle velferdssamfunnet. Vi har ikke samfunnsøkonomisk bæreevne til å opprettholde dyr og ineffektiv virksomhet ved hjelp av en generøs oljefinansiert statskasse. En velment og god politikk for velferd, samarbeid og miljø er avhengig av at det økonomiske fundamentet for disse godene sikres. Ut fra en slik betraktningssmåte vil tilpasningen til det indre markedet være en nødvendig hestekur for den norske økonomien, som vi ikke vil være i stand til å gjennomføre uten forankring i det forpliktende internasjonale omstrukturingsprogrammet som reglene for det indre markedet utgjør.

De felles konkurransereglene som vil gjelde i det indre markedet vil forplikte myndighetene til å bygge ned proteksjonistiske eller subsidiepregede næringspolitiske ordninger. Visse unntak gjelder imidlertid for små og mellomstore bedrifter (SMB), der EF har utviklet omfattende stimuleringsprogrammer. I EF-sammenheng omfatter SMB-begrepet bedrifter med mindre enn 500 ansatte. Svært få norske bedrifter sysselsetter så mange. Gjennom skjerpet konkurranse skal bedriftene tvinges til å bedre ressursutnyttelsen, produktiviteten og kostnadsnivået for dermed å overleve i internasjonal konkurranse på like vilkår. Pressgrupper og organisasjoner i arbeidslivet vil bli nødt til å innrette sine krav ut fra hensynet til bedriftenes overlevelsessevne internasjonalt, også fordi muligheten til å sikre særvilkår via staten innsnevres. Ut fra denne synsvinkelen vil deltakelsen i det indre markedet ha en viktig innenriksøkonomisk effekt, dels ved at aktørene i arbeidslivet disiplineres, dels ved at staten "binder seg til masten" og dermed blir i stand til å motstå fristelsen til å finansiere kortsiktige, populære støttetiltak med offentlige midler. I denne argumentasjonen ligger det en innebygd kritikk og et ønske om å fornye de sider ved den norske modellen vi i kapitlene 3 og 6 karakteriserte som "reaksjonsøkonomi og sektoradministrasjon"

Uenigheten i den økonomiske debatten dreier seg først og fremst ikke om det er behov for en effektivisering og strukturtilpasning av det norske produksjonslivet. Stridsspørsmålene er, for det første hvor raskt det er klokt å gjennomføre en omlegging av politikken, for det andre hvorvidt det er nødvendig å binde opp den nasjonale politikken via EØS eller EF for å kunne gjennomføre ønskede strukturendringer, og for det tredje hvor smertefulle omstillingene vil bli. Motstandere av EØS og EF vil hevde at det er både mulig og ønskelig å foreta nødvendige strukturpolitiske omlegginger gradvis og frivillig ved politisk styring på hjemmebane. Vi trenger tid til å trene oss opp på hjemmebanen for å kunne hevde oss i Europacupen. En del tilhengere vil innvende at styrkeforholdene og virkemåtene i det norske arbeidslivspolitiske systemet er slik at kortsiktige hensyn til særinteresser hindrer gjennomføringen av nødvendige langsiktige tiltak av upopulær karakter (Norman, 1991). Andre vil hevde at det ikke nytter å fortsette med nasjonale treningskamper for å hevde seg på europeisk nivå, det er nødvendig med internasjonal kamptrening. Norske myndigheter har i femten år forsøkt å fremme en strukturtilpasning i norsk økonomi uten å lykkes, det er derfor nødvendig med økt internasjonal drahjelp.¹

Både blant motstandere og tilhengerne av norsk tilknytning til det indre markedet er det uenighet om hvor store konsekvensene av en norsk deltakelse vil være. Både blant økonomer på tilhenger- og motstandersiden er det representanter som hevder at virkningene av det indre markedet vil bli dramatiske, og at de økonomiske konsekvensene for Norge - om enn med omvendt fortegn - vil være radikale enten vi blir stående utenfor eller innenfor. Andre hevder at virkningene er kraftig overvurderte, og at de økonomiske konsekvensene for Norge vil være forholdsvis små og vanskelige å skille fra de generelle virkningene av økt

¹ Per Kleppe, innlegg på NUPI-seminar, april 1991.

internasjonalisering, uansett tilknytningsform. Dette drøftes nærmere i de etterfølgende kapitler.

7.2 Nasjonal velferdspolitik, økonomi og arbeidslivets organisering

Skjæringspunktet for de økonomiske og politiske argumentene for og mot ulik norsk EF-integrasjon er spørsmålet om den institusjonelle organiseringen av det norske arbeidslivet, knyttet til debatten om velferdsstaten eller "den norske modellens" framtid og den "sosiale dimensjonen" i EØS og EF.

"Den norske modellen" kjennetegnes blant annet av et velutviklet (sentralisert) trepartssamarbeid i arbeidslivet, forholdsvis generøse offentlige velferds- og trygdeordninger som i prinsippet omfatter alle borgere (universalitetsprinsippet), et omfattende offentlig tjenestetilbud og sysselsetting, samt store næringsoverføringer som er tett knyttet til regionale bosettingsmål. En viktig forutsetning for denne modellen har vært en bred konsensus om hovedlinjene i politikken, bygd på etterkrigstidens nasjonale gjenreising og klassekompromiss.²

Utover på 80-tallet har den nasjonale enigheten om velferdspolitikken vært utsatt for erosjon. Endringer i livsform, klassestruktur, familiemønster, økende finansieringsvansker og misnøye med service og effektivitet i den offentlig virksomheten har gjort velferdsstaten mer kritikkutsatt. Behovet for modernisering er blitt et politisk fellesmål, men de praktiske virkemidlene er gjenstand for strid. På tvers av politiske leire er det en utbredt enighet om at velferdsstaten, uavhengig av EF-tilknytning, befinner seg i en

² For en grundigere drøfting av "den norske og nordiske modellen", se Cappelen, Fagerberg og Mjøset, *Nordisk Tidsskrift for Politisk Økonomi* 15/16-1984; *Norden dagen derpå*, Mjøset m.fl., 1986, samt Dølvik, Olberg og Stokland, FAFO, 1989.

krise; etter høyresidens syn fordi den er for lite markedsorientert, etter venstresidens syn fordi den er blitt for mye markedsorientert.

Motstanderne av deltakelse i det indre markedet ser dette som en trussel mot velferdsstaten ut fra fire argumenter: For det første: presset for harmonisering av skattene kan svekke evnen til å finansiere de offentlige ytelsene. For det andre: Norsk sysselsetting i de favoriserte sektorene og næringsoverføringene til distriktene begrenses av konkurransereglene. For det tredje: EFs regelverk og økt konkurranse kan skape press på særnorske reguleringer av helse, sikkerhet og miljø. For det fjerde: Økt kapitalmobilitet og konkurranse vil kunne endre styrkeforholdene mellom partene i arbeidslivet, i arbeidstakernes og fagbevegelsens disfavør. I tillegg hevdes det at den sosialpolitiske organiseringen i EF-landene og EFs hittil begrensede sosialpolitikk, kan skape press for å endre norsk velferdspolitik. Sett i sammenheng mener motstanderne at dette vil undergrave fundamentet for en velferdspolitik basert på full sysselsetting og likhet i fordeling av byrder og goder.

Tilhengerne av EØS og EF har et mer uensartet syn. Enkelte kretser på høyrefløyen er enig i motstandernes analyse, men oppfatter virkningene som positive og nødvendige deler av et oppgjør med sosialdemokratisk, statlig reguleringspolitikk og for sterk fagforeningsmakt. Andre peker på at velferdsstaten bare kan videreutvikles dersom vi har tilstrekkelig økonomisk bæreevne, og gjenvinner innflytelsen over økonomien gjennom internasjonalt samarbeid. Representanter for arbeiderbevegelsen understreker videre at forsvaret av norske standarder for velferd, miljø og faglige rettigheter, uansett EF-tilknytning, er avhengig av at standardene hos våre konkurrenter heves mot norsk nivå. Dette er ikke bare en solidarisk forpliktelse, det er også i næringslivets interesse. Hvis ikke, vil konkurransekravene, ikke minst utenfor det indre markedet, kunne undergrave både sysselsettingen og den nasjonale friheten til å videreutvikle høyere standarder. I tillegg vil mange peke på at de grunnleggende sosialpolitiske utfordringene knyttet til eldrebølge, arbeidsløshet, sosial utstøting

og ødeleggende arbeidsmiljø m.v., er felles for de europeiske landene og at et forpliktende velferdspolitisk samarbeid er en nødvendig forutsetning for å kunne løse dem.

Velferdspolitikken i EF og EØS

EFs velferds- og arbeidslivspolitik har hittil vært blokkert av den manglende overnasjonaliteten og de enkelte lands vetorett i slike spørsmål. Likevel er det de siste årene tatt en rekke initiativ som peker i retning av en mer ambisiøs velferdspolitikk i EF. Visjonene om "et sosialt Europa" ledet til vedtaket av et sosialcharter, og et tilknyttet handlingsprogram styrker hjemmelsgrunnlaget og de politiske forpliktelsene. Nye direktivforslag om for eksempel arbeidstidsregulering av blant annet nattarbeid, rettigheter for gravide kvinner, rettigheter for personer med atypisk arbeid, rett til informasjon, konsultasjon og medvirkning i transnasjonale selskap (konsernfaglig samarbeid), en ny rekommendasjon om garantert minsteinntekt og sosialhjelp, er eksempler på forslag som har bred støtte, men som blokkeres av vetoretten. Dersom traktatkonferansene om endringer i Romatraktaten ender med innføring av flertallsvedtak på disse områdene, kan den velferds- og miljøpolitiske utviklingen i EF aksellerere. De fleste bestemmelsene vil være minimumsregler som i liten grad får betydning i Norge, men de kan få stor indirekte betydning ved å redusere våre konkurranseulempen på grunn av et lavere kostnadsnivå og mer liberale reguleringer hos våre handelspartnere.

Ved et EF-medlemskap kan Norge delta i utformingen av EFs velferdspolitikk, og norske organisasjoner kan gjøre sine synspunkter gjeldende via sine europeiske organisasjonsledd, Den økonomiske og sosiale komité i EF, "den sosiale dialogen" og overfor norske myndigheters EF-politikk. I en EØS-avtale vil de fleste EF-bestemmelsene gjelde med mindre EFTA-landene nedlegger veto eller påberoper seg beskyttelsesklausuler, men Norge vil kunne påvirke utformingen av EFs politikk gjennom

EØS-organene, høringsrunder og deltakelse i ekspertgruppers forberedelsesarbeid. Organisasjonene kan øve påvirkning via høringsordninger og deltakelse i EFTAs "konsultative komité" samt overfor regjeringen.

I hvilken grad disse formelle innflytelsesmulighetene vil gjenspeiles i en reell påvirkning er uvisst, men vil avhenge av blant annet norske interessenters evne til å bygge slagkraftige allianser i og utenfor EF og EØS til støtte for sin politikk. Ved en frihandelsavtale vil ikke Norge ha institusjonaliserte kanaler eller rett til deltakelse, informasjon og påvirkning av overnevnte utvikling. Motstanderne av EØS og EF vil hevde at det spiller liten rolle, vår stemme teller lite uansett. Norges internasjonale påvirkning kan først og fremst ligge i å føre en nasjonal politikk som er så overbevisende at resten av Europa følger vårt eksempel.

Nasjonal velferdspolitik og internasjonal økonomi

Uavhengig av holdningen til norsk europapolitikk er det bred enighet om at en av de viktigste truslene mot velferdsstaten er veksten i arbeidsløshet og utslagning fra arbeidslivet. For å løse disse problemene kreves det en aktiv utdannings- og arbeidsmarkedspolitik, men det forutsetter også en langsiktig forbedring av produktiviteten og konkurransevnen i den norske økonomien. Likeledes er evnen til å finansiere den offentlige velferdspolitikken avhengig av et tilstrekkelig skattegrunnlag. Uten produksjonsvekst er det politisk meget vanskelig å sikre videreutvikling av velferdsstatens ytelser, selv med skattepolitisk sjølråderett. Men en produksjonsvekst som bygger på sanering av arbeidsstyrken og økt arbeidsløshet, kan legge økt press på velferdsordningene. Det er derfor umulig å frikoble de velferdspolitiske og økonomiske aspektene ved norsk Europa-integrasjon.

Vi skal ikke i denne rapporten behandle de velferdspolitiske utfordringene ved den europeiske integrasjonen i særlig detalj³. Som nevnt i kapittel 3 og 4 har EFs arbeidslivs- og sosialpolitikk i hovedsak vært styrt av de enkelte medlemslandene. Etableringen av det indre markedet krever imidlertid utbygging av minstestandarder f.eks. for arbeidsmiljø, sosiale og faglige rettigheter og for å hindre ødeleggende konkurranse ("sosial dumping"). Tilsvarende kreves en viss samordning av trygdepolitikken, tariffpolitikken og av faglige krav, for at arbeidstakerne ikke skal spilles ut mot hverandre i konkurransen om arbeid og velferd. Striden om EFs politikk på disse feltene knytter seg til utformingen og reguleringen av "den sosiale dimensjonen" og "den sosiale dialogen".

I kapittel 3 pekte vi på at de nasjonale velferdspolitiske modellene kan komme under forandringspress gjennom markeds-krav "nedenfra" og politiske omreguleringskrav "ovenfra". Dette kan endre betingelsene og spillerommet for samarbeidet mellom staten og partene i arbeidslivet. Kravene fra internasjonal konkurranse og fra endrede sosialpolitiske behov har imidlertid gjennom lengre tid, utenfor EØS og EF, skapt spenninger både i velferdspolitikken og trepartssamarbeidet i arbeidslivet. Tariffoppgjørene har vært preget av moderasjon.

Striden om fornyelse og vitalisering av "den norske modellen" er ikke ensidig påtvunget oss "utenfra", men bunner også i hjemlige problemer og motstridende politiske interesser i Norge om hvordan vi skal organisere samfunnet. Spissformulert vil slaget om den norske velferdsmodellen avgjøres på hjemmebanen, ikke i Brussel. Europeisk integrasjon vil imidlertid kunne innvirke på styrkeforholdene i denne politiske striden.

Økt bevegelighet for kapital kan skape press fra næringslivet for lettelser i sosiale kostnader og reguleringer i arbeidslivet. Økt bevegelighet for arbeidstakere kan skape indirekte press for

³ For en nærmere redegjørelse, se FAFO-rapportene "Nasjonalstat, velferdspolitik og europeisk integrasjon" (Hagen, 1990) og "Sosialpolitikken i EF" (Lødemel, 1991).

harmonisering av sosiale ytelser og for å motvirke "sosial turisme". Samtidig kan en velutviklet sosial infrastruktur, velferdsordninger og arbeidsforhold være en forutsetning for å tiltrekke investeringer.

Et stridsspørsmål i debatten om sammenhengen mellom velferd og økonomisk vekst er hvordan offentlige reguleringer, høye lønninger, sterke fagforeninger og en ambisiøs offentlig velferdspolitikk, virker inn på konkurransevnen. Mens mange liberale analytikere og næringslivsfolk oppfatter "den norske modellen" som kostnadsdrivende og produktivitetshindrende, hevder andre at modellen har vært et konkurransefortrinn. Velordnede sosiale forhold, krevende hjemmemarkedskunder, godt samarbeidsklima og strenge reguleringer av miljø og arbeidsforhold, tvinger næringslivet til innovasjon og produktivitet for å levere konkurransedyktige eksportprodukter, trass i høyt kostnadsnivå. Nyere internasjonale analyser gir støtte til slike oppfatninger (Porter, 1989, ILO, 1989). EØS- og EF-motstandere har brukt tilsvarende argumenter til fordel for en nasjonal strategi, for å videreutvikle konkurransevnen blant annet ved strengere nasjonale miljøstandarder. Kanskje kan man blant en del EØS- og EF-tilhengere øyne konturene av en nasjonal "gratispassasjer-strategi", som blant annet bygger på en kombinasjon av stigende miljøkrav, fortsatt generøse offentlige overføringer og mest mulig skjerming mot internasjonal konkurranse, som springbrett for å utnytte eksportmulighetene i det indre markedet. En slik strategi bygger imidlertid på en utelatelse av det andre leddet i Porters argumentasjon; kravet om sterk internasjonal konkurranse på hjemmemarkedene. For å hevde seg på internasjonale markeder, må bedriftene ifølge Porter, trimmes under internasjonale konkurransevilkår uten statlige krykker.

Finansiering og modernisering av offentlig sektor

Den offentlige sektorens utforming og størrelse har en betydelig innvirkning på fordelingen og utnyttelsen av et lands produktive ressurser. I EF har den offentlige sektorens organisering vært et nasjonalt anliggende, noe den med enkelte mulige begrensninger også vil være etter 1993. Betydningen for den offentlige sektoren vil primært ligge i indirekte føringer knyttet til konkurranse-reglene i det indre markedet. Åpne anbud for offentlige innkjøp er omtalt i kapittel 8. Dette vil hindre nasjonal favorisering ved leveranser fra næringslivet, og gi redusert spillerom i sysselsettings- og næringspolitikken, men kan gi kostnads- og effektivitetsgevinster. Antakelig vil en vridning av virkemidlene over mot FoU og utviklingskontrakter presse seg fram. Enkelte offentlige monopolbedrifter kan bli utsatt for konkurranse og kan sette endring i tilknytningsform og fristilling på dagsordenen. Dette har imidlertid skjedd uavhengig av EØS og EF, f.eks. i debatten om NSB, Statskraft, Televerket og Postverket, som ble fremmet av den borgerlige trepartiregjeringen bestående av Høyre, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet.

I praksis ser det ut til at Medisinaldepotets importmonopol og Vinmonopolets ølimportmonopol vil måtte oppheves ved en EØS-avtale eller et EF-medlemskap. Vilåårene for Statskraftverkene og Televerket kan også bli endret i mer konkurranseutsatt retning.

Når det gjelder offentlige tjenester har EF utarbeidet direktivforslag som åpner for å gi større muligheter til privat konkurranse om å utføre tjenester for det offentlige. Dette kan blant annet gjelde leveranser mellom selvstendige, offentlige rettssubjekter. Dersom direktivet blir vedtatt kan det i prinsippet bli rasjonelt for landene å holde mest mulig "innomhus" for å omgå anbudsreglene. Fra de offentlige europeiske fagorganisasjonene (ISKA) er likevel EFs planer tolket som uttrykk for en strategi som åpner for privatisering av deler av den offentlige virksomheten. Euro-LO har på denne bakgrunn stilt krav om at EF skal utvikle en samordnet politikk for utbygging av den offentlige sektoren, blant annet med

sikte på å hindre en negativ konkurransespiral knyttet til skatte-reduksjoner og svekkede ytelser.

Den viktigste endringen i rammevilkårene for den offentlige sektoren kan komme på finansieringssiden. Det indre markedet forutsetter en viss harmonisering av indirekte skatter og avgifter på grunn av faren for uønskede handelsvridninger og grensehandel⁴. EFs planer er foreløpig ikke endelig avklart, men ser ut til å innebære en markedsdrevet tilpasning av moms og avgifter innenfor rammen av minstesatser og målsatser. Disse ligger lavere enn de norske satsene, men en opprettholdelse av grensekontrollen samt Norges geografiske plassering, gjør det sannsynlig at vi kan opprettholde vår nåværende politikk i EØS. Svensk medlemskap kan likevel reise nye utfordringer på dette feltet. Ved et EF-medlemskap vil Norge trolig måtte tilpasse den indirekte beskatningspolitikken, vesentlig på avgiftssiden (alkohol, tobakk, og biler), og til en viss grad for momsen på nødvendighetsvarer (mat). Til sammen kan dette, med uendret skattegrunnlag, gi et skattetak på mellom 2 og 11 milliarder, alt annet konstant. Isolert sett vil en slik overføring av ressurser fra det offentlige til den private sektoren, ifølge beregninger med Statistisk Sentralbyrås modell MODAG, gi økt vekst, høyere (privat) sysselsetting, lavere priser og høyere reallønn. Hvordan Norge eventuelt ville kompensere for det offentlige inntektstapet er et politisk spørsmål, for eksempel kan ytelser kuttes og overføringer beskjæres, samtidig som inntektene kan økes på andre felter. Immobiler skattefaktorer som f.eks. eiendom, bruk av offentlige tjenester (gebyrer) og energiavgifter, peker seg ut som mulige kompensasjonskilder. I EF planlegges nå en innføring av CO₂-avgifter som kan styrke det offentlige inntektsgrunnlaget betydelig. Nettoresultatet for offentlige inntekter i Norge avhenger i stor grad av oljeprisene og veksten i økonomien, dvs. av endringene i skattegrunnlaget.

⁴ For en nærmere analyse henvises til FAFO-rapporten "EF-tilpasning, skatteharmonisering og den offentlige sektor (Paus, 1991).

Samtidig kan den frie bevegelsen av produksjonsfaktorer som nevnt skape et visst press for harmonisering av de direkte skattene, f.eks. bedriftsskatt, kapitalskatt, personlig inntektsskatt m.v. I EF-landene har dette, spesielt fra fagbevegelsen, gitt opphav til krav om felleseuropeiske minstestandarder for å hindre destruktiv skattekonkurranse mellom landene. Skattekonkurranse er en utfordring som Norge vil møte uavhengig av formell EF-tilknytning.

For øvrig vil den offentlige sektoren kunne berøres av regler for det indre markedet vedrørende gjensidig godkjenning av utdanning, innvandring av arbeidskraft, samordning av trygderegler, etablering av et indre energimarked, og utforming av en felles miljøpolitikk i EF. Se kapittel 8 for en nærmere drøfting av de næringsøkonomiske aspektene ved dette.

Den sentrale utfordringen for den offentlige sektoren i årene framover vil, uansett europeisk integrasjon, ligge i å få til en fornyelse og en effektivisering som kan sikre oppslutning og politisk støtte i befolkningen og næringslivet. Det generelt økte konkurransetrykket på den norske økonomien som følge av internasjonaliseringen, vil forsterke kravene til bedre organisering og ressursutnyttelse. Det er ikke størrelsen, men opplevelsen av samsvar mellom finansieringsbyrdene og tjenestenes kvalitet og relevans som avgjør den offentlige sektorens konkurranseevne og politiske legitimitet. Dette slaget vil avgjøres på hjemmebanen.

7.3 Nasjonale samarbeidsforhold under forandring

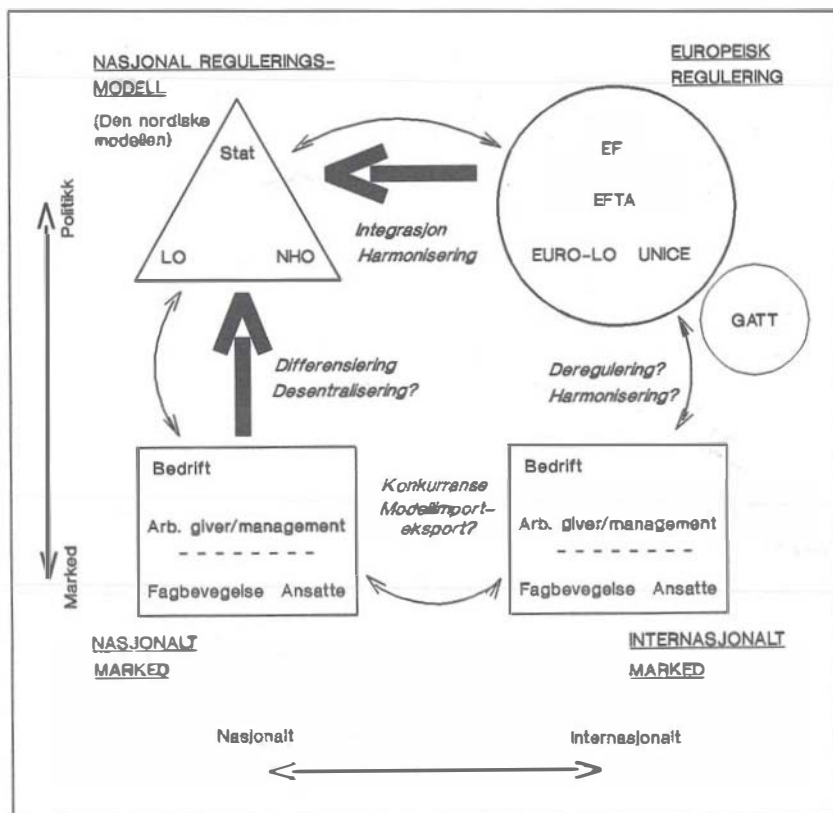
Internasjonalisering og europeisk integrasjon kan som nevnt i kapittel 3 sette den nasjonale modellen for arbeidslivsorganisering under press. Med utgangspunkt i figuren (Den norske modell i klemme) kan tre sentrale problemstillinger knyttet til samarbeidsforholdene og arbeidslivets organisering formuleres:

For det første, hvordan vil forandringer i (de internasjonale) markedsbetingelsene påvirke strategiene for nasjonal bedrifts- og arbeidsorganisering, og hvordan vil dette igjen virke inn på samarbeidsforholdene mellom arbeidsgiverne og fagbevegelsen lokalt og sentralt, samt overfor myndighetene? Et slikt markedsbetinget press nedenfra - i retning av desentralisering og differensiering av samarbeidsformene - vil stille krav til en endring av partenes organisering og vil kunne innsnevre statens spillerom i samarbeidet med partene.

For det andre, hvordan vil modellen reagere på press ovenfra for tilpasning til felleseuropeiske reguleringer, som kan begrense statens handlefrihet både når det gjelder økonomisk styring og reguleringskompetanse? Dersom forhandlingsgodene som kan oppnås i den statlige, korporative kanalen reduseres, kan dette igjen virke tilbake på partenes opptreden, trolig i retning av mer markedsorienterte og desentraliserte forhandlingsstrategier, slik det danske tariffoppgjøret i 1991 illustrerer. Vil partene i større grad forankre virksomheten på sektor og forbund, eller bedrifts- og konsernnivå, og hva vil dette bety for de nasjonale hovedsamenslutningene?

For det tredje, hvordan vil den norske samarbeidsmodellen reagere på forandringspress gjennom europeisk integrasjon på henholdsvis arbeidsgivernes og fagbevegelsens side - det "euro-korporative nivå"? Internasjonaliseringen driver delvis fram en tettere samordning av organisasjonenes opptreden over landegrensene, med hensyn til både krav om europeiske reguleringer og forhandlingsstrategier. Dette presset er motstridende; arbeidsgiversiden (via UNICE) ønsker desentralisering og minimumsreguleringer, mens fagbevegelsen (via Euro-LO) sikter mot tettere samordning av forhandlinger over landegrensene (i første omgang på konsern- og bransjenivå), overnasjonal organisering og sterkere lovreguleringer på (et høyt) europeisk nivå.

Den norske modellen i klemme?



Kilde: Fagbevegelsen og Europa, Dølvik, Olberg og Stokland (1990).

Konkret vil disse spørsmålene konfrontere partene direkte i forbindelse med investeringsspørsmål. I mange tilfelle vil selskapers investeringsbeslutninger og lokalisering betinges av hvilke rammevilkår tariffpartnerne og staten kan tilby. Hvordan vil partene reagere på krav fra internasjonale konserner som presser for favorisering av f.eks. miljø, avgifts- og skattevilkår - slik etableringen av "NIS" var et svar på - og hvordan vil det innvirke på de nasjonale medlemmenes interesser?

Et annet konkret spørsmål gjelder lønns- og arbeidsvilkår for utenlandske selskaper med tidsbegrensede oppdrag i Norge. I det indre markedet vil det antakelig være tillatt å konkurrere om oppdrag etter opprinnelseslandets arbeidsvilkår, med mindre nasjonalstaten, f.eks. via lovgiving, innfører ordninger som krever vertslandsvilkår ved kobling av rammelovgivning og tariffavtaler (Rush-dommen)⁵. Dette vil reise spørsmål ved hvilke strategier partene utformer for å møte dumpingtrusselen. Må vi for eksempel innføre en omfattende minstelønnslovgiving, og hvordan vil dette påvirke tariffstrategiene og medlemsatferden? Kan generalisering av tariffavtalenes resultat, via lovgiving, undergrave motivasjonen for fagorganisering ("gratispassasjerproblemet"), eller vil det stimulere fagbevegelsen til å fornye sine strategier og produkter?

Arbeidsretten er i Norge i stor grad basert på tariffavtaler, kollektive rettigheter og prosedyrer for konfliktløsning. I de kontinentale landene er arbeidsretten sterkere lovbasert og knyttet til individuelle rettigheter som kan prøves for domstolene (Nilsen, 1989). Dette reiser spørsmål ved hvilke redskaper som kan brukes for å innfri felles minstestandarder i EØS og EF. Må Norge i større grad inkorporere EØS- og EF-regler knyttet til "den sosiale dimensjonen" i lovverket, eller vil tariffestede rettigheter være tilstrekkelig? Mye tyder på at EF nå vil akseptere avtaleveien, men at det må sikres mekanismer som gjør rettighetene allment gyldige.

Internasjonale trender peker i retning av økt desentralisering og differensiering av tarifforhandlingene, delvis kombinert med en internasjonal koordinering av rammevilkårene for arbeidsmarkedene. De europeiske fagbevegelsene går for eksempel inn for en europeisk nedsettelse av arbeidstiden til 35 timer i uken. I Norge har vi svingt mellom gradvis desentralisering og markedsstyring

⁵ EF forbereder nå et direktiv som innebærer at oppdrag på under 3 måneders varighet kan unntas fra reglene om at vertslandets vilkår skal gjelde. Dette drøftes nærmere i kapittel 7.

av lønningene (jf. lønnsglidningen) og, en i internasjonal sammenheng, uvanlig sterk korporativ trepartsstyring på sentralt nivå (jf. lønnslovene).

Internasjonaliseringen vil forsterke det innenlandske presset for fornyelse av det norske forhandlingssystemet. Hvorvidt hovedorganisasjonene fortsatt vil spille den toneangivende rollen, om forbundene vil skaffe seg økt spillerom, eventuelt i tettere samarbeid med sine europeiske sektororganisasjoner, om lokale forhandlinger på bedriftsnivå vil vinne fram, eller om det lykkes å utforme et nytt flernivåsystem innenfor sentrale rammer, gjenstår å se. Uansett er det mye som taler for at innholdet i partssamarbeidet gradvis vil dreies mer mot desentralisert samarbeid knyttet til omstilling, produktivitet, personalutvikling og kompetanse, kanskje koblet med innføring av nye belønningssystemer med islett av fonds, overskuddsdeling og resultatlønn.

Det presset for forandring og tilpasning av partssamarbeidet som springer ut av internasjonaliseringen, reiser nye krav til utviklingen av partenes organisasjoner. Hvordan vil de norske organisasjonene knytte seg til sine europeiske sammenslutninger, i hvilken grad vil de delegere myndighet til overnasjonalt, sektorielt og lokalt nivå, og hvordan vil dette innvirke på interne organisasjons- og maktforhold?

8 Endringer i næringspolitiske rammer

Norges tilknytning til EFs indre marked, i form av EØS-avtale eller EF-medlemskap, vil innebære økt åpenhet og konkurranse som følge av redusert skjerming av norsk næringsliv. Målsettingen med det indre markedet, er som nevnt i kapittel 2, økt vekst og produktivitet via en mer åpen konkurranse over landegrensene, som vil innebære følgende generelle endringer i den næringspolitiske reguleringen av norsk økonomi:

- * Offentlige innkjøp og tjenestesektoren åpnes for internasjonal konkurranse.
- * Næringsstøtten og distriktspolitikken tilpasses felleseuropeiske regler.
- * Konsesjonsloven endres slik at den ikke diskriminerer utenlandsk kapital.
- * Norges konkurranselovgiving blir en del av et felles system for konkurransekontroll i det indre markedet, herunder pris- og fusjonskontroll og antidumpingtiltak.
- * Nasjonal regulering av produktkontroll og produktstandarder tilpasses felleseuropeiske regler.
- * Fri bevegelse for EØS-borgere.

I det følgende skal vi beskrive disse endringene nærmere, herunder forskjeller mellom EF og EØS. Framstillingen er videre knyttet til de generelle næringsøkonomiske problemstillingene som har vært framme i diskusjonen om Norges forhold til EFs indre marked.

EØS-avtalen innebærer en generell beskyttelsesklausul som innebærer at Norge ensidig skal kunne sette deler av avtalen for

en viss periode ut av kraft (f.eks. reglene for offentlige innkjøp). Dette kan gjøres hvis det oppstår alvorlige forstyrrelser og problemer i deler av norsk arbeidsliv. Det kan møtes med mottiltak fra andre EØS-land. Mottiltakene kan, hvis de oppleves som urimelige, i sin tur prøves for EF-domstolen.

8.1 Offentlige innkjøp og tjenestesektoren åpnes for internasjonal konkurranse

Et sentralt tiltak for å oppnå økt konkurranse og effektivitet i det indre markedet er innføring av åpne anbud på markedet for offentlige innkjøp av varer og tjenester. Tilpasning til EF-reglene vil innebære at norske bedrifter må kjempe på like fot med utenlandske selskaper om leveranser til stat, kommuner og konsesjonsbelagt virksomhet.

Omfang av offentlige innkjøp

I Norge kjøper det offentlige inn varer og tjenester for om lag 110 milliarder kroner årlig. I tillegg kommer leveransene til offshore-sektoren, som utgjør om lag 60 milliarder årlig. For 1987 var markedet for offentlige innkjøp i EF beregnet til om lag 4000-4500 milliarder kroner, tilsvarende 10-15 % av BNP i EF-landene (Kjær, 1990 og Offentlig innkjøp, delrapport II). Hele 98 % av innkjøpene foretas fra det enkelte lands eget næringsliv. Konkurransen om anbud, oppdrag og leveranser er i dag begrenset av en aktiv nasjonal proteksjonisme og favorisering av eget næringsliv. I de fleste land er offentlige innkjøp brukt som et virkemiddel i både sysselsetnings-, distrikts- og næringspolitikk.

Beregninger for Norge tilsier at innkjøp i størrelsesorden 60 milliarder kroner, tilsvarende 5 % av norsk vare- og tjenesteomsetning, kan bli omfattet av de nye EF-reglene (ECON, 1989).

Innkjøp av varer

Åpningen av de offentlige markedene er planlagt regulert med sju ulike direktiver, hvorav fire er vedtatt. Om vi først ser på offentlige innkjøp av varer, reguleres det av tre direktiver, som alle er vedtatt:

- * Direktiv for kjøp av varer (varedirektivet). Dette omfatter ca. 30 % av alle offentlige kontrakter i EF. Ved norsk deltakelse i det indre markedet vil det omfatte statsforvaltningen, kommunene og fylkeskommunene og de delene av forsvarrets innkjøp som det ikke er knyttet militære hemmeligheter til.
- * Direktiv for offentlige bygge- og anleggskontrakter (bygge- og anleggsdirektivet). Direktivet dekker ca. 15 % av alle offentlige kontrakter i EF. Direktivet vil ved norsk deltakelse i det indre markedet gjelde for de samme offentlige etatene som er nevnt ovenfor.
- * Direktiv vedrørende innkjøp til telekommunikasjon, transport, energi, vann og avløp (direktivet for ekskluderte sektorer). Direktivet omfatter nærmere 40 % av alle offentlige kontrakter i EF. Blant de viktigste offentlige institusjonene - herunder private bedrifter som driver med konsesjon fra det offentlige - som vil omfattes, er (Jordanger og Lorentzen 1991):

Vann og avløpssektoren

- Interkommunale og halvoffentlige andelsverk og avløpsanlegg
- Private bedriftsvannverk og avløpsanlegg

Energisektoren

- Oljeselskapene; olje- og gassutvinning
- Elektrisitetsprodusenter og distributører; Statkraft, kommunale, interkommunale, fylkeskommunale og private elverk

Transportsektoren

- NSB
- Sporvognsselskaper
- Busselskaper
- Lufthavner
- Sjøhavner

Telekommunikasjonssektoren

- Televerket

Innkjøp av tjenester

Når det gjelder offentlige innkjøp av tjenester, har ikke EF kommet like langt, og ingen av direktivforslagene på dette området er vedtatt. Offentlige innkjøp av tjenester planlegges regulert via to direktiver:

- * Direktivet for innkjøp av tjenester til statsforvaltningen, kommunene og fylkeskommunene og de delene av forsvarets innkjøp som det ikke er knyttet militære hemmeligheter til. Direktivforslaget ventes vedtatt i løpet av høsten 1991.
- * Direktivet for innkjøp av tjenester for de unntatte sektorene; telekommunikasjon, transport, energi, vann og avløp.

Vi kommer tilbake til dette temaet i avsnittet "Direktivforslag om offentlige innkjøp av tjenester".

Terskelverdier og innkjøpsprosedyrer

Innkjøpsdirektivene angir ulike terskelverdier som fastsetter de nedre grensene for hvilke kontrakter som omfattes av direktivene; for varer 1,6 mrd. kr, for bygg og anlegg 39 mrd. kr. For telekommunikasjonssektorene er den nedre grensen 4,8 mrd. kr, mens den for vann-, energi og transportsektorene er 3,2 mrd. kr.

I utgangspunktet skal alle anbud skje etter åpen konkurranse. Kunngjøring om anbudsrunder skal sendes til EFs "Official Journal" og legges også inn på en database (TED) som også alle interessenter kan koble seg til. Direktivene åpner samtidig for unntak fra hovedreglene, og skiller mellom tre former for godkjente anbudsformer:

- * Åpen anbudskonkurranse
- * Begrenset anbudskonkurranse (minst fem bedrifter)
- * Forhandlet prosedyre, med eller uten forutgående kunngjøring

Forhandlet prosedyre kan kun brukes når anbudsrundene ikke har ført til ønsket resultat, ved anbud knyttet til forskning og utvikling, eller i spesielle tilfeller der arbeidet ikke lar seg forhåndsprise.

Den offentlige etaten eller private forvaltningsbedriften skal i anbudsbeskrivelsen fritt kunne angi hvordan man ønsker varen eller produktet. Samtidig må dette gjøres innen rammen av EFs produktstandarder. Også her kan man fravike hovedregelen, blant annet hvis prosjektet er "ekte" innovativt, og EF-standardene derfor ikke er egnede.

Kontroll og håndheving

De offentlige innkjøperne plikter også etter at kontrakten er inngått, å sende informasjon til EFs "Official Journal" om hvilke bedrift som er tildelt oppdraget. Hensikten er at andre bedrifter som var med på anbudsrunden, skal få innsyn i viktige sider ved anbudet til den bedriften som vant. Hvis man mener seg uriktig omgått, er det anledning til å klage saken inn for en nasjonal klageinstans, med EF domstolen som ankeinstans.

Effektivitet og sysselsetting

Nyordningen med at flere bedrifter gis anledning til å konkurrere om offentlige anbud, forventes å gi effektivitetsgevinster som kan føre til prisreduksjoner for EF-landene i størrelsesorden 3-5 %. De lavere kostnadene for det offentlige gir i prinsippet rom for skattereduksjoner eller forbedringer av de offentlige ytelsene.

En innvending fra skeptikere til økt integrasjon er at de nye EF-reglene kan føre til redusert sysselsetting og inntekt for enkeltland, bransjer eller bedrifter som følge av effektivisering. Videre innvendes det at det offentlige får reduserte muligheter til å bruke plasseringen av anbud som næringspolitisk virkemiddel for å prioritere nasjonale bransjer og bedrifter. Tilhengere av økt

integrasjon hevder på sin side at plassering av offentlige anbud hos norske bedrifter i mindre grad er brukt som næringspolitisk virkemiddel. Dessuten hevdes det at den norske næringspolitikken i større grad må ta utgangspunkt i forsknings- og utviklingssiden, og nedtone den indirekte subsidieringen som ligger i skjermingen av norsk næringsliv via offentlig plasserte kontrakter. Statlige utviklingskontrakter er her et alternativ.

Generelt understreker tilhengerne at eventuelle negative sysselsettingsvirkninger for visse bransjer og bedrifter må ses i forhold til mulige gevinster av at norske bedrifter får adgang til offentlige markeder i Europa, markeder man i dag er utestengt fra. Samtidig påpekes det at den norske praksisen er ganske åpen. Utenlandsandelen er på sokkelen rundt 40-50 %, og for øvrig rundt 25 %, noe som er langt høyere enn i andre land. Norsk næringsliv har allerede i stor grad tatt "konkurransesjokket". I følge dette synspunktet har vi derfor mer å hente ute enn vi har å tape hjemme.

En mekanisme som påpekes av kritikerne, er at de nye anbudsreglene vil medføre så store merkostnader og så stort byråkrati (transaksjonskostnader) hos anbudsdeltakerne og det offentlige at den eventuelle prisreduksjonen vil forsvinne. Videre hevdes det at anbudsrundene vil ta lengre tid og generelt bli mindre fleksible enn dagens ordninger; "vinninga går opp i spinninga".

Intensjoner og praktisering

En annen side ved de nye reglene gjelder spørsmålet om de vil virke i henhold til intensjonene. Dette vil i første rekke avhenge av kontrollen med de offentlige myndighetene og, ikke minst, av om de offentlige myndighetene ønsker og tror på nytten av de nye reglene.

Mer konkret er spørsmålet om intensjoner og praksis knyttet til de tre ulike anbudsformene (se over). Både tilhengere og skeptike-

re har påpekt muligheten for en ny form for skjult favorisering av nasjonale leverandører ("italiasering"; Italia er i EF-sammenhenger ikke aktivt mot det indre markedet, samtidig som gjennomføringen av en rekke direktiver treneres nasjonalt, og det brukes rundt 5 % av BNP til ulike former for næringsstøtte). Usikkerheten er knyttet til den avveiningen mellom pris og nasjonale hensyn som det offentlige eller konsesjonsinnehaveren som oppdragsgiver vil gjøre. I tillegg til pris som vurderingskriterium for anbudene kan også kontinuitet, kvalitet, service, kjennskap til bedriften m.m. tillegges vekt. Det åpner for gjennomslag av nasjonale preferanser ved kontraktstildeling. Dette er et hovedspørsmål i forbindelse med åpningen av britisk sokkel, hvor usikkerheten er knyttet til om ulike former for skjult favorisering av britiske underleverandører vil føre til at norske underleverandører i praksis ikke vil få vesentlig større markedsadgang enn de har i dag. Den norske offshoreindustrien leverer i dag rundt 1-2 % til britisk sokkel, mens engelske selskaper står for drøyt 20 % av leveransene til norsk sokkel (se kapittel 10.1 Vannkraft, gass, olje og offshore). En annen utvikling kan være at myndighetene velger å organisere mer av produksjonen "i egen regi", for dermed å omgå innkjøpsdirektivenes regler om internasjonale anbud.

Direktivforslag om offentlige innkjøp av tjenester

De to direktivforslagene omfatter blant annet reparasjoner og vedlikehold, land- og lufttransport, deler av telekommunikasjonstjenestene, data og regnskap, søppeltømming m.v. En rekke tjenester er foreløpig unntatt, f.eks. jernbane, forskning, personaltilbud, utdanning, helse- og sosialtjenester m.v., men det understrekes at det vil bli vurdert om noen av disse skal innarbeides på et senere tidspunkt.

I de foreliggende direktivforslagene fastslås det i utgangspunktet at en offentlig myndighet sjøl skal bestemme om den vil utføre sine tjenester på egen hånd eller ved eksterne leverandører. Det

kontroversielle ved utkastet - som har høstet sterk motstand fra den europeiske fagbevegelsen - er for det første at forslagene legger opp til at offentlige myndigheter ved inngangen til et år skal offentliggjøre en oversikt over sine budsjetter og oppgaver, slik at private bedrifter skal kunne presentere tilbud om å utføre de aktuelle oppgavene. Til tross for at myndighetene selv skal kunne velge, innebærer dette ifølge dette synet et press for å åpne den offentlige sektorens egen tjenesteyting for privat konkurranse. Bakgrunnen for forslaget om økt innsyn er at man frykter for at påbudet om internasjonal utlysning av offentlige tjenstekontrakter kan føre til at offentlige myndigheter i økende grad velger å utføre oppgaver "i egen regi". Dette betyr at intensjonen bak åpningen av et europeisk marked for offentlige tjensteleveranser vil motvirkes av en tiltakende nasjonal foroffentliggjøring av proteksjonistiske grunner.

For det andre legger direktivutkastet opp til at hvis offentlige instanser kjøper tjenester av andre uavhengige offentlige rettssubjekter, skal også disse tjenestene ut på anbud. Dersom private leverandører under like konkurransevilkår kan gi et økonomisk mer fordelaktig anbud, forutsettes det at de skal få oppdraget.

Direktivutkastet er kraftig kritisert fra den europeiske internasjonale for offentlige tjenester (ISKA). ISKA peker på at direktivutkastet kan innebære et press for privatisering av offentlige tjenester, samtidig som det ikke tar hensyn til andre hensyn enn de bedriftsøkonomiske ved organiseringen av offentlige tjenester. Hensynet til for eksempel kvalitet, arbeidsvilkår, kontinuitet, kompetanseutvikling og administrasjonskostnader samt til behovet for forutsigbarhet og autonomi i planleggingen av de offentlige ytelsene er ifølge deres syn ikke tilstrekkelig ivare tatt.

8.2 Næringsstøtten og distriktspolitikken tilpasses felleseuropeiske regler

Konkurransereglene i EF omfatter dels reguleringer rettet mot bedriftene eller foretakene (artikkel 85-94 i Romatraktaten), dels regler om medlemslandenes adgang til statsstøtte (artikkel 92-94 i Romatraktaten). I dette avsnittet skal vi se nærmere på statsstøtten, mens konkurranseregulering rettet mot foretaksnivå drøftes i neste avsnitt (8.3).

Konkurranspolitikken inntar en nøkkelposisjon i etableringen av det indre markedet. I analyser av virkninger av det indre markedet understrekes det at en ikke vil oppnå fordelene med økt vekst og reduserte priser med mindre det er fri og lik konkurranse i EF etter 1992. De felles konkurransereglene vil forplikte myndighetene til å bygge ned proteksjonistiske eller subsidiepregede næringspolitiske ordninger. Tanken er at bedriftene dermed tvinges til å bedre ressursutnyttelsen, produktiviteten og kostnadsnivået for å overleve i internasjonal konkurranse på like vilkår.

Liknende koder utvikles også innen GATT. Uansett norsk valg av tilknytning til EF er det derfor sannsynlig at vi på sikt må endre deler av våre næringsoverføringer. Antidumpingtiltak og trusselen om minsteprisavtaler fra både USA og EF, bl.a. overfor eksport av norsk laks, norske metaller og norske trevareprodukter, er ledd i en proteksjonistisk politikk fra de store landene. Tilhørende et lite land er norsk næringsliv tjent med felles og klare konkurranseregler og kontroll som kan begrense de store landenes bruk av antidumpingtiltak som minsteprisavtaler og bøter.

Et annet forhold som blir stadig viktigere i denne sammenhengen, er EFs handelspolitikk overfor Øst-Europa. EF "tillater" i økende grad prisdumping av visse østeuropeiske produkter i det indre markedet. Flere av disse produktene, f.eks. ulike metaller, står i direkte konkurranse med norsk eksport. Denne politikken svekker den norske eksportindustriens konkurranseposisjon. Det generelle poenget er at EFs konkurranse- og antidumpingpolitikk,

selv om vi velger å stå utenfor det indre markedet, påvirker utviklingen og mulighetene for norsk økonomi og sysselsetting.

Regler for statsstøtte i EF

I Romatraktatens artikkel 92 fastslås hovedregelen om at enhver form for statsstøtte til næringslivet er forbudt. Begrepet "statsstøtte" omfatter blant annet statstilskudd, billige lån og subsidierte renter, skattelettelser, garantier og i visse tilfeller statlige erverv av aksjer i private virksomheter.

Den samme artikkelen fastsetter en rekke unntak fra hovedreglene: støtte av sosial karakter til enkelte forbrukere, regional- og distriktsstøtte i områder med lav levestandard eller med alvorlig arbeidsledighet (EFs regional- og strukturfond), støtte som kan fremme realiseringen av viktige prosjekter av felleseuropeisk interesse, eller støtte som kan avhjelpe alvorlige problemer i en medlemsstats økonomi, samt næringsstøtte når den ikke endrer konkurransevilkårene i strid med fellesinteressene.

Støtte til små og mellomstore bedrifter

Reglene for statsstøtte til små og mellomstore bedrifter (under 500 ansatte) omfatter også en rekke unntak fra hovedregelen, der det blant annet godtas tilskudd eller gunstige lån i etableringsfasen, offentlig støtte for å fremme tilgangen på risikovillig kapital, tilskudd til FoU, tilskudd til utviklingsprosjekter, tilskudd til forbedring av markedsføring og tilskudd til energi- eller råstoff-besparelser. Norske bedrifter er i europeisk sammenheng gjennomgående svært små. Det innebærer at EFs mer liberale regler for støtte til små og mellomstore bedrifter er mer relevante for norsk næringsliv enn EFs generelle forbud mot statsstøtte.

Oppsummerende kan en si at hovedreglene er at man ikke godkjenner produksjonsstøtte, og i økende grad godtar statlige støtteordninger jo tidligere i produksjons- og utviklingskjeden

ordningen treffer (strukturtiltak). Og det er større adgang til å gi støtte til bedrifter med under 500 ansatte enn til større bedrifter.

Medlemsstatene må gi beskjed til EF-kommisjonen i god tid før en påtenkt endring eller innføring av en støtteordning, slik at det kan vurderes om tiltaket faller inn under en av de mange unntaksbestemmelsene. Ved uenighet mellom kommisjonen og en medlemsstat om lovligheten av et påtenkt tiltak har EF-domstolen den avgjørende kompetansen.

Regional- og distriktpolitiske støttetiltak

Avgrensningen mellom regional- og distriktpolitiske støttetiltak og konkurransepolitikken regler for statsstøtte har vært et problemområde i EØS-forhandlingene. Dette er et dilemma norsk distriktspolitikk står overfor uavhengig av integrasjonen med det indre markedet, idet GATT-reglene på dette området ikke skiller seg vesentlig fra EFs konkurranseregler.

I EF er grensen mellom regionalpolitikken og konkurransepolitikken i hovedsak knyttet til EFs såkalte "fattigdomskriterier". Det vil si at EF gjør unntak fra hovedregelen om forbud mot statsstøtte i områder og regioner der levestandarden er unormalt lav, eller der det er svært høy ledighet (artikkel 92.3 (a) i Romtraktaten). I tillegg åpner en for nasjonale distriktpolitiske støttetiltak i områder som normalt ikke vil omfattes av "fattigdomskriteriene", det vil si i EFs nordlige medlemsland. Kriteriet her er områder med "vesentlig" regional ulikhet (artikkel 92.3 (c)).

Når det gjelder forholdet mellom nasjonal distriktpolitikk og EFs regelverk, har Norge i EØS-avtalen fått et tillegg som åpner for at "svært lav befolkningstetthet" kan tillegges tilsvarende vekt som EFs "områder med lav inntekt". Det viktige spørsmålet er hvor lav befolkningstetthet et område må ha før distriktsstøtte kan gis. Dette er ikke spesifisert i EØS-avtalen, men vil i utgangspunktet være et nasjonalt anliggende. Samtidig må Norge informere (notifisering) de andre medlemslandene i EØS om distriktpolitik-

ken, både når det gjelder spørsmålet om omfanget og hvilke områder som vil motta støtte (f.eks. differensiert arbeidsgiveravgift og støtteordninger innenfor Distriktenes Utbyggingsfond). Hvorvidt den norske distriktspolitikken er i overensstemmelse med EFs regionalpolitikk kan prøves for EØS domstolen.

Støttetiltak og land utenfor det indre markedet

EF tillater høyere subsidier og skjerming av bedrifter fra medlemslandene i konkurranse med land utenfor det indre markedet (tredjeland). Dette innebærer for eksempel at bedrifter utenfor det indre markedet prisdiskrimineres ved offentlige anbud i et EF-land. En bedrift fra ett av medlemslandene skal foretrekkes hvis anbudet ligger opp til 3 % høyere enn en bedrift fra et tredjeland. EØS-avtalen gir ikke Norge umiddelbar deltakelse i EFs skipsbyggingspolitikk. Dette innebærer at EF fram til 1994 godtar 13 % prisdiskriminering i favør av EF-land. I 1994 skal vi imidlertid kunne delta i revisjonen av EFs skipsbyggingspolitikk. De som ønsker norsk tilslutning til det indre markedet framhever at Norge ved en fortsatt handelsavtale vil få status som tredjeland og dermed møte langt større diskriminering og vanskeligere markedsadgang enn med EØS- eller EF-medlemskap.

Strukturendringer og nasjonal styring

Tilpasningen til de nye konkurransevilkårene vil gjøre det vanskeligere for pressgrupper og næringsinteresser å få gjennomslag for appeller om statlige næringsoverføringer. Som nevnt i kapittel 7, hevder integrasjonsskeptikerne at det er både mulig og ønskelig å foreta de nødvendige strukturpolitiske omleggingene gradvis, blant annet ved en nasjonalt styrt omlegging av næringsoverføringene. Integrasjonstilhengerne argumenterer på sin side for at særinteressenes innflytelse i norsk økonomisk politikk er så

sterk og av en slik karakter at den hindrer iverksettelsen av upopulære tiltak for å gjennomføre nødvendige omstillinger.

Mer konkret hevder tilhengerne at tilslutning til EFs konkurranseregler bidrar til likeverdige konkurransevilkår og forutsigbarhet for norsk næringsliv. Det innebærer i sin tur enklere rutiner og lavere kostnader ved eksport til Europa. I tillegg påpeker tilhengerne at felles konkurranseregler fjerner grunnlaget for antidumpingtiltak mot norske bedrifter. Bransjer som er utsatt for antidumpingtiltak, er blant annet metallproduksjon og fiskeoppdrett, bransjer med stor sysselsetting i distriktene. EØS-avtalen vil innebære en garanti mot antidumpingtiltak, muligens med unntak for fisk.

Skeptikerne hevder på sin side at virkningene av antidumpingtrusselen for norske eksportbedrifter er overdrevet. Dette begrunnes dels med de relativt få sakene som har vært reist, og som har ført til fellende dom overfor norske bedrifter, dels med at det ikke er trusselen om antidumpingtiltak som begrenser norske bedrifters eksportorientering. I forlengelsen mener man at i den grad felles konkurranseregler er viktige for norsk eksport, kan Norge tilpasse seg disse ensidig, eller "frivillig" (tilsvarende vår tilpasning til ECU).

Dette imøtegås av integrasjonstilhengerne med argumentet om at selvpålagte nasjonale konkurranseregler kun er av symbolsk verdi så lenge man ikke er villig til å åpne for felles kontroll med gjennomføringen av de samme konkurransereglene. I EØS-forhandlingene har felles kontroll- og håndhevingsorganer vært en forutsetning fra EFs side for å legge ned antidumpingvåpenet.

8.3 Konsesjonsloven endres slik at den ikke forskjellsbehandler norsk og utenlandsk kapital

EFs regler om fri etablering (Romatraktaten artikkel 52-58 og 221) omfatter ikke forbud mot nasjonale konsesjonsregler. Prinsippet

som må følges, er derimot at konsesjonsreglene skal likestille utlendinger med nasjonale interessenter.

Historisk har konsesjonslovene i Norge vært et omstridt tema, særlig vassdragskonsesjonloven vakte stor debatt på grunn av dens nære tilknytning til storindustrialiseringen i perioden rett etter unionsoppløsningen med Sverige. Rekken av norske diskriminerende konsesjonslover og bestemmelser er lang. Virkningene av EFs prinsipp om ikke-diskriminering knyttes likevel i første rekke til konsesjonsbestemmelsene i petroleumsloven og industri-konsesjonsloven.

Svært forenklet har industrikonsesjonsloven bestemmelser om at utenlandsk industri og virksomhet ikke kan etableres i Norge uten konsesjon. Konsesjon gjelder også for utenlandske aksjevert over 33 %. Videre "skal" eller kan det kreves at konsesjonæren i hovedsak benytter norske ansatte, norsk forsikring eller norsk materiell i virksomheten. Ved tilpasning til EFs prinsipp om ikke-diskriminerende konsesjonsbestemmelser vil disse bestemmelsene bortfalle. Industrikonsesjonsloven sier ikke noe om de ansattes rettigheter ved eierskifter.

Nye konsesjonsbestemmelser

Tilpasningen av konsesjonslovgivningen svekker mulighetene for staten til å hindre utenlandsk eierdominans i norske bedrifter. Nye konsesjonsbestemmelser er ikke vedtatt, men utgangspunktet for regjeringens nye forslag baseres på *generell konsesjonsplikt*. Det innebærer at ved kjøp av mer enn 20 % av aksjene i bedrifter med mer enn en viss omsetning (53 millioner kroner) og mer enn 30 ansatte, skal det, uavhengig av kjøpers nasjonalitet, innføres konsesjon. Det legges opp til at konsesjonsplikten skal praktiseres som en godkjenningsordning, med meldeplikt for selskapene. Blant de mulige konsesjonsvilkårene er innføring av en driveplikt-ordning i et visst antall år etter et bedriftsoppkjøp og lovfesting av de ansattes rett til å drive konsernfaglig samarbeid.

Bedrifters investeringer og nasjonal styring av kapitalen

Spørsmålet er hvor viktige og hvor praktisk nyttige konsesjonsbestemmelser kan være, enten de er diskriminerende eller ikke-diskriminerende. Erfaringene fra de siste tiårene er at konsesjonslovene har vært lite brukt og er lite slagkraftige, samtidig som de kan ha virket preventivt overfor uønskede eierskifter. For å vurdere de reelle virkningene forutsettes imidlertid en analyse av hvilke forhold og drivkrefter som vil være bestemmende for investeringsaktiviteten i Norge.

Et sentralt spørsmål i forbindelse med tilpasningen til det indre markedet er om tapet av de diskriminerende bestemmelsene kan oppveies av en generell tilstramming av konsesjonsvilkårene. Flere, både tilhengere og motstandere av økt integrasjon, hevder at det er mindre interessant hvilke lover som anvendes. Det sentrale er en skjerping av de generelle konsesjonsbestemmelsene for å hindre spekulative oppkjøp og slakting av norske bedrifter, enten dette gjøres av norsk eller utenlandsk kapital.

Skeptikerne hevder at det er forskjell på norsk og utenlandsk kapital i denne sammenhengen. De peker blant annet på at utenlandsk kapital kan representere en trussel om oppkjøp og utflytting av norsk teknologi. Dette kan hemme utviklingen av teknologiintensive hjemmemarkedsorienterte bransjer som elektronisk industri. Dessuten mener man å se en mer aggressiv linje når det gjelder nedleggelse av norsk produksjon fra uten-landske eierinteresser.

Tilhengerne vektlegger i større grad de positive investeringsvirkningene av utenlandsk kapital, herunder følgene for sysselsettingen. I og med den økte internasjonaliseringen av økonomien og den frie etableringen i det indre markedet vil det pågå en kontinuerlig konkurranse mellom nasjoner og regioner om å tiltrekke seg investeringer, blant annet gjennom tilrettelegging av mest mulig attraktive betingelser. Næringslivets integrasjonstilhengere mener at en streng og diskriminerende konsesjonslovgivning i et slikt perspektiv kan virke bremsende på investeringer og

nyetableringer fra både nasjonal og internasjonal kapital. Det argumenteres også for at utenlandsk eierskap i norsk industri vil styrke markedsposisjonene for eksportindustrien samt bedre teknologioverføringene fra utlandet til norsk næringsliv.

Hittil synes debatten temmelig motstridende ved at konsesjonslovene ses som et bolverk både mot oppkjøp og mot utflagging, uten å knytte an til en diagnose av hva som egentlig er den overordnede utfordringen. Hvis en ser på investeringsatferden i svensk og norsk næringsliv de siste årene, synes det å være en kraftig trend i retning av at investeringene legges til EF-land. Hvis dette fortsetter, er det et spørsmål om konsesjonslovgivningen vil ha større politisk symbolverdi enn den vil være et redskap for en nasjonal industripolitikk, der et hovedproblem er å sikre langsiktige investeringer og sysselsetting i Norge, det være seg fra norsk eller fra utenlandsk kapital.

8.4 Norges konkurranselovgeving vil bli en del av et felles system for konkurransekontroll i det indre markedet, herunder pris- og fusjonskontroll

Konkurransereguleringer overfor bedriftene er tatt inn i Romatraktatens artikkel 85 og 86, og forbyr svært forenklet henholdsvis konkurransebegrensende avtaler mellom foretak som påvirker samhandelen mellom medlemsland, og at foretak misbruker en dominerende stilling på markedet.

Norske bedrifter som konkurrerer i et medlemsland, berøres allerede i dag av EFs konkurranseregler. I forhold til anvendelsen av artikkel 85 og 86 i Romatraktaten har EF-domstolen slått fast at disse også gjelder ved en handelsavtale. Artiklene kommer i EF til anvendelse ved siden av de nasjonale konkurransebestemmelsene. Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Prisdirektoratet antar at den norske konkurranselovgevingen og håndhevingen av den ikke vil endres i særlig grad ved en EØS-avtale ("Konkurran-

serett og EFs indre marked"). Spørsmålet om håndhevelse behandles nedenfor.

Konsentrasjonstendenser og fusjonskontroll

Debatten i EF dreier seg om avveiningen mellom kontroll med konsentrasjonstendenser (monopol- og oligopol-tendenser) og europeiske selskapers anledning til å konkurrere med store amerikanske og japanske konserner der stordrift og markedsposisjoner anses avgjørende. EFs bestemmelser om fusjoner (forordning 4064/89 om fusjonskontroll) omfatter store fusjoner, med en omsetning for de fusjonerte på minst 2 mrd. NOK. Disse betemmelsene, som blant annet gir EF-kommisjonen adgang til å forby gjennomføringen av en fusjon, vil følgelig få begrenset betydning for norske konserner, som gjennomgående er relativt små. For "mindre" fusjoner (omsetning under 2 mrd. NOK) vil den norske konkurranselovgivningen på dette området (blant annet prislovens paragraf 42 a) i all hovedsak kunne gjelde som før.

Norsk næringsliv, eierstruktur og utenlandske overtakelser

Et annet aspekt som berører konkurranselovgivningen, er at selve prosessen mot det indre markedet har bidratt til den pågående oppkjøps- og fusjonsbølgen, både nasjonalt og i Europa. Integrasjonsskeptikerne hevder at konsesjonslover og konkurranseregler vil være avgjørende for hvordan norsk næringsliv kan møte det økte oppkjøpspresset. Integrasjonstilhengerne nedtoner effekten av slike reguleringer, og påpeker i stedet behovet for å bygge opp eierstrukturer som er mer robuste overfor utenlandsk overtakelse, slik det gjøres i andre europeiske land (egenkapitalsituasjonen, krysseierskap, statlige eierandeler, færre store nasjonale kapitalgrupperinger).

I forlengelsen av dette ligger spørsmålet om ulike tekniske barrierer for selskapskontroll, som aksjeklasser (A- og B-aksjer), stemmebegrensninger og konvertible aksjer. EF forsøker også her

å legge prinsippet om ikke-diskriminering til grunn, og forbyr nasjonale regler som formelt eller i praksis hindrer utenlandske investorer proporsjonalitet mellom aksjekapital og stemmeberettigelse. Systemet med A-aksjer med høy stemmerett uten at disse omsettes på børsen, og omsettelige B-aksjer med lav stemmerett er følgelig under sterkt press fra EF-kommisjonen. Samtidig har de store eiergrupperingene i Europa motstridende interesser, både innen og på tvers av medlemslandene. EF-kommisjonens reformforslag om delvis oppheving av aksjeklassene ved at halvparten av aksjekapitalen i hvert selskap skal ha full stemmerett, møter stor motstand og er foreløpig uavklart.

Hvilke regler EF faller ned på, vil ha stor betydning for norsk næringsliv, både med hensyn til forholdet mellom nasjonale eiergrupperinger og i spørsmålet om utenlandske eierandeler og innflytelse. Selv om dokumentasjonen på dette feltet er sparsom, er det en utbredt oppfatning at norske børsnoterte selskaper er svært avhengige av systemet med tekniske barrierer. Sammenliknet med andre europeiske nasjoner, og med Sverige spesielt, har Norge en mindre robust eierstruktur i form av krysseierskap og store, langsiktige investorer. Dette øker sårbarheten overfor oppkjøp og nødvendigheten av overgangsordninger basert på ulike former for tekniske barrierer.

EØS og håndheving av konkurransereglene

EØS-avtalen oppretter et kontrollorgan med myndighet til å håndheve overholdelsen av avtalen, herunder de felles konkurransereglene overfor foretak og individer. Dette innebærer nasjonal suverenitetsavståelse og følgelig 3/4 flertall i Stortinget for at avtalen skal godkjennes (Grunnlovens paragraf 93). Fordeling av klagesaker i forbindelse med konkurransereglene mellom en EØS-domstol og EF-domstolen for EØS-området tar utgangspunkt i selskapets omsetning. Hvis selskapet har 33 % eller mer av omsetningen i EFTA-området, skal saken føres for EØS-domstolen.

8.5 Nasjonal regulering av produktkontroll og standarder tilpasses felleseuropeiske regler

Forskjellige standarder og ulike regelverk og prosedyrer for godkjenning av produkter medfører hindringer for handelen mellom landene. Arbeidet med å fjerne denne typen handelshindringer er blitt kraftig opptrappet i forbindelse med etableringen av et indre marked. Nedbygging av tekniske handelshindringer gjennom sterkere harmonisering av europeiske standarder dreier seg likevel ikke bare om tekniske detaljer som størrelsen på stikkontakter eller felles standarder for vesttyske skruer og franske muttere.

Tilpasningen til EFs bestemmelser har relevans for både innholdet i og nivået på norske arbeidsmiljøbestemmelser, næringslivets konkurransebetingelser når det gjelder merking og produktspesifisering og de politiske beslutningsprosessene knyttet til standardene.

Direktiver og produktspesifisering

Direktivene som ligger til grunn for harmoniseringen, gir i hovedsak bare rammer for videre regulering (f.eks. maskin- og EMC-direktivet; gjennomføringen av Maskindirektivet er utsatt til 1996). Når det for eksempel gjelder produktsikkerhet, angis de vesentlige kravene gjennom rammedirektiver og eventuelle mer spesifiserte bilag. De tekniske spesifikasjonene og utformingen av Europeisk Standard (EN) overlates så til europeiske standardiseringsorganisasjoner som CEN, CENELEC og ETSI. Disse får oppdrag fra EF og EFTA, og både EF- og EFTA-land er medlemmer via sine nasjonale standardiseringsorganisasjoner. Avgjørelser vedrørende felleseuropeiske standarder tas ved kvalifisert flertall. Norge har her 3 vektball av totalt 96. Vedtatte standarder skal etter reglene gjøres til nasjonale standarder innen seks måneder, og dermed erstatte eventuelle avvikende nasjonale

standarder. Dette gjelder også selv om et lands representanter har gått imot den under avstemningen. Fra norsk side foregår deltakelsen i dette arbeidet i regi av Norges Standardiseringsforbund (NSF).

Arbeidsmiljø og produktstandarder - forskjeller mellom Norge og EF

I EF skiller man mellom arbeidsmiljø, forstått som hvordan man organiserer arbeidet, og produktutforming og merking, som faller inn under reglene for fri varebevegelse (industripolitikk). I vår arbeidsmiljølov skiller vi ikke på samme måten mellom arbeidsmiljø og krav til produkter.

Skillet mellom industripolitikk (artikkel 100A) og arbeidsmiljøpolitikk (artikkel 118B) får konsekvenser for hvilke områder medlemslandene kan ha høyere standarder når det gjelder helse, sikkerhet og miljø. Arbeidsmiljødirektiver er *minimumsdirektiver*, og kan vedtas med flertall i ministerrådet. De angir et minstenivå når det gjelder sikkerhet og helse på arbeidsplassen. Det enkelte medlemsland kan fritt velge en høyere nasjonal standard.

De industripolitiske direktivene som skal fjerne tekniske handelshindringer, og som blant annet omfatter standarder for merking og produktutforming, er *maksimumsdirektiver* (også betegnet totalharmoniseringsdirektiver), og krever flertall i ministerrådet. Det innebærer at de enkelte land må gi tilsvarende regler nasjonalt. De kan ikke gi verken strengere eller mindre strenge regler. Tilfredsstillende et produkt først de kravene som er satt i et direktiv, skal det fritt kunne omsettes også i andre land.

Et eksempel: Danmark er nødt til å følge - som et minimum - de reglene for kjemisk luftforurensning på arbeidsplassen som er regulert av "grenseverdidirektivet". Men siden EFs grenseverdidirektiv er et minimumsdirektiv, kan Danmark i praksis operere med høyere grenseverdier. Samtidig må ikke strengere nasjonale regler medføre tekniske handelshindringer. Det kan innføres regler

om bruks- og hviletid (som er relevant i forbindelse med transportsektoren), vedlikehold, opplæring osv., men ikke produktkrav. De industripolitiske (totalharmoniserings)direktivene krever full tilpasning.

EØS og "ikke-tidsbegrensede overgangsordninger"

To spørsmål har preget debatten om arbeidsmiljøet. For det første om Norge kan opprettholde og videreutvikle høyere norske standarder enn EF har, for helse, sikkerhet og miljø. For det andre om Norge kan nekte import av produkter som ikke svarer til norske helse-, sikkerhets- og miljøbestemmelser.

I EØS-avtalen har Norge fått gjennomslag for overgangsordninger, slik at nasjonal lovgivning kan gjelde i påvente av ny og bedre lovgivning i EF. Det gjelder områder som omfatter kjøretøy og klassifisering av farlige stoffer og preparater. Våre merkeforskrifter for kjemiske stoffer og produkter samt forbud mot asbest og visse løsemidler kan beholdes i sin nåværende form. EF klassifiserer rundt åtti stoffer som kreftframkallende, mens de tilsvarende norske forskriftene, på grunn av "føre-var-prinsippet", klassifiserer rundt to hundre stoffer som kreftframkallende. Også for løsemidler krever EF at produktene må innholde en høyere konsentrasjon før de skal merkes som helsefarlige, sammenliknet med de norske standardene.

Overgangsordningene i EØS-avtalen innebærer at høyere norske standarder på dette området kan gjelde i perioden fram til 1995. Da skal avtalen reforhandles hvis ikke EF har nådd opp til vårt nivå. I så fall kan norske regler videreføres på områder som klassifisering av farlige stoffer og preparater (asbest, kadmium, plantevernmidler og pesticider, osv.). Det er dette som ofte omtales som "ikke-tidsbegrensede overgangsordninger".

I praksis betyr dette at Norge med en EØS-avtale kan opprettholde nasjonale og strengere regler etter 1995. Hvorvidt en videreutvikling av de norske standardene etter 1995 vil være

politisk kontroversielt innen EØS er vanskelig å forutsi, bl.a. fordi det er avhengig av hvor langt EF selv er kommet i standardheving på disse områdene. Det er ikke noe i EØS-avtalen som direkte hindrer Norge i å videreutvikle regelverket for klassifisering og merking. Samtidig er det klart at EØS-avtalen generelt legger opp til lik regelutvikling (felles nivå) innen EØS og EF. Hvis det ikke oppnås enighet om felles løsninger, åpner EØS-avtalen for såkalte "balanserende mottiltak". Det vil si at visse EØS-bestemmelser på det berørte området kan settes ut av kraft, og avtalene fra før EØS-avtalen vil da gjelde på dette området. Når det gjelder eventuell videreutvikling av de norske standardene for klassifisering og merking, synes det svært lite sannsynlig at mottiltak vil brukes.

Cassis de Dijon-prinsippet

Reguleringen av arbeidsmiljøet omfattes også av det såkalte Cassis de Dijon-prinsippet. Det innebærer at når en vare er lovlig produsert i ett medlemsland, skal det fritt kunne omsettes i andre EF-land. Cassis de Dijon-prinsippet gjelder kun på de områdene hvor EF ikke har utviklet et felles regelverk. Selv om prinsippet har vært mye omtalt, avtar dets betydning fordi EF utvikler felles regler på stadig flere områder.

Standardsenking eller standardheving?

Det er ulike oppfatninger av hvilke mekanismer som vil tre i kraft i det indre markedet og i hvilken grad de vil føre til senking eller heving av arbeidsmiljøstandardene og de produktmessige standardene. Ulike standarder i forskjellige land kan via markedsmekanismen og kostnadskonkurransen i det indre markedet føre til konkurransevridning og press på de landene som går i bresjen for å håndheve et høyt nivå på for eksempel arbeidsmiljøområdet. Dansk fagbevegelse har allerede merket at arbeidsgiverne henviser

til lavere grenseverdier i EF når det gjelder forhandlinger om arbeidsmiljøet. Man peker videre på at EFs arbeid for felles standarder og henvisningen til Cassis de Dijon-prinsippet legger klare begrensninger på hva som i praksis vil godtas som "tungtveiende nasjonale hensyn". På den andre siden er utviklingen av felleseuropeiske regler en betingelse for å unngå arbeidsmiljø-dumping og i stedet oppnå gradvis heving av standardene. Følgelig blir det viktig å delta i den politiske prosessen for en videre utforming av reglene for helse, sikkerhet og miljø, både nasjonalt, i den enkelte bedrift og på europeisk nivå.

8.6 Fri bevegelse for EØS-borgere

I det indre markedet skal arbeidstakere fritt kunne ta arbeid over landegrensene. Arbeidsledige skal kunne reise til et annet EF-land for å søke arbeid, og omvendt. Pensjonister, uføre og studenter skal også fritt kunne bevege seg over grensene, forutsatt at de har egen finansiering.

Fri bevegelse for personer i EØS

I EØS vil hovedregelen være at en EØS-borger har rett til å oppholde seg i et medlemsland i til sammen tre måneder uten å søke om oppholdstillatelse. Forutsetningen er at personen faktisk søker arbeid, og ikke faller landet han eller hun oppholder seg i, til økonomisk byrde. Etter tre måneder kan vedkommende utvises hvis han eller hun ikke har fått jobb. Hvis vedkommende får arbeid, har staten plikt til å utstede oppholdsbevis. Den utenlandske arbeidstakeren har rett til å ta med seg den nærmeste familien. I hovedsak tilsvare EFs regler om "fri bevegelse for personer" ordningen med et felles nordisk arbeidsmarked som vi har hatt i en årrekke.

Innvandringspolitikk i EØS og EF

I EØS vil innvandringspolitikk forbli et nasjonalt anliggende og ikke bli direkte berørt av EF-landenes regler. Norsk innvandringspolitikk er i utgangspunktet ikke mer liberal enn i EF-landene.

Det har i lang tid pågått en politisk dragkamp innen EF om reglene for bevegelse mellom medlemslandene for såkalte "tredjelandets borgere". Det vil si personer som illegalt oppholder seg i EF, eller personer med oppholdstillatelse (innvandrere), men uten statsborgerskap i et av medlemslandene. Spørsmålet er om de samme reglene som gjelder for EF-borgere skal gjelde for tredjelandets borgere når de ønsker å bevege seg mellom EF-landene. Dette er et av de mer kontroversielle spørsmålene i EF, og det synes lite sannsynlig at EF i løpet av de nærmeste årene vedtar regler som skal være felles for tredjelandets borgere og EF-borgere.

Spørsmålet om felles regler for bevegelse mellom EF-landene, reiser i sin tur spørsmålet om reglene for innvandring til et av medlemslandene. Asyl- og flyktningepolitikken, grensekontroll og forhold til tredjeland er i dag regulert gjennom nasjonal lovgiving, men felles EF-regler presser seg fram som følge av innvandringspresset langs EFs grenser. Medlemslandenes felles politikk vil i første rekke reguleres via Dublin-konvensjonen (asylsøkere) og Grensepasserings-konvensjonen (innvandrere). Dublin-konvensjonen er undertegnet, men ikke ratifisert av alle medlemslandene, mens Grensepasserings-konvensjonen ennå ikke er undertegnet av alle medlemslandene. Samordningen vil innebære en mer restriktiv innvandringspolitikk i EF enn den nåværende. Både med hensyn til den fysiske grensekontrollen, visumregler og kriterier for innvandring ("1. asyland-regelen").

Når EF fører en mer restriktiv politikk for innvandring til et av medlemslandene, kan innvandringspresset på land utenfor EF øke. EFs grensepasserings- og asylopolitikk kan, uansett Norges forhold til EF, legge føringer på norsk innvandringspolitikk.

Illegal innvandring er et uttrykk for forskjellene mellom de rike og de fattige land og regioner. En nylig offentliggjort ILO-rapport

beregner tallet på illegale innvandrere til de sørlige EF-landene i løpet av de to siste årene til mellom 3 og 5 millioner. De fleste er satt over fra Nord-Afrika i båter. Selv om illegal innvandring er lite utbredt i Norden, eksisterer den, i første rekke fra Øst-Europa, blant annet innen bygg- og anleggsbransjen og i tilknytning til ulike typer sesongarbeid. Illegal innvandring fra Balkan og Øst-Europa kan legge økt press på norsk innvandringspolitikk og på en brysomt tydelig måte synliggjøre de konfliktene og utfordringene de rike europeiske landene står overfor.

Grensekontrollen bevares i EØS

EØS-avtalen vil, i motsetning til et medlemskap, opprettholde grensekontrollen. I dag krever utlendingslovgivningen arbeidstillatelse for EF-borgere (dansker unntatt) ved arbeid i Norge. I praksis gis dette bare til spesialarbeidskraft. Denne diskrimineringen opphører ved tilpasning til det indre markedet.

I EØS-avtalen gjelder en generell beskyttelsesklausul som gir anledning til å sette bestemmelsene om fri arbeidsvandring ut av kraft ved store ubalanser i arbeidsmarkedet i bestemte regioner eller næringer.

Erfaringer med felles arbeidsmarkeder - Norden og EF

Erfaringen fra EF og det felles nordiske arbeidsmarkedet viser at mobiliteten mellom landene er begrenset, og holder seg relativt konstant. Rundt 2 % av EFs befolkning bor i et annet EF-land enn sitt hjemland, mens tilsvarende tall for nordiske borgere i Norge er ca. 1 %. Videre er mobiliteten størst for kvalifiserte arbeidstakere. Det kan derfor tyde på svært begrenset tilstrømning av utenlandsk arbeidskraft til Norge som følge av tilpasningen til EFs regler innen rammen av en EØS-avtale.

Denne slutningen må nyanseres blant annet i forhold til spørsmålet om midlertidig eller temporær arbeidskraft og

utenlandske foretak med oppdrag i Norge som gjør bruk av utenlandske ansatte, samt illegal innvandring.

Korttidsmobilitet og "grå" arbeidskraft

Omfanget av grensoverskridende arbeid i EF, forstått som personer på midlertidig og kortvarige oppdrag i andre land, er dårligere dokumentert. I Norge har vi erfaringer med utenlandsk arbeidskraft på korttidskontrakter, statsborgere både fra de nordiske landene og fra andre land. Dette gjelder i første rekke innen offshore og i bygge- og anleggsbransjen, spesielt på siste halvdel av 80-tallet. Erfaringene viser at de nåværende norske regelverkene ved bruk av utenlandsk korttidsarbeidskraft er mangelfulle. Det har vist seg altfor enkelt for norske og utenlandske firmaer å omgå både de skatte- og avgiftsmessige, de arbeidsrettslige og de tariffmessige bestemmelsene om korttidsarbeid.

Spørsmålet er hvordan EFs regler om fri arbeidskraftvandring og arbeidskraftmobilitet vil påvirke reguleringen og omfanget av utenlandske arbeidstakere på korttidskontrakter i Norge. I EF-debatten ses dette spørsmålet i sammenheng med mulighetene for "sosial dumping".

Sosial dumping

Vil utenlandske bedrifter underby norske virksomheter ved å basere gjennomføringen av et oppdrag på utenlandske ansatte med lavere lønn og lengre arbeidstid sammenliknet med norske vilkår? Det vil i så fall innebære en form for "sosial dumping". Spørsmålet er hvilke regler som skal gjelde for utenlandske virksomheter på oppdrag i Norge.

Hovedregelen i EF er at vertslandets lønns- og arbeidsvilkår skal legges til grunn for utenlandske anbud og gjennomføringen

av dem. Det forutsetter at det finnes en nasjonal lovgivning som angir lønns- og arbeidsvilkår (Rush-dommen).

I Norge fastlegges som kjent lønnsvilkårene i form av tariffavtaler. For å sikre at norske lønnsvilkår gjelder for utenlandsk arbeidskraft på oppdrag for et utenlandsk firma i Norge, må vi vedta lover på dette området. En måte å gjøre dette på er å begrense fredsplikten etter arbeidstvistloven til tariffavtaler inngått i Norge, og innføre en lovbestemmelse om at tariffavtaler kan kreves inngått selv om forbundet ikke har medlemmer ved bedriften. Svenskene har brukt denne modellen (endring av medbestemmandelagen våren 1991). Den gir svensk fagbevegelse kamprett i fredstid, hvis bedrifter på oppdrag i Sverige ikke følger svenske tariffavtaler.

En annen modell er å innføre en form for lovbestemt minimumslønn, eller i lov henvise til minimumsbestemmelser i tariffavtalene. Dansk LO vurderer å bruke denne måten å sikre nasjonale lønnsvilkår på.

De skisserte måtene å hindre mulig "lønsdumping" er ikke uproblematisk for fagbevegelsen. Særlig er det andre forslaget omstridt fordi mange frykter at organisasjonene og tariffavtalene kan få svekket betydning hvis lovverket sikrer alle, både organiserte og uorganiserte, de samme rettighetene. Spørsmålet er om ikke denne frykten er overdrevet. Også i dag har man det tariffrettslige ufravikelighetsprinsippet, som gir den enkelte klubb/forening rett til å pålegge ledelsen å bruke tariffens minstelønnsseter. Uansett må fordeler og ulemper veies opp mot nåværende regler for bruk av utenlandske arbeidstakere på korttidskontrakter. Sammenliknet med dagens ordninger vil en lovendring slik den er skissert, innebære bedre oversikt og kontroll med utenlandske firma på oppdrag i Norge, både ved en fortsatt frihandelsavtale, EØS og EF medlemskap.

Slike lovendringer utredes i øyeblikket i Kommunaldepartementet, og vil i siste instans bli et resultat av en nasjonal politisk dragkamp.

9 Handelsøkonomiske virkninger

I foregående kapitler har vi beskrevet hvilke institusjonelle endringer norsk integrasjon i det indre markedet kan innebære. Vi har lagt vekt på de endringene i makroøkonomiske og næringsøkonomiske rammevilkår dette stiller norsk næringsliv overfor. I dette kapitlet skal vi gå nærmere inn på de generelle økonomiske virkningene for norsk eksport og import og hvilke handelsøkonomiske gevinster og tap som kan følge av et endret handelsregime.

9.1 Erfaringene fra 60- og 70-tallet

Som nevnt i kapittel 4 ble EF og EFTA etablert som to handelspolitiske blokker i henholdsvis i 1957 og i 1960. For industrivarer fjernet man i løpet av 60-tallet toll- og kvotereguleringene internt i disse blokkene. På 70-tallet ble tollbarrierene mellom disse to blokkene fjernet gjennom frihandelsavtalene mellom EFTA-landene og handelsavtalene med EF fra 1973. Før vi går inn på mulige framtidige handelsvirkninger av EFs indre marked, kan det være nyttig å se på følgene av disse endringene i det europeiske handelsregimet. Ponte Ferreira (1990) har forsøkt å anslå handelsvirkningene av etableringen av de to handelsblokkene i perioden 1963-72 og handelsavtalene samt utvidelsen av EF 1973-85. Ved å sammenlikne den faktiske eksportstrukturen i 1972 med hvordan den ville ha vært hvis strukturen fra 1962 hadde ligget fast, illustrerer hun effektene av etableringen av EFTA og EF. Hun viser at dannelsen av EFTA og EF førte til en vridning av norsk eksport av varer (eksklusive olje og skip) fra EF-land til EFTA-land. Eksporten til EF ble nær 8 % mindre enn "forventet", mens eksporten til EFTA-landene økte. Den totale eksporten fra Norge

i 1972 lå 1-2 % under det en kunne ha forutsatt med basis i strukturen fra 1962. Eksportøkningen til EFTA var mindre enn tapet til EF. "Dette tyder på at den økte handelen med EFTA ikke oppveide de negative virkningene som dannelsen av EF hadde på EF-medlemmenes import fra Norge." Med en parallell beregningsmetode forsøker Ponte Ferreira å belyse effekten av at viktige handelspartnere som Danmark, Storbritannia og Irland forlot EFTA-samarbeidet og gikk inn i EF, samtidig som Norge inngikk handelsavtalen med EF i 1973.

For perioden 1973 til 1985 finner Ferreira at den norske vareeksporten vrir fra de tidligere EFTA-landene Danmark og Storbritannia over mot de opprinnelige seks EF-landene, samtidig som Norge fortsatt øker sin eksport til EFTA. Ferreras studie tyder altså på at den formelle integrasjonsprosessen i Vest-Europa har hatt merkbare effekter på hvilke land Norge eksporterer til. Resultatene styrker antakelsen om at Norge høster fordeler av en liberalisering av handelen i Europa. Norge har et lite hjemmemarked og kan, ved adgang til større markeder, utnytte stordriftsfordeler i sin produksjon.

9.2 Ikke-tariffære handelshindringer

Fjerningen av toll og kvoter på 60- og 70-tallet avdekket imidlertid en rekke andre faktiske (ikke-tariffære) handelshindringer. Hvert av de europeiske landene har en rekke egne krav til produktstandarder og sertifiseringsprosedyrer. I tillegg må importvarer gjennom et tidkrevende skjemavelde og kø ved grensene. Disse handelshindringene var dels etablert bak tidligere tollmurer, dels ble de bygd opp i takt med reduserte tollsatser. En undersøkelse fra EF-kommisjonen viser at bedriftene oppfatter ulike nasjonale standarder som det største gjenværende hinderet for handel mellom landene i Europa. Samlet er slike hindre i dag kanskje like alvorlige handelshindringer som tollsatsene var for 25 år siden

(Norman, 1990). Målsettingen med 1992-programmet er blant annet å redusere slike faktiske hindringer for handel mellom landene.

Lavere handelskostnader gjør at importvarer og utenlandske bedrifter vil erobre noe av markedet fra de nasjonale produsentene. En del av fortjenesten vil derfor overføres fra innenlandske til utenlandske bedrifter. Hvis Norge tar aktivt del i integrasjonsprosessen og bygger ned handelshindringene mot EF, vil norske bedrifter isolert sett kunne tape på hjemmemarkedet. Norske forbrukere vil imidlertid tjene på disse endringene siden markedsprisen i Norge vil falle som følge av billigere importvarer og dermed billigere norske varer. På hjemmemarkedet er det dermed ikke en entydig velferdseffekt for Norge av reduserte handelskostnader, siden det er usikkert hvorvidt gevinsten for landets forbrukere er større enn tapet for landets produsenter. Motstykket til dette er imidlertid at norske bedrifter som eksporterer til EF-land vil tjene på reduserte handelshindringer. Siden hjemmemarkedet for norske produsenter er betydelig mindre enn eksportmarkedene, finnes det en potensiell nettogevinst som industrien forhåpentlig kan klare å realisere (Golombek 1991).

Lavere handelskostnader innen EF vil indirekte berøre land som står utenfor EF. Når handelskostnadene mellom EF-landene reduseres, vil EF-bedrifter som selger til for eksempel Danmark, få redusert sine kostnader i forhold til norske bedrifter som eksporterer til Danmark. Hvis Norge står utenfor det indre markedet, og handelshindringene blir som nå, kan altså industri som selger til EF, tape markedsandeler, siden EF-produsentenes kostnader og dermed prisene, faller sterkere innenfor EF. Ved en fortsatt handelsavtale kan dette delvis motvirkes ved en ensidig nedbygging og tilpasning av norske tekniske handelshindre gjennom standardiseringsarbeid.

På den annen side vil det indre markedet bety en lettelse for eksport også fra tredjeland, fordi de kan selge til ett mer enhetlig marked i stedet for til tolv ulike nasjonale delmarkeder. Land som

står utenfor EF, vil også i noen grad kunne oppleve levere importpriser, siden transportkostnadene mellom EF-land reduseres.

Det er svært vanskelig å anslå den økonomiske effekten av reduserte handelskostnader. EF-kommisjonen anslår virkningene av redusert grensekontroll tilsvarende en 2 % reduksjon i tollsatsene. Dette anslaget er av flere kritisert for å være for høyt. Den gjennomsnittlige tollsatsen mellom Norden og EF var før handelsavtalen i 1973 på mellom 4 og 7 %. Målt mot den tilpasningen Norge foretok midt på 70-tallet, kan dermed etableringen av det indre markedet virke mindre omfattende.

De viktigste effektene av det indre markedet bygger imidlertid ikke primært på reduserte handelskostnader, men på effektivitetsgevinstene som følge av økt konkurranse og stordrift. Disse gevinstene ved det indre markedet antas å være langt større enn tollintegrasjonen fra 70-tallet (Melchior, 1990, Cecchini, 1989).

9.3 Økt konkurranse

En fjerning av handelshindringer innebærer ikke nødvendigvis at markedene åpnes for fri konkurranse.

For det første står det offentlig for en betydelig del av etterspørselen, og denne rettes i hovedsak mot nasjonale produsenter. Som nevnt i kapittel 7, vil man gjennom å innføre åpne anbud for offentlige innkjøp og kontrakter åpne dette markedet for internasjonal konkurranse. Det er rimelig å anta at offentlig favorisering av produsenter er et hyppigere fenomen i flere EF-land enn i Norge (Golombek, 1991). Dette taler for at adgangen til "de offentlige markedene" i EF vil kunne representere økte eksportmuligheter for norske bedrifter.

For det andre kan kontroll med forhandler- og distribusjonsnett samt forbrukerpreferanser sette bedrifter i stand til å holde høyere priser enn konkurrentene. En rekke studier viser at prisforskjellene

mellom land i Europa er betydelig større enn hva som kan forklares med transportkostnader, handelshindringer og kostnader i omsetningsleddene. Dette kan bare forklares gjennom at bedriftene driver prisdiskriminering (Lundberg, 1990) og selger samme vare til forskjellig pris på ulike markeder. Normann og Orvedal finner i sin analyse at økt konkurranse synes mindre viktig for Norge enn for andre land. De antar at dette har sammenheng med to forhold:

- Hjemmemarkedsdominansen for norske produsenter er svakere hos oss enn i landene på kontinentet.
- Som nettoimportør av industrivarer nyter vi fordel av dagens markedssegmentering ved at utenlandske bedrifter selger billigere hos oss enn på sine hjemmemarkeder.

Denne analysen forutsetter altså at hjemmeprodusenter med store markedsandeler setter høyere priser hjemme enn ute. Omfanget av slik prisdiskriminering er usikkert, og kan dels henge sammen med forhold som ikke vil bli påvirket av 1992-programmet (Fagerberg, 1990) for eksempel at samme vare er ulikt tilpasset etterspørselen på forskjellige delmarkeder.

I den grad en nasjonal produsent holder høyere priser på hjemmemarkedet enn ute, og dette faktisk vil bli påvirket av EFs konkurranseregler, vil det isolert kunne føre til at den nasjonale produsenten øker sine markedsandeler hjemme gjennom å bli tvunget til å sette en lavere pris. Ved en slik prisdiskriminering vil altså økt konkurranse kunne føre til en redusert handel mellom landene.

Gjennom forbud mot eneforhandlerordninger, fri etablering for rene handelsbedrifter og en generell konkurransefremmende politikk skal 1992-programmet redusere omfanget av markedsdeling og prisdiskriminering. Den enkelte bedrift har imidlertid en selvstendig interesse av å forsøke å opprettholde skjermede markeder, og etableringen av det indre markedet vil øke denne

interessen. Det er derfor tvilsomt om 1992-programmet vil kunne vende nasjonalt oppdelte markeder til et fullt integrert handelsområde (Horn, 1989).

9.4 Hva med Sverige?

Norman og Orvedal har forsøkt å beregne effektene for Norge avhengig av Sveriges valg av tilknytningsform. De finner at det er svært viktig for Norge at vi velger samme tilknytningsform som svenskene. Tapet for Norge ved å stå utenfor kan bli betydelig større hvis Sverige går inn. Motsatt vil gevinsten for Norge av å gå inn bli betydelig mindre hvis Sverige fortsatt står utenfor EF. "Årsaken til dette er den betydning svensk konkurranse og det svenske markedet har for norsk økonomi: Svenske bedrifter står for en betydelig del av utenlandske salg i det norske markedet; konkurransen fra Sverige er derfor en viktig kilde til en høy grad av konkurranse i norske markeder. Skulle norsk integrasjon i Europa innebære svakere konkurranse fra Sverige, vil mye av vår gevinst forsvinne. Omvendt, skulle Sverige bli integrert i Europa, mens Norge ble stående utenfor, ville norske bedrifter stå overfor vanskeligere markedsforhold i det enkeltmarkedet som er viktigst for norske produsenter av ferdigvarer." (Norman og Orvedal, 1990:7f)

9.5 Omstillingskostnader

En vanlig antakelse er at økt konkurranse og internasjonalisering fører til at hvert enkelt land må spesialisere seg innenfor sine mest konkurransedyktige næringer (basert på utnyttelse av komparative fortrinn). En slik omstrukturering kan innebære store omstillingskostnader ved at arbeidskraft og kapital må flyttes fra én næring til en annen.

Lundberg (1990) viser imidlertid i sin undersøkelse av Nordens handel med EF på 70 og 80-tallet at hoveddelen av økningen i handelen ikke kom gjennom økt spesialisering, men gjennom økt handel med relativt like varetyper. En forklaring på dette kan være forbrukernes ønske om et differensiert varetilbud. Forskjell i smak over tid og mellom ulike forbrukergrupper gir rom for et stort spekter av relativt like varer. "Ideen om at 1992 generelt vil ende i en framvekst av uniforme "Euro-biler" eller "Euro-øl" gjennom en vidtgående konsentrasjonsprosess, motivert utifra betydelige stordriftsfordeler, er antakelig misforstått. Det er vanskelig å se at 1992 programmet i seg selv skulle innebære en standardisering av forbrukernes ønsker" (Geroski, 1989).

Dette kan være en forklaring på at handelsveksten i Vest-Europa etter krigen i vesentlig grad har tatt form av en næringsintern handel, og ikke av en spesialisering mellom landene. Hvis etableringen av det indre markedet gir en fortsatt økning i slik næringsintern handel, vil det skje en spesialisering innenfor næringene og bedriftene. Omstillingskostnadene vil da bli betydelig mindre enn om det skjer spesialisering mellom de ulike landene.

9.6 Sensitive sektorer

Rapporten "The impact of 1992 on Norwegian manufacturing industries" (Golombek, 1990) har til hensikt å avklare hvor berørt industrisektoren vil bli av det indre markedet. Rapporten er en del av et større EFTA-prosjekt, som igjen bygger på en tilsvarende analyse av EF-landene. For å sikre en best mulig sammenlikningsgrad, nytter både EF- og EFTA-rapportene tall fra 1985-87. Ved hjelp av EF-rapportens omfattende metode ble 18 norske industri-sektorer definert som sensitive (se tabellen i slutten av kapitlet). Ifølge rapporten omfattet de sensitive sektorene 21,6 % av verdiskapningen i norsk industri, 20,2 % av industrisysselsettingen

og 19,7 % av eksporten av industriprodukter i 1987. Sammenliknet med EF-landene har Norge klart færre sensitive sektorer. Det skyldes at norsk eksportindustri i hovedsak omsetter på et internasjonalt marked med få handelshindre, samt at store deler av næringsmiddelindustrien er holdt utenfor i Golombek-rapporten.

Tabellen på neste side viser konkurranseposisjonen i 14 EF- og EFTA-land. Tabellen er utarbeidet på bakgrunn av en konstruert indeks, der en nasjon oppnår høy indeksverdi hvis størsteparten av den sensitive industrien har en sterk konkurranseposisjon. Golombek mener at den svake norske konkurransesituasjonen kan forklares ut fra tre forhold; høyt innenlandsk forbruk av oljeinntektene, indikatorens favorisering av større land og det at den økonomiske snuoperasjonen først kom i gang i slutten av 1987. Golombek antar at den norske konkurranseposisjonen forbedret seg etter 1987.

Rangering av landenes konkurranseposisjon

Rangering	Land
1	Vest-Tyskland
2	Italia
3	Danmark
4	Sverige
5	Portugal
6	Belgia
7	Frankrike
8	Nederland
9	Irland
10	Hellas
11	Spania
12	Storbritannia
13	Finland
14	Norge

Når det gjelder de ulike næringenes konkurranseposisjon, regner Golombek med at det indre markedet på kort sikt ikke får stor betydning for hovedtyngden av den tradisjonelle norske eksport-industrien. Han hevder at prisen på energi er mer avgjørende enn formen for EF-tilknytning når det gjelder konkurranseevnen til norsk eksportindustri. Hvis 1992-programmet lykkes, vil det indre markedet bidra til lavere produksjonskostnader i Europa. Bedriftenes salgsmuligheter vil i større grad være avhengige av produksjonskostnadene. Høykostbedrifter vil tape markedsandeler som følge av økt konkurranse. Dette vil representere en utfordring og en mulighet for norske bedrifter. Hvis det høye kostnadsnivået i Norge delvis kommer av at vi i stor grad benytter oss av norske (skjermede) varer i produksjonen, vil redusert skjerming kunne slå ut i en gunstigere prisutvikling i Norge enn hos våre handelspartnere.

9.7 Mulige virkninger for Norge - oppsummering

Generelt vil et lite land med stor utenrikshandel være tjent med liberale handelsbetingelser, og dermed også kunne høste fordeler av 1992-programmet. Hvis Norge tar aktivt del i integrasjonsprosessen og bygger ned handelshindringer mot EF, vil konkurransen på hjemmemarkedet bli hardere, men eksportmulighetene større. Norske forbrukere vil tjene på en prisnedgang, norske hjemmeproducenter vil kunne tape, og eksportører vil kunne tjene.

Hvis 1992-programmet lykkes, vil EF, og derigjennom EØS-landene, oppleve lavere kostnader og økt konkurranse. Norman og Orvedal har forsøkt å foreta beregninger av velferdsvirkningene for Norge av å bli med i det indre markedet (via EØS eller EF). De har benyttet en simuleringsmodell tilsvarende den som er benyttet i Cecchini-analysen (se for øvrig kapittel 2). I sin studie trekker Norman og Orvedal den konklusjonen at Norge har like

mye å tjene på europeisk integrasjon som det dagens EF-land kan tjene - muligens mer. Videre finner de at Norge klart vil tape på ikke å bli med i det indre markedet, men tapet er beskjedent. Det betyr at hoveddelen av kostnadene ved å stå utenfor er tap av en mulig gevinst.

Det er imidlertid, som Norman selv påpeker, grunn til å understreke usikkerheten ved beregningene. Dersom bedriftenes forutsetninger knyttet til deltakelse eller ikke-deltakelse i det indre markedet fører til endret atferd når det gjelder investeringer og lokalisering, kan virkningene bli annerledes (Norman, 1990).

Mens Ferreira i sin analyse legger vekt på spesialiseringen mellom landene, finner Lundberg at handelsveksten mellom Norden og Vest-Europa etter krigen i vesentlig grad har tatt form av en næringsintern handel, og ikke av en spesialisering mellom landene. Hvis etableringen av det indre markedet gir en fortsatt økning i næringsintern handel vil en av utfordringene for norsk næringsliv ligge i en spesialisering innenfor eksisterende næringer og bedrifter.

I dette delkapitlet har vi presentert resultater fra noen av de analysene som er foretatt av handelsvirkningene av 1992-programmet. Analysene bygger dels på historiske endringer, dels på modellberegninger som bare fanger inn et grovt virkelighetsbilde, som ikke kan gi grunnlag for bastante konklusjoner om styrken og omfanget av utfordringene. Handelsvirkninger av EFs indre marked er i seg selv usikre, og den faktiske tilpasningen vil i like stor grad som den formelle tilknytningen kunne avgjøre virkningene for Norge.

Fagerberg finner i sine analyser av handelsstrømmene i Europa at de siste 15 års faktiske integrasjonsprosess i Europa har omfattet både EFTA og EF. Dagens EFTA- og EF-land er allerede så integrert i hverandre når det gjelder industrivarer, at man ikke lenger kan skille mellom medlemskap og ikke-medlemskap i EF. "I en viss forstand kan man si at "Det europeiske økonomiske rom" ikke trenger å skapes, det er allerede der." (Fagerberg, 1990)

Som det framgår av de tidligere kapitlene, har Norge deltatt aktivt i denne markedsdrevne tilpasningsprosessen i hele perioden etter at handelsavtalen ble inngått i 1973. EØS-avtalen kan sees som en formalisering av denne faktiske situasjonen når det gjelder industrivarer, samtidig som den er et forsøk på å integrere tjenestesektoren i denne prosessen. Ved å unnlate å gå inn i en EØS-avtale, og dermed bryte ut av EFTA-samarbeidet, kan Norge oppfattes som om man trer ut av "det europeiske økonomiske rommet" - dette til tross for at en fortsatt handelavtale gir oss den samme formelle adgangen for industrivarer som i dag.

1992-programmets konsekvenser for Norge vil dels avhenge av Norges valg av tilknytningsform, dels av hvilken næringspolitikk vi kommer til å føre og bedriftenes strategier for å mestre endringene, men også av hvordan konkurrentlandene og deres næringsliv reagerer. Virkningene av det indre markedet er ikke noe som kommer automatisk, det kommer an på hva vi gjør for å utnytte mulighetene og overvinne utfordringene. I neste kapittel går vi i mer detalj inn på hvilke utfordringer ulike norske næringer står overfor.

10 Virkninger for ulike næringer

I dette kapitlet gir vi først et overblikk over de effektene en tilpasning til det indre markedet kan ha for norsk næringsvirksomhet ved å se på fem hovedgrupper av næringer; skjernet, utekonkurrerende og hjemmekonkurrerende industri, andre konkurranseutsatte næringer og annen virksomhet. Deretter redegjør vi for mulige virkninger av EFs indre marked for 20 ulike norske næringsgrupper.

Industri

Det er vanlig å dele norsk industrivirksomhet inn i henholdsvis skjernet, utekonkurrerende og hjemmekonkurrerende industri. Av bruttoproduksjonen i disse tre industrisektorene går 62 % til leveranser i Norge og 38 % til eksport. Industrien dekket i 1990 53 % av den innenlandske etterspørselen etter slike varer. Den norske industriens samlede eksportmarkedsandel har vært omtrent uendret både i 1989 og i 1990, etter en betydelig nedgang helt siden 1983. Antallet sysselsatte i industrien fortsatte å gå ned i 1990. Nedgangen fordelte seg ganske jevnt på de tre hovedsektorene. Den norske industrien kjennetegnes av en rekke små bedrifter. Flere av disse er igjen regionale hjørnestensbedrifter, med stor betydning for distriktene.

Skjernet industri omfatter forlagsvirksomhet og grafisk produksjon, samt produksjon av næringsmidler. Sektoren bidro i 1990 til 4,2 % av BNP og 4 % (88 000 personer) av den samlede sysselsettingen i Norge. 12,5 % av produksjonen i denne sektoren gikk til eksport, og industrien dekket 85 % av den innenlandske etterspørselen. Gjennom 1989 og 1990 tiltok eksportveksten betydelig, mens leveransene til hjemmemarkedet avtok. Investeringene i den skjermede industrien falt kraftig fra 1988 til 1990. Kapasitetsutnyt-

telsen er generelt lav i skjernet industri, og med mulig unntak for grafisk produksjon og forlagsvirksomhet, forventes det at investeringsene i 1991 skal holde seg på nivået fra 1990 eller falle svakt. I motsetning til den utekonkurrerende og hjemmekonkurrerende industrien, opplevde den skjermede industrien en produksjonsnedgang i 1990, og lønnskostnadene per produsert enhet økte. Selv om enkeltbedrifters konkurranse situasjon kan fortone seg annerledes enn situasjonen for næringene som helhet, synes det klart at vi innenfor denne sektoren finner en rekke norske bedrifter som vil møte store utfordringer ved deltakelse i det indre markedet.

Utekonkurrerende industri omfatter produksjon av treforedlingsprodukter, kjemiske råvarer, raffinering av jordolje og produksjon av metaller. Sektoren bidro i 1990 til 3 % av BNP og 2,1 % (44 000 personer) av den samlede sysselsettingen i Norge. Brutto produksjonen i den utekonkurrerende industrien har økt nesten uavbrutt siden 1986, men gjennom 1990 ble produksjonsveksten dempet. 68 % av produksjonen gikk til eksport, og industrien dekket 44 % av den innenlandske etterspørselen. Eksporten fra den utekonkurrerende industrien vokste med 10,3 % fra 1989 til 1990, men avtok i 1990. Over halvparten av eksportveksten skyldtes økt salg av raffinerte oljeprodukter, først og fremst fra Mongstad-anlegget. Sammenliknet med de to andre industrisektorene, hadde den utekonkurrerende industrien den laveste veksten i lønnskostnader per produsert enhet, og samtidig den høyeste produksjonsveksten. Dette kan indikere at vi her finner de næringene som har den beste framtidige konkurranseposisjonen. Selv om det er rom for store variasjoner på bedrifts nivå, er det rimelig å anta at den utekonkurrerende industrien sett under ett kan høste gevinster ved deltakelse i det indre markedet.

Hjemmekonkurrerende industri omfatter produksjon av verkstedprodukter og bygging av skip, tekstil og bekledningsvarer, trevarer og kjemisk-mineralske produkter. Den hjemmekonkurrerende industrien bidro i 1990 til 6,7 % av BNP og 8,2 % (168 000 personer) av den samlede sysselsettingen i Norge. 35 % av

produksjonen gikk til eksport, og industrien dekket 39 % av den innenlandske etterspørselen. Eksporten fortsatte å vokse gjennom 1990, men med en tendens til utflåting. Den innenlandske etterspørselen økte på slutten av 1990, men ble i hovedsak dekket opp med økt import. Investeringene falt kraftig i 1988, men stabiliserte seg i de påfølgende årene. Med unntak av deler av verkstedindustrien og produksjonen av mineralske produkter er kapasitetsutnyttelsen gjennomgående lav i den hjemmekonkurrerende industrien. Den samlede produksjon i den hjemmekonkurrerende industrien gikk ned i 1990, mens lønnskostnadene per produsert enhet økte. Hjemmekonkurrerende næringer synes, sett under ett, relativt utsatt for økt konkurranse, men ikke like sårbare som den skjermede industrien.

Andre konkurranseutsatte næringer omfatter skogbruk, fiske og fangst, bergverksdrift, utenriks sjøfart og transport. Disse næringene bidro i 1990 til 10 % av BNP (67,3 milliarder kroner) og 9,6 % (197 000 personer) av den samlede sysselsettingen i Norge. Det er en svært sammensatt gruppe. Sammenliknet med samferdsel har bruttoproduksjonen innenfor fiske og fangst, samt utenriks sjøfart, vokst kraftig fra 1989 til 1990, mens den i samme periode var om lag uendret i skogbruk. Både skogbruk, bergverk og fiske er eksportrettede sektorer. Enkelte av disse næringene opererer på verdensmarkedet og enkelte produkter har opplevd en kraftig eksportvekst, ikke minst gjelder dette i oppdrettsnæringen. Bruttoinvesteringene innen både skogbruk og fiske synes å falle, og nivået på bruttoinvesteringer i primærnæringene var i 1990 det laveste siden 1967. I det store og hele synes sektoren mindre utsatt enn de foregående industrisektorene med tanke på konkurransen fra det indre marked. Unntaket er antakelig transport, der lønnskostnadene øker, og konkurransen er stor.

Annen virksomhet omfatter i denne sammenheng bygge- og anleggsvirksomhet, varehandel, finansiell tjenesteyting, forretningsmessig tjenesteyting, elektrisitet og gassforsyning samt reiseliv og turisme. Sektoren er svært heterogen, men av stor

innenlandsk betydning, ikke minst sysselsettingsmessig. I 1989 sysselsatte disse næringene 41,8 % av norske arbeidstakere, og bidro til 39,8 % av BNP. Aktiviteten i bygge- og anleggsnæringen er nedadgående, blant annet grunnet nedgangen i investeringer i igangsatte byggeareal/prosjekter. Bruttoproduktet i tjenesteyting totalt har økt fra 1989 til 1990. Dette forklares med veksten i hotell- og restaurantbransjen, da bank og forsikring samt forretningsmessig tjenesteyting for tiden kjennetegnes av produksjonsnedgang. Lønnsveksten har vært lav i bygge- og anleggssektoren, og den store overkapasiteten har gitt et prisfall på sektorens produkter. Lønnsveksten per timeverk i tjenesteytende næringer var klart høyere enn den gjennomsnittlige lønnsveksten fra 1989 til 1990. En stor del av sektorens næringer betjener hjemmemarkedet, men deler av den norske kraftproduksjonen eksporteres. En rekke av de ulike problemene som enkelte bransjer innen denne sektoren erfarer, skyldes nasjonale forhold, ikke minst veksten i tjenestesektoren på midten av åttitallet. Det er rimelig å anta at deltakelse i det indre markedet for enkeltbedriftene vil bety en skjerpet konkurransesituasjon.

Denne grove næringsoversikten illustrerer at graden av skjerming i dag i stor grad vil avgjøre styrken på utfordringene fra EFs indre marked. Bransjer og bedrifter som i dag skjernes fra internasjonal konkurranse gjennom nasjonale regelverk, eller er underlagt særskilte norske støttetiltak, vil møte de største utfordringene.

Videre i dette kapitlet skal vi redegjøre nærmere for de effektene en tilpasning til det indre markedet kan ha for ulike norske næringer. På bakgrunn av næringenes ståsted og markedsposisjon kommenteres endringer i konkurransevilkår og framtidige utfordringer. Endringene i konkurransevilkår tar utgangspunkt i tilpasningen til det indre markedet. Vi har lagt vekt på å beskrive de endringer den enkelte næring vil møte, uten å trekke sterke konklusjoner om effekter for sysselsetting og produksjon. Det er ikke bare dagens ståsted, men også den framtidige næringspolitikk-

ken og den enkelte bedrifts evne, vilje og mulighet til å møte nye rammebetingelser som vil avgjøre vekstpotensialet og sysselsettingseffektene.

Selv om denne rapporten har til hensikt å gi en bred innføring i de økonomiske og næringspolitiske spørsmålene ved en EF-tilpasning, er det umulig å gjennomgå hver enkelt næring i detalj. Næringsstudiene som presenteres, bygger først og fremst på materiale hentet inn fra bransjeorganisasjoner, departementer og andre forskningsinstitutter.

Kvaliteten på den bransjerelevante EF-informasjonen varierer. Mens enkelte rapporter karakteriseres av stor detaljkunnskap og dybdeorientering, er andre overfladiske og mindre nyanserte. Mange bransjeforeninger sitter inne med ressurser som gjør dem i stand til å analysere konsekvensene av deltakelse i det indre markedet på en grundig måte. De utarbeider gjerne egne rapporter i tillegg til å benytte seg av oppdragsforskning, og innholdet rommer ofte empiri og analyse. Andre bransjeorganisasjoner har åpenbart sterkt begrensede ressurser, eller oppfatter det indre markedet av ulike grunner som mindre betydningsfullt for næringen. Antallet rapporter/analyser er i disse næringene begrenset, gjerne dominert av overfladiske kommentarer og mangel på empirisk dekning. Det er ikke uvanlig at bransjeorganisasjonene tar et klart standpunkt for eller imot EF-medlemskap, mens andre tilknytningsformer sjelden blir kommentert. Mange av de (i EF-sammenheng) aktive bransjeorganisasjonene representerer arbeidsgiverne. De er ofte positivt innstilt til EF og eventuelt medlemskap.

Departementene har gjennom "Statssekretærutvalget for EF-saker" produsert mange grundige analyser av norsk EF-tilpasning.

Alt i alt har vi hatt god tilgang på sekundærmateriale om ulike næringers Europa-tilknytning. Utredningsaktiviteten rundt om i landet er bred, noe ikke minst NORAS-støtten til et stort antall EF-relaterte prosjekter har bidratt til. Selv om antall studier innen en enkelt sektor varierer, har vi forsøkt å yte alle næringene i vår

analyse samme oppmerksomhet. I de tilfellene hvor informasjonen har syntes mangelfull, har vi i større grad benyttet bransjeorganisasjonens egne spesialister. Vi har valgt en tilnærmet identisk presentasjonsform, slik at det er mulig å sammenlikne. Lengden på næringsstudiene varierer i takt med betydningen av det indre markedet for den enkelte næring samt med tilgangen på informasjon.

10.1 Vannkraft, gass, olje og offshore

Den totale energiproduksjonen i Norge, dvs. vannkraft, gass og råolje, var i 1990 5155 petajoul. Råolje utgjør 66 % av energiproduksjonen, gass 21 % og vannkraft 10 %. Av den totale energitilgangen går 80 % til eksport. Av den vannkraftbaserte energien går om lag halvparten til innsatsfaktorer i industrien og resten til alminnelig forbruk.

Den tradisjonelle eksportindustrien er basert på tilgang av vannkraft til gunstig pris, og etter 1972 har store deler av den øvrige industrivirksomheten rettet seg inn mot leveranser til oljevirksomheten. I tillegg er balansen i utenriksøkonomien og de offentlige inntektene avhengig av en betydelig olje og gass-eksport. I dette avsnittet skal vi se nærmere på betingelsene for produksjon av vannkraft, gass og olje ved ulike tilknytninger til EFs indre marked. Det vil i stor grad påvirkes av EFs framtidige energi- og miljøpolitikk.

EFs "indre energimarked"

I forlengelsen av beslutningen om det indre markedet, la EF-kommisjonen i 1988 fram meldingen til Ministerrådet om det såkalte "indre energimarkedet". Begrunnelsen for å inkludere energiområdet i det indre markedet er ønsket om kostnadsbesparelser og mer hensiktsmessig struktur i energisektoren. Argumen-

tet er at effektivitetsgevinster, blant annet tilknyttet overføring og distribusjon av gass og elektrisitet, vil gi kostnadsreduksjoner for industrien og forbrukerne. Dessuten antar man at et mer integrert energimarked vil bedre forsyningssikkerheten i EF.

Viktige elementer i EF-kommisjonens handlingsplan for etablering av et indre energimarked er:

- * opphevelse av distribusjonsprivilegier og monopolmakt
- * en større gjennomskiktighet i prisfastsettelsen for å unngå prisdiskriminering og nasjonal særbehandling
- * åpning av transportadgangen slik at det etableres et reelt marked for energi ved at forbrukerne kan forhandle direkte med produsenten og ikke med eierne av distribusjonsnettene ("common carrier").

Ved siden av EFs utvikling av felles energipolitikk pågår utarbeidelsen av et europeisk "Energi Charter", der 28 land deltar i forhandlingene, deriblant Norge. Charteret legger opp til et bredt mellomstatlig energipolitisk samarbeid, bl.a. når det gjelder distribusjonssystemer, miljø, avgiftssystem m.v.

Miljø

Utviklingen av EFs energipolitikk er direkte koplet til miljø- og energiavgiftspolitikken. I EF pågår det politiske dragkamper om bruk av miljøavgifter, og hvordan miljøkostnadene ved produksjon og bruk skal gjenspeiles i energiprisene. Sentralt her er internasjonale avtaler om begrensninger av luftforurensninger. Syv EF-land har undertegnet protokollen om 30 % reduksjon av svoveldioksyd (SO₂) innen 1993. Tyskland, Nederland, Danmark og Frankrike har vedtatt betydelig mer ambisiøse målsettinger. Den norske målsettingen er som kjent 50 % reduksjon innen 1993.

Når det gjelder karbondioksyd (CO_2), har EF en målsetting om å stabilisere denne på 1990-nivå innen år 2000.

EF-kommisjonen har lagt fram en rapport som foreslår innføring av miljøavgifter på energi og CO_2 -utslipp. Forslaget legger opp til en avgift tilsvarende 10 dollar per oljetønne innen år 2000, med visse unntak. Miljøavgifter på et slikt nivå synes sammenlignbart med utviklingen i det norske avgiftsnivået. EF-kommisjonens forslag til miljøavgifter er beregnet å gi det offentlige en inntekt på rundt 400 milliarder per år i EF-landene.

Et problem er hvordan man skal fordele byrdene ved miljøavgiftene uten å skape konkurransevriddende effekter mellom ulike EF-regioner (f.eks. en lav avgift på atomkraft mot en høy avgift kull- og oljekraft). Hensynet til EFs eksterne konkurranseevne gjøre det dessuten vanskelig å pålegge EFs bedrifter miljøavgifter som ikke USAs og japansk industri er pålagt.

Et annet sentralt spørsmål er i hvilken grad det enkelte medlemsland kan vedta strengere bestemmelser i forhold til EFs felles miljøvernpolitikk. EF åpner for dette (gjennomgående minimumsdirektiver) så lenge slike nasjonale bestemmelser ikke virker diskriminerende og ikke bryter med frihandelsprinsippet ("høyt beskyttelsesnivå", "miljøverngaranti som under visse betingelser gir landene adgang til bruke nasjonale bestemmelser").

Når det gjelder de mer spesifikke norske miljøproblemene, er de i stor grad knyttet til EFs løsning av problemet med sur nedbør. Det er derfor avgjørende for Norge at EF innfører strenge krav til anlegg som bruker fossilt brensel, herunder overgang fra kull- og oljebaserte kraftverk til gassbaserte kraftverk.

Gassproduksjon

Norsk gasseksport går i sin helhet til EF-land, og dekker rundt 7,5 % av totalforbruket i EF. Norge har med 2800 milliarder kubikkmeter gass rundt halvparten av Vest-Europas gjenværende gassreserver. Med dagens produksjonsnivå vil de kjente reservene

vare i ca. 100 år. Gassen selges via langsiktige kontrakter med varighet på mellom 20 og 30 år. Det norske Gassforhandlingsutvalget forholder seg i hovedsak til større kjøper- og distributør-konsortium i Europa.

Med dagens rammebetingelser og infrastruktur forventes det moderat vekst i det europeiske gassmarkedet. Derimot kan en rekke forhold påvirke etterspørselen etter gass; miljøpolitikken, energiavgifter, overgang fra kull- og oljekraftverk til mer miljøvennlige gasskraftverk.

Etableringen av EFs indre energimarked vil påvirke de norske vilkårene for energiekспорт til Europa, i første rekke oppstrøms-aktivitetene som produksjon og transport. Når det gjelder vilkårene for gasstransport, er det vanskelig å fastslå virkningene mer konkret, og det hersker betydelig usikkerhet og uenighet i fagmiljøene. En konklusjon er at EFs arbeid med det indre energimarkedet foreløpig ikke er kommet så langt at det er mulig å vurdere virkningene. Forslag til transittdirektiv antas isolert sett ikke å få særlige konsekvenser for norsk gasseksport. En mer generell åpning av transportadgangen ("common carrier") kan derimot gi et mer kortsiktig gassmarked og skape større usikkerhet på volumsiden for gassprodusentene, og følgende økt risiko ved norske investeringer i produksjons- og transportkapasiteten.

Vannkraft

Med en gjennomsnittlig årsproduksjon på 105,6 TWh er Norge verdens sjette største produsent av vannkraft. Rundt en tredjedel av all kraft som brukes i Norge leveres av Statkraft som også har enerett på kraftutveksling med utlandet.

Eksport og import av kraft organiseres gjennom NORDEL-samarbeidet. Norge utveksler kraft med Sverige og Danmark (to undersjøiske kabler). På 80-tallet har Norge hatt en nettoeksport i overkant av 5 TWh (ca. 5 % av total produksjon), med unntak av 1989, da eksporten nådde nærmere 15 TWh.

Statkraft eier og driver rundt 80 % av landets hovednett. Prisen på fastkraft er hovedsakelig bestemt ut fra langsiktige kontrakter, der utbyggingskostnadene er et element i prisfastsettelsen. Kraftprisen inklusive elektrisitetsavgiften lå i 1990 i gjennomsnitt på 11,7 øre/kWh til kraftkrevende industri og på 38,3 øre/kWh til alminnelig forsyning.

Den nye energiloven trekker opp retningslinjer for energipolitikken i Norge. Tiltakene for effektivisering av det norske kraftmarkedet har mange likhetstrekk med EF-kommisjonens handlingsplan for et indre energimarked. Et mer effektivt marked for fastkraft vil innebære at distribusjonsverk og store abonnenter kan gå ut i markedet og forhandle om kraftkontrakter som selvstendige aktører. Tanken er at produsenter og forbrukere kan møtes direkte, og at det vil dannes markedspriser på ulike kraftkontrakter med vekslende varighet og leveringssikkerhet. En slik ordning kan utjevne prisene til forbrukerne og kraftkrevende industri og bedre utnyttelsen av kraften.

Et sentralt spørsmål tilknyttet Norges forhold til det indre markedet har vært opprettholdelsen av de gunstige kraftprisene til industrien. I og med at staten og industrien har reforhandlet de såkalte "1976-kontraktene", slik at kraftprisene de neste 20 årene ikke vil innebære et brudd med tidligere gunstige priser (basispris på ca. 13 øre kWh), framstår dette spørsmålet som mindre aktuelt.

Norges prisnivå for kraft til den kraftkrevende industrien skiller seg ikke nevneverdig fra flere av EF-landenes, bl.a. Frankrike og Tyskland. Deltakelse i det indre markedet vil de nærmeste årene ikke endre muligheten til en videreføring av norsk kraftprispolitikk. Selv om EF forsøker å utvikle felles politikk på dette området, kan det ta lang tid.

Spørsmålet om økt eksport av kraft til Europa har lenge vært et omdiskutert tema i norsk næringspolitikk. Dette har blant annet sammenheng med den kraftkrevende industriens frykt for at økt eksport uten tilsvarende utbygging av kapasiteten, vil føre til høyere kraftpriser. Miljøhensyn og EFs signaler om vridning av

energiforbruket over mot økt bruk av vann- og gassbasert elektrisitet, samt åpning for gasskraftverk i Norge kan på sikt gjøre dette spørsmålet mindre kontroversielt. Samtidig kan satsing på eksport av kraft basert på bygging av gasskraftverk øke Norges CO₂-utslipp, og dermed komme i konflikt med Norges miljøpolitiske målsettinger om stabilisering av CO₂-utslippene.

Økt krafteksport vil kreve milliardinvesteringer i oppgradering av eksisterende vannkraftverk og bygging av nye vann- og gassbaserte kraftverk. Dessuten vil det forutsette videre utbygging av overførings- og transportsystemer for elektrisitet og gass til Europa.

Olje- og offshoresektoren

De samlede innkjøp til petroleumssektoren er betydelige og utgjorde i løpende priser i 1988 rundt 60 milliarder kroner. Konkurransesituasjonen for olje- og de oljerelaterte virksomhetene har nær sammenheng med den nasjonale oljepolitikken og naturgitte forhold som dype fjorder og nærhet til sokkelen. De politiske rammene for oljevirksomhetene er i første rekke knyttet til petroleumsløven og konsesjonsbestemmelsene. Målsettingen har vært å bygge opp norsk kompetanse og industrielt miljø, med sikte på senere eksport av norske offshoreprodukter og kompetanse. Med utgangspunkt i de offisielle virkemidlene knyttet til konsesjonsvilkårene har det vært viktig for oljeselskapene å "tekkes" de norske myndighetene for å stå langt framme i køen ved neste tildelingsrunde ("brownee points"). Den løpende prosessen med nye konsesjonstildelinger har vært et sentralt forhandlingskort for norske myndigheter i gjennomføringen av norsk oljepolitikk og tilretteleggelse for oljeselskaperens bruk av norske underleverandører.

Leveransene fra norsk offshoreindustri til norsk sokkel har de seneste årene utgjort rundt 50-60 %. Generelt kan en si at markedet for leveranser til norsk sokkel er mer åpent enn det britiske

markedet. Den britiske offshorepolitikken har ut fra hensynet til nasjonale underleveranser vært vellykket. Britisk industri sto i siste halvdel av 80-tallet for nesten 90 % av leveransene. Det er en bakgrunn for at norsk offshoreindustri internasjonale satsing, med et par unntak, har hatt relativt liten suksess. Den norske andel av det britiske markedet er på 1-2 %, mens tilsvarende andel for britisk offshoreindustri på norsk sokkel er rundt 20 %.

Beregninger av aktivitetsnivået på norsk sokkel utover 90-tallet viser stor vekst fram til 1994. Deretter forventes fall i aktiviteten resten av 90-tallet. Svingningen skyldes endringer i utbyggingsaktiviteten, i det driftsmarkedet antas å få en stabil vekst. Det har bl.a. sammenheng med at flere felt kommer i drift og behov for vedlikehold av eldre installasjoner med forlenget produksjonstid. Fra en forventet investeringstopp i 1994 på rundt 40 milliarder kroner, beregnes investeringene mot slutten av 90-tallet å falle til mellom 8 til 16 milliarder kroner. Dette vil i stor grad avhengig av gassalget.

Anslagene er forholdsvis usikre, blant annet fordi det kan vedtas økt letevirksomhet som kan gi nye funn av drivverdige felt. Etterspørselen og prisutviklingen for olje og gass er her avgjørende, og påvirkes i sin tur bl.a. av økte miljøavgifter på kull, gass og olje.

Tilsvarende beregninger for britisk sokkel viser at investeringene til leting, utbygging og drift vil nå en topp i 1992, for så å falle. Fra 1994/95 forventes fallet å bli større enn på norsk sokkel.

De forventede totalinvesteringene på norsk sokkel summerer seg fra en rekke delmarkeder (leting, videre utbygging av eksisterende felt/infrastruktur, produksjon, rør på havbunnen m.m.), herunder ulike produkter og prosess teknologi. En ser i dag en vridning i investeringene, fra betongkonstruksjoner over til stål. Økt kostnadspress og ledig kapasitet på plattformene har også bidratt til økt satsing på utbygging av undervannsinstallasjoner og færre store byggeoppdrag. Dette er forhold som vil prege investeringene utover 90-tallet. En regner med at investeringene vil gå

mer i retning av flytende produksjonssystemer og mindre bruk av faste innstallasjoner. Norsk offshoreindustri og kompetanse, f.eks. innen betongkonstruksjoner (Condeep-teknologien), vil stå overfor store utfordringer til fornyelse og økt konkurranse utover 90-tallet.

De norske leveransene til sokkelen har i løpet av de senere årene kommet fra et synkende antall underleverandører, både når det gjelder store og mindre verksteder. Med et fallende utbyggingsvolum fra midten av 90-tallet kan norske underleverandører trolig stå overfor ujevn etterspørsel og økte svigninger i oppdragsmengden. Det kan påvirke konkurransesituasjonen og arbeidsorganiseringen for norsk verkstedindustri, både i retning av såkalte "turn-key"-kontrakter og økt bruk av underentrepriser. Dette har sammenheng med hovedentreprenør/leverandørs ønske om større fleksibilitet med hensyn til oppdragsmengde i forhold til ønsket om jevnest mulig belastning av eget personell og utstyr.

Selv om man finner nye drivverdige felt fram til midten av 90-tallet, og om man i tillegg velger å bygge ut marginale felt og forbedre utnyttelsen av nåværende infrastruktur, vil markedet for olje- og offshoreindustrien bli mindre i siste halvdel av 90-tallet sammenliknet med 80-tallet. Sammen med det forventede fallet i investeringene på britisk sokkel, kan det stille norske oljeselskaper og offshoreindustri overfor reduksjon i de tradisjonelle (nordsjø-)markedene og løffere konkurranse utover 90-tallet. Dette er endringer som krever endrede strategier fra norske oljeselskaper og offshoreindustri, uansett norsk tilknytningsform til det indre markedet.

Offshore og det indre markedet

Tilknytning til det indre markedet vil på grunn av direktivet om åpne anbud for innkjøp til konsesjonsbelagte virksomhet påvirke norsk olje og offshorepolitikk. Terskeldirektivet fastlegger at kontrakter over 39 millioner kroner skal omfattes av de åpne anbudsbestemmelsene. Det innebærer at rundt 90 % av verdien på

leveransene til oljeselskapene vil omfattes av bestemmelsene. Norge kan velge mellom to ulike anvendelser av innkjøpsdirektivet for de ekskluderte sektorene:

1) Norge kan følge de generelle bestemmelsene i innkjøpsdirektivet (se kapittel 8). Det medfører at myndighetene kan fortsette dagens praksis ved konsesjonstildeling av blokker til (de norske) oljeselskapene. Oljeselskapenes innkjøp vil da i henhold til innkjøpsdirektivet bli lagt ut på internasjonal anbudsrunde. Den norske verkstedindustrien vil i så fall møte økt internasjonal konkurranse.

2) Innkjøpsdirektivet har, etter press fra England, en egen bestemmelse beregnet på olje og gassvirksomhet (artikkel 3). Denne åpner for internasjonale anbudsrunder ved tildeling av blokker til oljeselskapene. Ved å fjerne den offentlige konsesjonstildelingen, behøver i sin tur ikke oljeselskapenes anbudsutlysninger for underleveranser være internasjonale. Hvis Norge velger å benytte artikkel 3, vil det i praksis medføre tøffere konkurranse for norske oljeselskaper om blokkene. Hvilke virkninger det vil få for norske offshoreleverandører avhenger av innkjøpspraksisen til oljeselskapene. Det er da ingen formelle hindringer for at oljeselskapene kan fortsette dagens innkjøpspraksis med i hovedsak begrensede anbudsrunder. Oppdrag som gis via forhandlede eller begrensede anbudsrunder må gis på et objektivt, ikkediskriminerende grunnlag. Tildelingskriteriene er enten "lavest pris" eller "mest økonomisk fordelaktig tilbud", der det siste omfatter leveringstid, driftskostnader, teknisk assistanse, service m.m.

Ved EØS eller EF-medlemskap reiser dette vanskelige valg mellom å øke konkurransen for den norske leverandørindustrien eller for de norske oljeselskapene.

Virkningene av den antatt mer åpne konkurransen på norsk sokkel er i første rekke et spørsmål om norsk olje- og offshore-

industri er konkurransedyktig internasjonalt. Virkningene vil også være forskjellige for ulike deler av oljevirkksomheten. En gjennomgående oppsummering i ulike utredninger er at norsk tilknytning til det indre markedet neppe vil resultere i en brå omlegging av vår handelspraksis, blant annet på grunn av en rekke langsiktige kontrakter. Videre synes en hovedkonklusjon å være at norske olje- og oljerelaterte virksomheter er konkurransedyktig selv under hardere internasjonale konkurransebetingelser. Det er i første rekke den mer avanserte og teknologisk nisjeorienterte delen av offshoreindustrien (stålkonstruksjoner, undervannsinstallasjoner m.m.) som forventes å få de største konkurransefortrinn. En annen generell virkning som påpekes er at norske virksomheter og underleverandører via den økte konkurransen på sokkelen kan bedre sin konkurransekraft internasjonalt. I den sammenheng nevnes komparative fortrinn tilknyttet de store oppdragene på sokkelen ved å være lokalisert nær feltet og operatørorganisasjonene.

Blant de uheldige virkningene nevnes mulighetene for at en økende del av oppdragene forsvinner ut av landet, med følgende redusert aktivitet i Norge.

I flere utredninger påpekes i det minste tre områder som bør gis oppmerksomhet for å oppnå gunstige virkninger for sektoren. Det ene er overvåkning av subsidier, tildelingspraksis og anbudspraksis i konkurrerende land, spesielt på britisk sokkel. Det andre er å vurdere den nasjonale FoU-politikken innen petroleumsvirksomhetene, herunder oppbygging av FoU-sentre for visse typer kjerneteknologi. Et tredje område er å styrke den internasjonale markedskompetansen for leverandørindustrien. I den forbindelsen nevnes den dårlige evnen og viljen til samarbeid innenfor norsk offshoreindustri. I bransjen mener man at dette selv under dagens skjermende ordninger har bidratt til at norske leverandører har falt fra. Behovet for strategiske allianser og samarbeid vil øke med den tiltakende internasjonale konkurransen.

EØS-avtalen gir mulighet for nasjonalt besluttede beskyttelses-klausuler, med mulighet for at andre EØS-land kan vedta balanserende mottiltak. Det kan for en kortere periode sette deler av EØS-avtalen, f.eks. direktivet om offentlige innkjøp, til side for visse bransjer eller områder. Kriteriet for bruk av beskyttelses-klausul er at alvorlige økonomiske, miljømessige eller andre samfunnsmessige problemer er i ferd med å oppstå i en sektor eller region.

Offshore og vilkår for grenseoverskridende arbeid

Et sentralt spørålet, både for fagbevegelsen og norske bedrifter gjelder vilkårene for arbeids- og tariffbestemmelser i konkurransen mellom norske og utenlandske underleverandører. Spørsmålet dreier seg om utenlandske entreprenører ved anbud på norsk sokkel skal konkurrere med utgangspunkt i norske eller andre lands lønns- og arbeidsvilkår.

Hovedregelen i EF er at vertslandets lønns- og arbeidsvilkår skal legges til grunn for utenlandske anbud og gjennomføringen av disse. Det forutsetter at det finnes en nasjonal lovgiving som angir lønns- og arbeidsvilkår (Rush-dommen).

I Norge fastlegges lønnsvilkår i form av tariffavtaler. For å sikre at norske lønnsvilkår gjelder for utenlandsk arbeidskraft på oppdrag for et utenlandsk firma i Norge, må Norge vedta lover på dette området. Her kan en tenke seg i hovedsak to modeller:

1. Å begrense fredsplikten etter arbeidstvistloven til tariffavtaler inngått i Norge, og innføre lovbestemmelser om at tariffavtaler kan kreves inngått selv om forbundet ikke har medlemmer ved bedriften.

Svenskene har brukt denne modellen (endring av Medbestämmandelagen våren 1991). Den gir svensk fagbevegelse kamprett i

fredstid, hvis bedrifter på oppdrag i Sverige ikke følger svenske tariffavtaler.

2. Innføre en form for lovbestemt minimumslønn, eller i lov henwise til minimumsbestemmelser i tariffavtalene.

Dansk LO vurderer å bruke denne måten å sikre nasjonale lønnsvilkår.

De skisserte måtene å hindre mulig "lønsdumping", er ikke uproblematisk for fagbevegelsen. Særlig er det andre forslaget omstridt i det mange frykter at organisasjonene og tariffavtalene kan få svekket betydning hvis lovverket sikrer alle, både organiserte og uorganiserte, de samme rettighetene. Spørsmålet er om ikke denne frykten er overdrevet. Også i dag har man det tariffrettslige ufravikelighetsprinsippet, som gir den enkelte klubb eller forening rett til å pålegge ledelsen å bruke tariffens minstelønnssatser. Uansett må fordeler og ulemper veies opp mot nåværende regler for bruk av utenlandske arbeidstakere på korttidskontrakter. Sammenlignet med dagens ordninger, vil en lovendring, slik den er skissert, innebære bedre oversikt og kontroll med utenlandske firma på oppdrag i Norge, både ved en fortsatt frihandelsavtale, EØS-avtale eller EF-medlemskap.

Slike lovendringer utredes i øyeblikket i Kommunaldepartementet, og vil i siste instans bli et resultat av en nasjonal politisk dragkamp.

10.2 Treforedling

Ståsted

Treforedlingsindustrien kjennetegnes av en rekke mindre bedrifter. I 1989 besto næringen av 119 bedrifter, hvorav kun 15 sysselsatte mer enn 200 personer. En strukturrasjonalisering innenfor næringen tok til midt på 70-tallet. Antall utførte timeverk falt i

løpet av 80-tallet med over 30 %, samtidig som produksjonen økte med 40 %. Etter de siste års restrukturering, er Norske Skog-gruppen per i dag næringens dominerende aktør. Med en samlet produksjonskapasitet på 1,1 mill. tonn papir pr. år, hovedsakelig avisapapir, dekker denne gruppen omtrent 58 % av den totale kapasiteten for papir/kartongprodukter innen norsk treforedlings-industri. Treforedlingsindustrien har stor regional betydning. Indirekte er både skogbruket og store deler av samferdselssektoren avhengig av næringen.

Ny teknologi har ført til at en effektiv produksjonsenhet i dag har vesentlig høyere produksjonskapasitet enn for noen år siden. Et nytt, kostnadseffektivt anlegg utgjør i dag en betydelig endring av produksjonskapasiteten. En følge av dette er en betydelig høyere kapitalintensitet i produksjonen. Sammenliknet med konkurrentlandene Sverige og Finland, er gjennomsnittsstørrelsen på de norske papirfabrikkene lavere, og enhetene mindre. Bearbeidingsverdien per sysselsatt er betydelig større i de store treforedlingsbedriftene enn i de mindre bedriftene. Norsk treforedlingsindustri genererer derfor mindre ressurser for nyinvesteringer enn konkurrentlandene. Dette kan på lang sikt være en trussel, i den forstand at bedriftene ikke er i stand til å følge opp konkurren-tenes investeringstakt.

Markedsposisjon

Norsk treforedlingsindustri omfatter både massefabrikker og papirfabrikker. Standardprodukter som avisapapir og salgsmasse utgjør 75 % av produksjonen. Kundegruppen er liten og kompetent. For disse produksjonsorienterte bedriftene består hovedstrategien i å minimere kostnadene gjennom større enheter som kan utnytte stordriftsfordeler. Den markedsorienterte delen av næringen retter seg inn mot spesialkvaliteter som finere trykk- og skrivepapir, samt mykpapir for personlig hygiene. Produsentene

står ovenfor en stor kundemasse, og er avhengige av et godt utbygd salgsapparat.

Produksjon av treholdig trykkipapir må av kvalitets- og produksjonstekniske årsaker baseres på langfibret tremasse. Den kommer hovedsakelig fra grantyper som vokser i barbeltet på den nordlige halvkule, det vil si i Skandinavia, Sovjetunionen, Canada og USA. Dette betyr at de viktigste konkurrentene for norske produsenter befinner seg i andre høyt industrialiserte land, og ikke i lavkostland. På grunn av teknologiendringer og kostnadsforhold regner representanter for næringen med at dette naturlige fortrinnet bare vil eksistere i en ti års periode.

Norsk treforedlingsindustri er en betydelig eksportnæring, og står for 9,1 % av Norges totale vareeksport. 80 % av produksjonen går til eksport, hvorav ca. 67 % til EF. Norsk produksjon av papir og kartong dekker 0,75 % av verdensforbruket. For avisapir, som er norsk treforedlingsindustri's hovedprodukt, dekker den norske produksjonen 3 % av verdensforbruket. Norden og Nord-Amerika er de to hovedeksportørene av treforedlingsprodukter. Norges, Sveriges og Finlands eksport av treforedlingsprodukter går i første rekke til EF-landene.

EFs indre marked og endringer i konkurransevilkårene

Handelsavtalen sikrer i dag næringen tollfri adgang til EF-markedene. Treforedlingsindustrien i land utenfor EF er flere ganger blitt berørt av EFs konkurranselovgivning. Det gjelder anklager om såvel kartellsamarbeid som prisdumping og statsstøtte. På konkurranselovgivningens område mener derfor sentrale deler av næringen at treforedlingsindustrien vil være best tjent med norsk medlemskap i EF.

Det foreligger ingen statistikk over verdien av offentlige innkjøp av treforedlingsprodukter i Norge. Mye tyder på at det dreier seg om betydelige beløp. I dag har norsk industri ingen preferanser i forhold til utenlandske leverandører. Norsk trefor-

edlingsindustri konkurrerer således på linje med utenlandske leverandører, og en åpning av de offentlige innkjøpsmarkedene i EF vil dermed kunne ha en positiv eksporteffekt.

Som en følge av EFs liberalisering av veitransporten får EF-industrien tilgang på billigere og raskere transportløsninger. Norge har et naturlig konkurransehandikap på transportområdet. Det skyldes en geografisk plassering i utkanten av Europa samt en nasjonal geografi som gjør innenlandske transporter spesielt kostbare. Gjennom etableringen av et felles transportmarked vil EF-landene kunne effektivisere sine transporter. Hvis Norge ikke får ta del i de reduserte transportkostnadene, vil våre naturlige handikap forsterkes.

Mange av EFs forsknings- og utviklingsprogrammer er av interesse for den norske treforedlingsindustrien. Næringen framhever spesielt programmet "Råvarer og resirkulering", hvor et delprogram omfatter skogbruk og skogindustriprodukter. Repräsentanter for den norske treforedlingsindustrien ser seg tjent med deltakelse og innflytelse i disse programmene.

Ifølge næringens egne utredninger vil treforedlingsindustrien ikke møte store problemer ved full tilpasning til EFs regelverk. De positive sidene er derimot mange. Treforedlingsindustriens Landsforening har flere ganger uttalt at medlemskap i EF vil sikre industrien best mulige vilkår på hovedmarkedet.

Framtidige utfordringer

Etterspørselen etter treforedlingsprodukter har variert de siste 10-15 årene, men det har hele tiden vært en klar underliggende vekst. Uttalelser fra næringen tyder på at dette er et sannsynlig hovedbilde framover. Et viktig trekk ved norsk treforedlingsindustri har vært en tendens i retning av større produksjonsanlegg. Under visse forutsetninger om elektrisitetsprisen opererer treforedlingsindustrien i Norge med investeringsplaner for om lag 10 milliarder kr. Det innebærer en økning i papirproduksjonen på om lag 1 mill.

tonn i løpet av 1990-årene, slik at man kommer opp på et nivå lik 2,6 mill. tonn papir pr. år. Foruten å indikere store planer, viser dette at nasjonale rammebetingelser også er av stor betydning for næringen. Elektrisitetprisen vil, uavhengig av norsk tilknytningsform til EF, bety mye for treforedlingsindustrien.

Innen treforedlingsindustrien vurderes mulighetene for oppkjøp eller etablering av fabrikker i utlandet. Frankrike er spesielt interessant, fordi landet har lavere virkepriser og gjennom utbygging av atomkraft ønsker å tilby rimelig energi. En annen viktig faktor bak planene om utenlandsetablering er større nærhet til hovedmarkedene. Det kan igjen redusere transportkostnadene. En slik utvikling er trolig uavhengig av norsk EF-tilpasning, selv om en opprettholdelse av dagens handelsavtale kan gjøre det mindre attraktivt for næringens aktører kun å operere i Norge. Både fordi transportkostnadene vil favorisere konkurrentene, og fordi næringen ved en fortsatt handelsavtale, ikke kan se bort fra trusler om antidumping og kartellvirksomhet.

Nye og strengere miljøkrav kan føre til en ny "saneringsrunde" i industrien, med en viss avskalling av foreldet produksjonsutstyr med svak lønnsomhet. For de norske papirprodusentene er det imidlertid lite som tyder på at noe strengere miljøkrav vil forverre konkurransesituasjonen. Tendensen har i lengre tid vært at norske produsenter importerer ferdig utviklet miljøvennlig teknologi noen år etter at denne er tatt i bruk i Sverige. Deretter går det ytterligere noen år før land som Canada, Finland og USA tar i bruk samme type teknologi. Den norske treforedlingsindustrien ser seg tjent med mest mulig identiske miljøkrav på hovedmarkedene. I den sammenheng kan en nærmere tilknytning til det indre marked innebære større norsk innflytelse på utformingen av EFs miljøkrav.

10.3 Kjemiske råvarer og kjemisk-tekniske produkter

Ståsted

Kjemisk industri er en internasjonal næring som rommer et bredt spekter av produkter. Den norske produksjonen omfatter bl.a. industrikjemikalier, kunstgjødsel, petrokjemiske produkter (utenom oljeraffinering som bensin og diesel), maling og lakk-produkter, keramisk industri, gummiindustrien, sildemel-/olje-industri, fiskefôr, plastbearbeiding, farmasøytiske produkter, såpe og toalettartikler m.v.

Næringen består på den ene siden av enkelte etter norske forhold sentrale eksportrettede bedrifter som Norsk Hydro (petrokjemi- og gjødningsproduksjon), Statoil Bamble, DYNØ og Fjellhammer Bruk (plastbearbeidende industri), Petterson & Søn (industrikjemikalier), NYCOMED, AL, Weider og Hydro Pharma (farmasi), Jotun (maling og polyester), Moss Glassverk (glass-industri), Denofa og Lilleborg Fabrikker (rengjøringsmiddel-produksjon) samt deler av Borregaard. På den andre siden finnes et bredt spekter av delvis forbrukerrettede hjemmemarkedsbaserte småbedrifter, feks. innen maling, såpe/toalettartikler, lim, plastvarer, gummi m.v.

Kjemisk Industris Landsforening ivaretar interessene til næringen som helhet. Tilgjengelige EF-utredninger omfatter kun kjemisk råvareindustri og kjemisk-teknisk industri. Da disse to utgjør hovedtyngden innen næringen, vektlegges de i denne framstillingen. På grunn av næringens størrelse og sammensetning konsentrerer vi oss først og fremst om de større eksportrettede delene av kjemiske råvarer og kjemisk-tekniske produkter, med forbehold for relevansen i forhold til de hjemmemarkedsorienterte delene av næringen.

Produksjonen i kjemisk prosessindustri er om lag 1,5 mill. per sysselsatt. Lønnsomheten betinges i betydelig grad av kostnader knyttet til priser på og utnyttelse av kapital og råvarer, der rammer for driftstid og arbeidsorganisering virker inn. For kjemisk

bulkeeksport er transportkostnadene viktige. Representanter for næringen antar kostnadsgevinster knyttet til redusert grensekontroll, og liberalisering av transport i det indre markedet kan gi en marginal positiv effekt. Samtidig kan sterkere internasjonale restriksjoner på transport av farlig (kjemisk) gods på lengre sikt innebære en økende relativ kostnadsulempe for norske eksportører.

Markedsposisjon

Kjemisk produksjon er i betydelig grad avhengig av naturressurser. Virksomhetenes produksjonsskalaer overstiger hjemmemarkedets behov og tyngdepunktet av norsk eksportvirksomhet ligger på feltet petrokjemi, bulkkjemikalier m.v. Tendenser til skreddersyng og nisjeproduksjon er likevel tiltakende. Det forutsetter større kompetanse og kapitalintensitet, som igjen fordrer markeder utover landegrensene. Dette gjelder feks. farmasi og finkjemikalier, der bedrifter som Nycomed, DYNNO, Borregaard Fine Chemicals m.fl. er internasjonalt aktive.

Den kjemiske industrien har en høy eksport- og importandel, som balanserer rundt 60 % av omsetningen, ca. 12 mrd. Brorparten av eksporten går til Vest-Europa (72 %); 46 % går til EF, og 28 % til andre europeiske land. 61 % av importen kommer fra EF-landene. Importen går dels til innsatsvarer, dels til forbrukerdistribusjon. Den eksportorienterte virksomheten er allerede sterkt internasjonalisert, delvis på global basis. Sentrale bedrifter som Hydro, Dyno, Statoil, Nycomed, AL, Jotun m.fl. har de seinere år foretatt omfattende uteetableringer både i EF og oversjøisk.

EFs indre marked og endringer i konkurransevilkårene

Norske eksportører er pristilpassende. Derfor antar næringen at de makroøkonomiske virkningene av det indre markedet via stordriftsfordeler og økt konkurranse (jf. Cecchini) kan innebære

et pris- og innteksttap for norske eksportører i størrelsesorden 3 % (tilsvarende 450 millioner kroner). Dersom markedsandelene opprettholdes, kan dette kompenseres via en forventet markedsvekst. Næringen regner imidlertid med at intensivert rasjonalisering og konsentrasjon i favør av de store, slagkraftige internasjonale enhetene kan gjøre kampen om markedsandelene tøffere. Framvekst av nye nettverk mellom kunder, leverandører og konkurrenter antas å gi vekstpotensialer for markedsaktører som klarer å posisjonere seg strategisk, bl.a. innenfor næringens utvidede, europeiske forskningssamarbeid.

Toll, kvoter og importrestriksjoner har liten betydning i kjemisk industri. De viktige konkurranserestriksjonene knytter seg til ulike nasjonale regelverk for produktkontroll, klassifisering, merking, sertifisering m.v. Innenfor kjemisk sektor kan EFs harmonisering av hittil sterkt, men ulikt, regulerte nasjonale markeder innebære en viktig endring i konkurransevilkårene. Representanter for norsk kjemisk industri går inn for en sterkest mulig harmonisering av våre bestemmelser til EFs nye regelverk. Videre understreker de betydningen av felles internasjonale bestemmelser i en så vidt miljøeksponert sektor. Norsk kjemisk industri er bekymret for at Norge videreutvikler avvikende standarder og/eller avgifter, som kan innebære særnorske kostnader for eksportprodusentene. Generelt sett er næringen positiv til innføring av strengere miljøbestemmelser. Den kan også akseptere avgifter, under forutsetning av at disse ikke etableres nasjonalt, men på et felles europeisk nivå, og gir like konkurransevilkår på tvers av landegrensene. Videre argumenteres det for at miljøavgifter knyttet til miljøproblemer som skyldes distribusjon og bruk av kjemiske produkter, må legges på forbrukerleddet (dvs. i mottakerlandet), og ikke på innsatsvarer i eksportsektoren.

Norsk kjemisk industri er også oppmerksom på utviklingen i kravene til miljø, utslipp, og avfallshåndtering. Dersom de ytre miljøkravene i det indre markedet ikke blir mer ensartete, men preges av fortsatt fragmentering som i dag, kan dette favorisere

produksjon i regioner med lave standarder og forsterke internasjonal miljødumping. Næringen mener at ikke bare hensynet til miljøet, men også hensynet til norsk produksjon kan være tjent med en raskest mulig heving og harmonisering av miljøkravene i Europa, dels ved å gi mer ensartete kostnader i forbindelse med rensing og sikkerhet, dels ved å utnytte fordeler som norsk industri har tilegnet seg ved på enkelte områder å arbeide under strengere miljøreguleringer. Samtidig understrekes det at norsk kjemisk synteseindustri er relativt svak. Derfor vil vi i mindre grad kunne nyttiggjøre oss de mulighetene som sterke krav til nye og mindre miljøbelastende kjemiske stoffer krever. Utvikling av nye og mer miljøvennlige kjemisk-tekniske produkter gjør næringen avhengig av et samarbeid mellom norske produsenter og utenlandske råvareprodusenter. Foreløpig er det lite som tyder på at miljøalternativene på kjemikaliesiden har kommet fra Norge. Næringen oppfatter den fragmentariske lovgivningen og forvaltningen når det gjelder risikoreduksjoner og beredskap mot akutte kjemikalieutslipp i Norge, som kostnadsdrivende sammenliknet med EFs. På dette området samt når det gjelder behandlingen av farlig avfall og lovregulering av erstatningsansvar, foretrekker næringen større åpenhet og forpliktende internasjonale løsninger.

Andre sider ved det indre markedet, som offentlige innkjøp, fri kapital-, person- og tjenestesirkulasjon, vil neppe berøre kjemisk industri spesielt. Offentlige innkjøp spiller en mindre rolle for vår internasjonale kjemiske industri, som i stor grad er underleverandør for andre produksjonsnæringer. Unntaket kan bli den delen av næringen som ligger nær opp til bygg- og anleggsvirksomheten. For multinasjonale norske konserner kan den frie arbeidskraftsbevegelsen gjøre det lettere å sikre intern mobilitet av nøkkelpersonell samt spredning av kompetanse mellom moder- og datterselskap. Dersom Norge ikke tilpasser seg det indre markedet, kan praktiseringen av konsesjonslovgivningen i enkelte EF-land gjøre det vanskeligere å foreta restruktureringer av norske

konserner innenfor EF (på samme måte som for utenlandske selskaper i Norge i dag).

Ettersom den kjemiske industrien utvikler seg i stadig mer forskningsintensiv retning, kan deltakelse i internasjonale FoU-nettverk og programmer få økt betydning. Her er ikke bare de potensielle støtteordningene viktige. Enkelte norske bedrifter framstår "som attraktive samarbeidspartnere for de mest interessante prosjektideene som utvikles" (NKI, 1989).

Handelspolitisk er næringen opptatt av å unngå EFs antidumpingtiltak, som er en trussel mot alle produsenter av bulkkjemikalier. Bortfall av trusselen om antidumping kan få betydning i form av mer forutsigbare rammevilkår dersom Norge for eksempel åpner ny petrokjemisk virksomhet (metanol) basert på (billig) norsk gass. Som nevnt vil prissetting av norsk gass og el-kraft i tilfelle EØS-avtale eller EF-medlemskap ikke rammes med antidumpingtiltak, men berøres av EFs konkurranselovgivning. Uansett produkt må prissettingen være forenlig med EF-reglene, og eventuelle uoverensstemmelser vil bli prøvd ved henholdsvis EØS- og EF-domstolen.

Næringen er også oppmerksom på muligheten for at EF åpner for handelspreferanser overfor Øst-Europa og Golf-regionens petrokjemiske industri, samt EFs samarbeid med Maghrib-landene. Det kan svekke vår nåværende begunstigede leveransesituasjon vis-à-vis andre tredjeland på EF-markedet. For produkter opparbeidet av norske råvarer (petrokjemi), er det ønskelig at de nye fordelene som kan opparbeides gjennom EØS-avtalen, beskyttes gjennom opprinnelsesregler i EØS-området.

Framtidige utfordringer

For de etablerte eksportbedriftene ser internasjonaliseringen ut til å ha kommet så vidt langt at EFs indre marked antas å ha "relativt udramatiske effekter" (NKI, 1989). Utforming av et mer enhetlig europeisk regime for produktkontroll og spesifikasjon knyttet til

nedbygging av tekniske handelshindre, kan gi lettelse i eksporten. Dette avhenger av hvor langt den norske tilpasningen vil gå. Åpning av delvis skjermede nasjonale hjemmemarkeder i andre europeiske land kan gi en gevinst for norske eksportører. Dette kan igjen motvirkes av økt konsentrasjon og skjerpet priskonkurranse. En videreføring av avvikende norske sikkerhetsbestemmelser på et marked som ellers harmoniseres, kan innebære en kostnadsbyrde som blir relativt mer tyngende.

Virksomheten på det norske hjemmemarkedet er i stor grad importbasert og preget av mindre bedrifter. Avvikende norske bestemmelser for helse, sikkerhet og miljø representerer muligens en viss skjerming mot internasjonal konkurranse. Uavhengig av om denne skjermingen opprettholdes, kan det være grunn til å forvente skjerpet hjemmekonkurranse og større eksponering for internasjonale oppkjøp av mellomstore "nummer-to-" og nummer-tre-bedrifter". Dette følger i så fall av endrede eksportstrategier overfor Norden fra europeiske bedrifter. Representanter for norsk kjemisk industri tenker seg en slik utvikling innen for eksempel maling, såpe/toalettartikler, tannbørster og andre forbruksvarer.

Selv om virkningene for eksportbedriftene forventes å bli udramatiske, nærer kjemisk industri bekymring for at en rekke mindre bedrifter kan bli utkonkurrert eller kjøpt opp. I et tøffere konkurranseklima med lavere priser og mindre lønnsomhetsmarginer, kan dette innebære en viss fare for oppbremsing av næringens positive utvikling de siste ti år. Derfor synes det fra næringens side å være avgjørende at bedriftene er innforstått med EFs indre dynamikk og markedsutvikling.

Representanter for vår kjemiske industri ønsker å aktivt bearbeide norske myndigheter for å sikre en mest mulig omfattende tilpasning til den økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen innen EF. Et aktivt engasjement overfor den europeiske bransjesammenslutningen CEFIC framheves som viktig for å fremme samordning og påvirkning overfor EF, spesielt for å sikre et

enhetlig regime for miljøavgifter, utslippskrav, krav til avfallsbehandling, produktansvar og annen ansvarslovgivning.

På bakgrunn av den økte veksten (70 %) det siste tiåret kan nok den kjemiske industrien overleve videre med dagens handelsavtale. Sannsynligvis sikres næringens strategiske interesser med en EØS-avtale, men det hersker liten tvil om at den kjemiske industriens dominerende aktører ser seg best tjent med et EF-medlemskap. Den viktigste grunnen til dette er åpenbart ønsket om en institusjonalisert politisk garanti for at Norge tar del i og forplikter seg overfor utviklingen av et enhetlig europeisk regime for regulering av helse, miljø, sikkerhet og andre rammebetingelser. Dermed sikres norske produsenter samme vilkår som konkurrentene på det europeiske markedet. Næringens representanter ser EF-medlemskap som den eneste realistiske forutsetningen for at Norge blir et attraktivt investeringsområde. Dette gjelder evnen til å tiltrekke seg nødvendig høykompetanse (menneskelige ressurser) så vel som kapital til industriutvikling.

10.4 Metallurgisk virksomhet

Ståsted

Metallurgisk virksomhet er den ledende fastlandsbaserte eksportindustrien i Norge. Her finner vi tungvektene i norsk næringsliv som Norsk Hydro, Elkem, Tinfos, Hafslund, Falconbridge, Orkla, Ila & Lilleby og Norsk Jernverk. Utenlandske interesser er sterkt i bildet, blant annet er Falconbridge, Norton og Norzink 100 % utenlandsk eid. Aluminium, ferrolegeringer, stål, nikkel, zink samt magnesium og karbider er næringens sentrale produkter. Dagens 300 000 tonn stål fra Norsk Jernverk er relativt ubetydelig sett i internasjonal sammenheng.

Sysselsettingen innen metallurgisk industri er trass i betydelig produksjonsvekst redusert med om lag 1/4 i løpet av det siste tiåret. I 1989 var 20 700 personer sysselsatt innen produksjon av

metaller. Metallurgisk industri er, gjennom en rekke lokale hjørnesteinsbedrifter, av stor betydning for distriktene. Næringen hevder å kjøpe varer og tjenester innenlands for omkring 15 milliarder årlig, og sysselsetter dermed indirekte et større antall personer.

Norsk metallurgisk industri er internasjonalt orientert, med betydelig virksomhet utenlands. Produktene er i hovedsak internasjonalt standardiserte, og møter få tekniske handelshindre. Årlig omsetter næringen for om lag 40 milliarder NOK. Virksomheten bygger på råvareimport og er energiintensiv; kostnadene til lønn utgjør 15-20 %, til elkraft 15-25 %, til kapital 5-10 % og til råstoff 40-45 %. Lønnskostnadene ligger 20-25 % høyere, mens kraftprisene ligger noe lavere enn hos sentrale konkurrentland. For å opprettholde norsk konkurranseevne er det ifølge representanter for næringen nødvendig med økt produktivitet. Det vises i den sammenheng til at moderne internasjonale verk produserer 300-350 tonn aluminium per årsverk, mens det beste norske (Karmøy) ligger opp mot 200 tonn per årsverk. Kapitalavkastningen synes gjennomsnittlig noe høyere enn i øvrig norsk industri, men svinger sterkt med konjunktorene, og kan fortone seg lav i forhold til framtidige investeringsbehov.

Markedsposisjon

Metallurgisk industri eksporterer for om lag 30 milliarder NOK. Eksportverdien utgjør 25 % av Norges valutainntjening utenom olje og gass. Omlag 2/3 av eksporten går til EF-landene. På dette markedet er, foruten internasjonale ALCOA og ALCAN, tyske VAW, franske Pechiney og sveitsiske Alluisse de største konkurrentene. Innen enkelte sentrale produktområder er Norge en ledende internasjonal leverandør. Norsk Hydro er største nasjonale enkeltprodusent. Av Vest-Europas produksjon står Norge for bl.a. 60 % innen ferrosilisium, 70 % innen magnesium, 40 % innen nikkel og 20 % innen aluminium. Videreforedling er

en sentral del av næringens europeiske markedsstrategi, og deler av produksjonen her i landet videreføres av egne verk i utlandet. Ved å satse på utenlandsk videreføring knytter næringen seg til internasjonale nettverk og tilegner seg kompetanse. I tillegg ser den metallurgiske industrien det som avgjørende å etablere seg så nært som mulig opp til de store, europeiske brukergruppene. Et nærliggende eksempel er store aluminiumsbrukere innen internasjonal bil- og flyproduksjon.

EFs indre marked og endringer i konkurransevilkårene

På tross av betydelig internasjonalisering og på tross av at handelsavtalen sikrer tollfri handel med EF-markedet, argumenterer næringen sterkt for norsk EF-medlemskap. En viktig grunn til dette er dumpingproblemet. Ifølge næringen har norsk metallurgisk eksport i 80-årene blitt anklaget for dumping i størrelsesorden 7-8 milliarder kr. Norske metallprodusenter har unngått straffetoll ved å inngå såkalte "frivillige minsteprisavtaler" av fem års varighet. Dette har i sin tur bidratt til redusert eksport og reduserte markedsandeler. Dersom en EØS-avtale kan sikre næringen mot dumpinganklager, synes det ikke å være noen forskjell på en EØS-løsning og EF-medlemskap for næringens markedsadgang. En fortsatt handelsavtale vil ifølge den metallurgiske industriens egne representanter ikke løse dette sentrale problemet.

En annen grunn til at næringen går så sterkt inn for EF-medlemskap, er at det sikrer lik adgang til EFs råvarer - som en likeverdig partner i et større europeisk felleskap. Norsk metallurgisk industri hevder at kun EF-medlemskap sikrer tilsvarende rammebetingelser som de europeiske konkurrentene. Det innebærer blant annet like muligheter til deltakelse i forskningsprosjekter og utarbeidelse av direktiver. Videre hevder representanter for næringen at et EF-medlemskap vil gi innflytelse på utformingen av Europas energi- og miljøpolitikk. Den metallurgiske industrien

stiller seg kritisk til forslagene om særnorske miljøavgifter og det den oppfatter som uklar nasjonal kraftpolitikk. Som et ledd i å sikre likeverdige konkurransevilkår er næringen positiv til harmonisering av produktkrav og miljøstandarder i Europa, men den etterlyser en industrirettet energipolitikk. Den metallurgiske industriens internasjonale orientering innebærer for øvrig et globalt syn på standardisering. Fra industriens synsvinkle bør hverken nasjonale eller europeiske miljøstandarder utformes uavhengig av resten av verden.

Framtidige utfordringer

Metallurgisk Industris Landsforening (MIL) forventer en volumvekst på 1-3 % årlig i et verdensmarked som utgjør om lag 3000 milliarder kroner. Selv om næringens internasjonale vekstpotensial er gunstig, frykter næringen at en for snever nasjonal energi- og miljøpolitikk kan bidra til usikkerhet om den framtidige utviklingen av virksomheten i Norge. Den metallurgiske industrien etterlyser en langsiktig og forutsigbar kraftprispolitikk. Den argumenterer med at næringen står for en økonomisk og miljømessig positiv utnyttelse av våre naturlige komparative fortrinn. Videre hevder næringen at norsk metallproduksjon utgjør et kostnadseffektivt internasjonalt miljøbidrag, ettersom alternativ produksjon delvis baseres på langt mer forurensende energi som olje, kull og atomkraft. Bedrifter innen metallurgisk industri (eksempelvis Norsk Hydro og Elkem) har presentert konkrete planer for investeringer på til sammen 10-15 mrd. kr de nærmeste årene, under forutsetning av norske rammevilkår på linje med konkurrentlandene. Alternativet til denne satsingen er, ifølge næringen, å øke investeringene utenlands, slik vi har sett tendenser til de senere årene.

Oppsummeringsvis ser det ut til at Norges valg av tilknytningsform til det indre markedet ikke vil representere uventede utfordringer for den metallurgiske industrien. Undersøkelser viser

at næringen er blant nasjonens best rustede i møte med det indre markedet (Golombek m.fl.), ikke minst på bakgrunn av dens nåværende internasjonale karakter og dens evne til å møte og utnytte økt konkurranse. Når sentrale deler av næringen går så vidt sterkt inn for EF-medlemskap, bunner dette først og fremst i ønsket om lik adgang til markeder og ressurser og for å realisere internasjonale vekstpotensialer. I tillegg ser den metallurgiske industrien betydelige muligheter i deltakelse i EFs forskningsprogrammer. Som en globalt ledende produsent ønsker næringen innflytelse gjennom deltakelse i internasjonal nettverksbygging og å bidra til at de resterende europeiske deltakerlandene få bedre anledning til å nyte godt av norsk kompetanse innen metallurgisk industri.

10.5 Raffinering av råolje

Ståsted

Det er tre råoljeraffinerier i Norge med en total kapasitet på 14 millioner tonn per år. Denne kapasiteten fordeler seg på Esso Slagen med 5,0 mill. tonn/år, Shell Sola med 2,5 mill. tonn/år, og Statoil Mongstad med 6,5 mill. tonn/år. Esso Slagen og Shell Sola er relativt enkle raffinerier for delvis oppgradering av tungolje. Statoil Mongstad-raffineriet har et anlegg som oppgraderer tungoljen til en større andel diesel og bensin. Næringen kan vise til en betydelig vekst i produksjon og sysselsetting på 80-tallet, og alle tre raffineriene er sentrale regionale hjørnesteinsbedrifter. Lokaliseringen av de tre raffineriene er slik at Esso Slagen forsyner Østlandet, Shell Sola Sørvestlandet og Statoil Mongstad resten av Vestlandet og Nord-Norge.

Markedsposisjon

Forbruket av oljeprodukter i Norge er omtrent 7 millioner tonn per år, og således mindre enn raffineringskapasiteten. Det foregår en utstrakt eksport og import av oljeprodukter, med en markert større eksportandel. Foruten det skandinaviske hjemmemarkedet og en viss eksport til USA utgjør EF-landene det største eksport-markedet.

EFs indre marked og endringer i konkurransevilkårene

Salg av raffinerte produkter foregår innen EF hovedsakelig på et åpent marked, og på tross av overkapasitet i enkelte søreuropeiske land, har tredjeland gode eksportmuligheter. En sentral utfordring for EF-landene når det gjelder raffinerte produkter, er harmoniseringen av skatter. I land som Danmark, Irland og Italia er raffinerte produkter pålagt høye avgifter. Dette er gjort med tanke på å vri forbruket over på andre energikilder samt minske forurensingen.

Det har i lengre tid vært en klar tendens til effektivisering og rasjonalisering innen raffinering av råolje. Ifølge representanter for næringen vil denne tendensen trolig fortsette. Stadig flere oljeselskaper ser på Vest-Europa generelt, og EF-området spesielt, som et marked de skal forsyne på en mest mulig rasjonell måte. Tidligere hadde oljeselskapene gjerne et raffineri i hvert land. Økt konkurranse og kampen om marginene har gjort sitt til at hensynet til eksisterende anlegg og personell har fått mindre betydning. Raffineriene skar vekk rundt 35 % av sin europeiske produksjonskapasitet i tiåret fra 1980 til i dag (Erlandsen, 1990), og ser for seg en ytterligere reduksjon på 30 % i den europeiske kapasiteten de kommende tiårene. I den sammenheng regner næringen med at mindre raffinerier vil kunne forsvinne.

Bakgrunnen for spådommene om redusert europeisk kapasitet bygger på flere forhold. Først og fremst forventes en beskjeden økning i salget av drivstoffer som diesel og bensin. Det skyldes

ikke minst økte miljøavgifter. Det er rimelig å anta at nye miljøkrav også vil ramme andre raffinerte produkter. Sett fra den norske næringens synsvinkel er det ønskelig med tilsvarende miljøkrav som konkurrenter (også de store konkurrentene i Midtøsten) stilles overfor. Det samme gjelder standarder; for den norske raffineringsevirsomheten synes det fordelaktig at norske standarder tilsvarer de EF-landene fastsetter.

Framtidige utfordringer

Markedene for raffinerte oljeprodukter er blant de mest åpne og internasjonaliserte. Etablering av det indre markedet vil neppe ha spesielle virkninger for næringen. Harmonisering av produktkvalitetskrav og spesifikasjoner samt reduserte transportkostnader kan gi visse lettelser for eksportvirksomheten. Uavhengig av norsk EF-tilknytning kan internasjonale endringer i miljøkrav og avgifter som CO₂-avgifter innebære endringer i etterspørselsforholdene. Den norske virksomheten basert på råstoff med lavt svovelinnhold, skulle imidlertid ha gode forutsetninger for å møte slike endringer i markedssituasjonen.

Når det gjelder EF-tilpasningen mer spesielt, er det ikke tvil om at enkelte representanter for næringen ser seg best tjent med et EF-medlemskap. Det skyldes først og fremst den muligheten Norge vil få til påvirkning og deltakelse i EFs beslutningsprosesser. Sentralt i den sammenhengen er utformingen av EFs framtidige energi- og miljøpolitikk.

10.6 Bergverksdrift

Ståsted

Bergverksindustrien forvalter og utnytter Fastlands-Norges kull-, malm-, mineral-, stein-, og grusressurser. Næringen sysselsetter i overkant av 6000 personer, hovedsakelig innenfor sektorene

jernmalm, pukkestein og singel, grus og sand samt kalk. I løpet av de siste ti årene har antall sysselsatte falt med ca. 2000, vesentlig i malmindustrien. Innen bergverksindustrien er det i overkant av 400 bedrifter, hvorav storparten er lokalisert i "Utkant-Norge". Næringen karakteriseres av et stort antall småbedrifter, de fleste i pukk- og grusbransjen. Kull- og malmverkene er alle "store", men representerer ikke mer enn noen få prosent av næringens bedrifter. Resultatmessig kan næringen vise til en fordobling av bruttoproduksjonsverdien i det siste tiåret. Den største økningen fant sted i stein-, pukk/grus- og mineralvirksomhetene. Det store flertallet av bedriftene er livskraftige og med gode resultater, og framtidspotensialet synes bra.

Markedsposisjon

Kull- og malmindustriens produkter eksporteres, i tillegg til store deler av stein- og mineralproduksjonen. Eksporten har vist en jevn økning i de senere årene, hovedsakelig i form av råvarer og halvfabrikata. Nærmere 75 % av de mineralske råvarene norsk industri forbruker, importeres.

EFs indre marked og endringer i konkurransevilkårene

Ser man næringen under ett, skiller ikke de norske konkurransevilkårene seg vesentlig fra de utenlandske konkurrentenes. Norsk bergverksindustri er i stor grad eksportorientert. Derfor regnes standardisering og harmonisering av næringens produkter som en selvfølgelighet. Av samme grunn har bergverksindustriens organisasjoner ikke sett det som nødvendig å foreta noen omfattende analyser av konsekvensene av det indre markedet. De regner ikke med nye handelshindre eller vesentlig endrede konkurransevilkår. Enkelte deler av bergverksindustrien kan se framtiden lyst i møte, det gjelder ikke minst "steinbrudd og utvinning av skifer, kalkstein, gipsstein, sand, grus m.m." (Golom-

bek, 1991). Denne delen av næringen antas (sammen med et fåtall andre norske næringer) å ha den best mulige konkurranseposisjonen i forhold til EFs indre marked. Ellers tyder Golombeks arbeid på at både "bryting, utvinning og bearbeiding av ikke-jernholdig malm", samt "bearbeiding av naturstein og framstilling av andre ikke-metalliske mineraler" også har rimelig gode framtidsutsikter. Verre står det til med "bryting og utvinning av andre mineraler, utvinning av torv osv.", som scorer relativt dårlig i Golombeks analyse. Oppsummeringsvis er næringens oppfatning at den er relativt godt rustet til å møte EFs indre marked.

Framtidige utfordringer

St.meld. nr. 53 (1988-89), "Næringsmeldingen", understreker bergverksindustriens betydning, på tross av beskjedne sysselsetting, i visse distrikter og lokalsamfunn. Videre heter det at "Norge er rikt på naturressurser som kan utnyttes. Vi har dermed et betydelig potensial for videre utbygging av mineralnæringen som kan danne grunnlag for økt næringsvirksomhet i utkant-Norge". Derfor ser bergverksnæringen det som en utfordring å utnytte mulighetene til å øke foredlingsgraden og verdiskapningen i produksjonen, samt øke eksporten og dekke en større del av det norske innenlandsforbruket av mineralske råstoffer. I den sammenheng har bergverksindustrien fremmet enkelte FoU-mål, som i hovedtrekk dreier seg om ressursutvikling, drift og markedsutvikling.

Bergverksindustrien ser ut til å være en næring som er godt etablert på det internasjonale markedet, samtidig som det innenlandske markedspotensialet fortsatt er stort. Et mer integrert europeisk marked oppfattes som en mulighet, snarere enn som en trussel. Forutsetningen er at bergverksindustrien kan tilpasse seg de produktspesifikasjoner og kvalitetsendringer eksportmarkedet krever. Næringen preges av et stort antall mindre bedrifter, som synes å ha problemer med kompetanseheving og videreutvikling.

Representanter for næringen understreker behovet for SMB-tiltak og ønsker en nærmere tilknytning til EFs aktiviteter overfor mindre bedrifter, samt oppbygging av internasjonale alliansepartnerskap.

10.7 Grafisk produksjon

Ståsted

I Norge står forlagsvirksomheten for om lag 2/3 av næringens samlede produksjon og sysselsetting, og omfatter forlegging av aviser, bøker, tidsskrifter og ukeblader. Denne virksomheten er i stor grad naturlig skjermet gjennom språk og kultur, og dermed mindre sårbar for internasjonal konkurranse. Grafisk produksjon klassifiseres også som skjermet industri, men den naturlige skjermingen er langt høyere for forlagsvirksomhet. Denne næringsstudien konsentrerer seg om grafisk produksjon, som i i 1988 sysselsatte om lag 12 000 personer. Sysselsettingen i grafisk industri har vist et markert fall, parallelt med den konjunktur-nedgangen næringen er inne i. Antall ansatte ligger på nivå med situasjonen for 20 år siden. Produktspekteret omfatter alt fra visittkort til leksikon. Næringen kjennetegnes av en reduksjon i antall store bedrifter samt en vekst i antall små bedrifter. Grafisk produksjon består av omtrent 1300 bedrifter, hvorav halvparten har mindre enn fem ansatte, og kun 10 % av bedriftene har mer enn tjue ansatte. Oppflisingen av bransjen i mindre enheter utover på 80-tallet ble i stor grad muliggjort gjennom svært aktive leasingselskaper. Mange av de små enhetene kjennetegnes i dag av en svak egenkapitalsituasjon, og lav lønnsomhet. I kombinasjon med for stor grad av kortsiktig finansiering har dette ført til en rekke konkurser. Et annet stort problem er den senere tids lave prisnivå sett i forhold til næringens kostnadsnivå. Over 30 % av omsetningen går til lønn og sosiale kostnader, og verdi-skapningens andel av omsetningen har sunket til under 30 %. Oslo

sentrale rolle for norsk grafisk industri er svekket, og næringen er i ferd med å endre seg fra en utpreget storby-industri til en distriktsindustri. Moderne kommunikasjon har gjort dette mulig, men har samtidig bidratt til å åpne næringen for sterkere internasjonal konkurranse. Mye kan tyde på at den grafiske industrien i løpet av 90-tallet vil gå over fra å være en skjermet til å bli en konkurranseutsatt industri.

Markedsposisjon

Offentlige institusjoner er en betydelig avtaker av produkter fra den grafiske industrien. Vareleveranser utgjør om lag 35 % av næringens produksjon. Etter flere år med jevn eksport på om lag 100 mill. kr pr. år har det skjedd en markert økning. I 1990 var veksten på hele 30 %. I perioden 1974-1988 økte den norske importen av grafiske produkter kraftig. Nå er denne utviklingen snudd, og selv om nedgangen i importverdien ikke var like markert som eksportveksten, sank volumet med 8 % i 1990. Importen utgjør i dag ca. 1500 mill. kr, eller ca. 20 % av hjemmemarkedet. Sverige, Finland og Danmark står for 50 % av eksporten til Norge. De utenlandske konkurrentene orienterer seg primært mot de store volumene til offentlige institusjoner og forlag. Grafiske Bedrifter, (Landsforeningen, 1989) hevder at prisen var den vesentlige årsaken til økt import på 80-tallet. Prisnivået i Norge har jevnt over ligget 15-20% høyere enn for de nærmeste konkurrentlandene. Det er ikke på grunn av lønnskostnader, men gjennom økt spesialisering, høy utnyttelsesgrad og store maskiner at konkurrentlandene har blitt svært konkurransedyktige på pris på store volumer. Grafiske Bedrifter, Landsforeningen (GBL) oppsummerer årsakene til misforholdet mellom eksport og import av grafiske produkter med at norske bedrifter ikke kan konkurrere på pris, samt at det har vært vist en manglende vilje til å satse på eksport. Det norske hjemmemarkedet regnes i sin nåværende form

som begrenset. Det totale forbruket av papir pr. capita i Norge har stagnert, mens nye medier har overtatt deler av hjemmemarkedet.

EFs indre marked og endringer i konkurransevilkårene

Grafiske Bedrifter, Landsforeningen (1989) venter at prisnivået for grafiske produkter reduseres med ca. 6 % som følge av EFs indre marked. Anslagsvis ventes veksten å bli 4,5 % høyere enn den ellers ville vært. For å møte denne utfordringen er det allerede i gang en kraftig omstrukturering av den grafiske industrien i land som Vest-Tyskland, Frankrike og Italia. Gamle bedrifter kjøpes opp, fusjoneres eller legges ned, og prosessen synes især å gå ut over de mellomstore bedriftene. Med dette følger en forsterket internasjonalisering og skjerpet konkurranse, som i første omgang kan bli mest merkbar for de store ordrene. Uavhengig av norsk EF-tilknytning må en i følge GBL regne med at utlandets interesse for offentlige og større private trykksakskunder (forlag, byråer etc.) vil tilta. Norge blir i EF-sammenheng et marginalmarked, hvor andre lands vilje til å konkurrere på pris på det norske markedet kan bli merkbar. Presset utenfra vil trolig føre til at importandelen vokser ytterligere. Å tro at norske grafiske bedrifter er beskyttet fordi de er relativt små, er, ifølge representanter for næringen, å lure seg selv.

Den norske grafiske industriens erklærte hovedmål er å få balanse i utenrikshandelen med grafiske produkter i løpet av 90-årene. Gjennom å demme opp for importveksten og øke eksporten skal verdien av eksporten være lik importverdien i år 2000. Det innebærer en strategisk omlegging fra å være en industri med mange relativt små enheter sterkt orientert mot et lokalt marked, til å a) skape flere større enheter som frontbedrifter med en eksportandel opp mot 20 %, og b) utnytte sine maskinelle ressurser, sin kapital og sitt personale mer rasjonelt og effektivt gjennom overgang til flere skift og økt spesialisering og nisje-produksjon. Denne strategien kan innebære en effektivisering med

tap av ca. 1500-2000 arbeidsplasser fram til 1995 (GBL, 1989). En slik strategi vil være tjent med en tett tilknytning til EFs indre marked for å oppnå bedre markedsadgang og mulighet for vertikalt samarbeid med utenlandske bedrifter med tilsvarende rammevilkår.

Dersom bransjen ikke gjennomfører en slik omstrukturering, kan den teknologiske utviklingen innenfor dagens småbedriftsstruktur forsterke en gradvis tilbaketrekking til naturlig skjermede lokale markeder. En slik utvikling kan ifølge næringen gi et sysselsettingstap på om lag 3000 personer fram til 1995, og innenfor denne utviklingsbanen vil næringen trolig være tjent med en tilknytningsform til EF som gir størst mulig grad av formell skjerming.

Framtidige utfordringer

Norsk grafisk industri la nylig fram en vurdering av næringens evne til å følge opp strategien for 90-årene (GBL, 1991). Her framgår det at bransjen sliter med en betydelig overkapasitet, som ikke ventes å avta med det første. Av den grunn ventes ikke etterspørselen etter grafiske produkter å øke så mye at det vil medvirke til en økt prisutvikling på markedet. Næringen innstiller seg på at markedet vil fortsette med dagens lave prisnivå inntil kapasiteten bevisst reduseres ved salg av maskiner til utlandet. Et annet alternativ er at en betydelig større kapasitet benyttes til eksport samtidig med at importen av trykksaker reduseres. I 1989 antydte næringen at alternativet til omstrukturering kunne være en tilbaketrekning til naturlig skjermede hjemmemarkeder. Representanter for næringen går nå bort fra en slik skjermingsstrategi. De ser ikke lenger noe annet valg enn økt spesialisering, økt produktivitet, økt utnyttelse av maskiner og utstyr samt bruk av avansert utstyr for automatisert drift og fleksibilitet. Sysselsettingsreduksjonen ventes å bli større enn antatt. Bedrifter som ikke velger den nødvendige omleggingen vil, ifølge næringen, ikke

eksistere i 1995. Norske grafiske bedrifter står overfor betydelige strukturtilpasninger. Enten må de satse på små bedrifter med lokale markeder og kompetanse, eller foreta en omstrukturering mot større enheter, som kan demme opp for importkonkurransen og øke eksporten. På bakgrunn av næringenes egne analyser, vil de framtidige utfordringene uansett virke inn på sysselsettingen. Næringen ser ut til å ha valgt en strategi basert på større enheter, økt samarbeid og dermed en tettere europeisk tilknytning. Kostnaden ved en slik strategi synes å være næringens svekkede muligheter som fortsatt distriktsindustri; det er rimelig å anta at større enheter, som i mindre grad ønsker bare å betjene et lokalt marked, ikke vil legges til regionene.

EFs indre marked vil øke konkurransen på det norske hjemmemarkedet, samtidig som etterspørselen etter grafiske produkter i EF trolig vil øke. Den norske grafiske industrien har tatt denne utfordringen på alvor, og viser evne og vilje til omstilling. Undersøkelser GBL har foretatt, viser at den norske grafiske industrien begynner å bli konkurransedyktig overfor flere land i Europa med hensyn til pris og kvalitet. Bransjen mangler imidlertid internasjonal erfaring og kompetanse innen salg og markedsføring. På bakgrunn av den strategien den norske grafiske industrien har valgt å slå inn på, ser det ut til at næringen er tjent med en nær tilknytning til EF og det indre markedet. Riktignok kan man forvente redusert mulighet til skjerming og økt konkurranse. Men samtidig får næringen bedre muligheter på et stort eksportmarked, der den vil konkurrere under tilnærmet like forhold. Deltakelse i EØS eller EF-medlemskap kan gi muligheter til nettverksdannelser på tvers av de europeiske landegrensene. Den norske næringen kan delta i FoU-programmer, SMB-programmer o.l. Dette kan avhjelpe nåværende kompetanseproblemer innen salg og markedsføring. Ved å opprettholde dagens handelsavtale med EF svekkes muligheten for gjensidig nettverksdannelse, drahjelp til omstrukturering og anledning til å konkurrere under samme rammevilkår. Muligheten til fortsatt skjerming vil derimot opprettholdes i

samme grad som før. En slik utvikling samsvarer imidlertid ikke med den omstillingen den norske grafiske industrien gjennomfører. Næringens mest sentrale aktører synes ikke tjent med "status quo".

10.8 Produksjon av verkstedprodukter og bygging av skip

Ståsted

Verkstedindustrien framstiller en rekke ulike produkter. Disse inndeles i fem hovedgrupper: metallvarer, maskiner, elektriske apparater, transportmidler, tekniske og vitenskapelige instrumenter og foto/optiske artikler. Næringen er konkurranseutsatt på både eksport- og hjemmemarkedet, og leverer produkter til næringslivet og det offentlige. Verkstedindustrien opererer på markeder med til dels sterk internasjonal konkurranse, der den teknologiske utviklingen går fort, og kravene til kompetanse og innovasjon er høye. Utviklingen går i retning av økt spesialisering, skreddersying av produkter og skjerpede krav til leveringssikkerhet og kundekontakt. Kapitalintensiteten og utviklingskostnadene er økende, og krever ofte internasjonal ekspansjon for å sikre tilstrekkelig store serier til å oppnå lønnsomhet. Det høye kostnadsnivået i Norge stiller ekstra krav til produktivitet og kvalitet for å erobre internasjonale markedsandeler.

Markedsposisjon

Norsk verkstedindustri består av høyst ulike foretak med hensyn til både produkter, markedsorientering, prosess teknologi, pris-spredning og muligheter for stordriftsfordeler. Derfor vil konsekvensene av tilpasning til det indre markedet variere sterkt mellom ulike bedrifter i næringen. Mange av de største norske

bedriftene har sterk eiermessig tilknytning til store konserner i EF. Enkelte har allerede etablerte datterselskaper i EF.

EFs indre marked og endringer i konkurransevilkårene

Ved en tilpasning til det indre markedet er det først og fremst fjerningen av to typer handelshindringer som kan få betydning for verkstedindustrien. Det er åpning av offentlige markeder og nedbygging av tekniske handelshindringer. For verkstedindustrien reguleres åpningen av de offentlige markedene hovedsakelig av tre direktiver: direktiv om innkjøp til telekommunikasjon, transport, energi og vannforsyning (tjenestedirektivet), direktiv om innkjøp av varer (varedirektivet) samt direktiv om offentlige bygg- og anleggskontrakter (bygg- og anleggsdirektivet) (nærmere om om de tre direktivene i kapittel 8). En rekke direktiver tar sikte på å fjerne de tekniske handelshindringene mellom nasjonene. For verkstedindustrien er direktivet om sikkerhet for maskiner (maskindirektivet) og direktivet som skal sikre fri bevegelse av elektriske artikler (elektromagnetisk kompatibilitet, kalt EMC-direktivet) særlig aktuelle.

Representanter for den norske verkstedindustrien peker på to ulike konsekvenser av en tilpasning til EFs offentlige innkjøpsmarkeder. For norske bedrifter som er del av internasjonale konserner, vil en åpning av de offentlige EF-markedene gi begrensede vekstimpulser i Norge. Samtidig kan hjemmemarkedet bli mer konkurranseutsatt. For bedrifter med hovedbase i Norge, som en del mekaniske utstyrsleverandører og små og mellomstore bedrifter, kan imidlertid leveranser til offentlige markeder i Europa gi vekstmuligheter enten direkte eller via datterselskap. Representanter for næringen antar at internasjonal konkurranse om offentlige kontrakter av hensyn til både kundenærhet og service vil stimulere til utenlandsinvesteringer.

I en undersøkelse utført av Nortex har man forsøkt å dele inn verkstedbedriftene i tre grupper ut fra hvor sterkt de vil berøres av endringer i offentlige innkjøp og tekniske handelshindringer:

1. Foretak som hovedsakelig tilbyr produkter til det offentlige markedet. Ifølge Nortex omfatter dette ca. 200 bedrifter med om lag 20 000 ansatte. I disse bedriftene antar man at importkonkurransen kan føre til reduksjon i antall bedrifter, sysselsetting og produksjon. Omfanget av virkningene knyttes til fornyelsesevne og produktivitetsvekst samt til i hvilken grad tap av markedsandeler hjemme kan kompenseres med økt eksport.
2. Foretak som hovedsakelig tilbyr nisjeprodukter, ofte med høyt teknologiinnhold, til det private markedet. Ifølge Nortex omfatter dette ca. 550 små og mellomstore foretak med om lag 30 000 ansatte, som i stor grad eksporterer til EF-markedene. For disse bedriftene vil en tilslutning til det indre markedet bedre konkurransevilkårene. Det kan gi vekst i produksjon og sysselsetting, og deltakelse i EFs SMB-programmer kan forsterke vekstimpulsene.
3. Foretak som hovedsakelig leverer serieprodukter, ofte med lavt teknologiinnhold, til det private markedet. Ifølge Nortex gjelder det 580 foretak med 18 000 ansatte, som grunnet høyt norsk kostnadsnivå har dårlige forutsetninger for å møte skjerpet konkurranse. Produksjonen vil, uansett EF-tilknytning, trolig reduseres.

Veksten i bedrifter som spesialiserer seg på nisjeproduksjon med høyt teknologiinnhold (pkt. 2), vil ifølge Nortex neppe kunne kompensere for reduksjonen blant de øvrige bedriftene (pkt. 1 og 3). Dermed vil verkstednæringen som helhet trolig oppleve nedgang i produksjon og sysselsetting. Flere utredninger peker også i retning av at verken norsk teleindustri eller norsk vannkraftindustri har særlig gode forutsetninger for å utnytte de mulighetene en gjensidig åpning av de offentlige markedene representerer (TBL, Nortex).

Framtidige utfordringer

Virkningene for verkstedindustrien av en formell tilpasning til EF synes uklare. En fortsatt handelsavtale vil sannsynligvis medføre økt konkurransepress fra det indre markedet, uten at de norske verkstedbedriftene oppnår fordelene ved like rammebetingelser og konkurransevilkår (Nortex, 1990). Både ved en EØS-avtale og ved EF-medlemskap må et eventuelt tap på hjemmemarkedene ved åpning av offentlige innkjøpsmarkeder veies mot mulige gevinster på eksportmarkedene samt deltakelse i EFs SMB- og forskningsprogrammer. Resultatene vil avhenge av næringens egen evne til å møte nye krav til omstilling og produktivitetsvekst. Disse kravene vil melde seg uansett EF-tilknytning. Det er lite realistisk at Norge på sikt kan opprettholde eller videreutvikle en verksted-industri som ikke er internasjonalt konkurransedyktig. Spørsmålet er hvor raskt næringen kan tilpasse seg internasjonale vilkår, og om deltakelse i det indre markedet kan gi drahjelp i omstruktureringen.

10.9 Tekoindustrien

Ståsted

Næringen framstiller produkter som arbeidstøy, uniformer og profilklær, innredningstekstiler (møbelstoffer, sengetøy, gardiner o.l), håndstrikkegarn, fiskegarn, nøter, sportsartikler i vevd stoff og/eller trikotasje. I løpet av 80-årene sank sysselsettingen med over 40 %, og den utgjør nå ca. 12 000. Størsteparten av disse er sysselsatt innen tekstil og konfeksjon. Parallelt med nedgangen i arbeidsplasser foregikk det en vridning i retning av et større antall funksjonærer. Det henger delvis sammen med overgangen til mer høyteknologisk produksjon og oppgradering av personalet. De sentrale bedriftene er Helly Hansen A/S, Sigmund Wenaas A/S, Dale A/S, Sandenes Uldvarefabrik A/S, Høie Arne A/S, Saba Mølnlycke A/S. Antallet bedrifter har i løpet av 80-åra sunket fra

964 til om lag 750. De aller fleste er små-bedrifter, bare 1/4 av bedriftene har over ti ansatte. Disse står igjen for nærmere 90 % av produksjonen. Geografisk er teknoindustrien først og fremst lokalisert i Vestlandsfylkene og rundt Oslofjorden. Fylkesmessig er næringen sterkest representert i Møre og Romsdal.

Markedsposisjon

Næringens markedsandel på hjemmemarkedet har sunket fra 33 til 20 % i 80-årene. I samme periode økte eksportandelen fra 25 til 30 %. Norge importerer i dag tekstilvarer for rundt 9 mrd. kroner og eksporterer for drøyt 1 mrd. Eksporten fordeler seg omtrent jevnt på EF- og EFTA-landene, mens 2/3 av importen kommer fra EF-landene. I forhold til EF-landenes forbruk utgjør norsk tekstilproduksjon mindre enn 0,5 %. På tross av stagnasjon i etterspørselen, tilsier størrelsen på det vesteuropeiske tekstilmarkedet store muligheter for norske produsenter (SAF Rapport 6/88). Mellom Norge og EF er det tollfrihet på tekstilprodukter dersom opprinnelsesreglene er oppfylt i henhold til handelsavtalen mellom EF- og EFTA-land. Dagens opprinnelsesregler er kompliserte og vidtrekkende, fordi det kreves en betydelig foredling for å oppnå opprinnelsesstatus. I praksis får de en beskyttende virkning.

EFs indre marked og endringer i konkurransevilkårene

På bakgrunn av et såkalt GSP-system (general system of preferences) innvilger både Norge og EF tollfrihet for enkelte varer fra u-landene. GSP-systemene i Norge og EF er likevel ganske ulike. Norge gir full tollfrihet for et betydelig antall tekovarer fra den tredje verden. EF differensierer behandlingen av u-landene etter en rekke kriterier. Et stort antall u-land får tollpreferanser fra handelsavtaler med EF (f.eks. LOME-konvensjonen), og ikke gjennom GSP-systemet. GSP-systemet i EF er i langt større grad enn i Norge basert på tollkvoter. Et EF-medlemskap innebærer en

omlegging av norsk GSP-politikk. Et EØS-medlemskap betyr i denne sammenhengen ikke vesentlige endringer fra dagens situasjon. Det skyldes at deltakelse i EØS i hovedtrekk ikke innebærer en felles handelspolitikk med EF-landene. Nasjonal toll- og kvotepolitikk overfor tredjeland skal opprettholdes.

Som følge av blant annet ulik GSP-politikk har Norge, resten av EFTA-landene og EF ikke samme tollsatser overfor tredjeland. Norske tollsatser er høyere enn EFs på ferdigvarer, men lavere på innsatsvarer. Et eventuelt norsk EF-medlemskap vil nok medføre reduksjon av en del tollsatser, først og fremst overfor land utenfor EF. Næringen antar at volummessig vil ca. 1/5 av tekstilimporten og ca. 35-40 % av konfeksjons- og bekledningsimporten bli direkte berørt. Den sterke kontrollen næringen i dag har med tollsatsene nedad, vil den altså miste i en EF-sammenheng.

Mellom Norge og EF-landene er det i henhold til handelsavtalen tollfrihet på tekstilprodukter så sant opprinnelseskravene tilfredsstilles. Opprinnelsesregler er nødvendige i en næring som tekstil, der innsatsfaktorene kommer fra en rekke land. Sterkt forenklet avgjør handelsavtalen hvilken grad av norsk bearbeidelse som kreves av de varene vår tekoindustri eksporterer til EF-landene. Først ved full tilpasning av ytre tollsatser vil begrunnelsen for spesielle opprinnelsesregler i handelen mellom Norge og EF falle bort. Det betyr i praksis EF-medlemskap, selv om EØS-avtalen har til hensikt å forenkle dagens opprinnelsesregler.

Kommisjonen har rett til å inngå avtaler om såkalt frivillig eksportbegrensning, hovedsakelig innenfor rammen av multifiberavtalen (MFA). EF har for tiden 26 slike tekstilavtaler innenfor MFA, og noen utenfor (Konsekvenser av et svenskt EG-medlemskap, 1991). På norsk tekohold regner man med at EF i overskuelig framtid vil fortsette å regulere import fra lavprislandene gjennom MFA. Dette strider med lavprislandenes ønsker om et friere tekstilmarked, så de presser på for å inkludere tekstil i de pågående GATT-forhandlingene. Representanter for norsk tekstilindustri hevder at en fortsatt tilstramning av EFs MFA-

politikk kan slå både positivt og negativt ut for EFTA-landene. Fordi konkurransen fra lavprislandene på EF-markedet blir mer begrenset, vil en tilstrømning være fordelaktig for eksportorienterte norske bedrifter. På den annen side kan økt beskyttelse i EF medføre at lavprisprodusentene søker seg nye markeder. Dersom Norge står uten en formell tilknytning til EF og det indre markedet, kan dette forsterke priskonkurransen på vårt hjemmemarked.

Norsk tekstilindustri oppfatter dagens situasjon med ulike nasjonale merkebestemmelser og krav til beskyttelse mot brann som handelshindrende ved eksportframstøt. Reduksjon i antall tekniske handelshindringer er et mål for det indre markedet. Dette skjer gjennom felles standarder og produktharmonisering, noe også tekstilindustrien vil nyte godt av. En formell norsk tilknytning til det indre markedet kan på dette området være fordelaktig for våre tekstil-eksportører, selv om de nåværende forbindelsene med EF sikrer deltakelse i standardiseringsarbeidet.

EFTA-landenes tekstilprodusenter oppfatter EFs "Outward processing trade (OPT)"-ordning for eksternt bearbeidede varer som svært diskriminerende. Den innebærer at konfeksjonerte varer, produsert på basis av metervarer med EF-opprinnelse, kan reimporteres tollfritt fra ellers tollpliktige områder. Ordningen omfatter foreløpig ikke EFTA-landene. En harmonisering av OPT-ordningen slik at den også ville omfatte EFTA-landene, har, ifølge norsk tekoindustri, to effekter. På den ene side vil det være positivt for norske metervareprodusenter, da også deres varer vil kunne anvendes. På den annen side kan det føre til økt konkurranse for norske konfeksjonærer, fordi behovet for bearbeiding i Norge muligens reduseres. Næringen konkluderer likevel med at "Norge bør vurdere muligheten av å forhandle seg fram til harmonisering av OPT, selv om vi ikke skulle bli medlem av EF" (Tekstilfabrikkenes Forening, 1988).

Tekstilvarer er blant de varegruppene som ofte rammes av EFs antidumpingpraksis. Konsekvensen er en klar konkurranseulempe ved å stå utenfor EF. Det er uklart om norsk tekoindustri har vært

eller er spesielt utsatt for antidumping. Ved deltakelse i EØS eller EF-medlemskap faller trusselen om antidumpingtiltak bort. En opprettholdelse av handelsavtalen innebærer i utgangspunktet ingen endring fra dagens situasjon.

Framtidige utfordringer

Virkningene av en tilpasning til EFs indre marked synes i beste fall sprikende for norsk tekstilnæring. EFs opprinnelsesregler hindrer norsk eksport i dag, men vil forsvinne ved EF-medlemskap. De vil opprettholdes i EØS-sammenheng, selv om siktemålet er en forenkling av dagens system. Et EF-medlemskap innebærer deltakelse i EFs handelspolitikk, noe som igjen betyr endring i norsk GSP-praksis og tilknytning til MFA. Mindre generøse importkvoter for tredjeland kan styrke den norske tekoindustrien, men EFs praksis med lave ytre tollsatser kan ha motsatt virkning. Verken en EØS-avtale eller opprettholdelse av handelsavtalen fører til endring i norsk toll- og kvotepolitikk overfor tredjeland. Derimot kan en formell tilpasning til det indre markedet øke eksportmulighetene for norske tekstilvarer på EF-markedet. I tillegg faller trusselen om bruk av antidumpingtiltak bort. Deltakelse i EFs SMB-programmer, FoU-samarbeid m.v. kan trolig virke positivt for norsk tekoindustri. Økt internasjonalt samarbeid og mulighet for nettverksdannelser kan være en hjelp i møtet med nye utfordringer. Selv om dagens avtaleverk mellom Norge og EF sikrer deltakelse i en del SMB- og FoU-programmer, kan både EØS og ikke minst EF-medlemskap utvide denne muligheten.

Uansett EF-tilknytning er det grunn til å regne med at næringen vil være sårbar for konkurranse og står foran vanskelige omstillinger. Forhandlinger mellom østeruoperiske land og EF og EFTA om frihandelsavtaler som bl.a. omfatter tekstilvarer, kan komme til å skjerpe konkurransen i Vest-Europa. Spørsmålet er om deltakelse i EØS eller EF-medlemskap vil være en drivkraft for

omlegging til et stadig mer internasjonalt og konkurranseutsatt marked. Representanter for norsk tekoindustri hevder at et EF-medlemskap kan sikre konkurranse på like vilkår. Samtidig har de klart for seg at "en felles ytre tollsats, en forenkling eller avvikling av opprinnelsesreglene og andre former for harmonisering, virker ikke bare til norsk teko-industris fordel, men kan - og vil - på enkelte områder kreve overgangsordninger" (Tekstilfabrikkenes Forening, 1988).

10.10 Produksjon av trevarer

Ståsted

Næringens hovedprodukter er ulike trevarer som trelast, sponplater, monteringsferdige hus, bygningsartikler samt produksjon av møbler og innredninger av tre. Næringen er nær knyttet til bygg- og anleggssektoren, med hensyn til både produktspesifisering og etterspørselsendringer. På bakgrunn av tilgjengelig sekundærmateriale konsentrerer denne gjennomgangen seg om trelastindustrien (bulkproduksjon), og i mindre grad bearbeidede trevareprodukter.

Markedsposisjon

Rundt 50 % av EFs trevarer importeres, og norske produsenter konkurrerer i første rekke med produkter fra Sverige, Finland, Sovjet og Canada. EF-landene har ikke samme klimatiske forhold og byggeskikker som oss. Sammenliknet med Skandinavia gjør EF-landene relativt stor bruk av mur og stein. Derfor er vekstpotensialet på EF-markedet langt mindre for trelastindustrien enn for andre norske næringer.

EFs indre marked og endringer i konkurransevilkårene

Representanter for den norske trelastindustrien regner med at endringene i tekniske produktforskrifter og transportregulering blir spesielt betydningsfulle ved en tilpasning til det indre markedet. Forandringene i de tekniske produktforskriftene (standardisering) berører byggesektoren. Det dreier seg dels om standarder for trekonstruksjoner (Eurocode 5, tilsvarer NS 3470) og det omfattende harmoniseringsarbeidet i CEN for å standardisere byggematerialer. Det europeiske standardiseringsarbeidet vil påvirke trelastindustrien ved at den i større grad må tilpasse seg de tekniske spesifikasjonene i Europeisk Standard (merking). I den grad norske produsenter opererer med avvikende standarder, vil dette kreve omlegginger, som igjen kan lette eksportmulighetene. Det er rimelig å anta at presset for omlegging av avvikende standarder vil komme uavhengig av norsk tilknytningsform til det indre markedet. Dette skyldes ikke minst at Norge allerede deltar i de store europeiske standardiseringsorganisasjonene. Representanter for næringen regner med at harmoniseringen av norske standarder er viktig for markedsføringen av norske produkter i det indre markedet.

En av målsettingene for det indre markedet er full liberalisering av transporttjenester. Eksport av norsk trelast til kontinentet foregår i hovedsak med trailer. I EF regner man med at det felles transportmarkedet vil føre til økt konkurranse, antakelig med bedre effektivitet og lavere transportkostnader. Fra den norske trelastindustriens synsvinkel er det fordelaktig med en tilknytningsform til EF som sikrer adgang til det liberaliserte veitransportmarkedet.

EF tar sikte på å åpne de nasjonale markedene for offentlige innkjøp (nærmere om offentlige innkjøp i kapittel 8). EFs regler på dette området blir en del av EØS-avtalen. I den grad norske entreprenører får oppdrag, kan åpningen av offentlige innkjøpsmarkeder skape muligheter også for trelastindustrien. Europeisk

byggeskikk basert på stein og betong, vil muligens virke begrensende.

Framtidige utfordringer

For å stå bedre rustet mot framtidig konkurranse på hjemmemarkedet mener den norske trelastindustrien at produktutviklingen og markedsføringen må bedres. I tillegg må videreforedlingen øke. På sikt må trevareindustrien innstille seg på spesialisering og større handel på tvers av landegrensene. Stikkordene vil være nisje-produkter og kvalitet. Næringen ønsker en tettere oppkobling til utviklingen av FoU- og SMB-programmene i EF. Man regner med at dette kan gi trelastindustrien nye vekstimpulser. Adgangen til det indre markedet via EØS eller EF-medlemskap synes i den sammenheng fordelaktig, selv om det nåværende avtaleverket mellom Norge og EF sikrer deltakelse i en rekke EF-programmer.

Innenfor EF vil "markedet bli stort og de handelstekniske dereguleringene som skal gjennomføres vil bidra til å lette muligheten for å eksportere større volum" (Trelastindustriens Landssammenslutning, 1989). Selv om trevareindustrien på sikt ser seg best tjent med et EF-medlemskap, er det grunn til å peke på at næringen gjennom dagens handelsavtale ikke har toll overfor EF. Foruten økt mulighet til innflytelse og deltakelse i en rekke EF-programmer for FoU, SMB osv. synes en mer formell EF-tilpasning primært å gi transportøkonomiske gevinster. Produktstandardiseringen kan vi i teorien dra nytte av og tilpasse oss også utenfor EØS og EF, og betydningen av en åpning av de offentlige innkjøpmarkedene er usikker. Næringens konklusjoner synes delvis å bygge på et ønske om politisk trygghet for at norske produsenter ikke skal pålegges nasjonale restriksjoner som hindrer lik konkurranse. Innvirkningen av EFs indre marked på f.eks. produksjons- og eierstruktur og markedsandeler, vil trolig i stor grad påvirkes av hvordan Sverige og Finland, som sentrale konkurrenter, tilpasser seg.

10.11 Jordbruk

Ståsted

I hele etterkrigstiden har det eksistert en bred politisk enighet om å ivareta en livskraftig jordbruksstruktur, dels for å sikre matvareforsyningen ut fra beredskapshensyn, men også som et sentralt virkemiddel for å opprettholde bosetningsmønsteret.

På midten av 70-tallet ble det inngått en forpliktende inntektsmålsetting for jordbruket, som medførte en kraftig økning i overføringene til næringen. I 1991 anslås de statlige overføringene til 9,8 milliarder kroner, dvs. om lag kr 100 000 per sysselsatt. De siste års jordbruksoppgjør kan tyde på at den politiske viljen til å opprettholde dette støttenivået er redusert. Flertallet i Alstadheimutvalget, som la fram sin innstilling i 1990, påpekte at både nasjonaløkonomiske hensyn og økt internasjonal konkurranse "understreker betydningen av å få redusert kostnadsnivået i norsk jordbruksproduksjon" (NOU 1991:2B s. 171). Næringen står i dag ovenfor et nasjonalt press i retning av å redusere kostnadene, og dermed overføringene.

Markedsposisjon

Norsk jordbruk er i stor grad frikoblet fra direkte markedskonkurranse.

Helt siden 50-årene er det ført forpliktende forhandlinger mellom næringsorganisasjonene i jordbruket og staten. Disse forhandlingene dreier seg i første rekke om å fastlegge prisene på ulike jordbruksprodukter, som er en sentral størrelse for å oppnå de jordbrukspolitiske målsettingene.

Gjennom en streng importregulering av jordbruksvarer kan disse forhandlingene fastsette priser som avviker betydelig fra prisene som gjelder på verdensmarkedet. Inntektsmålene i jordbruket søkes oppnådd dels ved at norske forbrukere må betale mer enn verdensmarkedsprisen, såkalt skjermingsstøtte, dels ved

direkte tilskudd over statsbudsjettet til pristilskudd og forbruker-subsidier. Norge har i større grad enn andre land gjort bruk av direkte produksjonsavhengig støtte over statsbudsjettet. De siste årene er det foretatt en omlegging mot mer produksjonsnøytrale støtteformer, samtidig som kostnadene ved overproduksjon skal bæres av produsentene. OECD beregnet den totale støtten til norsk jordbruk til 17,2 milliarder kroner i 1988. Av dette utgjorde skjermingsstøtten om lag 42 %.

Denne ambisiøse politikken fører til at Norge i internasjonale sammenlikninger ligger på topp i overføringer til landbruket. OECD har utviklet et system for å sammenlikne overføringene til jordbruket i ulike land. PSE (producer subsidy equivalent) skal uttrykke den betalingen som ville vært nødvendig for å kompensere produsentene for det inntektstapet som ville oppstå hvis all støtte forsvant. PSE oppgis som den andelen av jordbrukets inntekter som skyldes støtte i ulike former (herunder skjermingsstøtte).

Norsk jordbrukspolitik har i et større perspektiv mange likhetstrekk med Sveits, Finland og EF, selv om importvernet og tiltakene for å løse overproduksjonsproblemer er ulikt utformet. Jordbrukspolitikken i Vest-Europa og USA fører til overproduksjon og ubalanse på verdensmarkedet. En rekke land som har spesielle forutsetninger for effektiv jordbruksproduksjon, som Canada, Argentina og New-Zealand, får i dag ikke utnyttet sitt potensial pga. manglende markedsadgang og lave priser.

Innenfor GATT og OECD er det enighet om å tilstrebe en liberalisering av handelen med jordbruksvarer. Den såkalte Uruguay-runden i GATTs regi har i fire år hatt blant annet en slik liberalisering som siktemål. De tunge eksportlandene USA, Argentina og Australia krever minst 75 % reduksjon i støtten til jordbruket. EF har tilbudt en reduksjon på 30 %, mens Norge har vært villig til å redusere pris og skjermingsstøtten med 20 % (Brunstad m.fl. 1990). Forhandlingene stoppet foreløpig opp høsten

Utviklingen i nettoprosent-PSE for ulike medlemsland i OECD 1979-1990.

	1979-86	1987	1988	1989	1990
Norge	73	76	76	76	78
Sveits	68	79	78	73	77
Finland	59	73	74	71	73
Japan	66	76	74	70	67
Sverige	45	57	52	52	59
EF	38	49	46	41	47
Østerrike	33	49	48	39	46
OECD-gjennomsnitt	37	50	46	41	44
Canada	33	47	42	39	39
USA	28	41	35	29	30
Australia	12	11	9	9	11
New Zealand	26	14	7	5	5

Kilde: OECD/St.meld. nr. 2 (1990-91).

1990. En reell reduksjon i støtten på 20-30 % vil ikke kunne foretas uten en reduksjon i sysselsettingen i jordbruket. Brunstad m.fl. (1990) har foretatt en modellberegning av effekten av en 30 % reduksjon i støtten, som gir en sysselsettingsreduksjon i norsk jordbruk på 10-20 %.

EFs indre marked og endringer i konkurransevilkårene

Nedenfor skal vi gå nærmere inn på hvilke effekter EØS og et eventuelt EF-medlemskap kan ha for norsk jordbruk. Gjennomgangen over viser imidlertid at det eksisterer et betydelig internasjonalt press mot både EF og Norge for å endre jordbrukspolitikken - et press som virker uavhengig av en eventuell norsk tilknytningsform.

EØS

En EØS-avtale vil ikke forplikte Norge til å endre landbrukspolitikken i vesentlig grad. EF har imidlertid fått gjennomslag for en økt frihandel med en del produkter, som enkelte typer avskårne blomster samt landbruksprodukter som i hovedsak ikke produseres i Norge. Sensitive produkter som tomater, løk, agurk m.v. omfattes ikke av avtalen. Som motytelse har Norge fått tollfrie kvoter på en del produkter; blomkål, brokkoli mv., for eksport til EF. Isolert sett vil disse endringene ikke ha betydning for videreføringen av den eksisterende jordbrukspolitikken.

EF

I motsetning til EF er Norge et lukket marked, hvor det kreves lisens for å kunne foreta import av landbruksprodukter. EFs landbruksmarked er i prinsippet åpent, men importerte varer ilægges variable avgifter (toll), slik at pris og avgift til sammen når det man kaller en terskelpris. Importerte varer oppnår derved den prisen som er retningsgivende i EF. Slike retningsgivende priser fastsettes hvert år av landbruksministrene i EF på de fleste landbruksvarene. I motsetning til i Norge skjer denne prisfastsettelsen uten forutgående forhandlinger med organisasjonene i jordbruket, men det er knyttet betydelig lobbyvirksomhet til disse prisfastsettelsene.

Ca. 10-20 % under den retningsgivende prisen fastsettes en intervensjonspris. Dersom prisene på grunn av stor varetilgang falt under intervensjonsprisen, gikk landbruksfondet - FEGOA - tidligere inn og kjøpte opp overskuddet til denne prisen. Intervensjonsprisen fungerte dermed som en garantert minstepris. På grunn av de store kostnadene denne ordningen medførte, foretok man en revisjon av landbrukspolitikken og innførte medansvar for overskudd av varer. Dette gir seg blant annet utslag i at man nå bruker en oppkjøpspris som er lavere enn intervensjonsprisen, og

at tidsrommet for intervensjon er begrenset til bestemte tider av året (Nordnes 3/89).

Konsekvensene for norsk landbruk ved et EF-medlemskap avhenger dels av hvilke naturgitte og kulturelle markedsbeskyttelser som eksisterer, dels av hvilken mulighet eventuelle medlemskapsforhandlinger gir for:

- varige særordninger
- overgangsordninger

Erfaringene fra 1972 viser at det kan være vanskelig å få varige særordninger og overgangsordninger av tilstrekkelig varighet. Punkt 4 i protokollen fra 1972 slår fast at det skal kunne gis støtte for å opprettholde levestandarden i jordbruket. Denne støtten skal ikke være knyttet til produkter, og kan heller ikke omfatte prissubsidier til produksjon.

Det er foretatt flere forsøk på å beregne konsekvensene av et EF-medlemsskap for norsk jordbruk. Slike beregninger må basere seg på en rekke forutsetninger:

EFs priser

Ved et medlemskap må i første rekke prisstøtte og tilskudd som gis etter produsert kvantum fjernes. En direkte konsekvens av et EF-medlemskap er at norsk landbruk blir stilt overfor EFs priser. I en studie (Helgen m.fl.) vises det at prisene i Danmark og Vest-Tyskland ligger om lag 50 % lavere enn de norske.

Det er imidlertid en prisvariasjon innen EF som gjør at en eksakt "norsk" pris ikke kan fastsettes. I tillegg er prispolitikken i EF under revisjon, senest i juni 1991 godkjente EF-kommisjonen et forslag til jordbruksreform som, hvis den vedtas av ministerrådet, innebærer at prisene skal reduseres med 35 % på korn, og med 15 % på smør og storfekjøtt i løpet av tre år. (Beregningene som er referert nedenfor har ikke lagt inn slike reduksjoner, og de har i

ulik grad tatt inn i seg endringene som EF har foretatt de siste årene.)

Støtteordninger

Ved siden av denne pris- og markedspolitikken fører EF også en strukturpolitikk ovenfor jordbruket. De ulike strukturpolitiske tiltakene inneholder en lang rekke ordninger som samfinansieres av EF og det enkelte medlemsland. Landbrukets Utredningskontor (LU) (Helgen m.fl. 1989) har forsøkt å vurdere de norske støtteordningene opp imot EFs regelverk.

I første rekke antas all produksjonsavhegig støtte, f.eks. prisstøtten å måtte falle bort. Tilskudd til avløserordningen, investeringstilskudd til driftsbygninger, tilskuddsordninger for skogsdrift og tilskudd til forsøksringer og FoU-virksomhet antas imidlertid å kunne opprettholdes.

I tillegg gir EF anledning til å støtte bruk i vanskeligstilte områder. I Vest-Tyskland ble det i 1988 utbetalt i gjennomsnitt NOK 11 000 per bruk i vanskeligstilte områder. Det er rimelig å anta at svært mange av brukene i Norge vil kunne motta slik støtte. LU anvender i sine beregninger maksimal sats (105 kr/daa) for alle bruk utenfor flatbygdene på Østlandet, og halv sats for de resterende.

Det er rom for å gi en direkte inntektsstøtte, tidsavgrenset til fem år, etter sosiale og strukturelle kriterier. Dette er en relativt ny ordning, hvor både nivået og omfanget er usikre.

I tillegg gir EFs regelverk anledning til å gi produksjonstillegg til bl.a. okse (NOK 220) og vinterfôret sau (NOK 154).

Selv om siktemålet er full harmonisering av tilskuddsordningene, åpner EF for en del nasjonale støtteordninger, spesielt innenfor skatte- og trygdesystemet. I 1987/88 betalte bare 28 % av heltidsbrukerne i Vest-Tyskland inntektsskatt, dette skyldes spesielle fradragsregler og inntektsterskler for bøndene.

Landbrukets Utredningskontor (Helgen m.fl. 1989) har beregnet vederlaget for arbeid på "modellbrukene" under EF-forutsetninger.

I alternativ 1 har en lagt de tyske og danske prisene til grunn, beholdt de tilskuddene en antar vil kunne opprettholdes innen EF, og tatt med de tilskuddene som bøndene i Bayern får.

I alternativ 2 har en økt prisene på jordbruksprodukter og en del innsatsfaktorer med 10 %, og redusert prisene på en del innsatsfaktorer som ikke er redusert under alternativ 1, med 20 %.

Sammenveid vederlag til arbeid per årsverk à 1975 timer. Faktisk marked. 1988-kroner.

	Med tyske priser	Med danske priser	Med norske priser
Alternativ 1	27 000	24 000	121 198
Alternativ 2	45 000	40 000	121 198

Kilde: Landbrukets Utredningskontor 1/89

Beregningene viser at det sammenveide arbeidsvederlaget faller fra kr 121 000 per årsverk (1988) til mellom kr 45 000 og kr 24 000 under ulike forutsetninger. Variasjonen mellom modellbrukene er stor, men viser at en reell tilpasning til EFs jordbrukspolitikk vil kreve betydelige omlegninger av den norske jordbruksstrukturen.

Brunstad m.fl. har foretatt en rekke modellkjøringer hvor norsk jordbruk konfronteres med EFs priser. Ved å legge EFs landbrukspriser til grunn, men hvor Norge gis anledning til å holde melkeproduksjonen på et selvdekningsnivå, viser en simulering at sysselsettingen reduseres med om lag 50 %. Denne beregningen forutsetter imidlertid en fortsatt direkte nasjonal støtte på om lag det dobbelte av det som ble gitt i EF-landene (1982) (Brunstad m.fl. 1988, s. 66).

Framtidige utfordringer

De norske overføringene er i dag utsatt for press både nasjonalt og internasjonalt gjennom GATT-forhandlingene. Isolert betraktet vil en EØS-avtale ikke påvirke jordbrukets posisjon. Gjennomgangen av de ulike konsekvensanalysene som er foretatt, viser imidlertid at rammebetingelsene og den strategiske forhandlingsposisjonen kan bli betydelig endret ved et EF-medlemsskap. En reell tilpasning til EFs jordbrukspolitikk vil tilsynelatende kreve betydelige omlegninger og vekt på andre driftsformer i norsk landbruk.

Ved siden av de formelle mulighetene for særordninger og overgangsordninger er det imidlertid usikkert hvilke reelle begrensninger et eventuelt medlemskap vil gi. Eksisterer det en bred politisk enighet om å opprettholde overføringene til jordbruket på dagens nivå, er det vanskelig å se hvordan EF skal kunne hindre slike overføringer. Opprettholdelse av en særegen nasjonal landbrukspolitikk forutsetter imidlertid omlegging og vridning av overføringssystemet, med større vekt på direkte, produksjonsuavhengige overføringer for eksempel via skatte- og trygdesystemet. De foreliggende analysene legger i stor grad dagens struktur og støttesystem til grunn. Det foreligger i liten grad beregninger og analyser som viser mulighetsrommet ved å tilpasse seg de endrede rammebetingelsene. Det er mye som taler for at endrede rammebetingelser også vil utløse nye driftsformer og strukturer som i noen grad kan kompensere for de endringene som norsk jordbruk står overfor. Uansett valg av tilknytningsform til Europa, står norsk landbruk overfor store utfordringer knyttet til nye og mer usikre rammebetingelser både internasjonalt og i norsk politikk.

Avgjørende for framtiden til norske bønder, vil være graden av politisk oppslutning om de nasjonale støtteordninger for å opprettholde en norsk jordbruksstruktur.

10.12 Fisk og fiskevarer

Ståsted

Fiskerinæringen sysselsetter i overkant av 20 000 personer. Det dreier seg om nærmere 4000 innen oppdrett og om lag 15 000 innen foredling og distribusjon (Osland, 1990). I tillegg bidrar næringen indirekte til sysselsetting av over 10 000 mennesker innen leveranser av innsatsvarer. Sysselsettingen er overveiende lokalisert i distriktene, og innsatsvareleverandørene er i stor grad konsentrert på Vestlandet. Fiskerisektoren er sterkt regulert, med betydelige offentlige støtteordninger så vel i Norge som i EF-landene. Norsk fiskeripolitikk bygger i stor grad på pris- og driftsstøtte innrettet mot fangstleddet. EF-landene legger større vekt på strukturtiltak (les investeringsstøtte) for å tilpasse fangst og ressurskapasitet. Norsk fiskeripolitikk er under omlegging. Siktemålet er blant annet å fremme sterkere samordning og konsentrasjon på bearbeidingsiden. Næringen sliter med kapitalmangel og en svært fragmentert bedriftsstruktur.

Markedsposisjon

Norge eksporterer 60 % av fiskeproduksjonen til EF-området, og dette gir en markedsandel i EF på ca 30 %. 10 % av vår totale eksport til EF er fisk, og i 1990 kostet EF-tollen norsk fiskerinæring 360 millioner kroner. 15 % av den norske fiskeeksporten går til EFTA-landene. EF importerer fisk for rundt regnet 21 mrd. kr i året, men har til hensikt å redusere eksportavhengigheten ved å effektivisere sin egen flåte og industri.

Havbruksnæringen står i dag for rundt regnet 35 % av verdien av all norsk fangst og produksjon av fisk. Den produserte i 1989 om lag 118 000 tonn fiskevarer, og eksporterte for 3,6 mrd. kr. Norge har, som pionerer, inntatt en dominerende posisjon innen laks og ørret. Norsk industri eksporterer innsatsfaktorer til

internasjonalt havbruk og har medvirket i utviklingen av internasjonal oppdrett med varierende suksess.

Norge har, som en stor fiskerinasjon, inngått en rekke avtaler, både multilaterale og bilaterale, som gir norske fiskere adgang til fiskekvoter i andre lands soner, og omvendt. De fleste norske fiskeriattaler (inkl. dem med EF og EFTA) baserer seg på prinsippet om at kyststaten har myndighet over de fiskeressursene som er innenfor dens økonomiske sone. I 1972 var fisk ett av de avgjørende og mest konfliktfylte forhandlingsområdene mellom Norge og EF. Fisk omfattes ikke av dagens handelsavtale med EF, men Norge inngikk i 1973 en bilateral avtale med EF ("fiskebrevet"). Etter utvidelsen til 200-milssone i 1977 har Norge og EF drevet fiske i hverandres soner etter et avtalesystem basert på gjensidig balanse. Et vedtak i 1989 etablerer frihandel for fisk og fiskeprodukter i EFTA-området. Avtalen har handelsmessige fordeler, samtidig som den legger restriksjoner på bruk av direkte statsstøtte overfor næringen, utenom til strukturtiltak. I så måte oppfattes den av mange som et ledd i tilpasningen til EF.

EFs indre marked og endringer i konkurransevilkårene

EFs fiskeripolitikk bygger i hovedtrekk på felles kontroll av medlemsstatenes 200-milssone, mens den enkelte stat forvalter ressursene innenfor en grense på 12 nautiske mil. Fangstpolitikken tar hensyn til spesielle kystområders avhengighet av fiske. Målet er at fangstkapasiteten på sikt tilpasses ressursgrunnlaget.

Norge har ved flere anledninger forsøkt å reforhandle fiskebrevene med EF med sikte på å oppnå frihandel for fisk. Forsøkene har mislykkes, og fortsatt er hovedproblemet med dagens avtale at videreforedlede norske fiskeriprodukter belegges med høye tollsatser på EF-markedet. Dette har hemmet utviklingen av norsk bearbeidingsindustri, og gjør at vi i vesentlig grad selger råfisk med lave tollsatser til EF-landene. Danmark og Tyskland har i mange år fungert som "gateway" til EF-markedet, med mottaks-

foredlings- og markedsføringsledd for store deler av norsk råfisk. Et annet problem er at norsk oppdrettsproduksjon, særlig laks, gjentatte ganger har blitt utsatt for dumpinganklager fra EF.

Dette er bakgrunnen for at frihandel med fisk og fiskeprodukter var en av de sentrale målsettingene for EØS-forhandlingene. Det var vanskelig å få innfridd EFTAs krav uten å gi EFs fiskere økt adgang til norske fiskebanker. På bakgrunn av EFs overkapasitet presset middelhavslandene i særdeleshet for økt adgang til den norske og islandske fiskerisone. I tillegg ønsket England og Irland å beskytte lokale fiskere mot økt konkurranse fra norsk fisk.

Utfallet ble ikke frihandel med fisk, men bedret markedsadgang gjennom EØS-avtalen samt en endring av ordningen på ressursiden (som er en del av vårt tosidige fiskerisamarbeid med EF). EFs økonomiske interesser førte til at norsk laks, sild, makrell og reker ikke får toll-lettelser. På øvrige fiskeprodukter er det tale om fra full tollfrihet til en gradvis tollnedtrapping med 70 % fram til 1997. Tollfriheten omfatter sentrale fiskeslag som torsk, hyse, sei, kveite og blåkveite. Med bakgrunn i den bilaterale avtalen (brevvekslingen) mellom Norge og EF skal EFs torskekvote nord for 62N økes fra 2,14 til 2,90 % av TAC (største tillatte fangstmengde). Denne økte fiskemuligheten skal kompenseres i form av tilsvarende kvoter til norske fiskere i EFs fiskerisone. Dessuten stiller Norge til disposisjon for EF (les Spania og Portugal) en tilleggskvote av torsk. Den er beregnet til 6 000 tonn i 1993, og stiger til 11 000 tonn i 1997, gitt forventningen om positiv bestandsutvikling.

Når det gjelder EF-medlemskap, synes det klart at Norge må tilpasse seg EFs felles fiskeripolitikk, med de eventuelle endringene det ville føre med seg i kontroll og disposisjon av ressursene. Et EF-medlemskap vil på den annen side sikre full markedsadgang og bortfall av trusselen om antidumpingtiltak.

Den nye tollsituasjonen kan åpne for betydelige muligheter når det gjelder eksport av fisk og fiskeprodukter til EF-landene. På den annen side har EØS-avtalen ikke ført til bortfall av trusselen

om antidumpingtiltak. Gjennom bilaterale forhandlinger skal Norge og EF forsøke å enes om ordninger som kan gi en tilfredsstillende løsning på antidumpingsspørsmålet for fisk. Det hevdes at dette kan gjøres uten å overta EFs fiskerilovgivning i sin helhet, samtidig som det er klart at de norske ordningene, som kan virke konkurransevridende, må bort. Den norske råfiskeoven som kontrollerer førstehandsomsetningen av fisk må nok gjennomgås nøye. Stikkord er monopolordninger som virker konkurransevridende, leveringsavtaler med kjøperne og prisfastsettsystemet.

EØS-avtalen og EF-medlemskap vil ikke alene berøre markedsadgang og tollsatser. De aktualiserer også behovet for strukturendringer i de norske næringene. Som tidligere nevnt kan dette komme til å berøre det norske regulerings- og virkemiddelapparatet. Dessuten vil det kreves kapitaltilførsel, konsentrasjon og kompetanseutvikling knyttet til produktutvikling, distribusjon og markedsføring for å utnytte de nye markedsmulighetene. Konkurransvridende statsstøtte skal avvikles fra 1. januar 1993. I den forbindelse er det verdt å merke seg at Norge gjennom dagens EFTA-avtale har forpliktet seg til avvikling av en rekke former for statsstøtte til fiskerinæringen. Avtalen tilsier at konkurransevridende statsstøtte må bort innen 1994. I praksis vil nok det innebære en vridning fra næringsstøtte til distriktstøtte og strukturtiltak (se for øvrig kapittel 8 "Endringer i næringspolitiske rammer"). Når det gjelder distribusjonssiden kan internasjonaliseringen etter hvert forutsette vertikale allianser eller datterbedrifter på EF-markedet samt kreve nye eierstrukturer. Det er ikke urealistisk å regne med at utenlandsk kapital vil aktivisere seg her gjennom blant annet oppkjøp av norske bedrifter. Maktforholdene og organiseringen av samarbeidet mellom fangstsiden og bearbeidingsiden i norsk fiskeripolitikk vil kunne endres. EF-tilpasning vil muligens føre til harmonisering av standarder for redskap, førtilsetting, medisinbruk m.v.

Framtidige utfordringer

Norsk EØS-medlemskap innebærer ikke, i motsetning til EF-medlemskap, deltakelse i EFs felles fiskeripolitikk. EØS-avtalen gir heller ikke fri markedsadgang for alle våre fiskeprodukter. Sammenliknet med dagens situasjon blir markedsadgangen forbedret. Økt markedsadgang kan gi flere arbeidsplasser i norsk fiskeriindustri, ikke minst i distriktene. Samtidig er det ikke tvil om at fiskerisektorens investeringsbehov vil øke. Det er ikke sikkert at det norske kapitalmarkedet - som allerede har hatt en rekke uheldige erfaringer med oppdrettsnæringen - har den nødvendige evnen og viljen til ytterligere investeringer. Situasjonen i FOS er i så måte et sørgelig, aktuelt eksempel.

Av ernærings- og helsemessige grunner venter representanter for fiskerinæringen økt internasjonal etterspørsel etter sjømat. Utviklingen i lagrings-, bearbeidings- og distribusjonsteknologien åpner nye muligheter, kanskje også i forhold til de nye østeuropeiske markedene. En undersøkelse av havbruksnæringen konkluderer med at Norge innen år 2010 vil kunne produsere 1 mill. tonn oppdrettsfisk. Det innebærer sysselsetting av 75 000 personer totalt, og en verdiskapning verdt om lag 25-35 mrd. kroner (NTNF/Hartmark Iras, 1990). Dette ville imidlertid kreve nye kanaler for kapitaltilførsel, samtidig som statsstøtten trolig vil måtte legges om. Under forutsetning av tilstrekkelig investering og markedspotensial peker havbruk seg ut som en av våre betydelige vekstnæringer. Både en EØS-avtale og et EF-medlemskap kan åpne nye markedsmuligheter for næringen, samtidig som rammevilkårene og konkurranseforholdene kan bli tøffere.

10.13 Nærings- og nytelsesmiddelindustrien¹

Ståsted

Nærings- og nytelsesmiddelindustrien (NN-industrien) omfatter kjøttvarer, meierivarer, konservering av frukt og grønnsaker, produksjon av fiskevarer, olje og fett, korn, bakervarer, sjokolade, drikkevarer og tobakkvarer. Til sammen utgjør produksjonen av kjøtt-, meieri-, fiske-, baker-, drikke- og tobakkvarer rundt 70 % av sysselsettingen i næringen. Hver sjettede norske industriarbeider var i 1989 ansatt innenfor NN-næringen. Det er et høyt tall sammenliknet med andre industrialiserte land. Store deler av næringen er lokalisert i distriktene.

Produktiviteten i næringen har holdt seg stabil på 80-tallet. Lønnsomheten målt ved totalrentabilitet, har vært høyere enn industrigjennomsnittet. Driftsresultatets andel av bruttoproduksjonsverdien har ligget nær gjennomsnittet for industrien. Egenkapitalandelen har, med unntak for fiskeindustrien vært økende. Sett under ett har konsentrasjonen i næringen økt fra 1975 til i dag. Konsentrasjonen av foretak har vært noe sterkere enn konsentrasjonen av bedrifter (Steen, 1991 A).

Markedsposisjon

Med unntak av fiskeindustrien produserer sektoren hovedsakelig for hjemmemarkedet. Store deler av NN-industrien utsettes ikke for utenlandsk konkurranse. Det skyldes enten skjerming via importvernet for landbruksprodukter, tekniske handelshindringer eller, i noe mindre grad, tollhindringer.

Rammebetingelsene og prisen på innsatsfaktorene til NN-industrien fastlegges via jordbruks- og fiskeripolitikken. Signaliserte endringer i politikken overfor primærnæringene kan få betydelige virkninger for foredlingsindustrien. Sentralt i land-

¹ Landbruk og fiske er belyst i egne kapitler.

brukspolitikkenes framtidige utvikling står spørsmålet om reduksjon og vridning av overføringene (produksjonsstøtte og reduserte prissubsidier) samt tilpasning av importvernet i overensstemmelse med Nordens utspill i GATT-forhandlingene (se nedenfor). Fiskeripolitikken er også under revisjon i retning av deregulering av eksportleddet, reduksjon i overføringene og forenkling av virkemiddelapparatet.

EFs indre marked og endringer i konkurransevilkårene

NN-industrien er i en særstilling ettersom den i motsetning til den øvrige industrien i liten grad har vært berørt av handelsavtalen med EF. En EØS-avtale vil ikke i seg selv vesentlig påvirke konkurransebetingelsene og prisen på de sentrale innsatsfaktorene til NN-næringen. Det skyldes at avtalen ikke omhandler landbrukspolitikken. Et viktig unntak er fiskeriindustrien, der EØS-avtalen begrenser EFs importvern for foredlede fiskeprodukter. Dersom næringen er i stand til å utnytte de nye eksportmulighetene, kan dette få store positive virkninger via økt videreforedling. Evnen til å utnytte den økte markedsadgangen knyttes blant annet til spørsmålet om den lave egenkapitalandelen i norsk fiskeforedling og etablering av europeiske distribusjonsnettverk og eksportorientert markedskompetanse. Både ved EØS og EF-medlemskap vil den nåværende konsesjonsreguleringen av fiskeomsetningen og fiskedistribusjonen på grunnlag av råfiskeloven med stor sannsynlighet endres. I EØS-sammenheng er det klart at de ordninger som kan virke konkurransevidende må bort før vi får en tilfredsstillende løsning på antidumpingspørsmålet for fisk. Norge har akseptert 62 av de 71 landbruksproduktene EF ønsker omfattet av frihandel. Dette kan føre til økt konkurranse for konserverindustrien, siden enkelte av varesortene er innsatsfaktorer i denne bransjen.

Dagens importvern for kjøttprodukter er svært virkningsfullt idet kun 0,4 % av den norske etterspørselen dekkes av import. Det

er Norsk Kjøtt (samvirkeorganisasjon) som forvalter jordbruksavtalen og fastsetter bindende priser på kjøtt levert til slakteriene og produksjonsleddet. Norsk Kjøtt inngår prisavtaler med den private delen av bransjen (Stabburet og Orkla Borregaard).

Et EF-medlemsskap endrer NN-industriens konkurransevilkår fordi norsk landbrukspolitikk vil omfattes av EFs felles jordbrukspolitikk (se nærmere om EFs jordbrukspolitikk i avsnittet om jordbruk). Virkningene for kjøttforedlingsindustrien vil i stor grad avhenge av hvordan landbruket klarer tilpasningen til det lavere subsidienivået i EF. Hvis NN-industrien i økende grad får anledning til å importere innsatsfaktorer, f.eks. skrotter fra andre land, vil det innebære redusert virksomhet for bl.a. slakterileddet. Klarer norsk landbruk å produsere slakteferdig kjøtt til konkurransedyktige priser (noe som betviles av landbruksorganisasjonene og Norsk Kjøtt), vil endringene for NN-industrien bli mindre på dette området.

Som nevnt er det via GATT-forhandlingene og Uruguay-runden et sterk press for at vi, uavhengig av EØS eller EF-medlemskap, må endre importvernet. Dette vil i seg selv medføre økt konkurranse for NN-industrien. Virkningene av et endret importvern i overensstemmelse med forhandlingsopplegget i GATT (fra mengdebegrensninger til variable importavgifter) vil være forskjellige for EØS og EF-medlemskap. Med en EØS-avtale vil vi ikke kunne hindre import av f.eks. dansk pølse. Derimot vil vi kunne pålegge den danske pølsen en variabel importavgift som utlikner forskjellen i råvareprisen mellom norsk og dansk pølse. Produksjonsleddet (landbruket) skjermes, mens konkurransen for foredlingsleddet (NN-industrien) øker. Mulighetene for bruk av variable importavgifter begrenses ved et EF-medlemskap. De samme endringene i konkurransevilkårene vil i stor utstrekning gjelde for både konserver og meieriprodukter, med unntak av naturlig skjermede meieriprodukter og frukt- og bærprodukter.

Importert øl tilsvarende rundt 0,4 % av det norske ølkonsumet. Drikkevaremarkedet omfattes av en rekke tekniske og alkoholpoli-

tiske reguleringer. Alkoholloven og bestemmelser om Vinmonopolets importenerett, ølloven, forbud mot alkoholreklame og avgift på engangsemballasje gjør det vanskeligere for utenlandske produsenter å etablere seg på det norske markedet. Ved tilpasning til det indre markedet vil enkelte av disse reguleringene overleve, mens andre vil fjernes (se kapittel 5). Både ved EØS og EF-medlemskap vil Vinmonopolets enerett til import av øl oppheves. Når det gjelder de framtidige konkurransebetingelsene, vektlegger bransjen først og fremst emballasje- og resirkulasjonsspørsmålet (Steen, 1991b). Danmark har fått gjennomslag i EF for sitt nasjonale forbud mot engangsemballasje. Dermed er det grunn til å tro at en fortsettelse av norsk politikk på linje med den danske ikke direkte vil påvirkes av EF-tilpasning. Et eventuelt nasjonalt politisk vedtak om innføring av resirkulasjonssystem for bokser vil føre til økt konkurranse på både øl- og, spesielt, mineralvannsmarkedet. Dette har dels sammenheng med at boksavgiften (2,50 kroner) vil fjernes eller kraftig reduseres. Dessuten er emballasjespørsmålet avgjørende da norsk lisensproduksjon (f.eks. av Coca Cola) i stor grad er knyttet til flasker, og ikke bokser. Fra bransjehold frykter man at innføring av et resirkulasjonssystem for bokser vil føre til økt import av mineralvann på boks, f.eks. Coca Cola produsert ved de nye bedriftene i Frankrike (Dunkerque) og Wales.

Sjokoladeprodukter er allerede i stor grad konkurranseutsatt. Norske produsenter omfattes av en kompensasjonsordning som utlikner de høyere prisene på råvarene sammenliknet med utenlandske konkurrenter. Dette er en ordning som er i overensstemmelse med opplegget i de pågående GATT-forhandlingene. Tendensen i Norge på 80-tallet har vært økende markedsandeler for importerte sjokoladeprodukter.

Framtidige utfordringer

Ser en videre mot en ny GATT-avtale på landbrukssektoren, er det sannsynlig at importvernet på sikt vil endres fra i hovedsak

kvantitative importreguleringer til toll og variable importavgifter. Sammenliknet med dagens reguleringer vil en slik ordning gi foredlingsleddet redusert vern. Videre vil dagens subsidienivå ved finansiering av eksport av overskuddsproduksjon fra meieri- og kjøttbransjen bli utsatt for press.

Bedriftsledelsene i NN-industrien er innforstått med endringer i konkurransevilkårene som på sikt vil gjøre industrien mer konkurranseutsatt (Olsen, 1991). Fordi 1/4 av industrien, målt som andel av sysselsettingen, eies av primærprodusentene (ulike jordbruks-samvirker), og bransjens innsatsfaktorer i hovedsak er landbruks- og fiskeriprodukter, avhenger framtiden for NN-industrien i stor grad av de framtidige betingelsene for norsk landbruk og fiske. Usikkerheten knyttet til konkurransebetingelsene, har sammenheng med resultatene av de pågående GATT-forhandlingene om jordbruksprodukter og Norges framtidige forhold til EF. Dersom importvernet på foredlingsleddet faller bort, vil det være avgjørende at NN-industrien får anledning til selv å kjøpe råvarer til konkurransedyktige priser. En videreutvikling av dagens råvarepriskompensasjonsordning kan være en aktuell mulighet. Deler av NN-industrien vil komme i en vanskelig situasjon hvis man avvikler skjermingen av sluttproduktene, samtidig som man legger restriksjoner på NN-industriens råvarekjøp.

Eksport av "ren mat" er en nisje hvor Norge antas å ha komparative fortrinn. Det skyldes norsk "image" som en miljøbevisst nasjon, gunstige produksjonsbetingelser (lav temperatur) og høye standardkrav. Selv om dette foreløpig dreier seg om marginale markeder, f.eks. i Tyskland, representerer de store avsetningsmuligheter sammenliknet med størrelsen på norsk matvareproduksjon.

10.14 Skogbruk

Ståsted

Norsk skogbruk er en primærnæring i vekst, men sysselsetter fortsatt svært få sammenliknet med jordbruket. Lønnskostnadene i skogbruket har steget jevnt de senere årene, men antallet sysselsatte har falt (Lie, 1990). Fordi skogbruk har en mekaniseringsgrad på 40-50 % mener Lie det er begrenset hvor mye økt avvirkning vil bidra til sysselsettingen. Skogbruket består av et stort antall små eiendommer, og den geografiske spredningen er stor. Veksten (målt i økt avvirkning) er for tiden størst i Rogaland, Sør-Trøndelag og Sogn og Fjordane. Næringen opplever de høye transportkostnadene for tømmer som et problem. Det norske tømmermarkedet er preget av et stort antall selgere og et lite antall kjøpere, og skogeiersamvirket står sterkt på eiersiden i skogindustrien. Priser og leveringsvilkår for tømmer blir i hovedsak avtalt ved forhandlinger mellom skogeieernes og tømmerkjøpernes organisasjoner. Prinsipielt er slike avtaler i strid med norsk prislovgivning (og trolig EFs), så avtalene krever årlig gjennomsyn av prismyndighetene. Det innebærer at de inngåtte prisavtalene mellom organisasjonene meldes til Prisdirektoratet, hvor de registreres (men ikke godkjennes) som konkurranseregulerende sammenslutninger. Tømmer kan for øvrig importeres og eksporteres fritt. For skogbruket har utmarksutnyttelsen fått stadig økende økonomisk betydning gjennom salg av fiskekort, utleie av jaktterreng osv.

Markedsposisjon

Norsk skogbruk er en eksportorientert næring, og EF-landene utgjør en sentral del av markedet. De største konkurrentene er foruten EF-landenes egen produksjon de resterende nordiske landene og i økende grad Øst-Europa. EFTA-landene har samlet et overskudd på skogsprodukter, mens det motsatte er tilfellet i

EF. Mye av EFs skog er rammet av forurensning, sykdom, brann o.l. På tross av et stort, uutnyttet produksjonsareal regner mange skogene som mindre betydningsfulle enn jordbruksarealet i EF. Den samlede produksjonen dekker langt fra EFs behov, og forbruket av skogsprodukter øker.

EFs indre marked og endringer i konkurransevilkårene

Selv om det av flere grunner ikke eksisterer en felles skogbrukspolitikk i EF, har kommisjonen utarbeidet et forslag til en skogbruksstrategi. Her fokuseres det på beskyttelse, benyttelse og utvidelse, og målet er blant annet at skogbruket skal bidra til en bedre framtid for landdistriktene. EF har bestemt seg for å etablere en permanent komité for skogsspørsmål. I tillegg støtter EF forskning og teknologisk utvikling. Hensikten er primært å frambringe nye produkter, samt øke utnyttelsen ved hjelp av moderne teknikk. Følgende områder antas å være sentrale for norsk skogbruk ved en EF-tilpasning:

EF har i lengre tid gitt finansiell støtte til skogbrukstiltak, særlig i middelhavslandene. Målet med støtten er gjerne å effektivisere strukturen i skogbruket (skogplanting), fremme regional utvikling, beskytte skogen samt forbedre avsetningen og bruken av skogsprodukter. I tillegg kommer tilskuddsordningene i de ulike EF-landene. Her i landet fordeles mye av støtten som driftstilskudd direkte til den enkelte skogeier. Næringsstøtten har en klar distriktsprofil; sammenlignet med sentrale strøk i Sør-Norge er støtten per årsverk ti ganger høyere i Nord-Norge (A. Svendsrud, 1991). Svendsrud oppfatter ikke de norske tilskuddsordningene som vesentlig forskjellige fra nasjonal- eller fellesskapspraksisen i EF. Likevel synes det klart at hvis driftsstøtte virker handelsvridende mellom landene, kan det stride mot EFs regelverk. Svendsrud antyder at norske tilskudd til langtransport av trevirke og avvirkning i vanskelig terreng samt tilskudd til og engangsavskrivninger av anleggsutgiftene for skogsveier kan

komme i faresonen ved en EF-tilpasning. Representanter for den norske næringen hevder at flere EF-land benytter tilsvarende tilskuddsordninger.

Skogsbeskatningen i de ulike EF-landene er forskjellig, og mange nytter skattemessige incentiver i skogspolitikken. I Norge beskattes skogbruk i prinsippet som annen økonomisk virksomhet, med enkelte tilpasninger til spesielle forhold. Både direkte og indirekte subsidiering av produksjon strider mot Fellesskapets regler, og dette gjelder også subsidiering gjennom skattesystemet. Svendsrud antyder at det innenfor et EØS kan oppstå press for å harmonisere de skatteordningene som i størst grad påvirker tømmermarkedet og konkurranseforholdene. De norske ordningene dette eventuelt vil gjelde, antas å være utgiftsføring for anlegg av permanente skogsveier og bruk av skogavgift med skattefordel til samme formål. Det vil i så fall ikke dreie seg om et formelt press, da skatteharmonisering ikke inngår i EØS-avtalen. Innen EF er det derimot en utvikling mot harmonisering av skatter og avgifter.

EFs skogbrukstiltak er delvis begrunnet i vern av naturmiljøet, motvirkning av erosjon, skogbrann o.l. Mange av landene har en lovgivning tilsvarende den norske loven om skogbruk og skogsvern. Ellers er miljøhensyn knyttet til frø- og planteforsyning, bioteknologi og bruk av plantevernmidler. Her kan i utgangspunktet hensynet til frihandel og miljø stå mot hverandre. Nasjonale reguleringer som er saklig begrunnet og ikke handelshindrende, synes å være tillatt i både EØS- og EF-sammenheng.

Fordi tømmer er en industrivare, benyttes EFs konkurranse-regler ved omsetning. EFs konkurranseregler ligger til grunn for EØS-avtalen. Selv om organiseringen av tømmermarkedet varierer, synes den norske ordningen, som baserer seg på at kjøper- og selgerorganisasjoner har en framtrædende rolle ved fastsetting av tømmerprisene, i strid med EFs regelverk. Svendsrud antar at avtalesystemet vil kunne sees på som ledd i en rasjonell organisering av markedet, men den praktiske organiseringen og gjennom-

føringen må ifølge representanter for næringen vurderes i forhold til den såkalte "bagatellmeddelelsen" (denne gjelder avtaler som ifølge kommisjonen kun i "ubetydelig omfang" påvirker handelen mellom medlemslandene. Avtalen omhandler et produkt som ikke har mer enn 5 % av det "relevante markedet", og de deltagende foretakenes samlede årlige omsetning ikke overstiger 200 mill. ECU. I en slik sammenheng kommer EFs konkurranselovgivning ikke til anvendelse. Se for øvrig kapittel 8 "Endringer i næringspolitiske rammer").

Forskning og utdanning er forholdsvis nytt i EF-samarbeidet, men EFTA-landene deltar allerede i enkelte prosjekter. Det mest interessante programmet for skogindustrien, FOREST, er allerede åpent for EFTA-landene (men det er foreløpig ikke registrert norske deltakere). Generelt sett er den norske deltakelsen i EFs forskningsprogram lav, men Svendsrud understreker at "for norsk skogforskning bør det være av interesse å avklare nærmere de områder hvor mulighetene for og nytten av å komme med i EFs forskningsprogram er størst".

Innenfor den europeiske standardiseringsorganisasjonen CEN arbeides det med å standardisere måling og kvalitetskrav for trelast og tømmer. Norsk skogbruks interesser er ivarettatt ved Norges Standardiseringsforbunds deltakelse i arbeidet, og det er neppe grunn til å tro at innføring av Europa-standarder vil skape problemer for næringen. EFs landbrukskomité regulerer frø- og planteforsyningen til skogbruket, blant annet gjennom regler for produktkontroll og merking. Svenskene har konkludert med at EFs krav til kontroll og dokumentasjon på dette feltet overskrider deres egne (Konsekvensene av ett svenskt EG-medlemskap, 1991) og ser seg også av den grunn tjent med et EF-medlemskap. I utgangspunktet ser det ut til at det norske regelverket samsvarer med EFs, men enkelte oppfatter likevel EFs kontroll med frø- og planteforsyning strengere enn gjeldende norsk praksis. Det skyldes ikke minst Statens Skogfrøverks monopolistiske stilling innen frøforsyning samt dobbeltrollen som både forhandler og kontroll-

organ av frø. Når det gjelder bruk av plantevernmidler i skogbruket har ikke EF noe felles regelverk, men det foreligger felles regler for klassifisering av plantevernmidler og en liste over forbudte midler. Den norske næringen synes å nytte færre typer plantevernmidler enn EF-landene, og det anses som viktig å opprettholde kontrollordningene i et EØS.

Framtidige utfordringer

Norsk skogbruk synes å ha gode muligheter på det internasjonale markedet, selv om enkelte forhold eventuelt må avpasses ved en EF-tilpasning. Det kan være aktuelt å omgjøre noe av driftsstøtten til strukturtiltak, selv om norsk subsidiepolitikk i utgangspunktet ikke synes helt i utakt med EFs. Svenskene peker på at EFs støtte til skogsområdene på landsbygda knyttes til områder hvor utviklingen er mindre god. Konklusjonen blir at den "derfor trolig ikke kan utnyttes i Sverige" (Konsekvensene av ett svenskt EG-medlemskap, 1991). Det er rimelig å anta at norsk skogbruk ved et eventuelt EF-medlemskap ikke vil kvalifisere seg for disse støtteordningene. Prissettingssystemet for norsk tømmer kan bli et tema for diskusjon, selv om EFs bestemmelser om unntak fra konkurransereglene kan avhjelpe problemet. Skatte- og avgifts-harmonisering er ikke en del av EØS-forhandlingene, men næringen ser ikke bort fra at enkelte områder må harmoniseres over tid. Norsk skogbruk har de samme mulighetene som EF-landene innenfor europeisk forsknings- og standardiseringsarbeid. Når det gjelder frøkontroll og bruk av plantevernmidler, er det viktig for Norge å opprettholde det nåværende "strengt" lovverket ut fra hensynet til helse, sikkerhet og miljø. Enigheten om å kunne nytte generelle sikkerhetsklausuler innenfor EØS-området vurderes i så måte positivt.

EFTA er et overskuddsområde på skogprodukter, men et EØS-område vil etter dagens forhold samlet være et underskuddsområde. EFs behov for import av skogprodukter øker, og med-

lemslandene har i den senere tid vendt seg mot Øst-Europa og deres skoger. Utviklingen uroer egentlig ikke den norske næringen, selv om den innebærer økt konkurranse. Representanter for næringen hevder likevel at med slike endringer i markedsvilkårene synes et EF-medlemskap best egnet til å sikre den eksportorienterte delen av norsk skogbruk.

10.15 Utenriks sjøfart

Ståsted

Ca 55 % av norsk vareeksport, regnet etter verdi, fraktes med skip. Regner man etter volum, fraktes hele 85 % av vareeksporten med skip (eksport av olje og gass fra Nordsjøen ikke inkludert). Målt i endringer i timeverk, er utenriks sjøfart blant de norske næringene som har opplevd størst reduksjon i sysselsetting i den siste tiårsperioden. Samtidig utgjorde lønnskostnadenes andel av omsetningen relativt lite sammenliknet med de fleste andre norske næringer i perioden 1985-89.

Markedsposisjon

Norsk skipsfart er svært internasjonal, og betjener hele verdensmarkedet. EF-markedet utgjør en viktig del av den norske sjøfartens virkeområde. Mer enn 50 % av næringens årlige bruttoinntekter - dvs. inntekter i størrelsesorden 15 -20 mrd. kr på årsbasis - genereres av transporter innen eller til og fra EF-landene. Skipsfart var med som samarbeidsområde i EØS-prosessen, og fordi Norge har 80 % av EFTA-flåten, hadde vi en særlig interesse på dette området.

EFs indre marked og endringer i konkurransevilkårene

Romatraktatens transportbestemmelser regulerer ikke sjøtransport, men åpner for fellesskapsreguleringer. Utformingen av en felles skipsfartspolitikk kom sent i gang, men i 1986 ble en mer omfattende pakke med skipsfartspolitiske regler vedtatt:

1. Fri adgang til internasjonal skipsfart
2. Frihet til å yte skipsfartstjenester
3. Konkurranseregler for skipsfart
4. Antidumpingregler også for sjøtransport

Den andre forordningen skaper flest problemer for Norge, fordi det legges opp til at liberaliseringen kun skal komme EF-rederier til gode. EØS-avtalen sikrer at fri markedsadgang gjennomføres for skipsfart i hele EØS-området. Med unntak av reglene som gjelder forholdet til tredjeland, vil EFs regelverk for skipsfart bli gjort gjeldende fra EØS-avtalens ikrafttredelse. Unntaket skyldes at vi i EØS ikke har en felles politikk overfor tredjeland, selv om en egen protokoll i EØS-avtalen gir mulighet for en felles opptreden overfor tredjeland. EFs konkurranseregler gjelder alle deltakere i fart til og fra EF, men norske interesser skilles fra EFs ved at Norge foreløpig ikke har klageadgang, og heller ikke mulighet til å delta i en eventuell klagebehandling. Næringen har lenge fryktet at håndhevelsen av antidumpingreglene på lang sikt vil kunne få stor betydning for norske rederier, ikke minst hvis de kom i konflikt med kommersiell lavpriskonkurranse. EØS-avtalen sikrer at Norge i EF-sammenheng ikke lenger vil bli behandlet som et tredjeland. Forutsatt at vi etterlever EFs konkurranseregler, betyr dette at Norge ikke vil bli utsatt for antidumpingtiltak innen skipsfart.

I 1989 ble forordningene fra 1986 fulgt opp av et forslag til såkalte "positive tiltak" - felles driftsbetingelser for EF-landenes rederier. Forslaget skapte debatt, og blir neppe vedtatt i sin opprinnelige form. Ønsket om en konkurransedyktig EF-flåte

under eget flagg (EUROS-register) er ett av hovedmomentene. Når det gjelder EF-registeret, strides det om "ja eller nei" til lønn på lokale vilkår. Både Tyskland og Danmark har etablert internasjonale registre (tilsvarende NIS). Kommisjonen ga nylig uttrykk for at det tyske internasjonale registeret er ulovlig, fordi bruk av utenlandske sjøfolk med deres egne lønns- og arbeidsvilkår ble sett på som ulovlig statsstøtte. Det er likevel liten grunn til å anta at EØS-avtalen eller et EF-medlemskap betyr slutten for NIS (adm.dir. David Vikøren i Norges Rederiforbund, Aftenposten 25.9.91). Både Tyskland og Danmark gjennomgikk EFs regelverk svært grundig før deres registre ble opprettet.

Kommisjonen har foreslått at EFs matvarehjelp fraktes med EUROS-skip, noe som kan virke diskriminerende for tredjeland. Det er uklart om norsk deltakelse i EØS vil være tilstrekkelig til at norske skip kan delta i det ennå ikke etablerte EUROS-registeret.

EF-reglene angående tekniske handelshindringer er ikke direkte relevante for skipsfart. Representanter for næringen frykter at i den grad EFs regler står over de internasjonale reglene som ligger til grunn for NIS, kan harmonisering bli et problem. Skipsfarten er spesielt berørt av verftsstøtten, men det sjette skipsbyggingsdirektivet forbyr subsidier dersom de ikke er nødvendige for å møte tilsvarende støtte til verft utenfor EF ("matching"). Den norske næringen finner verftsstøtten uheldig, og støtter opp om OECDs arbeid for avvikling (se nærmere om statsstøtte og det sjette skipsbyggingsdirektivet i kapittel 8).

Norske rederier opererer allerede på et internasjonalt finansmarked, og har gjerne utenlandske bank- og forsikringsforbindelser. En økt liberalisering ønskes velkommen, men man frykter hardere konkurranse på shippingmarkedet når flere får tilgang til rimeligere finansielle tjenester. Norske finansinstitusjoner vil møte økt konkurranse når det gjelder å holde på sine norske kunder. Dette kan oppveises av et større internasjonalt markedspotensial for finansieringsselskapene.

Næringen regner ikke med direkte konsekvenser av at EFs offentlige innkjøpspolitikk også vil gjelde anbud på transport, energi, vann og telekommunikasjoner. Indirekte vil offentlige innkjøpsregler for offshoreindustrien kunne få betydning (se for øvrig kapittel 8 om offentlig innkjøp).

Norge fører, i europeisk målestokk, en meget liberal cabotasjepolitikk². Det eksisterer ikke formelle EF-reguleringer av cabotasje, men praksis i medlemslandene varierer. EF-rådet vedtok nylig å deregulere kystfarten. Det betyr at fastlandstrafikken åpnes opp innen 1993, og trafikken fra fastlandet til øyer utenfor i 1996. Rådet har ikke vedtatt kriteriene for dereguleringen (dvs. nødvendig grad av EF-tilknytning), men den norske næringen frykter diskriminering av tredjeland. Hensikten med EØS-avtalen er at norsk skipsfart ikke lenger behandles som et tredjeland. Det kan innebære gode muligheter når EF deregulerer kystfarten.

Framtidige utfordringer

Det er vanskelig å påvise at norsk shipping økonomisk vil komme dårligere ut ved ikke å få en mer formell tilknytning til det indre markedet. Norsk shipping ser ut til å ha gode internasjonale rammevilkår. Spørsmålet om tilknytningsform til EF er ikke avgjørende, selv om næringen hevder at en så sentral shipping-aktør som Norge best opprettholder sin innflytelse gjennom EF-medlemskap. Næringen framholder EFs betydning som norsk skipsfarts fundament, samt det generelle ønsket om "havnenes frihet" som de viktigste årsakene til ønsket om en sterkest mulig EF-tilknytning. EF setter i sterkere grad rammevilkårene for internasjonal shipping, og næringen frykter svekket innflytelse ved å stå utenfor. Deltakelse i EØS gir norsk shipping likeverdig

² Cabotasje er rett til å transportere gods eller personer mellom steder i ett land med transportmiddel registrert i et annet land.

markedsadgang, men begrenset mulighet til å påvirke og utvikle EFs framtidige skipsfartspolitik.

10.16 Samferdsel

Ståsted

Sektoren omfatter i denne sammenheng landtransport, lufttransport, post og telekommunikasjoner. Norsk utenriks sjøfart kommenteres separat, og innenriks sjøfart er i stor grad naturlig skjermet ut fra distriktshensyn. Strukturen i norsk samferdsel bærer preg av at vi er et stort land med spredt bosetning. En rekke løsninger er begrunnet ut fra en regional synsvinkel. Sammenliknet med andre norske næringer, er transportsektoren av relativt stor betydning for sysselsettingen. Sysselsettingen (målt i endringer i timeverk) har vist seg ganske stabil i de senere årene. Sammenliknet med andre næringer, er lønnskostnadenes andel av omsetningen høy. Norsk næringsliv har høye transportkostnader i forhold til andre land. Internasjonal transport er tradisjonelt sterkt regulert, men EF har innenfor flere områder kommet i gang med liberalisering. Den nasjonale transporten er i Norge liberalisert mer enn i de fleste europeiske land, slik at regelverket langt på vei er det samme som EF søker mot. En stor del av det norske liberaliseringsarbeidet foregår på nordisk basis gjennom samarbeid i Nordisk Råd.

Markedsposisjon

Norges transportsamarbeid med EF reguleres i dag gjennom bilaterale kvoteordninger, men både land-, luft- og sjøtransport skal inngå i EØS-avtalen. Norsk varetransport fordelt på transportmidler regnet etter verdi, viser at ca. 55 % fraktes med skip og ca. 35 % med bil, mens de gjenværende 10 % fordeler seg på jernbane og fly.

EFs indre marked og endringer i konkurransevilkårene

Da transportsektoren er relativt sammensatt, kommenteres konsekvensene av det indre markedet for de ulike hovedgrupperingene enkeltvis. Alle sektorene kan imidlertid påregne endringer i den nåværende formen for statsstøtte, så den utfordringen behandles separat.

10.16.1 Veitransport

EF har felles bestemmelser for vakter og dimensjoner for kjøretøyer, men tillater nasjonale unntak på innenlands transport. Representanter for næringen mener de norske bestemmelsene er godt tilpasset EFs regler, og antar at EØS-avtalen bare vil justere avvik.

Det internasjonale lovverket om kjøre- og hviletider for yrkessjåfører er delvis motstridende. Generelt sett er de norske forskriftene for innenlandstrafikk lempeligere enn de internasjonale AETR- og EF-reglene. En revisjon av AETR-reglene er etter norsk initiativ på trappene, men næringen understreker at det fortsatt må tas hensyn til de norske transportdistansene. Det betyr i praksis at den norske transportnæringen også i framtiden ønsker å opprettholde dagens kjøreintervaller.

EF har vedtatt at lisensiert adgang til sjåføryrket skal skje etter kvalitative kriterier. De norske reglene for kvalifikasjon er nær EFs, og selv om vi ikke krever økonomiske garantier ved etablering, forventes ikke en tilpasning å by på problemer.

Innenfor vegtrafikkbeskatningen skiller man internasjonalt mellom to hovedprinsipper; nasjonalitetsprinsippet (kjøps- og årsavgifter), som innebærer beskatning i hjemlandet, og territorialprinsippet (diesel-, kilometer- og bomavgift), som innebærer at kjøretøyet beskattes der det forårsaker slitasje m.v. Både EF og EFTA benytter en kombinasjon, men EF ønsker omlegging mot territorialprinsippet. Norge har Europas høyeste avgiftsbelastning,

og et EF-medlemskap kan innebære kraftige omlegginger. Som kjent omfatter ikke EØS-avtalen skatte- og avgiftsharmonisering.

EFs regler innen forurensning og miljøutslipp er lempeligere enn de norske, men det er ventet at EF over tid vil nærme seg våre standarder. EØS-avtalen sikrer i utgangspunktet Norge retten til å opprettholde "strengere" miljøstandarder. Representanter for vår transportnæring frykter at dette i så fall kan virke konkurransevridende.

EFs foreslåtte innkjøps- og tjenestedirektiv pålegger medlemslandene bruk av anbud ved henholdsvis offentlige innkjøp til transport og kollektivtransport som drives eller organiseres av det offentlige på grunnlag av konsesjon. Ifølge representanter for den norske næringen må man, som et resultat av en EF-tilpasning, slutte å diskutere for eller mot anbud; da blir det anbud. En gradvis oppmykning skal lede til full adgang for cabotasje³ innen EFs veitransport fra 1993. I Norden er det allerede utarbeidet kvoter for et mindre antall tillatte cabotasjer. I så måte synes en EF-harmonisering gjennom medlemskap eller EØS ikke å by på store utfordringer.

10.16.2 Luftfart

Som følge av Danmarks EF-medlemskap er SAS anerkjent som et EF-selskap, og en luftfartsavtale mellom Norge/Sverige og EF er nylig ferdig forhandlet. Den iverksettes fra 1.1.1992, og innebærer i praksis at Norge vil fungere som et EF-medlem innen luftfart. Luftfartsavtalen mellom Norge, Sverige og EF vil bli avløst av EØS-avtalen når den trer i kraft.

Gjennom to "luftpakker" arbeider EF mot en mindre regulert luftfartsnæring. Fase 1 i EFs liberaliseringstiltak (1987) inneholdt

³ Cabotasje er rett til å transportere gods eller personer mellom steder i ett land med transportmiddel registrert i et annet land.

bestemmelser om oppmyking av konkurranseregulering, nye regler for prissetting og kapasitetsdeling samt regler for samarbeid mellom selskapene. Fase 2 (1989) er mer omfattende ved at den blant annet foreslår ytterligere liberalisering innen prissetting og markedsadgang (dette gjelder fortsatt bare internasjonal luftfart). Regionale flyruter som opprettholdes for å imøtekomme et offentlig transportbehov, og som ikke kan drives på vanlige kommersielle vilkår, skal kunne beskyttes mot konkurranse og eventuelt motta statsstøtte. Driften av slike ruter settes ut på anbud blant selskaper fra berørte medlemsland. Grunnet nasjonal proteksjonisme har luftfarten tradisjonelt forbud mot cabotasje, og selv om kommisjonen ønsker en endring, er "ren" cabotasje i særlig stort omfang ikke realistisk før etter 1995.

10.16.3 Jernbane

Grunnet nasjonale ulikheter har arbeidet med å integrere jernbanen i en felles transportpolitikk vært vanskelig i EF. En jernbanemelding som inneholder flere ambisiøse mål ble lagt fram i 1988. EF ønsker å skille mellom jernbaneforvaltningens kontroll med infrastrukturen og dens ansvar for å utføre offentlige transportoppgaver, men foreløpig er ikke et slikt skille realisert. Fra 1.1.1990 ble NSB delt i en infrastrukturel, som staten har ansvaret for som eier, og en driftsdel, som er NSBs ansvar. Sammen med Sverige ligger Norge foran EF-land i denne utviklingen. Kommisjonen foreslår at jernbaneforvaltninger fortsatt skal få beholde kontrollen med den eksisterende infrastrukturen i hvert land, men at private selskaper må få adgang til jernbanenettet mot å betale brukaravgifter.

Høyhastighetstog er et prioritert satsingsområde innen EF. Kommisjonens program tar sikte på å konsentrere innsatsen om et fåtall prosjekter som finansieres ved en kombinasjon av offentlige og private ressurser. EFs planer aktualiserer ScanLinks (nordisk

næringslivs) forslag om en kraftig utbygging av høyhastighetstog til kontinentet. Kommisjonen ønsker økt bruk av kombinerte transporter, da dette er et miljøvennlig alternativ ikke minst for alpelandene. EØS-avtalen for transport baserer seg da også i stor grad på en slik løsning. Et vesentlig virkemiddel for å redusere miljøbelastningene ved transitt av tungtransport gjennom Sveits og Østerrike, er å få mer av trafikken over på jernbane i form av kombinerte transporter. Betydelige investeringsprogrammer vil bli iverksatt for å få dette til.

10.16.4 Post, telekommunikasjon og informasjonsteknologi

Informatikk er et område hvor EF er svært aktiv, og det hevdes at elektronisk overføring og behandling av dokumenter og data (EDI) med tiden vil bli den rimeligste formen for dokumentoverførsel.

Gjennom TEDIS-programmet (Trade Electronic Data Interchange System) satser EF store summer på å framskynde utviklingen og bruken av EDI⁴ i det økonomiske samkvemmet landene imellom. EFTA-landene har en avtale om deltakelse i TEDIS på like vilkår, og Norsk TEDIS arbeider med bevisstgjøring og assistanse til interesserte bedrifter.

Et EF-direktiv fra 1990 pålegger medlemsstatene å innføre konkurranse på teletjenester, men det skal fortsatt være mulig med monopol på selve telenettet. Medlemsstatene er pålagt gradvis å fjerne monopolrettighetene på terminalutstyr, et område Norge allerede har liberalisert. Norge søker å legge seg på europeiske standarder, og deltar i det felleseuropeiske standardiseringsorganet ETSI (European Telecommunications Standards Institute), hvor medlemmene kommer fra både EF- og EFTA-land.

I løpet av 1991 kommer en såkalt "Grønnbok" om postverkenes stilling i forhold til EFs lovgivning, der sentrale problemer som

⁴ EDI = electronic data interchange eller elektronisk datautveksling.

postverkene særrettigheter, konkurranseforhold, servicenivå og takstsystemer vil bli kommentert. EF ser for seg et dualistisk postverk; forpliktet til visse universaltjenester, men med en forretningsdrift etter frikonkurranseprinsippet. Det betyr at det offentlige postverket kan gis visse særrettigheter (forklart ved "reserverte tjenester" som f.eks. brev, postkort o.l.), ut fra begrunnelsen om at alle borgere, uansett hvor de er bosatt, skal ha adgang til postale tjenester. EF presser på for en felles europeisk enhetsporto. For ikke-monopolbeskyttede sendinger er kostnadsdekkende takster et mål.

Statsstøtte

EFs regelverk godtar visse former for statsstøtte til transportpolitikken. Det gjelder blant annet godtgjørelse for forpliktelser i henhold til "offentlig tjenesteytelse" og transportstøtte som virkemiddel i distriktpolitikken. Innenfor landtransporten er det i Norge bare lokal rutetransport som er berettiget til subsidier; samlede overføringer til samferdselsformål fra staten til fylkeskommunene utgjorde i 1990 3,1 mrd. kr. Representanter for den norske næringen antar at subsidier til lokal og regional persontransport kan opprettholdes så lenge EF ikke eksplisitt har forbudt det. EF vil sannsynligvis lovfeste bruken av anbud ved tildeling av transportoppdrag som mottar støtte, og her må Norge tilpasse seg. Da transport i sin helhet omfattes av EØS-avtalen, er det rimelig å anta at anbud vil bli praksis i både EØS- og EF-sammenheng. Sjøveis persontransport i rute innenlands er løyverregulert, behovsprøvd og tilskuddsberettiget. EF har ikke noe regelverk for statsstøtte til kystskipsfart og ferjedrift, og det antas at støtteordningene kan opprettholdes ved en tilpasning. Stamflyplassene drives som et helhetlig system med utstrakt krysssubsidiering, og kortbaneplassene mottar årlig store subsidier over sivil luftfarts budsjett. I EF mottar en del mindre lufthavner støtte, men en forordning fra kommisjonen foreslår at krysssubsidiering skal

unngås. EF finner statsstøtte til innenlands flyruter akseptabelt hvis det bidrar til en ønsket regionalutvikling, men foretrekker at statsstøtten skjer på basis av en anbudsprosedyre. Dermed tror ikke den norske næringen at støtten til Widerøe er EF-stridig. EF-kommisjonen er ikke fornøyd med de store statlige driftssubsidiene til jernbanen. I pakt med det nye økonomiske styringssystemet tar NSB i utgangspunktet sikte på å avvikle tilskuddet til trafikkdelen. Det innebærer i praksis en avvikling av tilskuddet til godstrafikken (i betydningen av at den skal bære sine variable kostnader), men dette vil ikke være tilfelle for persontrafikken. Rent regnskapsteknisk kan dette gjøres ved at offentlige kjøp av transporttjenester føres som inntekt i NSB. Dette vil være på linje med den formen for statsstøtte som er beskrevet for Widerøe, og sansynligvis også på linje med det systemet EF sikter mot. På den måten framstår det kun som en annen form for offentlig støtte, og ikke som en avvikling av støtten til trafikkdelen.

Framtidige utfordringer

Miljørapporter fra EF antyder at det indre markedet kan gi en transportvekst på 30-40 %, med dertil negative følger for miljøet. Anslaget baserer seg på en kombinasjon av forventede rimeligere transporttjenester og økt etterspørsel etter varer og tjenester. Den framtidige utfordringen for transportsektoren synes derfor i stor grad å ligge i hvordan man på best mulig måte kan tilfredsstille det transportbehovet som det indre markedets frie vareflyt vil medføre, uten at miljøet blir ytterligere skadelidende.

Den norske transportnæringen mener en tilpasning til EFs indre marked ikke reiser for mange og store problemer. Jernbanetilpasningen går allerede relativt smertefritt, og NSB er innstilt på å knytte seg sterkere til det europeiske nettet. Det samme er tilfellet for automatisering av informasjonsoverføring, hvor både EF og EFTA deltar i de europeiske organisasjonene som arbeider på området.

Liberaliseringen i EF vil føre til større konkurranse i alle transportnæringer, ikke minst gjelder dette lastebilnæringen og luftfartsselskapene. En annen konsekvens for den norske næringen er økt sannsynlighet for oppkjøp fra internasjonale transportkjeder. Representanter for den norske transportsektoren hevder at våre kjøretøyavgifter bør justeres i samsvar med EFs. Dessuten understrekes det at en ensidig norsk bruk av miljøavgifter kan virke i norsk transportnærings disfavor. Det er vanskelig å vurdere konsekvensene av cabotasje for Norge, men flere utredninger antyder at omfanget vil bli begrenset. Det ser ut til at det etter en EF-tilpasning vil være grunnlag for å føre støtteordninger videre der det er et nødvendig ledd i distriktpolitikken, men man kan forvente et press for omlegging fra drifts- til strukturstøtte. Støtten vil i størst mulig grad bygge på anbudsordninger, et tiltak det nylig ble aksjonert mot i Norge.

Innen veitransporten, som utgjør den største delen av næringen i Norge, kan andre konsekvenser oppstå. Lastebilnæringen er i dag i beskjedent grad engasjert i internasjonal transport, og den består av svært mange små foretak. EFs politikk tar sikte på et avgiftssystem der de ulike kjøretøyene skal bære sine veiholdskostnader ved bruk av en kombinasjon av årsavgifter som er vektprogressive, drivstoffavgifter og til dels bompenger. Dette vil i mange land medføre betydelige omlegginger og gi ulike utslag i avgiftsbeskattningen. En norsk tilpasning vil, i forhold til dagens system, innebære favorisering av store biler som har høy utnyttelse, og disfavorisering av mindre biler med lav utnyttelse. Transportkostnadene i norsk næringsliv er de høyeste i Europa, og beregninger fra Transportøkonomisk Institutt viser at norske transportører har mye å tjene på en omlegging av avgiftssystemet. Det hevdes samtidig at transportnæringen i andre europeiske land kan tjene enda mer på en omlegging av avgiftssystemet, slik at konkurransesituasjonen ved et eventuelt norsk EF-medlemskap kan forskyve seg i norsk transportnærings disfavor. Forbrukerne vil nok derimot tjene på en slik utvikling.

10.17 Bygge- og anleggsvirksomhet

Ståsted

Bygge- og anleggsvirksomhet omfatter oppføring av bygninger (f.eks. støping, muring og tømring), innrednings- og installasjonsarbeid (bl.a rørlegger, maler- og elektrisitetsarbeid) og anleggsvirksomhet (først og fremst veibygging, kraftanlegg, bergverk og industrianlegg samt post og telekommunikasjon). Sentrale, landsdekkende entreprenører er foruten Selmer A/S, Aker-Veidekke og EEG Henriksen. For øvrig består næringen av mange små og regionale bedrifter, der hele 83 % av alle bedrifter (ca. 14 300) har mindre enn 10 sysselsatte. I tillegg kommer ca. 20 200 enmannsbedrifter. Næringen er konjunkturømfintlig og har siden 1988 gjennomgått en kraftig aktivitets- og sysselsettingreduksjon.

Markedsposisjon

Bygge og anleggsvirksomheten kjennetegnes først og fremst av en stor offentlig oppdragsandel (30-40 %). Eksportorienteringen er beskjeden, og konkurranse fra utenlandske entreprenører på det norske hjemmemarkedet er begrenset. Dette har i noen grad sammenheng med omfattende norske produkt- og byggeforskrifter, samt mer kulturelt betingede faktorer som norsk byggeskikk. Næringen understreker dessuten at norsk bygge- og anleggsvirksomhet befinner seg fysisk nokså langt unna de store markedene i Mellom-Europa, faktisk lengre unna enn andre nordiske konkurrenter som Sverige og Danmark. Dette er en sentral faktor, da bransjens produkter må settes opp på stedet. Det norske hjemmemarkedet for bygge- og anleggsvirksomhet steg jevnt i en rekke år, og etterspørselen etter næringens produkter var således inntil for noen få år siden tilstrekkelig her i landet. Endrede markedsforhold har derimot fått de store entreprenørene til å vende seg mot utlandet, først og fremst Sverige. Der konkurreres det med et bredt produktspekter, ikke minst bygging av boliger, forretnings-

og industrianlegg. Når det gjelder næringens muligheter på det internasjonale markedet generelt, satses det i hovedsak på anleggsvirksomhet, ikke minst på bakgrunn av norske entreprenørers kompetanse innen blant annet sprengning av berg.

EFs indre marked og endringer i konkurransevilkårene

Tilpasningen til EFs indre marked antas i første rekke å påvirke konkurransevilkårene via endrede regler for offentlige anbud og harmonisering av tekniske standarder. Dessuten vil næringen påvirkes av EFs konkurranselovgivning samt bestemmelsene om frie kapitalbevegelser og fri bevegelse av personer.

Dagens regler for offentlige anbud i bygge- og anleggsnæringen vil først og fremst påvirkes av direktivet for offentlige bygge- og anleggskontrakter (bygge- og anleggsdirektivet). Direktivet dekker ca. 15 % av alle offentlige kontrakter i EF. I dag går kun 2 % av slike oppdrag til bedrifter utenfor hjemlandet. Bygge- og anleggsdirektivet vil innebære klare endringer i reglene for offentlig anbud. Særlig gjelder det begrensningene i muligheten for bruk av forhandlede anbud, siden slike prosedyrer er mer utbredt i Norge enn det de formelle EØS- og EF-reglene tilsier.

Endringer i tekniske standarder omfatter både byggevarer og særskilte byggeforskrifter. Byggevaredirektivet ble vedtatt i 1988. Det fastsetter funksjonskrav til byggevarer generelt, som brannsikring, hygiene, helse, sikkerhet, beskyttelse mot støy, energisparing og varmeisolering m.m.

Parallelt pågår arbeidet med å harmonisere nasjonale byggeforskrifter (også i regi av CEN). Arbeidet foregår i henhold til åtte såkalte "Eurocodes", som bl.a. omfatter spesifikasjoner og krav til betongkonstruksjoner, stålkonstruksjoner, trekonstruksjoner og bygg/anleggskonstruksjoner i jordskjelvstrøk. Det er rimelig å anta at harmoniseringsarbeidet vil bestå som en mer eller mindre kontinuerlig prosess, blant annet fordi teknologi og produktkrav er under stadig utvikling.

Regelendringene om offentlige innkjøp vil berøre over 40 % av bygge- og anleggsmarkedet i Norge. Samtidig er det ifølge en intervjuundersøkelse foretatt av ECON en utbredt oppfatning blant litt større bedrifter i næringen at man allerede praktiserer åpen og reell konkurranse om oppdrag til offentlig sektor. Det tyder på at tilpasningen til EFs bygge- og anleggsdirektiv ikke vil få så store konkurransemessige virkninger. På den andre siden har det vært begrenset konkurranse fra utenlandske entreprenører ved offentlige oppdrag.

Samtidig tas det forbeholdet at hvis utenlandske entreprenører gis anledning til å konkurrere på pris ved å benytte "billig" utenlandsk arbeidskraft ("lønsdumping", "sosial dumping") i anbud i Norge, vil det få uheldige konsekvenser for norske entreprenørers konkurranseevne. Bygge- og anleggsdirektivet inneholder regler om at nasjonale arbeidsbestemmelser, herunder lønnsavtaler, skal gjelde for utenlandske anbud i Norge. Det er derimot uklart hvordan man skal tolke bestemmelsen, dels når det gjelder forholdet mellom tariffbestemt kontra lovbestemt lønn, og dels når det gjelder hvilken lønssats man skal ta utgangspunkt i. Hvis bestemmelsene tolkes som minstelønnssatser, kan utenlandske bedrifter oppnå konkurransefortrinn, fordi norske lønninger rent faktisk ligger over minstelønnssatsene (jf. kapittel 8).

Bygge- og anleggsdirektivet åpner for nye utenlandske markeder, der det svenske vurderes som spesielt interessant. Rundt 1/3 av de større BA-bedriftene planlegger økt satsing i utlandet. Men også mindre norske entreprenørbedrifter som har spesialkompetanse, kan antas å få utnyttet sine konkurransefortrinn i "det utvidede markedet" i Europa (ECON).

Harmoniseringsarbeidet på området tekniske standarder for byggevarer og byggeforskrifter vurderes som en fordel for norsk BA-næring, fordi det gjør det lettere å markedsføre norske byggevarer og byggeprosjekter, og dermed utvide markedet.

Det er grunn til å forvente en vekst i antallet store entreprenørheter, og disse store enhetene vil representere den økte

konkurransen både på hjemmemarkedet og i utlandet. Samtidig vil ulike samarbeidsavtaler mellom norske entreprenører med innslag av konkurransebegrensninger gjennomgående være for små til å berøres av EFs regelverk (berørte bedrifter må ha en samlet omsetning over 1,5 milliarder kroner og/eller over 5 % markedsandel i et geografisk område). Det synes klart at offentlige byggearbeider som igangsettes for å holde etterspørselen oppe i Norge, i framtiden ikke vil kunne forbeholdes norske entreprenører, men må ut på åpne anbud. Dette gjelder altså prosjekter over 38 millioner NOK.

Fri flyt av kapital og de endrede rammebetingelsene på kreditmarkedet vil i første rekke få konsekvenser for entreprenørenes prosjektfinansiering ved at denne kan velges i det landet og den valutaen som er gunstigst. Dette vil innebære at ulempene ved et høyt norsk rentenivå reduseres når man konkurrerer med utenlandske entreprenører, og at utenlandske bedrifter på det norske markedet ikke vil være alene om fordelene ved gunstig finansiering.

Framtidige utfordringer

Det synes som om den største endringen for BA-næringen kommer med åpningen av det offentlige markedet for bygge- og anleggskontrakter, og at den økte konkurransen på hjemmemarkedet, i og med terskelnivået på 38 millioner NOK, i første rekke vil berøre de store bedriftene. Bygge- og anleggsgnæringen selv vurderer ikke den økte konkurransen som dramatisk i og med at offentlige kontrakter i dag i stor grad tildeles via åpne anbud, og at bransjen mener den er konkurransedyktig. Derimot er det utbredt skepsis til mulige konsekvenser for norske entreprenører hvis utenlandske entreprenører får mulighet til å konkurrere med utenlandsk arbeidskraft og andre lønnsforhold enn de norske ("lønnsdumping"). I EF gjelder prinsippet om at vertslandets lønns- og arbeidsvilkår skal gjelde ved grenseoverskridende arbeid

(se for øvrig kapittel 8.5). Med andre ord vil de økonomiske konsekvensene for BA-næringen avhenge av i hvilken grad den økte konkurransen fra det indre markedet vil bli en pris- eller produktkvalitetskonkurranse, og av om den europeiske fagbevegelsen lykkes i bestrebelsene på å innføre EF-reguleringer som hindrer "sosial dumping".

10.18 Varehandel

Ståsted

Offisiell statistikk inndeler varehandelen i engros-, agentur- og detaljhandel. Næringens struktur har utviklet seg slik at denne tredelingen stemmer dårlig overens med det praktiske liv. Selv om de tre funksjonene engros-, agentur- og detaljhandel fortsatt eksisterer, er det ofte vanskelig å identifisere en bedrift som strengt tatt er det ene eller andre. Kjededannelser og kjøpesentre er typiske strukturtrekk ved detaljhandelen i dag. Varehandelen er en delvis skjermet næring med stor betydning for sysselsettingen. Ikke minst gjelder det i distriktene og blant kvinner. Sysselsettingen i varehandelen overgår de fleste andre norske næringer. Sammenliknet med andre næringer, utgjør lønnskostnadene i varehandelen en relativt høy andel av omsetningen.

Markedsposisjon

Internasjonale kjeder (først og fremst svenske) har i økende omfang etablert seg på det norske tekstilmarkedet. Innenfor møbelbransjen finner vi kun to slike etableringer. Med unntak av en del utenlandsk eide grossistforetak er varehandelen norsk eid og drevet. Nedbygging av fysiske og tekniske handelshindringer ved en EF-tilpasning kan bidra til å forsterke tendenser til strukturelle endringer i næringen. Man snakker om økt stordrift,

konsentrasjon og integrasjon mellom produsent og distribusjonsledd på tvers av landegrensene.

EFs indre marked og endringer i konkurransevilkårene

Enhetlig standardisering av produktkrav kan føre til økt import innen en del produktområder hvor særnorske bestemmelser muligens har begrenset importen. Dette kan for eksempel gjelde byggevarebransjen (som i dag har lav importandel) og elektrobransjen. Mer ensartede tekniske spesifikasjoner kan gjøre det lettere for multinasjonale aktører å betjene det norske markedet fra sentrale europeiske distribusjonssentraler. Standardiserte og felleseuropeiske systemer for kvalitetssikring (ISO-9000), bestillinger og betalingsformidling (EDI) kan virke i samme retning.

En del norske grossister knytter i dag en betydelig del av sin omsetning til rammeavtaler med offentlige virksomheter. Liberalisering av offentlige innkjøp kan skape visse lekkasjer til utenlandske konkurrenter. På den annen side åpner det seg muligheter for leveranser av importvarer samt nye kundekontakter utenlands.

Romatraktatens konkurranseregler (artikkel 85-94) med forbud mot konkurransebegrensende avtaler (artikkel 85) kan få betydning for distribusjonsavtaler mellom norske foretak. Reglene omfatter kun "avtaler som har en merkbar innflytelse på markedsforholdene". Kommisjonens såkalte "bagatellmeddelelse" presiserer at dette gjelder avtaler der partnernes markedandel er over 5 % og deres samlede omsetning over 1600 mill. kr (200 mill ECU). Ifølge næringens egne vurderinger vil norske bedrifters avtalepraksis (med noen unntak) kunne fortsette som før. Artikkel 85 nr. 3 gir visse unntak for vertikalavtaler mellom leverandør og forhandlere. Det dreier seg om blant annet eneforhandleravtaler, eksklusive kjøpsavtaler, selektiv distribusjon og franchise-avtaler under bestemte forutsetninger.

EF-tilpasningen kan videre berøre enkelte offentlige monopolbedrifter. Det er i dag tre handelsbedrifter i Norge som har

monopol innenfor sitt område, nærmere bestemt Medisinaldepotet, Kornforretningen og Vinmonopolet. Både Medisinaldepotet og Kornforretningen ser ut til å miste sin monopolsituasjon med EØS-avtalen, slik at andre importører og grossister slipper til på dette området. Når det gjelder Vinmonopolets import og engrossalg, er situasjonen uklar. Representanter for regjeringen hevder at Vinmonopolet i hovedsak kan fortsette som i dag når det gjelder både detaljomsetningen og importmonopolordningen for vin og brennevin. Bakgrunnen er alkoholmonopolenes helse- og sosialpolitiske betydning, samt at Vinmonopolet ikke er konkurransevidende. Kritikere av EØS-avtalen, samt prof. Fr. Fr. Gundersen, trekker regjeringens konklusjoner i tvil og hevder at en EØS-domstol kan komme til å fastslå at Vinmonopolet er i strid med EFs konkurranseregler og bestemmelser om statsmonopoler. Hvis Vinmonopolet skulle miste sin enerett, regner representanter for bransjen med at dette nok vil gjelde hele Vinmonopolets sortiment, og ikke bare ølimporten, slik enkelte har hevdet.

Ved et eventuelt EF-medlemskap kan bedrifter som gjør sine innkjøp i tredjeland, få sine konkurransemuligheter redusert. Næringen begrunner en slik antakelse med at norske tollsatser i dag jevnt over er lavere enn EFs, samtidig som vårt GSP-system (general system of preferences) er mer liberalt enn EFs. Ved et norsk medlemskap er det mer sannsynlig at de norske tollsatsene og det norske GSP-systemet må nærme seg eller bli som EFs, enn omvendt. Derved blir enkelte produkter fra tredjeland relativt dyrere på det norske markedet.

Distribusjonsbedriftene knyttet til landbruksvarer og næringsmidler vil ved et EF-medlemskap, og til en viss grad ved en EØS-avtale, også kunne få endret sine konkurransevilkår (se for øvrig avsnittet om nærings- og nytelsesmiddelindustrien som er behandlet tidligere).

Endringene i rammebetingelser kan bidra til å forsterke strukturelle endringer i bransjen, ut fra antakelsen om at "den som kontrollerer distribusjonskanalene, har makten". Det forventes økt

konkurranse fra nye omsetningsformer (f.eks. postordre) og utenlandske etableringer. Detaljistene kan få flere leverandører å velge mellom. Mer strømlinjefornete kjedeopplegg kan vokse fram med større direkteimport og endret arbeidsdeling mellom produsenter, leverandører, grossister, detaljister og kunder. Kravene til service, leveringsdyktighet og markedsføring vil trolig skjerpes.

Generelt venter sektoren økt internasjonal konsentrasjon og integrasjon, der multinasjonale distribusjonsselskaper med sentrale europeiske lagre betjener større markeder. Tettere forbindelser mellom kunder, leverandører og produsenter, delvis i integrerte selskaper, kan endre vilkårene for grossister og agenter. Konkurransen vil stille økte krav til profesjonell logistikk, materialadministrasjon og betalings- og bestillingsrutiner basert på informasjonsteknologi. Hensikten er blant annet å redusere kapitalbinding i lagerhold og frakt. Elektronisk datautveksling (EDI) og standardisering av handelsdokumenter (TEDIS) kan bidra til radikale omlegninger og kostnadsgevinster. Samtidig kan nok dette bli en nødvendig forutsetning for å overleve i store deler av næringen.

En vesentlig konsekvens av tilpasning til EFs indre marked for denne sektoren er at forbrukerne vil kunne oppnå fordeler ved at mulighetene til prisdiskriminering reduseres, og at fortjenestemarginene kommer under press. Felles europeiske emballasjekrav kan påvirke norske ordninger, spesielt med hensyn til engangsemballasje for melk.

Utenlandske oppkjøp for å vinne andeler i det kjøpekraftige norske og nordiske markedet forventes å øke.

Framtidige utfordringer

Generelt antar næringen at de makroøkonomiske effektene knyttet til økt vekst, økt etterspørsel og lavere prisstigning, kan oppveie negative virkninger av skjerpet konkurranse for enkeltbedrifter. Derfor konkluderer representanter for den norske varehandelen

med at en bredest mulig tilpasning til det indre markedet kan gi positive muligheter. Resultatet ventes å bli økt etterspørsel, reduserte handelskostnader, lavere priser og større valgfrihet for forbrukerne. Samtidig er næringen klar over at realiseringen av det indre markedet trolig betyr store strukturendringer, eller forsterkning av dem som pågår. Det kan komme i form av blant annet nedleggelser og fusjoner innen EFs næringsliv. Derfor er mange aktører i handelsnæringen opptatt av konsekvensene for deres innkjøpsmuligheter og for de representasjonene de har i dag. En rekke norske handelsbedrifter er leverandører til annet norsk næringsliv. De fokuserer på konsekvensen av det indre markedet for sin kundeside. Eksempelvis vil det grunnleggende spørsmålet for en norsk maskingrossist være hva som skal til for at den norske verkstedsindustrien skal beholde eller forbedre sin konkurranseevne. Tilsvarende vil en papirgrossist være opptatt av den norske grafiske industriens markedsmuligheter.

For å møte endringene i konkurransesituasjonen legger næringen vekt på et bredt spekter av tiltak: utbygging av allianser og avtaler med internasjonale produsenter og leverandører; større årvåkenhet for endringer i norske (bedrifts)kunders situasjon; modernisering og innføring av informasjonsteknologiske systemer for ordrer, betaling, lagerhold og transport; bedre markeds-tilpasning av avansene; utdanning, spesielt i språk; og forsøk på internasjonalisering og eksportsalg med utgangspunkt i nordiske markeder. Næringen ser positive muligheter i økt konsentrasjon og integrasjon av den norske varehandelen på tvers av landegrensene. Samtidig peker de på mulighetene for økt press for strategiomlegginger hos spesielt grossister og agenter.

Næringens egne analyser inneholder ingen samlet vurdering av hvilke virkninger forsterkede strukturendringer og økte muligheter for direkte import vil ha for sysselsettingen i norske bedrifter og det regionale distribusjonsmønsteret. I en sektor som sliter med overkapasitet og tilpasningsvansker etter 80-tallsboomen, er det ikke urimelig å regne med at rasjonalisering og konsentrasjon vil

innebære endringer i både nivået på og fordelingen av sysselsettingen. Press på fortjenester og kostnader kan også lede til økt press på lønningene og arbeidsvilkårene i bransjen. Man kan derfor stille spørsmål ved realismen i næringens forventninger om betydelige positive virkninger som følge av større åpenhet og internasjonal konkurranse. Det er grunn til å peke på usikkerheten knyttet til de generelle handelsvirkningene av det indre markedet samt på hvor interessante (marginale) endringer i reguleringen av det norske markedet vil være for utenlandske aktører. I praksis har varehandelen i dag få hindringer for utenlandsk etablering og konkurranse. Det er grunn til å anta at en norsk EF-tilknytning vil ha relativt begrenset betydning, sammenliknet med de generelle endringene i bransjen og bedriftenes markedsstrategier internasjonalt.

10.19 Finanssektoren: Bank, forsikring og verdipapirer

Ståsted

I det norske nasjonalregnskapet defineres finanssektoren (finansiell tjenesteyting) som forretnings- og sparebanker, kredittforetak, finansieringsselskaper, forsikringsselskaper, statsbanker og Norges Bank, samt en samlepost hvor blant annet fonds- og aksjemekling er inkludert. De forslagene til institusjonell rammeregulering som EF-organene hitil har konsentrert seg om på finansmarkedet, bygger på en tredeling av finansmarkedet som næring: forsikring, bankvirksomhet i vid forstand og utstedelse av verdipapirer. I denne oversikten tar vi utgangspunkt i EFs inndeling, men behandlingen av "bankvirksomhet i vid forstand" begrenses til forretnings- og sparebanker. Det skyldes først og fremst at majoriteten av den litteraturen som omhandler kredittinstitusjonene (forretningsbanker, sparebanker, finansieringsselskaper og kredittforetak), avgrenser analysene til studier av forretnings- og sparebankene. Reguleringene som tidligere skilte kredittforetakene

fra andre finansinstitusjoner, er fjernet, kapitaldekningskravene er de samme for alle finansinstitusjoner, lovbestemmelsene blir likere, og alle må konkurrere på et felles innlånsmarked. Postsparebanken har vist seg som en stadig sterkere konkurrent til forretnings- og sparebankene, og kommenteres her. Denne beskrivelsen belyser dermed enkelte sentrale rammebetingelser for næringens største aktører, og tar ikke sikte på å gi en detaljert redegjørelse for hele finanssektoren.

Spare- og forretningsbankene betjener i utgangspunktet det samme markedet, men sparebankene har tradisjonelt færre store næringslivsengasjementer, og regnes derfor som mindre sårbare enn forretningsbankene. Men det er først og fremst bankenes størrelse som har betydning for hva slags kunder de hovedsakelig betjener, ikke hvilken bankgruppe de tilhører. Forretningsbankene står for ca. 32 % av utlånet til publikum, sparebankene for ca. 20 %. På innskuddssiden står forretningsbankene for ca. 45 %, og sparebankene for det samme. Antallet selvstendige banker ble kraftig redusert i perioden 1980-88, først og fremst innenfor sparebanksektoren. Av de 170 selvstendige bankenhetene i 1990 var det rundt regnet 25 forretningsbanker. Etter en vekst i antall ekspedisjonskontorer utover i 80-årene snudde trenden i 1990. Den teknologiske utviklingen har ført til at behovet for filialer er mindre. En god del av filialnedleggelsene er økonomisk motiverte (manglende overskudd). Grunnet skjerpet konkurranse på det innenlandske markedet har bankene redusert kostnadene ved blant annet å markedstilpasse distribusjonsapparatet. Den teknologiske utviklingen, kombinert med enkelte bankers behov for ytterligere kostnadskutt, vil trolig føre til en fortsatt reduksjon i antall filialer i årene framover. Antall bankansatte har falt dramatisk i de senere årene, og næringen sysselsetter for tiden ca. 23 000. Med utgangspunkt i Bankforeningens beregninger hevder Vidnes (AFL, 1990) at produktivitetsveksten i norske banker var på 4,8 % i årene 1967-88, sammenliknet med 3,9 % i industrien. Når det gjelder automatiserte tjenester, inklusive betalingsformidling,

ligger Norge blant de fremste i verden. Inntjeningen og egenkapitalsituasjonen i norske banker er imidlertid gjennomgående meget svak. Dette har gitt seg utslag i dramatiske redningsaksjoner fra statens side. Nærmere 13 mrd. kroner skal gjennom ulike tiltak benyttes for å sikre innskyterne samt styrke tilliten til det norske bankvesenet. Med denne aksjonen overtok staten kontrollen med hovedtyngden av det norske bankvesenet. Regjeringen ser det ikke som et mål at staten skal eie det norske bankvesenet, selv om den nå kontrollerer store deler av det private bankmarkedet (finansminister Sigbjørn Johnsen, Arbeiderbladet 19.10.1991).

Postsparebanken hadde ved årsskiftet 1990/91 en forvaltningskapital på 37,2 mrd. kroner, og gjør derfor krav på å være Norges fjerde største bank etter DnB, Kreditkassen og Sparebanken NOR. Ved hjelp av landets 2600 postkontorer har Postsparebanken etablert et omfattende filialnett. Til sammenlikning har Kreditkassen (i skrivende stund) 160 filialer. I kjølvannet av en rekke andre bankers svært vanskelige situasjon har Postsparebanken opplevd en sterk pågang fra selvstendige næringsdrivende og mindre bedrifter som ønsker en ny bankforbindelse, men banken har foreløpig ikke tilbudt disse andre tjenester enn mindre lån og og sparekonti. Fortsatt står Postsparebanken bare for ca. 1,3 % av utlånet til publikum, og for 10 % av innskuddene. Banken opererer innenfor strenge offentlige rammer, og har en svært restriktiv utlånsstrategi. Postsparebankens og Postgiros forretningsmessige frihet i framtiden er uavklart, men mye tyder på endringer i de nåværende rammevilkårene.

De norske forsikringsselskapene er små i internasjonal sammenheng, og egenkapitalbasen er svakere enn ønskelig. Svakt kapitalfundament er en hemsko i konkurransen, og betyr også utsatthet for oppkjøp. På den annen side synes de norske selskapene driftsmessig å fungere bra; de har vel utbygde datasystemer og ganske lave driftskostnader sammenliknet med utlandet. Norske forsikringsselskaper tapte minimalt på sine utlån i 1990. Noe av forklaringen på de lave tapene er at forsikringsselskapene fram til

sommeren 1988 ikke hadde lov til å gi større lån til bolig enn 60 % av lånetakst. Flere av selskapene har valgt å fortsatt praktisere denne regelen. I den senere tid har næringen opplevd en sterkere sentralisering, ikke minst gjennom fusjonen mellom UNI og Storebrand. Enkelte nisjeselskaper (f.eks. DIAL) har etablert seg. Forsikringsnæringen har også opplevd utenlandske oppkjøp (f.eks. Skandia-gruppens oppkjøp av Vesta). Sentrale aktører på det norske forsikringsmarkedet er, foruten nyfusjonerte UNI Storebrand, Forenede-gruppen, Vesta (Skandia Group), Vital, Gjensidige og Samvirke. Alle selskapene i Norge kunne vise til rekordoverskudd i 1989, og fortsatt er forsikringsbransjen sett under ett, langt bedre finansielt rustet til å møte EFs indre marked enn bankene (Vidnes, 1990).

Markedsposisjon

Norske finansinstitusjoner er i beskjedent grad aktive på utenlandske markeder, selv om de største bankene har datterselskaper i de viktigste internasjonale finanssentrene. Disse datterselskapene er igjen utpregede nisjeforetak, som ofte følger opp større norske kunders aktivitet utenlands. Norske banker har en temmelig stor del av sin innlånsvirksomhet knyttet til de utenlandske kapitalmarkedene. Norske forsikringsselskaper er i mindre grad etablert i utlandet, men har stor internasjonal forretning. Eksempler er sjø- og oljeforsikring samt reassuranse. Norske finansinstitusjoner og forsikringsselskaper har vist en økt interesse for konsolidering og samarbeid på nordisk basis.

EFs indre marked og endringer i konkurransevilkårene

Nedenfor kommenteres de tre ulike finanssektorene uavhengig av hverandre. Problemet med å møte egenkapitalkravene er i utgangspunktet felles for næringen, og drøftes separat.

10.19.1 Verdipapirer

Fri kapitalflyt i kombinasjon med utviklingen innen informasjonsteknologien øker konkurransen innen verdipapirsektoren, samtidig som geografisk avstand blir mindre viktig. Kommisjonen vil at finansformidlere skal operere innen EF på basis av en enhetslisens. Strategien for å oppnå dette baserer seg på harmonisering, gjensidig anerkjennelse og hjemlandskontroll. I hvitboka foreslås fire ulike tiltak; samordning av regler for investeringsfond, meldeplikt ved omsetning av større aksjeposter, krav til prospekter ved salg av verdipapirer, og regulering av adgangen til å drive investeringsrådgivning. I tillegg er det vedtatt direktiver om informasjon ved opptak til børsnotering og et direktiv som forbyr innsidehandel.

Når verdipapirhandel over landegrensene blir langt enklere, innebærer det en utfordring for nasjonale børser og det lokale næringslivet. Selv om markedskreftene i større grad vil avgjøre hvor handelen med store, internasjonale selskaper finner sted, er det rimelig å anta at det i overskuelig framtid vil være behov for en nasjonal børs som markeds plass for mindre selskaper (Vidnes, 1990). For Oslo Børs synes utfordringen blant annet å ligge i at handelen med de store norske selskapene ikke flyttes til utlandet. Forsvinner handelen av "lokomotivenes" aksjer ut av landet, kan nasjonal omsetning etter hvert bli så redusert at også de mindre bedriftene rammes. Oslo Børs' første tilpasning til den skjerpede internasjonale konkurransen er deltakelse i et satellittsamarbeid med de andre nordiske børsene for internasjonal spredning av kursinformasjon. En styrking og utvikling av det nordiske børs samarbeidet anses i deler av næringen som ønskelig (R.Halvorsen, Økonomisk Revy 2/90). Det nordiske verdipapirmarkedet rangeres samlet blant Europas fem største, og blir dermed interessant også i internasjonal sammenheng.

EF forhandler for tiden om etableringen av en politisk og økonomisk union. Det hersker fortsatt en del uklarhet (se kapittel

4) rundt den endelige utformingen og det endelige innholdet, men mye tyder på at EF-landene etter hvert vil etablere en felles sentralbank. I den sammenheng kan man heller ikke se bort fra press for etablering av en felles børs. Står Norge ved et slikt tilfelle utenfor EF, er det rimelig å anta at utfordringene for Oslo Børs vil bli store.

10.19.2 Bank

EF legger opp til et felles rammelovgivningsverk for alle kredittinstitusjoner utenom forsikring. EF definerer en kredittinstitusjon som "enhver virksomhet med det formål å motta innskudd og andre midler som skal tilbakebetales, fra allmennheten, og som yter kreditt for egen regning" (Arbeidsgruppen for EF og finansnæringene, 1989). I Norge har en bygd opp et lovsystem på det finansielle området med særskilte lover for de ulike typer finansinstitusjoner. Med sikte på å ivareta blant annet visse overordnede mål hva angår konkurranse og soliditet, ble det i juni 1988 vedtatt en egen lov som gjelder alle typer finansinstitusjoner utenom forsikring. Dermed berøres både forretningsbanker, sparebanker og kredittforetak av tilpasning til EFs "annet bankdirektiv" eller "det andre samordningsdirektivet". Foruten "direktivet om kredittinstitusjoners egenkapital" og "direktivet om kapitalbevegelser" regnes samordningsdirektivet som det mest sentrale for kredittinstitusjonenes virksomhet (se bl.a. Arbeidsgruppen for EF og finansnæringene, 1989).

Samordningsdirektivet omhandler regler for konsesjon for store aksjonærer, europeisk banklisens ved filialetablering, interesser i annen virksomhet (ikke mer enn 10 % av "own funds"/ansvarlig kapital) og en liste over det som betraktes som kjernen i kredittinstitusjonenes virksomhet.

Felles for både lov om forretningsbanker og lov om sparebanker er at disse typer finansinstitusjoner omtales som de eneste som

har anledning til "å ta imot innskudd fra en ubestemt krets av innskytere". Ellers synes ikke vår banklovgivning å sette begrensninger for forretnings- og sparebankenes virksomhet i forhold til samordningsdirektivets opplisting av tillatte banktjenester i EF (Arbeidsgruppen for EF og finansnæringene, 1989). De bestemmelsene som i dag avviker klarest fra EFs regelverk, er konsesjonsbestemmelsene. Samordningsdirektivet slår fast at enhver bank som er etablert i et EF-land, fritt kan etablere seg og drive tilsvarende bankvirksomhet hvor som helst innenfor EF-området. Basert på nasjonale tilsynsregler er det knesatt et prinsipp om nasjonalt hjemlandstilsyn med filialer i andre medlemsland og et prinsipp om nasjonalt vertskapstilsyn med datterbanker. Direktivet om kapitalbevegelser innebar en avvikling av alle reguleringer som hindret kapitalbevegelser mellom EF-landene. Foruten klassiske valutatransaksjoner som innskudd i bank, låneopptak, emisjon av verdipapirer og pengemarkedsinstrumenter, kjøp av aksjer, garantistillelser osv. er alle former for direkte investeringer også omfattet av liberaliseringsplikten (H. Stray, 1989). Dermed kommer et lands konsesjonsregler i fokus.

Først i midten av åttiårene tillot Norge etablering av utenlandske datterbanker. Foreløpig har de utenlandske bankene ikke lyktes med å etablere seg som vesentlige aktører på det norske markedet. Ved utgangen av 1989 hadde ti utenlandske banker etablert datterselskap i Norge, og deres andel utgjorde kun 1,9 % av forretningsbankenes totale forvaltningskapital (Meyer, 1991). Meyer hevder at de utenlandske bankene i den perioden de har vært etablert, først og fremst har fungert som supplementer til de norske bankene overfor de store, internasjonale kundene. Enkelte store, norske forretningsbanker har etablert datterselskap i utlandet, men trenden de senere årene er nedleggelse av utekontorer. EØS-avtalen innebærer at det åpnes adgang for utenlandske banker til å drive virksomhet i Norge gjennom filialer. Tilsynet vil basere seg på det tidligere beskrevne prinsippet om hjemlandskontroll og gjensidig godkjenning av tilsynsregler. Hensikten er i

den sammenhengen å bygge ut samarbeidet mellom tilsynsmyndighetene i EØS-landene. Spørsmålet vil nok likevel bli hvorvidt en formell norsk tilknytning til det indre markedet skaper et behov for (eller et ønske om) ytterligere etablering av utenlandske banker i Norge. Selv om vi har begrenset erfaring med utenlandske banker i Norge, er det ikke usannsynlig at retten til filialetablering kan gi større mulighet for gjennomslag på det norske markedet.

Utenlandske eierandeler i norske finansselskaper har tradisjonelt vært regulert, og er i dag på 33,3 %. Innenfor EF er det ikke anledning til å diskriminere i favør av egne innbyggere, og disse reglene må EFTA-landene tilpasse seg i EØS. EØS-avtalen trer sannsynligvis i kraft fra 1.1.1993, og det har i EØS-forhandlingene vært tautrekning om lengden på en overgangsordning når det gjelder eierbegrensninger. Det er oppnådd enighet om overgangsregler som vil gjelde fram til 1. januar 1995. Lempeligere konsepsjonsregler kan føre til økt oppkjøp av norske banker, selv om dagens situasjon, hvor hovedvekten av de private bankene er under statlig kontroll, svekker sannsynligheten for en slik utvikling. I Norge har det tradisjonelt hersket bred politisk enighet om verdien av et norskeid bankvesen. Fra et forbrukersynspunkt er det også viktig med solide og stabile banker, men det betyr ikke at norske forbrukere nødvendigvis er best tjent med norskeide banker. Uansett må næringens aktører innstille seg på at norske person- og bedriftskunder som et resultat av EØS- eller EF-medlemskap vil få større mulighet til å benytte seg av utenlandske banker.

Tilpasning til "Capital Movement"-direktivet framskyndet nedtrappingen av den norske valutareguleringen, noe som ifølge representanter for næringen har ført til økt utenlandsk konkurranse for bankene om personkunder og små- og mellomstore bedrifter. Valutarestriksjonene ble i hovedsak avviklet allerede 1. juli 1990, uavhengig av EØS-forhandlingene. Fortsatt gjenstår påbudet om å handle utenlandske aksjer gjennom norske fonds-

meglere og kravet om at obligasjonslån som legges ut i det norske kapitalmarkedet, må ha norsk emisjonsleder. I forhold til de restriksjonene som allerede er avskaffet, er disse av beskjedent betydning. De vil bli avskaffet ved avtalens ikrafttredelse. Meldeplikten til Norges Bank om konti i utenlandske banker (gjennom det såkalte BRAVO-systemet) blir nok opprettholdt med EØS-avtalen. Regulering anses som nødvendig for en effektiv skattekontroll, og er ikke i strid med nåværende praksis i EF. De nordiske landene (inklusive EF-landet Danmark) har tilsvarende ordninger, og det er foreløpig ingen grunn til å regne med endret praksis ved et EF-medlemskap. Harmonisering av regelverket for bankregnskaper inngår i EØS-avtalen, men her vil vi ha en toårs overgangsperiode. I den senere tid har en rekke norske banker valgt å fusjonere, både fordi de ønsker å stå bedre rustet i møtet med det indre markedet, og fordi den nåværende bankkrisen har skapt behov for konsolidering på hjemmemarkedet.

10.19.3 Forsikring

EFs hvitbok fremmer ni direktivforslag for forsikring. Ikke alle er vedtatt, og flere er under fortsatt behandling. Den generelle metoden for å oppnå frihet til å tilby forsikringstjenester er den samme som for banktjenester: harmonisering av forsvarlige minstekrav, gjensidig anerkjennelse og hjemlandskontroll. Av forbrukerhensyn skilles det mellom masserisikoer og større risikoer; masserisikoer omfatter forsikring av enkeltpersoner og små bedrifter, og vil til en viss grad være underlagt vertslandets kontroll, mens større risikoer som knyttes til store bedrifter, er gjenstand for hjemlandskontroll. Tilsyn med forsikringsselskaper og deres solvens baseres på hjemlandskontroll, mens de avtale-rettslige forholdene ikke er regulert i direktivs form. Ved uoverensstemmelser skal forsikringsavtalen i det landet forsikringstakeren bor eller oppholder i seg benyttes. Som kjent ligger EFs

regelverk til grunn for de EØS-reglene som vil gjelde på det finansielle området. Ved en EØS-avtale kan norske forsikrings-takere fritt tegne livsforsikringer i utenlandske selskaper. I dag kan de bare tegne skadeforsikring i utlandet. EFs andre livsforsikrings-direktiv åpner for at prinsippet om enhetslisens og hjemlands-kontroll innføres for livsforsikringer som tegnes på forsikrings-takerens *eget initiativ* i et annet medlemsland enn der forsikrings-takeren er bosatt. Når det gjelder forsikringer som ikke tegnes på initiativ av forsikringstaker, er beskyttelse lovlig. I påvente av ytterligere harmonisering har medlemslandene kunnet velge mellom en videre tillempling av reglene eller fortsette med å kreve lisens ved grenseoverskridende handel. Forslaget til EFs tredje livdirektiv (framlagt 20.2.1991) har til hensikt å gjennomføre prinsippet om enhetslisens og hjemlandskontroll, for dermed å sikre fri tjenestehandel med livsforsikring. EØS-avtalen omfatter bare EFs andre livsforsikringsdirektiv, selv om det er rimelig å anta at forslaget til tredje livdirektiv etter hvert vil komme opp i de respektive EØS-organ. Dermed vil norske innbyggere kunne tegne livsforsikring i EØS-området på eget initiativ, mens uten-landske selskaper som ønsker å markedsføre seg i Norge, fortsatt må ha godkjenning. Dermed reiser dagens praksis med skattefordel for pensjonsforsikring en interessant problemstilling, da det er uklart om pensjonsforsikringer i utenlandske selskaper vil gi tilsvarende skattefordeler som forsikringer i norske selskaper.

Andre viktige forskjeller mellom EFs og Norges regelverk på forsikringsområdet er, foruten egenkapital- og solvenskravene, diskriminering av utenlandsetableringer og bestemmelsene om kredittforsikring. I Norge krever loven at kredittforsikring foretas av spesialselskaper, men i EF har medlemslandene ikke adgang til å kreve at kredittforsikring skal skilles fra annen virksomhet. I EØS-sammenheng ser det ut til at man kan opprettholde denne delingen for norske selskaper, men ikke kreve det av utenlandske. Skulle et dansk skadeforsikringsselskap som også driver med kredittforsikring ønske å etablere seg i Norge, kan man med andre

ord ikke forlange en oppsplitting av virksomhetene. Ved en formell tilnærming til EF må dagens diskriminerende eierbegrensninger fjernes. I EØS-sammenheng vil det bli snakk om overgangsordninger, tilsvarende som for andre finansinstitusjoner. For øvrig er forsikringsbransjen (uavhengig av tilpasningen til det indre markedet) opptatt av at de "i det lange løp ikke kan leve med særnorske regler som diskriminerer våre selskap i forhold til utenlandske" (Forsikring, nr. 4 1991). Forsikringsforbundet etterlyser så like rammebetingelser som mulig med hensyn til kapitalkrav, strukturpolitikk og handlefrihet i produktutviklingen. På bransjehold heter det seg at verken medlemskap eller EØS vil få dramatiske konsekvenser for norsk forsikringsnæring. Bladet Forsikring (nr. 4 1991) konstaterer at "EØS-tilslutning og EF-medlemskap gjør lite til eller fra for forsikringsselskapene". Det skyldes ikke minst at norsk forsikringsvirksomhet allerede har et sterkt internasjonalt preg, i tillegg til at store deler av det norske markedet er "mettet", og derfor ikke så fristende for nye aktører - verken norske eller utenlandske.

10.19.4 Egenkapitalproblematikken

Størrelsen på en finansinstitusjons egenkapital er avgjørende for hvilken virksomhet den kan engasjere seg i. EFs kapitaldekningskrav må oppfylles innen 1993 av alle kredittinstitusjoner, mens Kredittilsynets norske krav gjelder alle finansinstitusjoner. Forskjellen er at forsikringsselskaper er inkludert i gruppen finansinstitusjoner, men ikke i kredittinstitusjoner. Direktivet om egenkapitaldefinisjon (89/299/EØF) definerer en kredittinstitusjon "own funds" (tilsvarer omtrent begrepet "ansvarlig kapital"). Innen 1.1.1993 må alle kredittinstitusjoner i EF oppfylle et kapital-

dekningskrav på minst⁵ 8 %. Kredittilsynets regler fastslår at den ansvarlige kapitalen i norske finansinstitusjoner skal være 8 % av et nærmere definert beregningsgrunnlag. Det må bankene klare innen 1993, og forsikringsselskapene innen 1997. Det var lenge klart at de norske forretningsbankene sett under ett ville ha store problemer med å møte egenkapitalkravet. Krisen ble akutt da det i oktober i år framkom at Kreditkassens egenkapital i praksis var tapt. Som tidligere beskrevet har staten valgt å gå inn med en betydelig sum for å sikre norsk bankvesen. Det betyr at de private forretningsbankene i stor grad er lagt under statens kontroll og egenkapitalbehovet overlates staten. Sparebankene som gruppe ligger over egenkapitalkravet; kapitaldekningen var i juni 1991 ca. 8,3 %, dvs ca. 600 mill. over minimum. Det er særlig de mindre og mellomstore sparebankene som ligger godt an. De sparebankene som mangler ansvarlig kapital, ligger ifølge Sparebankforeningen under med ca. 2,3 mrd kr til sammen.

Uten å gå i detalj på EFs solvenskrav til forsikringsnæringen kan det framheves at solvenskapitalen⁶ skal utgjøre et visst minimum i forhold til virksomhetens omfang. Den norske forsikringsnæringen er bekymret over mangelen på samsvar mellom EF-reglene og de norske reglene. Fra dens synsvinkel avviker kapitalkravene fra EFs med hensyn til både hva som skal inngå i kapitalbegrepet, og hva kapitalkravet skal beregnes av. Det framheves for eksempel at livsforsikringsselskap innen EF kan inkludere opp til 50 % av det forventede overskuddet de neste ti årene i solvenskapitalen, en mulighet som ikke eksisterer i Norge. Næringen antar at grovt regnet 10 milliarder kroner må skaffes til veie for å oppnå tilstrekkelig ansvarlig kapital innen 1997. Selv om en samlet norsk finansnæring vil ha et stort behov for egenkapital

⁵ Ansvarlig kapital settes sammen av såkalt kjernekapital, tilleggskapital og nøytral kapital.

⁶ Solvenskapital er i utgangspunktet et noe mer omfattende begrep enn ansvarlig kapital, selv om en rekke europeiske land har vist tilbakeholdenhet når det gjelder å inkludere ansvarlig lånekapital i solvenskapitalen.

i tiden framover, understreker representanter for forsikringsbransjen at den så langt har klart å møte kapitalkravene. De tror ikke en framtidig vekst i balansen vil endre det forholdet.

Framtidige utfordringer

Beregninger og prognoser stilt opp på grunnlag av undersøkelser gjennomført i åtte EF-land (Frankrike, Vest-Tyskland, Italia, Spania, Storbritannia, Belgia, Nederland og Luxembourg), antyder et gevinstpotensial på 22 milliarder ECU ved at de tre hovedområdene innenfor finanstjenester blir integrert (Cecchini-rapporten, 1989). Med bakgrunn i Cecchini-metoden er det foretatt en liknende analyse av det norske finansmarkedet (Gardener og Teppet, 1990). Analysen antyder et potensielt prisfall på norske finansielle tjenester (som et resultat av det indre markedet) på 34 %. Dette er omtrent likt med Spania, men større enn i de resterende EF-landene. Konklusjonen er at en har betydelige effektivitetsgevinster å hente i den norske finansnæringen, og gevinstene skal realiseres gjennom sterkere konkurranse og utnyttelse av stordriftsfordeler. Det knytter seg en rekke usikkerhetsfaktorer til rapportens metoder, noe forfatterne selv peker på. Representanter for den norske finansnæringen er jevnt over enige i at de metodiske svakheter gjør at rapportens resultater har svært begrenset verdi.

Det er grunn til fortsatt å regne med endringer i den norske finanssektorens rammevilkår. Utviklingen peker i retning av holdingselskaper som omfatter bank, forsikring og finansieringselskaper. Antall fusjoner de senere årene indikerer færre og større banker og forsikringsselskaper. Grensene mellom bank og forsikring kan bli mer glidende. Bankene ønsker å bedre sin inntjening ved å tilby forsikringsliknende produkter som kombinasjoner av livsforsikringer og spareordninger. Forsikringsselskaper har allerede gått inn på områder som tidligere i det vesentlige var forbeholdt banker. Et eksempel er forsikringsselskapenes utvidede

muligheter til å gi lån. Bransjeglieningen omfatter dessuten flere institusjoner i finanssektoren. Finansdepartementet avvirket i 1990 de siste reguleringene som hindret forretnings- og sparebanker i å legge ut obligasjoner med løpetid over tre år. Bankene fikk dermed tillatelse til å gå inn på et område som tidligere hadde vært forbeholdt kredittforetak.

I overskuelig framtid er det en hovedutfordring for norske finansinstitusjoner å møte egenkapitalkravene. Kapitaldekningskravet har sentral betydning for hvor stor virksomhet eksempelvis en bank kan tillate seg, og hvor store fortjenestemarginer den må ha for å opprettholde eller øke sin aktivitet uten å måtte henvende seg til egenkapitalmarkedet. Egenkapitalsituasjonen i norske banker forklarer langt på vei de norske bankenes konkurransemessige stilling innbyrdes, nedtrappingen av utenlandsvirksomheten osv. Dagens kritiske situasjon i det norske bankvesenet innebærer at fokus først og fremst rettes mot kostnadskutt og effektivisering på hjemmemarkedet. Volumvekst, ekspansjons- og internasjonalisering ligger trolig et stykke fram i tiden. I den senere tid har det funnet sted store finansfusjoner, som sammenslåingen av BB og DnC og UNI-Storebrand. Kan hende vil norske finansinstitusjoner i hovedsak fortsette å basere seg på samarbeidspartnere i Norden samt konsentrere seg om å konsolidere seg på det innenlandske markedet, hvor muligheten til å bygge opp egenkapital nok er størst. Bortfallet av diskriminerende eierbegrensninger, kombinert med utlendingers anledning til å etablere filialer i Norge, kan gjøre sitt til at deltakelse i henholdsvis EØS eller EF fører til økt konkurranse på det norske finansmarkedet. Endringer i nasjonale rammevilkår vil likevel fortsatt ha stor betydning. Det gjelder blant annet Postsparebankens posisjon i forhold til forretnings- og sparebankene, den framtidige strukturen for statsbankene, forsikringsselskapenes rammebetingelser vis-à-vis bankene (f.eks. skattefordeler ved pensjonforsikringer), sparebankenes mulighet for omorganisering til aksjeselskap samt anledningen til å etablere holdingselskap innen finanssektoren. Og

sist, men ikke minst, statens rolle som eier av store deler av norsk bankvesen.

10.20 Forretningsmessig tjenesteyting

Ståsted

Forretningsmessige tjenesteytelser omfatter juridisk tjenesteyting, revisjon og bokføring, teknisk tjenesteyting, arkitektvirksomhet, annonse- og reklamevirksomhet m.m. I denne sektoren femdoblet antall sysselsatte seg i perioden 1962-88, og i den såkalte "jappe-tiden" (1983-86) steg antallet sysselsatte fra 65 000 til 89 000. Kvinneandelen har vært jevnt stigende, men forretningsmessig tjenesteyting domineres fortsatt av menn. Kun et mindre antall er selvstendig næringsdrivende. Næringens verdiskaping har vist en jevn stigning gjennom hele 80-tallet. En beregning av regional konsentrasjon viser at forretningsmessig tjenesteyting i høy grad er konsentrert i Oslo og Akershus.

Markedsposisjon

Næringen er sammensatt av en rekke tjenestesektorer, som i større eller mindre grad betjener et lokalt marked. Geografisk nærhet, lokalkunnskap og språk synes i mange tilfeller å skjerme næringen fra utenlandsk konkurranse. Enkelte av sektorene, for eksempel reklame og revisjon, kjennetegnes ved store utenlandske kjedestableringer eller samarbeidsavtaler. Dagens handelsavtale mellom Norge og EF omfatter ikke fri flyt av tjenester. Både norsk tilslutning til EØS-avtalen og et norsk EF-medlemskap vil endre dette forholdet.

EFs indre marked og endringer i konkurransevilkårene

Gjensidig godkjenning av utdanning er ett av de sentrale EF-tiltakene med betydning for forretningsmessig tjenesteyting. Utgangspunktet for EFs arbeid med gjensidig godkjenning av eksamener og vitnemål er artikkel 57 i Romatraktaten. Hensikten er å tilrettelegge for fri flyt av arbeidskraft. Alle yrker som bygger på en høyskoleutdanning av minimum tre års varighet, omfattes fra 1991 av et generelt EF-direktiv. Hovedpoenget i det direktivet er at eksamenensbevis som gir grunnlag for en yrkesutførelse i hjemlandet, skal gi den samme retten i hele EF. Dessuten forberedes et komplimenterende direktiv for kortere høyskoleutdanning, gymnasutdanning og i visse tilfeller yrkeskoleutdanning. EFs direktiv på dette området ligger til grunn for EØS-avtalen. For en rekke yrkesgrupper vil utdannelse fra EØS-området kvalifisere til yrkesutøvelse i Norge. Det dreier seg blant annet om revisorer, advokater, lærere, logopeder, psykologer, kirkemusikere, arkitekter m.m. Når det gjelder anerkjennelse av juridisk embetseksamen, gir medlemslandene adgang til å sette særskilte vilkår som for eksempel prøvetid eller "egnethetsprøve". Representanter for både arkitektnæringen og advokatnæringen i Norge ser seg tjent med EF-tilpasningen, fordi utøverne sikres utførelsesrettigheter i EF-landene. Selv om verken EØS eller EF vil skille mellom retten til å utføre et yrke i en rekke europeiske land, er det bare et EF-medlemskap som gir full mulighet til deltakelse i de rådgivende komiteene som utarbeider direktivene for den enkelte eksamen og utdanning. Så lenge en del utdanningsformer foreløpig ikke er harmonisert, er det en vesentlig forskjell mellom EØS og EF-deltakelse (Konsekvenser av ett svenskt EG-medlemskap, 1991).

Siktemålet om fri etablering av virksomheter i EF står sentralt innen forretningsmessig tjenesteyting. Deler av den norske næringen frykter en mer restriktiv holdning fra EFs side overfor foretak fra tredjeland. En norsk EF-tilpasning bør etter næringens oppfatning sikre gjensidig rett til etablering. Dette er målsettingen for EØS-avtalen, og vil selvsagt også realiseres ved et EF-

medlemskap. I denne sammenheng peker representanter for de tjenesteytende næringene på muligheten til å etablere Europeiske Økonomiske Firmagrupper (EØFG), et samarbeidsinstrument på tvers av EF-landene. Foreløpig har både advokatkontorer, arkitekter, konsulenter og reklamebyråer i EF benyttet seg av denne muligheten, som inntil videre er stengt for tredjeland. Da mange norske tjenestefirmaer er små, synes økte samarbeidsmuligheter påkrevd for å møte konkurransen fra større, internasjonale bedrifter.

Offentlige innkjøp skal etter hvert ut på anbudskonkurranse, og EFs regler på dette området blir en del av EØS. Innenfor forretningsmessig tjenesteyting står tjenstedirektivet (som blant annet omfatter arkitekttjenester) sentralt. Bygge- og anleggsdirektivet vil også få stor betydning for arkitektbransjen. Ifølge NAL har relativt få norske arkitektbedrifter lyktes i å eksportere tjenester av særlig omfang, og næringen påstås å være lite trent i å konkurrere. En EF-tilpasning som innebærer økt konkurranse om offentlige anbud ser dermed ut til å bli en utfordring.

Offentlig støtte og subsidier som virker handelsvridende er i strid med EFs konkurranseregler. Støtte til kulturelle "kjerneinstitusjoner" som teatre, orkestre og operaer forekommer i alle EF-land. Norsk støtte til slike foretak antas forenlig med reglene i EF. EFs regler om statsstøtte og konkurranse vil derimot berøre privat kulturvirksomhet som har produksjon og distribusjon av kulturprodukter og tjenester til markedet for øye. I praksis vil det omfatte norske produkter på utenlandske markeder, og tilsvarende utenlandske kulturtjenester som tilbys det norske markedet. Støtte til audiovisuell sektor, filmproduksjon og forlagsvirksomhet kan muligens bli berørt, men det er rimelig å anta at språkfaktoren delvis vil virke som en naturlig skjerming. I tillegg er det klart at EF-kommisjonen aksepterer mindre lands spesielle markedsforhold; den har foreløpig ikke grepet inn overfor statsstøtte til for eksempel forfattere og andre skapende kunstnergrupper som opererer på markeder som er så små at de ikke kan forvente å gi

tilstrekkelig etterspørsel. En rekke overføringsordninger i norsk kulturliv stiller krav om at mottakeren skal være norsk. Denne forskjellsbehandlingen strir mot EFs regelverk, og vil ikke kunne opprettholdes ved en EF-tilpasning. Derimot godtar EF ordninger som har til hensikt å verne og styrke et lands språk, så støtteordninger basert på dette kriteriet kan være en mulig norsk utvikling.

Framtidige utfordringer

En oversikt i Cecchini-rapporten (se for øvrig kapittel 3 for nærmere forklaring) viser at sektoren "tjenester overfor næringslivet" bidrar med omtrent fire prosent av EFs bruttonasjonalprodukt, hvorav reklame alene står for nesten halvparten. Rapporten hevder at det fortsatt - stikk i strid med manges oppfatning - eksisterer "store hindringer for virksomhet på tvers av landegrensene innenfor områder som reklame, PR, ingeniørvirksomhet og juridiske tjenester". Blant vanskene, som varierer avhengig av sektor, finner vi avgifter og finansielle hindringer, restriksjoner på virksomhet i utlandet, avvikende produktbestemmelser og begrensninger i forbindelse med offentlige anbud. Cecchini-rapporten konkluderer med at en fjerning av disse hindringene kan føre til en samlet innsparing på inntil 9,2 mrd. ECU. Forklaringen finner vi i introduksjonen av det indre markedet; både kvaliteten og etterspørselen etter næringsens produkter ventes å øke. Dette kan peke i retning av at den norske forretningsmessige tjenestenæringen kan tjene på en tettere integrering i EF-markedene, men konkurransen vil samtidig kunne bli tøffere hjemme.

Flere analyser peker i retning av at en stor del av framtidens vekst trolig vil skje innenfor den tjenesteytende sektoren (St.meld. nr. 4, Langtidsprogrammet 1990-1993). Alvin Toffler (1984) konstaterer at "basic industries, as we've known them, will never be basic again". I stedet må vi "invent and expand services - another new basic and a key to future employment". Her kan sysselsettingsveksten komme, selv om enkelte frykter at det vil

skje på basis av et "C-arbeidsmarked". Uttrykket refererer til det "sysselsettingsmirakelet" USA opplevde i 80-årene, som for en stor del tok form av billige, lavkvalitative og lavproduktive tjenester. Innen sektorer av privat tjenesteyting hvor akademisk bakgrunn ikke er nødvendig (f.eks. renhold og vedlikehold), frykter mange utvikling av et "mobilt tjenesteproletariat". Deler av denne næringen kan komme til å sysselsette flere innflyttere på lave lønninger.

Forretningsmessig tjenesteyting rommer sektorer som i hovedvekt sysselsetter akademikere, blant annet gjelder dette juridisk tjenesteyting, bedriftskonsulenter og -rådgivere, revisjon og arkitektur. Under forutsetning av ytterligere EF-harmonisering av utdanning og formelle krav til yrkesutøvelse, kan den enkelte nasjon oppleve såkalt "brain-drain". Godt kvalifiserte arbeidere (særlig unge og nyutdannede) kan komme til å flytte til de regionene hvor karrieremulighetene til enhver tid er best. Samtidig synes geografisk nærhet og lokalkunnskap fortsatt å være en fordel innen de fleste områder av forretningsmessig tjenesteyting. Det betyr likevel ikke redusert internasjonal konkurranse, noe man i særlig grad vil merke innenfor markedsføring/reklame, revisjon og bedriftsrådgivning. På disse områdene forventes en fortsatt økt internasjonal etablering, gjerne i form av lokale oppkjøp og kjededannelser. For å sikre en helhetlig strategi og profilering foretrekker for eksempel stadig flere større bedrifter å knytte seg til et internasjonalt reklamebyrå. En slik utvikling kan bety lite for den nasjonale sysselsettingen, men deler av inntektene innenfor den forretningsmessige tjenesteytingen kan gå ut av landet.

10.21 Reiseliv, turisme, hotell- og restaurantdrift

Ståsted

Næringen omfatter reiselivsrelatert transport, overnatting, servering, salg, formidling og informasjon samt arrangementer,

aktiviteter og opplevelser. Den totale produksjonen var i 1988 ca. 36,8 mrd. kroner, hvorav hotell- og restaurantbransjen sto for om lag halvparten. Reiselivsnæringen utførte ca. 90 000 årsverk i 1988, dvs. 4,9 % av det totale antallet utførte årsverk i Norge. Om lag 70 % av de sysselsatte er kvinner. I de senere årene har sysselsettingsøkningen vært kraftig i hotell- og restaurantnæringen, hovedsakelig innenfor servering i de større byene og tettstedene. Reiselivssektoren har et betydelig antall deltidsansatte, og betyr mye for distriktene. Der drives mange av de mindre reiselivsbedriftene som tilleggsnæring.

Markedsposisjon

I løpet av 80-årene har sektorens bruttoproduksjon økt betydelig. En markant vridning i markedstilpasningen mot hjemmekonkurrerende markeder (kurs, tjenestereiser og lokal servering) har funnet sted. Denne delen av norsk reiseliv utgjorde i 1988 25,2 mrd kroner eller 68,4 % av totalomsetningen. Det internasjonale delmarkedet, i hovedsak bestående av utenlandsk og norsk ferie og fritidstrafikk i Norge utgjorde 11,7 mrd. kroner, eller 31,6 %. Om lag halvparten av den norske eksporten av reiselivstjenester er besøkende fra EF-land. EF-landene er blant de mest populære reisemålene for nordmenn. Reiseliv er en viktig økonomisk faktor i EF, spesielt for middelhavslandene. I forbindelse med det indre markedet har EF fremmet (og fremmer) en rekke reiselivsstimulerende tiltak. Den norske reiselivsnæringen ser en EF-tilpasning som nødvendig for å sikre den framtidige konkurranseevnen.

EFs indre marked og endringer i konkurransevilkårene

Liberalisering av grensepasseringer vil i seg selv være et reiselivsstimulerende tiltak. Den frie varebevegelsen kan føre til økt konkurranse og relativt sett lavere priser. Representanter for norsk reiseliv håper en EF-tilpasning vil justere vårt prisnivå, i tillegg til

at fastsatte produkt- og standardiseringskrav kan senke prisene på en del av bransjens råvarer. EF ønsker å fjerne den interne grensekontrollen av enkeltpersoner. Ett av resultatene blir at statsborgere fra land utenfor Fellesskapet kan reise fritt innenfor EFs grenser. EFTA- og EF-landene samarbeider på mange felter innenfor dette området. Likevel er opprettholdelse av nasjonal grensekontroll sentralt for Norge, og EØS-avtalen vil ikke endre dette forholdet. Næringen frykter at frie grensepasseringer internt i EF, kombinert med større hindringer mot land utenfor, vil kunne få alvorlige konsekvenser. En mulig virkning er at oversjøiske turopplegg konsentreres til EF-landene. EF tar sikte på å etablere fri bevegelighet for arbeidstakere og næringsdrivende. Det håper reiselivsnæringen å nyte godt av. Den norske reiselivsnæringen anser en tilpasning som ønskelig. Dette skyldes ikke minst vansker med å skaffe praksisplasser i EF-landene samt med å rekruttere utenlandsk nøkkelpersonell. Et fritt arbeidsmarked kan på lengre sikt føre til et mer enhetlig lønnsnivå innen EF. Det regner den norske reiselivsnæringen med å dra fordel av. Norge må være forberedt på trenden mot større grad av kjedetilslutninger, fusjoner o.l. hos reisebyråer og turoperatører. Små foretak kan i framtiden ha størst mulighet som nisjebedrifter.

Forandringer innen transportsektoren er av stor betydning for reiselivsnæringen. Man forventer for eksempel økt etterspørsel etter bransjens produkter, reduserte transportpriser og økt markedsadgang. Norge vil bli berørt uansett tilpasning, men skulle den norske transportsektoren gjennom EØS eller EF-medlemskap få full adgang til EF, innebærer det ifølge reiselivsnæringen et stort markedspotensial. Som kjent vil transportnæringen i sin helhet omfattes av EØS-avtalen. Når det gjelder frie kapitalbevegelser, kan opphevingen av restriksjoner på reisevaluta virke stimulerende på reiselivet. I forbindelse med den frie etableringsretten mener næringen at dagens konsesjonsbestemmelser ikke synes å ha noen praktisk betydning for utenlandsk investering i norsk reiseliv. Ressurstilførsel i form av utenlandsk kapital regnes

som positivt, selv om dette "ikke på noen måte betyr at man foretrekker utenlandsk kapital" (Bjørn Ketilson, NHRF). Landbruksdepartementets representant i "Arbeidsgruppen for EF og norsk reiseliv" hevdet at fordi næringen er viktig i distriktene, bør eierinteressene i størst mulig grad være lokale.

EF har senket ambisjonsnivået noe ved å åpne for nasjonale bestemmelser innen skatte- og avgiftspolitikken. Foreslåtte harmoniseringstiltak og endringer vil likevel være av betydning for reiselivsnæringen. Det gjelder spesielt innføring av merverdiavgift på tidligere unntatte reiselivstjenester samt bortfallet av "tax-free"-salg for internasjonalt reisende. Tax-free-utsalgene får fortsette innenfor EF fram til 1999. Deretter må de avvikles. I EØS-sammenheng får en slik utvikling ikke konsekvenser for Norge, da EØS-avtalen ikke omfatter harmonisering av skatter og avgifter. Et EF-medlemskap innebærer derimot en omlegging av dagens situasjon. Uavhengig av tilpasningsform vil Norge dra fordel av den forventede langsiktige utviklingen mot et høyere skatte- og avgiftsnivå i de søreuropeiske landene. Det kan innebære en konkurransevridning i disse landenes disfavør. Står vi utenfor EF, vil vi imidlertid ikke automatisk ta del i EFs harmonisering av skatte- og avgiftspolitikken. Et medlemskap vil blant annet påvirke norsk momsfritak på utleie av hotellrom, og det er sannsynlig at våre alkoholavgifter vil måtte endres.

Kommisjonen har etablert en egen fagavdeling for turisme-spørsmål i Generaldirektoratet for små og mellomstore bedrifter. De fleste av Fellesmarkedets strukturinstrumenter kan benyttes til å fremme reiselivsnæringen. Ifølge den norske reiselivsnæringen synes tilskuddsratene for enkelte områder å være høyere, i alle fall i distriktssammenheng, enn de er i Norge. I EØS-sammenheng hersker det uklarhet rundt konsekvensene for norsk distrikts- og regionalpolitikk. Det er usikkert, hvor store deler av dagens virkemidler som kan beholdes, og rimelig sannsynlig at det vil måtte bli en del innsnevring. EF er i utgangspunktet negativt innstilt til konkurransevridende støtteordninger (f.eks. driftsstøtte),

så DUs virkemiddelapparat må sannsynligvis vurderes med tanke på EF-medlemskap (se nærmere om nærings- og distriktsstøtten i kapittel 8 "Endringer i næringsøkonomiske rammer"). Kommisjonen har satt i gang ulike markedsføringstiltak overfor tredjeland (f.eks. USA, Japan, Australia og Canada), og det var så vidt land utenfor EF fikk delta i det europeiske turiståret 1990. Den norske næringen frykter at dersom EF fortsetter å intensivere markedsføringsframstøt hvor det settes likhetstegn mellom Europa og EF, kan konsekvensene for de europeiske landene utenfor EF bli store.

EF søker, gjennom ulike utvekslingsprogrammer, å oppmuntre unge arbeidstakere i hotell- og restaurantnæringen til å skaffe seg internasjonal erfaring. Det regnes som viktig at Norge kommer med i de aktuelle utvekslingsprogrammene. EØS-avtalen sikrer full deltakelse i EFs utdanningsprogram fra 1995. Dagens informasjons- og bookingsystemer varierer i kvalitet og tilgjengelighet, og EF-kommisjonen mener at fordelene ved slike hjelpemidler reduseres med mindre de bygges ut til felles standarder og opererer over hele EF. Innenfor rammen av det såkalte IMPACY-programmet er turistinformasjon plukket ut som et prioritert område, og norsk reiseliv tror det vil oppstå stor skade dersom næringen blir stående utenfor, eventuelt blir gjort til gjenstand for teknisk eller systemmessig diskriminering. Kommisjonen ønsker bedre sesongmessig og geografisk distribusjon av turismen, og det antas at et nærmere samarbeid med EF-landene også her vil være til fordel for den norske reiselivsnæringen. Turisme er ett av de mest aktuelle satsingsområdene når det gjelder regional omstrukturering, og flere av EF-landene har utviklet landbruksrelaterte reiselivsprodukter. EFs opptrapping av bygdeturismen vil være en utfordring for Norge, men en holdningsendring og bevisstgjøring om distriktenes markedspotensiell må her i landet kombineres med økte midler til produktutvikling, salg og markedsføring, hevder næringen.

Framtidige utfordringer

Reiseliv er et vekstområde i både EF og Norge, og en næring med betydelige regionale muligheter. EFs aksjoner er omfattende, og det er rimelig å anta at norsk adgang til de ulike oppleggene vil virke stimulerende på vår reiselivsnæring. Dette gjelder ikke minst støtten til bygdeturisme og regional omstrukturering, selv om man skal være klar over at EØS-avtalen ikke innebærer EFTA-adgang til de ulike EF-fondene. Dessuten må en være klar over at EF, når det dreier seg om statsstøtte, ønsker en vridning mot strukturtiltak. Derfor må den formen for driftsstøtte som gis gjennom DU muligens endres, i tillegg til at både EØS og EF betyr en nærmere, generell vurdering av våre distrikts- og regionalpolitiske virkemidler. Fortsetter næringen sin vekst kan sysselsettingskonsekvensene bli positive, spesielt på grunn av mulighetene for deltids- og sesongarbeid. Norge kan høste fordeler av en EF-tilpasning når det gjelder markedsføring og produktutvikling. Det kan også være potensielle fordeler ved en friere flyt av varer, tjenester og ikke minst personer.

Selv om Norge kan ha mye å hente ved et EF-tilpasset reiseliv, kan omstillinger innen skatte-, avgifts- og lønnsnivået skape alvorlige konsekvenser. Innføring av moms på tidligere unntatte reiselivstjenester (blant annet overnatting) vil medføre endringer i kostnadsbildet, og bortfallet av "tax-free"-salg vil også medføre inntektsnedgang for spesielt internasjonal fly-og fergetrafikk. Det er ikke urimelig å anta at disse endringene vil bli overført til forbrukerne i form av prisøkninger, men det må understrekes at en slik form for avgiftsharmonisering kun vil oppstå ved EF-medlemskap. Når det gjelder lønnsnivået, vil vi uansett tilknytningsform dra fordel av en utvikling mot høyere lønn i de søreuropeiske landene, da deres reiselivsprodukter relativt sett vil bli dyrere. Står vi utenfor EF (handelsavtale eller EØS) tror ikke næringen vi automatisk vil merke noe press mot det norske lønnsnivået. Norsk Hotell- og Restaurantforbund ønsker en sterkest mulig EF-tilknytning, det vil i praksis si medlemskap.

Med unntak av skatteharmonisering og kanskje statsstøtte, skiller ikke et EF-medlemskap seg vesentlig fra EØS innen reiselivet. Representanter for norsk reiseliv tror Norge i stor grad vil tilpasse seg utviklingen i EF uansett tilknytningsform. Sammenliknet med EØS vil EF-medlemskap gi større mulighet for deltakelse i og utforming av EFs tiltak for reiselivsnæringen. Under forutsetning av at det indre markedet får betydning for utviklingen av turistnæringen, kan det i framtiden vise seg å bli en sentral forskjell.

10.22 Oppsummering

Når vi ser bort fra primærnæringene, jordbruk og fiske, viser de studiene vi har gjennomgått en generelt positiv holdning til deltakelse i det indre marked. De fleste bransjorganisasjonene argumenterer for at en nærmest mulig EF-tilknytning (EF-medlemskap) gir størst gevinst. Selv om disse vurderingene også inneholder en politisk eller ideologisk dimensjon, gir de uttrykk for hva viktige aktører i norsk næringsliv betrakter som sentrale rammebetingelser. Disse aktørenes subjektive oppfatning vil ha en selvstendig betydning for investeringsvillighet og omstillingsevne.

Næringsstudiene er gjort med den enkelte næring eller bransje som ståsted. Studiene undertrykker dermed de indirekte effektene som løper på tvers og mellom de ulike næringene. Selv om mange næringers synes best tjent med en nærmere tilknytning til EFs indre marked, kan negative tilbakevirkninger fra deler av de skjermede næringene, f.eks. deler av transportnæringen, lett bli undervurdert.

På tilsvarende måte undervurderes også de positive vekstimpulsene som vil komme fra næringer som høster gevinster ved en nærmere tilknytning til EFs indre marked.

Rolf Golombek ved Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning har undersøkt den norske industriens konkurranseposisjon i lys av den økte konkurransen som ventes med etablerin-

gen av det indre markedet (Golombek, 1990). Rapporten er en del av et større EFTA-prosjekt, som igjen bygger på en tilsvarende analyse av EF-landene.

Golombek hevder at rapporten ikke gir grunnlag for å tallfeste produksjons- og sysselsettingskonsekvenser i de ulike sektorene, men tror likevel at man i svake norske konkurransesektorer og bedrifter må regne med reduksjoner på begge fronter som følge av det indre markedet. Sannsynligvis blir sysselsettingsreduksjonen sterkere enn produksjonsvirkningene, siden det er de minst produktive bedriftene som først faller fra. Ettersom Norge har flere sysselsatte i industrisektorer med få handelshindre, blir færre sysselsatte berørt av det indre markedet enn i andre europeiske land. Når det gjelder de ulike næringenes konkurranseposisjon, regner Golombek med at det indre markedet på kort sikt ikke får stor betydning for hovedtyngden av den tradisjonelle norske eksportindustrien. Han hevder at prisen på energi er mer avgjørende enn formen for EF-tilknytning når det gjelder konkurransevnen til den norske eksportindustrien.

Samtidig kan europeisk standardisering, åpning av offentlige markeder og reduksjon i handelshindringer gjøre det mer attraktivt å eksportere varer. Det vil også bli gunstigere for produsenter fra EF-land å eksportere til Norge, "men siden hjemmemarkedet for norske produsenter er betydelig mindre enn eksportmarkedet, fins det en potensiell nettogevinst som industrien forhåpentligvis klarer å realisere". Utsagnet bygger på generell økonomisk teori; små land tjener mer enn store land på handelsliberalisering. Golombek understreker at økt eksportsatsing krever markedskunnskaper og solid egenkapital, hvorav mangelen på det sistnevnte kan bli en hemsko i internasjonaliseringen. Han peker på at en av grunntankene bak det indre markedet er "ønsket om å realisere økonomiske effektivitetsgevinster". Kostnadsforhold antas av den grunn å stå sentralt, og utfordringen for norsk industri (med høyt kostnadsnivå) kan bli krevende.

Under forutsetning av at det norske kostnads- og konkurranseevneproblemet delvis skyldes høy innenlandsk skjerming av hjemmemarkedet, kan redusert skjerming og økt konkurranse gi "lavere profittmarginer og effektivisering i næringslivet". Golombek mener at dette kan gi noe mer positive utsikter for norsk industri enn hans tallmateriale antyder, selv om vi "fortsatt må være forberedt på avskallinger i industrien". Ifølge Golombek er det ikke umulig at virkningene av en EØS-avtale vil "falle sammen med virkningene for norsk industri hvis vi nøyer oss med å reforhandle Handelsavtalen med EF". Forskjellen mellom en EØS-avtale og en reforhandlet handelsavtale kan likevel "bli betydelig for flere tjenestenæringer". Ved et EF-medlemskap ville vi måtte endre vår jordbrukspolitikk - med de konsekvensene det måtte få for næringsmiddelindustrien. Golombek går ikke inn på omfanget og tidsperspektivene for omstruktureringen av norsk industri, men tviler på at EØS-deltakelse - og trolig heller ikke EF-medlemskap - er en nødvendig forutsetning. Industrinæringen har ifølge Golombek generelt sett gode markedsvilkår i EF, og "bortsett fra deler av næringsmiddelindustrien som f.eks. meieri- og slakteribransjen, vil virkningene for norsk industri av EFs indre marked de nærmeste årene være relativt uavhengig av institusjonell tilknytning til EF".

Det er flere kritiske forutsetninger knyttet til Golombeks konklusjoner. For det første forutsetter han at den norske industriens konkurranseposisjon i forhold til EF/EØS-landene ikke endres hvis Norge blir ett av de få gjenværende EFTA-landene med en fortsatt handelsavtale. Både med hensyn til antidumpingproblemet, fiskeindustrien, CE-merking og produktansvarsregler er dette en optimistisk forutsetning. Når EF/EØS-landene bygger ned sine interne tekniske og fiskale handelshindre, kan dette bidra til en relativ forringelse av norsk konkurransesituasjon. Videre er det tvilsomt om Norge vil dra nytte av de kostnadsreduksjonene som er knyttet til økt konkurranse på hjemmemarkedet og tjenestesiden i det indre markedet, samtidig som norsk næringsliv

avskjæres fra lik konkurranse på de store offentlige innkjøpsmarkedene i Europa. Samlet synes Golombeks analyser å bygge på en "business as usual"-forutsetning, som i utilstrekkelig grad tar høyde for at den politisk-institusjonelle dynamikken knyttet til det indre markedet kan utløse endrede strategier både fra bedriftene (på investeringssiden) og fra våre konkurrentland i EF og EØS (jf. Sveriges medlemskapssøknad).

Dette kapitlet har oppsummert noen av de utfordringene norsk næringsliv kan vente som følge av det indre markedet. Eksisterende forskningsarbeid tyder på at vurderingene av virkningene med en norsk EØS og EF-tilknytning er sprikende. Deler av norsk næringsliv peker på fordelene ved nettverksdannelser, deltakelse og innflytelse i EF. Andre ser seg best tjent med skjermning og beskyttelse av hjemmemarkedet. Grensene går ikke nødvendigvis langs den tradisjonelle inndelingen mellom "hjemmekonkurrerende" og "utekonkurrerende" næringer. Vel så viktig er bedriftsstørrelse, lokalisering og graden av eksportorientering. Dessuten utgjør nasjonale problemstillinger knyttet til kapitaltilgang og kraftpriser en ikke uvesentlig del av næringslivets framtidige rammebetingelser. EF og det indre markedet blir likevel en sentral premissleverandør for norsk næringsliv.

11 Norsk økonomi og europeisk integrasjon

Uavhengig av Norges formelle forhold til EØS og EF vil den økonomiske integrasjonen i det indre markedet endre vilkårene for den økonomiske og politiske utviklingen i Norge. Brorparten av norsk eksport og import går til og fra EF og EØS-markedene. Store deler av norsk næringsliv vil derfor uansett møte den økte konkurransen fra det indre markedet. Spørsmålet er hvordan Norge best kan mestre de endrede konkurranseforholdene og dra nytte av integrasjonen for å sikre produksjonen, sysselsettingen og velferden i Norge.

Den framtidige økonomiske utviklingen i Norge og i Europa avhenger ikke alene av vilkårene for å selge varer på et marked, men av betingelsene for å få til en bredere økonomisk, sosial, kulturell og politisk integrasjon mellom landene i Europa.

Ettersom vi står overfor omfattende forandringer i våre økonomiske og politiske omgivelser, finnes det ikke noen stabil "business as usual"-bane der alt fortsetter som før. Det er derfor vanskelig å fastslå betydningen, både på kort og på lang sikt, av en handelsavtale, en EØS-avtale eller et EF-medlemskap. Utfallet avhenger i stor grad av hvilke strategier de nasjonale økonomiske aktørene, organisasjonene og myndighetene utvikler for å mestre nye handlingsvilkår og utnytte nye muligheter.

Samfunnsdebatten og forskningens bidrag til forståelsen av virkninger og muligheter knyttet til det indre markedet har hittil vært preget av delstudier og statiske sektoranalyser. Det finnes mange studier av ett område, som for eksempel jordbrukspolitikken, velferdsstatens sosialetelser, markedsadgang for eksportnæringer m.v., med alt annet forutsatt konstant. En lang rekke av disse studiene er lagt til grunn i arbeidet med denne rapporten. Ved å sette denne kunnskapen sammen har vår ambisjon vært for det første å drøfte sammenhengen mellom delvirkninger og helhetsvirkninger, for det andre å synliggjøre forbindelsene

mellom de kortsiktige og de langsiktige økonomiske og politiske forutsetningene. Siktemålet har vært å klargjøre de motstridende interessene, premissene og konsekvensene som etter vår vurdering bør stå sentralt i en vurdering av Norges framtidige forhold til EF.

Tyngdepunktet i denne rapporten er knyttet til de økonomiske aspektene ved europeisk integrasjon. Ettersom den økonomiske integrasjonen vanskelig kan vurderes uavhengig av den politiske og omvendt, vil vi i dette kapitlet også legge vekt på å drøfte de politiske forutsetningene for endringer i Norges forhold til Europa. Norges rolle i Europa avhenger ikke bare av hvilke kortsiktige politiske allianser som kan vinne et EØS eller EF-valg, men også av hvorvidt det kan bygges et varig politisk grunnlag for gjennomføring av konsekvente strategier for å følge opp målene og premissene for det valget vi gjør. EØS og EF-debatten markerer ikke slutten på den nye europadebatten i Norge, men begynnelsen.

Ståsted

Etter vår vurdering bygger mye av europadebatten på misvisende forestillinger om det norske samfunnet. I denne rapporten har vi pekt på en rekke utviklingstrekk som vi mener vil fortsette uavhengig av Norges forhold til EØS og EF. Blant de viktigste er:

- * Norge vil fortsatt være et lite land med en åpen økonomi som er avhengig av høy eksport og import, jf. kapittel 6.
- * Internasjonaliseringen og regionaliseringen av økonomien, den teknologiske utviklingen og den markedsdrevne integrasjonen vil gå videre, jf. kapittel 2.
- * Rivaliseringen mellom handelsblokkene USA, Japan og EF vil fortsette, men verdenshandelen vil liberaliseres blant annet via GATT, og begrense mulighetene til nasjonal proteksjonisme og subsidiepolitikk, jf. kapittel 2.

- * Øst-Europa vil gradvis trekkes inn i den europeiske markeds-økonomien, og skjerpe konkurransen for viktige norske eksportsektorer, jf. kapittel 2.
- * Den grenseoverskridende karakteren av de sentrale samfunns-problemene, miljøproblemer, energispørsmål, arbeidsløshet, vekst og sosiale problemer forutsetter et utvidet internasjonalt samarbeid, jf. kapittel 2.
- * Endringene i våre internasjonale økonomiske omgivelser har endret vilkårene for en nasjonal økonomisk politikk, jf. kapittel 2 og 7.
- * Utviklingen i norsk økonomi preget av oppbyggingen av oljevirkksomheten og den offentlige sektoren og tilbakegang i fastlandsøkonomien, har økt oljeavhengigheten og sårbarheten, mens konkurranse-, struktur- og vekstproblemene er betydelige, jf. kapittel 6.
- * Veksten i norsk økonomi er stagnert gjennom flere år, og arbeidsløsheten er i ferd med å nærme seg EFs gjennomsnittsnivå, jf. kapittel 6.
- * Velferdsstaten i alle landene er kommet under press fra kravene om bedre tilpasning til nye brukerbehov, demografiske endringer og nye sosiale problemer, jf. kapittel 7.
- * Endringene i produksjonslivets organisering skaper press for fornyelse av samarbeidsmønsteret mellom partene i arbeidslivet og staten, jf. kapittel 7.
- * Endringer i livsmønster og sosial struktur har gjort samfunnet mer mangfoldig og mindre styrbart, samtidig som politiske og ideologiske skifter har endret partibildet og vilkårene for politisk styring, jf. kapittel 2 og 7.

Spørsmålet er hvordan henholdsvis en handelsavtale, en EØS-avtale og et EF-medlemskap kan gi muligheter til politisk innflytelse for å påvirke og mestre disse utfordringene både på nasjonalt og internasjonalt nivå.

Selv om Norge er et rikt land med et velutbygd velferdssystem og høy yrkesaktivitet, står vi overfor betydelige strukturproblemer. Det oppdemmede omstillingspresset vil forsterkes av internasjonaliseringen og det indre markedet uavhengig av Norges stilling. Økt internasjonal konkurranse vil stille skjerpede krav til produktivitet, verdiskapning og nyskapning i norsk økonomi. Selv om inntektene fra olje og gass forventes å øke de nærmeste årene, vil utflatingen av oljevirkomheten de kommende tiårene kreve oppbygging av nye områder for produksjonsvekst for å sikre et balansert varebytte med omverdenen og finansiering av velferdsstaten. Vi trenger "flere bein å stå på", utfordringen er å få til en restrukturering av norsk økonomi. Både det norske bosettingsmønsteret, distriktspolitikken, den høye sysselsettingen og velferdsordningene bygger på omfattende økonomiske overføringer og er derfor avhengige av vekst og verdiskapning i norsk økonomi.

Den økonomiske og politiske integrasjonen i Europa kan gi nye muligheter til å løse strukturproblemene. Erfaringene fra innføringen av frihandelssamarbeidet i EFTA og senere overfor EF viser at små land som Norge kan tjene relativt mer enn store land på økt samarbeid og økonomisk integrasjon, jf. kapittel 9.

Gjennom handelsavtalen har Norge i dag tollfri bevegelse av de fleste varer til og fra EF- og EFTA-landene. Fri kapitalbevegelse er innført senere. Det indre markedet vil derfor ikke revolusjonere det norske samfunnet med sine "fire friheter". Langt på vei har vi tatt konkurransesjokket allerede, med unntak av jordbruket og noen skjermede sektorer. Det nye er først og fremst at det indre markedet vil innebære fri bevegelse av tjenester og arbeidskraft, og, kanskje viktigere, at det vil innføre felles og likeverdige konkurranseregler. (I tillegg kommer ved et EF-medlemskap åpning av jordbrukssektoren og næringsmiddelindustrien.) På denne bakgrunn vil Norge uansett ta del i den økonomiske integrasjonen som skjer i Vest-Europa. Spørsmålet er om vi skal delta på like fot, om vi ønsker å være med og påvirke rammene

og spillereglene for integrasjonen, eller om vi skal søke å avgrense vår deltakelse?

Norsk økonomi er i stor grad basert på råvareintensiv og energiintensiv vareeksport. Vi har i for liten grad utviklet industrielle miljøer og kapitalgrupperinger med fotfeste innenfor internasjonale vekstbransjer der menneskelig, teknologisk og organisatorisk kompetanse er sentrale konkurransefaktorer. Staten er en dominerende kapitalakkumulator, men vi har ikke klart å utvikle strategier som tilstrekkelig effektivt utnytter dette fortrinnet i langsiktig næringsutvikling. "Den norske modellen" er gradvis omformet til det vi har kalt en "reaksjonsøkonomi og sektoradministrasjon" med svak evne til å forfølge langsiktige og konsekvente næringspolitiske målsettinger. Uansett forhold til EØS eller EF er det behov for fornyelse av næringsstrukturen og det økonomiske styringssystemet i Norge.

11.1 Hovedproblemstillinger knyttet til de ulike alternativene

Som utgangspunkt for en avsluttende vurdering av rapportens hovedproblemstillinger skal vi kort oppsummere de sentrale forskjellene mellom Norges alternativer og de økonomiske hovedargumentene som er knyttet til dem.

Handelsavtalen innebærer en avgrensning overfor den økonomiske og politiske integrasjonen som skjer i EF og EØS. Ved en handelsavtale vil Norge fortsatt kunne skjerme økonomien mot fri konkurranse innenfor tjenestesektoren, offentlige innkjøp, samt fri bevegelighet for arbeidskraft. Likeledes kan jordbruket og fiskeripolitikken fortsatt skjermes. Vi vil heller ikke bli omfattet av de felles konkurransereglene i det indre marked. Dette kan gi større politisk frihet til å videreføre en delvis proteksjonistisk nærings- og regionalpolitikk og bevare konsesjonslover som hindrer utenlandske oppkjøp av norske bedrifter.

Det ene hovedargumentet som framføres for dette alternativet er at en ytterligere åpning av norsk økonomi kan føre til uheldige virkninger for norske hjemmemarkedssektorer som ikke er internasjonalt konkurransedyktige. Kostnaden ved dette alternativet er knyttet til at norsk eksportindustri kan møte barrierer i konkurransen på det indre marked, samt få svekket sin konkurranseevne ved at vi i mindre grad enn de øvrige landene drar nytte av effektiviserings- og kostnadsgevinstene som ventes å følge av det indre marked.

Det andre økonomiske hovedargumentet er at Norge ved en handelsavtale vil stå politisk friere i utformingen av den økonomiske politikken enn ved EØS eller EF-medlemskap.

EØS-avtalen vil i hovedsak innebære tilslutning til konkurransereglene i det indre markedet med fri bevegelse for varer, tjenester, kapital og arbeidskraft. I forhold til dagens situasjon innebærer dette først og fremst åpning av tjenestemarkedene, arbeidsmarkedet, samt markedet for offentlige innkjøp. Fiskeri- og jordbrukssektoren, og dermed nærings- og nytelsesmiddelindustrien, omfattes ikke av avtalen. Tilslutning til de felles konkurransereglene forutsetter nedbygging av proteksjonistiske virkemidler i næringspolitikken.

Hovedargumentet som framføres for dette alternativet er at utviklingen av norsk eksport (herunder tjenester) er avhengig av likeverdige konkurransevilkår på de vesteuropeiske markedene. Dette ikke bare for å unngå handelsbarrierer for norske eksportnæringer bl.a. knyttet til antidumpingtiltak og diskriminering i offentlige innkjøpsmarkeder, men også for å dra nytte av de effektivitets- og kostnadsgevinster det indre markedet kan gi i hjemmemarkedet. Den mulige kostnaden ved dette alternativet er først og fremst knyttet til om norske hjemmemarkedsnæringer er rustet til å møte internasjonal konkurranse. Et annet økonomisk argument som framføres er at EØS innebærer en avgrensning overfor EFs utvikling av en Økonomisk og monetær union, som under bestemte forutsetninger kan legge bindinger på Norges

penge- og finanspolitiske handlefrihet. Kort sagt innebærer EØS-avtalen en strategi som legger opp til likeverdig deltakelse i den markedsdrevne økonomiske integrasjonen i Vest-Europa, men setter grenser for den økonomisk-politiske integrasjonen.

EF-medlemskap vil innebære full tilslutning til det indre marked, samt EFs felles jordbruks- og fiskeripolitikk. Videre vil et medlemskap innebære deltakelse i den Økonomiske og monetære union som sannsynligvis vil innebære skatte- og avgiftsharmonisering, felles pengepolitikk og samordning av finanspolitikken. I tillegg til de argumentene som framføres for EØS-avtalen knyttet til likeverdige konkurransevilkår for eksportindustrien og effektivitetsgevinster i hjemmemarkedene, er et hovedargument for medlemskap at dette sikrer norsk næringsliv fullverdig deltakelse i EFs økonomisk-politiske samarbeid. Den økonomiske argumentasjonen for EF-medlemskap, til forskjell fra EØS, legger dermed større vekt på en bred politisk integrasjon som en forutsetning for å dra fullverdig nytte av den økonomiske utviklingen i Europa. Dette dels for å kunne påvirke utviklingen av den økonomiske politikken i EF, dels for å kunne delta på like fot i fellesprosjekter og nettverk knyttet til FoU, infrastrukturprogram, industripolitisk samarbeid m.v. Kort sagt innebærer et EF-medlemskap en strategi for en bredest mulig markedsmessig, politisk og kulturell integrasjon av norsk økonomi i den europeiske utvikling.

I fortsettelsen av dette kapitlet vil vi foreta en kritisk vurdering av de ovennevnte argumentene og forutsetningene for de ulike alternativene, sett i forhold til det vi oppfatter som tre avgjørende spørsmål for utviklingen av norsk økonomi:

Hvordan kan henholdsvis en handelsavtale, EØS-avtale og EF-medlemskap innvirke på:

1. Mulighetene for utvikling av norsk eksport?
2. Tilgangen på investeringer og industriell kompetanse i norsk næringsliv?

3. Den økonomiske politikken og de politisk-institusjonelle forutsetningene for gjennomføring av en konsekvent norsk Europa-politikk?

11.2 Markedsadgang og konkurransevilkår

En viktig forutsetning for å fremme den ønskede verdiskapingen og omstillingsevnen i norsk næringsliv, er at næringsvirksomhet i Norge kan sikres konkurransedyktige vilkår i en stadig mer global konkurranse, spesielt innenfor EØS- og EF-området, som mottar 80 % av norsk eksport.

Fortsatt handelsavtale

Det er i dag meget vanskelig å vurdere hvilke vilkår Norge vil kunne oppnå ved en eventuell reforhandlet handelsavtale. Argumentasjonen for å satse på den nåværende handelsavtalen bygger (implisitt) på en forståelse av at det primært er de defensive integrasjonsmekanismene som er viktige, det vil si at Norge får fortsatt tollfri adgang til industrivareeksport, mens den "positive" integrasjonen knyttet til økonomisk samarbeid, tillegges liten vekt. Dette bygger på en forutsetning om at norsk eksport via tollfriheten for varer vil oppnå tilnærmet likeverdige konkurransevilkår, og at Norge dermed kan oppnå samme gevinst som EØS og EF-landene, samtidig som vi beskytter oss mot uønskede virkninger for skjermet og tjenesteytende virksomhet. Det er flere usikre premisser for denne analysen.

For det første er det tvilsomt om Norge kan oppnå særvilkår i forhandlinger med de øvrige EFTA-landene og EF for eksport til EØS-området som vi ikke har oppnådd via EØS-forhandlingene. Det er ikke sannsynlig at flere negative hindre for norsk vareeksport vil forsvinne. Dette gjelder blant annet fjerning av antidumpingtrusselen, likeverdig adgang til offentlige innkjøps-

markeder, spesielt engelsk oljevirkksomhet, samt tjenestevirkksomhet. Antidumpingvåpenet og minsteprisavtaler hemmer i dag viktige deler av norsk metallurgisk industri, som for en stor del er lokalisert i distriktene. EØS-forhandlingene har vist at det er urealistisk å anta at EF-landene vil fjerne antidumpingtrusselen uten tilslutning til EFs konkurranseregler og uten at det opprettes overnasjonale overvåkingsorganer. I tillegg kan bruk av CE-merking, som gir varene "EF-status", og produktansvarsreglene i det indre markedet (gir importørene ansvar for varer fra tredje land) skape nye handikap for tredje lands produkter. Dersom EF-landene åpner for favorisering av østeuropeiske og sentraleuropeiske land via assosierings- og samarbeidsavtaler, kan den norske konkurranseposisjonen for enkelte tradisjonelle eksportvarer bli svekket.

For det andre innebærer en handelsavtale at Norge ikke vil kunne ta likeverdig del i de ventede positive integrasjonseffektene av det indre markedet. Dersom Norge oppnår status quo for deler av vareeksporten, kan dette likevel innbære en relativ konkurransevekkelse overfor EØS- og EF-landene, som drar større nytte av interne integrasjonsgevinster og kostnadsreduksjoner knyttet til nedbygging av tekniske og andre hindre for vareflyt, effektivisering og økt konkurranse for innsatsvarer og tjenester. Norsk næringsliv og norske forbrukere kan riktignok høste gevinster av reduserte importpriser forutsatt at EØS-selskapene ikke driver prisdiskriminering, men vil ikke høste de samme gevinstene knyttet til lavere priser på nåværende skjermede norske innsatsvarer og tjenester. Samtidig er det grunn til å anta at både GATT-prosessen og krav fra EØS og EF vil gjøre det vanskelig for Norge å opprettholde den nåværende nasjonale favoriseringen og subsidieringen av deler av næringslivet, selv med en handelsavtale.

En handelsavtale legger begrensninger på det norske næringslivets muligheter til økt tjenesteeksport og full deltakelse i EØS og EFs felles FoU-programmer, fellesprosjekter, strukturprogrammer

m.v. Deltakelse i EØS, og i større grad, EF-medlemskap, vil i tillegg styrke Norges stilling i EFs felles industri- og energipolitikk.

Argumentasjonen for en handelsavtale legger liten vekt på de mulige gevinster for norsk produksjonsliv ved at Norge i samarbeid med blant annet andre nordiske land kan bidra til at EØS og EF-landene hever sine standarder for miljø og velferd.

En annen forutsetning for denne argumentasjonen er at Norge, på områder der vi ser oss tjent med det av eksportensyn, f.eks. standardisering av produktkrav og konkurransekontroll, skal foreta ensidige tilpasninger til EØS' og EFs regelverk. Usikkerheten ved en slik framgangsmåte ligger i det ulikevektige forholdet mellom partene. EØS- og EF-landene kan klage Norge inn for sine kontroll- og domsinstanser, mens Norge ikke har noen rettigheter overfor disse instansene. Resultatet kan være at Norge på sentrale felter kopierer reglene for det indre markedet, uten noen garantier og rettigheter for likeverdig behandling og til å kunne påtale brudd og imøtegå klager fra andre land. Drevet til sin ytterste konsekvens kan en slik tilpasningsmodell ende opp i et selvvalgt B-medlemskap i det indre markedet.

En viktig forskjell mellom en handelsavtale, EØS og EF er importkonkurransen fra det indre markedet. Et argument for deltakelse i det indre markedet er at dette skal gi drahjelp for å oppnå nødvendige kostnadsreduksjoner og nødvendig effektivisering av den norske hjemmeproduksjonen. Næringsanalysene i kapittel 10 viste at det er betydelig usikkerhet om de skjermede og hjemmekonkurrerende næringenes evne og mulighet til å møte økt internasjonal konkurranse. Tilhengerne av en handelsavtale legger avgjørende vekt på å skjerme hjemmesektorene for å hindre de store avskallingene de mener vil følge av en markedsåpning. Dette synes imidlertid ikke mulig som en varig strategi uten effektive nasjonale tiltak for å forbedre ressursutnyttelsen, effektiviteten og kostnadsstrukturen på hjemmebane. Uten disse tiltakene vil de kortsiktige gevinstene ved skjerming av hjemmemarkedssektoren -

fortsatt norsk produksjon og sysselsetting - motsvares av langsiktige tap i konkurranseutsatt virksomhet som følge av høye kostnader, lav produktivitet og tunge finansieringsbyrder knyttet til overføringene.

Oppsummert bygger altså argumentene for en fortsatt handelsavtale på en forståelse av den økonomiske integrasjonen i Europa som primært fokuserer tollfrihet for handelseksport innenfor etablerte, tradisjonelle norske produkter, mens betydningen av de dynamiske gevinstene knyttet til den "positive" og utvidede integrasjonen tillegges liten og delvis negativ vekt. Hensynet til utvikling av tjenesteeksport og nye næringer med andre krav til markedsintegrasjon, nettverk, deltakelse i fellesprogrammer og politisk-økonomisk samarbeid nedprioriteres. Et nøkkelspørsmål er hvordan Norge med fortsatt skjerming av hjemmemarkedssektorene skal oppnå de kostnads- og effektivitetsforbedringene som trengs for å bedre eksportsektorenes konkurranseevne.

EØS-avtale og EF-medlemskap

Tilhengere av både EØS og EF-medlemskap tar utgangspunkt i at en videreutvikling og fornyelse av norsk eksport krever en full og likeverdig integrasjon i det indre markedet, for det første for å garantere nedbygging av hindringer for norsk eksportkonkurranse (defensiv integrasjon), knyttet til eliminering av tekniske handelsbarrierer, disfavoriserende konkurranseregler, diskriminering på de offentlige innkjøpsmarkedene, fjerning av antidumpingtrusselen og bedre adgang for salg av fiskeriprodukter. Et EF-medlemskap vil gi Norge full markedsadgang for videreforedlede fiskeriprodukter.

For det andre krever de full deltakelse i det indre markedet for at Norge skal kunne ta likeverdig del i den positive integrasjonsdynamikken som ventes å følge med det indre markedet. For at Norge ikke skal få svekket den relative konkurransevnen på eksportmarkedene må vi på lik linje med EØS- og EF-landene dra

nytte av gevinstene knyttet til intern handel, transport og effektivisering av økonomiens innsatsvareproduksjon. Det er også viktig å sikre at norske virksomheter kan dra nytte av integrasjonstiltakene i EØS og EF knyttet til FoU-programmer, nettverksbygging, strukturtiltak, europeiske fellesprosjekter (f.eks. infrastruktur og kollektivtransport) og satsing østover. For en del tradisjonell norsk eksport er dette neppe avgjørende, men for utvikling av nye vekstnæringer og tjenester med andre krav til markedsnærhet, kompetanse og forhandlingsøkonomiske forbindelser kan det være en betingelse for å satse på norsk lokalisering.

Det er grunn til å understreke at de mulige integrasjonsgevinstene ikke kommer av seg selv. De er avhengige av at norske bedrifter og norsk næringsliv utvikler strategier for aktiv utnyttelse av mulighetene. Foreløpig synes det som om store deler av næringslivet fester generell lit til drahjelp fra det indre markedet, mens mange enkeltbedrifter og bransjer er temmelig uforberedt på hvordan de skal utnytte endringene i konkurransevilkårene. En rekke av de analysene som er presentert i kapittel 10, viser at mange norske bedrifter er dårlig rustet til å møte konkurransen fra det indre markedet.

11.3 Kampen om kapitalen

Et kjernepunkt i vurderingen av hvordan endringer i Norges forhold til EØS og EF vil påvirke evnen til konkurranse, fornyelse og verdiskapning, er, som nevnt i kapittel 8 styrkeforholdene i kampen om investeringene. Med fri kapitalflyt mellom landene blir konkurranseevnen eller attraksjonskraften i kampen om de lønnsomme investeringene viktigere for veksten i økonomien. Hovedproblemet i norsk økonomi er ikke mangel på investeringer eller kapital - vi investerer mer enn de fleste land. Problemet er at vi får mindre igjen i form av levedyktig virksomhet og arbeidsplasser. Utfordringen er altså å skape grunnlag for ny virksomhet

innen områder der norsk produksjon kan bli konkurransedyktig. Dette reiser for det første spørsmål om hvordan endringer i forhold til EF og EØS kan påvirke mulighetene til å sikre lokalisering av morselskap i internasjonale konserner og fremme oppbygging av kompetente industrielle miljøer med nasjonal eierforankring. For det andre reiser det spørsmål om hvilken rolle staten kan spille for å stimulere investeringer og mer robuste eierstrukturer i Norge.

Utenlandsk kapital var en sentral drivkraft i oppbyggingen av norsk industri både ved inngangen til århundret og i gjenreisningsperioden etter krigen. Om lag 65 000 norske arbeidsplasser finnes i dag i utenlandsk kontrollerte selskaper, og ytterligere 50 000 arbeidsplasser i selskaper med utenlandsk eierkapital.

De senere årenes nedlegging og utflagging av norsk produksjon, f.eks. Viking Askim, har i brede kretser vært oppfattet som et forvarsel om hva som kan ventes i det indre markedet: Flernasjonale selskaper tilpasser virksomheten i sine nasjonale datterbedrifter til en overordnet global strategi, der det ikke er lønnsomheten i den enkelte bedrift, men hensynet til rasjonell arbeids- og markedsdeling mellom bedriftene i den totale verdiskapningskjeden som fastlegger produksjonsvilkårene nasjonalt. Dette kan innebære at norske datterbedrifter tappes for kompetanse og FoU-aktivitet, og tvinges til spesialisering og produksjonsbegrensninger, som ikke er definert av nasjonale eller internasjonale markedsmuligheter, men ut fra en grenseoverskridende bedriftsstrategisk "planøkonomi". Dette understreker betydningen av å sikre norske eierposisjoner og konkurransedyktige produksjonsvilkår nasjonalt, særlig i forretningsområder hvor produksjonen ikke baserer seg på stedbundne, naturgitte konkurransefortrinn.

Det er i et slikt perspektiv verdt å understreke at disse hendelsene har skjedd trass i at Norge ikke er tilknyttet det indre markedet og i prinsippet har opprettholdt de nasjonale næringspolitiske styringsverktøyene som tilhengerne av en handelsavtale fremhever som avgjørende for styringen av norsk produksjonsliv.

Som nevnt er det flere forhold som innvirker på selskapers lokalisering av investeringer, blant annet naturlige fortrinn, hjemmemarkedets størrelse, karakter og forbindelse til internasjonale markeder, makroøkonomisk stabilitet, produksjonsvilkår, transport og kommunikasjon, infrastruktur, miljøkrav, skatteforhold, arbeidskraftens kompetanse og pris, samarbeidsforhold m.v.

For multinasjonale selskaper er vurderinger av de nasjonale delmarkedenes egnethet for plassering av baseområder og ulike deler av selskapenes virksomhet viktig. Som nevnt i kapittel 3 og 8, skjer investeringene i slike selskaper i betydelig grad ut fra markedsstrategiske overveielser. For å vinne markedsandeler legges det økende vekt på å ha lokal produksjon, service og markedsføring, og på å utvikle kunde- og leverandørnettverk samt gode forbindelser i de enkelte nasjonale forhandlingsøkonomiske nettverkene. I slike strategier kan selskapene også benytte intern prisdiskriminering, oppkjøp og alliansebygging, samt høste stordriftsgevinster ved konsentrasjon av FoU og andre strategiske funksjoner. Kostnadsforhold spiller åpenbart en viktig rolle i den interne arbeidsdelingen, men det er liten dekning for påstanden om at produksjonen i økende grad legges til periferiland der sosial dumping og miljødumping kan gi kostnadsfortrinn. Tvert om synes tendensen å gå i retning av tiltakende kryssinvesteringer mellom de sentrale landene i Europa - det er der en finner de voksende markedene, de kompetente leverandørene, de krevende kundene, de dynamiske forretningsmiljøene og de interessante politiske samarbeidspartnerne. Den sterke veksten i norske og svenske oppkjøp og investeringer i EF-landene er ganske klart motivert ut fra slike konsernstrategiske hensyn. Japanske og amerikanske selskaper følger liknende strategier. Ikke bare gjelder det å få innpass i nye markeder og i nye politiske forhandlingsnettverk, det gjelder også å sikre baser for produksjon innenfor det indre markedet for å gardere seg mot handelshindre overfor tredjelandsbedrifter.

Fra en nasjonal synsvinkel er det avgjørende å beholde norske kapitalinvesteringer innenlands og samtidig sikre fortsatt tilgang på internasjonal investeringskapital og kompetanse. En avgjørende forutsetning i en nasjonal næringsstrategi synes å være hvorvidt vi kan sikre større tilgang på selskaper som har Norge som baseområde. Det er nettopp fraværet av sterke norskbaserte moderselskaper med internasjonale koblinger som lå til grunn for nedleggelsen av Viking Askim. Det er denne tankegangen som ligger til grunn for sentrale industrilederes argumenter for å utvikle mer robuste norske eierstrukturer, der egenkapitalen og motstandskraften overfor uønskede oppkjøp skal styrkes ved økte nasjonale kryssinvesteringer. Faren er at slike nasjonale front-selskaper via dominans på hjemmemarkedet kan kvele konkurransen og tyne myndighetene med krav om særfordeler. Den økte konkurransen knyttet til EØS og EF, kan være en hindring mot slike nasjonale utbyttingsforhold.

Internasjonale studier tyder, som nevnt i kapittel 3, på at utenlandsinvesteringer kan bidra positivt til vekst i produksjonen og sysselsettingen i hjemmebasen. Gjennom utenlandsinvesteringer kan faste kostnader til konsernstrategiske oppgaver som FoU, markedsføring, opplæring m.v. fordeles på større produksjonsserier, og etterspørselsskranker i hjemmemarkedet kan overvinnes, samtidig som teknologi og annen kompetanse tilbakeføres til moderselskapet. NORA har de siste årene forfulgt en slik strategi og via oppkjøp i Danmark og på kontinentet utvidet produksjonen med om lag 50 %. Dette har skjedd samtidig som markedsandelene hjemme har økt.

Det er på denne bakgrunnen en må vurdere hvordan endringer i Norges forhold til EØS og EF kan innvirke på Norges evne til å trekke til seg produktive investeringer. Hvilken rolle vil den norske delen av det indre markedet få tildelt av internasjonale selskaper? I hvilken grad vil Norge defineres som et regionalt delmarked som kan betjenes fra Sverige eller andre land, og i hvilken grad vil EØS- eller EF-medlemskap bidra til å gjøre Norge

mer attraktivt for lokalisering av base eller delproduksjon? Hvis man skal ta aktørenes egne forventninger, dvs. norske næringslivslederes vurderinger, på alvor, kan EØS- eller EF-medlemskap bidra til å gi nødvendig sikkerhet og forutsigbarhet omkring den økonomiske politikken og næringspolitikken til at Norge vil være interessant som fortsatt baseområde for norske selskaper. Hvorvidt svenske eller andre utenlandske selskaper vil vurdere spørsmålet på samme måte er vanskelig å forutsi. De forventede forbedringene av det norske kostnadsnivået og eksportadgangen til EØS og EF skulle isolert styrke den norske konkurranseevnen i forhold til investeringer. Samlet tilsier de forholdene som er påpekt her, at Norge vil styrke sin posisjon i "kampen om kapitalen" ved medlemskap i EØS eller EF.

Hvor vidt det kan oppstå forskjeller mellom en EØS-avtale og et EF-medlemskap i denne sammenhengen, avhenger av den videre integrasjonen i og mellom EØS og EF. Dersom EF utvikler et industrielt samarbeid med sterkere innslag av forhandlingsøkonomi, der fordeling av kontrakter og forbindelser skjer innenfor et europeisk nett av forhandlinger og byråkrati, kan EF-medlemskap gi større trygghet for likeverdige konkurransemuligheter, men ingen garanti om å nå opp i konkurransen. Dersom EØS viser seg å bli en overgangsløsning for de fleste deltakerne utenom Norge, kan dette gjøre at vi blir stående på gangen under "klubbmøtene" der kabalene for de interessante prosjektene legges.

Tilhengerne av handelsavtale legger ofte til grunn at deltakelse i det indre markedet dels øker faren for utflagging, dels øker faren for oppkjøp av norske bedrifter. Den likevektige understrekningen av de to farene kan delvis oppfattes som innbyrdes motstridende. Det kan være vanskelig å se sammenhengen i at den nasjonale kapitalen skal få økt interesse av å "flagge ut", mens den utenlandske kapitalen skal få økt interesse av å "flagge inn" ved norsk deltakelse i det indre markedet, selv om ulike motiver kan gjøre seg gjeldende i ulike bransjer. Tilsvarende er det uklart hvilken mekanisme som skal dempe utflaggingstrangen ved en handels-

avtale, også tatt i betraktning at de nasjonale kapitalaktørene selv gir uttrykk for helt motsatte interesser og strategier. Selv om næringslivet også ropte ulv, ulv i 1972, gjør viktige forskjeller mellom 1972 og 1992 at en slik analogibetraktning må karakteriseres som optimistisk.

Usikkerheten ved handelsavtalen i denne sammenhengen er knyttet til drivkreftene som avgjør investeringsstrømmenes retning, inn eller ut av landet. Argumentasjonen for en handelsavtale synes å forutsette at norsk attraktivitet som base for både internasjonal og nasjonal produksjon ikke påvirkes av norsk EØS- og EF-tilknytning. Derav følger tiltroen til at det er politiske kontrollmekanismer (konsesjonslovene) som er avgjørende, mens stimulerende virkemidler tillegges liten vekt. Antakelsen er at dersom vi mister muligheten til å diskriminere utenlandsk kapital i kampen om norske selskaper, mister vi styringsmulighetene over næringslivet. Det er liten tvil om at konsesjonslovene kan ha virket preventivt mot spekulative utenlandske oppkjøp i Norge, men de siste tiårenes erfaringer er ikke egnet til å overbevise om at konsesjonslovene er et slagkraftig redskap til å tvinge kapitalen til å innordne sine internasjonaliseringsstrategier i den norske næringspolitikken. Overfor en del eksisterende virksomhet underlagt konsesjon, kan vi kanskje miste enkelte påvirkningsmuligheter ("kjeppen"), men utfordringen de kommende tiårene vil trolig i sterkere grad ligge i å skape forutsetninger for lønnsomme, nye investeringer ("gulroten").

I kapittel 9 refererte vi til studier som viste at Sveriges valg av tilknytningsform til Europa kan ha stor betydning for Norge. Årsaken til dette er den betydningen svensk konkurranse og det svenske markedet har for norsk økonomi. Internasjonale selskapers markedsstrategier i forhold til det norske markedet kan påvirkes både av Sveriges inntreden i EF og av ulike vurderinger av den politiske forutsigbarheten i det norske systemet, ved ulike norske integrasjonsstrategier.

I EØS og EF skulle Norge i prinsippet stå likt med Sverige. Ved fortsatt handelsavtale og grense til det indre markedet langs kysten, er det rimelig å regne med økt handelslekkasje i favør av billigere svenske varer. I tillegg vil norske bedrifter stå overfor vanskeligere markedsforhold i det enkeltmarkedet som er viktigst for norske produsenter av ferdigvarer. En del selskaper kan komme til å foretrekke etablering i Sverige - eller for den saks skyld Danmark, slik fiskeindustrien har gjort - framfor Norge som base for markedsposisjonering overfor Norden og det indre markedet.

Etablering i Norge ved en handelsavtale kan altså gi usikkerhet knyttet til eksportvilkårene til EØS- og EF-landene, samt uforutsigbarhet om de langsiktige politiske rammevilkårene for norsk produksjon. For mange selskaper tillegges betydningen av å ha EØS- eller EF-status vekt, noe de økende norske investeringene i England og på kontinentet de senere årene kan vitne om. Dette kan legge press på utøverne av norsk næringspolitikk innenfor en handelsavtale for å gi betydelige konsesjoner knyttet til for eksempel skattevilkår, miljøkrav m.v. Også ut fra ideene om at økt skandinavisk integrasjon - region Norden - skal utvikle seg til et brohode for samarbeid østover via Kola og Baltikum, vil Norge trolig være tjent med å velge samme tilknytningsform som Sverige og Finland.

Det er mulig å tenke seg at Norge utenfor EØS og EF kan satse på en mer radikal og selektiv favoriseringsstrategi for å stimulere investeringer i prioriterte næringer ("NIS-enklaver" på nye sektorer). Men dette er trolig uønsket av handelsavtalens forkjemper og urealistisk sett i lys av de kommende GATT-reglene og faren for antidumpingtiltak fra EF. Tatt i betraktning de usikkerhetene som er forbundet med norske eksport- og konkurransevilkår overfor EØS- og EF-landene ved en handelsavtale, er det grunn til å hevde at tilhengerne av en handelsavtale undervurderer næringslivets tilbakeholdenhet med å satse på investering i ny

virksomhet i Norge utenfor det indre markedet. Tvert om kan tendensen til utflagging forsterkes.

I dette perspektivet kan det bli nødvendig innenfor en handelsavtale å forberede kompenserende strategier for å stimulere norske og utenlandske selskaper til å investere i Norge framfor i Sverige eller EØS-området for øvrig. Dette kan gjøre Norge mer sårbare for press fra næringslivet generelt, og storkonsernene spesielt, for å oppnå bedre betingelser enn i EØS- og EF-landene og oppveie andre ulemper ved å stå utenfor det indre markedet. Med fri kapitalflyt kan slikt press ta form av krav om ytterligere skatte- og avgiftslettelser (jf. rederinæringens krav i forbindelse med skattereformen), press på nasjonale standarder for miljø, arbeidsvilkår og lønninger, og krav om særlig gunstige vilkår for finansiering og offentlige leveranser.

Fagbevegelsens forhandlingsstyrke og spillerom for høyere miljø- og velferdsstandarder kan fort undergraves dersom selskapene truer med nedbygging eller utflagging av produksjonen. Forutsetningen om at "den norske modellen" for velferdsstatlig skattefinansiering - høye standarder og samarbeid i næringslivet - gjennom en handelsavtale kan skjermes mot internasjonaliseringspress for likeretting av produksjonsvilkårene, er ikke overbevisende.

EØS eller EF-medlemskap gir heller ikke noe vern mot dette presset, men kan styrke Norges konkurranseevne i kampen om næringsinvesteringer, i tillegg til at vi på sikt kan medvirke til å presse fram felleseuropeiske minstereguleringer som reduserer forskjellene i konkurransevilkårene mellom Norge og konkurrentlandene.

11.4 Politisk institusjonelle forutsetninger

De innenriksøkonomiske virkningene av endringer i Norges forhold til EF, avhenger ikke bare av vekstimpulsene i økonomien,

men også av den økonomiske politikken i Norge. Internasjonaliseringen og frie kapitalbevegelser har svekket effektiviteten i tradisjonelle nasjonaløkonomiske styringsverktøy (penge- og finanspolitikken). Selv om deltakelse i det indre markedet kan gi sterkere vekstimpulser, er spørsmålet om vi samtidig kan miste så mye av de gjenværende styringsmulighetene at "vinninga går opp i spinninga".

Makroøkonomisk soliditet, fornuftig fordeling av byrder og velferdsgoder og gode miljø- og samarbeidsforhold kan være et komparativt økonomisk fortrinn. Trass i kritikk fra deler av næringslivet og noen borgerlige politikere er det bred enighet om at disse kjennetegnene ved den norske samfunnsmodellen har bidratt til å styrke landets samlede konkurranseevne. I et internasjonalt perspektiv har vi pådratt oss mindre kostnader forbundet med varig, høy arbeidsløshet, enn de fleste andre land. Vi har høy yrkesdeltakelse, som har bidratt til en samlet organisering og utnyttelse av ressursene som, med god hjelp av oljeinntektene, har skapt et høyt velstandsnivå. Høyt lønnsnivå og strenge miljøstandarder har vent deler av næringslivet til å leve med tøffe konkurransevilkår.

De ulike fløyene i europadebatten bygger alle på at vi skal ta vare på de positive sidene ved "den norske modellen". Premissene for hvordan vi kan oppnå dette, er imidlertid temmelig motstridende.

Handelsavtalestrategien bygger på at det er mulig og ønskelig å skjerme "den norske modellen" mot undergravende konkurranse fra det indre markedet. Det er den *formelle* integrasjonen i europeisk økonomi som vurderes som den viktigste trusselen, det uformelle presset fra internasjonaliseringen oppfattes som en mindre utfordring så fremt vi kan beholde våre formelle nasjonale styringsredskaper.

EØS- og EF-strategien legger til grunn en delvis (EØS) eller helt (EF) motsatt forståelse. Grunntanken bak ønsket om en sterkere økonomisk og politisk integrasjon i EØS og EF er at den inter-

nasjonale konkurransen og markedsintegrasjonen uansett vil sette "den norske modellen" under press. Ensidig nasjonale tiltak har mistet slagkraft til å hamle opp med de flernasjonale selskaperes strategiske spill, nasjonalstatene må gjenvinne og utvide den politiske kontrollen med økonomiens rammebetingelser via internasjonalt (EØS) og overnasjonalt (EF) samarbeid. Bare ved å bidra til at konkurrentlandene hjelpes og presses til å utvikle seg mot nordisk nivå, kan trykket for å rive ned vår hjemlige "velferdsmodell" reduseres. Der bindende internasjonal politisk integrasjon for tilhengerne av en handelsavtale oppfattes som en trussel mot norske tradisjoner, framstår forpliktende internasjonalt politisk samarbeid som et avgjørende virkemiddel for å styrke norske tradisjoner for tilhengerne av EØS og EF.

Mens tilhengerne av en handelsavtale hevder at Norges innflytelse i EØS og EF vil bli ubetydelig, og at Norge skal påvirke Europas utforming gjennom vårt overbevisende forbilde, hevder EØS- og EF-tilhengerne at Norge i allianse med nordiske land og andre framskrittvennlige krefter i Europa kan oppnå viktig innflytelse hvis vi deltar der beslutningene fattes.

EF-tilhengerne og EØS-tilhengerne har på sin side svært ulike oppfatninger av hvordan Norge kan gjøre sine interesser gjeldende. EØS-tilhengerne hevder at EØS sikrer en fornuftig balansering mellom fortsatt nasjonal politisk selvstendighet og en begrenset og kanskje gradvisøkende politisk integrasjon. EF-tilhengerne hevder at EØS gir økonomisk integrasjon, men minimal politisk innflytelse over premissene for det samarbeidet som er avgjørende for å kunne forfølge norske mål og interesser i Europa.

Det er særlig tre forutsetninger som er kritiske for de ulike strategiene: for det første vilkårene for makroøkonomisk styring av norsk økonomi, for det andre de organisasjonspolitiske vilkårene for næringspolitisk samarbeid, og for det tredje de nasjonale politiske forutsetningene for gjennomføring av de ulike strategiene.

Økonomisk politikk

Norge vil trolig i tiår framover ha en solid utenriksøkonomi og et solid finansieringsgrunnlag for offentlig virksomhet som følge av vår rolle som internasjonal olje- og gassseksportør. Dette gir Norge større økonomisk-politisk handlefrihet enn de fleste andre europeiske land. Samtidig gjør rollen som oljeeksportør at vi kan ha behov for å føre en delvis annerledes konjunkturpolitikk enn de øvrige EFTA-landene og EF-landene. Uenigheten mellom fløyene i europadebatten i dette spørsmålet dreier seg om to ting:

1. I hvilken grad er det mulig og ønskelig å gjenvinne en nasjonal økonomisk-politisk handlefrihet ved å frikoble oss fra ECU-bindingen og ved å begrense den frie kapitalflyten?
2. I hvilken grad vil ECU-samarbeidet i EØS og en eventuell deltakelse i den økonomiske og monetære unionen ved medlemskap innebære reelle hindringer for norsk økonomisk politikk?

De senere årene har Norge ført en økonomisk politikk med lav prisstigning, balanse i utenriksøkonomien og relativt solide offentlige budsjetter. Dette gjør at vi er blant de fire-fem landene i Europa som innfrir de kriteriene som er foreslått for å delta i EFs økonomiske og monetære union. Et EF-medlemskap kan imidlertid legge begrensninger på hvor langt Norge kan gå i retning av å prioritere sysselsetting framfor prisstabilisering. Samtidig kan de økonomiske fordelene ved deltakelse i det indre markedet gi større spillerom i den økonomiske politikken ved at prisstigningen dempes og utenriksbalansen styrkes også på lang sikt. Det indre markedet kan altså gi en større kake å fordele, men spillerommet for å gjennomføre fordelingen kan innsnevres.

Tilhengerne av en handelsavtale hevder at Norge ved EF-medlemskap i praksis vil måtte avgi de siste redskapene for makroøkonomisk styring ved at vi bindes til EFs penge- og valutapolitikk og må overholde den finanspolitiske samordningen

i EFs økonomiske og monetære union. Til sammen vil dette redusere oss til en delstat i EF, uten de demokratiske rettighetene en slik føderal innordning krever. I tillegg til at dette er udemokratisk, vil det i praksis være meget uheldig for norsk økonomi. Ved å låse krona til en DM-dominert valuta vil vi svekke norske eksportmuligheter og forplikte oss overfor en pengepolitikk som vil tvinge oss til å prioritere prisstabilitet framfor sysselsetting. Samordningen av finanspolitikken kan i tillegg undergrave finansieringen av velferdsstaten og hindre oss i å møte svingninger i utenriksøkonomien ved innenlandske motkonjunkturtiltak. Samtidig hevder tilhengerne av en handelsavtale at også den sterke økonomiske integrasjonen som følger av en EØS-avtale, i praksis vil tvinge oss til å følge EFs politikk.

De som argumenterer for en EØS-avtale, men er imot EF-medlemskap, vil delvis slutte seg til denne analysen av EF-medlemskapets mulige konsekvenser, og understreke at EØS nettopp sikrer oss den nødvendige kombinasjonen av fortsatt makroøkonomisk handlefrihet og mulighet til innflytelse på EFs økonomiske politikk. Riktignok har vi knyttet oss ensidig til ECU-en, men vi beholder retten så vel til å endre kronas kurstilknytning som til å føre en valutapolitikk og en skatte- og finanspolitikk som er tilpasset de særegne behovene i norsk økonomi.

Konsekvensene for den økonomiske politikken ved EF-medlemskap avhenger av hvordan utviklingen mot en økonomisk og monetær union i EF forløper. EF-tilhengerne tar utgangspunkt i at de nasjonale makroøkonomiske styringsredskapenes betydning er overvurdert. Som følge av internasjonaliseringen og kapitalbevegeligheten har, ifølge tilhengers oppfatning, de makroøkonomiske redskapene mistet både presisjon og effektivitet. Den makroøkonomiske politikken vil vi uansett måtte avpasse etter politikken i konkurrentlandene i EØS og EF for å sikre en stabil pris- og renteutvikling og forutsigbarhet i næringslivets konkurransevilkår. Ut fra dette synet må vi være villige til å avstå ineffektive nasjonale virkemidler for å vinne innflytelse over den

europæiske politikken som er avgjørende for norsk økonomi. Skrekkbildene av EF-unionen er overdrevet, og EFs utvikling mot en økonomisk og monetær union er usikker. Som medlem vil vi kunne være med på å bestemme hvor langt det er fornuftig å gå. Det er ikke dekning for å hevde at den finanspolitiske samordningen vil hindre Norge i å foreta nødvendige kortsiktige tilpasninger for å møte eksterne sjokk. En viktig forutsetning for denne strategien er at norsk deltakelse vil være et positivt bidrag til en realistisk takt og retning for integrasjonen og for en økonomisk-politisk samordning som legger større vekt på sysselsetting og miljø. EØS gir ut fra en slik argumentasjon ikke tilsvarende muligheter til påvirkning av premissene for den europeiske integrasjonen og for viktige rammevilkår for norsk økonomi.

Nasjonal næringspolitikk

Globaliseringen og regionaliseringen av økonomien og politikken har medvirket til å endre vilkårene for nasjonalstatlig næringspolitikk. Dette har ført mange inn i den misforståelsen at den nasjonale næringspolitikken blir mindre viktig. Tvert imot er en av hovedkonklusjonene i denne rapporten at internasjonaliseringen stiller økte krav til utformingen av nasjonale strategier for økonomisk og næringspolitisk utvikling. De nasjonale økonomienes skjerming har delvis medvirket til å dempe kravene til kvalitet i den hjemlige næringspolitikken. Innenfor ytre beskyttelse har sektorinteressene kunnet spille fritt.

På 60- og 70- tallet var den norske forhandlingsøkonomien preget av politisk styring, vesentlig på makronivå (jf. kapittel 5). Staten styrte rammene for kreditt, etterspørsel og valuta, men drev også strukturpolitikk ovenfra via subsidier og industrireising, mens markedsaktørene på mikronivå sørget for tilpasning og måloppnåelse. På 80-tallet abdiserte staten og politikken delvis fra førerposisjonen i forhandlingsøkonomien, staten trakk seg tilbake fra strukturpolitikken, og de makroøkonomiske styringsredska-

pene ble delvis demontert. Overlatt til sitt eget frie spill skulle markedet sørge for strukturtilpasning og vekst.

Ved inngangen til 90-tallet er det åpenbart for de fleste at den nasjonale politikken verken i den statsstyrte makroøkonomiske versjonen eller i den markedsstyrte mikroversjonen har bidratt til å mestre de strukturalpolitiske utfordringene Norge står overfor. Etter tjue års omstillingsretorikk med små praktiske resultater, synes det klart at Norge trenger en langt mer offensiv næringspolitisk strategi, der staten, politikerne og organisasjonene samarbeider om nye saker på nye måter. Mens gjenreisningen etter krigen var forankret i en makroøkonomisk "konsensus", er det nå behov for en ny strukturalpolitisk "konsensus".

Deltakelse i det indre markedet vil forsterke behovet for en gjennomgang av det regionalpolitiske virkemiddelapparatet i Norge. Innen EØS vil kriteriet "tynt befolkede områder" antakelig kunne gi grunnlag for statsstøtte til næringslivet, men tolkningene av avtalen er motstridende. Regelverket både i EØS og EF gir grunnlag for unntak fra konkurransereglene forbud mot statsstøtte til små- og mellomstore bedrifter, som i EF-sammenheng er bedrifter med mindre enn 500 ansatte. Hvordan praktiseringen av konkurransereglene og regionalpolitikken vil bli, gjenstår å se. Uansett er det grunn til å regne med at Norge må foreta omlegginger av den næringsorienterte distriktspolitikken i retning av endrede næringsoverføringer: mindre driftsstøtte og større vekt på strukturaltiltak, FoU, utviklingskontrakter m.v. Dette er i hovedtrekk antakelig en fornuftig omlegging selv om Norge ikke deltar i EØS og EF. De samlede regionaløkonomiske virkningene av henholdsvis handelsavtale, EØS-deltakelse og EF-medlemskap er vanskelige å vurdere. Deler av den kraftintensive metallbearbeidende industrien, i betydelig grad hjørnesteinsbedrifter på ensidige industristeder i distriktene, sliter i motbakke blant annet på grunn av EFs antidumpingtiltak og økt lavpriskonkurranse fra Øst-Europa. Fiskeriindustrien i distriktene møter tollmurer som hindrer utbygging av videreforedling for eksport. For disse

distriktsnæringene kan deltakelse i henholdsvis EØS og EF gi bedre vekstbetingelser. På den annen side vil jordbruket, og dermed deler av næringsmiddelindustrien, måtte gjennomgå betydelige omstillinger ved et EF-medlemskap. Det avgjørende spørsmålet er imidlertid hvordan den hjemmekonkurrerende industrien og delvis skjermede bransjer og bedrifter i tjenestesektoren vil mestre den skjerpede konkurransen.

Staten er en dominerende aktør og kapitalakkumulator i norsk økonomi spesielt på grunn av oljesektoren. 80-tallets passive statlige rolle i næringspolitikken må oppfattes som en ideologisk tilbaketrekning som samsvarer dårlig med nærings- og eierstrukturen i norsk arbeidsliv. Når næringsoverføringene legges om, og virkemiddelapparatet rasjonaliseres, blir det viktig å utvikle nye former for statlig medvirkning for å stimulere strukturendringer. I forhold til 70-tallets makroorienterte politikk og 80-tallets mikroorienterte politikk, vil en hovedutfordring på 90-tallet være å utforme en næringspolitikk "ovenfra" med mer treffsikre og direkte koblinger til bedriftene og bransjenes interesser og behov "nedenfra".

I dette bildet vil organisasjonene i arbeidslivet være viktige bindeledd overfor næringer, bransjer og bedrifter. Dette stiller nye krav til det korporative norske systemet. Det sentrale tarifforienterte samarbeidet ("makrokorporativisme") må utvides og visstnok sterkere over mot samarbeid om bedriftsutvikling og fornyelse lokalt og på nærings- og bransjenivå ("mikrokorporativisme"). Nye oppgaver vil dermed komme i fokus, lønsspørsmålene vil kunne kobles tettere med utviklings- og omstillingsspørsmål der produktivitet, personalutvikling, opplæring, utdanning, overskuddsdeling og fondsdannelse utgjør sentrale elementer til en sterkere lokalt basert næringspolitikk. Dette vil stille organisasjonene overfor nye krav til kompetanse og reorganisering av arbeidsformer som kan skape press for en nødvendig fornyelse av "den norske modellen".

Internasjonaliseringen vil som nevnt skape behov for forbedringer av kanalene for kapitaltilgang til næringslivet og styrking av

eierstrukturene for å skape et mer robust grunnlag for internasjonal ekspansjon og evne til å motstå uønskede oppkjøpsforsøk. Likeledes vil kravet til utvikling av nye produkt- og virksomhetsområder skape behov for bedre tilpassede finansieringssystemer. Mye tyder på at den norske eierstrukturen har svakheter og skjevheter med hensyn til både tålmodig eierskap, industriell kompetanse og tradisjon som gir utilstrekkelige forutsetninger for utvikling av nye virksomhetsområder. Hvilken rolle staten kan og bør spille i denne sammenhengen, er viktig å avklare, likeledes hvorvidt nye institusjonelle former for kapitaldannelse og eiertilknytninger kan bidra positivt. Oppbyggingen av pensjons- og forsikringsfond og andre samarbeidsarrangementer mellom partene i arbeidslivet spiller i Danmark en økende rolle på eiersiden (f.eks. Lønnsmotagernes Dyrtidsfond, partseide tverrgående pensjons- og forsikringskasser, ATP-fondet m.v.). Utnyttelsen av oljeformuen reiser også sentrale spørsmål i denne sammenhengen. Hvordan kan vi finne fram til plasseringsformer for oljeformuen - i utenlandske finansinstitusjoner, produksjonsvirksomhet hjemme og ute - som kan inngå i en næringsstrategisk opprustning av det norske produksjonslivet?

Utviklingen av en nasjonal næringspolitisk strategi der myndighetenes filosofi ikke er å blande seg minst mulig, men å trekke opp klare mål og virkemidler i samarbeid med aktørene i arbeidslivet, krever en helhetlig samordning av innsatsen på en rekke områder: arbeidsmarkeds- og utdanningspolitikk, oppbygging av infrastruktur og kommunikasjon, distriktpolitikk, konkurranse- og fusjonskontroll, FoU- og teknologipolitikk, energi- og miljøpolitikk, den offentlige sektorens utforming, skatte- og motivasjonssystemer som samsvarer med målsettingene, og ikke minst en overgripende effektivisering av overføringsordningene til næringslivet.

Bred internasjonal forskning peker på at staten må spille en aktiv rolle på disse feltene for å legge til rette for utvikling av hjemmemarkedsvilkår preget av sterk konkurranse, god kjøpekraft

og strenge kvalitets- og miljøkrav (Dalum m.fl., 1991). Videre peker den internasjonale forskningen på viktigheten av at næringspolitikken innrettes spesielt mot behovene og utviklingsmulighetene for de nasjonale "næringsblokkene" ("clustere") som kan ha forutsetninger for å hevde seg internasjonalt. I Norge kan "det maritime komplekset" med et mangfoldig nettverk av skipsflåte, fiskeriskip, verksteder for skip og skipsutstyrsproduksjon, forsikring, utdanning m.v., bygd på lange kulturelle tradisjoner, være et eksempel på en slik "næringsblokk". Offshorevirksomheten og den metallbearbeidende industrien er andre eksempler. Målet bør dels være å videreutvikle og rendyrke de sterke sidene ved disse "blokkene", dels å bidra til at vår kompetanse, kapital og personalressurser, spesielt i offshoresektoren, kan danne utgangspunkt for oppbygging av nye virksomhetsområder. Slike problemstillinger vil stå i fokus for den andre fasen i prosjektet "Internasjonalisering og næringsutvikling" som denne rapporten springer ut av.

Vilkårene for samarbeid mellom organisasjonene

De organisasjonspolitiske forutsetningene for gjennomføringen av strategiene er viktige av flere grunner. I kapittel 3.3 og 6 har vi drøftet hvordan internasjonaliseringen og den europeiske integrasjonen setter den nasjonale modellen for trepartssamarbeid under press både fra markedet (nedenfra) og fra internasjonale og overnasjonale reguleringer (ovenfra). Uansett hvilket forhold Norge har til EØS og EF, står organisasjonene og myndighetene overfor skjerpede krav til samarbeid på flere nivåer - lokalt, sektorielt, nasjonalt og internasjonalt - for å utvikle felles strategier som kan bidra til å styrke arbeidsplassenes levedyktighet.

For organisasjonene forutsetter dette muligheter til å innvirke på de internasjonale rammevilkårene de skal operere innenfor. Forholdet til EØS og EF kan gi forskjellige handlingsbetingelser i så måte. Ved en handelsavtale vil de norske organisasjonene ikke

ha institusjonaliserte kanaler eller rettigheter til deltakelse og informasjon overfor de lovgivende og forhandlingsbaserte prosessene i EØS og EF som berører organisasjonenes interesser. Riktignok kan de indirekte via sine internasjonale organisasjoner få en fot i dørsprekken, men de vil ikke ha adgang til de foraene der organisasjonene kan påvirke premissene eller gjøre sine politiske krav gjeldende.

Organisasjonene vil trolig ha temmelig motstridende oppfatninger av hvordan Norge skal mestre en handelsavtalesituasjon. Med et næringsliv og arbeidsgiverorganisasjoner som oppfatter en handelsavtalesituasjon som en kraftig ulempe for konkurranseevnen, og med delvis splittede arbeidstakerorganisasjoner, er det realistisk å forvente skjerpede rivninger og konfrontasjoner i det korporative norske systemet. Dette kan bli en barriere mot utvikling av den nødvendige graden av enighet om de næringspolitiske strategiene som uansett er påkrevd dersom Norge skal mestre omstillingsproblemene. "Den norske modellen" EF-motstanderne vil forsvare ved å stå utenfor det indre markedet, kan derfor utsettes for rask erosjon innenfra.

En EØS-avtale vil sikre organisasjonene formaliserte kanaler for deltakelse, informasjon og "sosial dialog" i ulike EØS-fora, vis-à-vis norske myndigheters europapolitikk, og til en viss grad overfor beslutningsprosessen i EF. Partenes europeiske organisasjoner vil utgjøre en organisert ramme for samordning og felles påvirkning overfor både EØS og EF. Dette kan åpne flere kanaler for å fremme separate og felles norske organisasjonsinteresser på europeisk nivå. Ettersom partene i mange spørsmål vil ha felles interesse av å fremme norske krav og standarder (både av solidariske og konkurransemessige grunner), kan dette medvirke til å styrke samarbeidet om fornyelse av vår hjemlige modell. EØS gir likevel begrensede innflytelsesmuligheter for de norske organisasjonene innover i EF-systemet, der vi fortsatt vil være avhengige av danskene og etter hvert svenskene for å fremme norske interesser. Dersom flere av de nordiske landene går med

i EF, kan dette endre vilkårene for det nordiske faglige samarbeidet mellom organisasjonene. EF-medlemskap vil åpne flere kanaler for mulig direkte medvirkning, også via nasjonalstatene og de europeiske organisasjonene. En utvikling mot en politisk union med mulige flertallsvedtak innen arbeidslivsspørsmål kan styrke spillerommet for politisk og fagligpolitisk alliansebygging på tvers av nasjongrensene innenfor EFs beslutningssystem.

Samtidig vil en europeisering av organisasjonenes dagsordener og forankring kunne skape nye utfordringer for samarbeidet på hjemmebane. Dersom de europeiske organisasjonene utvikler seg i overnasjonal retning, kan lojaliteter og formelle bindinger til moderorganisasjonenes posisjoner skape kløfter på hjemmebane. Hvis UNICE bekjemper arbeids- og forhandlingsmessige rettigheter som i Norge fortoner seg elementære, og Euro-LO fremmer vidtgående krav om felleseuropeisk arbeidstidspolitik og forhandlinger, kan NHO og LO få større vansker med å møtes hjemme. Hvis europeisk og eventuelt nasjonal lovgivning trer i stedet for eller supplerer nasjonale tariffavtaler, kan motivasjonen for fagorganisering og forhandlinger endres. Erfaring tyder imidlertid på at europeiseringen delvis bidrar til å forsterke nasjonale fellesposisjoner, for eksempel som i spørsmålet om konsernfaglige rettigheter der LO og NHO åpenbart medvirker til et flersidig internasjonalt press på UNICE. Ytre press kan medvirke til indre samhold.

Politiske vilkår for en nasjonal europastrategi

Økonomiske og næringspolitiske analyser av Norges forhold til EØS og EF kan ikke alene være retningsgivende for hva som samlet er en fornuftig strategi for nasjonen. På kort sikt er det nok mulig å stable på beina de mest uhellige politiske allianser for å vinne et EØS- eller EF-valg. Langt vanskeligere er det å støpe allianser som er varige og tilstrekkelig enhetlige i politiske mål og

interesser til å gjennomføre de intensjonene som er knyttet til det valget vi fatter.

Norges rolle for eksempel i forhold til EFs utvikling mot en økonomisk og politisk union understreker utfordringene for en konsekvent norsk europapolitikk. Hvis Norge først er kommet inn, er det ikke EF-tilhengerne alene som kan definere politikken, EF-motstanderne kan spille en avgjørende rolle i utformingen av vår deltakelsesstrategi. Men dette gjelder også omvendt. Det er tvilsomt om tilhengerne av en handelsavtale på sikt vil få politisk makt til å gjennomføre de målene og forutsetningene strategien bygger på, dersom Norge skulle velge en handelsavtale. Det vil sannsynligvis være regjeringer med sterke EØS- og EF-orienterte krefter som vil få ansvaret for å omsette et nei til EØS og EF til praktisk politikk, slik det ble etter 1972.

En gjennomføring av de målene tilhengerne av en handelsavtale bygger på, forutsetter en bred allianse der krefter i fagbevegelsen som delvis er skjernet mot internasjonal konkurranse utgjør ett tyngdepunkt, og overføringsavhengige krefter i primærnæringene utgjør et annet tyngdepunkt. Og mellom disse polene trengs det oppslutning fra miljøbevegelsen og deler av den tradisjonelle venstrefløyen. Partipolitisk er det vanskelig å se hvordan en slik allianse mellom deler av SV, Senterpartiet, AKP og eventuelt deler av KrF og Arbeiderpartiet skal klare å skape et varig grunnlag for å gjennomføre en konsekvent strategi for verdiskapning og næringsvekst i Norge. Avveininger mellom skattefinansiert vekst i velferdsstaten, overføringer til primærnæringene og prioritering mellom miljøhensyn og olje- og energivekst i industrien kan lett føre til sprekkdannelser. Spesielt hvis alliansen konfronteres med et næringsliv som "stemmer med føttene" og legger kursen for EF, og deler av fagbevegelsen som presser på for å sikre tilsvarende produksjonsvilkår som i EØS og EF.

Tilhengerne av EF vil også stå overfor usikre forutsetninger i gjennomføringen av en konsekvent europapolitikk. Riktignok står tunge samfunnspolitiske maktgrupperinger i næringslivet,

organisasjonene, politikken og statsadministrasjonen bak strategien, men den brokete grasrota stritter imot i flere toneangivende organisasjoner. Partipolitisk er det ikke vanskelig å se allianser som kan drive fram et EF-medlemskap, men i utformingen av en nasjonal europa- og næringspolitikk vil båndene være skjøre. Der Fremskrittspartiet og deler av Høyre ønsker medlemskap som ledd i en sterkere markedsstyring, ønsker EF-tilhengerne i så vel Arbeiderpartiet som Kristelig Folkeparti og SV norsk medlemskap som et redskap for en mer aktivistisk europeisk velferds-, arbeidslivs- og miljøpolitikk. EF-motstanderne vil ha en hånd på rattet i norsk EF-politikk, og vil kunne motarbeide forslag som åpner for sterkere politisk integrasjon i EF, noe som er en forutsetning for å virkeliggjøre den sosialdemokratiske visjonen for Europa. Der en del tilhengergrupper ønsker en vidtgående føderal integrasjon, er målet for mange en begrenset integrasjon bygd rundt nasjonalstatlig kontroll. På den annen side kan en ikke se bort fra at deler av motstanderfløyen, slik en har sett i Danmark, vil slutte opp om en politikk for demokratisering og sterkere politisk integrasjon i EF, hvis Norge først blir medlem.

Den mest krevende utfordringen i spørsmålet om Norges framtidige forhold til Europa er hvordan man skal unngå grunnleggende kløfter og avskallinger i arbeiderbevegelsen og fagbevegelsen. Det er en risiko for at medlemskap i EF kan splitte Arbeiderpartiet, fagbevegelsen og delvis SV, og skape dype kløfter i forhold til deler av Distrikts-Norge. En slik utvikling kan åpne for uoversiktlige parlamentariske forhold med skiftende regjeringdannelser, som kan framstå som lite attraktive også for EF-tilhengere.

EØS-alternativet bygger også på sårbare politiske forutsetninger. EØS er mellomveien som få riktig brenner for, men som et flertall i folket kan støtte, delvis som "nest-best-løsning". Dette kan tale for at denne strategien er et realistisk "nasjonalt kompromiss" mellom dem som ønsker økonomisk integrasjon, og dem som er imot sterkere politisk integrasjon. Partipolitisk vil EØS-alliansen på

kort sikt vinne fram, men strategiens politiske forankring vil raskt kunne løse når målet er nådd. Spesielt dersom de øvrige EFTA-landene går fra borde. Uansett kan en EØS-avtale vanskelig hindre at EF-spørsmålet blir en stadig tilbakevendende og uavklart sak både i politikken og i sentrale organisasjoner. Som et kompromiss der man avventer de kommende års utvikling i EØS og EF og den hjemlige opinionens reaksjoner på denne, vil EØS-løsningen få brenner for, likevel kunne danne en overraskende langvarig ramme om Norges forhold til Europa.

11.5 Avslutning

Det er viktige forskjeller mellom en handelsavtale og deltakelse i det indre markedet via EØS eller EF. Ikke bare dreier forskjellene seg om likeverdige konkurransevilkår og markedsadgang, knyttet til tjenester, antidumpingtiltak, offentlige innkjøp og tekniske handelshindre. Hovedspørsmålet er om Norge skal ta del i den positive dynamikken som den økonomisk-politiske integrasjonen ventes å føre med seg. Dette dreier seg om å delta på like fot i utformingen av forskningssamarbeid, fellesprosjekter, strukturtiltak, miljøpolitikk, industripolitikk m.v., men kanskje først og fremst om deltakelse i de sosiale, kulturelle, økonomiske og politiske nettverkene der økonomiske samarbeidsprosjekter utvikles. Betydningen av slike faktorer er umulig å beregne, men det er hevet over tvil at de har stor betydning for næringslivets forventninger og strategiutforming.

Uansett Norges forhold til EØS og EF vil norsk økonomi stå overfor et økt internasjonalt konkurranstrykk de kommende årene. Evnen til å mestre arbeidsløshetsproblemet og finansiere velferdsytelsene står og faller med om vi kan opprettholde vekstevnen i norsk økonomi. Etter vår vurdering vil deltakelse i det indre markedet via EØS eller EF-medlemskap gi de beste vekstbetingelsene, men de innenriksøkonomiske virkningene

avhenger av hvordan vi klarer å mestre omstillingene og sikre en forsvarlig sosial og regional fordeling av omstillingskostnadene. Dette avhenger både av norske bedrifter og bransjers evne til å fornye seg og av hvilken nasjonal økonomisk og næringspolitisk strategi vi klarer å bli enige om.

Norges forhold til Europa kan ikke reduseres til et økonomisk spørsmål. EØS-prosessen ble lansert som en idé om et Europa basert på "flere søyler" eller "konsentriske sirkler", der forskjellige land kunne koble seg til integrasjonen i ulik grad, ut fra sine økonomiske og politiske forutsetninger. Denne ideen må ses i sammenheng med den utbredte skepsisen til utviklingen av et enhetlig, monolitisk Super-Europa formet i EFs bilde. De færreste har tiltro til at en slik imperieliknende gigantkonstruksjon er egnet til å møte det mangfoldet av kryssende økonomiske, kulturelle, sosiale og økonomiske problemer Europa står overfor. EØS kunne slik sett tolkes som uttrykk for en alternativ visjon om et differensiert, mangfoldig Europa bygd rundt regionale kraftsentra, der ikke bare EFTA-landene, men senere også de østeuropeiske landene kunne organisere sine samarbeidsforhold med EF på egne premisser.

I dag synes forutsetningene for en slik utvikling svekket. EFs tiltrekningskraft har fått sentrale EFTA-land, østeuropeiske og sentraleuropeiske land til å søke mot EF. Dette har delvis skjedd i samspill med EF-interne motsetninger; skeptikerne til en vidtgående politisk union i EF, for eksempel England og Danmark, ønsker økt bredde og flere medlemsland for å bremse den aksele- rerende integrasjonen. Dette kan tolkes som uttrykk for en tredje europeisk visjon: utformingen av et mer differensiert, løst og mangfoldig alleuropeisk samarbeid innenfor rammen av EF. For toneangivende nordiske politikere synes dette å være et scenario som kombinerer de opprinnelige målsettingene for EØS med en økende interesse for å vinne innflytelse på EFs videre utvikling. Utviklingen både i Øst-Europa og i Norden har endret forutsetningene for europadebatten. Når landene i Øst-Europa og Sentral-

Europa knyttes tettere til EF-samarbeidet, og Sverige og trolig Finland søker EF-medlemskap, blir mulighetene til å videreutvikle et sterkere nordisk og alleuropeisk samarbeid uavhengig av EØS og EF svekket.

Debatten om utformingen av det nye Europa knyttes ofte til den opprinnelig sovjetiske metaforen om arkitekturen for "det europeiske huset". Kan en vidtgående politisk union i EF oppfattes som reisning av en strømlinjeformet skyskraper, internt rasjonell, men lite fleksibel overfor nye behov, og lite robust overfor langsiktige miljøforandringer, kan den opprinnelige EØS-visjonen om et differensiert Europa kanskje framstilles som variert småbyutbygging. Kanskje kan vyene om et utvidet, mer integrert og differensiert EF gå i retning av en trinnvis "kråkeslott"-arkitektur, der nye behov kan møtes med påbygging av stadig nye fløyer, arker og tårn.

Hvordan Norge til sjuende og sist velger å knytte seg til integrasjonen, er et politisk spørsmål. Den økonomiske integrasjonen vil vi uansett berøres av, det sentrale stridsspørsmålet her er hvorvidt det er klokt å sette grenser for eller åpne seg for en bredest mulig deltakelse i prosessen. De økonomiske aspektene alene vil neppe være avgjørende. I siste instans vil spørsmålet om Norges forhold til EF dreie seg om hvilke verdimeslige, ideologiske og politiske perspektiver som legges til grunn for Norges rolle i utformingen av det nye Europa. Den sentrale striden går her mellom dem som ønsker mest mulig nasjonal selvstendighet, og dem som ønsker påvirkning og deltakelse i den europeiske prosessen. Dette er en strid som vil fortsette uansett hvilket valg Norge gjør. Valget mellom handelsavtale, EØS og EF-medlemskap representerer ikke sluttpunktet, men begynnelsen på den norske europadebatten.

Ord og begreper

Acquis communautaire	Fransk benevnelse for EFs samlede rettsaker i form av direktiver, forordninger osv. og EF-domstolens fortolkninger av disse.
Antidumping	Tiltak som iverksettes mot importerte produkter som selges til dumpingpriser. Dumpingpris betyr i EF-sammenheng at varens pris på eksportmarkedet er funnet lavere enn på hjemmemarkedet. Det kan innføres minsteprisavtaler, straffetoll eller kvoter for å utlikne dumpingmarginen på den spesifikke varen som blir dumpet. Tilsvarende tiltak kan iverksettes når statsstøtte medvirker til å fordreie konkurransen. Norsk verksted-, metall- og fiskeindustri har ved flere anledninger møtt trusselen om antidumping på EF-markedet.
BNP	Bruttonasjonalprodukt. Samlet verdiskaping i form av varer og tjenester.
Cecchini-rapporten	Utredning som belyser konsekvenser og muligheter for EF ved gjennomføringen av det indre markedet.
Cassis de Dijon	Navn på en avgjørende EF-dom med utspring i et vest-tysk forsøk på å stoppe salget av en fransk solbærlikør (Cassis de Dijon) under henvisning til borgernes helse og sikkerhet. EF-domstolen avviste forsøket, og dommen er blitt stående som bekreftelse på bestemmelsene om at en vare som er godkjent i et EF-land automatisk kan selges i de andre EF-landene, med mindre EF har vedtatt felles produktstandarder på området.
De fire friheter	Fellesbetegnelse for fri bevegelse av varer, tjenester, personer og kapital i det indre markedet.
ECU	European Currency Unit. Fra 1. januar 1979 en "kurv" av alle EF-landenes valutaer som

anvendes som regneenhet bl.a. ved EFs felles økonomiske disposisjoner. ECU eksisterer ikke som pengeseddel eller mynt. Alle EF-landene, med foreløpig unntak av Hellas og Portugal, deltar i valutamekanismen ERM, som innebærer at de nasjonale valutaer skal holdes innenfor en svingningsmargin på $\pm 2,25\%$ ($\pm 6\%$ for Storbritannia og Spania) rundt en fastsatt sentralkurs for ECU.

I oktober 1990 ble den norske kronen, på ensidig grunnlag, knyttet til kursen for ECU. Kronen "skygger" ECU etter en sentralkurs på 7,99 kroner for en ECU, og med en svingningsmargin på $\pm 2,25\%$.

EF

Forkortelsen for de europeiske fellesskaper som består av Det økonomiske fellesskapet (EØF), Kull- og stålnasjonen (EKSF) og Atomenergibyrået (EURATOM). Følgende 12 land er medlemmer: Belgia, Danmark, Frankrike, Hellas, Irland, Italia, Luxembourg, Nederland, Portugal, Spania, Storbritannia, Tyskland.

EF-organer

Det europeiske råd - EFs øverste organ. Toppmøtet mellom stats- eller regjeringssjefene i de 12 medlemslandene, deres utenriksministere og EF-kommisjonens president.

EFs ministerråd - øverste lovgivende og bevilgende myndighet, der representanter for medlemslandenes regjeringer er samlet. Saksfeltet avgjør hvilken statsråd som representerer vedkommende lands regjering. Ministerrådet har et eget sekretariat med vel 2000 ansatte.

EF-Kommisjonen - foruten å være utøvende og kontrollerende organ legger Kommisjonen fram forslag til vedtak i Ministerrådet/Det europeiske råd. Delt inn i 23 generaldirektorater under ledelse av 17 kommisjonærer (inklusive presidenten). De "store" medlemslandene (Frankrike, Spania, Italia, Tyskland og Storbritannia) har to kommisjonærer, de øvrige har en hver. For tiden arbeider mer

enn 16 000 personer for Kommisjonen, hvorav ca. 10 000 i Brussel.

Europa-parlamentet - EFs direkte folkevalgte organ som består av 518 representanter. Medlemslandene tildeles representant-kvoter etter antall innbyggere. Parlamentet fører kontroll med Kommisjonens og Ministerrådets arbeid, deltar i lovgivningsprosessen for bestemte saker og har en viss bevilgningsmyndighet.

Den økonomiske og sosiale komite - er et rådgivende organ for EF-Kommisjonen og består av 189 representanter for arbeidstakere, næringsliv og forbrukerinteresser i medlemslandene.

EF-domstolen - fortolker EFs lovverk og bestemmelser og treffer formelt sett bindende avgjørelser, men kan ikke ilegge bøter eller treffe andre sanksjoner. Enkeltpersoner, bedrifter, medlemsland og EFs øvrige institusjoner kan vende seg til domstolen for å få avgjort tvister.

EF-lovgivning

Direktiver er en form for EF-lov der mål og innhold binder medlemslandene, men som må innarbeides i nasjonal lovgivning. Forordninger er direkte bindende EF-lov i og for medlemslandene. Beslutninger vedtas normalt av EF-Kommisjonen med basis i direktiv eller forordninger og tilsvarer til en viss grad norske "forskrifter". Meddelelser er skriv fra EF-Kommisjonen av informativ karakter som redegjør for spesielle spørsmål, gjeldende praksis m.v.

EFTA

European Free Trade Area ble etablert i 1960 ved undertegnelse av Stockholms-konvensjonen, og består i dag av følgende medlemsland: Norge, Sverige, Finland, Island, Østerrike og Sveits. Et frihandelsområde for industrivarer, og fra 1990 fisk og fiskevarer.

EMS	Det europeiske monetære system som ble opprettet av EF-landene i 1978. Innebærer økonomisk og valutapolitisk samarbeid og samarbeid om stabile valutakurser (ERM=Exchange Rate Mechanism). Se ECU.
Enhetsakten	Betegnelse på et tillegg til, og den hittil viktigste reform av Romtraktaten, som ble gjort gjeldende fra 1. juli 1987. Sentralt er endringene i beslutningsprosedyrene med økt mulighet til flertallsavgjørelser.
EPS	Det europeiske politiske samarbeidet som EF-landene innledet i 1970 og traktatfestet gjennom Enhetsakten i 1987. Forsvar diskuteres ikke, og alle avgjørelser eller henstillinger er resultat av enstemmighet.
EØS	Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet. Betegnelse på målet for forhandlinger mellom EF og EFTA-landene om å skape fri bevegelse av varer, tjenester, kapital og personer i hele det området de 19 landene utgjør. Forhandlingene omfatter også en rekke såkalte tilgrensede områder, bl.a. miljøvern, sosiale spørsmål, forskning og utdanning. En rekke institusjonelle løsninger skal sikre gjensidig overholdelse av avtalen.
Frihandelsområde	Et område hvor på forhånd avtalte varer tollfritt kan handles over statsgrensene. EFTA er et frihandelsområde for industrivarer og fiskeprodukter.
Føderasjon	Statsforbund der delstatene avgir suverenitet til felles politiske institusjoner. Overdragelse av områder som forsvars-, sikkerhets-, og utenrikspolitikk til felles politiske institusjoner står sentralt hos føderalister (sammenlign med konføderasjon).
GATT	Generalavtalen om toll og handel (General Agreement on Tariffs and Trade) inngått i 1947 med formål å fremme verdenshandelen gjennom nedbygging av toll og andre handelsrestriksjoner. Organisasjonen har i

dag mer enn hundre medlemsland. Den siste av de foreløpig 8 forhandlingsrundene - Uruguayrunden - tar spesielt sikte på å nedbygge handelshindringene innen landbruket.

Handelsavtale

En avtale mellom to eller flere stater der det på gjensidig basis innrømmes tollfrihet eller nedsatt toll (bestevilkår) i handelen med enkelte varer mellom partene (omfanget av handelsavtalen kan variere). Norge inngikk i 1972 en handelsavtale med EF, som i utgangspunktet sikrer tollfri handel for industrivarer.

Indre marked

Betegnelse på EFs mål om å opprette et felles hjemmemarked med fri bevegelse av varer, tjenester, kapital og personer. Baserer seg i hovedsak på Hvitboken fra 1985, som konkluderte med at omtrent 280 tiltak må gjennomføres for å nå målet innen 1.1.1993.

Konføderasjon

Et statsforbund der de enkelte deltakere har stor grad av selvstyre og reservasjonsrett. Statene opptrer suverent og samordner sine standpunkter innenfor et avklart område så langt de finner mulig, men beslutningene treffes bare på grunnlag av enstemmighet.

Nasjonalstat

Betegnelse på en stat som kulturelt sett kan betraktes som rimelig homogen.

Opprinnelsesregler

Definisjoner som muliggjør å bestemme hvor en vare er produsert. Gjelder spesielt import av produkter til bearbeidelse eller produkter som på annen måte inngår i vareproduksjon i ett land, hvor den ferdige varen eksporteres. Hvis råvaren/innsatsvaren kommer fra et område utenfor et etablert frihandelsområde, vil opprinnelsesreglene avgjøre om sluttproduktet vil ha frihandelsstatus innenfor frihandelsområdet. Velger deltakerene i frihandelsområdet å etablere felles tolltariff overfor omverden, bortfaller behovet for opprinnelsesregler (se tollunion).

Oslo-erklæringen

Sluttdokumentet fra EFTA-toppmøtet i mars 1989, der EFTA-landene som svar på EFs oppfordring sier seg villig til å inngå i et tettere og mer strukturert samarbeid med EF. Det gir startsignalet for **Osloprosessen**, som refererer til det kartleggingsarbeidet som ble iverksatt for å finne problemområder når det gjelder lovharmonisering i EFTA-EF-området. Denne prosessen er utgangspunktet for EØS-forhandlingene (se EØS).

Roma-traktaten

Traktaten om opprettelse av Det europeiske økonomiske fellesskapet (1957). En av de tre traktatene som danner grunnlaget for EF-samarbeidet (Se EF).

Tollunion

De stater som deltar i unionen etablerer et frihandelsområde, og oppretter i tillegg en felles tolltariff overfor omverden. I sin nåværende form er EF en tollunion.

Vestunionen

Baserer seg på den såkalte **Brusseltraktaten**, og er et forsvarsfellesskap mellom Be-Ne-Lux-landene, Frankrike og Storbritannia (1948), Tyskland og Italia (1954), Spania og Portugal (1987). Spilte mindre sentral rolle fram til midten av 80-årene, men er nå en viktig brikke i EFs planer om en politisk union.

ØMU

Forkortelse for Den økonomiske og monetære union; et mål for EF-landene, men enda ikke etablert. Første fase i utviklingen av en slik union startet 1. juli 1990. ØMU forutsetter opprettning av felles sentralbanksystem, fastlåste valutakurser, og regler for samordning av budsjettpolitikken i landene.

Litteratur

Amoroso, B. (1986) *Udvikling og krise i den skandinaviske model* Roskilde: Forlaget Samfundsøkonomi og Planlegging

Andersen, S.S. (1989) *Spillet om trolldøden, fra "poker" til "gris"?* Rapport 1989/V. Oslo: Bedriftsøkonomisk Institutt. Senter for europeiske studier

Arbeidsdirektoratet (1990) *Sysselsettingen ved oljeaktivitetene, pr. august 1990*. Oslo: Kontoret for statistikk og planlegging

Arbeidsgruppen for EF og finansnæringen (1989) *Finansnæringen og EFs indre marked*

Arbeidsgruppen for EF og norsk reiselivsnæring (Statssekretærutvalget) (1989) *Norsk reiselivsnæring og EFs indre marked*

Arbeidsgruppen for kultur- og mediespørsmål, nedsatt av Kirke- og kulturdepartementet (1991) *Kulturområdet og EFs indre marked*

Baldwin, R. (1989) "The Growth Effects of 1992" i *Economic Policy* October

Bergh, T. m.fl. (1983) *Norge fra U-land til I-land*. Oslo: Gyldendal

Bergindustriens Landsforening (1991) *Bransjeutviklingsprogram for norsk bergindustri*. Notat, foreløpig skisse av 29.4.

Berrefjord, O. og P. Heum (1984) *Vekst på dagsorden*. Bergen: LØI-rapport nr. 44

Bjørndal, T., m.fl. (1990) *Produksjons- og markedstilhøve for oppdrettslaks i den europeiske fellesskapen (EF)*. SAF-rapport nr. 9

Bjørndalen, J. (1990) *Scenarier for energimarkedene i Norden 1990 - 2010. Dokumentasjon*. Bergen/Oslo: SAF. Arbeidsnotat nr. 59

Borch, O.J. og I. Elvekrok *Norske fiskeeksportører og EFs indre marked*. Nordlandsforskning

Boyer, R. (1988) *Is a new Sociotechnical System Emerging? Structural Change and Labor Market Policy Paper*. Seminar. Stockholm: Arbeidslivscentrum

Brander, J.A. og P.R. Krugman (1983) "A reciprocal dumping model of international trade" i *Journal of International Economics*

Brochmann, G. (1991) "Fortress Europe and the Moral Depth Burden" i *Cooperation and Conflict* København

Brulin, G. og T. Nilsson (1991) *Mot en ny svensk modell. Arbete og forhandlingssystem i forandring* Raben og Sjögren

Brunstad, R. m.fl. (1990) *Tilpasning til GATT - strategier og konsekvenser for norsk jordbruk*. Bergen: SAF. Arbeidsnotat nr. 82

Brænd, T. (1990) *Miljømessige konsekvenser av EFs energipolitikk*. Oslo: Universitetet i Oslo. Avdeling for miljøforskning

Busch, K. (1991) *Umbruch in Europa. Die ökonomischen, ökologischen und sozialen Perspektiven des einheitlichen Binnenmarktes* HBS-Forschung. Bund Verlag

Carlsen, M. og I. Rasmussen (1988) "Norske næringslivsinvesteringer i utlandet" i *Penger og Kreditt* nr. 1. Norges Bank

Cecchini, P. m.fl. (1988) *EUROPA '92. Realiseringen av det indre marked*. Dagens Næringsliv Forlag

Cecchini, P. (1988B) *The European Challenge 1992. The Benefits of a single Market*.

Dagens Næringsliv (1991) *Industrien på sykeleiet*. Bilag 27.2.

Daltung, S., G. Eskeland og V.D. Norman (1987) *Optimum trade policy towards imperfectly competitive industries: Two Norwegian examples*. CEPR Discussion Paper no. 218.

DEFI (1988) *The Social Dimension of the Internal Market. Workers Rights in European Companies* Info 26

Den Norske Advokatforening (sekretariatet) (1990) *Utvælgssuttalelse vedrørende EFs indre marked i relasjon til advokatvirksomhet*. 1.7.

Dølvik, J.E., D. Olberg og D. Stokland (1990) *Fagbevegelsen og Europa*. Oslo: FAFO-rapport nr. 102

ECON og IKO Marketing Link (1989) *BA-bransjen mot 1992. Konsekvenser for BA-næringen i Norge ved tilpasning til EFs indre marked*. Del I og II. På oppdrag fra Landsforeningen for Bygg og Anlegg.

EF-håndboken for næringslivet. Del 1. (1990) Dagens Næringsliv Forlag

EFTA-sekretariatet (1987) *Det Europeiske Frihandelsforbund, EFTA*

"Egenkapitalkravene - ris til egen bak" i *Bank* nr. 2/1991

Ekelund, T. og M. Haug (1989) *Utfordringer for norsk informasjonsteknologi-industri i forhold til EFs indre marked*. (Forstudie) Oslo: Gruppen for Ressursstudier (GRS)

Ekelund, T., E. Hansen og K.A. Sørli (1989) *EF og norsk metallurgisk industri*. (Forstudie) Oslo: Gruppen for Ressursstudier (GRS)

Eldegard, T. og K.O. Tvedt (1990) *Petroleumsaktiviteten i Nordsjøen mot år 2000*. NØI-rapport nr. 126

Eldegard, T. og K.O. Tvedt (1990) *Petroleumsaktiviteten i Nordsjøen mot år 2000 - markedsutsikter og konkurranseforhold for leverandørsiden*. Bergen: NØI-rapport nr. 126

Emerson, M. (1988) *The Economics of 1992 - An Assessment of the potential Economic Effects of Completing the Internal Market* European Community no. 35

Erlandsen, H.C. (1990) *Energi til Europa. Norsk petroleumsvirksomhet sett i relasjon til utviklingen i EFs indre marked*. Oslo: Norsk petroleumsforenings studiefond av 1982

Erlandsen, H.C. (1990) *Energi til Europa - norsk petroleumsvirksomhet sett i relasjon til utviklingen av EFs indre marked*. Alpha Beta Media as

ETLA, IFF, IUI og IØI (1987) *Growth Policies in a Nordic Perspective*

Fagerberg, J. (1987) "Strukturanalyse av norsk eksport 1973-1985" i *Økonomiske analyser* nr. 8. Oslo: Statistisk Sentralbyrå

Fagerberg, J. (1990) *The process of economic integration in Europe. Consequences for EFTA Countries and Firms*. NUPI-notat nr. 428. Juni

Ferreira, M.P. (1990) "The effects of integration: A comparison between EFTA countries and Denmark" i *Nordisk tidsskrift for Politisk Økonomi* 24

Ferreira, M.P. (1991) *Norsk eksportstruktur: Har integrasjonen virket?*

Fiskernes EF-utvalg v/P. Holm og J.P. Johnsen *Hovedavtalen for fiskerinæringa ved en norsk EF-tilpasning*

Fiskernes EF-utvalg v/I. Tepstad og S. Engesæter *EFs kvotepolitikk og norsk fiskerinæring*. Vestlandsforskning

Fiskernes EF-utvalg v/P. Ørebech *EF-rett eller norsk rett ved regulering av fangstleddet?* Universitetet i Tromsø

Forseil, L. (1991) *Regionalpolitikken i EF*. Universitetsforlaget

Forsikringsforbundets Notat (1990) *Virkninger av medlemskap i EF for norske forsikringselskaper*. 1.11.

Gardener, E.P.M. og J. Teppet (1990) *The economic impact of 1992 on the Norwegian Financial Services sector: A select replication exercise using the PriceWaterhouse/Cecchini Methodology*. Institute of European Finance. University College of North Wales Bangor

Geroski (1989), se Lundberg (1990)

Geroski, P.A. (1989) *The Choice between Diversity and Scale Myths and Realities* Center for Business Strategy. London Business School

Gjeldsvik, E. og Ø. Olsen (1990) "EFs indre marked for naturgass: Hvem bør frykte "åpen adgang"?" i *Økonomiske analyser* nr. 2. Oslo: Statistisk Sentralbyrå

Golombek, R. (1991) *The impact of 1992 on Norwegian manufacturing industries* Allokeringsevinst og tilpasningskostnader. SNF-rapport nr. 1

Golombek, R. (1991) *Virkninger på norsk industri av EFs indre marked*. SNF. Arbeidsnotat nr. 3

Grafiske Bedrifter, Landsforeningen for (1989) *Grafisk mot år 2000*. Rapport fra Strategiutvalget

Grafiske Bedrifter, Landsforeningen for (1991) *Grafisk mot år 2000 - hvor står vi i dag?* En rapport fra administrasjonen til landsmøtet 1991. Juli

GTS (General Technology Systems) (1990) *A study of the consequences for Norway's building supplies industry of developments in the single European market by the European Communities*. På oppdrag fra Finans- og næringsdepartementet.

Gundersen m.fl. *Markedsorientering i grafiske bedrifter*. Diplomoppgave. Handelshøyskolen BI. På oppdrag fra Grafiske Bedrifter, Landsforeningen

Hagen, A. (1990) *EF og finansielle tjenester. En statusrapport*. BIs Forskningscenter. Rapport 1990-316-2

Handelens Hovedorganisasjon (1990) *Varehandelen og EF*

Handelsministeren (1991) *Rødegjørelse til Stortinget 12. mars, 16. mai, 20. juni, 15. august og 24. oktober*

Hansen, S.O. og B. Wamli (1991) "Norske direkte investeringer i utlandet" i *Penger og Kreditt* nr. 3. Norges Bank

Hansteen, K. (1989) *Norsk tjenesteyting og EFs indre marked*. Forskningsutfordringer. NORAS

Helgen, S., N.K. Nersten og O. Riseth (1989) *Konsekvenser for jordbruksinntektene av et eventuelt EF-medlemskap beregnet ved hjelp av modellbruksystemet*. Landbrukets Utredningskontor. Rapport nr. 1

Hippe, I. (1990) *Det nye markedet i bedrifter. Overnasjonalt eierbytte, finansspesulasjon og fusjonskontroll* Oslo: FAFO-rapport nr. 103

Holmøy, E. (1986) "Om produktivitet" i *Økonomiske analyser* nr. 8. Oslo: Statistisk Sentralbyrå

Hompland, A. (red.) (1987) *Scenarier 2000. Tre framtidsbilder av Norge*. Oslo: Universitetsforlaget

Horn, H. (1989), se V.D. Norman (1989)

Hovdkinn (1990) *EF-landa og det utanrikspolitiske samarbeidet. Frå Romatraktaten til EPS og Politisk Union* Utenriksdepartementet

Heum, P. (1991) *Det oljeindustrielle miljøet i Norge - kompetanse, konkurransekraft og utviklingsmuligheter*. SNF. Arbeidsnotat nr. 6

Infofilm + Video A/S Tedis Sandvika

Jagland, T. (1990) *Min europeiske drøm*. Tiden Norske Forlag

Johannesen, E. og E. Vestby (1989) *Informasjons- og bookingsystemer i EF - Konsekvenser for reiselivsnæringen*. Habberstad Consulting på oppdrag fra Næringsdepartementet

Johansen, T.M. og Y. Holm (1989) "Internasjonallsering av norsk næringsliv. Norges Banks statistikk over investeringer til og fra Norge 1986-88" i *Penger og Kreditt* nr. 1. Norges Bank

Jordanger, P. & T. Lorentzen (1991) *EF-direktivene for offentlige innkjøp og konsekvenser for norsk industrisysseletting. Med spesiell vekt på verkstedindustrien*. SNF-rapport nr. 18

Kjer, K.N. (1990) *Fagbevegelsen og offentlig innkjøpspolitikk i Europa*. Oslo: FAFO-rapport nr. 105

Kleppe, P. (1989) *Norges vei til Europa*. Aschehoug

Leonard (1989) *The Economist guide to the European Community*. The Economist publications

Lie, T. *Mat, arbeid, bosetting og kultur. Landbruk og fiskeoppdrett i Rogaland - produksjonens volum, verdi og ringvirkninger*. Rogalandsforskning

Lorentzen, T. (1989) *Bankenes tilpasning etter tap på utlån*. NØI-notat nr. 1

Lundberg, L. (1990) "Economic Integration, Inter- and Intra-Industry Trade: The case of the EC and the Nordic countries" i *Nordisk tidsskrift for Politisk Ekonomi* 24

Lønning, I. (1989) Upublisert studentarbeid om det norske sykkelmarkedet.

Melchior, A. (1990) "Utenrikshandel med fullkommen konkurranse: Modeller for virkning av EF-1992" i *Nordisk tidsskrift for Politisk Ekonomi* 24

Melchior, A. (1990) *Economic Gains from 1992: Some notes on the Cecchini Report Working paper*. Stockholm: Industriens utredningsinstitutt

Melchior, A. (1991) "Velferdsvirkninger av EFs indre marked" i *Internasjonal Politikk* 48(1) s. 111-126

Metallurgisk Industris Landsforening (1989) *EFs interne marked - utfordringer og muligheter for norsk metallurgisk industri*

Metallurgisk Industris Landsforening (1990) *Perspektiver 2000*.

Metallurgisk Industris Landsforening (1990) *Miljøkrav til metallurgisk industri i EF. A/S Miljøplan*

Meyer, C.B. (1991) *Utenlandske banker i Norge - en casestudie av Citibank A/S. SNF-rapport 17*

Mjøset, L. (red.) (1986) *Norden dagen derpå*. Oslo: Universitetsforlaget

Myhre, J.W., Advokatfirmaet Hjort, Eriksrud & Co (1990) *Enkelte EF-rettslige spørsmål knyttet til treforædlingsindustrien og det norske selgersamvirke*. Notat 7.1.

Myklebust, S. og E. Søby (1989) "Overinvesteringer og statlig styring i oljevirksomheten" i *Nytt norsk tidsskrift* nr. 1

NAL, NPA, AFAG Notat til prosjektet "Norske arkitekter og det europeiske marked".

Nei til EF (1991) *EØS-avtalens virkninger for Norge*. Mai

NHO (1989) *Små og mellomstore bedrifter - utfordringer fra EFs indre marked*. Oslo: NHOs Europaserie nr. 4

NHO (1990) *EF og miljøvernet*. Oslo: NHOs Europaserie nr. 1

NHO (1990) *Fisk og EF*. Oslo: NHOs Europaserie nr. 3

NHO (1990) *Hva skjer i EF. EFs offshore og energipolitikk. Konsekvenser for Norge*. Oslo

NKI - Norges Kjemiske Industrigruppe (1990) *Norsk kjemisk industri i EFs indre marked*

Nordnes, O.M. (1989) *Medlemskapsavtalen i 1972 - et tilbakeblikk*. Landbrukets Utredningskontor. Notat nr. 14

Nordnes, O.M. (1989) *Norge, landbruket og EF*. Landbrukets Utredningskontor. Notat nr. 3

Norges Rederiforbund (1989) *Hva skjer i EF? Del 2 - det indre marked, konsekvenser for norske rederier*. Mars

Norges Rederiforbund (1990) *Hva skjer i EF? En innføring med fokus på skipsfartspolitikken*. Februar

Norges Rederiforbund (1990) *EFs offshore og energipolitikk. Konsekvenser for Norge*. Oslo

Norges Transportforbund (1990) *EFs indre marked og busstrafikken*

Norman, V.D. (1989) "EFTA and the internal European market" i *Economic Policy* no. 9, October

Norman, V.D. *Perspectives on International Shipping*. SAF-rapport nr. 12/8.

Norman, V.D. og L. Orvedal (1990) *Stordriftsfordeler, konkurranse og markedsintegrasjon. Virkninger av EFs indre marked for enkelte norske bransjer*. SAF nr. 1

Norsk TEDIS (1989) *EDI i perspektiv*

Norsk TEDIS *Har din bedrift en EDI-strategi?*

Nortex International (1990) *Konsekvenser for norsk verkstødindustri av en tilpasning til EFs indre marked*. Utarbeidet på oppdrag fra Næringsdepartementet.

NOS B 485 *Nasjonalregnskap 1972-1983*

NOS B 934 *Nasjonalregnskapsstatistikk 1988*

NOS B 837 *Olje- og gassvirksomhet 1. kvartal 1989*

NOS XII 291 *Historisk statistikk 1978*

NOU 1980:4 *Rentepolitikk*

NOU 1981:1 *Foreløpig grunnlag for inntektsoppgjørene 1981*

NOU 1983:1 *Foreløpig grunnlag for inntektsoppgjørene 1983*

NOU 1984:21A *Statlig næringsstøtte i distriktene*

NOU 1988:21 *Norsk økonomi i forandring*

NOU 1988:24 *Inntektsdannelsen i Norge*

NOU 1991:2 *Norsk landbrukspolitikk; utforming, mål og virkemidler*

NTNF/Hartmark Iras (1990) *Perspektivanalyse for havbruk*. Oslo. Juni

OECD (1990) *Economic outlook* 48. December

OECD (1991) *Main economic indicators*. May

Oljeindustrien Landsforening (1990) *Oversiktskart over områder innen EF av betydning for oljeindustrien i Norge*. Stavanger

Olsen, T. (1989) *Det kom som et sjokk...Fagbevegelsens rolle ved fusjoner og fisjoner* Oslo: FAFO-rapport nr. 95

Olsen, T. (1991) *Bedriftsstrategier i nærings- og nytelsesmiddelindustrien*. Oslo: FAFO-rapport nr. 127

Osmundsen, T. (1991) *Ny tid. Norge-industrinasjonen som forsvant?* Cappelen

Paus, P. (1991) *Høyt skattet. Skattheharmonisering og offentlig sektor i Norge* og EF Oslo: FAFO-rapport nr. 114

Regjeringens informasjonsutvalg for Europasaker (1991) *Hva er EØS*. Februar

Regjeringsutvalget for EF-Saker (1990) *Statusrapport*. Mars

Reve, T. (1990) *Bankkrisen - hva gikk galt?* SAF-rapport nr. 3

Rogaland Fiskesalgslag S/l. v/S. Alsvik og O. Isaksen *Muligheter for etablering av produksjonsbedrift i et EF-land med sikte på videreforedling av fisk*

Rådgivende kontaktutvalg for tilpasning til EF på transportområdet (1990) *Transport og kommunikasjon og EFs indre marked*

SAF (1988) *Teknologisk utvikling og tilpasning innen norsk tekstilindustri*. SAF-rapport nr. 6

Sand, P. (1986) "Virkningstall for MODIS IV fra 1974 til 1984" i *Økonomiske analyser* nr. 6

Schwalbach, J. (1988) "Economics of Scale and Intra-community Trade" i *Commission of the EC: Research on the Cost of Non-Europe Basic Findings* vol. 2. Luxemburg

Sjølie, S. (1989) *Banknæringen i EFs indre marked*. Den norske Bankforeningens notat nr. 4

Smith, A. og A.J. Venables (1988) "Completing the internal market in the European Community" i *European Economic Review*

Statistisk Sentralbyrå (1988) *Regionale nærings- og arbeidsmarkedspektiver*. Rapport nr. 30

St.meld. nr. 63 (1986-87) *Om enkelte handelspolitiske spørsmål*

Statssekretærutvalget for EF-saker (1990) *Norsk energi*. Oslo.

Statssekretærutvalget for EF-saker (1990) *Offentlige innkjøp og EFs indre marked. Del I og II*. Oslo

Statssekretærutvalget for EF-saker (1990) *Offentlige innkjøp og EFs indre marked. Delrapport I og II*. Oslo

Statssekretærutvalget ved Rådgivende kontaktutvalg for tilpasning til EF på transportområdet nedsatt av Samferdselsdepartementet (1990) *Transport og kommunikasjon og EFs indre marked*

Statusrapport EFTA-EF forhandlingene (1990) Mars

Steen, A. (1991) *Ingen over - ingen ved siden. Konkurransmuligheter for norsk nærings- og nytelsesmiddelindustri*. Oslo: FAFO-rapport nr. 126

Steen, A. (1991) *Nye vilkår*. Oslo: FAFO-rapport nr. 125

Stiksrud, H. (1989) *EFs landbrukspolitikk*. Landbrukets Utredningskontor. Notat nr. 2

Streeck, W. and P.C. Schmitter (1990) *Organized interests and the Europa of 1992* Paper. Madrid: Verdenskongress i sosiologi

Strøm, B. (1989) *Noen problemstillinger vedrørende fiskerisektoren og EF*. Landbrukets Utredningskontor. Notat nr. 11

Strøm, B. (1991) *Veien til EØS; fra OEEC til EØS*. Universitetsforlaget

Strøm, S. (1990) "Fremmer petroleumsvirksomheten norsk velferd og velstand?" i *Sosialøkonomen* nr. 5/1991 ????

Svendsen, B. og B. Eliassen (1989) *Norsk treforedlingsindustri - situasjon og utsikter*. NØI-rapport nr. 110

Svendsrud, A. *Norsk Skogbruk og skogpolitikk ved tilpasning til EFs indre marked*. Senter for forskningsoppdrag

Sæter, M. (1987) *Det europeiske felleskap*. Universitetsforlaget

Sæter, M. (1990) "EF-prosessen: En regional strukturendring" i *Internasjonal politikk* 48(1)

Søbye, E. (1990) *Utbyggingskostnader til olje- og gassfelt i Nordsjøen. 1985 - 89. Norsk og utenlands andel, en statistisk analyse*. Senter for teknologi og menneskelige verdier. Arbeidsnotat nr. 24. Oslo: FOSFOR

Sørensen, C. (1990) *Danmark - delstat i Europa*

Tandberg, E. (1990) *Naturgass i det nordiske energimarkedet. perspektiv mot 2010*. Bergen/Oslo: SAF-rapport nr. 4

Teknologibedriftenes Landsforening (1989) *Liberalisering av regelverket for offentlige anskaffelser i EF/EFTA. Konsekvenser for norsk industri på området elektrisk energi*. Oslo

Teknologibedriftenes Landsforening (1989) *Liberalisering av regelverket for offentlige anskaffelser i EF/EFTA. Sammendrag av TBLs uttalelser om EFs direktiv for offentlige innkjøp på ekskluderte områder.* Oslo

Teknologibedriftenes Landsforening (1989) *Liberalisering av regelverket for offentlige anskaffelser i EF/EFTA. Konsekvenser for norsk industri på området telekommunikasjon.* Oslo

Teknologibedriftenes Landsforening (1990) *Høringsuttalelse vedrørende norsk tilpasning til en situasjon der tilbudsgivningen innenfor feltutbygginger på petroleumsektoren er underlagt Direktiv KOM(89) SYN 153.* Oslo

Tekstilfabrikkenes Forening (styret) (1988) *EFs interne marked - utfordringer og muligheter for norsk teko-industri*

TFL (1990) *EF-1992: Kapitalbevegelser - Finansielle tjenester Valutasamarbeid - Den økonomiske og monetære union.* Rapport fra en arbeidsgruppe. TFL-notat. April

Tjaum, B (1990) *Strukturutviklingen i det norske kredittvesenet i etterkrigstiden.* NORAS-rapport nr. 8

Toffler, A. (1984) *Previews and premises.* Pan Books Ltd

Transportbrukernes Fellesorgan (TF) (1990) *EFs transportpolitikk*

Transportbrukernes Fellesorgan (TF) (1990) *Transportpolitikk for et konkurransedyktig næringsliv.* 12.11.

Transporten (1991) *"EØS, EF og norsk persontransport" i Transporten nr. 4*

Transportøkonomisk Institutt (1991) *Veitransport i Norge og EF.* Rapport nr. 0085

Treforedlingsindustriens Landsforening (TFL) (1990) *EF og norsk treforedlingsindustri.* 5.9.

Trelastindustriens Landssammenslutning (1989) *EF, det indre markedet og norsk trelastindustri.* Oslo

Tyszkiewicz, Z.J.A. (1990) *UNICE: The Voice of European Business and Industry in Brussel.* Paper. IREC-Conference in Trier

Tørres, L. m.fl. (1991) *Ny norsk Standard? Nye europeiske reguleringsmodeller for produktsikkerhet, helse og miljø* Oslo: FAFO-rapport nr. 107

Utenriksdepartementets Handelsavdeling (1991) *Konsekvenser av ett svenskt EG-medlemskap.* Mai

Vidnes, L. (1990) *EFs indre marked og finanssektoren.* AFI-rapport nr. 5

Wahlstrøm, B. (1991) *Europa år 2002. Trender i næringsliv, samfunnsliv og privatliv*. Oslo: Universitetsforlaget

Wiig, W. (1991) *Internasjonalisering av norsk offshoreindustri*. SNF-bulletin nr. 2

"Økonomisk utsyn over året 1989" i *Økonomiske analyser* Nr. 1/1990. Oslo: Statistisk Sentralbyrå

"Økonomisk utsyn over året 1990" i *Økonomiske analyser* Nr. 1/1991. Oslo: Statistisk Sentralbyrå

Østerud, Ø. (1990) "EF 1992 - Mot en europeisk superstat?" i *Nytt norsk tidsskrift* nr. 1. Oslo

Østerud Ø. (1991) *Foredrag Lærerlagets konferanse om Norge og Europa* Horten

Aarsæther, N. (1991) *Overlevingsstrategi for lokal næringsverksemd*. Foredrag til Landskonferansen om tiltaksarbeid. ISV. Universitetet i Tromsø. April

NORSK ØKONOMI OG EUROPEISK INTEGRASJON

Rapporten redegjør for organiseringen av EFs indre marked og de formelle forskjellene mellom en Handelsavtale, EØS og EF-medlemskap. Ved en omfattende gjennomgang av norske næringer drøfter rapporten hvilke virkninger og muligheter den europeiske integrasjonen kan gi for norsk økonomi.



FAFO-rapport nr. 130

ISBN 82-7422-077-3

Fagbevegelsens senter for forskning,
utredning og dokumentasjon
Fossveien 19, 0551 Oslo
Tlf. (02) 71 60 00