

# Prinsipper for nærings – og skattepolitikken i Norge

**Kristina Nordskog**

**Veileder: Professor og dr. oecon. Guttorm Schjelderup**

Siviløkonomutredning: Økonomisk analyse

NORGES HANDELSHØYSKOLE

Denne utredningen er gjennomført som et ledd i siviløkonomutdanningen ved Norges Handelshøyskole og godkjent som sådan. Godkjenningen innebærer ikke at høyskolen innestår for de metoder som er anvendt, de resultater som er fremkommet eller de konklusjoner som er trukket i arbeidet.

## Forord

Den siste tiden har det vært mye debatt om norske myndigheters næringspolitikk. Sterke aktører har vært kritiske til næringspolitikken, og beskyldt den for å være passiv og ødeleggende for industrien. Debatten ble særlig aktualisert etter skiftet til en rød – grønn regjering høsten 2005. I løpet av 2005 og nyåret 2006 har det også vært eksempler der myndighetene har forsøkt å hindre nedleggelse av industribedrifter, som for eksempel ved Union i Skien og Hydros anlegg i Årdal. Debatten om hvilke prinsipper som bør gjelde for nærings – og skattepolitikken er derfor aktuell som aldri før, og det har vært svært spennende å få muligheten til å gå nærmere inn på problemstillingen.

Interessen for nærings – og skattepolitikk ble vekket etter å ha tatt emnet ”Offentlig økonomi og skattepolitikk” ved Norges Handelshøyskole våren 2005. Tema og problemstilling ble til etter gode råd og innspill fra min veileder, professor og dr.oecon. Guttorm Schjelderup. Jeg vil gjerne takke han for god veiledning, inspirasjon og tålmodighet gjennom hele prosessen med å skrive denne utredningen.

Redalen, mars 2006

Kristina Nordskog

## Sammendrag

Denne utredningen tar for seg prinsipper i nærings – og skattepolitikken. Utredningen diskuterer offentlig sektors oppgaver, og skisserer samtidig viktige rettesnorer for utformingen av skatte – og avgiftssystemet. Diskusjonen tar et teoretisk utgangspunkt i generell velferdsteori, og tar deretter for seg effektive markeder kontra markeder med markedssvikt. Utredningen vil argumentere for at det næringsnøytrale prinsippet vil maksimere verdiskapingen i samfunnet, gitt de ressurser vi har til rådighet. Konkurransenøytralitet vil per definisjon påføre samfunnet et tap og føre til at vi gir opp en selvstendig nærings – og skattepolitikk. Skal man ha skattemessig særbehandling av enkelte næringer må dette skyldes markedssvikt. Den økende graden av internasjonalisering kan også ha effekt på skattegrunnlagene. For å sikre nøytralitet i investeringsbeslutningen, må det være skattemessig likebehandling av alle kapitalinntekter. Det vil være viktig at svært mobil kapital ikke skattlegges forskjellig fra mindre mobil kapital. NOU 2003:9 Skatteutvalget og NOU 2005:4 Industrien mot 2020 – kunnskap i fokus, er i diskusjonen brukt til å representere de to ulike prinsippene.

---

# Innhold

<b>FORORD .....</b>	<b>2</b>
<b>SAMMENDRAG .....</b>	<b>3</b>
<b>INNHold .....</b>	<b>4</b>
<b>1. INNLEDNING .....</b>	<b>6</b>
<b>2. TEORI OG BAKGRUNN .....</b>	<b>9</b>
2.1 OFFENTLIG SEKTOR OG SKATTE- OG AVGIFTSSYSTEMETS OPPGAVER .....	9
2.1.1 Retningslinjer for utforming av skatte- og avgiftssystemet.....	11
2.2 EFFEKTIVE MARKEDER.....	12
2.2.1 Generell velferdsteori.....	14
2.3 MARKEDER MED MARKEDSSVIKT.....	16
2.3.1 Eksterne virkninger og næringsklynger.....	19
<b>3. NÆRINGSPOLITISKE PRINSIPPER .....</b>	<b>23</b>
3.1 NÆRINGSNØYTRALITET .....	23
3.2 KONKURRANSENØYTRALITET .....	24
3.3 SKATTESYSTEMETS NØYTRALITETSEGENSKAPER.....	25
<b>4. INTERNASJONALE UTVIKLINGSTREKK.....</b>	<b>30</b>
4.1 MOBILITET I SKATTEGRUNNLAGENE .....	30
4.1.1 Direkte investeringer i utlandet (FDI).....	32
4.1.2 Skattenivåets betydning for mobiliteten i skattegrunnlagene .....	34
4.1.3 Skattekonkurranse .....	35
4.1.4 Sammenligning av skattenivået i Norge med andre land .....	37
<b>5. STABILITET OG FORUTSIGBARHET I SKATTEPOLITIKKEN .....</b>	<b>38</b>

---

5.1	ÅRSAKER TIL ENDRINGER OG USTABILITET I SKATTEPOLITIKKEN .....	39
5.2	SKATTEREFORMEN 1992.....	40
<b>6.</b>	<b>INDUSTRIEN MOT 2020 – KUNNSKAP I FOKUS (NOU 2005:4) .....</b>	<b>43</b>
6.1	KONKURRANSEEVNE OG KONKURRANSEUTSATT NÆRINGSLIV .....	46
6.1.1	<i>Konkurranssevne.....</i>	<i>47</i>
6.1.2	<i>Konkurransesutt næringliv .....</i>	<i>49</i>
6.2	NÆRINGSNØYTRALITET VS. KONKURRANSENØYTRALITET.....	51
6.2.1	<i>Er en næringsnøytral politikk passiv og en konkurransenøytral politikk aktiv? .....</i>	<i>53</i>
<b>7.</b>	<b>INTERNASJONALISERINGENS EFFEKT PÅ SKATTEGRUNNLAGENE I NÆRINGSBESKATNINGEN.....</b>	<b>56</b>
7.1	ENDRES KRAVENE TIL EFFEKTIV RESSURSBUK NÅR SKATTEGRUNNLAGENE BLIR MER MOBILE?.....	56
7.2	BØR EKSISTENSEN AV NÆRINGSKLYNGEEFFEKTER PÅVIRKE NÆRINGSBESKATNINGEN? .....	58
<b>8.</b>	<b>KONKLUSJON .....</b>	<b>61</b>
	<b>LITTERATURLISTE .....</b>	<b>65</b>

# 1. Innledning

Norsk økonomi har gjennomgått store strukturelle endringer i løpet av de to siste tiår. Petroleumssektorens rolle har økt betraktelig mens tradisjonell industrivirksomhet har blitt redusert. Norge er rangert som den tredje største oljeeksportøren og den sjuende største oljeprodusenten i verden. I 2003 var Norge den tredje største gasseksportøren og den åttende største gassprodusenten i verden (Fakta Norsk Petroleumsverksemd 2005). Olje- og gasssektoren genererer med andre ord store kapitaloverskudd, og sammen med et høyt BNP per capita og lav arbeidsledighet, setter dette Norge i en særstilling internasjonalt.

Petroleumsvirksomheten er i dag vår største næring og har hatt mye å si for den økonomiske veksten og oppbyggingen av velferdsstaten. I 2004 stod petroleumssektoren for 21 prosent av verdiskapningen, noe som er 15 ganger samlet verdiskaping i primærnæringene og dobbelt så mye som verdiskapningen i landindustrien (Fakta Norsk Petroleumsverksemd 2005). Skatter, avgifter og direkte eierskap bidrar til å sikre staten en stor andel av verdiene som blir generert i petroleumsvirksomheten. I 2004 utgjorde netto kontantstrøm fra virksomheten til staten ca. 28 pst av samlede statlige inntekter. De midlene som ikke benyttes til å dekke det strukturerte oljekorrigerte underskuddet på statsbudsjettet, blir spart i petroleumsfondet. Ved utgangen av 2005 var verdien av fondet 1399 milliarder kroner<sup>1</sup>. Handlingsregelen ble i 2001 opprettet for å oppnå en bærekraftig innfasing av petroleumsinntektene og regelen tillater at man årlig benytter en beregnet realavkastning på 4 prosent av petroleumsfondet. Dette tilsier et raskt voksende petroleumsfond og fremskrivninger indikerer at fondet kan utgjøre mer enn 150 % av BNP i løpet av 15-20 år. Staten har med bakgrunn i dette en stor pedagogisk utfordring der petroleumsfondet blir utsatt for ekstremt press fra ulike næringsinteresser.

---

<sup>1</sup> <http://www.norgesbank.no/petroleumsfondet/rapporter/2005/1.html>

---

Den norske næringspolitikken har siden skattereformen i 1992 i stor grad vært preget av prinsippet om næringsnøytralitet. Den siste tiden har det imidlertid vært rettet sterk kritikk av dette prinsippet, og det har blitt hevdet at næringsnøytralitet har bidratt til å svekke næringsutviklingen i Norge. Det pekes på at Norge har en lavere grad av dynamikk og en lavere integrering i den globale økonomien sammenlignet med andre land, og det hevdes at nasjonal konkurranseevne har blitt svekket de siste årene og at vi i mindre grad har evnet å fornye oss. Kritikken baserer seg på at ekspansjonen i petroleumssektoren har skjedd på bekostning av de tradisjonelle næringssektorene, inkludert den tradisjonelle industrisektoren, og at tilbakegangen ikke har blitt kompensert for gjennom satsing på nye vekstnæringer. Samtidig er det slik at det ved egen lov og retningslinjer fra Finansdepartementet er bestemt at petroleumsfondet ikke skal investere i Norge. Man separerer altså utvinningen fra bruken av inntektene, og beskytter samtidig petroleumsinntektene fra politikere og pressgrupper.

Debatten handler altså om næringspolitisk nøytralitet og om hvorvidt virkemidlene skal differensieres mellom næringer. I boken "Et verdiskapende Norge" (Reve og Jakobsen, 2001) argumenteres det bl.a. for at staten bør konsentrere næringspolitiske ressurser til utvalgte deler av næringslivet. Forfatterne tar utgangspunkt i at det finnes positive koblinger mellom næringslivet og resten av samfunnet som de ulike aktørene ikke tar tilstrekkelig hensyn til.

Med bakgrunn i dette skal jeg i denne oppgaven belyse grunnleggende prinsipper i næringspolitikken, og i problemstillingen tar jeg spesielt for meg prinsipper i nærings – og skattepolitikken. I næringspolitikken er det to grunnleggende forskjellige prinsipper som diskuteres, næringsnøytralitet og konkurransenøytralitet. Disse begrepene vil bli nærmere omtalt i kapittel 3. I kapittel 2 ser jeg på oppgavene til offentlig sektor og skatte – og avgiftssystemet. Jeg ser også på teorien bak effektive markeder for deretter å ta for meg markeder med markedssvikt. I kapittel 3 tar jeg som sagt for meg de næringspolitiske prinsippene. Begrepene næringsnøytralitet og konkurransenøytralitet blir drøftet. Jeg presenterer også en modell der skattesystemets nøytralitetssegenskaper blir utledet. I kapittel 4 ser jeg nærmere på internasjonale utviklingstrekk, og tar for meg hvilken betydning mobiliteten i skattegrunnlagene kan ha for utformingen av skattepolitikken. Viktigheten av

stabilitet og forutsigbarhet i skattepolitikken vil bli drøftet i kapittel 5. I kapittel 6 diskuteres NOU 2005:4 Industrien mot 2020 – kunnskap i fokus. Her vil prinsippene om næringsnøytralitet og konkurransenøytralitet bli drøftet nærmere. Kapittel 7 diskuterer internasjonaliseringens effekt på skattegrunnlagene i næringsbeskatningen, og kapittel 8 vil gi en oppsummering og konklusjon av hva som vil være viktige rettesnorer ved utforming av nærings – og skattepolitikk.

I oppgaven vil jeg benytte meg av NOU 2003:9 Skatteutvalget som grunnlag for det næringsnøytrale standpunktet, og NOU 2005:4 Industrien mot 2020 – kunnskap i fokus som grunnlag for det konkurransenøytrale standpunktet.



## 2. Teori og bakgrunn

Jeg vil starte fremstillingen med å gjennomgå offentlig sektors rolle og viktige oppgaver tillagt skatte- og avgiftssystemet. Videre vil jeg se på markedsmekanismens effektivitetsegenskaper og gå nærmere inn på effektive markeder vs markeder med markedssvikt.

### 2.1 Offentlig sektor og skatte – og avgiftssystemets oppgaver

Skatteutvalget (NOU 2003:9) definerer de viktigste målene for skatte – og avgiftspolitikken til *”å bidra til offentlige inntekter, utjevning av inntekter og levekår og til effektiv ressursutnyttelse.”*

Offentlig sektor tillegges gjerne tre hovedoppgaver. Den første oppgaven går ut på å tilby kollektive goder. Et kollektivt gode er ikke ekskluderende og ikke rivaliserende. Dette betyr at marginalkostnaden av å tilby et kollektivt gode til et ekstra individ er null, og at det er vanskelig eller umulig å ekskludere et individ fra å konsumere dette kollektive godet. Offentlig finansiering av kollektive goder blir nødvendig fordi markedet selv ikke vil tilby, eller ikke tilby nok, av et slikt gode. Den andre oppgaven blir å korrigere for andre former for markedssvikt. Jeg vil gå nærmere inn på disse formene for markedssvikt senere i oppgaven. Den tredje oppgaven for offentlig sektor er å drive fordelingspolitikk.

Den norske velferdsstaten dekker imidlertid langt flere oppgaver enn de tre som er skissert her. Noen kjennetegn ved en velferdsstat er at man sikrer alle en minsteinntekt, gir sosiale forsikringsordninger, pensjoner og sikrer alle tilgang til enkelte velferdsgoder til svært reduserte priser. Den norske staten har også betydelige næringsinteresser, noe i form av

statlig støtte til privat næringsvirksomhet, for eksempel landbruket, og noe i form av eierskap i ulike næringer. Dette betyr at det offentlige har et betydelig finansieringsansvar, og at det legges store krav til skatte- og avgiftssystemet. Den norske velferdsstaten forklarer også hvorfor skatte – og avgiftsnivået, som andel av BNP, er relativt høyt i Norge.

Når hovedprinsippene for beskatning skal utformes, er det spesielt fire hensyn som bør vurderes. Man må vurdere hvordan skatte – og avgiftssystemet bidrar til en effektiv ressursutnyttelse, fordeling, internasjonal mobilitet og enkelhet. Ut fra dette er det spesielt tre oppgaver som er tillagt skatte – og avgiftssystemet. Den viktigste rollen har skatte – og avgiftssystemet som offentlig inntektskilde. Denne oppgaven kan komme i konflikt med ønsker om å bruke skattesystemet til å oppnå andre mål, fordi offentlige budsjetter over tid må balansere. For gitt nivå på offentlig skatteproveny, vil skattelettelse til utvalgte grupper innebære at skattesatsene for andre grupper må øke. Man kan eventuelt kutte offentlige utgifter, men man vil da normalt ramme andre grupper enn de som blir begunstiget med skattelettelse. Det er derfor vanskelig å aktivt benytte skattesystemet til å oppnå flere målsetninger samtidig. Siden Norge er en liten, åpen økonomi, kan også andre lands skatte- og avgiftspolitikke begrense Norges handlefrihet. Det er derfor viktig med en drøfting av hvilke oppgaver som er egnet for skatte – og avgiftssystemet.

Den andre hovedoppgaven til skatte – og avgiftssystemet er å bidra til å påvirke inntektsfordelingen mellom personer slik at forskjeller i disponibel inntekt reduseres.

Den siste hovedoppgaven er å korrigere for markedssvikt. Noen skatter og avgifter kan brukes til å fremme effektiv ressursbruk gjennom å internalisere eksternaliteter. Slike eksternaliteter skal jeg komme tilbake til senere i oppgaven.

I tillegg er det slik at skatte- og avgiftssystemet benyttes i forsøk på å oppnå andre målsetninger. Slike målsetninger kan være både brede og generelle, som for eksempel i distriktpolitikken, eller detaljerte og situasjonsbestemte, som for eksempel målet om å

---

redusere helseskadelig atferd via alkohol – og tobakkavgifter. I denne oppgaven ser jeg spesielt på hvordan skatte – og avgiftssystemet brukes som virkemiddel i næringspolitikken.

### **2.1.1 Retningslinjer for utforming av skatte – og avgiftssystemet**

Skatter og avgifter påvirker normalt atferden til dem som betaler skattene, og noen ganger er det intensjonen at en skatt skal påvirke atferden i en ønsket retning. På bakgrunn av grunnleggende økonomiske prinsipper skisserer Skatteutvalget enkelte retningslinjer for utformingen av skatte- og avgiftssystemet. Først bør man benytte markedskorrigerende skatter som bidrar til mer effektiv ressursbruk og offentlige inntekter. Deretter bør man bruke nøytrale skatter så langt det er mulig. Dette er skatter som ikke påvirker produsenters og konsumenters økonomiske valg. Til slutt bør vridende skatter benyttes for å oppnå ønsket nivå på skatteinntektene. Det er ønskelig å få det samlede effektivitetstapet så lavt som mulig samtidig som man tar hensyn til fordelingsvirkningene av skatte- og avgiftssystemet. Det er altså en avveining mellom hensynet til effektiv ressursbruk og hensynet til fordeling. Det oppstår ytterligere komplikasjoner dersom man også ønsker å oppnå andre målsetninger ved hjelp av skattesystemet. Vridende skatter og avgifter har samfunnsøkonomiske kostnader ved at de fører til at den prisen en kjøper må betale for en vare eller tjeneste er høyere enn de reelle kostnadene ved å tilby denne varen eller tjenesten. Dersom en ønsker å holde samfunnsøkonomiske kostnader ved beskatning så lave som mulig, bør skattene utformes slik at det er høyere skatt i de markedene der tilbud eller etterspørsel påvirkes lite av skatten, enn i de markedene der påvirkningen av skatten er stor. Det er også bedre med moderate skattesatser på brede skattegrunnlag enn å ha høye skattesatser på få eller smale skattegrunnlag. Grunnen til dette er at effektivitetstapet ved beskatning øker overproposjonalt med skattesatsen. Skatte – og avgiftssystemet bør også i minst mulig grad påvirke produksjonsbeslutningene. Dette innebærer at man bør legge stor vekt på nøytralitet i bedriftsbeskatningen da det vil bidra til at den samfunnsøkonomiske avkastningen av investeringene blir høyere.

Med utgangspunkt i dette bør nøytralitet være det grunnleggende prinsippet for bedrifts- og kapitalinntektsbeskatningen. Dette innebærer at skattesystemet ikke påvirker hvilke disposisjoner som er mest lønnsomme. Det som er mest lønnsomt før skatt er også mest lønnsomt etter skatt. Skatteutvalget definerer et nøytralt skattesystem som *”et skattesystem som sikrer at investeringer som er samfunnsøkonomisk lønnsomme, også er bedriftsøkonomisk lønnsomme, selv om bedriftene må betale skatt.”*

## 2.2 Effektive markeder

Utgangspunktet for nøytralitetskravet er altså at skatter og avgifter virker vridende på økonomiske aktørers disposisjoner, og kan få dem til å treffe skattemotiverte beslutninger i stedet for å ta beslutninger på bakgrunn av realøkonomiske forhold. Et nøytralt skattesystem ønsker at private beslutninger ikke vris systematisk i bestemte retninger, lønnsomhetsvurderingen bør altså være uavhengig av skatt. Et krav til økonomiske beslutninger om at de skal være uavhengige av skattesystemets utforming, baserer seg på at private beslutninger, uavhengig av skatter, ville vært optimale fra et samfunnsøkonomisk ståsted.

Vridende skatter kan illustreres i en modell der vi ser på forskjellen mellom virkelig og skattemessig overskudd i en bedrift. Vi antar at overskudd skattlegges med  $t$ . Virkelig/økonomisk overskudd i bedriften vil være

$$\pi = px - c(x)$$

der  $p = \text{pris}$ ,  $x = \text{kvantum}$  og  $c(x)$  er virkelige kostnader for gitt kvantum. Hvis bedriften inkluderer skattemessige kostnader i sin profittfunksjon, vil det skattemessige overskuddet være gitt ved

$$\pi^t = px - \theta c(x)$$

der  $\theta$  er definisjonen av de skattemessige kostnadene.  $\theta$  kan være større enn, mindre enn eller lik 0. For en bedrift som betaler skatt vil overskuddet være

$$\Pi = \pi - t\pi^t$$

der  $t$  = skattesatsen.

Ut fra førsteordensbetingelsen  $\frac{\partial \Pi}{\partial x} = 0$  vil vi kunne vise at

$$p = \frac{c'(x)}{(1-t)}(1-\theta),$$

og vi ser at hvis  $\theta=1$  så vil virkelige kostnader være lik skattemessige kostnader. Skatten vil ikke påvirke investeringsbeslutningen fordi det er sammenfall mellom reelle og skattemessige overskuddsbegrep. Beskatningen er nøytral. Med  $\theta \neq 1$  vil derimot skatten være vridende.

En absolutt tolkning av nøytralitetskravet innebærer at ingen økonomiske beslutninger skal være skattemessig motivert. Om dette er mulig, må man vurdere om dette kommer i konflikt med andre oppgaver for skattesystemet, som for eksempel fordeling. Om det ikke er mulig å oppnå en situasjon der ingen økonomiske beslutninger er skattemessig motiverte, må man

vurdere andre nøytralitetskriterier som for eksempel avgrenses til enkelte sektorer eller visse typer beslutninger.

En diskusjon om nøytralitetsprinsipper kan begrunnes ut fra hensyn til effektiv ressursallokering, fordeling og eventuelt andre mål som tillegges skattesystemet, og utgangspunktet for en slik diskusjon vil være teorien om optimal beskatning. Optimal beskatningsteori tar igjen utgangspunkt i den generelle velferdsteorien.

### **2.2.1 Generell velferdsteori <sup>2</sup>**

En av hovedoppgavene i velferdsteorien er å beskrive betingelsene for samfunnsøkonomisk effektiv ressursallokering. En slik analysemodell for velferdsteori karakteriseres av konsumentenes preferanser, bedriftenes teknologi og tilgangen på enkelte konsumvarer og innsatsfaktorer. Den beste allokeringen av ressursene er avhengig av at man avveier hensynet til både effektivitet og rettferdig fordeling. Det er imidlertid av interesse å skille mellom disse to hensyn for å kunne sette opp et kriterium for effektiv ressursallokering. De fleste økonomer bruker Pareto – effektivitet som et slikt kriterium. I begrepet Pareto – effektivitet ligger det at for en gitt allokering av ressursene, vil det ikke være mulig ved en omallokering av ressursene å forbedre situasjonen for noen konsumenter uten at noen andre får det verre. En slik allokering er Pareto – optimal og kjennetegnes ved at ressursene er fullt utnyttet.

To av de viktigste resultatene fra velferdsteorien beskriver forholdet mellom markeder og Pareto – effektivitet. Det første velferdsteoremet sier at enhver frikonkurranselikevekt vil sikre en Pareto – optimal allokering av ressursene. Man forutsetter her at det ikke foreligger stordriftsfordeler eller eksterne virkninger i produksjon eller konsum. Når vi skal vurdere om

---

<sup>2</sup> For nærmere innføring i generell velferdsteori, se for eksempel Pindyck, R. S. og D. L. Rubinfeld (2004): *"Microeconomics"*, Pearson Higher Education, USA

en allokering er bedre eller dårligere enn en annen, måles dette alltid opp mot konsumentenes egne preferanser. En Pareto – effektiv allokering tar heller ikke hensyn til om allokeringen er rettferdig. Det andre velferdsteoremet sier at enhver Pareto – effektiv allokering kan oppnås ved hjelp av frikonkurransen.

Pareto – effektivitet er karakterisert av tre elementer. Det første elementet innebærer effektivitet i produksjonen. For en gitt tilgang av ressurser, kan ikke produksjonen av et gode øke uten at produksjonen av et annet gode reduseres. Den marginale tekniske substitusjonsraten (MRTS) er definert som det en bedrift er villig til å gi opp av en innsatsfaktor i bytte for en enhet ekstra av en annen innsatsfaktor. Effektivitet i produksjonen innebærer at MRTS er lik for alle bedriftene.

Det andre elementet innebærer effektivitet i konsumet. Dette betyr at for en gitt tilgang av konsumvarer skal det ikke være mulig å forbedre situasjonen for en konsument uten å forverre situasjonen for en annen konsument. Den marginale substitusjonsrate (MRS) er definert som det et individ er villig til å gi opp av et gode i bytte for en enhet ekstra av et annet gode. Effektivitet i konsumet innebærer at alle individene har samme MRS.

Det siste elementet innebærer en effektiv produksjonsmikse. Dette betyr at det ikke er mulig ved en omlegging av produksjonen å forbedre situasjonen for en konsument uten at noen andre får det verre. Produksjonsmulighetskurven viser alle Pareto – effektive allokeringer. Helningen på denne kurven kalles den marginale transformasjonsrate (MRT) og viser hvor mange ekstra enheter av et gode vi kan få hvis vi reduserer produksjonen av det andre godet med en enhet. MRT viser altså den relative prisen mellom to goder. Effektiv produksjonsmikse innebærer at MRT må være lik MRS.

Det er altså en rekke forutsetninger som må være oppfylt. Frikonkurransen innebærer bl.a. at alle bedrifter står ovenfor de samme prisene for innsatsfaktorene. Samtidig må konsumentene stå ovenfor de samme relative prisene. Dette betyr igjen at både bedriftene og

konsumentene må stå ovenfor de samme relative prisene. Forutsetninger bak dette er at alle individer har full informasjon og at konsumentene er opptatt av eget konsum.

## 2.3 Markeder med markedssvikt

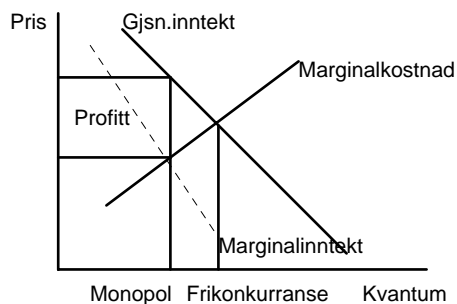
Det første av velferdsteoremene bygger på at økonomien er Pareto – effektiv under visse betingelser og forutsetninger. I et lite land som Norge, vil man normalt ikke kunne påvirke internasjonale priser. Nasjonalinntekten vil da kun avhenge av tilgang til ressurser og produktiviteten av disse. I en Pareto – effektiv økonomi vil det ikke være grunn til å bruke næringspolitikk, fordi markedsløsningen allerede gir den høyeste verdiskapingen. Det er imidlertid fire årsaker til at et marked ikke er Pareto – effektiv, og som derfor gir grunnlag for utøvelse av næringspolitikk. Disse er ufullkommen konkurranse, kollektive goder, eksternaliteter og imperfekt informasjon. Utøvelse av næringspolitikk må altså begrunnes ut fra eksistensen av en markedssvikt.

Den første årsaken er ufullkommen konkurranse. For at det skal være Pareto – effektivitet i et marked, må det være perfekt konkurranse. Vi ser imidlertid at det i noen markeder finnes aktører med betydelig markedsmakt og som derfor har evne til å påvirke prisdannelsen. I disse markedene avviker konkurransen fra idealet om perfekt konkurranse. Kravene til effektivitet i produksjon, konsum og produktmiks kan bare oppnås hvis hver bedrift og konsument er under oppfatning av at de ikke kan påvirke prisene. Det er mange årsaker til hvorfor konkurransen kan være begrenset. I noen markeder kan det for eksempel være billigere at en bedrift har hele produksjonen av en vare enn at flere bedrifter deler på produksjonen. Dette kaller vi et naturlig monopol. Med perfekt konkurranse vil prisen være lik marginalkostnaden av produksjonen, og prisen kan oppfattes som marginal nytte av å konsumere en ekstra enhet av varen. Ved imperfekt konkurranse vil imidlertid bedriftene sette den ekstra inntekten man får ved å selge en ekstra enhet, marginalinntekten, lik marginale kostnader. Inntekten fra salget av den ekstra enheten er prisen minus det tapet i inntekt man får av at salget av den ekstra enheten reduserer prisen på alle enhetene.



Marginalinntekten er derfor mindre enn prisen. Produksjonen i et monopol er derfor også lavere enn ved frikonkurransse og man vil få et velferdstap.

Figur 1. Monopoltilpasningen (Kilde: Pindyck og Rubenfield (2004))



Den andre årsaken er eksistensen av kollektive goder. Rene kollektive goder karakteriseres ved at produksjonskostnadene er uavhengig av hvor mange som får tilgang til godet, og at det ikke er mulig å ekskludere noen fra å bruke godet. Problemet med kollektive goder er at konsumenter som ikke kan ekskluderes fra å bruke godet, ikke vil ha incentiver til å betale for å benytte seg av det. Markedet vil derfor ikke selv tilby et rent kollektivt gode, og det vil være grunnlag for at myndighetene griper inn. Noen kollektive goder kan imidlertid være delvis ekskluderende. Forskning og utvikling (FoU) kan være et slikt gode gjennom patentbeskyttelse. Dersom resultater fra FoU ønskes distribuert, må myndighetene være med på å oppmuntre til mer forskning og evt. være med på å finansiere forskningsinnsatsen.

Den tredje årsaken er forekomsten av eksternaliteter. En eksternalitet kan defineres som noe som har en effekt på andre aktører, men som ikke fanges opp og internaliseres av markedsmekanismene. En aktørs handling kan ha en positiv eller negativ virkning på en annen aktør ved at denne aktørens nytte eller kostnader endres. Eksternaliteter er et problem fordi markedsmekanismen er effektiv når prisen fungerer som et signal på samfunnsøkonomisk alternativkostnad. Når det eksisterer eksternaliteter har ikke markedet denne egenskapen. Vi vil få en underproduksjon av goder med positive eksternaliteter og

overproduksjon av goder med negative eksternaliteter. Kunnskapslekkasjer fra en bedrift til en annen er et eksempel på en positiv eksternalitet, mens forurensning er et typisk eksempel på en negativ eksternalitet. Kollektive goder kan også sees på som en ekstrem form for eksternalitet.

Den fjerde årsaken innebærer at aktørene står ovenfor imperfekt informasjon. Imperfekt informasjon har vi i de tilfellene der aktørene har ulik informasjon om et produkt eller en situasjon. En av forutsetningene for velferdsteoremene er nettopp at alle skal stå ovenfor perfekt informasjon. Det offentlige er derfor engasjert i mange aktiviteter grunnet imperfekt informasjon.

Årsakene til markedssvikt er ikke gjensidig utelukkende. Noen typer markedssvikt kan oppstå som følge av en annen type markedssvikt. Uansett, markedssvikt resulterer i økonomisk ineffektivitet hvis myndighetene ikke regulerer markedene. Selv i markeder med Pareto – effektivitet er det to argumenter for at myndighetene bør gripe inn. Det første er hensynet til inntektsfordeling, og det andre har utgangspunkt i at individer kan handle mot sitt eget beste. For at det offentlige skal kunne gripe inn, må en rekke betingelser være oppfylt. Det første går ut på at det faktisk foreligger markedssvikt slik at samfunnsøkonomisk lønnsomme disposisjoner ikke blir realisert i markedet ut fra privatøkonomiske lønnsomhetskriterier. Det må dessuten også vises at det, i det minste i prinsippet, finnes en måte å gripe inn på som gjør situasjonen bedre for noen uten å gjøre det verre for noen andre. Dette kalles en Pareto – forbedring. Det må dessuten være slik at myndighetene er i stand til å realisere det lønnsomhetspotensialet som ikke lar seg realisere i markedet. Dette vil bl.a. kreve at myndighetene har tilstrekkelig informasjon til å utforme tiltak som faktisk retter opp markedssvikten.

---

### 2.3.1 Eksterne virkninger og næringsklynger <sup>3</sup>

Næringsklynger kan oppstå dersom eksterne virkninger krever geografisk nærhet mellom aktørene. Slike eksternaliteter kan være kunnskapslekkasjer eller andre positive markedskoblinger som virker via markedet for innsatsfaktorer eller sluttprodukter. Det er viktig å merke seg at disse eksternalitetene er et uttrykk for en markedssvikt, og det kan gjerne være slik at flere typer markedssvikt inntreffer samtidig. Hver enkelt bedrift vil ikke i sine lønnsomhetsvurderinger ta hensyn til de positive virkningene virksomheten har for andre bedrifter. Bedriften vil dermed undervurdere verdien av egen virksomhet. Videre vil markedssvikten også kunne være knyttet til eksterne skalafordeler og ufullkommen konkurranse der størrelsen på markedet vil ha betydning. Konsekvensen av de positive eksternalitetene er at lønnsomheten i den enkelte bedrift vil være en stigende funksjon av antall bedrifter. Det er dette som gir opphav til såkalte næringsklynger. Lønnsomheten for den enkelte bedrift er altså positivt avhengig av aktiviteten til andre aktører lokalisert på samme sted. Der klyngene etableres, vil det bidra til økt samlet verdiskaping fordi man bedre kan utnytte stor- og samdriftsfordelene. Ved internasjonal lokalisering kan det derfor være i et lands interesse å oppmuntre til etablering av næringsklynger og hindre at eksisterende næringsklynger flytter ut.

Eksistensen av markedssvikt vil ikke alene påvirke utformingen av økonomisk politikk. Skal næringsklynger påvirke økonomisk politikk, må det også avdekkes en koordineringssvikt. En slik koordineringssvikt kan forhindre at en potensiell lønnsom klynge blir etablert. Offentlig politikk blir da rettet mot tiltak med sikte på å få en bransje over kritisk masse. Problemer med dette er knyttet til at myndighetene mangler nødvendig informasjon. Dette gjelder informasjon både om hva kildene til klyngegevinstene er og til hvilke næringer som har særlig sterke klyngefordeler. Det er også vanskelig å avdekke hva koordineringsproblemet virkelig består i. Det blir da et spørsmål om hvordan økonomisk politikk bør utformes, gitt at man har manglende kunnskap om de potensielle næringsklyngene.

---

<sup>3</sup> For nærmere teori om næringsklynger, se Porter (1990) og Krugman (1991)

Ifølge Bergo – utvalget (NOU 1996:17) vil eksistensen av en næringsklynge avhenge av komparative fortrinn, men historiske tilfeldigheter, selvoppyllende forventninger og aktiv næringspolitikk, vil også ha en betydning. Normalt vil bedriftenes valg av lokalisering avspeile kostnader og markedstilgang. Det vil foregå en sammenligning av det relative kostnadmessige utgangspunktet på de aktuelle lokaliseringsstedene. Dersom en næringsklynge etableres der man har komparative fortrinn i produksjonen, vil dette være mer lønnsomt enn etablering et annet sted. Det vil også være slik at når en næringsklynge først er etablert, skal det mer enn et tap av komparativt fortrinn til for å flytte klyngen.

Bergo – utvalget påpeker at internasjonalisering, i form av reduserte handelsbarrierer, vil kunne ha stor betydning for lokalisering av en næringsklynge. Generelt vil det være slik at i tidlige faser av internasjonaliseringen, vil virkningene av økt konkurranse svekke bedriftenes lønnsomhet. I senere faser vil imidlertid lønnsomheten bedres fordi det blir billigere å selge i utenlandske markeder. Land med høye kostnader vil i større grad miste bedrifter i tidlige faser av internasjonaliseringen. Disse bedriftene vil imidlertid ha mest å tjene i de senere fasene. Når det i tillegg eksisterer klyngedannende mekanismer, vil konsekvensene av endringer i handelsbarrierene bli forsterket. Ved manglende koordinering, kan bransjer forsvinne ved økt grad av internasjonalisering fordi lønnsomheten reduseres. Dersom handelsbarrierene skulle forvinne helt, er det ikke nødvendigvis mulig å snu prosessen fordi den manglende koordineringen vil hindre at bransjen oppnår kritisk masse.

Dersom en næringsklynge etableres, vil dette ha positiv innvirkning på nasjonalinntekten. Virksomheter uten klyngeeffekter vil bare være avhengig av prisnivået for innsatsfaktorene for å etablere seg. En næringsklynge vil imidlertid komme som et tillegg til annen virksomhet og vil dermed sysselsette ledige ressurser. Dersom det ikke er ledige ressurser, vil etableringen føre til høyere realavlønning av innsatsfaktorene. Uansett vil nasjonalinntekten øke. Selv om etableringen av en næringsklynge vil ha en positiv virkning på et lands nasjonalinntekt, vil det ikke være likegyldig hvilke næringsklynger som etableres. Siden en næringsklynge presser opp prisene på innsatsfaktorene, vil dette redusere

---

muligheten for at andre næringsklynger velger å etablere seg. Eksisterende næringsklynger kan dermed hindre mer lønnsomme klynger å etablere seg. Bergo – utvalget sier at det vil være mest fordelsaktig om næringsklyngen bindes sammen av sterke eksternaliteter samtidig som landets komparative fortrinn blir utnyttet. Dette vil imidlertid ikke alltid være tilfellet.

Bergo – utvalget påpeker videre at de positive virkningene av eksistensen av næringsklynger, kan ha viktige konsekvenser for utformingen av økonomisk politikk. Hvilken økonomisk politikk som vil være riktig, vil imidlertid avhenge av hvilke næringsklynger det er snakk om, hvor omfattende elementet av næringsklynger er i utgangspunktet, og hva slags informasjon myndighetene besitter. Økonomisk politikk bør rettes direkte mot årsaken til markedssvikten man forsøker å løse. Med næringsklynger er markedssvikt knyttet til eksterne virkninger og koordineringssvikt, og økonomisk politikk skulle ideelt sett rettes mot å løse disse to problemene. Utfordringen med dette ligger i at myndighetene ikke har tilstrekkelig informasjon om hva som er kildene til klyngegevinstene og hvilke bransjer som kan dokumentere sterke klyngeeffekter. I tillegg har man lite informasjon om hva koordineringssvikten består i.

Når man mangler slik informasjon, vil det være vanskelig å utforme en god økonomisk politikk og Bergo – utvalget går gjennom noen spesialtilfeller av næringsklynger som det kan være nyttig å ha kunnskap om. I etablerte, brede industrielle miljøer der det er store teknologi – og kompetanseoverføringer mellom næringer, og der størrelsen på samlet produksjon vil være viktig for konkurransen generelt, vil det være naturlig å bevare og styrke dette miljøet. Det vil i en slik situasjon være viktig å føre en politikk der konkurranse og mobilitet fremmes, samt at det gis støtte til forskning og utvikling. Det vil også være viktig å styrke utdanning av en kompetent arbeidsstyrke. Når man derimot ser på næringsmessig avgrensede klynger, blir det mer komplisert å vurdere økonomisk politikk. Hvis man vet i hvilke næringer klyngeeffektene eksisterer, men mangler informasjon om eksternalitetene, kan det være aktuelt med næringsstøtte i form av produksjonsstøtte eller generell etableringsstøtte. Bergo – utvalget påpeker imidlertid at slike tiltak kan ha uheldige sidevirkninger. Dersom man vet at det finnes næringsklynger, men ikke presist vet i hvilke næringer effektene er sterke, vil det ikke være ideelt å føre en økonomisk politikk som

diskriminerer næringer. Økonomisk politikk bør da heller rettes inn mot allmenn konkurransepolitikk og generell støtte til infrastruktur, forskning og utvikling (FoU). Fordelen vil her være at tiltakene har positive virkninger selv om klyngeeffektene skulle vise seg å være svake, eller at de ikke er knyttet til bestemte næringer. Det siste spesialtilfellet tar for seg situasjoner der et land mangler industrielle klynger, men der man vet at de eksisterer i andre land. En type politikk vil da kunne tilsi at man via generell økonomisk politikk forsøker å senke kostnadsnivået, for eksempel gjennom utformingen av skattesystemet, slik at man kan trekke til seg utenlandske direkteinvesteringer (FDI). Eventuelt kan investeringer i infrastruktur bidra til å redusere transportkostnader. En annen type politikk vil ta i bruk selektive tiltak mot en spesiell næringsklynge for å komme seg over kritisk masse. Dette i håp om at den nasjonale klyngen skal konkurrere ut en av de utenlandske klyngene.

En type økonomisk politikk vil altså ikke være den riktige politikken i enhver situasjon. Siden spesialtilfellene også viser at de fleste næringspolitiske tiltak kan begrunnes med utgangspunkt i teorien om næringsklynger, vil myndighetene være sårbare for manipulering dersom de aktivt prøver å støtte næringsklynger samtidig som de ikke har full informasjon om klyngemekanismene. Det vil være en fare for at de som innehar relevant informasjon, vil kunne styre politikken i retning egne særinteresser.

Bergo – utvalget påpeker at selv om faren for manipulasjon tilsier at man bør være varsom i utforming og valg av politiske virkemidler, vil det likevel være slik at tapet av en lønnsom næringsklynge, kan være stort. Kostnadene ved å ikke føre en politikk som fremmer næringsklyngeeffekter vil da sannsynligvis være større enn gevinsten ved å føre en politikk som vil unngå manipulasjon.

### 3. Næringspolitiske prinsipper

Det er to grunnleggende forskjellige prinsipper som brukes i den næringspolitiske debatten. De to prinsippene er næringsnøytralitet og konkurransenøytralitet. Det vil være viktig å avklare innholdet i de to begrepene for å kunne ha en konstruktiv debatt. I avsnitt 3.3 vil jeg også utlede skattesystemets nøytralitetssegenskaper for å illustrere betydningen av et nøytralt skattesystem.

#### 3.1 Næringsnøytralitet

Skatteutvalget (NOU 2003:9) definerer hovedmålet for næringspolitikken til å være *”en politikk som bidrar til å sikre størst mulig samlet verdiskaping, gitt de ressursene et land har til rådighet.”* Med en bred innfallsvinkel kan næringspolitikk defineres som alle inngrep i private markeder og regulering av tilbydere.

Ut fra prinsippet om størst mulig verdiskaping, bør ikke myndighetene ha preferanser for visse næringer, bedrifter eller typer produksjon. Myndighetene bør i utgangspunktet akseptere det resultatet markedet gir, og et mål for næringspolitikken blir da å sørge for at markedene fungerer effektivt. At effektive markeder leder til størst mulig verdiskaping, bygger bl.a. på at markedsaktørens beslutninger gjøres med bakgrunn i hva som er privatøkonomisk mest lønnsomt. Det investeres i forskjellige næringer inntil den marginale avkastningen av de ulike investeringene blir like. Myndighetene vil da ikke ha mulighet til å øke den samlede verdiskapingen ved å endre på ressursallokeringen og produksjonssammensetningen. Hvis enkelte næringer eller bedrifter mottar offentlige subsidier eller særskilte skattelettelser, vil investeringer i disse næringene eller bedriftene fremstå som privatøkonomisk mer lønnsomme enn investeringer i næringer eller bedrifter som ikke subsidieres. Dette vil resultere i at avkastningen før subsidier og skatt i disse næringene presses ned. Ressurser vil trekkes til de næringene som på marginen gir en lavere samfunnsøkonomisk avkastning enn andre næringer. Samlet verdiskaping i samfunnet vil bli lavere enn om næringen ikke subsidieres.

Skatteutvalget definerer videre næringsnøytralitet ved at skatte- og avgiftssystemet ikke skal benyttes til å stimulere visse næringsaktiviteter fremfor andre. Nøytralitet vil si at skattesystemet ikke påvirker hvilke disposisjoner som er mest lønnsomme. Det som er mest lønnsomt før skatt er også mest lønnsomt etter skatt. Videre bør inntektsskattegrunlaget fastsettes slik at skattemessig resultat i størst mulig grad sammenfaller med faktisk økonomisk resultat. Næringsnøytralitet kan også benyttes i en mer generell kontekst. Orvedal (2005) definerer næringsnøytralitet ved at ”alle næringer i Norge er underlagt de samme politiske rammebetingelsene”.

## 3.2 Konkurransenøytralitet

Skatteutvalget definerer begrepet konkurransenøytralitet med at *”rammebetingelsene for hver enkelt næring bør tilsvare de beste rammebetingelsene i land det er naturlig å sammenligne seg med.”* En konkurransenøytral næringspolitikk vil da kunne innebære at man som nasjon oppgir mål om nasjonal skatte – og avgiftspolitikkk fordi man hele tiden må passe på at rammebetingelsene for en næring ikke er dårligere enn rammebetingelsene for samme næring i et annet land. Dersom en næring i et annet land får subsidier eller spesielt gunstige skattebetingelser, må norske myndigheter også gi de samme betingelsene til samme næring slik at den kan konkurrere på samme vilkår.

Som nevnt tidligere vil dette innebære at Norge som nasjon oppgir mål om en selvstendig næringspolitikk, og ressursene vil vris mot næringer som blir støttet i andre land. De aller fleste aktører i politikk og næringsliv er enig i at målsetningen med næringspolitikken er å sikre en høyest mulig verdiskapning gitt landets ressurser. En konkurransenøytral politikk vil imidlertid hindre at ressurser vris mot de næringene der verdiskapningen er størst og hindrer derfor også å utvikle potensialet som ligger i et lands egne ressurser. Generelt er det slik at hvis en næring er lønnsom, vil den tiltrekke seg innsatsfaktorer slik at næringen vokser. Dette skjer på bekostning av andre næringer og vi får en omstilling fra en ulønnsom



---

næring til en lønnsom næring. En konkurransenøytral politikk vil imidlertid hindre denne ressuroverføringen fordi man vil ønske å kompensere den ulønnsomme næringen for konkurranseulempen den påføres.

Ut fra dette ser vi at politiske tiltak må vurderes ut fra et helhetlig og langsiktig perspektiv samtidig som næringslivets konkurranseevne internasjonalt må sees i sammenheng. Et skatte – og avgiftssystem bør derfor også i størst mulig grad utformes slik at den samlede verdiskapingen i samfunnet blir størst mulig, selv om det går på bekostning av enkelte næringer som ikke er konkurransedyktige med samme næring i andre land. Avsnitt 7.2 vil gi en nærmere diskusjon av konkurransenøytralitet.

### 3.3 Skattesystemets nøytralitetsegenskaper

Under avsnittet 2.2 er det gitt en modell for hvordan en skatt kan være vridende, noe som betyr at det ikke er sammenfall mellom reelle og skattemessige overskuddsbegrep. Hvis en skatt er vridende, vil man ikke kunne oppnå nøytralitet i bedriftsbeskatningen. For å belyse skattesystemets nøytralitetsegenskaper, vil jeg i dette avsnittet ta utgangspunkt i Sandmo (1989).<sup>4</sup>

La oss anta at man har klart å oppnå en nøytral bedriftsbeskatning. Dette vil innebære at bedriftenes alternativkostnad på kapital er gitt ved bruttorealrenten uten fradrag for skattene. Hvis vi også tenker oss at det i personbeskatningen vil være slik at renteinntekter skattlegges med marginalsatsen i den personlige inntektsskatten, vil vi trolig ha et system som skattlegger kapital mellom bedrifter og konsumenter forskjellig. Man må derfor også se på sammenhengen mellom bedrifts- og personbeskatningen.

---

<sup>4</sup> Agnar Sandmo: "Om nøytralitet i bedriftsbeskatningen" finnes som vedlegg 1 i NOU 1989:14

Vi antar at en konsument eier en bedrift. Modellen går over to perioder og avkastningen på sparing skattlegges etter en annen skattesats enn overskuddet til bedriften. Eierne bruker overskuddet i bedriften som utgangspunkt for eget konsum, og konsumet fordeles over to perioder, i dag og i fremtiden. Inntekten i første periode kan enten brukes til konsum eller sparing. Eierne kan fordele sin spareportefølje mellom investeringer i finansmarkedet og investeringer i bedriften. Avkastningen i finansmarkedet vil bli skattlagt med marginals-katten på renter av personlig inntekt  $t^p$ . Overskuddet i bedriften skattlegges imidlertid med sats  $t^b$ . I en modell der vi integrerer bedrifts – og personbeskatningen, vil eieren av bedriften betrakte bedriftsbeskatningen som en del av samlet skatt han selv betaler. Dette betyr at både bedrifts – og personbeskatningen vil ha betydning for bedriftens investeringsstrategi.

Konsumentens preferanser over konsum i to perioder representeres ved nyttefunksjonen

$$U = U(C_1, C_2).$$

Konsumenten har i første periode en initial formue  $Y_1$  som fordeles mellom konsum  $C_1$ , sparing  $S$ , og investering i bedriften  $k$ . Konsumet i første periode er da gitt ved

$$C_1 = Y_1 - S - k$$

Konsumet i andre periode vil være gitt ved

$$C_2 = S(1 + r(1 - t^p)) + \pi$$

der

$$\pi = f(k) + (1 - \delta)k - t^b [f(k) - (\theta r + \delta)k].$$

Vi ser at konsumet i andre periode er gitt ved sparing pluss renter med fratrekk av skatt pluss overskuddet i bedriften etter fratrekk for kapital slit og skattekostnader.  $f(k)$  er verdien av produksjonen gitt investering i bedriften,  $k$ ,  $\delta$  angir kapital slitet, og  $\theta$  angir den del av renteutgiftene som kan trekkes fra som skattemessig kostnad.

Hvis vi setter uttrykket for konsum i andre periode inn i budsjettbetingelsen for første periode, får vi

$$C_1 + \frac{C_2}{1 + r(1 - t^p)} = (Y_1 - k) + \frac{\pi}{1 + r(1 - t^p)}.$$

Dette uttrykket sier oss at nåverdien av konsumet i periode  $C_1$  og  $C_2$  skal være lik nåverdien av inntekten i periode én pluss verdien av investeringen. Verdien av investeringen i bedriften diskonteres med eierens konsumkostnad. Denne konsumkostnaden er investors kostnad ved å investere nå i stedet for å spare.

En investor må altså velge mellom hvor mye som skal konsumeres i dag i forhold til hvor mye som skal konsumeres i fremtiden. Investoren må også ta stilling til hvor mye som skal investeres. Fishers separasjonsegenskap sier at konsum – og investeringsbeslutningen kan separeres. Dette innebærer at vi kan se på nåverdibeslutningen for bedriften uten å ta hensyn til bedriftseierens andre konsumbeslutninger. Nåverdien av investeringsprosjektet er gitt ved

$$V = -k + \frac{\pi}{1+r(1-t^p)}$$

Deriverer vi dette med hensyn på  $k$  får vi separasjonsegenskapen

$$\frac{\partial V}{\partial k} = 0 \Rightarrow f'(k) = r \left[ 1 + \frac{t^b}{1-t^b}(1-\theta) - \frac{t^p}{1-t^b} \right] + \delta.$$

For at det skal være nøytralitet i beskatningen må grenseproduktiviteten i optimum være  $f'(k) = r + \delta$ . Dette betyr at kapitalinnsatsen bør være slik at kapitalens grenseproduktivitet skal være lik kapitalkostnaden. Kapitalkostnaden er alternativkostnaden som eieren på marginen taper ved ikke å investere i finansmarkedet. Vi forutsetter avtakende grenseproduktivitet.

Generelt må det være slik at samspillet mellom  $t^b$ ,  $t^p$  og  $\theta$  innebærer et element av skattlegging eller subsidiering. Vi har nøytralitet hvis [...] = 1  $\Rightarrow f'(k) = r + \delta$ . Hvis vi hadde vurdert bedriftsbeskatningen uavhengig av bedriftens eiere, ville  $\theta=1$  gitt en nøytral bedriftsbeskatning. Sett fra eierens ståsted ville uttrykket ovenfor da blitt

$$f'(k) = r \left[ 1 - \frac{t^p}{1-t^b} \right] + \delta.$$

Fra uttrykket ser vi at vi fremdeles ikke har nøytralitet i beskatningen. Hvis  $t^p > 0$  vil interaksjonen mellom  $t^b$  og  $t^p$  redusere kapitalavkastningskravet til eieren og vi vil få en overinvestering i forhold til nøytralitetskravet. Hvis derimot  $\theta=0$  og  $t^b=t^p$  vil vi ha nøytralitet. Dette innebærer at den effektive marginalbeskatningen av renter er den samme

---

for bedriften og eieren. I dette tilfellet betraktes  $k$  som egenkapital og  $rk$  som utbetaling av dividende. Siden dividende som regel ikke er fradragsberettiget ved overskuddsbeskatning, vil  $\theta=0$ .

$$f'(k) = r\left[1 + \frac{t^b - t^p}{1 - t^b}\right] + \delta$$

Vi ser her at hvis  $t^b = t^p$  så vil vi ha nøytralitet i beskatningen.  $t^b < t^p$  vil innebære et element av subsidie, mens  $t^b > t^p$  vil innebære et element av skattlegging.

## 4. Internasjonale utviklingstrekk

Norsk næringsliv møter globalisering og økt internasjonal konkurranse på lik linje med andre utviklede økonomier. Skatteutvalgets (NOU 2003:9) mandat var bl.a. å vurdere hvilke sentrale internasjonale utviklingstrekk som kan ha betydning for hvordan skatte- og avgiftssystemet bør utformes. I en verdensøkonomi vil det for eksempel være slik at kapital, arbeidskraft og varer kan bevege seg relativt fritt, og dette er med på å styrke mulighetene for å oppnå størst mulig avkastning av samlede produksjonsressurser. Det vil også være slik at økt mobilitet av varer og produksjonsressurser kan innebære at nasjonale forskjeller i beskatning får økt betydning for ressursanvendelsen. Bl.a. kan dette få betydning for hvor næringsaktivitet lokaliseres. Utbredelsen av internasjonale handelsavtaler gjør det også enklere for bedriftene å flytte produksjon mellom land ettersom multinasjonale selskap utvikler sin evne til å relokalisere dit investeringene kaster mest av seg. Mulighetene for å hente proveny fra mobile skattegrunnlag vil da reduseres. Man kan også få tap av proveny ved at multinasjonale selskaper bruker skattetilpasset internprising til å flytte overskudd fra virksomheter i land med høy skatt til virksomheter i land med lav skatt.

### 4.1 Mobilitet i skattegrunnlagene

I en åpen økonomi med kapitalmobilitet, vil skattepolitikken være påvirket av at myndighetene må ta hensyn til at forskjeller i nasjonale skattesystem kan bidra til skattemotiverte kapitalforflytninger. Kapital kan deles inn i realkapital og finanskapital, og realkapital vil på kort sikt være mindre mobil enn finanskapital. På lang sikt vil imidlertid både realkapital og finanskapital være mobile.

En mer globalisert verdensøkonomi kan bidra til å styrke den langsiktige nasjonale konkurranseevnen. Som nevnt tidligere vil dette si at man får en høyere avlønning av samfunnets samlede produksjonsressurser, gitt at det samtidig skal være full sysselsetting og

---

balanse i utenriksøkonomien. For at produksjonsfaktorene skal kunne anvendes der avkastningen er størst, vil man være avhengig av et omstillingsdyktig næringsliv samtidig som graden av mobilitet av arbeidskraft og kapital innenlands må være tilstrekkelig. Dette vil innebære at næringsstrukturen endres over tid, og bidrar til å styrke landets langsiktige konkurranseevne. Internasjonalisering bidrar til at kostnadene ved å flytte varer og tjenester mellom land reduseres. Internasjonalisering gjør også at norske bedrifter får økt kunnskap og teknologi, noe som er med på å øke vår evne til innovasjon og nyskaping. Dette er en positiv virkning av økt konkurranse om samlet ressursbruk.

Vi står ovenfor en økende konkurranse om å tiltrekke oss næringsaktivitet, kapital og arbeidskraft. Det er flere forhold som har betydning for lokalisering av næringsaktivitet og investeringer. De viktigste blant disse er infrastruktur, nærhet til markeder, tilgang på naturressurser, generell økonomisk politikk, beskatning og politisk stabilitet. Videre diskuteres det i hvilken grad skattebetingelsene har betydning for mobiliteten av kapital.

Ifølge Skatteutvalget viser internasjonale sammenligninger av skattenivå og skattesatser at bedriftsbeskatningen er relativt moderat i Norge. Dette gjelder både når man måler bedriftenes gjennomsnittlige effektive skattesatser og effektive marginalsattesatser. Samtidig kommer også Norge godt ut når bedrift og eier ses under ett. Dette fordi Norge ikke dobbeltbeskatter utbytte og tilbakeholdt overskudd, noe de fleste OECD-land gjør. Norge har imidlertid et høyere avgiftsnivå enn de fleste andre OECD-land.

Etter hvert som internasjonale kapitalmarkeder har blitt mer og mer integrert, har landenes mulighet til å frikoble forbruk fra landets produksjon økt. Et eksempel på dette kan være Norges opptak av lån i utlandet i forbindelse med oppbyggingen av petroleumsvirksomheten på 70-tallet. Dersom det hadde vært perfekt mobilitet av kapital mellom land, skulle man forvente at sammenhengen mellom et lands sparing og landets innenlandske realinvesteringer var svak. Hvis et land har lav sparing, vil lønnsomme investeringer innenlands likevel bli finansiert fordi det vil være tilgjengelig kapital fra utlandet. Man ser likevel at det er en sammenheng mellom økt sparing og økte realinvesteringer. Det kan være

mange forklaringer på hvorfor vi ser denne sammenhengen, men selv om man er usikker på hvor mobil kapitalen er, er det likevel en rekke studier som konkluderer med at mobiliteten har økt over tid.

Selv om mobiliteten i produktmarkedene og kapitalmarkedene ser ut til å være høy, er arbeidskraftmobiliteten begrenset. Selv om det for eksempel er full frihet for arbeidsinnvandring innenfor EØS, ser vi likevel at forskjeller som språk, kultur, sosiale sikkerhetssystemer, formell kompetanse, familietilknytning og lokal tilhørighet er med på å begrense arbeidskraftmobiliteten. Det er likevel forventet at mobiliteten i arbeidsmarkedet i OECD – landene skal øke. Internasjonale avtaler som sikrer fri bevegelse av arbeidskraft og økt utdanningsnivå, kan bidra til å øke arbeidskraftmobiliteten. Multinasjonale selskaper kan være med i denne utviklingen idet økt aktivitet innebærer økt etterspørsel etter mobil, kvalifisert arbeidskraft.

#### **4.1.1 Direkte investeringer i utlandet (FDI)**

Finansinvesteringer i utlandet består av porteføljeinvesteringer og direkte investeringer. Porteføljeinvesteringer er svært mobile og den sterke veksten i Norges porteføljeinvesteringer må sees i sammenheng med oppbyggingen av Statens petroleumsfond.

Norges Bank definerer en direkte investering som *”en investering over landegrensene der investor har til hensikt å etablere en varig økonomisk forbindelse og utøve effektiv innflytelse på virksomheten i investeringsobjektet.”*<sup>5</sup> Ut fra denne definisjonen ser vi at direkte investeringer i utlandet forutsetter et aktivt eierskap. Dette innebærer at investor eier minst 10 pst. av aksjene i det selskapet det investeres i. Investeringer som omfatter et eierskap mindre enn 10 pst. defineres som porteføljeinvesteringer. En porteføljeinvestering

---

<sup>5</sup> [http://www.norges-bank.no/stat/historiske\\_data/no/invnorskiut/meta\\_n.html](http://www.norges-bank.no/stat/historiske_data/no/invnorskiut/meta_n.html)

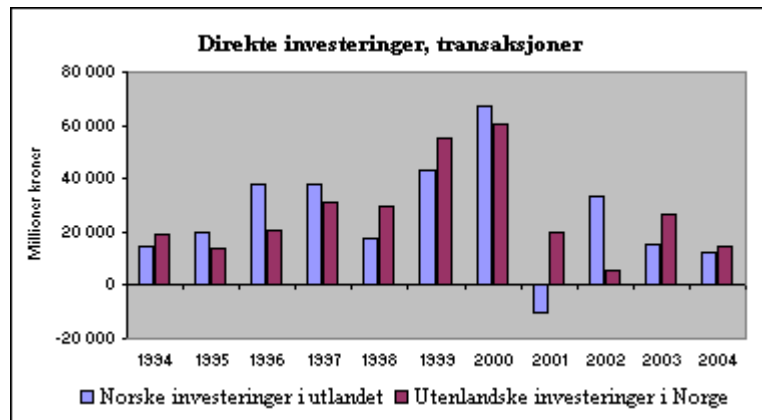


---

er ofte en kortsiktig investering, og investor er passiv i den forstand at man ikke har et aktivt eierskap.

En grunn til å gjennomføre FDI kan for eksempel være å begrense konkurranse fra andre selskaper gjennom oppkjøp. En annen årsak kan være at man ønsker å redusere samlede produksjons- og distribusjonskostnader. FDI kan da brukes til å redusere transportavstanden til ulike markeder. Det har vært en sterk økning av global FDI de siste 20 årene. I perioden 1996-1999 var den årlige vekstraten av FDI på 40,8 pst. (World Investment Report 2001). I 2001 falt imidlertid FDI med over 40 pst. før FDI igjen begynte å stige i 2004 (World Investment Report 2005). Fallet i 2001 skyldtes i hovedsak nedgang i verdensøkonomien samtidig som usikkerheten ble forsterket av terrorhandlingene i USA 11.september. Den største delen av FDI forekommer blant industriland, hovedsakelig mellom EU og USA.

Veksten i FDI reflekterer økt aktivitet hos multinasjonale selskaper og dette er også noe som påvirker norsk økonomi. I figuren nedenfor ser vi utviklingen av norske investeringer i utlandet og utenlandske investeringer i Norge for perioden 1994 – 2004. Vi ser at både norske investeringer i utlandet og utenlandske investeringer i Norge økte relativt kraftig frem til 2000 før fallet i 2001. Ser vi på direkte investeringer i utlandet og utenlandske direkte investeringer i Norge for 2004, finner vi en netto kapitalinngang på 2,0 milliarder kroner.

Figur 2. Direkte investeringer (Kilde: Norges Bank<sup>6</sup>)

#### 4.1.2 Skattenivåets betydning for mobiliteten i skattegrunnlagene

Selv om mobiliteten i de ulike skattegrunnlagene varierer, er det en generell oppfatning at alle skattegrunnlagene har blitt mer mobile over tid. Som følge av økt internasjonal kapitalmobilitet har skattesystemets og skattenivåets betydning for produksjon og investeringer fått økt oppmerksomhet. Hvor kapitalen plasseres kan for eksempel påvirkes av nivået på kapitalbeskatningen. Dersom et land reduserer kapitalbeskatningen vil investorenes avkastning etter skatt øke. Hvis beskatningen av investeringer i utlandet ikke reduseres tilsvarende, vil dette innebære at investeringsprosjekter hjemme fremstår som mer lønnsomme enn investeringer i det internasjonale kapitalmarkedet.

Dette har også sammenheng med å tiltrekke seg investeringer fra multinasjonale selskaper. Investeringer fra multinasjonale selskaper kan bidra til velferdsøkning i det landet selskapet etablerer seg i. Velferdsøkningen kan komme i form av høyere skatteinntekter og lønninger samtidig som det vil være positive ringvirkninger til andre virksomheter gjennom tilgang til ny teknologi, kunnskap og økt konkurranse. Det er derfor viktig å se på hvilken virkning

<sup>6</sup> [http://www.norges-bank.no/stat/historiske\\_data/no/investering/](http://www.norges-bank.no/stat/historiske_data/no/investering/)

---

skattene har på samlet kapitaltilgang i et land og hvilken virkning skattene har på andelen av kapitalen som eies av multinasjonale selskaper. Tidligere har studier av dette fokusert på utviklingen i direkte investeringer i utlandet. Direkte investeringer i utlandet skiller imidlertid ikke mellom investeringer som kun skyldes eierskifte og nye realinvesteringer, og er derfor et mangelfullt mål på utenlandske selskapers aktivitet. Direkteinvesteringer fra utlandet kan for eksempel fortrenge innenlandske investeringer slik at samlet beholdning av realkapital ikke endres.

Sammenhengen mellom bedriftsbeskatning og kapitalflyt mellom land fokuserer i nye studier på selskapenes beslutningssituasjon. Selskapene tar først stilling til om man skal eksportere eller om man skal starte produksjon i utlandet. Deretter bestemmes lokalisering av virksomheten. Produksjonskapasiteten bestemmes til slutt. Ved de to første beslutningene er det den gjennomsnittlige skattesatsen som er relevant. Når det er produksjonskapasitet og investeringsnivå som skal vurderes, gitt at det er bestemt at man etablerer produksjon i utlandet, er det de marginale skattesatsene som har betydning. Skatteutvalget definerer gjennomsnittlig skattesats som *”betalt skatt som andel av bedriftens reelle overskudd”*. Ved å velge lokalisering i det landet som har den laveste gjennomsnittlige skattesatsen vil overskuddet etter skatt bli høyest mulig. Den marginale skattesatsen er av betydning for valg av omfanget av investeringen, og en bedrift vil kunne øke investeringen så lenge nåverdien av den siste enheten investert er positiv. Hvis det er knyttet skattekreditter til investeringene, vil marginalsattesatsen være forskjellig fra den gjennomsnittlige skattesatsen. Dette vil for eksempel være tilfelle ved gode avskrivningsmuligheter. Det er imidlertid andre faktorer enn skatt som påvirker lokalisering av kapital. Infrastruktur, økonomisk politikk, nærhet til markeder, tilgang på naturressurser og politisk stabilitet, kan bety langt mer enn skattenivået.

### **4.1.3 Skattekonkurranse**

Den økte mobiliteten i skattegrunnlagene innebærer en utfordring i skattleggingen av kapital, høyt utdannet arbeidskraft og varer utsatt for grensehandel. Økt mobilitet i skattegrunnlagene kan føre til sterkere skattekonkurranse som igjen kan resultere i reduserte

skattesatser på de mest mobile skattegrunnlagene, i første rekke kapital. Videre kan dette redusere skatteinntektene for land som ikke kan tilby konkurransedyktige skattevilkår ved at skattegrunnlagene flytter seg til andre land. Skattegrunnlagene kan også reduseres ved at multinasjonale selskaper flytter overskudd fra land med høye bedriftsskattesatser til land med lave satser ved hjelp av internprising.

Skattekonkurransen trenger imidlertid ikke bare være negativt. Sunn skattekonkurransen kan stimulere til mer effektiv ressursbruk i offentlig sektor. Skadelig skattekonkurransen kan ha realøkonomiske kostnader knyttet til lokalisering og omfang av investeringer. Siden selskaper har incentiver til å investere i land med høyest avkastning etter skatt, vil forskjeller i beskatning mellom land kunne føre til at den høyeste avkastningen etter skatt på en investering oppnås i et annet land enn det landet som gir den høyeste avkastningen før skatt. En slik vridning i investeringene medfører en uheldig omfordeling av skatteinntekter mellom land og et tap for landene samlet sett.

Økt skattekonkurransen og reduserte skattesatser på mobile skattegrunnlag kan føre til at beskatningen av mindre mobile skattegrunnlag øker. Dersom beskatningen av arbeidskraft øker, er det store muligheter for at kostnadene blir veltet over i selskapenes lønnskostnader, noe som kan være uheldig for arbeidsledigheten og vil kunne bidra til å svekke skattesystemets evne til omfordeling. I en studie av Bretschger og Hettick (2002) der det undersøkes i hvilken grad økt globalisering har ført til lavere effektive gjennomsnittlige bedriftsskattesatser, konkluderes det med at globalisering reduserer de effektive gjennomsnittlige bedriftsskattesatsene og vrir beskatningen mot arbeidskraft samtidig som utgiftene til offentlige velferdsordninger øker.

Selv om det er knyttet usikkerhet til resultatene fra studier av skattekonkurransen, er det likevel sterke indikasjoner på at økt internasjonal mobilitet i skattegrunnlagene fører til skattekonkurransen mellom land, og særlig til konkurransen om å tiltrekke seg FDI og multinasjonale selskaper.

De senere årene er det også etablert et internasjonalt samarbeid om skattepolitikk slik at negative virkninger av skadelig skattekonkurransen kan begrenses. OECD utarbeidet for eksempel i 1998 retningslinjer for å motvirke skadelig skattekonkurransen. Dette betyr imidlertid ikke at det er et mål å gjøre skattesatser mellom land like. Ulike land prioriterer forskjellig med hensyn til omfang av offentlig sektor og skatteproveny.

#### **4.1.4 Sammenligning av skattenivået i Norge med andre land <sup>7</sup>**

Ifølge Skatteutvalget kommer Norge godt ut ved beregninger av gjennomsnittlige effektive bedriftsskattesatser, men resultatet blir litt dårligere ved beregning av effektive marginalsattesatser på bedriftens hånd. Dette skyldes i hovedsak at avskrivningssatsene i Norge er forholdsvis lave i en internasjonal kontekst, og bidrar derfor til en relativt høy marginal skattesats. Norge kommer også godt ut ved beregning av effektive marginalsattesatser der vi ser investor og selskap under ett. Hovedforklaringen til dette ligger i at Norge ikke dobbeltbeskatter aksjeutbytte og at RISK – reglene sørger for at det ikke er skatt på aksjegevinster som skyldes tilbakeholdt overskudd. Norge skattlegger imidlertid formue relativt høyt i forhold til andre OECD – land, noe som trekker i negativ retning i en slik sammenligning.

---

<sup>7</sup> For nærmere sammenligning av skattenivå, se Mannheimstudien utført av EU – kommisjonen (omtalt i NOU 2003:9)

## 5. Stabilitet og forutsigbarhet i skattepolitikken

Nøytralitet er også viktig for stabilitet og forutsigbarhet i skattepolitikken. Begrepet stabilitet innebærer at skattereglene, og i det minste skattegrunnlagene, skal være uforandret over tid. Dette betyr imidlertid ikke at det ikke kan forekomme regelendringer, men at grunnleggende prinsipper og generelle trekk ved skattesystemet ikke endres. Forutsigbarhet innebærer ikke automatisk stabilitet, men det betyr at aktørene har oversikt over framtidige endringer eller at det finnes handlingsregler for hvordan skattesystemet kan endres.

Normalt er det slik at skatteendringer vil endre atferden til personer og bedrifter. For langsiktige disposisjoner kan forventningene til fremtidig skattesystem ha større betydning enn dagens skattesystem, og endringer i disse forventningene vil kunne forandre dagens økonomiske atferd.

Det er også en rekke samfunnshensyn som understreker viktigheten av at skattepolitikken er stabil og forutsigbar. Det kan for eksempel være slik at stor usikkerhet rundt fremtidig skattesystem bidrar til å øke den privatøkonomiske risikoen ved disposisjoner som gjøres i dag. Dette kan føre til disposisjoner som ikke er samfunnsøkonomisk lønnsomme, og er derfor en kostnad for samfunnet. Videre kan det ved økt forutsigbarhet være lettere å etablere et helhetlig skattesystem som er samfunnsøkonomisk ønskelig. Målet her må være å prioritere fellesskapets interesser på bekostning av særinteressene. Skattesystemet må også utformes slik at man tar hensyn til langsiktige forhold. En slik stabilitet vil bidra til at langsiktige hensyn vinner på bekostning av kortsiktige hensyn. Det er også viktig å være klar over at hyppige endringer i skattesystemet kan være med på å svekke respekten for lovverket. Dette er ikke bare et politisk problem, men bidrar også til økonomisk usikkerhet ved at omfanget av skatteomgåelser og unndragelser kan øke.

---

## 5.1 Årsaker til endringer og ustabilitet i skattepolitikken

Skatteutvalget (NOU 2003:9) peker på en del forhold som kan forklare endringer og ustabilitet i skattepolitikken.

Utvalget peker først på strukturelle endringer i økonomien. Hvordan slike endringer påvirker skattepolitikken vil være avhengig av hvor robust, og på hvilket prinsipielt grunnlag, skattepolitikken er utformet. Hvis for eksempel politiske ambisjoner tilsier at man ønsker å detaljstyre næringsutviklingen, vil endringer i etterspørsel og kostnader i næringslivet kunne føre til endringer i skattereglene. Dersom man derimot lar markedet bestemme ressursallokeringen, vil man kunne rette skattepolitikken mot overordnede mål som økonomisk effektivitet. Økt globalisering og skattekonkurranse er en viktig strukturell endring. En tilpasning til den økende kapitalmobiliteten fikk vi gjennom skattereformen i 1992 da beskatningen av kapitalinntekter ble satt ned til 28 pst.

En annen årsak er knyttet til makroøkonomisk styring. Hensynet til stabilitet gjør at man bør være varsom med å bruke skattesystemet aktivt i konjunkturstyringen. Det har vist seg at det er vanskelig å reversere skatteendringer som i utgangspunktet er tenkt å være midlertidige. Erfaringer tilsier at skattereduksjoner i nedgangsperioder ikke vektlegges like sterkt som skatteøkninger i oppgangsperioder. Symmetrien som ligger i den automatiske stabiliseringen vil gjøre det enklere å redusere skattenivået i en nedgangskonjunktur. Det vil derfor være ønskelig i konjunkturstyringen å kunne benytte de automatiske stabilisatorene som ligger i skattesystemet. Det vil være en fordel hvis endringer i skattenivået grunnet konjunktursvingninger kan komme automatisk og uten regelverksendringer. Et skattesystem som legger vekt på brede skattegrunnlag, vil være med på å styrke de automatiske stabilisatoregenskapene.

Et tredje forhold som kan påvirke skattepolitikken er politiske preferanser og ustabilitet. I politiske organer formes flertallets mening gjennom forhandlinger, og en kan ikke uten

videre forvente at flertallspreferansene er stabile over tid. Selv om politiske organer har stabile preferanser for bestemte langsiktige mål, kan det likevel oppstå ønsker om å oppfylle kortsiktige mål som kan komme i konflikt med de langsiktige målene. Dette kan også utnyttes gjennom press fra ulike interessegrupper, og er en viktig årsaksforklaring til hvorfor skattepolitikken kan være ustabil. Hvis skattesystemet er svakt prinsipielt fundert, og det er mange unntak og særregler, vil det som regel være enklere å få gjennomslag for skattelettelser og endringer. Gunstige regler for noen må nødvendigvis betales av noen andre, og skattereduksjoner for en gruppe har en tendens til å føre til tilsvarende krav fra andre grupper. Skatteutvalget peker på at en slik prosess kan resultere i undergraving av skattegrunnlaget, gi incitamenter til skattemotiverte disposisjoner og en generell invitasjon til opportunistisk lobbyvirksomhet. Resultatet vil bli et skattesystem som er komplisert å administrere og som bidrar til omfattende forskjellsbehandling, noe som innebærer betydelige samfunnsøkonomiske kostnader.

Skatteutvalget peker også på at internasjonale avtaler og forpliktelser kan bidra til endringer i skattepolitikken. Avtaler som er med på å binde Stortingets politikk er bl.a. EØS – avtalen og bilaterale skatteavtaler. Selv om EØS – avtalen i utgangspunktet ikke omfatter skatter og avgifter, har Norge likevel måttet tilpasse skattereglene på enkelte områder som følge av avtalen, for eksempel den differensierte arbeidsgiveravgiften og pendlerstatusen til skatteyttere med fast bolig utenfor Norge.

## 5.2 Skattereformen 1992

Før skattereformen av 1992 var skattesystemet preget av høye formelle skattesatser samtidig som fradrag – og skattekredittordningene var omfattende. Forskjellsbehandlingen av ulike investeringer var stor, og bedriftenes investeringsbeslutninger var karakterisert av skattemotiverte disposisjoner som ikke var samfunnsøkonomisk lønnsomme. Listen over mål og særskilte skatteordninger var lang, og bedrifts – og kapitalbeskatningen ble brukt



---

som et nærings – og distriktspolitisk virkemiddel. Særordningene var også fordelingsmessig uheldig og var med på å øke kompleksiteten i skattereglene.

Grunnlaget for skattereformen av 1992 var Aarbakke – utvalget (NOU 1989:14). Utvalget utarbeidet en rekke mål for reformen. For det første ønsket de å legge til rette for en mer effektiv ressursallokering gjennom større vekt på nøytralitet og lavere skattesatser i bedrifts – og kapitalbeskatningen. De ønsket også å gjøre kapitalbeskatningen mer rettferdig gjennom å beskatte kapitalinntekter og gevinster likt. Da ville også mulighetene for, og lønnsomheten av, skatteplanlegging bli redusert. Et tredje mål var å forenkle skattesystemet ved å fjerne spesielle ordninger og særregler. Det fjerde målet var å skape stabilitet i skattereglene over tid. Dette skulle oppnås ved å bygge systemet på gjennomgående prinsipper med færrest mulig unntak.

Det var prinsipielt viktig for skattereformen å avgjøre hvilke formål inntektsbeskatningen av bedrifter skulle ha. Som sagt tidligere ble bedrifts – og kapitalbeskatningen spesielt brukt som et virkemiddel i nærings – og distriktspolitikken, i tillegg til mindre veldefinerte mål. Alle disse målene kunne ikke innfris, da de også til tider var gjensidig utelukkende. Et hovedmål for reformen var derfor å klargjøre hovedmålene for skatte – og avgiftssystemet. Dette førte bl.a. til at målene for overskuddsbeskatning av bedrifter ble redusert til å gi det offentlige inntekter med minst mulig vridning i ressursbruken. Blant hovedprinsippene var nøytralitet, lave skattesatser og brede skattegrunnlag. Skattesystemet etter 1992 likebehandlet i stor grad ulike næringer, eierformer, investeringer og kapitalinntekter. Lave skattesatser bidro til å redusere avviket mellom samfunnsøkonomisk og privatøkonomisk lønnsomhet av ulike disposisjoner slik at lønnsomheten av skattemotiverte disposisjoner også ble redusert. Brede skattegrunnlag bidro til bedre samsvar mellom faktiske inntekter og skattegrunnlaget, og ga incentiver til mer effektiv ressursbruk.

Skatteutvalget har også sett på effektivitetsvirkningene av skattereformen, og det pekes bl.a. på at det har vært en økning i de marginale avkastningskravene før skatt for en stor andel av næringsinvesteringene. Bedriftene har måttet stille større krav til marginalavkastningen av

kapitalen. Utvalget peker på at det derfor er grunn til å anta at reformen har bidratt til lavere realinvesteringer enn man ellers ville sett, men at det også har bidratt til høyere avkastning på kapitalen. Skatteutvalget peker også på en rekke studier basert på generelle likevektsmodeller som anslår at skattereformen kan ha bidratt til en årlig velferdsøkning på 1-2 pst. Hovedforklaringen til denne velferdsøkningen skyldes at investeringene i større grad rettes mot de sektorene der avkastningen er størst.

---

## 6. Industrien mot 2020 – kunnskap i fokus (NOU 2005:4)

Industriutvalget ble oppnevnt 2. juli 2004 med mandat til *”å drøfte sentrale utviklingstrekk for industrisektoren og viktige veivalg i den fremtidige næringspolitikken.”* Industriutvalget la frem sin innstilling 1. februar 2005 i NOU 2005:4 *Industrien mot 2020 – kunnskap i fokus*. Spesielt skulle utvalget drøfte viktige næringspolitiske områder med stor betydning for konkurranseevnen som kompetansen i arbeidsstyrken, nyskaping og innovasjon, energi, infrastruktur og næringsstøtte. Utvalget ble ledet av Karl Glad og bestod av representanter for industrien, politiske partier, LO og NHO.

Industriutvalget begynner sin utredning med en gjennomgang av hvorfor det er nødvendig å oppnevne et industriutvalg. Her legges det vekt på at industrien utgjør en betydelig del av konkurranseutsatt virksomhet, og utvalget mener at *”en næringspolitikk som legger til rette for industriutvikling i stor grad vil komme hele det norske næringslivet til gode”*. Dette diskuteres i en kontekst der globalisering og økt internasjonal konkurranse er viktig. Spesielt rettes det fokus mot at konkurransen om lokalisering av bedriftene blir sterkere, og at mange norske bedrifter også deltar i denne reorganiseringen av virksomheter på tvers av landegrensene. Utvalget påpeker at dette har alvorlige konsekvenser for lokalsamfunn som mister arbeidsplasser og hjørnesteinsbedrifter. Den langsiktige utviklingen viser at sysselsettingen i industrien er fallende både i Norge og ellers i Vest – Europa. Utvalget ser at redusert sysselsetting ikke nødvendigvis er et uttrykk for at bedriftene taper i konkurransen, men mener likevel at det store fallet i sysselsettingen i norsk industri i perioden 2001 – 2003 var en indikasjon på redusert konkurranseevne.

Videre mener utvalget at *”utviklingen i industrien kan brukes som en målestokk på vår evne til konkurranseutsatt verdiskaping”*. Det påpekes at det er nødvendig for fremtidige generasjoners velferd at konkurranseutsatt sektor opprettholdes i perioder med store olje – og gassinntekter. De mener derfor at det vil være like viktig for Norge som for resten av

Vest – Europa at forholdene legges til rette for konkurranseutsatt sektor. I den forbindelse vises det til at overforbruk av oljeformuen midlertidig kan erstatte en nedbygging av konkurranseutsatt sektor, men det vil være vanskelig for fremtidige generasjoner å gjenoppbygge konkurranseutsatt sektor.

Ressursbaserte næringer er, i forhold til industrien, ikke utsatt for samme grad av konkurranse om lokaliseringssted siden produksjonen må finne sted der naturressursene er, men tilgang til en naturressurs vil i seg selv ikke være en garanti for at det blir etablert næringsvirksomhet. Det er også andre faktorer som markedsadgang, lønnsnivå og andre kostnadsforhold som påvirker omfanget av næringsvirksomheten. Utvalget mener derfor at de ressursbaserte næringene står ovenfor en del av de samme utfordringene som industrien står ovenfor. Det påpekes imidlertid at ressursgrunnlaget vil sette grenser for videre vekst i en del av disse næringene, og at utfordringene ved konkurranseutsatt verdiskaping ikke kan basere seg på videre vekst i de ressursbaserte næringene. Utvalget mener derfor at industrien vil være sentral for videre vekst i konkurranseutsatt verdiskaping.

Industriutvalget legger stor vekt på at Norge bør utforme næringspolitikken på bakgrunn av at man har behov for en tilstrekkelig stor konkurranseutsatt sektor for å sikre en langsiktig og balansert økonomisk utvikling. Industriutvalget mener dette innebærer at *”næringsvirksomhet i Norge så langt det er mulig og riktig skal ha konkurransevilkår på linje med Vest – Europa for øvrig”*.

Industriutvalget skisserer også generelle næringspolitiske prinsipper, og er enig i at det overordnede målet for næringspolitikken er å legge til rette for størst mulig verdiskaping på grunnlag av de ressursene som er tilgjengelig i økonomien. Utvalget mener at innovasjon og omstillingsevne vil være blant de viktigste konkurranseparametrene dersom man skal overleve den økende globale konkurransen. Det vises til at en politikk som fremmer effektiv bruk av samfunnets ressurser vil være et viktig næringspolitisk prinsipp. Utvalget mener at det viktigste i en slik politikk vil være å fremme stabile og generelle rammevilkår som reduserer kostnader knyttet til usikkerhet for bedriftene. Stabile og generelle rammevilkår vil

---

også kunne gjøre det enklere å planlegge langsiktige investeringer. Det presiseres at ren kompensasjon for kostnadsulempet ikke er et fremtidsrettet virkemiddel. Utvalget mener derfor at *”myndighetene bør som hovedregel unngå å forskjellsbehandle enkeltbedrifter og næringer”*. Selv om hovedregelen må være at enkeltbedrifter og næringer ikke forskjellsbehandles, mener imidlertid utvalget at man i konkrete saker må være villig til å vurdere om Norge skal svare på tiltak som benyttes i aktuelle konkurrentland. Utvalget mener det er viktig at nasjonale strategier for næringsutvikling ligger til grunn for en bevisst prioritering av offentlige midler. Virkemidlene bør velges slik at prioriterte områder gir høy samfunnsøkonomisk avkastning og samtidig bidrar til fornyelse av konkurranseutsatt næringsliv. Dette skal ikke gå på bekostning av satsning på nye områder. Utvalget peker på at utfordringen er å utvikle gode kriterier for hvor det offentlige skal tilrettelegge og for valg av satsingsområder.

Når det gjelder bruken av næringsstøtte er utvalget delt. Utvalgets flertall mener at bruken av næringsstøtte må vurderes løpende i forhold til hva andre land gjør. Flertallet mener at det derfor ikke er mulig å si hvor det samlede støttenivået bør være de nærmeste årene og påpeker at det er innretningen av støtten som er viktig, og ikke det samlede nivået. Noen medlemmer mener imidlertid at samlet støttenivå bør reduseres slik at frigjorte midler kan styrke de generelle rammevilkårene for næringslivet. Disse medlemmene påpeker at bedre generelle rammevilkår vil legge til rette for økt verdiskaping og nyskaping i hele næringslivet.

I begrunnelsen for hvorfor det er viktig med et industriutvalg, nevner også utvalget betydningen av utdanning, forskning og innovasjon. Når omgivelsene er i rask endring, vil det være viktig å styrke innovasjonsevnen til bedriftene. Utvalget peker på at innovasjonsprosessen gjerne er et samspill mellom ulike aktører og at geografisk nærhet mellom aktørene vil styrke effektene av denne prosessen. Det er også viktig med kunnskapsflyt mellom aktørene. Videre peker utvalget på at generelle rammebetingelser for næringslivet, for eksempel skatter og avgifter, er med på å påvirke innovasjonsevnen. Samtidig er det viktig for innovasjonsprosessen at man har tilgang på medarbeidere med høyt kompetanse – og kunnskapsnivå. I denne sammenheng er forskning og utdanning

viktige faktorer og nasjonale kompetansemiljøer vil kunne bidra til å sikre fremtidig konkurranseposisjon. Utvalget mener en hovedutfordring vil være å få næringslivet til å investere mer i forskning og utvikling (FoU) og å legge til rette for kompetanseutvikling. For samfunnet er det ønskelig at innsatsen av Fou i den enkelte bedrift ligger høyere enn det mange bedrifter finner forsvarlig. Dette er bakgrunnen til at både USA og EU har økt satsningen på forskning. Dette gjelder også for næringsrettet, anvendt forskning. Utvalget peker på at *”for norsk næringsutvikling er det avgjørende at Norge satser minst like mye, like målrettet og like effektivt på å legge til rette for utvikling av kompetanse, forskning og innovasjon i næringslivet som våre konkurrentland”*.

I de neste kapitlene i NOU 2005:4 *Industrien mot 2020 – kunnskap i fokus* beskrives og vurderes ulike temaer nærmere. Temaene som diskuteres er forskning og utvikling, arbeidskraft og kompetanse, energi og miljø, infrastruktur, skjerming og næringsstøtte, og til slutt diskuteres særskilte utfordringer for utvalgte næringer. Jeg skal ikke gå nærmere inn på hvilke vurderinger Industriutvalget har gjort i forhold til de ulike temaene, men i de neste avsnittene skal jeg se på en del problemer ved Industriutvalgets utredning. Det ser bl.a. ut som om Industriutvalget, til tross for at de mener at man som hovedregel ikke bør forskjellsbehandle ulike bedrifter og næringer, i stor grad legger vekt på konkurransenøytralitet når de omtaler utfordringer knyttet til industriutviklingen. Dette er i konflikt med grunnleggende næringspolitiske prinsipper diskutert i Skatteutvalget (NOU 2003:9). Det er også andre problemer med utredningen til Industriutvalget. Utvalget har generelt ikke en grundig nok diskusjon om hva konkurranseutsatt næringsliv innebærer, hensikten med næringspolitikken og hvilke alternative prinsipper som kan legges til grunn for næringspolitikken.

## 6.1 Konkurranssevne og konkurranseutsatt næringsliv

Når Industriutvalget skal diskutere og vurdere utfordringer for norsk industri, er det viktig med en grundig drøfting av begreper som konkurransevne og konkurranseutsatt næringsliv. Når utvalget hevder at industrien kan brukes som en målestokk på Norges evne til

---

konkurransesats verdiskaping, kan dette være forvirrende. Når industrien i tillegg ser ut til å ha en snever fortolkning, vil det kunne oppstå misforståelser av den reelle konkurranseevnen. Det vil for eksempel være slik at eksportrettet tjenesteproduksjon kan ha svært god konkurranseevne til tross for at tradisjonell industri taper i konkurransen. Nasjonal konkurranseevne vil kunne opprettholdes ved at ressursene overføres til andre bedrifter og bransjer med bedre lønnsomhet.

### 6.1.1 Konkurranssevne

Konkurranssevne er et begrep som ofte benyttes i næringspolitiske debatter. En presis definisjon av dette begrepet avhenger av at man presiserer tidshorisont og hvilket nivå i økonomien man bruker begrepet på. Konkurranssevnebegrepet kan benyttes på bedriftsnivå, bransjenivå og på norsk økonomi som helhet. Videre vil det være viktig å være klar over at begrepet er avhengig av om man benytter et kortsiktig eller et langsiktig perspektiv. I et langsiktig perspektiv kan norsk økonomi bevare samlet konkurranseevne selv om noen bedrifter eller bransjer skulle bli utkonkurrert. Ressursene vil da bli overført til nye bedrifter og bransjer, og samlet konkurranseevne kan opprettholdes.

Bergo – utvalget (NOU 1996:17) definerer langsiktig nasjonal konkurranseevne som *”landets evne til å sikre høyest mulig avlønning av innsatsfaktorene i samfunnet, gitt at man samtidig skal ha full sysselsetting og langsiktig balanse i utenriksøkonomien.”*

På lang sikt er forholdet mellom verdiskaping og bruken av innsatsfaktorene avgjørende for konkurranseevnen. Dette innebærer at hvis norske bedrifter øker sin produktivitet, vil de på tross av for eksempel dyrere arbeidskraft likevel kunne hevde seg i internasjonal konkurranse. Det er en vanlig oppfatning at det er et lands produktivitet sammenlignet med andre lands produktivitet som er relevant for et lands konkurranseevne. Dette vil bety at økt effektivitet i utlandet svekker konkurranseevnen til egne produsenter ved at de utenlandske bedriftene vil få reduserte produksjonskostnader og dermed økt tilbud og reduserte priser.

Dette vil gå ut over innenlandske produsenter. Denne situasjonen kan være riktig hvis hensikten er å se på konkurranseevne på bedriftsnivå. Ser vi imidlertid på økonomien som helhet er denne oppfatningen gal. For det første vil økt produktivitet i utlandet øke faktoravlønningen og dermed redusere kostnadsgevinsten ved økt produktivitet. For det andre vil økt produktivitet ute gi dem økt kjøpekraft, og noe av etterspørselen vil da bli rettet mot våre egne produkter.

Et lands nasjonalinntekt avhenger kun av egne produksjonsmuligheter og ressurser, slik at det er vår absolute produktivitet som har betydning, og ikke vår relative produktivitet. Utenlandsk produktivitet kan imidlertid påvirke vår nasjonalinntekt hvis det bidrar til å påvirke det internasjonale prisforholdet i negativ retning for Norge. Det vil likevel være mest sannsynlig at økt produktivitet i utlandet vil bedre vårt bytteforhold og ikke forverre det.

Ønsket om full sysselsetting er ikke i konflikt med langsiktig konkurranseevne. På lang sikt vil ikke produktivitet, priser og lønnsnivå være gitte størrelser. Selv om det på kort sikt kan oppstå konflikt mellom internasjonal konkurransedyktighet og full sysselsetting, vil man på lang sikt se at lønninger og andre innenlandske faktorpriser vil tilpasse seg slik at arbeidsledigheten fluktuerer rundt et naturlig ledighetsnivå. Nivået på den naturlige ledigheten vil igjen være avhengig av strukturelle forhold ved arbeidsmarkedet og lønnsdannelsen.

På lang sikt er det heller ingen sammenheng mellom konkurranseevne og balanse i utenriksøkonomien. På kort sikt vil internasjonal konkurransedyktighet innebære økt eksport og redusert import. Samtidig vil for eksempel en stram penge – og finanspolitikk være positivt for utenriksøkonomien bl.a. fordi det innebærer lavere etterspørsel etter importvarer. På lang sikt vil imidlertid konkurranseevnen dreie seg om å maksimere verdiskapingen, samtidig som balanse i utenriksøkonomien vil være avhengig av tilpasning av samlet etterspørsel til den verdiskapingen man har.



### 6.1.2 Konkurransesatt næringsliv

Industriutvalget definerer konkurransesatte næringer som ”*deltakere i et internasjonalt bytte av varer og tjenester, og som også selger sine produkter i konkurranse med produsenter i andre land.*” Skjermede næringer deltar imidlertid ikke i denne internasjonale konkurransen i den forstand at de produserte varer og tjenester ikke importeres eller eksporteres. Skjermede næringer står likevel ovenfor konkurranse i hjemmemarkedet. Forskjellen på sektorene er i stor grad knyttet til mulighetene for å tilpasse seg endringer i kostnadsforhold og produktivitetsutvikling. Skjermet sektor (S – sektor) kan i stor grad velte økte kostnader over i prisene, mens konkurransesatt sektor (K – sektor) vil tape i konkurransen med utenlandske bedrifter dersom de skulle forsøke seg på det samme. På grunn av dette gis også nesten all næringsstøtte til ulike deler av K – sektor. Industriutvalget påpeker også at ressursbaserte næringer er en viktig del av K – sektor, men at ressursgrunnlaget setter grenser for videre vekst i flere av disse næringene og at industrien vil være sentral for å skape vekst i konkurransesatt verdiskaping.

Nesten alle industriland har opplevd omfattende deindustrialisering de siste 40 årene. Ifølge Cappelen og Holmøy (2005) har vareproduksjonens andel av BNP steget i Norge siden 1960 – tallet pga. oljen. Industriandelen har imidlertid falt like mye som andre OECD – land. De påpeker også at Norge alltid har hatt en lav andel industri i forhold til BNP fordi vi har hatt en næringsstruktur som i stor grad har basert seg på fiskeri, skogbruk og sjøfart. Siden vi fant olje på 1970 – tallet, og fortsatte utnytting av naturressursene, har vi i stor grad bevart næringsstrukturen som er uvanlig i forhold til andre OECD – land. Sammensetningen av norsk industri reflekterer altså bearbeiding av naturressursene våre. I den grad mekanisk industri har vært eksisterende, har den vært knyttet til naturbaserte næringer og sjøfart. Når sammensetningen av norskproduserte handelsvarer forklares ved naturressursbaserte komparative fortrinn, forklares veksten i tjenesteproduserende næringer ved den store inntektsveksten. I et samfunnsøkonomisk perspektiv er altså sammensetningen av K – sektor viktig fordi den skal sørge for at vi kan delta i det internasjonale varebyttet til lavest mulig samfunnsøkonomisk kostnad. Det er derfor viktig at komparative fortrinn er reflektert i

spesialiseringen av K – sektor. De som kan tjene mest på en slik spesialisering av næringsstrukturen, er kanskje land som Norge, der tilgangen på naturressurser er stor.

Industriutvalget uttrykker bekymring for at K – sektor bygges ned, og at det vil være vanskelig for fremtidige generasjoner å bygge den opp igjen. Cappelen og Holmøy (2005) drøfter K – sektors makroøkonomiske rolle. I den sammenheng sier de at spørsmålet om hvorvidt K – sektor i en gitt periode er for liten, vil avhenge av om man over tid klarer å hente gevinstene av spesialiseringen ved å benytte seg av internasjonale kapitalmarkeder slik at forbruket kan løsrives fra produksjonen. Fleksibiliteten ligger i tilpasningen av forbruk og sparing gjennom ubalanse i utenrikshandelen. Dette krever imidlertid evne til å variere størrelsen på samlet K – sektor.

Et land kan spare på to forskjellige måter. Det kan skje via investeringer i realkapital hjemme eller finansinvesteringer ute. Med tilgang til internasjonale kapitalmarkeder, er det grunn til å tro at lønnsomme realinvesteringer i Norge blir finansiert. Variasjoner i nasjonal sparing må derfor motsvares av finansinvesteringer i utlandet. Dette må realiseres via tilsvarende endringer i overskuddet på driftsbalansen, noe som i utgangspunktet skjer via endringer i nettoeksporten. Dersom økt sparing skal kunne skje uten økt ledighet, vil produksjonen i K – sektor måtte øke tilsvarende. Konkurranssevnen ovenfor utlandet må bedres via tilpasninger i valutakurs og/eller prisen på ikke – mobile innsatsfaktorer for at K – sektor skal finne det lønnsomt å øke produksjonen. Det er imidlertid ikke sikkert at denne tilpasningsmekanismen er tilstrekkelig fleksibel. Det er som regel greit å bygge ned K – sektor da arbeidere raskt vil bli ansatt i den ekspanderende S – sektoren til høyere lønninger. Det er imidlertid knyttet store reverseringsproblemer til gjenoppbygging av K – sektor. Dette er referert til som ”Hollandsk syke”.

Myndighetene vil kunne ha mulighet til å hjelpe K – sektors lønnsomhetsproblemer ved å redusere faktorprisene i den grad ulike internasjonale avtaler som WTO og EØS tillater det. Det vil imidlertid også være åpenbare problemer med dette siden støtteordninger også er vanskelig å reversere og støtten vil bli gitt til eksisterende bedrifter slik at etablering av ny

---

virksomhet nedprioriteres. Dette skaper også incentiver til lobbyvirksomhet. På lang sikt vil resultatet være et lavere samlet nasjonalt inntektsnivå.

## 6.2 Næringsnøytralitet vs. konkurransenøytralitet

Det er i utgangspunktet to prinsipper som blir brukt i debatten rundt næringspolitikk. Hva som legges i disse prinsippene er diskutert i avsnitt 3.1 og 3.2. Næringsnøytralitet innebærer en politikk der alle næringer blir likebehandlet og er underlagt de samme rammebetingelsene. Konkurransenøytralitet vil imidlertid innebære at rammebetingelsene i hver enkelt næring bestemmes av de beste rammebetingelsene i konkurrerende land.

Det største problemet med NOU 2005:4 *Industrien mot 2020 – kunnskap i fokus* er at disse to grunnleggende forskjellige prinsippene ikke blir grundig diskutert og satt opp mot hverandre. Når Industriutvalget går gjennom generelle næringspolitiske prinsipper, stadfester de at det overordnede målet for næringspolitikken er å legge til rette for størst mulig verdiskaping gitt landets ressurser. Dette er på linje med den målsettingen Skatteutvalget legger til grunn for næringspolitikken. Likevel er Industriutvalget raske til å påpeke at selv om myndighetene som hovedregel bør unngå å forskjellsbehandle enkeltbedrifter eller næringer, bør man i konkrete saker være villig til å vurdere om Norge skal svare på tiltak som benyttes i aktuelle konkurrentland. De sier også at så langt det er mulig og riktig, bør næringsvirksomhet i Norge ha konkurransevilkår på linje med Vest – Europa. Disse konklusjonene blir trukket uten at de to begrepene blir forklart, og uten refleksjoner rundt at en slik konkurransenøytral politikk vil være i motsetning til det overordnede målet for næringspolitikken. Den bærende ideen i næringspolitikken er at den skal korrigere markedssvikt. Dersom næringspolitikken innebærer noe annet, vil man per definisjon bli påført et samfunnsøkonomisk tap. En konkurransenøytral politikk vil ikke legge til rette for størst mulig verdiskaping fordi den vil vri ressursene over til næringer der vi ikke har komparative fortrinn. Konkurransenøytralitet som begrep blir ikke en gang nevnt i diskusjonen.

Når det gjelder konkurransenøytral politikk, nevner Orvedal (2005) en rekke problemer en slik tilnærming til næringspolitikken skaper. Et problem ligger i hva som defineres som rammebetingelser. Dette er et omfattende begrep og kan innebære utforming av skatter, avgifter og lønninger. Like rammebetingelser kan også bety at alle skal ha tilgang til de samme råstoffene og markedene. Slike rammebetingelser er ikke nødvendigvis et resultat av politiske rammebetingelser alene, for eksempel kan produksjonskostnader være lave fordi lønningene er lave i forhold til produktiviteten. Et annet problem er å definere hvilke land det er naturlig å sammenligne seg med. Når Industriutvalget sier at *”næringsvirksomhet i Norge så langt det er mulig og riktig skal ha konkurransevilkår på linje med Vest – Europa for øvrig”*, setter de en ramme for hvem man skal sammenligne seg med. En slik avgrensing vil ikke nødvendigvis være naturlig siden land vi sammenligner oss med også står ovenfor konkurranse fra andre land med lavere kostnader. Uansett hvem vi velger å sammenligne oss med, vil norske bedrifter være nødt til å konkurrere med lavkostland. Det blir da et spørsmål om norske myndigheter skal subsidiere norske bedrifter slik at de kan konkurrere med bedrifter i lavkostland. Hvis man skal følge prinsippet om konkurransenøytralitet, vil dette bety at man til en hver tid må sammenligne seg med det landet som har de laveste kostnadene i aktuell næring. Det vil også være slik at ulike land subsidierer ulike næringer. Skal man føre en konsekvent konkurransenøytral politikk, må norske myndigheter subsidiere hver enkelt næring på basis av det landet som har de beste rammebetingelsene for næringen. Ulike næringer vil subsidieres med ulike satser, og noen næringer vil kanskje ikke motta støtte i det hele tatt, fordi næringen ikke subsidieres i utlandet.

Prinsippet om konkurransenøytralitet er altså ikke så lett å forholde seg til i praksis. Industriutvalget taler for at industrien er i en spesiell situasjon i forhold til andre konkurranseutsatte næringer, og hevder derfor at industrien bør ha samme konkurransevilkår som resten av Vest – Europa. Hvis alle skal ha like vilkår, vil det imidlertid være flere næringer som vil kreve konkurransevilkår på linje med andre land man kan sammenligne seg med. Videre vil det være problemer med å bestemme på hvilket nivå konkurransenøytraliteten skal gjelde. Bør rammebetingelsene gjelde for bedriftsnivå, bransjenivå, eller skal det være den samlede effekten av politikken på nasjonal lønnsomhet

---

som skal være avgjørende. Det vil også være vanskelig å bestemme hvilken næringsinndeling som skal brukes ved kartlegging og utforming av rammebetingelsene. Betydningen av gunstige kraftavtaler og kontrakter vil for eksempel ha vesentlig større betydning for kraftintensiv industri enn for industrien totalt sett.

Når man sammenligner effekten av enkelte elementer i en samlet politikk, kan dette gi et misvisende bilde av samlet effekt på lønnsomhet i de ulike næringene. Det er også komplisert å analysere disse samlede virkningene. Videre vil en slik sammenligning på enkeltområder skape incentiver for særinteresser samtidig som det bidrar til et uoversiktlig system med mer administrasjon og ustabilitet.

En ting er at prinsippet om konkurransenøytralitet skaper store organisasjonsmessige og praktiske problemer, en annen ting er hvor mye man som nasjon oppgir av selvstendighet. Nasjonale ressurser vil vris mot de næringene som blir støttet i andre land slik at man i praksis oppgir retten til å drive en selvstendig nærings – og skattepolitikk. Som nevnt tidligere er et lands nasjonalinntekt kun avhengig av egne produksjonsmuligheter og ressurser. Dersom konkurransenøytralitet er målet, vil drivkraften i politikken ikke ligge i egne ressurser, men faktisk i andre lands politikk og ressurser, og Norge vil i praksis si fra seg selvråderetten til egen politikk.

### **6.2.1 Er en næringsnøytral politikk passiv og en konkurransenøytral politikk aktiv?**

I debatten rundt næringspolitikken er det stor uklarhet i betydningen av de begrepene som brukes. Debatten bærer preg av at begrepet næringsnøytralitet kommuniserer dårlig sitt egentlige budskap. Mange forbinder begrepet med passivitet og en lite næringsvennlig politikk. Samtidig vekker begrepet konkurransenøytralitet assosiasjoner til handlekraft der man aktivt går inn for å løse problemer.

Cappelen og Holmøy (2005) diskuterer denne problemstillingen og påpeker at det største problemet kanskje ligger i at næringsnøytralitet antas å være en politikk som har en nøytral, og dermed ingen, effekt på næringsstrukturen. Dette er en feil antagelse. Det eneste målet for en næringsnøytral politikk vil være å rette opp markedssvikt. Graden av markedssvikt vil variere mellom næringer slik at effekten på næringsstrukturen ikke er nøytral. Dette har heller aldri vært intensjonen da all næringspolitikk utøves for å sikre en annen ressursallokering enn den man ville fått hvis markedene selv fikk bestemme. Dette kan for eksempel illustreres ved fordelingen av offentlige FoU – midler. Begrepene *ex ante* og *ex post* benyttes ofte for å illustrere virkninger før og etter et tiltak. *Ex ante* beskriver situasjonen før tiltaket, *ex post* beskriver virkningene etter tiltaket. *Ex post* vil man se at midlene stort sett går til eksisterende virksomhet i næringslivet som også har tradisjon for å prioritere FoU. Først og fremst er dette bedrifter i de ressursbaserte næringene. Det er ingen motsetning mellom næringsnøytralitet og ønsket om å ha en politikk som støtter opp om Norges næringsmessige sterke sider, fordi markedet vil prioritere slik at de delene av næringsstrukturen der vi allerede er gode, vil forsterkes.

Jakobsen (2005) understreker at næringsnøytralitet enten kan forstås som likhet i vilkår eller likhet i effekt. I dette legger han at generelle virkemidler gir likhet i vilkår, mens nøytralitet kan defineres som likhet i effekt. Med dette som bakgrunn kan politiske virkemidler enten være generelle eller selektive, og effektene kan være nøytrale eller skjeve. Skattefradragsordningen, SkatteFUNN, er for eksempel et virkemiddel der man ønsker å oppnå skjevheter i effekten. Dette er en ordning som skal være et supplement til andre FoU – midler og tar sikte på å nå andre virksomheter enn den tradisjonelle fordelingen som Forskningsrådet gjør. I utgangspunktet er SkatteFUNN tilgjengelig for alle bedrifter og er derfor et generelt virkemiddel. Effekten er imidlertid ikke nøytral da ordningen vil gi redusert skatt for forskningsintensive bedrifter. Det viser seg i etterkant at en større andel av SkatteFUNN går til bedrifter innen industrinæringen enn for eksempel innenfor varehandel og hotell – og restaurantnæringen.

Det er også viktig å bemerke at selektive virkemidler kan brukes for å rette opp skjevheter som har oppstått som følge av markedssvikt. Målet med å bruke et slikt virkemiddel vil da være å oppnå nøytralitet. Et godt eksempel i dette tilfellet vil være grønne skatter og avgifter. Samfunnsøkonomiske analyser anbefaler slike skatter uavhengig av om andre land også har slike skatter. Dette vil være en korreksjon av negative eksternaliteter, forurensningseffekter, og er derfor i tråd med næringsnøytralitetens hensikter, og vi ser at effekten av disse skattene ikke blir nøytral på næringsstrukturen. Dette vil være et eksempel på en aktiv politikk der næringsnøytraliteten virker med sin hensikt. Hadde man imidlertid valgt å følge en konkurransenøytral politikk, ville virkemidlene vært bundet til politiske rammevilkår i utlandet, noe som kunne innebære at skattene ikke ville trådt i kraft.

En næringsnøytral politikk vil ønske å få markedene til å fungere så godt som mulig ved å korrigere for markedssvikt. Når det eksisterer kollektive goder, ufullkommen konkurranse, eksternaliteter og imperfekt informasjon, vil man ha grunnlag for å føre en næringsnøytral politikk. Man bør derfor føre en næringsnøytral politikk *ex ante*, mens konsekvensene for næringene vil være forskjellige *ex post* fordi markedene svikter forskjellig fra næring til næring. Tiltakene vil derfor også være forskjellige.

## 7. Internasjonaliseringens effekt på skattegrunnlagene i næringsbeskatningen

Internasjonalisering kan ha en effekt på skattegrunnlagene i næringsbeskatningen. Det vil derfor være viktig å se på om kravene til effektiv ressursbruk endres når skattegrunnlagene blir mer mobile. Internasjonalisering vil også synliggjøre betydningen av næringsklynger og avsnitt 7.2 vil gå nærmere inn på om næringsklyngeeffekter vil påvirke nærings – og skattepolitikken.

### 7.1 Endres kravene til effektiv ressursbruk når skattegrunnlagene blir mer mobile?

Effektivitetsbegrepet er i skatte – og næringspolitikken knyttet til nasjonal verdiskapning. Ut i fra dette bør beskatningen omfatte norske skatteyteres samlede inntekter og behandle alle kapitalinntekter likt. Dette vil gjelde uavhengig av om inntektene kommer fra kapitalplasseringer i Norge eller i utlandet. Dette vil bety at man følger bostedsprinsippet i beskatningen av kapitalinntekter. Det er i utgangspunktet to prinsipper for skattlegging av personer. Bostedsprinsippet sier at skattyter er skattepliktig der hvor vedkommende bor for all inntekt uansett hvor i verden den er opptjent. Det andre er kildeprinsippet der man skattlegges kun i det land hvor man har tjent sin inntekt.

I prinsippene som ligger til grunn for bedrifts – og kapitalinntektsbeskatning i Norge, er nøytralitet definert slik at skattesystemet ikke påvirker hvilke disposisjoner som er mest lønnsomme. Dette betyr at det som er mest lønnsomt før skatt er også mest lønnsomt etter skatt. I en åpen økonomi med kapitalmobilitet kan sparingen være forskjellig fra bedriftenes etterspørsel etter realkapital. Hvis innenlandske realinvesteringer overstiger den innenlandske sparingen er landet netto kapitalimportør, omvendt er landet netto kapitaleksportør.



Det kan vises at bostedsprinsippet vil føre til en effektiv fordeling av investeringer mellom land, noe som kalles kapitaleksportnøytralitet.<sup>8</sup> Man vil oppnå effektivitet i forhold til investeringer, men man vil ikke oppnå effektivitet i fordelingen av sparing mellom land. Effektiv fordeling av sparing mellom land, kalt kapitalimportnøytralitet, vil man imidlertid kunne oppnå ved å benytte kildeprinsippet. En vil ikke kunne oppnå effektivitet i investeringer og effektivitet i sparing samtidig, med mindre alle land benytter seg av samme skattesatser. Når alle kapitalinntekter beskattes uavhengig av om inntekten kommer fra investeringer i Norge eller utlandet, etter bostedsprinsippet, vil graden av internasjonal mobilitet i skattegrunnlagene ikke ha betydning for utformingen av skattesystemet. Derfor er det også viktig at svært mobil kapital ikke bør behandles forskjellig fra mindre mobil kapital. Jeg skal ikke gå nærmere inn på det, men det bør også merkes at det er knyttet noen problemer til bruken av bostedsprinsippet. Først og fremst er det knyttet problemer til at utenlandsinntekter kan dobbeltbeskattes fordi bedriftsbeskatningen i utgangspunktet er basert på kildeprinsippet, og at norske myndigheter er svært avhengig av informasjon fra utenlandske skattemyndigheter for å kunne skattlegge utenlandske investeringer.

Skatteutvalget (NOU 2003:9) påpeker at all kapital og næringsvirksomhet på lang sikt vil være mobil. Unntaket er knyttet til næringer som baserer seg på ikke – mobile faktorer som for eksempel naturressurser. Dersom mobiliteten i kapitalen på kort sikt skulle være avgjørende for kapitalbeskatningen, ville dette påvirket investeringsbeslutningene. Det kunne blitt en overinvestering i kapital som fremstilles som mobil, og en underinvestering av kapital som fremstilles som immobil. For å sikre nøytralitet i investeringsbeslutningen, må det være skattemessig likebehandling av alle kapitalinntekter slik at samfunnsøkonomisk avkastning av investeringene blir høyere.

---

<sup>8</sup> For nærmere utledning av kapitaleksportnøytralitet og bostedsprinsippet, se Schjelderup, G. (1993): *"Kapitalbeskatning og effektivitet i en åpen økonomi"*, Norsk Økonomisk Tidsskrift 107, 1993, 79 – 100

Myndighetene vil antakelig ha mulighet for å kunne tiltrekke seg kapital som er mobil på kort sikt ved å lokke med spesielt gunstige rammevilkår. Har man et langsiktig perspektiv er det imidlertid usikkert om dette vil være lønnsomt da skattemotiverte investeringer vil føre til overinvestering i subsidierte næringer og underinvestering i andre næringer. Dette på tross av at lønnsomhet før skatt i andre næringer er høyere enn i subsidierte næringer. Lønnsomheten etter skatt blir imidlertid høyere i den subsidierte næringen. Skatteutvalget presiserer at dette kan føre til at avkastningen etter skatt for investeringer i subsidiert næring etter hvert vil tilnærme seg avkastningskravet etter skatt i de andre næringene. Dette betyr at avkastning før skatt i subsidiert næring presses ned. Man kan da risikere at resultatet vil være at samlet samfunnsøkonomisk avkastning av kapitalen er lavere enn den ville vært hvis man ikke hadde forsøkt å tiltrekke seg kapital som er mobil på kort sikt med særskilte rammevilkår.

## 7.2 Bør eksistensen av næringsklyngeeffekter påvirke næringsbeskatningen?

For at det skal være lønnsomt for et land å trekke til seg kapital på lang sikt, må det finnes innretninger som forhindrer at avkastningen før skatt presses ned. Noe som kan bidra til dette, er hvis bestemte næringer bidrar til å øke verdiskapningen i andre næringer lokalisert på samme sted. Effekten på verdiskapningen må være større enn virkningene av normale ringvirkninger. Disse klyngeeffektene er positive eksternaliteter knyttet til at en næring er etablert i et bestemt land. Skatteutvalget viser imidlertid til at det i utgangspunktet ikke er grunn til å anta at disse klyngeeffektene er sterkere i næringer der kapitalen er mobil på kort sikt enn i andre næringer. Hensynet til næringsklyngeeffekter vil derfor ikke være et selvstendig argument for å skattlegge mobil kapital lettere enn ikke – mobil kapital.

Næringsklynger kan altså oppstå dersom positive eksterne virkninger betinger en viss geografisk nærhet mellom aktørene. Ulike markedskoblinger kan dermed gi opphav til eksterne skalafordeler, og lønnsomheten for hver enkelt bedrift vil være positivt avhengig av aktiviteten til andre virksomheter lokalisert på samme sted. Spørsmålet er som regel ikke om næringsklynger blir etablert, men *hvor* de etableres. Hvis næringen er mobil kan det

---

imidlertid være vanskelig å beholde en slik næringsklynge. Man kan i slike tilfeller vurdere subsidiering, uten at det trenger å være en form for skattefavorisering. Det vil normalt sett være lavere kostnader knyttet til å holde på allerede eksisterende næringsklynger enn å prøve å lokke til seg nye, da tilstedeværelsen av klyngen i seg selv gir et konkurransefortrinn.

At slike næringsklynger eksisterer, vil ikke nødvendigvis innebære at man bør ha en næringsdiskriminerende politikk. Årsaken til dette vil ligge i den omfattende informasjonen en slik aktiv politikk vil kreve. For det første må det dokumenteres at det faktisk eksisterer en markedssvikt. For det andre må det dokumenteres at markedssvikten har så stort omfang at den vil veie opp for kostnadene ved å rette opp markedssvikten. Myndighetene vil derfor i mange tilfeller ikke ha tilstrekkelig informasjon til å subsidiere næringsklynger direkte. Dersom myndighetene hadde hatt full informasjon om forholdene i både etablerte og potensielle næringsklynger, ville man hatt anledning til å utforme en politikk for å tiltrekke seg disse klyngene. I praksis vil imidlertid myndighetene ha mangelfull informasjon, slik at de ikke kan fastslå hvilke næringer som er mest mobile på kort sikt.

Bergo – utvalget (NOU 1996:17) peker på to sterke argumenter mot en næringsdiskriminerende politikk. Det første argumentet går ut på faren for manipulasjon og det andre argumentet tar for seg den informasjonsmessige asymmetrien mellom eksisterende og potensielle nye næringsklynger. Faren for manipulasjon vil ligge i at enkelte næringer vil kunne forsøke å fremstille seg selv som en næringsklynge dersom resultatet vil være lavere skatt. Det vil være vanskelig for myndighetene å skille mellom næringer der det faktisk foreligger markedssvikt og næringer der markedssvikt ikke eksisterer. En slik politikk vil også gi incentiver til ressursløsende lobbyvirksomhet der særinteresser kan kreve spesialbehandling.

Det andre argumentet baserer seg på at myndighetene nødvendigvis vet mer om virksomheter og næringer som allerede eksisterer, og mindre om virksomheter og næringer som ikke finnes i landet. Næringsdiskriminerende politikk kan da være med å bidra til å

hemme omstilling og dermed bevare eksisterende næringsstruktur. Det kan også føre til at myndighetene prøver å plukke ut ”vinnerbransjer”, noe som kan være veldig uheldig.

Når det gjelder forholdet mellom skattepolitikk og næringsklynger, finnes det altså sterke argumenter mot skattemessig særbehandling av næringer fordi myndighetene mangler informasjon til å påvirke kilden til markedssvikten direkte. Andre virkemidler med positiv virkning på eksisterende og nye næringsklynger, vil derfor være å foretrekke. Ifølge Bergo – utvalget vil det viktigste ved utformingen av et skattesystem være å gi generelle incentiver til lokalisering av næringer innenlands, og ikke å oppmuntre investorer til å foreta realinvesteringer utenlands. Utvalget påpeker at hvis næringsklynger er viktige, bør man ikke beskatte utenlandske direkteinvesteringer i Norge ved hjelp av kildeprinsippet, men heller gå for lik beskatning av norskeid virksomhet i Norge og utlandet. Bostedsprinsippet vil kunne gi denne nøytraliteten i investeringsbeslutningene. Det er også viktig å merke seg at den økte verdien av næringsklynger ikke nødvendigvis reflekteres i høyere avkastning for bedriftseierne. Verdien av næringsklynger vil heller speiles i høyere avlønning av innsatsfaktorer som er mindre mobile internasjonalt. Vi vil se dette i lønninger og priser på naturressurser. Når man ikke beskatter utenlandske investeringer i Norge, vil ikke dette nødvendigvis bety reduserte skatteinntekter. Siden norske lønnstakere får høyere lønninger, vil økt verdi fra næringsklyngene øke skattegrunnlagene, noe som igjen betyr høyere skatteinntekter.

I den grad internasjonalisering skal ha betydning for utformingen av bedrifts – og kapitalbeskatningen, mener Skatteutvalget at dette heller bør skje ved hjelp av lave skattesatser på bedriftsoverskudd. Utvalget mener heller ikke at det er heldig å innføre særskilte skatteordninger for å kunne trekke til seg visse typer investeringer, og dette illustreres også i Mannheim – undersøkelsen, gjennomført av EU – kommisjonen. Denne undersøkelsen viser bl.a. at for investeringer med høy avkastning, vil den formelle skattesatsen ha langt større betydning for den effektive skattesatsen på bedriftsoverskudd enn skattegrunnlaget. Dersom det er ønskelig å tiltrekke seg investeringer med høy avkastning, bør man derfor gå inn for en lav generell skattesats.

## 8. Konklusjon

Offentlig sektor er tildelt mange oppgaver. De viktigste av disse er å rette opp markedssvikt og å drive fordelingspolitikk. De viktigste årsakene til markedssvikt er ufullkommen konkurranse, kollektive goder, eksternaliteter og imperfekt informasjon. Et viktig verktøy for å kunne utføre offentlig sektors oppgaver vil være et velfungerende skatte – og avgiftssystem, og de viktigste målene for skatte – og avgiftspolitikken vil være å bidra til offentlige inntekter, utjevning av inntekter og effektiv ressursutnyttelse.

Hovedmålet for næringspolitikken er å sikre størst mulig samlet verdiskaping gitt de ressurser et land har tilgang til. Skatte – og avgiftssystemet brukes som et virkemiddel i næringspolitikken. I et progressivt skattesystem vil det være slik at effektivitetstapet ved beskatning øker overproportjonalt med skattesatsen. Det vil derfor være ønskelig å få det samlede effektivitetstapet så lavt som mulig samtidig som man tar hensyn til fordelingsvirkningene av skatte – og avgiftssystemet. Det vil altså være en avveining mellom hensynet til effektiv ressursbruk og hensynet til fordeling.

Skatter og avgifter virker vridende på økonomiske aktørers disposisjoner, og kan dermed få dem til å treffe skattemotiverte beslutninger i stedet for å ta beslutninger på bakgrunn av realøkonomiske forhold. Med utgangspunkt i dette, bør nøytralitet være det grunnleggende prinsippet for bedrifts – og kapitalbeskatningen. Et nøytralt skattesystem vil ikke påvirke hvilke disposisjoner som er mest lønnsomme. Det som er mest lønnsomt før skatt, er også mest lønnsomt etter skatt.

I næringspolitikken brukes næringsnøytralitet og konkurransenøytralitet som to motstridende prinsipper. Næringsnøytralitet sikrer at alle næringer underlegges like politiske rammebetingelser, og bidrar dermed til at den samfunnsøkonomiske verdiskapingen blir størst mulig fordi investeringene rettes mot de næringene avkastningen er størst. Investeringsbeslutningen vil være uavhengig av lønnsomheten før eller etter skatt.

Konkurransenøytralitet vil derimot tilsi at rammebetingelsene for hver enkelt næring tilsvare de beste rammebetingelsene i land det er naturlig å sammenligne seg med. Dette skaper en rekke operative problemer. Hovedproblemet ligger imidlertid i at en politikk som vektlegger konkurransenøytralitet vil være en politikk som per definisjon vil påføre oss et samfunnsøkonomisk tap fordi ressursene vil vris mot næringer der vi ikke har våre fortrinn. En annen viktig konsekvens er at man som nasjon i praksis sier fra seg retten til å drive en selvstendig nærings – og skattepolitikk. Industriutvalget (NOU 2005:4) vurderer konkurransenøytralitet som et alternativt prinsipp for næringspolitikken.

Næringspolitikken skal fortrinnsvis bidra til effektive markeder, og man bør ha gode grunner for å drive en næringspolitikk som påvirker ressursallokeringen og produksjonen i bestemte retninger. Virkemidlene i næringspolitikken, noe som også inkluderer skattepolitikken, bør i størst mulig grad være rettet mot årsaken til eventuell markedssvikt. Dette har noen viktige implikasjoner. Som argumentert for ovenfor, er den viktigste implikasjonen at næringspolitikken bør være næringsnøytral. Dette vil ikke forhindre at noen næringer kan ha fordeler av, og andre næringer kan tape på, at myndighetene gjennomfører tiltak som skal rette opp markedssvikt. Det er viktig å merke seg at det eneste målet for en næringsnøytral politikk vil være å rette opp markedssvikt, og graden av markedssvikt vil variere mellom næringer slik at effekten på næringsstrukturen ikke er nøytral. Vi vil for eksempel ha et brudd på næringsnøytraliteten hvis myndighetene støtter en bedrift for å redde arbeidsplasser uten at dette er begrunnet i en markedssvikt. En annen implikasjon vil være at markedene bør fungere noenlunde tilfredsstillende, uten særskilte inngrep, hvis en først velger å la markedene styre ressursbruken. Dersom myndighetene skal korrigere for eventuell markedssvikt, må det sannsynliggjøres at en bestemt form for markedssvikt eksisterer. Videre må også myndighetene være i stand til å forbedre markedsløsningen uten for store kostnader. Dersom kostnadene ved å rette opp markedssvikten er større enn gevinsten, vil det ikke være lønnsomt for myndighetene å regulere markedet.

Den økende graden av internasjonalisering har også betydning for utforming av nærings – og skattepolitikk. Når mobiliteten av skattegrunnlagene øker, vil også mulighetene for å oppnå størst mulig avkastning av samlede produksjonsressurser øke. Økt mobilitet vil også

---

innebære at nasjonale forskjeller i beskatning kan få økt betydning for ressursanvendelsen og eventuelle lokaliseringsbeslutninger. Skadelig skattekonkurranse kan bidra til å redusere skattesatser på de mest mobile skattegrunnlagene. På lang sikt vil imidlertid all kapital være mobil, både realkapital og finanskapital. Om perfekt kapitalmobilitet vil øke effektiviteten i ressursutnyttelsen, og gi større rom for fordelingspolitikk, vil være avhengig av en forutsetning om at de mobile skattegrunnlagene ikke har mulighet til å unndra seg nasjonal beskatning.

Skattesystemet bør også være nøytral i forhold til investeringer i Norge eller i utlandet. Når alle kapitalinntekter beskattes uavhengig av om inntekten kommer fra investeringer i Norge eller utlandet, etter bostedsprinsippet, vil graden av internasjonal mobilitet i skattegrunnlagene ikke ha betydning for utformingen av skattesystemet. Derfor er det også viktig at svært mobil kapital ikke skattlegges forskjellig fra mindre mobil kapital. For å sikre nøytralitet i investeringsbeslutningen, må det være skattemessig likebehandling av alle kapitalinntekter, slik at samfunnsøkonomisk avkastning av investeringene blir høyere.

Eventuelle klyngeeffekter vil heller ikke tilsi at prinsippet om næringsnøytralitet bør fravikes. Ofte vil myndighetene mangle informasjon om i hvilken grad det faktisk foreligger markedssvikt, og hva kilden til den er. Man kan mangle informasjon om kilden til lokaliseringsgevinstene, hvilke næringer som har særlig store fordeler av samlokalisering, og man kan mangle informasjon om selve koordineringsproblemet. En næringsdifferensiert politikk vil dermed åpne for økt press mot skatte- og avgiftssystemet. Samtidig vil det også bidra til redusert stabilitet og forutsigbarhet. Mangel på informasjon tilsier at virkemidlene skal være informasjonsrobuste, og de skal være egnet under en rekke forutsetninger om hva kilden til markedssvikten er. I tillegg vil informasjonsskjevheten mellom næringer og myndigheter kunne føre til at en næring skaffer seg særskilte fordeler. Det er også viktig å merke seg at Norge gjennom EØS – avtalen har forpliktet seg til å følge EUs regelverk om statsstøtte. Dette regelverket innebærer at det i utgangspunktet ikke er tillatt med støtte til utvalgte næringer og bedrifter.

Dette taler for at man bygger opp gode og generelle rammebetingelser for alle næringer fremfor å bruke selektive skattemessige tiltak rettet mot enkelt næringer eller investeringer. Dersom land ønsker å tiltrekke seg investeringer som gir høy avkastning, bør nærings – og skattepolitikken basere seg på lave skattesatser på brede skattegrunnlag fremfor særskilte skatteincentiver for utvalgte næringer.

En næringspolitikk basert på prinsippet om næringsnøytralitet vil bidra til størst mulig samlet verdiskaping, gitt de ressursene vi har til rådighet. Skattemessig særbehandling av enkelt næringer kan kun legitimeres ved markedssvikt som er godt dokumentert. Det vil også være et krav at myndighetene faktisk kan korrigere markedssvikten uten at kostnadene overskrider gevinstene. Et system som bygger på generelle og konsistente prinsipper vil yte større motstand mot særskilte krav fra interessegrupper, og er en forutsetning for å oppnå stabilitet og forutsigbarhet i nærings – og skattepolitikken.



---

## Litteraturliste

**Bretschger, L. og H. Hettich (2002):** *"Globalisation, Capital Mobility and Tax Competition: Theory and Evidence for OECD Countries"*,  
European Journal of Political Economy

**Cappelen, Å. og Erling Holmøy (2005):** *"Er næringspolitikernes verktøykasse tom? I forhold til hvilke ambisjoner?"*, Økonomisk forum nr.9, 2005

**Jakobsen, Erik W. (2005):** *"Eierskap i verktøykassa – betraktninger om norsk næringspolitikk"*, Økonomisk forum nr.9, 2005

**Krugman, P. (1991):** *"Geography and Trade"*,  
MIT Press, Cambridge

### **Norges Bank:**

<[http://www.norgesbank.no/stat/historiske\\_data/no/invnorskiutl/meta\\_n.html](http://www.norgesbank.no/stat/historiske_data/no/invnorskiutl/meta_n.html)>  
(pr. 25. januar 2006)

<[http://www.norges-bank.no/stat/historiske\\_data/no/investering/](http://www.norges-bank.no/stat/historiske_data/no/investering/)>  
(pr. 25. januar 2006)

<<http://www.norgesbank.no/petroleumsfondet/rapporter/2005/1.html>>  
(pr. 13. mars 2006)

<<http://www.norgesbank.no/petroleumsfondet/rapporter/2005/1.html>>  
(pr. 13. mars 2006)

**NOU 1989:14** *Bedrifts – og kapitalbeskatningen – en skisse til reform*

**NOU 1996:17** *I Norge – for tiden?*

**NOU 2003:9** *Skatteutvalget*

**NOU 2005:4** *Industrien mot 2020 – kunnskap i fokus*

**Olje- og energidepartementet:** *"Fakta Norsk Petroleumsverksemd 2005"*,  
<[www.odin.dep.no](http://www.odin.dep.no)>, (pr. 30. november 2005)

**Orvedal, Linda (2005):** *"Prinsipper for næringspolitikken: Næringsnøytralitet versus konkurransenøytralitet"*, Økonomisk Forum nr. 9, 2005

**Pindyck, R. S. og Daniel L. Rubenfield (2004):** *"Microeconomics"*, Pearson Higher Education, USA

**Porter, Michael. (1990):** *"The Competitive Advantage of Nations"*, MacMillian, London

**Reve, T. og Erik W. Jakobsen (2001):** *"Et verdiskapende Norge"*, Universitetsforlaget, Oslo

**Sandmo, Agnar:** *"Om nøytralitet i bedriftsbeskatningen"*, vedlegg nr 1 i NOU 1989:14

**Schjelderup, Guttorm (1993):** *"Kapitalbeskatning og effektivitet i en åpen økonomi"*, Norsk Økonomisk Tidsskrift 107, 1993, s. 79 – 100

**Stiglitz, Joseph E. (2000):** *"Economics of the public sector"*, W. W Norton & Company, New York

**United Nations:**

*"World Investment Report 2001"*, New York og Geneve,  
<[http://www.unctad.org/en/docs/wir2001\\_en.pdf](http://www.unctad.org/en/docs/wir2001_en.pdf)> (pr. 20. januar 2006)

*"World Investment Report 2005"*, New York og Geneve,  
<[http://www.unctad.org/en/docs/wir2005ch1\\_en.pdf](http://www.unctad.org/en/docs/wir2005ch1_en.pdf)> (pr. 20. januar 2006)