



NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER

NOU 1996:17

I Norge – for tiden?

*Konsekvenser av økt internasjonalisering
for en liten åpen økonomi*

**Rapport fra en ekspertgruppe oppnevnt av Finansdepartementet,
Nærings- og energidepartementet
og Utenriksdepartementet av 15. mars 1996**

Avgitt 1. juli 1996.

STATENS FORVALTNINGSTJENESTE
STATENS TRYKNING

OSLO 1996

*Til Finansdepartementet, Nærings- og energidepartementet og Uten-
riksdepartementet*

Ekspertgruppen for utredning om næringslivets konkurransevne legger med dette frem sin rapport. Gruppens vurderinger er enstemmige.

Oslo 1. juli 1996

Jarle Berge leder

Kåre P. Hagen

Kjersti-Gro Lindquist

Victor Norman

Linda Orvedal

KAPITTEL 1

Innledning**1.1 EKSPERTGRUPPENS SAMMENSETNING OG MANDAT**

Ekspertgruppen til utredning av næringslivets konkurranseevne ble oppnevnt av Finansdepartementet, Nærings- og energidepartementet og Utenriksdepartementet 15. mars 1996. Gruppen har hatt følgende sammensetning:

- Visesentralbanksjef Jarle Bergo (leder), Norges Bank
- Professor Kåre P. Hagen, Norges Handelshøyskole
- Forsker Kjersti-Gro Lindquist, Statistisk sentralbyrå
- Professor Victor Norman, Høgskolen i Agder
- Førsteamanuensis Linda Orvedal, Norges Handelshøyskole

Ekspertgruppen ble gitt følgende mandat:

«Spørsmål om næringslivets rammebetingelser og konkurransedyktighet vil stå sentralt i Regjeringens Langtidsprogram som skal legges fram våren 1997. For å gi en faglig beskrivelse av viktige faktorer som påvirker norsk næringslivs konkurranseevne, nedsettes en ekspertgruppe.

Gruppen skal gi en oversikt over virkningene av endringer som har funnet sted de siste 10-15 årene i retning av mer internasjonale markeder for kapital og arbeidskraft.

På denne bakgrunn skal gruppen vurdere hvordan den økonomiske politikken, herunder utforming av skatte- og avgiftssystemet, ut fra en prinsipiell helhetsvurdering best mulig kan sikre norsk næringslivs konkurranseevne i årene framover. Vurderingen skal omfatte norsk konkurranseutsatt virksomhet generelt, både i forhold til produksjon i Norge, virksomhet som drives fra Norge, samt utenlandsetablert norsk virksomhet.

Gruppen skal avgi rapport til Finansdepartementet, Utenriksdepartementet og Nærings- og energidepartementet innen 1. juli 1996.

Utredningen skal også inngå som en del av Regjeringens arbeid med en helhetlig næringsstrategi i Langtidsprogrammet 1997-2000 og oppfølgingen av det næringspolitiske utvalget (Henriksen-utvalget).»

Ekspertgruppens sekretærer har vært byråsjef Rikke Eeg-Henriksen fra Utenriksdepartementet, førstekonsulent Ulf Pedersen fra Finansdepartementet, rådgiver Rolf A. Røtnes fra Nærings- og energidepartementet, rådgiver Ragnar Torvik fra Norges Bank og avdelingsdirektør Lars Wahl fra Finansdepartementet.

1.2 EKSPERTGRUPPENS ARBEID

Ekspertgruppen har avholdt 8 møter. Til to av møtene har det vært invitert eksterne innledere; professor Anthony J. Venables fra London School of Economics og førsteamanuensis Guttorm Schjelderup fra Norges Handelshøyskole. Rapporten inneholder tre vedlegg med egne forfattere. Professor Victor Norman har skrevet vedlegg 3, professor Kåre P. Hagen vedlegg 4 og førsteamanuensis Guttorm Schjelderup vedlegg 5.

Gruppen har hatt en kort tidsfrist for arbeidet. Dette har gjort det nødvendig med en streng prioritering av hvilke temaer som behandles. Gruppen har konsentrert seg om å gi en oversikt over internasjonaliseringens konsekvenser for verdiskapningen, politikimplikasjoner av økonomiske klyngedannelser og utformingen av skat-

tesystemet i en åpen økonomi. Det sistnevnte er tillagt særlig vekt, både fordi det er spesielt vist til dette i gruppens mandat, og fordi skattepolitikk ikke inngår i mandatet til det næringspolitiske utvalget (Henriksen-utvalget). En rekke andre viktige sider av politikktutforming i en åpen økonomi antas å bli belyst i Henriksen-utvalgets utredning, og gruppen går derfor lite inn på slike andre sider.

Gruppens vurderinger og konklusjoner, som er enstemmige, er gitt i "*Gruppens vurderinger og konklusjoner*" i kapittel 7. Der pekes det også på områder hvor gruppen mener det bør vurderes satt i gang videre utredninger.

KAPITTEL 2

Konkurranssevnen**2.1 BEGREPSAVKLARING**

Få begreper brukes så hyppig i den økonomisk-politiske debatten som begrepet konkurranssevne, og neppe noe annet økonomisk begrep har et så diffust mening-sinnhold. Uklarheten skyldes at de som bruker begrepet, som oftest ikke presiserer hvilken tidshorisont man har i tankene og hvilket økonomisk nivå man er opptatt av. Uten en slik presisering er det umulig å gi konkurranssevnebegrepet et presist innhold. Konkurranssevnen for en enkelt bedrift eller bransje er noe annet enn konkurranssevnen for norsk økonomi som helhet, og problemstillingene som knytter seg til norsk økonomis konkurranssevne er fundamentalt forskjellige i et kortsiktig og et langsiktig perspektiv.

Gruppens arbeid dreier seg om den langsiktige konkurranssevnen for norsk næringsliv sett som helhet. I det ligger at vi ikke er opptatt av hvordan det går for bestemte bedrifter eller bransjer. Om disse blir utkonkurrert, men samtidig erstattet av andre bedrifter eller bransjer, kan norsk næringsliv som helhet være like konkurransedyktig som før. Siden perspektivet er langsiktig, følger det samtidig at størrelser som produktivitet, priser og lønnsnivå ikke er statisk gitte størrelser. Tradisjonelle mål for kortsiktig nasjonal konkurranssevne, som tar slike størrelser for gitt, er derfor meningsløse i en langsiktig sammenheng.

Den naturlige definisjon av nasjonal konkurranssevne på lang sikt er evnen til å hevde seg i internasjonal konkurranse, gitt at avlønningen av nasjonale innsatsfaktorer skal være høyest mulig og at man skal kombinere dette med full sysselsetting innenlands. Det kan alternativt uttrykkes 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 utenriksøkomien*. Det er denne definisjonen gruppen har lagt til grunn i sitt arbeid.

2.2 KONKURRANSEEVNE OG VERDISKAPNING

Legg merke til at et mål om langsiktig konkurransedyktighet, slik gruppen definerer det, følger direkte av det overordnede økonomisk-politiske mål om høyest mulig velferd for landets innbyggere. Velferdsnivået avhenger av en rekke ikke-økonomiske forhold, men jo større verdiskapningsevne man har, desto høyere velferdsnivå vil det være mulig å oppnå. Siden verdiskapning avleires som avlønning av innsatsfaktorer, er det derfor en én-til-én sammenheng mellom evne til avlønning, verdiskapning og velferd.

2.3 KONKURRANSEEVNE OG SYSSELSETTING

Det er ingen konflikt mellom langsiktig konkurranssevne og ønsket om full sysselsetting. Skal verdiskapningen i samfunnet bli så høy som mulig, er det en forutsetning at man utnytter fullt ut de produksjonsressursene som er tilgjengelige, og av ressursene er arbeidskraft den klart viktigste.

På kort sikt kan det være en konflikt mellom internasjonal konkurransedyktighet og bestemte *måter* å oppnå full sysselsetting på. Hvis man forsøker å øke sysselsettingen ved å stimulere innenlandsk etterspørsel (f.eks. ved ekspansiv finans-

politikk), kan resultatet bli svekket utenriksøkonomi og et kostnadsnivå som gjør at konkurranseutsatt næringsliv taper markedsandeler hjemme og ute.

Når det ikke er en slik konflikt på lengre sikt, skyldes det at lønninger og andre innenlandske faktorpriser da vil tilpasse seg slik at arbeidsledigheten beveger seg rundt et «naturlig» ledighetsnivå som avhenger av strukturelle forhold ved arbeidsmarkedet og lønnsdannelsen. Hvorvidt man klarer å oppnå full sysselsetting, blir da et spørsmål om strukturpolitikk, organiseringen av arbeidsmarkedet, arbeidskraftens kvalifikasjoner, mobilitet, osv. Jo mer vellykket strukturpolitikk, desto nærmere vil man komme full sysselsetting, og desto høyere blir samtidig samlet verdiskapning.

2.4 KONKURRANSEEVNE OG BALANSE I UTENRIKSØKONOMIEN

På kort sikt vil det være en positiv sammenheng mellom konkurranseevne og balanse i utenriksøkonomien. Det er to grunner til det. Den ene er at økt internasjonal konkurransedyktighet for næringslivet direkte innebærer økt eksport og redusert import. Den andre er at tiltak som virker positivt på næringslivets evne til å konkurrere (f.eks. en stram penge- og finanspolitikk) også vil virke positivt på utenriksøkonomien (f.eks. gjennom lavere etterspørsel etter importvarer).

På lang sikt er det ingen nødvendig sammenheng mellom de to. Konkurranseevne dreier seg om å gjøre verdiskapningen størst mulig, mens balanse i utenriksøkonomien er et spørsmål om tilpasning av samlet etterspørsel til den verdiskapning man har.

2.5 KONKURRANSEEVNE OG PRODUKTIVITET

Det som er avgjørende for konkurranseevnen på lengre sikt, er forholdet mellom verdiskapning og bruken av innsatsfaktorer, altså det som noe løselig kan kalles produktivitet i vid forstand. Jo høyere denne er, desto mer vil norske bedrifter kunne betale for arbeidskraft og andre norske ressurser og allikevel hevde seg i internasjonal konkurranse.

En vanlig misforståelse er at det er landets produktivitet sammenlignet med andre lands produktivitet som er det relevante, og ikke produktivetsnivået i seg selv. Tanken synes å være at økt effektivitet i utlandet vil svekke konkurranseposisjonen for egne produsenter slik at levestandarden reduseres. Dette synspunktet kommer blant annet til uttrykk i Reve, Lensberg og Grønhaug (1992), hvor det heter at

«Konkurranseevne er altså et relativt begrep, og det er produktivitet i forhold til andre nasjoner som er det vesentlige.»

På bedriftsnivå, der man må ta nasjonale lønninger og andre faktorpriser som gitt, kan det være riktig nok. Resonnementet er at økt produktivitet i utlandet bidrar til å redusere produksjonskostnadene i de utenlandske bedriftene, noe som vil gi økt tilbud og redusert pris. De innenlandske bedriftene vil da stå overfor lavere konkurransepriser enn de ellers ville gjort. Resultatet er redusert etterspørsel etter innenlands produserte varer og/eller reduserte fortjenestemarginer for disse bedriftene. På nasjonsnivå er resonnementet ovenfor imidlertid galt, fordi det overser to viktige forhold. Det ene er at økt effektivitet i utlandet vil slå ut i høyere faktoravlønning der, noe som vil moderere kostnadsgevinsten ved økt produktivitet. Det andre er at produktiviteten ute påvirker utlandets etterspørsel. Økt utenlandsk effektivitet gir økt kjøpekraft og med det økt etterspørsel. Noe av den økte etterspørselen vil normalt rette seg mot våre produkter.

Disse spørsmålene drøftes bl.a. i Krugman (1994). Han angriper i sterke ordelag synet om at det er relativ produktivitet som er det sentrale og skriver bl.a.

«So, if you hear someone say something along the lines of «America needs higher productivity so that it can compete in today's global economy,» never mind who he is, or how plausible he sounds. He might as well be wearing a flashing neon sign that reads: «I DON'T KNOW WHAT I'M TALKING ABOUT».»

Argumentasjonen til Krugman er ganske enkelt at for betalingsevnen for innsatsfaktorene i et land er det bare landets egen produktivitet som har noe å si. Økt produktivitet i utlandet betyr ikke at vår levestandard går ned. Skulle den synke, er det vår egen fortjeneste.

Når det så lett oppstår misforståelser om dette, kan det skyldes selve ordet «konkurranssevne». Når det er snakk om konkurranse, forestiller de fleste seg vinnere og tapere analogt med idrettskonkurranser. Det er imidlertid ikke den plass man oppnår i en internasjonal rangering som avgjør hvor høy levestandard man får, men hvor store verdier man klarer å få ut av de ressursene man har. I en verden der alle har lav produktivitet kan vi saktens klare å bli blant de beste selv om vi ikke er spesielt dyktige. Vi vil allikevel ha lav levestandard. I en høyproduktiv verden får vi kanskje en lavere rangering selv om vi gjør vårt beste, men vi kan allikevel ha det godt.

Internasjonal handel og konkurranse er altså ikke et nullsumspill der den enes gevinst er den andres tap. Alle har noe å tjene på internasjonal konkurranse, og økt dyktighet i andre land er ingen trussel mot oss.

Det er snarere slik at økt produktivitet ute er en fordel, av to grunner. Den ene er at vi normalt får del i de nye kunnskaper eller organisatoriske innsikter som ligger til grunn for utenlandsk produktivitetsvekst, og nettopp internasjonal handel er en viktig formidlingskanal for slike kunnskaper. Den andre grunnen er at generell produktivitetsvekst ute vil føre til en forbedring av vårt bytteforhold overfor utlandet. Produktivitetsveksten vil, fordi den også gir økte inntekter ute, føre til en parallell vekst i tilbud og etterspørsel av varer i utlandet. Det innebærer en parallell vekst i utlandets tilbud av eksportvarer og utlandets etterspørsel etter importvarer. Men da vil prisene på utlandets eksportvarer (våre importvarer) synke relativt til prisene på utlandets importvarer (våre eksportvarer), altså vil vårt bytteforhold overfor utlandet bli bedre.

KAPITTEL 3

Internasjonalisering av markeder**3.1 INNLEDNING**

Mye tyder på at man er inne i en periode hvor ulike markeder i økende grad internasjonaleses. Internasjonal handel har de siste ti årene økt markert, både absolutt sett og i forhold til produksjon og forbruk. Veksten har vært enda mer markert i kapitalbevegelsene mellom land, og veksten har vært særlig sterk når det gjelder direkteinvesteringer på tvers av landegrensene. Det synes derimot ikke som om ulike lands arbeidsmarkeder er internasjonalisert i noen særlig grad.

Drivkreftene bak internasjonaliseringen er dels teknologiske og dels økonomisk-politiske. Rask teknologisk utvikling innen bl.a informasjonsteknologi og transport har bidratt til å redusere internasjonale transaksjonskostnader og til i økende grad å muliggjøre forretningsmessige operasjoner over landegrensene. Internasjonale avtaler om liberalisering av internasjonale kapitalbevegelser og investeringer samt omfattende skritt i retning av friere handel (EUs indre marked, EØS, NAFTA, WTO) bidrar i samme retning.

Det synes likevel langt igjen før en kan snakke om en integrert verdensøkonomi. Det meste av ressursinnsats og verdiskapning er knyttet til nasjonale eller lokale markeder. Rundt 60 pst. av all verdiskapning i OECD-landene omsettes i markeder eller via andre kanaler uten direkte internasjonal konkurranse¹. Det gjelder nesten all offentlig tjenesteytelse, og det meste av privat tjenesteytelse. Av de resterende 40 pst. av verdiskapningen, som for en stor del er knyttet til industriproduksjon, er dessuten hoveddelen innenlandske leveranser.

Utviklingen de siste 10-15 årene i retning av et mer tjenestedominerert samfunn kan således være en trend som reduserer den internasjonale andelen av økonomien. Mye tyder på at denne utviklingen vil fortsette. Enkelte tjenestemarkeder kan sies å være internasjonale og flere vil trolig bli det, men de virkelig store som helse- og omsorgsmarkedene (i den grad de kan kalles markeder) er i det vesentlige ikke det og vil heller neppe bli det.

I dette kapitlet gis en nærmere vurdering av i hvilken grad endringer i de siste 10 – 15 år har medført mer internasjonaliserte markeder. Som bakgrunn for å vurdere konsekvensene av internasjonaliseringen, fokuseres det på mobiliteten i de enkelte faktor- og vare- og tjenestemarkedene.

3.2 ARBEIDSMARKEDET

Arbeidskraft står for rundt 2/3 av de samlede innsatsfaktorkostnadene. Hvor internasjonalt mobil arbeidskraften er, er således viktig både for å kunne vurdere om det er en trend i retning av generell internasjonal markedsintegrasjon og for å kunne vurdere konsekvenser av eventuell forskjellig grad av internasjonalisering i ulike markeder.

Tall for folkebevegelser mellom land kan tyde på at det – i forhold til arbeidsmarkedets størrelse – er lite bevegelse av arbeidskraft over landegrensene. Selv om vi både historisk og i de siste 10-15 årene har sett relativt store migrasjonsbølger i flere land, har inn- og utvandring bare bidratt til marginale endringer i landenes folketall. Den største migrasjonsbølgen verden har hatt i moderne tid, immigrasjo-

1. Haaland og Norman (1994)

nen til USA rundt århundreskiftet, innebar på det høyeste en årlig vekst i den amerikanske befolkningen på 1,2 pst. Sammenlignet med dette er internasjonale arbeidsvandringene i vår tid små. I 1994 motsvarte innvandringen til USA, som har hatt en ny immigrasjonsbølge de siste 10 – 20 årene, 0,5 pst. av befolkningen².

Innvandring over tid har heller ikke medført vesentlige endringer i utlendingers andel av landenes befolkninger. I 1991 utgjorde utlendinger gjennomsnittlig bare 3 pst. av befolkningen i EU-landene. I Japan var tallet 1 pst. I USA var andelen utlendinger 7,9 pst. I Norge var det tilsvarende tallet 3,8 pst. i 1995. I vurderingen av slike tall må det imidlertid tas hensyn til at en del av innvandrerbefolkningen etter en tid blir statsborgere i mottakerlandet.

Tall for årlig utflytting fra de nordiske landene viser et lignende bilde. Tross et felles nordisk arbeidsmarked, utgjorde utvandringen fra henholdsvis Norge og Sverige i 1980-årene bare 0,19 og 0,1 pst. av landenes befolkning. For Danmark, som også har vært EU-medlem i perioden, var tallet 0,26 pst.

Det er trolig flere grunner til de små internasjonale arbeidsvandringene. Forskjeller mellom land når det gjelder språk, kultur, formell kompetanse og sosiale sikkerhetssystemer vanskeliggjør arbeidsvandringene. Familietilknytning og lokal tilhørighet virker i samme retning.

Internasjonale arbeidsvandringene begrenses også gjennom lov- og regelverk. I de fleste land må utenlandske arbeidssøkere oppfylle særskilte vilkår før det gis arbeidstillatelse³. Dette kan være krav om familietilknytning til landet, særskilte kvalifikasjoner e.l. I tillegg kommer eget regelverk og internasjonale konvensjoner for politiske flyktninger. Mange land har de siste årene strammet inn mulighetene for utlendinger til å få ordinær arbeidstillatelse, noe som bidrar til å redusere potensialet for eventuelle økte internasjonale arbeidsvandringene.

Den viktigste drivkraften for arbeidsvandringene er trolig forskjeller i lønn og jobbmuligheter mellom land. Fra land med godt utbygde støtteordninger ved arbeidsledighet skal det sannsynligvis relativt betydelige forskjeller til i lønn og jobbmuligheter før større arbeidsvandringene vil finne sted. Dette er i dag trolig ikke tilfelle for Vest-Europa.

Den internasjonale mobiliteten i arbeidsmarkedet kan imidlertid variere mellom ulike yrkesgrupper. Eksempelvis har arbeidsstedet for bygg- og anleggsarbeidere naturlig karakter av å være midlertidig. Dette har trolig medført lavere motforestillinger mot pendling og skifte av arbeidssted for denne arbeidsgruppen enn for arbeidsstyrken generelt. Hvorvidt dette også gjelder bevegelse på tvers av landegrensene er mer usikkert, men nordiske bygg- og anleggsarbeidere har tradisjon for å ta arbeid i naboland i perioder med lavkonjunktur i hjemlandet. Også nøkkelpersonell knyttet til multinasjonale selskaper kan tenkes å være mer internasjonal mobil enn arbeidstakere for øvrig. Slike selskaper har ofte interne arbeidsmarkeder som omfatter bedrifter i flere land.

Enkelte forhold kan tyde på at den internasjonale mobiliteten i arbeidsmarkedet kan øke noe i årene fremover. EØS-avtalen og andre internasjonale avtaler som formelt sikrer fri bevegelse av arbeidskraft, er et slikt forhold. EØS-avtalen sikrer gjensidig godkjenning landene imellom av yrkesutdanning for yrker hvor det stilles særskilte krav om utdanning. Dette bidrar både til å redusere kostnadene knyttet til arbeidssøking i utlandet og kostnadene ved å ansette utlendinger.

I samme retning trekker at utvekslingsprogrammer o.l. for studenter bidrar til at høyere utdanningsinstitusjoner i samarbeidende land i større grad harmoniserer sine undervisningsopplegg. Det vil naturlig være arbeidskraft med relativt høy utdan-

2. Tall fra Andersson (1995)

3. For EU/EØS gjelder disse bare arbeidssøkere fra land utenfor EØS-området

ning som berøres mest av dette. Den samlede effekten på arbeidsstyrken kan imidlertid øke fremover, ettersom andelen personer med høy utdanning er forventet å vokse.

Et annet forhold er at dersom økt internasjonalisering av vare- og kapitalmarkedene bidrar til sterkere geografisk spesialisering av næringsvirksomhet, kan dette også bidra til økt mobilitet av spesialisert arbeidskraft. Spesialisert arbeidskraft vil, i større grad enn folk med generell kompetanse, ha sine inntektsmuligheter knyttet til utviklingen i bestemte bransjer. Endret geografisk tyngdepunkt for en bransje vil være et sterkt insitament for spesialisert arbeidskraft til å flytte nær tyngdepunktet.

Mer effektiv og rimeligere transport kan også bidra til økt mobilitet. Når de totale reisekostnadene reduseres, vil pendling bli enklere og eventuelle flyttebeslutninger bli mindre ugjenkallelige.

Samlet sett vurderes likevel den internasjonale mobiliteten i arbeidsmarkedet som lav. For enkelte grupper er det imidlertid visse trekk som antyder en utvikling i retning av noe økt mobilitet.

3.3 KAPITALMARKEDET

Kapital er generelt langt mer mobil enn arbeidskraft. Dereguleringer av valuta- og finansmarkedene, utviklingen av informasjonsteknologi og nye finansielle instrumenter har de siste 10- 20 årene muliggjort en stadig tettere integrasjon av de internasjonale kapitalmarkedene. Dette har bidratt til vesentlige reduksjoner i kostnadene knyttet til internasjonale kapitalbevegelser og således til økende internasjonal kapitalmobilitet.

Utviklingen er dessuten styrket av at institusjonelle investorer (pensjonsfond, aksjefond og forsikringsselskaper) har økt sin markedsandel i kapitalmarkedet. Stordriftsfordeler ved informasjonssinnhenting og risikostyring kan tilsi at det er enklere for slike profesjonelle investorer å investere i utlandet enn for små bedrifter og husholdninger⁴.

Utviklingen i internasjonale kapitalbevegelser gjenspeiler dette: Transaksjoner i ulike verdipapirinstrumenter på tvers av landegrensar har for de fleste land vist sterk vekst og indikerer økende integrasjon av ulike lands finansmarkeder. Verdien av slike transaksjoner har i de fleste industriland økt fra under 10 pst. av BNP i 1980 til mer enn 100 pst. i 1992. I samme retning peker at andelene gjeld til utlendinger har økt betydelig i en rekke land i denne perioden (Brunvatne og Vikøren (1996)).

Tall for Norge viser en lignende utvikling. I perioden 1987 til 1995 økte omsetningsverdien av porteføljeinvesteringer inn og ut av Norge med om lag 13,5 pst.⁵ på årsbasis (faste priser), noe som er det dobbelte av eksportøkningen i perioden og seks ganger BNP-veksten. Som andel av BNP økte omsetningsverdien av porteføljeinvesteringene fra 28 pst. i 1987 til 61 pst. i 1995.

De siste års liberalisering av kapitalbevegelsene henger nært sammen med utviklingen i internasjonalt avtaleverk. Eksempelvis forplikter EØS-avtalen medlemslandene til å oppheve alle restriksjoner på kapitalbevegelser mellom avtalepartene. Fra tidligere finnes regelverket i OECD (de såkalte kapitalkodene) som forplikter medlemslandene til gradvis å avskaffe restriksjoner på kapitalbevegelser. Et

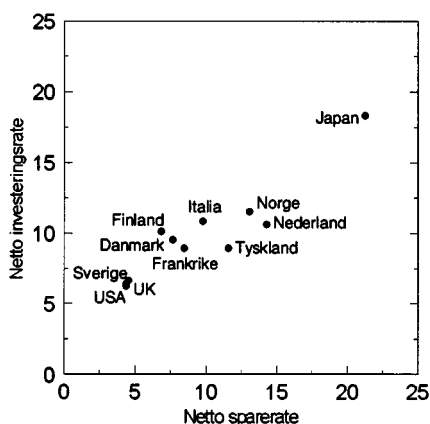
4. Se Brunvatne og Vikøren (1996), for en nærmere vurdering av veksten i de internasjonale finansmarkedene

5. Norges Banks tall for porteføljeinvesteringer. Gjelder summen av utlendingers kjøp av aksjer, obligasjoner og sertifikater i Norge og nordmenns kjøp av slike verdipapirer i utlandet. Ren valutahandel – som har en langt sterkere veksttakt – omfattes ikke. Dersom det tas hensyn til at veksttaket for porteføljeinvesteringene varierer sterkt de enkelte år, kan veksttaket anslås til vel 18 pst. årlig.

hovedprinsipp for begge disse avtalene er at alle liberaliseringstiltak skal være ikke-diskriminerende og rette seg mot alle medlemsland.

Utenfor OECD-området har mange land fremdeles forskjellige former for restriksjoner på kapitalbevegelsene. Flere land er imidlertid i ferd med å liberalisere sine finansmarkeder. Slik sett kan det antas at kapitalstrømmene mellom land vil øke ytterligere i årene fremover etter hvert som nye markeder åpnes.

Det er likevel grunn til å stille spørsmål om hvor internasjonal mobil kapitalen faktisk er. Det synes f.eks. å være en klar sammenheng mellom et lands sparing og investering, jf. figur 3.1. Med perfekt internasjonal kapitalmobilitet er det mindre grunn til å anta at det vil være noen direkte sammenheng mellom et lands sparing og investering. Investeringer vil finansieres av den globale sparingen, mens de som sparer vil vurdere investeringsmuligheter globalt og ikke bare i sitt eget hjemland.



Figur 3.1 Gjennomsnittlige netto spare- og investeringsrater

Kilde: Spare- og egenkapitalutvalget

Feldstein og Horioka (1980) viste i en studie av perioden 1960-74 at kapitalstrømmer mellom land betydde svært lite for den internasjonale fordelingen av investeringer: I et utvalg på 16 industrialiserte land ble mellom 85 pst. og 95 pst. av samlet sparing investert i hjemlandet. En studie av Tesar (1991) for perioden 1960-86 bekrefter langt på vei disse resultatene, og spesielt for de store industrilandene.

Den sterke empiriske samvariasjonen mellom sparing og realinvesteringer kan imidlertid være et resultat av at de to størrelsene er påvirket av de samme bakenforliggende forklaringsfaktorene, snarere enn at det er noen direkte årsak-virkning sammenheng mellom dem. Spare- og egenkapitalutvalget ("*Den sterke empiriske samvariasjonen mellom sparing og realinvesteringer kan imidlertid være et resultat av at de to størrelsene er påvirket av de samme bakenforliggende forklaringsfaktorene, snarere enn at det er noen direkte årsak-virkning sammenheng mellom dem. Spare- og egenkapitalutvalget (NOU 1995: 16) pekte på flere momenter som underbygger et slikt argument:*") i NOU 1995: 16) pekte på flere momenter som underbygger et slikt argument:

- For deler av økonomien kan det være mer dekkende å se sparingen som et ledd i gjennomføringen av bestemte investeringsplaner, enn å se de samme investeringene som et resultat av et gitt sparenivå. Blant annet kan en stor del av husholdningenes sparing knyttes til boliginvesteringene, og for offentlig forvaltning vil en målsetting om budsjettbalanse innebære omtrent samme spare- og

- investeringsnivå. Samvariasjonen mellom sparing og realinvesteringer kan på disse områdene sees som resultat av at en sparer for å kunne investere, snarere enn som en årsak-virkning sammenheng mellom de to størrelsene.
- Myndighetene kan i den økonomiske politikken legge vekt på å motvirke ubalanser i utenriksøkonomien, noe som vil bety små forskjeller mellom sparing og realinvesteringer for landet sett under ett. Den sterke samvariasjonen mellom de to størrelsene vil da være et resultat av den økonomiske politikken.
 - Fra nyere makroøkonomisk teori vet en at veksttakten i økonomien kan påvirke spare- og investeringsratene i samme retning. Den høye spare- og investeringsraten i Japan på 1960- og 1970-tallet kan for eksempel sees som et resultat av en sterk vekstevne i japansk økonomi i perioden.
 - Kapitaloppbyggingen i høyinntektslandene i OECD-området kan også være kommet så langt at en er kommet opp på en balansert vekstbane, kjennetegnet av jevn vekst i blant annet realkapitalen og nettofordringene overfor utlandet. Også i dette tilfellet vil en ha små over- eller underskudd i utenriksøkonomien, og dermed høy samvariasjon mellom sparing og realinvesteringer. For lavinntektsland vil situasjonen kunne være annerledes, og frem til gjeldskrisen i 1982 synes det også å ha vært mindre samvariasjon mellom spare- og realinvesteringsnivå for disse landene.

Alt i alt mente Spare- og egenkapitalutvalget at det var såvidt mange andre mulige forklaringsfaktorer bak samvariasjonen mellom spare- og investeringsnivået at en vanskelig kunne trekke klare konklusjoner om graden av kapitalmobilitet på dette grunnlaget alene.

Som et alternativ til tilnærmingen ovenfor, kan graden av kapitalmobilitet anslås ved å studere hvor sterkt kapitalbevegelsene reagerer på forskjeller i kapitalavkastningen mellom land, og ved å sammenligne kapitalavkastningen i ulike land. Også her er det imidlertid store metode- og datamessige problemer.

Som påpekt av Spare- og egenkapitalutvalget, er de fleste slike studier knyttet til kortsiktige kapitalplasseringer med lav risiko, og i hvilken grad slike plasseringer oppfyller det som har fått betegnelsen udekket renteparitet. Med udekket renteparitet menes at en bare vil ha forskjeller i kapitalavkastningen mellom land i den grad forskjellene motsvares av forventninger om endringer i valutakursene. Dersom forutsetningene for udekket renteparitet er oppfylt, vil et land bare kunne holde et lavere rentenivå enn omverdenen hvis det forventes en appresiering av valutaen. Siden en ikke uten videre kan observere valutakursforventningene, er undersøkelsene i praksis ofte basert på den faktiske utviklingen i valutakursene.

Holden og Vikøren (1994) har studert rente- og valutakursutviklingen i de nordiske landene i perioden 1979-92, og deres resultater synes å være representative for denne typen studier. På kort sikt avviker den faktiske rente- og valutakursutviklingen betydelig fra forutsetningene for udekket renteparitet. Hvor mye av dette som skyldes egentlige avvik fra udekket renteparitet og hvor mye som skyldes feilaktige valutakursforventninger, er det imidlertid ikke grunnlag for å si. Avvikene fra udekket renteparitet blir gjennomgående mindre hvis en ser på avkastningen over en lengre periode av å rullere kortsiktige plasseringer, dvs. at en ved forfall foretar en ny kortsiktig plassering av de frigjorte midlene.

Samlet synes det å være betydelig kapitalmobilitet for kortsiktige, risikofrie finansielle plasseringer. Følgelig skyldes de avkastningsforskjellene som kan observeres trolig for en stor del feilaktige forventninger om valutakursen, snarere enn lav kapitalmobilitet. Konsekvensen av dette vil være betydelig samvariasjon i renteutviklingen i ulike land, jf. diskusjonen i "[Konsekvenser av internasjonaliseringen for verdiskapningen](#)" i kapittel 4 om faktorprisutjevning⁶.

For langsiktige finansielle plasseringer og finansielle plasseringer med høyere risiko er den empiriske litteraturen mer begrenset. Spare- og egenkapitalutvalget viser til at det bør kunne forventes høy mobilitet også for langsiktige finansielle plasseringer. Det ble imidlertid samtidig påpekt at forhold som nasjonale preferanser ved plassering av risikokapital og mindre kunnskap om utenlandske enn innenlandske plasseringsalternativer, likevel kunne bidra til noe lavere internasjonal mobilitet for langsiktig risikokapital enn for kortsiktig.

Mobiliteten av realkapital vil normalt være mindre på kort sikt enn for finanskapital. Dette har sammenheng med at det vil være store kostnader knyttet til demontering og flytting av realkapitalen. Dette vil selvsagt gjelde bygnings- og anleggskapital, mens det for andre typer realkapital som transportmidler vil være vesentlig lavere kostnader knyttet til en eventuell fysisk flytting.

På lang sikt er det imidlertid mindre viktig om realkapitalen er mobil eller ikke, siden realkapital er finanskapital helt frem til den fysiske gjennomføringen av investeringsprosjektet. Selv næringer med helt immobil realkapital, vil derfor kunne oppnå en flytting av kapitalen mellom land over tid, ved å la være å erstatte den realkapitalen som slites ut og i stedet foreta nyinvesteringer på nytt sted.

3.4 DIREKTEINVESTERINGER OG MULTINASJONALE SELSKAPER

I tillegg til økte internasjonale kapitalbevegelser vil vekst i utenlandske direkteinvesteringer⁷ gi en indikasjon på i hvilken grad vi kan snakke om økt internasjonalisering av kapitalmarkedet. Det vil også være en indikasjon på om eierskapet i næringslivet internasjonaliseres.

I løpet av 1980-tallet har det vært en kraftig vekst i utenlandske direkteinvesteringer verden over. Fra 1980 til 1994 økte beholdningen av utenlandske direkteinvesteringer på *global basis* nominelt med om lag 12 pst. årlig⁸, eller om lag tre ganger raskere enn veksten i eksporten av varer og tjenester og fire ganger raskere enn veksten i BNP. I årene 1986 til 1990 var økningen hele 28 pst. per år. Veksten avtok til om lag 6 pst. årlig i perioden 1991-1993. Dette var likevel om lag dobbelt så høyt som veksten i verdens eksport og i verdens BNP i perioden.

USA/Canada, Japan og EU er de sentrale regionene når det gjelder direkteinvesteringene. Dette «triangelet» står for det meste av såvel verdens utgående som inngående direkteinvesteringer, hovedtyngden av investeringsstrømmene går mellom disse landene. I 1994 stod disse landene for om lag 80 pst. av de totale utgående direkteinvesteringene verden over. 85 pst. kom fra industrilandene. Av de resterende 15 pst. kom 13,5 prosentpoeng fra asiatiske land utenom Japan, en økning fra gjennomsnittlig om lag 4 pst. i årene 1983-88. En rekke utviklingsland, inklusive OPEC-land, stod for de siste 1,5 prosentpoeng.

Vest-Europa sto for om lag 1/3 av de inngående investeringene i 1994. USA sto samme år for 22 pst. Dette er en endring i forhold til i begynnelsen av 1980-årene hvor USA mottok en større andel enn Europa. Asiatiske land utenfor Japan mottok 27 pst., noe som er mer enn dobbelt så høyt som i 1980-årene. Den økte andelen inngående investeringer i Asia gjenspeiler de siste års sterke økonomiske vekst i dette området.

6. Jf. også Brunvatne og Vikøren (1996).

7. Direkteinvesteringer kan skilles fra finansielle investeringer ved investors hensikt med investeringen. Med direkte- eller realinvestering menes en investering i næringsvirksomhet der investor ønsker å utøve innflytelse på selskapet. Portefølje- eller finansinvesteringer omfatter plasseringer i ulike verdipapirer uten ønske om direkte aktiv innflytelse i selskapet.

8. FN (1995)

Betydningen av utenlandske investeringer for nasjonale økonomier understrekes også av at andelen utenlandske direkteinvesteringer av verdens bruttoinvesteringer ble mer enn doblet mellom 1985 og 1993, henholdsvis fra 2 til vel 4 pst. Dette illustrerer også en økende tendens til eierskap på tvers av landegrensene.

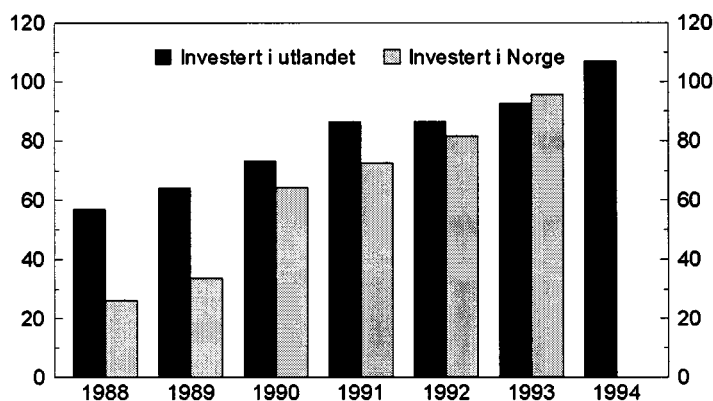
Også norske utgående investeringer har de siste årene vokst raskt. Økningen i *beholdningen av norske direkteinvesteringer i utlandet* var i perioden 1988 til 1993 hele 25 pst.⁹ (faste priser) eller om lag 4 ganger raskere enn veksten i eksporten og over 9 ganger raskere enn veksten i BNP.

Ved utgangen av 1993 var beholdningen av norsk direkte investert kapital i utlandet på 96 milliarder kroner, en økning på 14 milliarder kroner sett i forhold til året før, jf. figur 3.2. Over 60 pst. var skutt inn i form av aksjekapital i de utenlandske selskapene, mens den resterende del var andre former for egenkapital samt norske investorers langsiktige lånefordringer på de utenlandske selskapene.

Veksten i *utenlandske direkteinvesteringer i Norge* har vært lavere enn norske utgående investeringer og også lavere enn på verdensbasis. Beholdningen av utenlandske direkteinvesteringer i Norge økte nominelt med om lag 5,5 pst. årlig i perioden 1980 til 1994. I perioden 1988 til 1994 var den årlige veksten nominelt 12,5 pst. eller om lag 9 pst. i faste priser.

Utenlandske direkteinvesteringer i Norge utgjør en lavere *andel av innenlandske bruttoinvesteringer* i fast kapital enn i Vest-Europa for øvrig. I perioden 1986-1993 utgjorde utenlandske netto direkteinvesteringer i gjennomsnitt 3,5 pst. av innenlandske bruttoinvesteringer i fast kapital. Det tilsvarende tallet for Vest-Europa var 5,7 pst. For Sverige var tallet 6,1 pst.

Beholdningen av utenlandsk direkte investert kapital i Norge var på om lag 115 milliarder kroner ved utgangen av 1994, en økning på 12 milliarder kroner sett i forhold til året før, jf. figur 3.2.



Figur 3.2 Direkte investert kapital. Milliarder kroner. 1988-1994

Økningen fra 1989 til 1990 for norsk direkte investert kapital i utlandet må bl.a. sees i sammenheng med at en fra og med dette året inkluderer datterselskapet i tallgrunnlaget. Fra og med 1991 ble tilsvarende endring gjort for utenlandsk direkte investert kapital i Norge.

Kilde: Norges Bank

9. Norges Banks Valutastatistikk. Tallene påvirkes imidlertid av definisjonsendring i 1990, jf. fotnote til figur 3.2.

Økningen fra 1989 til 1990 for norsk direkte investert kapital i utlandet må bl.a. sees i sammenheng med at en fra og med dette året inkluderer datterselskaper i tallgrunnlaget. Fra og med 1991 ble tilsvarende endring gjort for utenlandsk direkte investert kapital i Norge.

Rundt 40 pst. av *utenlandsk investert kapital i Norge* var i petroleumsvirksomhet. EU-land (før utvidelsen med Sverige, Finland og Østerrike) sto i 1994 for om lag 35 pst., opp fra 22 pst. ved utgangen av 1990. EU-landenes andel har imidlertid variert noe fra år til år. USA var i 1994 største enkeltland med en andel på om lag 26 pst., fulgt av Sverige med en andel på om lag 14 pst. Utenlandske investorer utenfor Europa og USA sto for 14 pst. av utenlandsk direkte investert kapital i Norge, jf. tabell 3.1.

Noe over 50 pst. av *norsk investert kapital i utlandet* var ved utgangen av 1993 plassert i EU-land (før utvidelsen). Sverige og USA sto dette året som mottagere av henholdsvis 15 pst. og 14 pst. Beholdningen av norsk direkte investert kapital utenfor USA og Europa er dermed liten. Den geografiske fordelingen av de norske investeringene i utlandet har endret seg lite i de senere år til tross for den sterke økningen i de samlede investeringene, jf. tabell 3.1.¹⁰

Tabell 3.1: Beholdningen direkte investert kapital, geografisk fordelt, milliarder kroner

	Til Norge (1994)	Fra Norge (1993)
USA	29.4	13.8
Sverige	15.7	14.6
Frankrike	8.0	4.3
Nederland	5.1	8.5
Sveits	10.8	0.2
Storbritannia	14.6	11.1
Tyskland	4.1	7.8
Danmark	5.3	14.9
Finland	2.4	2.7
Japan	4.8	0.1
Øvrige land	14.4	17.6
Totalt	114.6	95.6

Kilde: Norges Bank.

Norske industribedrifter sto for nær 60 pst. av all norsk kapital investert i utlandet. Selskap innen oljeutvinning og bergverksdrift sto for i underkant av 18 pst.

Det er betydelig symmetri i den geografiske fordelingen av henholdsvis norske utenlandsinvesteringer og opphavsland for utenlandske investeringer i Norge. En slik symmetri finner en derimot ikke for de næringsmessige sammensetningene. Mens de utenlandske selskapene i Norge er konsentrert til petroleumssektoren og servicenæringer, er de norske investeringene i utlandet for en stor del knyttet til industri, jf. tabell 3.2.

10. Tallene for utenlandsk direkte investert kapital i Norge inneholder 7,7 mrd. kroner i kortsiktige fordringer. Disse fordringene er utelatt i "" i figur 3.2 for å få ensartede tall over tid og mellom utgående og inngående kapital.

Tabell 3.2: Beholdningen av direkte investert kapital, fordelt på næringer, milliarder kroner

Næring	Utenlandsk direkte investert kapital i Norge (1994)	Norsk direkte investert kapital i utlandet (1993)
Oljeutvinning og bergverksdrift	46.1	17.0
Bank- og finansieringsvirksomhet, forsikringsvirksomhet, eiendomsdrift og forretningsmessig tjenesteyting	26.3	9.1
Varehandel, hotell- og restaurantvirksomhet	22.1	4.1
Industri	12.6	55.8
Bygge- og anleggsvirksomhet	2.9	0.7
Transport, lagring, post og telekommunikasjoner	1.8	7.5
Andre næringer	2.8	1.4
Totalt	114.6	95.6

Kilde: Norges Bank.

Norske bedrifters direkteinvesteringer har medført at produserende datterselskap i utlandet er blitt et nytt og markert trekk ved virksomheten til toneangivende foretak innen norsk industri- og oljevirksomhet. I tillegg til tall for norske direkteinvesteringer, kan utviklingen anskueliggjøres ved hjelp av sysselsettingsutviklingen i utenlandske datterselskap til norske konsern. Hammervoll og Heum (1993) viser f.eks. at sysselsettingen til de til en hver tid 30 største konsernene, har økt kraftig de senere år. Mens de 30 største hadde under 10 pst. av sin samlede sysselsetting i utlandet i konsernenheter utenfor Norge i 1978, hadde de 30 største nesten 40 pst. av sine ansatte utenlands i 1993. Hammervoll og Heum (1993) viser også at selv om de største konsernene i dag sysselsetter om lag halvannen gang flere enn på slutten av 1970-tallet, har deres sysselsetting i Norge holdt seg på omtrent samme nivå (vel 100 000).

Det foreligger bare i begrenset grad data over hva norskeide utenlandske konsernenheter faktisk produserer, omfang av virksomhetene og hvordan virksomhetene knytter an til konsernenheter i Norge. Mer regelmessige undersøkelser av den internasjonale virksomheten til norske foretak er ønskelig, og bør vurderes utredet nærmere.

Samtidig som den sterke økningen i globale utenlandske direkteinvesteringer indikerer økende internasjonalisering av kapitalmarkedet, kan denne typen internasjonale kapitalbevegelser også skyldes manglende mobilitet eller transaksjonskostnader i andre markeder, som innsatsvare-, ferdigvare- eller tjenestemarkedene. Mest typisk er dette for naturressurser som ikke er bevegelige over landegrensene i det hele tatt, jf. den høye andelen som petroleumssektoren utgjør av utenlandske direkteinvesteringer i Norge.

Utenlandske direkteinvesteringer var tidligere som regel motivert ut fra ønsket om utnyttelse av naturressurser. Generelt synes motiveringen nå trolig i større grad å være markedstilgang. Eksempelvis vil selskaper ofte foreta direkteinvesteringer på markeder hvor kostnadene ved eksport er høye (toll, tilpasning til lokale preferanser, tjenestemarkeder). Andre motiv kan være best mulig tilgang på kompetent

arbeidskraft, underleverandører, kunder eller politisk «goodwill». Videre har mange direkteinvesteringer karakter av strategiske oppkjøp, f.eks. for å fjerne en brysom konkurrent, for å få tilgang til ulike typer verdifull immateriell kapital som patenter, velkjente merker og bedriftsintern kunnskap, eller for å få utnyttet egen immateriell kapital. Norge er i så henseende et visst unntak, der utenlandske direkteinvesteringer i Norge fortsatt i stor grad retter seg mot utvinning av naturressurser.

Dunning (1977) har utviklet en omfattende teori for å forklare hvorfor enkelte selskaper investerer i flere land. Teorien forklarer ikke hvorfor utenlandske direkteinvesteringer øker, men stiller opp nødvendige faktorer for at utenlandske direkteinvesteringer skal kunne finne sted. Tre faktorer blir fremhevet som viktige (se også Hødnebo og Stokland (1994)):

i) *Eierspesifikke fordeler*, dvs. bedriftsspesifikke konkurransefordeler innen f.eks. varemerker, teknologi, ledelses- eller markedsføringskunnskap: Lokale selskap antas å ha fordeler sammenlignet med utenlandske når det gjelder tilgang til informasjon, arbeidskraft og offentlige støtteordninger. Eierspesifikke fordeler kan oppveie ulempen ved å være utenlandsk.

ii) *Lokaliseringsfordeler*: Selskapet vil kun investere i utlandet hvis vertslandet har relative fordeler i viktige innsatsfaktorer som arbeidskraft, råvarer, energi og teknologimiljø. Videre kan faktorer som markedsadgang (f.eks. at landet er medlem av EU) og investeringsinsentiver være avgjørende. Disse faktorene kan gjøre det billigere å produsere lokalt enn å eksportere til markedet.

iii) *Internaliseringsfordeler*: Selskapet må finne det mest lønnsomt å utnytte de ovennevnte bedriftsspesifikke egenskapene ved selv å investere i utlandet, fremfor å la andre produsere på lisens. F.eks. kan kostnadene ved enkelte transaksjoner være lavest om de organiseres internt i et foretak. Det kan også være at usikkerhet knyttet til ulik grad av informasjon ved forhandlinger reduseres ved organisering på tvers av landegrensler.

Redusert skattebelastning ved målrettet bruk av internprising, kan også være en internaliseringsfordel for multinasjonale selskaper. Markusen (1995) hevder imidlertid at ønsket om å unngå skatt ikke synes å være noe viktig motiv i forbindelse med investeringsbeslutninger.

3.5 VARE- OG TJENESTEMARKEDET

Etterkrigstidens liberalisering av vare- og tjenestemarkedene har bidratt til stadige reduksjoner i kostnadene knyttet til internasjonal handel og dermed økt mobilitet i vare- og tjenestemarkedene. De siste års utvikling har – i tillegg til nedbygging av handelshindre i regi av GATT/WTO – blitt stimulert av fremveksten av nye frihandelsområder og handelsliberaliseringen innen en rekke utviklingsland og tidligere statshandelsland. Utviklingen har også blitt stimulert av stadige effektiviseringer og kostnadsreduksjoner innen transport og informasjonsteknologi.

Liberaliseringen har ledet til jevn vekst i verdenshandelen, og de siste 25 årene har verdenshandelen økt mer enn dobbelt så raskt som BNP. Mellom 1980 til 1993 var den årlige volumøkningen i verdens vareeksport om lag 1,7 ganger høyere enn veksten i verdens BNP¹¹. Tilsvarende tall gjelder for Norge. Flere utviklingsland har opplevd langt sterkere handelsvekst. Eksempelvis har Kinas eksport de siste 15 årene vokst fra et meget lavt nivå til å utgjøre om lag 25 pst. av landets BNP¹².

11. Tall fra GATT (1994)

12. Tall fra Krugman (1995)

Friere internasjonal handel har i seg selv bidratt til mer effektive vare- og tjenestemarkeder. I tillegg kan sterkere potensiell utenlandsk konkurranse bidra til at hjemmekonkurrerende produsenter blir mer effektive, jf. for øvrig "*Konsekvenser av internasjonaliseringen for verdiskapningen*" i kapittel 4.

På tross av sterk handelsvekst siden 1945, utgjorde verdens vareeksport frem til et stykke utpå 70-tallet likevel ikke en større andel av verdens BNP enn hva som var tilfelle før første verdenskrig. Verdenshandelen falt relativt kraftig i mellomkrigstiden som følge av en proteksjonistisk politikk i de fleste land. Det er derfor først de siste 20 årene en kan si at veksten i verdenshandelen indikerer et historisk nytt nivå av integrasjon i produktmarkedene.

Krugman (1995) peker på fire nye karakteristiske trekk ved internasjonal handel i etterkrigstiden som skiller verdenshandelen i dag fra tidligere tiders internasjonal handel. Dette er trekk som kan indikere økende grad av integrasjon i vare- og tjenestemarkedene.

- *Sterk vekst i næringsintern handel.* Dette har bl.a. sin årsak i stadig mer komplekse og differensierte produkter. Produksjon og produktutvikling består av en rekke ulike prosesser. Disse foregår ofte i ulike land, noe som bidrar til vekst i så vel internasjonal handel generelt som handel i halvfabrikata spesielt. Vekst i næringsintern handel var særlig karakteristisk for de første tre tiårene av etterkrigstiden.
- *Oppdeling av verdikjeden.* Det hevdes å være en tendens innen stadig flere næringer til at produksjonsprosesser som tidligere var samlet på samme sted, nå deles opp. Dette kan f.eks. skje ved økt bruk av underleverandører eller ved sterkere spesialisering innen forskjellige produksjonsenheter. Utviklingen innen informasjonsteknologi har medført at dette er langt enklere enn tidligere. Oppdeling av verdikjeden bidrar til økt vekst i internasjonal handel ved at en ferdigvare som er produsert i et land kan være satt sammen av komponenter fra mange land.
- *Fremvekst av handelsøkonomier.* Mulighetene for oppdeling av verdikjeden for stadig flere produkter, har resultert i særlig sterk spesialisering i enkelte mindre land som Singapore, Hong Kong, Malaysia, Belgia, Irland og Nederland. For disse landene utgjør eksporten over halvparten av BNP (Singapore og Hong Kong over 100 pst.).
- *Sterk vekst i eksport fra lavinntektsland.* En rekke nylig industrialiserte land har over flere år opplevd kraftig eksportvekst. Dette er resultat av at stadig nye forretningsområder åpnes for produsenter spesialisert innen masseproduksjon av arbeidsintensive varer (bl.a. montering av PC). Dette har i første rekke vært et karakteristisk trekk de siste 10 – 15 årene.

Selv om det kan registreres økende internasjonal integrasjon av produktmarkedene, er det likevel trolig bare for et fåtall råvaremarkeder en kan snakke om fullt internasjonaliserte markeder. På de fleste produktmarkeder eksisterer det ulike handelshindre. Foruten ulik grad av toll, kan dette være forskjellige tekniske standarder mellom land, tids- og transaksjonskostnader ved grenser, diskriminerende offentlige innkjøpsordninger og – ikke minst – begrenset internasjonal konkurranse for en del tjenestesektorer.

Selv innen EU, som sannsynligvis er den handelsblokk som har kommet lengst i å bygge ned handelshindre, er det trolig for tidlig å snakke om et enhetlig marked for varer og tjenester. Haaland (1995) viser f.eks. til studier som klart viser store ulikheter i priser for identiske produkter, noe som det neppe ville vært mulig å opprettholde i et fullt integrert marked.

Haaland (1995) nevner videre at for de fleste produsenter i EU, er markedet i eget land viktigere enn alle andre markeder til sammen, og hjemmeprodusenter har dominerende markedsandeler i de fleste markeder. I 1985 var i gjennomsnitt om lag 70 pst. av markedet for industrivarer dekket av hjemmeprodusenter i EU-landene, og andelene var enda høyere for tjenester.

EUs indre markedsprogram tar imidlertid sikte på å få opphevet alle handelsmessige hindre mellom medlemsland. Dette vil ta tid, men det er liten tvil om retningen på prosessen; gradvis bygges handelshindrene ned.

Samlet sett vurderes internasjonale handelsavtaler og arbeidet for å redusere tekniske handelshindre – i første rekke innen EØS-området – til å ha bidratt til økt mobilitet innen vare- og tjenestemarkedene de siste 10-15 årene.

3.6 NÆRINGSMESSIGE FORSKJELLER I INTERNASJONAL MOBILITET

Faktorsammensetning og markedsorientering varierer mellom næringer. Endringer i mobilitet i faktor- og i vare- og tjenestemarkedene gir derfor ulike utslag innenfor forskjellige næringer. Sterkere internasjonal markedsintegrasjon kan f.eks. bidra til at bedrifter blir mer mobile, og eventuelt lettere kan relokalisere sin virksomhet på tvers av landegrenser. For mange bedrifter vil imidlertid slik relokalisering være problematisk og lite aktuelt, jf. omtale innledningsvis. Drivkreftene for eventuell relokalisering kan imidlertid dels bli svakere ved internasjonal markedsintegrasjon, jf. "*Næringsklynger*" i kapittel 5.

Nedenfor kommenteres kort innen hvilke norske næringer en kan vente å finne mest potensielt internasjonalt mobile bedrifter eller virksomheter. Med internasjonal mobilitet menes her mulighet til å relokalisere virksomhet på tvers av landegrenser uavhengig av hvilket marked som skal betjenes. En virksomhets mobilitet vil derfor i første rekke avhenge av mobiliteten innen dens faktor- eller vare- og tjenestemarkeder. Det fokuseres ikke nedenfor på bedriftenes lokaliseringsvalg, men på om ulike generelle trekk ved de ulike næringene tilsier ulik grad av mobilitet.

Innen flere markeder kan det imidlertid observeres økt innslag av internasjonale konserner uten at dette nødvendigvis har sin årsak i flytting av virksomhet på tvers av landegrenser. Eksempelvis kan selskaper som McDonalds, Burger King o.l. sitt utleie av et forretningskonsept til norske næringsdrivende (franchise) sies å bidra til et mer internasjonalt hurtigmatmarked i Norge. Tilsvarende fører norske dagligvarekjeders etablering av franchisenett i Sverige og andre land til internasjonalisering av dagligvaremarkedet i disse landene. Internasjonalisering i denne forstand faller utenfor omtalen nedenfor.

Omtalen er i første rekke ment som en illustrasjon av omfanget av mobile norske virksomheter. Innenfor de tidsrammer gruppen har hatt til rådighet, har det ikke vært mulig med særskilte studier av enkelt næringer.

Store deler av tjenestemarkedene og flere varemarkeder er knyttet til stedbundne kunder eller ressurser. Innen slike markeder er det generelt lite meningsfullt å snakke om internasjonalt mobile virksomheter¹³. Dette vil typisk gjelde offentlig tjenesteproduksjon, hvor hovedformålet er å yte tjenester til landets befolkning, og ressursbaserte næringer som primærnæringene, olje- og gassutvinning, bergverksdrift og kraftforsyning. Totalt var om lag 36 pst. av samlet sysselsetting i 1995 i disse næringene. Andelen av verdiskapningen var om lag den samme, jf. tabell 3.3.

13. Eierkapitalen – eierskapet – kan imidlertid være internasjonal mobil. Eksempelvis kan nettopp tilgang til stedbundne ressurser eller kunder være et viktig motiv for utenlandske direkteinvesteringer i Norge, jf. "*Direkteinvesteringer og multinasjonale selskaper*" i avsnitt 3.4.

Også for en rekke private tjenesteytende næringer vil hovedformålet være å yte tjenester til lokale eller nasjonale kunder. Dette vil f.eks. trolig gjelde de fleste bedriftene innen bygg- og anleggssektoren, varehandel, hotell- og restaurantsektoren og privat tjenesteyting¹⁴. Eksportmulighetene for tjenester begrenses dessuten av at arbeidskraftens mobilitet er relativt lav¹⁵. Flere bedrifter innen hotell- og restaurantsektoren kan også sies å utnytte stedbundne ressurser i form av tjenesteyting i tilknytning til turisme og severdigheter av ulike slag. Totalt var om lag 30 pst. av samlet sysselsetting i 1995 i disse næringene. Andelen av næringsfordelt verdiskapning var samme år om lag 22 pst., jf. tabell 3.3.

Enkelte store bedrifter i bygg- og anleggssektoren har noe eksport (entreprenørselskaper), noe som bl.a. kan sees i sammenheng med at arbeidskraftmobilitet innen denne sektoren kan være høyere enn for gjennomsnittet, jf. "*Arbeidsmarkedet*" i avsnitt 3.2. Hovedmarkedet også for disse bedriftene er likevel hjemmemarkedet, og næringen vurderes generelt ikke som videre mobil.

Innen tjenestesektorene finansformidling, forretningsmessig tjenesteyting¹⁶ og samferdsel er bildet trolig mer blandet. De fleste bedriftene er orientert mot hjemmemarkedet, men det finnes også eksempler på bedrifter med relativt betydelig eksport.

Innen finanssektoren har den teknologiske utviklingen økt både eksportmulighetene og kundenes tilgjengelighet til utenlandske finanstjenester, noe som bidrar til en utvikling i retning av potensielt mer mobile bedrifter. Skatteregler (spesielt for livsforsikring) og trolig nasjonale preferanser ved plassering av sparemidler gir imidlertid kundene insitamenter til å nytte norskbaserte tjenester. Dette virker i motsatt retning.

Den raske utviklingen innen informasjonsteknologi har også forenklet eksport og import av flere forretningsmessig tjenester. Dette gjelder bl.a. tjenester som arkitekt hjelp, ingeniørrådgivning, programvareproduksjon og regnskapshjelp. Det er f.eks. relativt enkelt å overføre tegninger, regnskapsdata e.l. til de fleste steder på kloden. Videre kan det tenkes at mobiliteten innen grupper av høyt spesialisert arbeidskraft er større enn for annen arbeidskraft. Eksempelvis kan enkelte bedrifter innen shippingrelaterte tjenester vise til at hoveddelen av virksomheten skjer utenfor landet. Det er på denne bakgrunn trolig riktig å karakterisere enkelte spesialiserte norske tjenestenæringer som relativt internasjonalt mobile.

De fleste forretningsmessig tjenestebedrifter synes likevel å ha sin hovedvirksomhet knyttet til hjemmemarkedet. For mange av disse vil trolig tilgjengelighet for lokale kunder og kjennskap til lokale preferanser være viktige konkurransefortrinn. Det vil for de fleste neppe være aktuelt med annen lokalisering enn nær sine nasjonale kunder. Slik sett vil trolig hovedtyngden av bedriftene innen næringen være lite internasjonalt mobile.

Innen samferdselssektoren er det en rekke virksomheter som har som hovedformål å yte tjenester til lokale kunder og som således må vurderes som lite mobile. Dette gjelder f.eks. rutebil-, drosje- og jernbanetransport. Videre gjelder det post-

14. Samlebetegnelse på en rekke ulike former for hjemmemarkedsorientert tjenesteyting som bl.a. private helsetjenester, renovasjon, reparasjon av motorkjøretøyer, kino, radio, fjernsyn og andre kulturtilbud, samt personlig tjenesteyting. Næringen inkluderer ideelle, ikke-markedsorienterte organisasjoner.

15. Utlendingers kjøp av tjenester (eks. overnatting) blir ofte omtalt som eksport. Eksport definert på denne måten er mindre relevant i denne sammenheng.

16. Omfatter eiendomsdrift, utleie av maskiner, utstyr og arbeidskraft, databehandling, forskning og utvikling, samt juridisk-, administrativ konsulent-, arkitekt-, teknisk konsulent-, rengjørings- og reklamevirksomhet m.m.

distribusjonsvirksomhet. Totalt utgjør disse næringene om lag halvparten av samferdselssektoren.

På den annen side må trolig store deler av internasjonal lufttransport karakteriseres som potensielt internasjonalt mobil (i motsetning til det meste av innenlands lufttrafikk). Internasjonal lufttransport driver i utgangspunktet virksomhet i flere land og såvel kapitalutstyr som arbeidssted er naturlig svært mobilt. Internasjonale avtaler og nasjonale bestemmelser (herunder konsesjonsregler og regler for kabotasjevirksomhet) hindrer fri etablering av lufttransportvirksomhet. Dette gjelder også i en viss utstrekning innenfor EØS-området. Lufttransportvirksomheten vil imidlertid bli fullt liberalisert i EØS-området i løpet av 1997. Tilsvarende resonnement kan gjøres for store deler av landtransportvirksomheten. Også her begrenser regler for kabotasje virksomhet på tvers av landegrensene, men disse reglene vil trolig på lengre sikt liberaliseres i EØS-området.

Innenfor telesektoren har telefoni via fysiske linjer og strenge konsesjonsregler (nasjonale monopoler) hindret handel med teletjenester. Dette har de siste årene endret seg betydelig. Muligheter for satelittbasert telefoni og deregulering innen de fleste land har åpnet for nye muligheter for handel med teletjenester, noe som virker i retning av mer mobile virksomheter. Eksempelvis er det mulig for utenlandsbaserte selskaper å tilby norske kunder tjenester knyttet til utenlandssamtaler (automatisk reversering). Nasjonale monopoler på samtalejenester vil trolig oppheves innenfor EØS-området innen 1998, noe som i så fall vil gi økte muligheter for slike tjenester. De fleste teleselskaper har likevel fremdeles det aller meste av sin virksomhet rettet mot hjemmemarkedet.

Det meste av sjøfarten – med unntak for fergedrift og innenlandske kystruter – kan klart karakteriseres som internasjonal mobil. Markedet er for det meste internasjonalt og så vel kapitalutstyr som arbeidssted er naturlig svært mobilt.

Varer er generelt mer bevegelige over lange avstander enn tjenester. Lite mobil arbeidskraft vil derfor i mindre grad begrense mobiliteten innen industri enn innen tjenesteyting. Vareproduksjon har vanligvis relativt mer kapital bundet i form av realkapital enn tjenesteyting, noe som virker i retning av lav mobilitet på kort sikt. Som nevnt i "*Kapitalmarkedet*" i avsnitt 3.3, er det imidlertid gode grunner for at også realkapital er mobil på lengre sikt. På lang sikt vurderes derfor industriproduksjon som generelt mer mobil enn tjenesteyting.

Mobiliteten innen de ulike industrinæringene vil imidlertid variere, bl.a. med avhengighet av ressursgrunnlaget. Naturressursbaserte industrinæring, som det meste av næringsmiddelindustrien og treforedlingsindustrien, er trolig så nært knyttet til videreforedling av norsk råstoff at det ikke er naturlig å karakterisere disse som videre mobile. Også for hjemmemarkedsorientert industri som forlag og avistrykkerier er trolig mobiliteten lav.

Ulike transportkostnader, ulik grad av integrasjon av varemarkedene, tilknytning til bestemte industrielle miljøer o.l. medfører trolig at mobiliteten innen øvrig industri varierer betydelig. Dersom utviklingen i retning av mer integrerte varemarkeder fortsetter, er det likevel grunn til å anta at de fleste industribedrifter på lang sikt vil være internasjonalt mobile.

Tabell 3.3: . Sysselsetting og verdiskapning fordelt på næringer, 1995

Næring:	Normalårsverk, prosent	Bruttoprodukt, prosent
Jordbruk	3.7	1.5
Skogbruk	0.3	0.4
Fiske og fiskeoppdrett	1	0.8
Olje- og gassutvinning	1.2	12.4
Utvinning av råolje og naturgass	1	12.1
Tjenester tilknyttet olje og gassutvinning	0.2	0.3
Bergverksdrift	0.3	0.2
Industri	15.5	14.1
Næringsmidler, drikkevarer og tobakk	2.8	2.1
Tekstil, bekledning og skotøy	0.5	0.3
Treforedlingsindustri	0.6	0.9
Forlag og grafisk industri	1.8	1.5
Oljeraffinering	0.1	0.3
Kjemiske råvarer	0.5	0.8
Kjemisk og mineralsk industri	1.1	1.3
Metallindustri	0.9	1.5
Verkstedindustri og skipsbygging	5.7	4.5
Trevare, møbelindustri og annen industri	1.5	1
Kraftforsyning	1.1	2.9
Bygge- og anleggsvirksomhet	5.7	4.1
Varehandel	13.2	10.8
Hotell- og restaurantvirksomhet	2.5	1.4
Rørtransport	0	1.6
Samferdsel	6.9	7
Sjøfart	2.8	2.2
Utenriks sjøfart	2.3	2
Innenriks sjøfart	0.5	0.2
Finansformidling	2.6	4.4
Boligtjenester	0.1	7.6
Forretningsmessig tjenesteyting	5.9	5.8
Privat tjenesteyting	8.6	5.5
Offentlig forvaltning	28.9	17.4
Statsforvaltningen	7.8	5.1
Sivilt	5.3	3.8
Forsvar	2.5	1.3
Kommuneforvaltningen	21.1	12.3

Kilde: SSB; Økonomiske analyser 4/96.

KAPITTEL 4

Konsekvenser av internasjonaliseringen for verdiskapningen**4.1 INNLEDNING**

Dette kapitlet drøfter mulige virkninger av internasjonaliseringen på verdiskapningen i Norge, med unntak av forhold vedrørende klyngedannelser og beskatning. De mekanismene som kan lede til fremvekst av næringsklynger og betydningen av økt internasjonalisering for disse er nærmere drøftet i "*Næringsklynger*" i kapittel 5. Skattemessige konsekvenser av internasjonaliseringen blir behandlet i "*Om beskatning av kapitalinntekter i en liten, åpen økonomi*" i kapittel 6.

For analytiske formål kan det være nærliggende å definere internasjonalisering som lavere transaksjonskostnader ved å flytte varer og tjenester eller innsatsfaktorer mellom land, og analysere virkningene av slike endringer under gitte forutsetninger om hva slags produksjonsteknologi og markedsatferd en har. Internasjonalisering kan imidlertid også bestå i at selve markedsatferden eller teknologien endrer seg.

I de ulike avsnittene i dette kapitlet har en forsøkt å analysere slike ulike sider ved internasjonalisering. I "*Produksjonssammensetning*" i avsnitt 4.2 drøftes virkningene av at det blir lettere å flytte varer og tjenester mellom land. Først antas det at det er effektiv konkurranse mellom bedriftene, før en ser på hva internasjonaliseringen kan ha å si for bedriftenes strategiske atferd. I "*Faktorprisutjevning*" i avsnitt 4.3 utvides så perspektivet til også å analysere virkninger av at innsatsfaktorer blir mer mobile mellom land. I "*Produktivitet, konkurranseevne og internasjonalisering*" i avsnitt 4.4 oppheves forutsetningen om en gitt teknologi, og det sees på hvordan produktivitetsutviklingen kan tenkes å bli påvirket av effekter gjennom faktormarkedene, vare- og tjenestemarkedene, og kunnskapsmarkedene. Det diskuteres så hvordan produktivitetsutviklingen påvirker konkurranseevnen. "*Internasjonalisering og Norges konkurranseevne*" i Avsnitt 4.5 oppsummerer og trekker noen konklusjoner om hva internasjonaliseringen har å si for Norges konkurranseevne.

4.2 PRODUKSJONSSAMMENSETNING**4.2.1 Eksportkonkurrerende virksomhet**

Ved friere internasjonal handel vil eksportsektoren lettere få tilgang til sine utenlandsmarkeder og stå overfor økte eksportmuligheter. Dette gjelder både markeder hvor eksportsektoren er representert fra før, samt nye markeder. Den lettere tilgangen til markedene trekker i retning av høyere produksjon og eksport. Imidlertid kan økt konkurranse på markedene trekke i motsatt retning. Denne konkurransen kan komme både fra land som er representert på markedene fra før og fra nye land. Totalt sett er det rimelig å regne med at effektene i retning av høyere eksport dominerer. I så fall etterspør eksportsektoren mer innsatsfaktorer og innsatsvarer. En del av denne økte etterspørselen vil rette seg mot markeder hvor innsatsfaktorene eller innsatsvarene har begrenset mobilitet. Arbeidskraft utgjør en betydelig andel av faktorinnsatsen, og som det er argumentert for tidligere, er det svært begrenset mobilitet i store deler av arbeidsmarkedet. Et annet eksempel er innsatsvarer levert fra skjermet sektor. Denne sektoren leverer en stor del av innsatsvarene og tjenestene som brukes i produksjonen i eksportsektoren. I markeder med begrenset mobilitet vil prisen i stor grad bli bestemt ved likhet mellom tilbud og etterspørsel internt

i det norske markedet. Når eksportsektoren øker sin etterspørsel i slike markeder, vil de bidra til å presse prisene opp. Jo mer fleksible prisene er i markeder for immobile innsatsfaktorer, jo raskere vil eksportsektoren kunne tiltrekke seg mer innsatsfaktorer. Eksportsektoren får altså økt sin betalingsevne for faktorene på hjemmemarkedene når eksportsektoren får lettere tilgang til sine ferdigvaremarkeder.

4.2.2 Importkonkurrerende virksomhet

Ved økt internasjonalisering reduseres den konkurransefordelen importkonkurrerende virksomhet har ved å operere i et relativt skjermet marked. Dette trekker i retning av at produksjonen i sektoren går ned. Det er to hovedårsaker til dette. Den første har å gjøre med markedsadgangen for import fra utlandet. Utenlandsk eksportvirksomhet vil få lettet sin markedsadgang i Norge ved internasjonalisering, på tilsvarende måte som norsk eksportvirksomhet får lettet sin adgang til utenlandske markeder. Den økte konkurransen fra import gjør at norsk importkonkurrerende virksomhet får svekket sin markedsposisjon innenlands. Den andre hovedårsaken knytter seg til markedene for de innsatsfaktorer som ikke er perfekt mobile. Siden eksportsektoren bedrer sin betalingsevne for faktorene på disse markedene, og med det bidrar til å presse prisene opp, fører dette til at også importkonkurrerende virksomhet må betale mer for disse innsatsfaktorene. Produksjonen i importkonkurrerende virksomhet blir da mer kostnadskreven. Etterspørsel fra importkonkurrerende virksomhet vil reduseres, og dette vil dempe realprisstigningen på innsatsfaktorer. Både effektene gjennom ferdigvaremarkedene og innsatsfaktormarkedene bidrar til redusert aktivitet i importkonkurrerende virksomhet.

Skiftet fra importkonkurrerende til eksportkonkurrerende virksomhet som beskrevet over gjør at både eksporten og importen øker, og internasjonalisering bidrar gjennom denne kanalen til økt internasjonal handel uavhengig av om denne måles med eksport, import, eller en kombinasjon av de to. I konkurranseutsatt virksomhet får en et skift i produksjon og ressursbruk fra importkonkurrerende til eksportkonkurrerende virksomhet. En konsekvens av internasjonalisering er derfor at sysselsettingen øker i eksportsektoren, mens den reduseres i importkonkurrerende virksomhet.

Det er viktig å merke seg at denne endringen i produksjonssammensetningen gir økt realinntekt. Grunnen til dette er at landene ikke lenger i samme grad trenger å produsere de samme varene som de konsumerer. Dette åpner for et skift i produksjonen i konkurranseutsatt sektor mot varer og tjenester hjemlandet relativt sett er mer effektive til å produsere enn utlandet. Det at eksportsektoren får styrket sin konkurransekraft på markedet for innsatsvarer i forhold til importkonkurrerende virksomhet, er nettopp en refleksjon av dette. Med økt internasjonalisering kaster ressursene mer av seg enn før i eksportsektoren, og denne sektoren kan derfor betale mer for faktorene enn tidligere. Jo friere og med mindre kostnader det internasjonale varebyttet kan gjøres, jo mer effektivt vil produksjon bli fordelt mellom land, og jo mer vil realinntekten øke.

4.2.3 Skjermet virksomhet

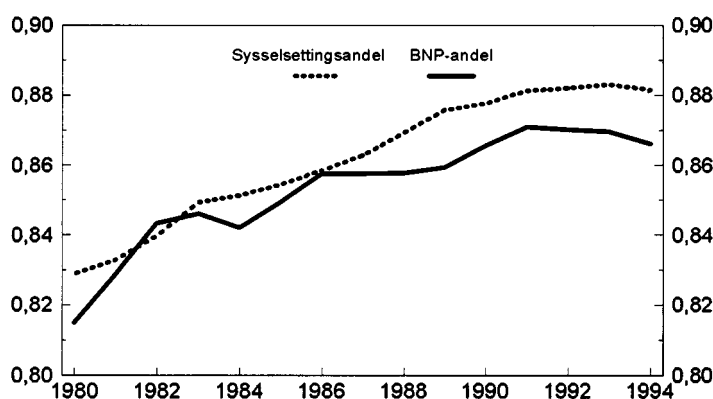
Internasjonaliseringen vil også ha effekt på sektorer som fortsatt vil være skjermet fra konkurranse fra utlandet. En skulle kanskje tro at internasjonalisering medfører at konkurranseutsatte sektorer får større mens skjermede sektorer får mindre økonomisk betydning. Realiteten kan imidlertid være den motsatte. Dette blir klart dersom en tar hensyn til at internasjonalisering gir økt realinntekt. Det er rimelig å regne med at en andel av den økte realinntekten vil bli brukt på varer og tjenester

produsert i skjermet sektor. Dette vil isolert sett føre til at produksjonen i skjermet sektor øker. Det er grunn til å anta at den delen av en inntektsøkning som blir brukt til å etterspørre skjermede varer er høy, noe som trekker i retning av at denne effekten kan være betydelig. Dersom det er slik at produksjonen i skjermet sektor øker, må også sektoren bruke mer innsatsfaktorer. Av denne grunn er det naturlig å vente seg at internasjonalisering gjør at en større del av arbeidskraften er sysselsatt i skjermet sektor, og en mindre andel er sysselsatt i konkurranseutsatt sektor.

Argumentet om at mer av arbeidskraften vil brukes i skjermet sektor forsterkes dersom eksportsektoren er mindre arbeidsintensiv enn importkonkurrerende virksomhet. Da vil sysselsettningsnedgangen i importkonkurrerende sektor være større enn sysselsettningsøkningen i eksportkonkurrerende sektor. Mer arbeidskraftsressurser blir da frigjort til bruk i skjermet sektor. For Norges del er det grunn til å tro at eksportsektoren er mindre arbeidsintensiv enn importkonkurrerende virksomhet. Dette gjelder iallfall for tradisjonell norsk eksport, som er intensiv i bruk av naturressurser og kapital.

Selv om realinntektsøkningen isolert sett medfører at en større andel av sysselsettingen er i skjermet sektor, er det en viktig effekt som trekker i motsatt retning. Denne effekten har med endringer i relative priser å gjøre. Siden økt internasjonalisering medfører en mer effektiv fordeling av konkurranseutsatt produksjon mellom land, vil prisene på konkurranseutsatte varer synke relativt til prisene på skjermede varer. Konsumenter og bedrifter vil da substituere seg bort fra skjermede varer og over mot konkurranseutsatte varer. Vridningen i etterspørselen ved endrede relative priser trekker derfor i retning av at skjermet sektor får mindre betydning ved internasjonalisering. Det er imidlertid rimelig å anta at den positive inntektsvirkningen er sterkere enn den negative substitusjonsvirkningen.

''' i Figur 4.1 viser hvor stor del av sysselsettingen og BNP skjermede sektorer står for i Fastlands-Norge. Det er en klar tendens til at både produksjon og sysselsetting i skjermede sektorer har fått økt betydning de siste 15 årene. Selv om hovedårsaken til dette nok er oljens økende betydning for norsk økonomi og generell økonomisk vekst, er det interessant å merke seg at i en periode med økende internasjonalisering er det skjermet sektor som har økt sin andel av sysselsetting og verdiskapning i Fastlands-Norge.



Figur 4.1 Sysselsetting og BNP i skjermede næringer
Andeler (Fastlands-Norge)

Kilde: Statistisk sentralbyrå

4.2.4 Endret produksjonssammensetning og landets konkurransevne

Så langt har det vært sett på hvordan betalingsevnen til de enkelte sektorer påvirkes gjennom internasjonalisering. Enkelte sektorer styrker sin betalingsevne ved internasjonalisering, mens internasjonaliseringen for andre sektorer medfører svekket betalingsevne. Men hvordan vil dette stille seg for landet som helhet?

Med betalingsevnen for faktorene som konkurransevne, vil vridningen i næringsstruktur medføre økt konkurransevne. Produksjonen blir mer effektivt fordelt mellom land. Verden som helhet kommer da bedre ut fordi konsummulighetssområdet blir større. Speilbildet av dette er at realavkastningen til faktorene øker i alle land. Endringen i produksjonssammensetningen impliserer derfor at alle land får økt konkurransevne. Konkurransevnen bedres mer jo mer mobile faktorene er mellom næringene innenlands. Ved høy innenlands faktormobilitet vil landene bedre klare å utnytte det potensialet internasjonalisering gir. Dersom det er strukturelle hindringer og prisstivheter i innenlandske faktormarkeder, virker dette som en bremse for økt faktoravkastning ved internasjonalisering.

4.2.5 Internasjonalisering og bedrifters strategiske atferd

Internasjonalisering kan også ha effekter gjennom endringer i bedriftenes strategiske atferd i markedene. Når den naturlige eller kunstige beskyttelsen av innenlandske markeder reduseres, betyr det at innenlandske produsenters markedsrett reduseres. Det blir da vanskeligere å drive med prisdiskriminering mellom ulike markeder. Dette vil generelt føre til at bedriftene selger en større andel av sin produksjon innenlands, og en mindre andel av sin produksjon utenlands. Bakgrunnen er følgende: Ved beskyttede innenlandske markeder må en vente at innenlandske produsenter har større markedsrett i det nasjonale markedet enn i markeder i andre land. Dette kan utnyttes til å prisdiskriminere slik at prisen på varene innenlands blir satt høyere enn prisen på varene de selger utenlands. En mindre del av salget vil da gå til det nasjonale marked, og en større del til det internasjonale, enn det som ellers ville vært tilfelle. Siden internasjonalisering reduserer den markedsretten nasjonale foretak har på hjemmemarkedet, blir det vanskeligere å prisdiskriminere mellom det nasjonale og det internasjonale marked. Følgelig vil internasjonalisering føre til at en større andel av produksjonen blir solgt innenlands, og en mindre andel blir solgt utenlands. Dette taler isolert sett for at internasjonalisering av vare- og tjenestemarkedene medfører mindre internasjonal handel.

Virkingen på totalt produsert kvantum ved sterkere konkurranse trekker i den motsatte retning. Ved økt konkurranse på alle markeder vil prisene falle, etterspørselen øke, og produksjonskvantum stige. Bedriftene vil selge mer i alle markeder enn før, noe som medfører økt internasjonal handel.

Med internasjonaliseringen reduseres altså muligheten for bedrifter etablert i Norge til å prisdiskriminere mellom innenlandske og utenlandske kunder, og at dette har motstridende virkninger på størrelsen på handelen over grensene. Dette impliserer imidlertid ikke at effekten på konkurransevnen er usikker. Det at bedriftene utnytter markedsrett på hjemmemarkedet fører til lavere total produksjon, og dermed mindre etterspørsel etter innsatsfaktorer. Mindre mulighet til prisdiskriminering vil derfor medføre økt faktoreterspørsel, og dermed økt realavkastning for faktorene.

4.3 FAKTORPRISUTJEVNING

Varemarkedet har tradisjonelt vært det markedet som har vært preget av mest internasjonal handel. Internasjonaliseringen har imidlertid, som vist i *"Internasjonalise-*

ring av markeder" i kapittel 3, også tatt form av økt bevegelse av faktorer over landegrensene. Dette er en utvikling som ventelig vil fortsette i tiden fremover. Når en omtaler konsekvenser av internasjonalisering, er det viktig å skille mellom internasjonalisering av vare- og tjenestemarkeder og internasjonalisering av innsatsfaktorer som kapital og arbeidskraft. Her rendyrkes dette ved først å se på mobilitet i vare- og tjenestemarkedene i en situasjon hvor faktorene ikke er mobile, og deretter se på tilfellet hvor faktorene er mobile mens varer og tjenester ikke er det.

Anta at en har helt integrerte vare- og tjenestemarkeder hvor handel foregår uten transaksjonskostnader, og all kunnskap er allment tilgjengelig slik at alle har samme produktivitet. Da vil en, dersom en ikke får full spesialisering i hvert land, få såkalt faktorprisutjevning. Det vil si at f.eks. lønninger vil bli de samme i ulike land, selv om arbeidskraft ikke er mobil i det hele tatt. Handelen i varer og tjenester vil sørge for like priser på immobile faktorer. Det vil da ikke være noen grunn for faktorer å flytte mellom land. På denne måten erstatter mobilitet på vare- og tjenestemarkedene liten mobilitet av produksjonsfaktorene.

En konsekvens av internasjonalisering av vare- og tjenestemarkedene kan være en slik utjevning av faktorprisene mellom ulike land. Denne utjevningen skjer ved at hvert land skifter produksjon over til de varer som er mest intensive i bruken av den faktoren landet har relativt størst tilgang på i forhold til andre land. Ved internasjonalisering av vare- og tjenestemarkedene vil det at hvert land produserer mer av det de er relativt mest effektive til, trekke i retning av økt internasjonal handel.

Dersom internasjonaliseringen først og fremst skjer på markedene for produksjonsfaktorer som arbeidskraft og kapital, blir bildet litt annerledes. Ved internasjonalisering i disse markedene vil relativ tilgang på faktorer få mindre å si, fordi det er lettere å flytte faktorene mellom land. Nasjonale fortrinn i produksjon av varer som intensivt bruker den faktoren landet har rikelig av, blir derfor mindre. En av de viktigste motivene til handel mellom land får derfor redusert sin betydning ved økt faktormobilitet. Følgelig vil internasjonalisering av faktormarkedene trekke i retning av redusert internasjonal handel i varer og tjenester. Flytting av faktorer mellom land vil erstatte flytting av varer, og på denne måten bidra til faktorprisutjevning.

En ser at for omfanget av handel er det er vesentlige forskjeller i om internasjonaliseringen dreier seg om vare- og tjenestemarkedene, eller om det er faktormarkedene som blir internasjonalisert. For effekten av internasjonalisering på handelen vil det, som diskutert i Norman og Venables (1995), være nedgangen i transaksjonskostnader i vare- og tjenestemarkedene relativt til nedgangen i transaksjonskostnader i faktormarkedene som er av betydning. Men uansett vil både internasjonaliseringen på ferdigvaremarkeder og faktormarkeder bidra til faktorprisutjevning, selv om mekanismene dette skjer gjennom er forskjellige.

4.4 PRODUKTIVITET, KONKURRANSEEVNE OG INTERNASJONALISERING

Produktivitetsutviklingen er en av de viktigste faktorene som over tid bestemmer betalingssevnen for faktorene. Ovenfor er det vist at internasjonalisering kan gi et løft i denne i og med at en får en mer effektiv fordeling av produksjon mellom land. Både hvilke varer hvert land har fortrinn i å produsere, og hvor effektivt de enkelte land kan produsere de ulike varene, var imidlertid noe som ble tatt for naturgitt. Når det gjelder faktortilgang innad i hvert land er dette kanskje ikke helt urimelig. Men når det gjelder hvor effektivt de enkelte land kan produsere de enkelte goder, synes det å være lite realistisk å anta at kunnskap kostnadsfritt er allment tilgjengelig og at produktivitetsutviklingen over tid er upåvirket av internasjonaliseringen. Kunns-

skap er ikke noe som spres kostnadsfritt mellom land. Tvert om kan det være store kostnader ved å tilegne seg og å utnytte kunnskap. Disse kostnadene vil påvirkes ved internasjonalisering, og dette vil ha implikasjoner for hvordan produktiviteten utvikler seg. For virkningen av internasjonalisering på konkurranseevnen over tid, blir derfor et sentralt spørsmål hvordan internasjonaliseringen påvirker produktivtetsutviklingen.

4.4.1 Effekter gjennom faktormarkedene

Mer mobilitet mellom utdannessystemene i ulike land medfører økt kunnskap-utveksling. Økt mobilitet av arbeidskraft vil medføre det samme. Arbeidere som tilegner seg kunnskap vil ta denne med seg når de migrerer. Sammenligner en kunnskapsutviklingen i Norge med kunnskapsutviklingen til våre viktigste handelspartnere, vil internasjonaliseringen sannsynligvis ha størst virkning for kunnskapsutviklingen i Norge. Det er mindre språklige og andre barrierer for nordmenn å utdanne seg eller arbeide en tid USA eller større europeiske land, enn det er for folk fra disse landene å studere eller jobbe i Norge. Selv om de som reiser ut fra Norge også tar med seg kunnskap, vil den dominerende effekten for norsk næringsliv ventelig være lettere tilgang til kunnskap. Dette gjelder i alle fall for mobilitet mellom utdannessystemene, ettersom de fleste som drar fra Norge til utlandet for å studere, vender tilbake til det norske arbeidsmarkedet. Et unntak fra hovedregelen vil kanskje gjelde for næringer som Norge har naturlige kunnskapsmessige fortrinn i, f.eks. oljesektoren. Her kan det være innslag av høyt mobil arbeidskraft fra utlandet som tilegner seg spesialkunnskap ved å jobbe i Norge.

I tillegg til at et mer mobilt arbeidsmarked gir større kunnskapsutveksling, vil større internasjonalisering av kapitalmarkedene ha samme virkning. Med f.eks. økte direkteinvesteringer mellom land, vil kunnskap om teknologisk fremgang som skjer andre steder lettere kunne overføres fordi kunnskapen i stor grad følger kapitalen. Dette bidrar til økt kunnskap både i Norge og i utlandet.

4.4.2 Effekter gjennom vare- og tjenestemarkedene

Også ved økt handel med varer vil en få økt kunnskapsoverføring mellom land fordi kunnskapen er integrert i varene. Det er foretatt en rekke empiriske undersøkelser som ser på sammenhengen mellom åpenhet og produktivtetsutvikling. Selv om en del av undersøkelsene har metodologiske svakheter, synes studiene i hovedsak å bekrefte at økonomier som fører en politikk som stimulerer til frihandel har større produktivtetsvekst enn mer lukkede. Eksempler på slike studier er Fischer (1993) og Barro og Sala-i-Martin (1995).

Med økt internasjonalisering vil det gjennom vare- og tjenestemarkedene også være effekter som påvirker insentivene til å drive FoU og liknende aktiviteter. I disse markedene gjør internasjonalisering at hver produsent potensielt står overfor et større marked, noe som har motstridende virkninger for mengden ressurser avsatt til FoU. Et større marked gjør at den potensielle profitten ved innovasjoner øker. Dersom en får frem et nytt produkt eller en ny oppfinnelse tjener en mer på å kapre et stort marked enn et lite marked. Den økte profitten ved innovasjoner gir hver produsent større insentiver til å drive FoU.

I motsatt retning trekker at ved økende internasjonalisering blir det økt konkurranse i markedene. Selv om det potensielle markedet er større, gjør den økte konkurransen at profitten på hver enhet en selger går ned. Dette vil isolert sett svekke insentivene til å drive FoU.

Selv om det synes å være en omfattende empiri som bekrefter viktigheten av FoU for produktivitetsvekst i et enkelt land, er det vanskelig å finne empiriske resultater som ser på hva spredning av slik kunnskap mellom land gjennom varemerkene har å si for produktivitetsutviklingen. Et unntak er Coe og Helpman (1995) som foretar en studie av dette for OECD-landene (og Israel). De finner at FoU i andre land har en sterk positiv virkning på produktivitetsutviklingen i hjemlandet. Denne effekten er sterkere jo mer åpen økonomien er, og det synes å være en generell tendens til at betydningen av FoU i andre land tiltar med økende internasjonalisering.

4.4.3 Effekter gjennom kunnskapsmarkedene

Mer internasjonaliserte kunnskapsmarkeder kan også påvirke FoU-aktiviteten og dens implikasjoner for produktivitetsutviklingen. Ved mer integrerte kunnskapsmarkeder vil en kunne unngå en del dobbeltarbeid fordi kunnskapsutvekslingen gjør nye oppfinnelser raskere kjent. I tillegg til at dette forhindrer dobbeltarbeid, kan det øke effektiviteten i FoU fordi nye innovasjoner ofte bygger på eksisterende kunnskap, som nå er lettere tilgjengelig.

Et grunnleggende problem i markeder for kunnskap er mangel på eiendomsrett. Jo bedre patentlovgivningen innad i hvert land og mellom land fungerer, jo lettere er det å knytte eiendomsrett til kunnskap. Men når det ikke er mulig med privat eiendomsrett til all kunnskap, vil den enkelte ha for lite insitament til å frembringe den. Denne markedssvikten blir større jo større markedet er. Internasjonalisering kan derfor gjøre at det blir større forskjell mellom den faktiske og den samfunnsøkonomisk optimale mengde ressurser som blir avsatt til å frembringe kunnskap.

4.4.4 Produksjonssammensetning og produktivitetsutvikling

Internasjonalisering vil også påvirke produktivitetsutviklingen gjennom endringer i produksjonssammensetningen. Dersom det er en fordel med et stort hjemmemarked for produksjon av kunnskapsintensive varer, vil økende internasjonalisering vri næringsstrukturen i retning av mer produksjon av slike varer i store land og mindre i små land. Dersom kunnskapsutviklingen skjer raskest ved å produsere kunnskapsintensive varer, kan små land få lavere produktivitetsvekst enn de ellers ville fått.

Det er ikke bare størrelsen på hjemmemarkedet som er bestemmende for om et land er relativt mer eller mindre effektivt til å produsere kunnskapsintensive varer i forhold til andre land. Hvordan faktorsammensetningen er har også stor betydning. Dersom et land har relativt rik tilgang på høyt kvalifisert arbeidskraft i forhold til andre land, vil den relative pris på høyt kvalifisert arbeidskraft i forhold til andre typer arbeidskraft være lavere i dette landet enn i andre land. Dette gjør at slike land har et fortrinn i produksjon av kunnskapsintensive varer. Med økende internasjonalisering på ferdigvaremarkedene vil dette fortrinnet komme mer til sin rett, i den forstand at en får skiftet produksjon over til mer kunnskapsintensive varer. Dette øker betalingsevnen for faktorene på kort sikt, fordi en får utnyttet sine komparative fortrinn. I tillegg kan betalingsevnen for faktorene øke ytterligere på lang sikt dersom kunnskapsintensive varer er varer med et høyt vekstpotensiale. I forhold til de fleste andre land i verden, har Norge relativt rik tilgang på utdannet arbeidskraft. På den annen side er ikke dette like klart om en sammenligner Norge med våre viktigste handelspartnere.

4.4.5 Produktivitetsutvikling i skjermede sektorer

Det meste av det gruppen har sagt så langt, har gått på produktivitetsutviklingen i konkurranseutsatte sektorer. I de sektorer som fortsatt er skjermet, vil imidlertid også produktivitetsutviklingen påvirkes ved internasjonalisering. Litt forenklet kan en si at en har mange av de samme effektene her som i konkurranseutsatt sektor, bortsett fra effektene som oppstår som følge av at noe kunnskapsgenererende virksomhet kan bli flyttet til utlandet. Mye taler for at produktivitetsutviklingen i skjermede sektorer vil gå raskere med internasjonalisering. Internasjonaliseringen i vare- og tjenstemarkedene vil gjøre at skjermet sektor kan ta i bruk innsatsvarer som er mer effektive enn om alle innsatsvarer skulle leveres av nasjonale produsenter. Et eksempel på dette kan være datautstyr. Videre vil den økte kunnskapsflommen også bidra til produktivitetsutvikling i skjermet sektor. Det synes å være vanskelig å finne effekter som skulle bidra til at skjermet sektor får dårligere produktivitetsutvikling med økende internasjonalisering enn den de ellers ville ha fått.

4.4.6 Hvordan påvirker produktivitetsutviklingen konkurranseevnen?

For å besvare dette må først tre viktige spørsmål besvares. Det første er om det generelt er bra for konkurranseevnen med mer FoU. Det andre er om en eventuell reduksjon i produktivitetsveksten som følge av internasjonalisering er det samme som dårligere konkurranseevne. Det tredje er om det er produktiviteten i sektorer som leverer varer og tjenester på det norske markedet, eller om det er produktivitetsutviklingen i sektorer som konkurrerer på utenlandske markeder, som har mest å si for konkurranseevnen.

Spørsmålet om det generelt er bra for konkurranseevnen med mer FoU er nært knyttet til et annet spørsmål, nemlig om en markedsøkonomi genererer for lite FoU. Dersom så er tilfelle, vil endringer som gir økt FoU medføre en bedre allokering av ressursene – noe som i neste omgang vil øke betalingsevnen for faktorene. Om internasjonalisering gir økt FoU, vil internasjonaliseringen da gjennom dette bidra til en bedre konkurranseevne.

Det er to hovedgrunner som trekker i retning av at en markedsøkonomi genererer for lite FoU. Den første grunnen er at etterspørselen etter kunnskap er for liten. De ferdigvaremarkedene hvor kunnskap utgjør en viktig innsatsfaktor er typisk preget av ufullkommen konkurranse. Dette gir et mindre tilbud av kunnskapsintensive varer enn det som er samfunnsøkonomisk optimalt, siden bedrifter i markeder med ufullkommen konkurranse begrenser tilbudet for å presse prisen opp. Effekten av dette er mindre etterspørsel rettet mot sektorer som «produserer» FoU, og lavere priser på kunnskap eller innovasjoner. Dette gir mindre FoU enn det som er samfunnsøkonomisk optimalt.

Den andre grunnen til at en markedsøkonomi genererer for lite FoU, er nevnt ovenfor. Det er ikke mulig med eiendomsrett til alle nye innovasjoner eller ny kunnskap. Et eksempel på dette er at oppfinnerne av hjulet og forbrenningsmotoren ikke fikk kompensert for at deres oppfinnelser reduserte kostnadene ved å konstruere den første bilen. Med andre ord fører mangel på eiendomsrett til at de som foretar nye innovasjoner ikke får hele den samfunnsøkonomiske gevinsten av dette. Insentivene til FoU som genereres i en markedsøkonomi blir da for små.

Imidlertid er det en effekt som kan trekke i retning av at en markedsøkonomi genererer for mye FoU. Denne effekten kan enklest forstås dersom en ser på innovasjoner som er drastiske, dvs. at innovasjonen er en kvalitetsforbedring av et eksisterende produkt som gjør at det gamle produktet forsvinner fra markedet.

Siden innovatøren i dette tilfellet overtar hele markedet, overtar innovatøren også all profitten markedet genererer. Vedkommende som produserte den gamle

varen mister da sin profitt. Den samfunnsøkonomiske gevinsten ved den nye innovasjonen er *økningen* i profitt og konsumentoverskudd, mens den privatøkonomiske gevinsten for innovatøren er *hele* profitten. Det at innovatøren ikke tar hensyn til det økte konsumentoverskuddet, trekker i retning av for lite FoU. Det at innovatøren ikke tar hensyn til at den tidligere produsenten mister sin profitt, trekker derimot i retning av for mye FoU. Dersom den siste effekten dominerer, er den privatøkonomiske gevinsten ved FoU større enn den samfunnsøkonomiske. En markedsøkonomi kan gi for sterke insentiver til FoU fordi deler av den privatøkonomiske gevinsten er ren «business stealing». Dersom internasjonalisering da gir økt FoU, vil dette være en uheldig sideeffekt som gir en dårligere ressursallokering for verden samlet sett. Samtidig kan internasjonalisering øke insentivene til «business stealing» i hvert enkelt land, på grunn av effekten gjennom større marked diskutert over. Selv om «business stealing» kan være et argument for å øke støtten til FoU sett fra ett land sin side, kan verden som helhet komme dårligere ut med mer «business stealing».

Svaret på spørsmålet om det alltid er bra for konkurranseevnen med mer FoU, kan derfor ikke besvares på et teoretisk grunnlag. På teoretisk grunnlag kan en heller ikke si om innsatsen til FoU i Norge øker eller minsker ved internasjonalisering.

Ser en på tall for utviklingen i utgifter til FoU tyder disse på en økende innsats på dette området over tid. Utgiftene til FoU i Norge har økt fra 1,5 pst. av BNP i 1983, til 2 pst. av BNP i 1991. 44 pst. av utgiftene til FoU var finansiert av næringslivet i 1983, mens det tilsvarende tallet var 43 pst. i 1991. Av disse tallene kan en naturligvis ikke slutte noe direkte om sammenhengen mellom internasjonalisering og mengden av FoU-aktivitet. Likefullt tyder dette på at internasjonalisering neppe har hatt en negativ innvirkning på FoU-aktiviteten i Norge.

Selv om det kan synes urealistisk, anta for argumentets skyld at internasjonalisering medfører redusert produktivitetsvekst. Er dette ensbetydende med dårligere konkurranseevne? På lang sikt vil lavere produktivitetsutvikling måtte gi seg utslag i redusert faktoravlønning, og dermed dårligere konkurranseevne. Men på kort sikt har en likevel virkningen at internasjonalisering gir en mer effektiv fordeling av produksjon mellom land, og derfor et skift oppover i realavkastningen på faktorene. Realavkastningen på faktorene kan altså øke på kort sikt selv om den reduseres på lang sikt. Det er uklart om dette samlet vil innebære en forbedring eller forverring av konkurranseevnen. Et rimelig kriterium for å avgjøre det, kan være om nåverdien av faktoravkastningen øker eller reduseres, noe som bl.a. vil avhenge av hvor høyt en verdsetter nåtiden i forhold til fremtiden. Dersom nåverdien av faktoravkastningen øker, er det rimelig å si at konkurranseevnen er bedret. En ser altså at selv om internasjonalisering skulle gi lavere produktivitetsvekst på lang sikt, trenger ikke dette være ensbetydende med dårligere konkurranseevne.

Det siste spørsmålet en trenger å besvare for å si noe om produktivitetsutviklingens innflytelse på konkurranseevnen ved internasjonalisering, er om det er produktiviteten i sektorer som leverer varer og tjenester på det norske markedet, eller om det er produktivitetsutviklingen i sektorer som konkurrerer på utenlandske markeder, som har mest å si for konkurranseevnen.

Intuitivt skulle en kanskje tro at svaret var enkelt. For konkurranseevnen er det produktivitetsutviklingen i sektorer som konkurrerer i utenlandske markeder som har størst betydning. Det er imidlertid det motsatte svaret som er det riktige.

Grunnen er ganske enkelt at det er landets *samlede* produktivitetsutvikling som har noe å si for konkurranseevnen. Norges samlede produktivitetsutvikling er et veiet snitt av produktivitetsutviklingen i de sektorer som leverer varer og tjenester på det norske markedet, og de som konkurrerer på utenlandske markeder. Norges totale eksport utgjorde om lag 38 pst. av BNP i 1995. Det er derfor produktivitetsut-

viklingen i de sektorer som leverer varer og tjenester på det norske markedet som har mest å si for Norges totale produktivitetsutvikling, og derfor for Norges konkurranseevne. En gitt økning i produktivitetsveksten vil øke betalingsevnen for faktorene mer om den kom i alle sektorer som leverer varer og tjenester på det norske markedet, enn om den kom i alle sektorer som leverer varer på utenlandske markeder.

4.5 INTERNASJONALISERING OG NORGES KONKURRANSEEVNE

Internasjonaliseringen har viktige implikasjoner for velferdsnivået i Norge. Økt konkurransegrad i norske markeder betyr at kjøpekraften av norsk faktorinntekt øker. Videre vil internasjonaliseringen påvirke produksjonssammensetningen i retning av i større grad å produsere varer hvor Norge har komparative fortrinn. Dette øker betalingsevnen for produksjonsfaktorene, og bidrar derfor til å øke faktorinntekten.

Internasjonalisering har også konsekvenser for den mer langsiktige produktivitetsutviklingen. Det er rimelig å regne med at internasjonaliseringen gir høyere produktivitetsvekst enn det en ellers ville fått. Empirien tyder på at friere internasjonal handel gir økt økonomisk vekst, og at jo åpnere økonomiene er, jo mer positive ringvirkninger fra FoU i andre land får en. Det er særlig grunn til å tro at store deler av virksomhetene som leverer varer og tjenester til hjemmemarkedet får en bedre produktivitetsutvikling ved økt internasjonalisering. Spesielt gjelder dette, som argumentert for ovenfor, skjermet sektor. Samtidig er det produktivitetsutviklingen i sektorer som leverer varer og tjenester til hjemmemarkedet, som er det viktigste for verdiskapningen i Norge.

Dersom internasjonaliseringen også fører til en generell bedring av produktiviteten i utlandet, er dette en fordel for Norge. Grunnen er at jo sterkere produktivitetsutviklingen i utlandet er, jo lavere blir prisen på våre importvarer i forhold til våre eksportvarer. Vi får med andre ord mer igjen i form av utenlandske varer for de varer vi eksporterer. Velferdseffekten av dette er sterkere jo mer handel vi i utgangspunktet har med utlandet, og kan derfor ventes å få økt betydning i en mer internasjonalisert verden.

Internasjonaliseringen vil etter dette ha en rimelig entydig positiv effekt på norsk verdiskapning. Et faremoment er imidlertid at internasjonaliseringen kan forsterke mekanismene som leder til økonomisk opphoping eller klynger. Gruppen diskuterer økonomisk klynge dannelse i "*Næringsklynger*" i kapittel 5.

KAPITTEL 5

Næringsklynger

Det meste av økonomisk virksomhet foregår i geografiske klynger – i byer og tettsteder, og i geografisk avgrensede næringsmiljøer. På næringsnivå er de sterke industrielle konsentrasjonene man fikk i midt-England etter den industrielle revolusjon og i Ruhr-området mot slutten av forrige århundre gode eksempler. Konsentrasjonen av amerikansk bilindustri i Detroit, opphopningen av finansinstitusjoner i London og klyngen av databedrifter i Silicon Valley er andre. I norsk sammenheng er det nærliggende å peke på møbelindustrien på Sunnmøre.

En spesiell illustrasjon av økonomiske klynger er samlingen av industriell virksomhet og velstand i klart avgrensede områder av verden – Vest-Europa, Nord-Amerika og Japan. Når landene rundt Nordsjøen alene står for rundt 20 pst. av all verdiskapning i verden, og når OECD-landene, med bare 20 pst. av verdens befolkning, står for 2/3 av all produksjon, er det åpenbart at vi globalt står overfor markert opphopning av virksomhet i begrensede områder.

Eksistensen av økonomiske klyngedannelser reiser to grunnleggende spørsmål. Det ene er hvorfor vi får opphopning istedenfor geografisk jevn fordeling. Det andre er hvorfor klyngene ligger der de ligger. I forlengelsen av disse to kommer en rekke tilleggsproblemer knyttet til implikasjonene av geografisk opphopning: Hvilken betydning har klyngedannelser for inntektsnivå, sysselsetting o.l.? Hvordan påvirkes klynger av økonomisk politikk? Hvilken betydning har internasjonalisering og økonomisk integrasjon for omfang og lokalisering av klynger? Hvordan bør makro-, nærings- og skattepolitikk utformes i en økonomi med opphopningsmekanismer?

Tradisjonelt har slike spørsmål vært viet liten interesse i økonomisk teori og økonomisk-politikk debatt. Klyngefenomenet har interessert regionaløkonomer og økonomiske geografer, og har i den sammenheng vært sentralt i diskusjon av regionalpolitiske spørsmål (kfr. f.eks. debatten i Norge i 1950- og 60-årene om vekstsentra i distriktene), men det har av de fleste vært ansett som nokså uinteressant i forbindelse med spørsmål som har å gjøre med nærings-, handels- eller makroøkonomisk politikk.

Når spørsmål knyttet til klyngedannelser i dag anses sentrale også i forhold til økonomisk politikk på nasjonalt og internasjonalt nivå, har det sammenheng med tre forhold. Det ene er at mange, bl.a. med utgangspunkt i de såkalte Porter-analysene som har vært gjennomført i ulike land (se f.eks. Reve, Lensberg og Grønhaug (1992)), hevder at industrielle klyngedannelser er en forutsetning for nasjonal konkurranseevne, og at et sentralt element i et lands økonomiske politikk derfor bør være å legge forholdene til rette for lønnsomme, nasjonale næringsklynger. Det andre er at det råder stor usikkerhet om de økonomisk-geografiske konsekvensene av internasjonal økonomisk integrasjon, og mange er bekymret for at resultatet kan bli avindustrialisering av geografisk perifere regioner og land. Det tredje er at det generelt i økonomisk tenkning er blitt større oppmerksomhet om konsekvenser av stordriftsfordeler, ufullkommen konkurranse og såkalte eksterne virkninger (virkninger som den enkelte aktør ikke tar hensyn til i sine kalkyler). Blant de mulige konsekvensene er nettopp fordeler ved økonomisk opphopning. En annen mulig konsekvens er selvforsterkende økonomisk vekst, kjent fra såkalt «ny vekstteori».

5.1 INNFALLSVINKLER OG TEORI

Interessen for spørsmålet har ført til utvikling av teori som, ihvertfall et stykke på vei, kan gi svar på spørsmålene om årsaker til, og økonomisk-politiske implikasjoner av, klyngedannelser. Spesielt to teoriretninger er direkte knyttet til industrielle klynger, nemlig Michael Porters teori om lands konkurransefortrinn (Porter (1990)) og den nyere retning innen teori om internasjonal handel som tar opp samspillet mellom internasjonal handel, bedrifters lokaliseringsvalg og geografisk økonomisk opphopning. Det er særlig Paul Krugmans navn som er knyttet til denne teoriretningen, men også andre økonomer har etter hvert levert viktige bidrag (se f.eks. Krugman (1991a og b), Krugman og Venables (1995 a og b) Venables (1996)).

5.1.1 Porters teori

Porters egentlige arbeidsfelt har vært foretaksstrategi, og hans arbeid med konkurransedyktighet på makronivå springer direkte ut av den omfattende innsikt han har i forhold som påvirker enkeltbedrifters suksess. Det innebærer at hans tankeskjema har en langt sterkere og mer omfattende forankring i empiriske enkeltobservasjoner enn det som er vanlig i økonomisk teori. Det innebærer samtidig at tankeskjemaet ikke er noe forsøk på å bygge en enhetlig, logisk konsistent modell av den type som er vanlig i økonomisk teori. Endelig innebærer det at man i Porters teori finner elementer som ikke er konsistente med det vi vet om økonomiske mekanismer på makronivå. Alt dette gjør at det lett oppstår misforståelser i diskusjoner av hva Porters teori sier, hva man kan trekke ut av empiriske undersøkelser basert på metodikken hans, og hvilke økonomisk-politiske konklusjoner man kan trekke av teorien.

Utgangspunktet for Porters teori er enkelt og ukontroversielt og kan oppsummeres i de fire hovedforholdene som utgjør Porters «diamant», nemlig etterspørselsforhold, konkurranseforhold, innsatsfaktorforhold og forholdet til relaterte næringer. Det er innholdet i disse fire, som i seg selv kan være påvirket av kultur, myndigheter, opinion og tilfeldigheter, som avgjør hvor godt en bedrift eller bransje – eller for den slags skyld et land – vil gjøre det.

Porters teori knytter seg til hva slags innhold disse forholdene må ha for at resultatet skal bli best mulig. Den kan oppsummeres i stikkordene samspill og utfordringer. Det er verdifullt med virksomhet der en rekke bedrifter gjensidig påvirker hverandre – altså med virksomhetsklynger. Det er imidlertid like viktig at bedriftene stilles overfor utfordringer som oppmuntrer til innovasjon og effektivitet. Det betyr at det er verdifullt med krevende kunder, med konkurranse i alle de markedene som omgir virksomheten (produktmarkeder, innsatsfaktormarkeder, og markeder for vareinnsats), og med forhold på innsatsfaktorsiden som gjør at virksomheten ikke bare tar form av enkelt høstningsbruk.

5.1.2 Krugmans teori

Den andre nyere teoriretningen som kan belyse klyngefenomenet er, på en helt annen måte enn Porter-teorien, forankret i generell økonomisk teori og metodikk. Retningen, som ble initiert av Paul Krugman på slutten av 1980-tallet, henter problemstillinger og drivkrefter fra feltet økonomisk geografi, men analyserer disse ved hjelp av mikroøkonomisk teori og etablert teori om internasjonal handel. Resultatet er en teoriretning som er smalere enn Porter-retningen, i den forstand at formaliserte modellanalyser krever sterkt stiliserte forutsetninger og et lite antall mekanismer. Resultatene blir imidlertid lettere å tolke, man kan være sikrere på at teorien er konsistent med mer generell økonomisk innsikt, og det blir klarere hvilke implikasjoner teorien har for utforming av økonomisk politikk.

Formålene med teoriutviklingen har hittil først og fremst vært å bidra til bedre forståelse av mekanismene bak økonomiske klynger og å studere hvilken sammenheng det er mellom handelshindre og graden av økonomisk-geografisk konsentrasjon.

5.1.3 Forholdet mellom Porter og Krugman

Det er altså store metodiske forskjeller mellom Porter- og Krugman-tilnærmingene. Det er tilsvarende store forskjeller i synet på klyngedannelser. I Porters verden er klynger verdifulle fordi de bidrar til eksport og innovasjon. I Krugmans verden er det irrelevant om klynger er eksport- og innovasjonsrettede; det viktige er at de gjør at samlet verdiskapning blir større enn den ellers ville ha vært. Fordi Porter vektlegger innovasjon høyt, er krevende kunder og høy konkurranse verdifullt for å utfordre bedriftene. Hos Krugman er det også verdifullt med konkurranse, men da fordi sterk innenlandsk konkurranse senker produksjonskostnadene for klyngebedrifter, og dermed gjør det lettere for et land å trekke til seg eller videreutvikle klynger.

Når det metodiske utgangspunkt er så forskjellig, er det ikke overraskende at man kommer til ulike konklusjoner. Da er det faktisk langt mer overraskende at konklusjonene når det kommer til stykket egentlig ikke er særlig forskjellige. Spesielt er det påtagelig at begge tilnærmingene både fremhever verdien av klynger og betoner hvor viktig det er med størst mulig konkurranse. Begrunnelsene er forskjellige, men konklusjonene er de samme.

I det følgende vil drøftingen basere seg på teori i Krugman-tradisjonen. Grunnen til det er først og fremst at denne har så klar forankring i generell økonomisk teori at det er lettere å se hva de økonomisk-politiske implikasjonene er. Samtidig er teorien presist formulert, slik at mekanismer og implikasjoner blir klare. I valget av Krugman-tilnærmingen ligger imidlertid ikke noen oppfatning av at den er «riktigere» eller mer relevant enn Porter-tilnærmingen. Metodisk har begge sine styrker og svakheter, og når det gjelder konklusjoner, synes likhetene så store at det neppe spiller noen rolle hvilken tilnærming man velger. De konklusjoner man kan trekke anses derfor som like relevante i Porter-sammenheng som i den sammenheng de drøftes i det følgende.

5.2 KLYNGESKAPENDE MEKANISMER

Bedrifiers valg av lokalisering vil normalt avspeile kostnader og markedstilgang. Ved lik markedstilgang vil man foretrekke lokalisering der produksjonskostnadene blir lavest mulig; ved like kostnader vil man foretrekke lokalisering så nær kundene som mulig. Kostnadsforhold tilsier lokalisering nær råvarekilder eller i områder der infrastrukturen er godt utbygd eller tilgangen på viktige innsatsfaktorer eller innsatsvarer er god. Markedstilgang tilsier lokalisering nær kundene; i praksis nær større befolkningskonsentrasjoner.

Mange næringsklynger lar seg umiddelbart forklare ved slike forhold. Opphopningen av kraftkrevende industri langs Vestlandsfjordene er et opplagt eksempel, på samme måte som Ruhr ble et sentrum for tungindustri på grunn av kulleiene i området. Konsentrasjon av varehandel i byer er et like opplagt eksempel.

5.2.1 Markedskoblinger og positive eksterne virkninger

Hvis økonomiske klynger bare var en refleksjon av naturgitt tilgang på ressurser eller en gitt fordeling av befolkning på byer og tettsteder, ville klyngefenomenet

være empirisk interessant, men ikke kreve spesiell økonomisk-teoretisk oppmerksomhet.

Det som gjør fenomenet økonomisk-teoretisk interessant, er at de forholdene som påvirker den enkelte bedrifts lokalisering, i seg selv kan bli påvirket av bedriftenes lokalisering. Varehandelsbedrifter vil velge å lokalisere seg der det bor mange folk. Folk vil samtidig ønske å bo der tjenestetilbudet, herunder utvalget av butikker, er godt. Kommer det flere butikker i et område, vil det derfor føre til at flere personer velger å bosette seg i området - og det vil i sin tur gjøre det mer attraktivt å etablere butikker der. Tilsvarende mekanismer gjør seg gjeldende når det gjelder innsatsvarer og enkelte innsatsfaktorer: Bedrifter får lavere kostnader ved å lokalisere seg i et område der tilgangen på innsatsvarer er god. Samtidig blir produksjon av innsatsvarer mer lønnsomt jo flere kjøpere det finnes i nærheten; så antall innsatsvareprodusenter blir større jo flere bedrifter som bruker innsatsvarene det er i området. På den måten vil etablering av bedrifter føre til at kostnadene for nye bedrifter blir lavere.

Slike koblinger mellom markedsstørrelse og kostnader gir opphav til såkalte pekuniære eksternaliteter: Lønnsomheten for den enkelte bedrift avhenger (via markedene for innsatsvarer eller sluttprodukter) positivt av hvor mange andre bedrifter som er lokalisert samme sted; og med det vil nyetablering ha positiv effekt på lønnsomheten for eksisterende bedrifter.

Det er viktig å presisere at selv om opphopning kan skje fordi bedrifter trekker på samme marked for vareinnsats eller sluttprodukter, betyr ikke det at eksistensen av varekryssløp i seg selv er en klyngeskapende mekanisme. Det er ikke uvanlig at enkeltbransjer bruker «indirekte virkninger» på sysselsetting og produksjon som næringspolitisk argument – «bransje x skaper, via sine varekjøp, tusenvis av arbeidsplasser i andre bransjer og bør derfor støttes». I klyngesammenheng er en slik kobling bare relevant dersom omfanget av bransjens kjøp av vareinnsats virker positivt tilbake på lønnsomheten i bransjen selv. Det sentrale er altså ikke om en bransje skaper et marked for vareinnsats, men om størrelsen på det markedet i seg selv er viktig for bransjens lønnsomhet.

Nå behøver ikke klyngeskapende mekanismer være knyttet til markeder. Det samme kan skje om man har *direkte* koblinger mellom bedriftene – altså rene eksternaliteter. Det klassiske eksemplet er birøkt og frukt dyrking, som har åpenbare fordeler av samlokalisering. Tilsvarende samlokaliseringsfordeler oppstår om f.eks. kunnskaper opparbeidet i én bedrift direkte kommer nærliggende foretak til gode.

Konsekvensen av de positive eksternalitetene – direkte eller pekuniære – er altså at lønnsomheten i den enkelte bedrift, alt annet like, vil være en stigende funksjon av antall bedrifter. Det gir opphav til geografisk opphopning.

5.2.2 Kildene til markedssvikt

Det er viktig å ha klart for seg at de eksterne virkningene, uavhengig av om de er pekuniære eller direkte, er uttrykk for en markedssvikt. I tilfellet med direkte eksterne virkninger er markedssvikten åpenbar: Den enkelte bedrift har ingen grunn til i sine kalkyler å ta hensyn til de positive virkningene dens virksomhet har for andre bedrifter. Følgelig undervurderer bedriften verdien av sin virksomhet. I tilfellet med pekuniære (markedsmessige) eksternaliteter er markedssvikten knyttet til skalafordeler eller ufullkommen konkurranse: Utnyttelsen av skalafordeler, utvalget av produkter og graden av konkurranse begrenses alle av størrelsen på markedet. Om det kommer inn flere kjøpere, blir begrensningen mindre, og med det oppstår en samfunnsøkonomisk gevinst som følge av lavere enhetskostnader, større produktutvalg eller økt konkurranse. Her er det altså ikke den pekuniære eksterne virk-

ningen i seg selv som representerer markedssvikten – den er bare et symptom på en svikt som har sitt opphav i produksjonsteknologien (stordriftsfordelene) og markedsformen (ufullkommen konkurranse).

Som i andre tilfeller med eksterne virkninger kunne markedssvikten unngås om virkningene ble internalisert, f.eks. ved at de berørte bedriftene samordnet sine beslutninger. Skal økonomiske klynger ha implikasjoner for økonomisk politikk, må det derfor i tillegg være en påviselig *koordineringssvikt*.

5.3 LOKALISERING AV BRANSJEKLYNGER

Klyngedannelser kan være av ulike slag. I vår sammenheng er det særlig interessant å se på bransjemessige klynger (eller klynger som omfatter flere, men ikke alle, bransjer) som står overfor internasjonal konkurranse, og som derfor ikke nødvendigvis finnes i alle land.

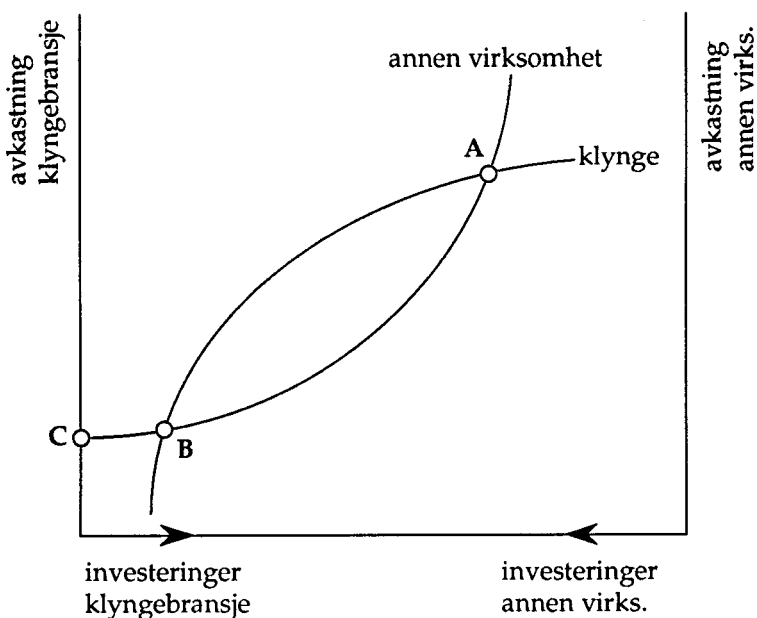
På områder med internasjonal handel vil antall levedyktige bransjeklynger normalt avspeile forholdet mellom de kostnadmessige fordelene ved geografisk konsentrasjon og kostnadene ved internasjonal transport og distribusjon av produktene som fremstilles i bransjen. Dersom handelskostnadene (summen av transport, formelle handelshindre, distribusjon og andre transaksjonskostnader) er tilstrekkelig høye, vil det være lønnsomt å legge produksjonen nær markedene. Da vil det dannes mange, små klynger. Om man nå tenker seg at handelskostnadene synker, vil fordelene ved geografisk konsentrasjon bli viktigere, antall klynger vil synke, og hver klynge vil bli større. Generelt betyr det at man må regne med at det, ihvertfall i en verden med forholdsvis fri internasjonal handel, vil være færre klynger enn land. Spørsmålet blir da i hvilke land levedyktige klynger innen en bestemt bransje vil finnes. Svaret er at det dels vil avspeile komparative fortrinn, og dels bero på historiske tilfeldigheter, selvoppyllende forventninger eller aktive, næringspolitiske tiltak.

5.3.1 Flertydighet og betydningen av tilfeldigheter

Ta det siste først. For å illustrere mekanismene i en så enkel analyseramme som mulig, anta at bransjen som analyseres er stor nok til å kunne påvirke avkastningen på kapital i samfunnet, men at den (f.eks. fordi den ikke er særlig arbeidsintensiv) ikke påvirker lønnsnivået eller prisene på andre innsatsfaktorer. Anta videre at den samlede mengde kapital tilgjengelig for investeringer i landet er gitt, og at kapitalen enten kan investeres i klyngebransjen eller i annen virksomhet der det ikke er klynge-skapende mekanismer. I annen virksomhet vil avkastningen på investeringer normalt synke med mengden kapital investert. I klyngebransjen derimot stiger avkastningen med størrelsen på bransjen, på grunn av fordelene ved samlokalisering. Man må imidlertid regne med at den marginale fordel ved opphopning avtar med størrelsen på klyngen (og blir den stor nok, kan det godt være slik at ytterligere vekst er en ulempe, altså at avkastningen etter et punkt avtar med størrelsen på investeringene).

Det oppstår da en situasjon som illustrert i figur 5.1. Lengden på det horisontale linjestykket angir den samlede mengde kapital tilgjengelig for investeringer. Fra venstre mot høyre måles investeringene i klyngebransjen; fra høyre mot venstre det som blir investert i annen virksomhet. To løsninger er mulige. Den ene er at tilgjengelig kapital blir fordelt mellom bransjene på en slik måte at marginalavkastningen blir den samme i begge. I figuren er det tilfellet to steder – i punktene A og B. Den andre muligheten er at all kapitalen blir samlet i den ene bransjen, fordi avkastningen på den siste kronen investert der er høyere enn avkastningen på den første kronen investert i den andre. I figuren er det tilfellet i punktet C. Om all kapital blir

investert i ikke-klyngeskapende virksomhet, gir det høyere marginalavkastning der enn avkastningen på den første kronen i klyngebransjen.



Figur 5.1

I eksemplet er det altså tre likevektsløsninger. Av de tre er imidlertid én – løsning B – ustabil, i den forstand at hvis det blir investert litt mer i klyngebransjen enn det som svarer til punktet B, vil klyngeavkastningen være høyere enn avkastningen i annen virksomhet; og med det vil det være lønnsomt å investere enda mer der. Omvendt, om det blir investert litt mindre enn B-nivået i klyngebransjen, vil avkastningen der være lavere enn i annen virksomhet; og med det vil det være lønnsomt å investere enda mindre der.

Begge de to andre løsningene er derimot stabile likevektsløsninger. Hvilken av de to som faktisk vil bli realisert, vil avhenge av forhold utenfor modellen. Én mulig forklaring kan være at det beror på historiske tilfeldigheter. En annen forklaring kan være at løsningen avhenger av hva aktørene *tror* vil bli løsningen: Om investorer tror at man vil få en stor klynge et sted, vil de også tro at avkastningen i klyngesektoren blir høy, og da vil det bli investert mye i sektoren. Har de derimot ikke tro på noen stor klynge, vil de tro at avkastningen blir lav, og dermed blir det ikke investert noe. Man kan altså få selvoppfyllende forventninger.

Tvetydigheten innebærer samtidig at myndighetene kan ha muligheter for å påvirke hvilken løsning man får, ved aktiv favorisering av klyngebransjen på en eller annen måte, jf. drøftingen nedenfor.

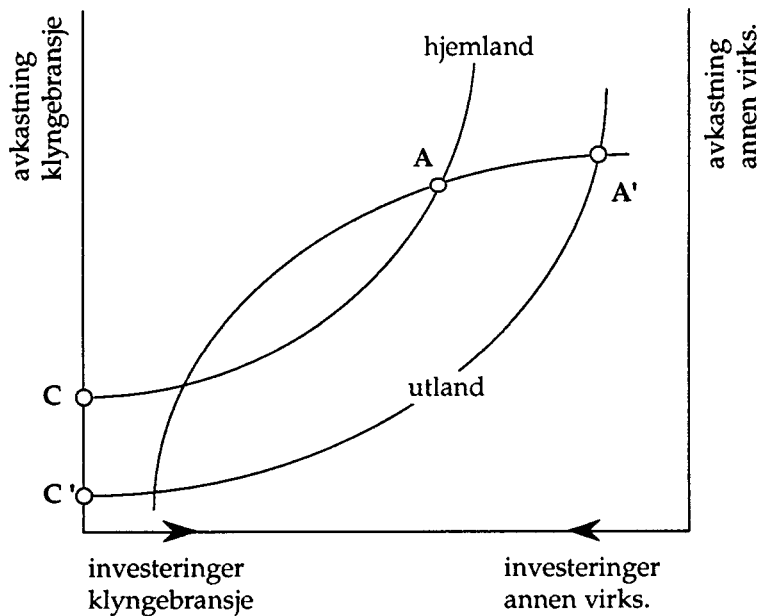
5.3.2 Betydningen av komparative fortrinn

At tilfeldigheter, forventninger og politikk kan påvirke hvor klynger blir lokalisert, betyr imidlertid ikke at mer tradisjonelle forklaringsfaktorer er uten betydning. Lønnsomheten ved en bestemt lokalisering avhenger ikke bare av hvor mange andre som velger samme lokalisering. Den avhenger også av lønnsnivå, arbeidskraftens

kvalifikasjoner, tilgang og pris på naturressurser, osv. – altså av det relative kostnadsmessige utgangspunkt på stedet. En klynge lokalisert der man har komparativt fortrinn i produksjonen av vedkommende vare, vil derfor være mer lønnsom enn en tilsvarende klynge lokalisert et annet sted.

Problemstillingen er illustrert i figur 5.2. Anta at det er kun to land, kall dem hjemland (h) og utland (u), og videre at det er en bransje som på grunn av klyngefordeler bare vil bli lokalisert til ett av dem. Avkastningskurven for klyngebransjen er stigende og den samme i begge land, mens avkastningen i annen virksomhet er lavere i utlandet enn i hjemlandet. Det gir utlandet et komparativt fortrinn i klyngebransjen: Om den blir lokalisert der, blir avkastningen (i punktet A') høyere enn om den blir lokalisert i hjemlandet (A).

Det er imidlertid ikke sikkert at bransjen havner i utlandet selv om utlandet i dette tilfellet har et komparativt fortrinn. Både løsningen med hjemlandet i A og utlandet i C' og løsningen med hjemlandet i C og utlandet i A' er stabile likevektsløsninger. Allikevel er det mer trolig, om dette er en bransje under etablering, at den blir lokalisert der den har komparativt fortrinn, rett og slett fordi investorer og bedrifter vil vite at det er lønnsomhetsfordeler ved samlokalisering i utlandet. Sannsynligheten er da større for at man vil «forvente» seg til lokalisering i utlandet enn i hjemlandet.



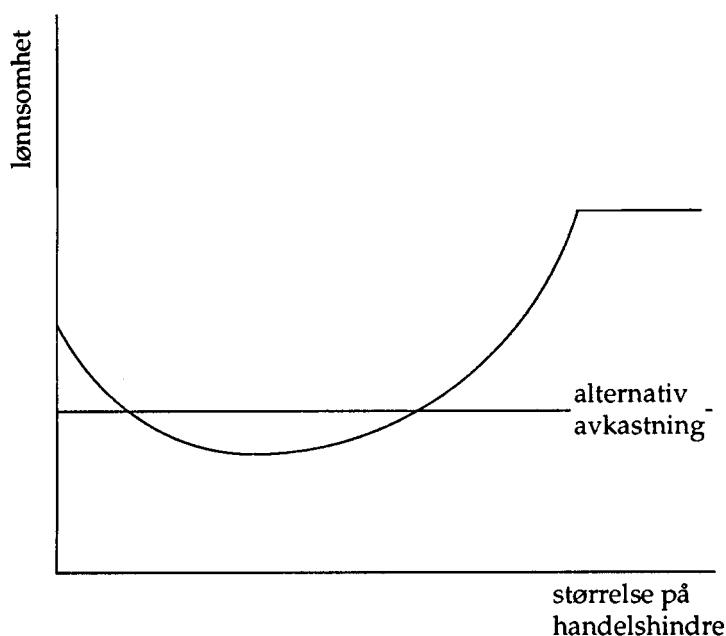
Figur 5.2

Figuren illustrerer imidlertid også at når en klyngebransje først er lokalisert et sted, skal det mer til enn et tap av komparativt fortrinn å få den til å flytte. Om bransjen er i hjemlandet, hjelper det lite at utlandet har et komparativt fortrinn på området. En likevekt i (A,C') kan bestå lenge etter at man hjemme har mistet sitt komparative fortrinn.

5.3.3 Internasjonalisering

Derimot kan internasjonalisering, i betydningen lavere handelshindre mellom land, ha stor betydning også for etablerte klynger.¹⁷

Problemstillingen kan best introduseres ved hjelp av et eksempel der det i første omgang sees bort fra klyngeskapende mekanismer. Anta at verden består av to identiske land, og betrakt en bransje med to identiske bedrifter, én i hvert av landene. I utgangspunktet er det høye handelshindre mellom landene, slik at hver av bedriftene bare selger i sitt hjemmemarked. Så bygges handelshindrene gradvis ned. Før eller senere vil det da bli lønnsomt for hver bedrift å eksportere til nabolandet i tillegg til å selge hjemme. Fordi dette isolert sett blir lønnsomt for begge, vil imidlertid resultatet bli økt konkurranse i begge markeder, og med det faktisk lavere lønnsomhet for begge bedrifter. Nedgangen i lønnsomhet vil fortsette i takt med nedbyggingen av handelshindrene; jo lavere handelshindrene blir, desto mer vil hver bedrift eksportere, desto sterkere blir konkurransen, og desto lavere blir bedriftenes lønnsomhet. Etter en stund vil imidlertid en annen mekanisme virke i motsatt retning. Handelshindrene påfører bedriftene kostnader, og disse kostnadene er større jo større eksporten er. Etter hvert som handelshindrene bygges ned, og eksporten stiger, vil bedriftene derfor få en stadig større kostnadsreduksjon ved ytterligere nedbygging av hindrene. Samtidig blir konkurranseeffekten av ytterligere liberalisering mindre, fordi konkurransen i utgangspunktet allerede er sterk. Etter et punkt vil derfor ytterligere liberalisering gi bedriftene større gevinst i form av reduserte handelskostnader enn det tapet de påføres av økt konkurranse. Fra det punktet vil nedbygging av handelshindre gi bedriftene økt lønnsomhet. Alt i alt vil derfor hver bedrifts lønnsomhet være en u-formet funksjon av størrelsen på handelshindrene, som illustrert i figur 5.3.



Figur 5.3

17. Dette avsnittet bygger i stor grad på Krugman og Venables (1990).

Man kan da, som vist i figuren, lett tenke oss et utfall der hver bedrift har positiv lønnsomhet ved høye og lave handelshindre, men negativ lønnsomhet (lavere lønnsomhet enn alternativavkastningen på investeringer) ved midlere nivåer på hindrene. I så fall vil bare én av bedriftene kunne overleve i det midlere intervall. Da blir resultatet altså produksjon bare i ett av landene ved midlere handelshindre; men produksjon begge steder ved høye og lave hindre.

Eksemplet er spesielt, men budskapet er generelt. I de tidlige faser av internasjonalisering av produktmarkeder vil hovedvirkningen være økt konkurranse, som generelt vil svekke bedriftenes lønnsomhet (noe som selvfølgelig motsvares av gevinster for forbrukerne). I de senere faser vil prosessen kunne gi økt lønnsomhet, fordi den dominerende effekten er at det blir billigere for bedriftene å selge i utenlandske markeder. Dette innebærer at det blir rom for færre bedrifter i de tidlige fasene, og for flere i de senere. Det i seg selv kan føre til økt geografisk spesialisering i de tidlige fasene.

Om asymmetrier mellom landene introduseres, er det også mulig å si noe om spesialiseringsmønsteret. Land med høye kostnader eller små innenlandske markeder vil være mer utsatt for å miste bedrifter i de tidlige fasene av økonomisk integrasjon; samtidig vil de ha mest å tjene i de senere fasene.

Så langt har historien ingenting med klynger å gjøre. Utslagene kan derimot bli mer dramatiske dersom man legger til forhold som skaper gevinster ved klynger av bedrifter. Klyngeskapende mekanismer gir to nye trekk til beskrivelsen. Det ene er at konsekvensene av endringer i handelshindre blir *forsterket*. Den positive eller negative virkning friere handel vil ha på en bransje, blir sterkere som følge av klyngemekanismene. Det andre, og viktigere trekket, er at det lett kan oppstå flere likevekter, fordi bransjens eksistens vil være betinget av at den har en minste «kritisk masse». Om bransjen vil overleve ved et bestemt nivå på handelshindre, vil ofte avhenge av om man kommer til det nivået fra et utgangspunkt der bransjen hadde «kritisk masse» eller ikke.

Anta at den aktuelle bransjen, ligger i et land med høye kostnader og små markeder. Ved høye handelskostnader lever bedriftene i bransjen en fredelig, beskyttet tilværelse. Etter hvert som handelen blir friere synker lønnsomheten, bransjen blir mindre, og det forsterkes av klyngemekanismene – underleverandører forsvinner, nøkkelpersoner blir borte og markedet blir mindre, osv. På et eller annet punkt blir hele bransjen for liten til å overleve, og bedriftene forsvinner. Ytterligere reduksjoner i handelskostnadene – selv til null – kan nå vise seg ikke å snu prosessen, fordi manglende koordinering forhindrer reetablering av bransjen i tilstrekkelig skala til å oppnå «kritisk masse». Selv om bransjen ville ha blomstret ved svært lave handelshindre om den hadde eksistert, kan man altså oppleve at den ikke vil finnes i det hele tatt, fordi den forsvant på veien.

5.4 KLYNGER OG NASJONALINNTEKT

Det har klart positiv verdi for et område eller land at bransjer med klyngeskapende mekanismer blir lokalisert der. Grunnen er enkel: Virksomhet som ikke behøver å ligge i klynger (altså virksomhet med konstant eller avtagende skalautbytte, eller virksomhet der skalafordeler bare finnes på bedriftsnivå) vil være tilgjengelig for et område uansett – å få slik virksomhet er bare et spørsmål om prisnivået på innsatsfaktorer. Om en klynge er lokalisert et sted, kommer den derfor som et tillegg til annen virksomhet. Er det ledige ressurser, vil den derfor gi økt sysselsetting. Er det knapphet på ressurser, vil den presse opp lønninger og andre faktorpriser; altså føre til høyere realavlønning av innsatsfaktorene. I begge tilfeller vil realinntekten i landet bli høyere.

Det er viktig å være klar over at den merinntekten en klynge gir opphav til, ikke nødvendigvis avleires som renprofitt i de berørte bedriftene. Normalt vil den tvert imot ta form av høyere generell avlønning av innsatsfaktorer i landet. I eksemplet i "" i figur 5.1 fører klyngen til at avkastningen på investeringer i begge sektorer blir høyere enn den ellers ville ha vært. I andre sammenhenger kan klyngegevinsten bli avleiret i generelt høyere reallønninger. Skal man lete etter gevinsten, har det derfor liten hensikt å sammenligne lønnsomhet eller lønninger i klyngebransjer med tilsvarende tall i andre bransjer. Det relevante må eventuelt være å sammenligne faktoravlønningen i land som har klynger med avlønningen i land som ikke har det.

At et land har noe å tjene på at klyngebransjer lokaliseres der, betyr ikke at det er uten betydning *hvilke* bransjer det er tale om. Jo flere klynger som er lokalisert et sted, desto høyere vil prisene på innsatsfaktorer bli – og desto mindre sannsynlig er det at også andre klynger vil havne nettopp der. Det innebærer at det er en mulighet for at eksisterende klynger kan forhindre etablering av mer attraktive bransjer. Ideelt sett vil man ønske å ha klynger som både bindes sammen av sterke eksternaliteter og som utnytter landets komparative fortrinn. Det er dessverre ikke sikkert at det alltid blir utfallet.

Et spesielt problem i tilknytning til dette er at etablerte klynger kan være et hinder for omstilling – til ny teknologi eller til nye, mer lønnsomme klynger. Nettopp fordi en klynge kan bestå et sted lenge etter at de kostnadmessige forutsetningene er blitt borte, er det en latent fare for at klynger forhindrer innfasing av nye produksjonsmetoder og etablering av nye bransjer.

Man skal imidlertid ikke overdrive dette problemet. Normalt er det ikke slik at nye, lønnsomme klynger står i kø for å etablere seg et sted. I forholdet mellom eksisterende og nye klynger er det snarere slik at man har valget mellom med sikkerhet å beholde det man har og en lav sannsynlighet for å få tak i noe nytt.

5.5 KLYNGER OG ØKONOMISK POLITIKK

At klynger bidrar positivt til et lands realinntekt, og dermed er ønskelige å ha, kan ha viktige implikasjoner for utformingen av økonomisk politikk. Det er imidlertid ikke opplagt hva implikasjonene er. Hva slags politikk det vil være riktig å føre, avhenger av hva slags klyngedannelser det er snakk om, hvor stort innslag man har av næringsklynger i utgangspunktet, og hvilken informasjon myndighetene har.

Ideelt sett bør økonomisk politikk rettes direkte mot kilden til det problemet man forsøker å gjøre noe med. I tilfellet med næringsklynger er det som tidligere nevnt tale om to typer av kilder. Den ene er kilden til de eksterne virkningene, som altså kan være alt fra direkte kunnskapslekkasjer mellom bedrifter til skalafordeler og ufullkommen konkurranse i markedene for innsatsvarer. Den andre er koordineringssvikt, som forhindrer at en potensielt lønnsom klynge blir etablert. Ideelt skulle man gjennom økonomisk politikk gjøre noe med begge disse settene av problemer.

Problemet med en slik tilnærming er at myndighetene mangler nødvendig informasjon, både om hva de eksakte kildene til klyngegevinster er, hvilke bransjer som har særlig sterke klyngefordeler, og hva koordineringsproblemet konkret består i. Spørsmålet er hvordan man bør utforme økonomisk politikk gitt slik mangel på kunnskap. Det kan være nyttig å tenke gjennom en del spesialtilfeller:

– *Etablerte, brede industrielle miljøer*

Ett tilfelle er der hvor man har grunn til å tro at klyngedannelsen omfatter hele det industrielle miljø; altså der hvor det er klare eksempler på teknologioverføringer mellom bransjer, hvor arbeidskraft i én bransje får industriell erfaring som er nyttig også om den går over til andre bransjer, hvor det er omfattende

krusl pskoblinger mellom bransjene, og hvor størrelsen på samlet produksjon er viktig for konkurransegraden i innsatsvaremarkedene generelt.

Har man et slikt industrielt miljø (som selvfølgelig ikke behøver å være begrenset til industri i snever forstand), vil det naturlige næringspolitiske mål være å bidra til å bevare og styrke det. Siden kildene til klyngegevinster i dette tilfellet dels er graden av konkurranse i innsatsvaremarkeder og dels er teknologispredning og mobilitet mellom bransjer, vil riktig politikk være (a)   fremme konkurranse og mobilitet, (b)   gi støtte til forskning og utvikling, og (c)   utforme utdannelsessystemet slik at man får en arbeidsstyrke med bredt anvendelige kvalifikasjoner.

– *Etablerte bransjeklynger*

Problemstillingen er mer komplisert når man har bransjemessig avgrensede klynger. Hadde man full informasjon om hvilke klynger det var og hva som var kildene til klyngeeffekter, hadde saken v rt enkel. Da burde man ha gjennomført bransjespesifikke tiltak rettet inn mot kilden til eksterne virkninger – f.eks. etableringsstøtte til underleverandører i bransjen eller bransjespesifikk støtte til forskning og utvikling. Det ville ha som konsekvens at klyngen ble enda større, noe som også ville være samfunnsøkonomisk ønskelig.

Hvis man mangler full informasjon om de eksterne virkningene, men vet i hvilke bransjer det er klyngeeffekter, kan det være aktuelt med mer grovkalibret bransjest tte, f.eks. i form av produksjonsstøtte eller generell etableringsstøtte. Det er imidlertid viktig å være klar over at det i beste fall er nest-best tiltak, og at det som sådan kan ha uheldige sidevirkninger.

Den siste, og kanskje mest realistiske, muligheten er at man vet (eller tror) at det i økonomien finnes klyngebransjer, men at man ikke vet nøyaktig i hvilke enkeltbransjer klyngeeffektene er viktige. Da er det ikke ønskelig å føre en politikk som diskriminerer mellom bransjer. I stedet er det to typer «bransjen ytrale» tiltak som peker seg ut. Det ene er generell politikk som påvirker den typen variable som typisk er klyngekapende. Det kan være almen konkurransepolitikk, særlig rettet inn mot innsatsvareprodusenter. Det kan også være generell støtte til infrastruktur, forskning og utvikling. Begge deler har den fordel at det kan være ønskelig også om det viser seg at klynge mekanismene er svake, eller at de ikke er knyttet til bestemte sektorer. Det andre som kan være aktuelt, er tiltak som støtter opp under de b ndene som knytter bedriftene og innsatsfaktorene i en klynge sammen – f.eks. generell støtte til opplæring i bedriftene, eller utforming av utdannelsessystemet slik at det f r et sterkere innslag av bransjespesifikk yrkesopplæring.

– *Ikke-etablerte bransjeklynger*

Det siste spesialtilfellet det er verd å tenke gjennom, er tilfellet der man mangler industrielle klynger, men vet at de finnes i andre land. Det kan tilsi to typer politikk.

Den ene muligheten er gjennom generell økonomisk politikk   gjøre etablering i eget land så attraktivt som mulig. Ved hjelp av inntektspolitikk og generell makroøkonomisk politikk kan man forsøke å senke kostnadsnivået; gjennom utformingen av skattesystemet kan man gjøre det attraktivt for utenlandske bedrifter å foreta direkte investeringer hos seg; ved investeringer i samferdsel og andre kommunikasjoner kan man senke transportkostnadene internt og eksternt; osv. Hvis man ved hjelp av slike tiltak f r lokket noen bedrifter til seg, vil det i neste omgang (via klyngeeffektene) kunne utløse flere etableringer. På den måten kan man håpe at en eller flere næringsklynger blir omlokalisert til ens eget land.

Den andre muligheten er å rette inn spesifikke tiltak mot en bestemt nærings-

klynge, for å få etablert «kritisk masse» og dermed få en nasjonal klynge som kan utkonkurrere en av de utenlandske klyngene. Har man f.eks. en oppfatning om at Norge burde kunne få en konkurransedyktig klynge innen informasjons-teknologi (IT), kunne man aktivt kanalisere norske forskningsmidler til dette området, gi utdanning av IT-eksperter særlig prioritet innen utdannessystemet, og gi norske IT-produsenter særbehandling ved offentlige innkjøp. (Om slike tiltak vil være vellykkede, er en annen sak. Erfaringene med norsk IT-satsing er ikke spesielt overbevisende.)

Eksemplene viser at man ikke kan anviser en politikk som er korrekt i alle situasjoner. De viser også at nær sagt alle typer næringspolitiske tiltak kan finne en begrunnelse i teorien om økonomiske klynger. I det ligger en alvorlig fare for at myndighetene legger seg åpne for manipulasjon, dersom de forsøker å føre en aktivt, positiv politikk overfor næringsklynger, men mangler informasjon om bransjeforhold og klyngemekanismer. De som har den relevante informasjonen, vil normalt være de samme som påvirkes av politikken. De kan da ved selektiv bruk av sin informasjon styre politikken i en retning som er i deres interesse.

Faren for manipulasjon er et argument for varsomhet i utformingen av økonomisk politikk i en økonomi med klynger, men det er ikke et holdbart argument mot enhver klyngefremmende politikk. Det samfunnsøkonomiske tapet ved å miste et industrielt miljø eller gå glipp av en lønnsom næringsklynge kan være stort. I så fall vil kostnadene ved å avstå fra en klyngefremmende politikk nok så sikkert kunne overstige gevinsten ved å unngå økonomisk-politisk manipulasjon.

Varsomhetshensynet bør imidlertid tillegges stor vekt ved valg av virkemidler. Det tilsier virkemidler som er informasjonsrobuste, i den forstand at de bør være korrekte under et vidt sett av forutsetninger om hva kildene til klyngeeffekter er og hvilke bransjer som omfattes. Det tilsier også valg av virkemidler som er velegnede både overfor eksisterende klynger og i den internasjonale konkurransen om nye klynger.

Basert på slike vurderinger kan implikasjonene av næringsklynger for en del sentrale politikkområder oppsummeres som følger:

5.5.1 Makroøkonomisk politikk

Uansett produksjonsforhold er det ønskelig med en makroøkonomisk politikk som gir stabil kostnads- og etterspørselsutvikling. Eksistensen av næringsklynger forsterker verdien av stabilitet, fordi svingninger i kostnads- og etterspørselsforhold kan føre til en ikke-reversibel utvikling. Etablerte næringsklynger kan forsvinne i perioder med høyt innenlandsk kostnadsnivå eller lav innenlandsk etterspørsel, og det er ingen mekanismer som sikrer at de blir reetablert når kostnadsnivået synker eller etterspørselen stiger igjen. Samtidig skaper ustabilitet en usikkerhet om rammevilkårene som i seg selv kan virke avskrekkende på bedrifter som vurderer å etablere seg i et bestemt land. Det er derfor sterke grunner til at myndighetene, dersom de er opptatt av å skape gode vilkår for næringsklynger, bør føre en aktiv, makroøkonomisk stabiliseringspolitikk.

Irreversibilitetshensynet tilsier også større tilbakeholdenhet i finans- og inntektspolitikken enn man ellers ville ha valgt, fordi de samfunnsøkonomiske kostnadene ved for ekspansiv politikk nå også omfatter faren for varig tap av næringsgrenner og verdifulle arbeidsplasser. Målet for finans- og inntektspolitikken i en økonomi med klynger bør derfor være noe strammere finanspolitikk, og noe lavere lønnsnivå, enn det som anses forenlig med langsiktig balanse i økonomien.

Det er imidlertid viktig å presisere at dette ikke betyr lavere offentlige utgifter, høyere skatter, eller lavere lønninger enn det man ville ha hatt dersom man ikke hadde klyngedannelser. Klyngene bidrar til større samlet verdiskapning, og gir med det rom både for høyere offentlige utgifter og større private, disponible inntekter. Det som ligger i en forsiktig finans- og inntektspolitikk, er bare at ikke *hele* klyngegevinsten bør tas ut i form av offentlig og privat konsum.

5.5.2 Bruk av oljeinntekter

Et spesielt viktig spørsmål i tilknytning til *norsk* makroøkonomisk politikk er hvilken vekt ikke-oljerelaterte næringsmiljøer bør tillegges ved disponering av inntektene fra petroleumssektoren. Igjen er svaret at klyngehensyn tilsier større varsomhet enn det man ellers ville ha valgt.

Man må regne med at nettoinntektene fra petroleumssektoren, og spesielt den del av inntektene som utgjøres av grunnrente, vil være særlig høye i de nærmeste par tiårene. Om inntektene brukes i takt med inntjeningen, betyr det at det vil være et høyere særnorsk kostnadsnivå i de første 10-20 år fremover enn tilfellet vil være på lengre sikt. Det kan føre til at næringsmiljøer forsvinner for godt, og til at det i perioden blir vanskeligere enn ellers å trekke nye miljøer til Norge.

Problemstillingen kan bli forsterket av den økonomiske integrasjonen i Europa. Mange mener at Europa i de kommende par tiårene vil få en ny økonomisk geografi, med dannelse av større næringsklynger på tvers av tradisjonelle grenser. Hvis Norge fremstår som et høykostnadsland nettopp i den perioden, blir risikoen for å miste etablerte miljøer desto sterkere, samtidig som mulighetene til i neste omgang å bygge opp nye næringsklynger blir tilsvarende mindre.

Det er derfor sterke grunner til en svært forsiktig linje når det gjelder bruk av petroleumsinntekter innenlands i årene fremover.

Selv om man utsetter bruken av inntektene, er det imidlertid fare for at petroleumsinntektene de nærmeste tiårene kan ha varige, negative virkninger for norske næringsklynger. Grunnen er at inntektene i seg selv, og den sterke utenriksøkonomien som vil følge av forsiktig inntektsdisponering, kan gi et latent appresieringspress på norske kroner. En høy kronekurs vil ha de samme negative, næringsmessige virkninger som et høyt innenlandsk kostnadsnivå. Det er derfor viktig at man gjennom den økonomiske politikken, og spesielt penge- og valutapolitikken, forhindrer appresiering.

5.5.3 Offentlig infrastruktur

Jo mer velfungerende innenlandsøkonomien er, desto mer attraktivt er det for bedrifter å lokalisere virksomhet til Norge, og desto større er sannsynligheten for fremvekst av næringsklynger. Det betyr at lønnsomheten av investeringer i infrastruktur er høyere i en økonomi med klyngemekanismer enn i en økonomi uten. I nytte-kostnads kalkyler av offentlige investeringer tas det ikke hensyn til dette momentet. Det kan derfor være riktig å investere mer i infrastruktur enn det tradisjonelle nytte-kostnadsanalyser tilsier.

Alle typer infrastruktur kan være viktige i denne sammenheng, men i norsk sammenheng er det kanskje spesielt viktig å fremheve betydningen av transport og andre kommunikasjoner. Det skyldes dels avstandene og de spesielle topografiske forhold innenlands. Det skyldes imidlertid også at transportkostnader blir viktigere etter hvert som andre kostnader knyttet til internasjonal handel blir lavere. Med det blir Norges handikap i forhold til land som ligger mer sentralt i Europa større.

Sammensetningen av investeringer i infrastruktur er imidlertid vel så viktig som det samlede omfang. Hvis næringsklynger er viktige, bør investeringene i sterkere grad enn ellers konsentreres om områder som vil ha stor effekt på næringslivets transportkostnader (innenlands og utenlands) eller som bidrar til å styrke innenlandske bedriftsnettverk. Det betyr f.eks. prioritering av gode transportkorridorer til utlandet (sentralhavner, flyplasser, veiforbindelsene til Europa via Sverige og Jylland) og opprioritering av riksveiinvesteringer i og mellom næringssterke områder (Oslofjordområdet, nord-sør forbindelsen på Vestlandet, forbindelsen Vestfold-Grenland-Sørlandet).

5.5.4 Effektivitet i offentlig sektor

Et godt utbygd offentlig tjenestetilbud kan være et viktig lokaliseringsfortrinn. Omfanget og utformingen av offentlige tjenester har derfor næringsmessige konsekvenser som må tillegges stor vekt i en verden der lokalisering av næringsklynger betyr mye for nasjonal verdiskapning. Det sentrale er forsåvidt ikke om offentlig sektor er stor eller liten (og med det om skattenivået er høyt eller lavt), men om det er samsvar mellom skattenivået og omfanget og kvaliteten på tjenestetilbudet. Det er et spørsmål om effektivitet. En ineffektiv offentlig sektor vil representere en kostnadmessig belastning som kan true eksisterende næringsklynger og gjøre det vanskelig å trekke til seg nye. En effektiv offentlig sektor kan, selv om den måtte være stor, ha motsatt virkning.

5.5.5 Konkurransopolitikk

Både Porters teori og teori i Krugman-tradisjonen betoner betydningen av innenlandsk konkurranse for lønnsomme klynger. I Porters tankeverden er krevende kunder og konkurranse og nøkkelressurser viktige for å anspore bedrifter til økt innovasjon. I Krugman-tradisjonen er konkurranse mellom bedrifter og bransjer som er underleverandører til konkurranseutsatt virksomhet, en av de mekanismene som gir opphav til lønnsomme klynger. En aktiv konkurransepolitikk er derfor enda viktigere i en økonomi med klynger enn den ellers ville ha vært.

Det er spesielt viktig med en høyest mulig grad av konkurranse i sektorer som er viktige for konkurranseutsatte næringsklynger. Igjen er det naturlig å fremheve transport og andre kommunikasjoner.

5.5.6 Forskning og utdanning

I diskusjonen om Porter-analysen av norsk næringsliv har betydningen av forskning og utdanning vært fremhevet. En grunn til det er at mange setter likhetstegn mellom lønnsomme næringsklynger og kunnskapsintensive bedrifter. Det kan være en viss sammenheng mellom de to. Allikevel må det advares mot å betrakte de to som synonymmer.

I Porter-tradisjonen er det, som nevnt tidligere, en tendens til å sette likhetstegn mellom suksess og innovasjonstakt. Hvis man med suksess mener evne til høy avlønning av innsatsfaktorer, er et slikt likhetstegn for enkelt. Det er fullt mulig for en bedrift eller bransje å ha høy lønnsomhet og lønnsevne selv om den fremstiller standard varer med veletablert teknologi i et modent marked. Bilindustrien og tekoindustrien i Østen er eksempler på det. Det er også fullt mulig å ha sterke, klynge-skapende mekanismer som ikke har noe å gjøre med kunnskaper eller teknologi. Koblinger via produkt- og innsatsvaremarkeder er eksempler på det.

Selv om det derfor ikke er noen nødvendig én-til-én sammenheng mellom kunnskapsintensitet og lønnsomme klynger, er det allikevel grunn til å tro at man hyppigere vil finne klynger på kunnskapsintensive områder enn på andre områder, og at det for Norges del er mer sannsynlig at vi vil kunne få kunnskapsintensive klynger enn andre, nye næringsklynger. Det siste har sammenheng med at Norge etter hvert nok har komparative fortrinn på kunnskapsintensive områder. Det første skyldes at kunnskapsintensiv virksomhet ofte er knyttet til mindre bedrifter, snarere enn til bransjer der interne stordriftsfordeler gir opphav til store foretak.

Det er derfor trolig noe i et argument om at næringsklynger tilsier økt offentlig satsing på forskning og høyere utdanning. Igjen er imidlertid utformingen av politikken vel så viktig som omfanget av offentlig satsing. I den grad næringsklynger er kunnskapsintensive, blir det viktigere å tillegge næringshensyn vekt ved prioriteringer. Det blir imidlertid også viktigere enn ellers, spesielt i et lite land, å sørge for at forskning og utdanning tjener som en rask og effektiv formidlingskanal for ny kunnskap generert i utlandet.

5.5.7 Næringsspesifikk politikk

Det vanskeligste spørsmålet når det gjelder de økonomisk-politiske implikasjonene av næringsklynger er om de tilsier aktive tiltak rettet inn mot spesielle bransjer eller grupper av bransjer. Har myndighetene full informasjon om forholdene i alle etablerte og mulige nye klynger, er svaret ja. Spørsmålet er altså hva som er riktig når man ikke har slik informasjon.

Det er to tungtveiende argumenter mot næringsdiskriminerende politikk. Det ene er faren for manipulasjon. I forlengelsen av det bør også nevnes de insitamentene en slik politikk gir bedrifter og bransjer til å gjennomføre tiltak som gjør at de fremstår mer som en klynge enn tilfellet faktisk er. Slike tiltak kan omfatte alt fra analyser som dokumenterer kryssløpskoblinger til bevisst kjøp av innsatsvarer lokalt selv om man kunne ha kjøpt dem billigere fra andre leverandører. Siden alle slike tiltak medfører reelle merkostnader, kan den samfunnsøkonomiske kostnaden lett bli høy.

Det andre argumentet er at det i alle fall er en informasjonsmessig asymmetri mellom eksisterende og potensielt nye næringsklynger. Selv om man ikke har full informasjon, vil myndighetene tross alt vite noe om forholdene i eksisterende bransjer. Man vet, nesten pr. definisjon, mindre om virksomheter som ikke finnes i landet. Der hvor klyngemekanismene i eksisterende næringer er tydelige, kan det lett føre til at en næringsdiskriminerende politikk blir enda mer strukturbevarende enn ønskelig. I andre tilfeller kan en naiv tro på at «gresset er grønnere på den andre siden av gjerdet» føre til en næringspolitikk preget av febrile forsøk på å plukke vinnere. Begge deler er like uheldig.

5.5.8 Lokal næringspolitikk

Mye av næringspolitikken i Norge gjennomføres på lokalt nivå. Kommuner, fylkeskommuner og regionale samarbeidsfora er aktive aktører i konkurranse om bedrifter og næringsmiljøer. Et vidt spektrum av virkemidler blir brukt, og det medgår betydelige ressurser.

Grovt sagt faller lokale, næringspolitiske tiltak i to kategorier. Det ene er utbygging av infrastruktur og lokale tjenestetilbud med sikte på å gjøre kommuner og regioner til mer attraktive steder for næringsvirksomhet. Det andre er direkte, bedrifts- eller næringsrettede tiltak i form av økonomisk støtte, veiledning, tilrettelegging av arealer, osv. I denne kategorien kan man også regne lobbyvirksomhet

overfor offentlige myndigheter (herunder SND) for å oppnå fordeler for lokale bedrifter eller bransjer.

Den første kategorien tiltak er samfunnsøkonomisk uproblematisk så lenge investeringer i infrastruktur og utbygging av tjenestetilbud skjer ut fra forsvarlige nytte-kostnadsvurderinger. Det er en fordel, også i næringsmessig sammenheng, at vi har et godt lokalt tjenestetilbud over hele landet.

Derimot er den samfunnsøkonomiske verdi av aktiv, lokal næringspolitikk tvilsom. I beste fall er lokal konkurranse om bedrifter og bransjer et nasjonalt nullsumspill som ikke fører til at vi får flere bedrifter eller arbeidsplasser totalt sett, men bare krever ressurser. I verste fall kan det forhindre utvikling av konsentrerte næringsklynger, og med det innebære betydelige, samfunnsøkonomiske kostnader.

For utviklingen av verdifulle næringsklynger er det derfor viktig at næringspolitikk gjøres til et sentralt anliggende, og at det lokale forvaltningsnivå konsentrerer seg om løsning av basisoppgaver knyttet til infrastruktur og offentlig tjenesteytelse.

5.5.9 Skattepolitikk

Ut fra det som er sagt ovenfor om næringsspesifikk politikk, er det sterke argumenter mot en skattemessig særbehandling av spesielle næringer eller grupper av næringer. Om man kan finne andre virkemidler som har tilsvarende positiv effekt overfor eksisterende og nye næringsklynger, vil de være å foretrekke.

Når det gjelder skattepolitikk, må det viktigste være å utforme skattesystemet slik at det generelt oppmuntrer til lokalisering av næringsvirksomhet innenlands. Et minstekrav i så henseende er at skattesystemet ikke aktivt oppmuntrer norske og utenlandske investorer til å foreta realinvesteringer utenlands. Hvis klynger er viktige, bør vi derfor avstå fra kildebeskatning av utenlandske direkteinvesteringer i Norge, og vi bør tilstrebe lik beskatning av norskeid virksomhet i Norge og utlandet.

I denne forbindelse er det viktig å huske at verdien av næringsklynger normalt ikke avleirer seg i spesielt høy avkastning hos bedriftseierne. Den gir seg utslag i høyere avlønning av innsatsfaktorer som er lite mobile internasjonalt; altså først og fremst i lønninger og priser på naturressurser. At man ikke beskatter utenlandske investeringer i Norge, betyr derfor ikke at man går glipp av skatteinntekter fra den merinntekt investeringene fører til. Mye av denne merinntekten vil inngå i skattegrunnet i form av høyere inntekter hos norske lønnstakere.

KAPITTEL 6

Om beskatning av kapitalinntekter i en liten, åpen økonomi**6.1 INNLEDNING**

Dette kapitlet drøfter noen sentrale problemstillinger knyttet til utforming av kapitalinntektsbeskatningen i en liten, åpen økonomi¹⁸. Formålet med kapitlet er først og fremst å peke på ulike problemstillinger knyttet til beskatning – og spesielt kapitalinntektsbeskatning – i åpne økonomier med utgangspunkt i økonomisk teori. Denne generelle problematiseringen innebærer imidlertid ikke at gruppen mener at alle hensyn som her nevnes nødvendigvis bør få betydning for hvordan beskatningen bør utformes i en åpen økonomi. Drøftingen leder imidlertid opp til at gruppen peker på det den anser som de mest sentrale svakheter ved det eksisterende skattesystem, og hvilke kriterier som er lagt til grunn for gruppens anbefalinger. I *"Næringsklynger"* i kapittel 5 om drøftingen av næringsklynger er det gjort rede for nyere teori om lokalisering og økonomisk geografi, og de implikasjoner dette kan ha for økonomisk politikk. Spesielt drøftes koordineringssvikt og eksterne virkninger, som aktualiserer spørsmålet om en markedskorrigerende næringsbeskatning. Som påpekt i *"Næringsklynger"* i kapittel 5, er det sterke grunner for å fastholde en i hovedsak næringsnøytral beskatning. Klyngeperspektivet gjør det imidlertid viktig å ha et skattesystem som ikke vrir insentivene i favør av investeringer i utlandet. Gruppen kommer nærmere tilbake til dette i *"Kriterier for en hensiktsmessig beskatning av realkapital i en åpen økonomi"* i avsnitt 6.8.2.

Kapitlet innledes med en oversikt over de tre hovedårsakene til at myndighetene i det hele tatt krever inn skatt, med en kort drøfting av hver av de tre hovedoppgavene til beskatningen. I *"Skatt og effektiv ressursbruk"* i avsnitt 6.3 drøftes deretter noen sentrale begreper og prinsipper fra økonomisk teori for utforming av et effektivt skattesystem, der hovedvekten er lagt på utformingen av skattesystemet i en lukket økonomi. Det drøftes så hvilke modifikasjoner som må gjøres i en åpen økonomi, bl.a. fordi mobilitet over landegrensene gjør at skattegrunnlagene kan bli mer følsomme overfor skatteendringer. I en lukket økonomi er det likegyldig fra et effektivitetsmessig synspunkt om skatt på kapitalinntekter legges på husholdningenes sparing eller på realinvesteringene. Dette er ikke lenger tilfelle i en åpen økonomi der sparing og investeringer er uavhengige størrelser.

I *"Kapitalbeskatning og effektivitet i en åpen økonomi"* i avsnitt 6.4 drøftes de to sentrale hovedprinsippene for inntektsbeskatning i en åpen økonomi, og hvilke implikasjoner disse kan ha for hva som må regnes som en nøytral kapitalinntektsbeskatning fra hhv. et globalt og et nasjonalt perspektiv. Dette følges så opp i *"Beskatning av kapitalavkastning i en åpen økonomi"* i avsnitt 6.5 med en mer grundig drøfting av problemstillinger knyttet til beskatning av investeringsavkastning. I *"Nærmere om selskapsbeskatning og kapitalmobilitet"* i avsnitt 6.6 fokuserer en nærmere på utformingen av selskapsbeskatningen i en åpen økonomi. Deriblant pekes det på mulige problemer knyttet til å ha kildebeskatning av kapital i en økonomi med høy grad av kapitalmobilitet. Avsnittet inneholder også en kort oversikt over mulige håndhevelsesproblemer. I *"Beskatning av inntekt versus beskatning av*

18. Drøftingen kan være til dels tungt tilgjengelig for andre enn økonomer, da den tar utgangspunkt i sentrale prinsipper fra teorien om optimal beskatning og nyklassisk økonomisk teori mer generelt.

forbruk" i avsnitt 6.7 gis det så en kort drøfting av valget mellom inntektsbeskatning og forbruksbeskatning i en åpen økonomi.

Avslutningsvis gis det i "*Oppsummerende vurderinger knyttet til kapitalbeskatning i en liten, åpen økonomi*" i avsnitt 6.8 en oppsummering som inneholder gruppens vurderinger av hva som er de viktigste svakhetene ved dagens skattesystem gitt at Norge er en åpen økonomi. I tillegg presenteres hvilke kriterier som ligger til grunn for de justeringer av skattesystemet som gruppen i "*Gruppens vurderinger og konklusjoner*" i kapittel 7 anbefaler at det må arbeides videre med.

6.2 OM BESKATNINGENS OPPGAVER

Skatter og avgifter er lovpålagte overføringer av midler fra privat til offentlig sektor. Grovt sett kan beskatning av privat sektor sies å ha tre hovedoppgaver:

1. Beskatning har en *fiskal* funksjon, ved at den skal finansiere offentlig konsum, investeringer og overføringer.
2. Beskatning kan ha en *inntektsomfordelende* funksjon, ved at den bidrar til å utjevne forskjeller i inntekt og velferd mellom personer.
3. Beskatning kan ha en *markedskorrigerende* funksjon, ved at visse skatter og avgifter i visse tilfelle kan bidra til at ressursbruken i samfunnet blir mer effektiv gjennom å korrigere for ulike former for markedssvikt.

Både skattenivået og utformingen av skattesystemet vil avhenge av hvordan de ulike hovedoppgavene vektlegges. I Norge utgjør samlede skatter og avgifter et betydelig beløp. I Revidert nasjonalbudsjett for 1996 er det eksempelvis oppgitt at påløpte brutto skatter og avgifter utgjorde drøye 390 mrd. kroner i 1995, eller om lag 42 pst. av Norges bruttonasjonalprodukt. Om lag 60 pst. av skatte- og avgiftsinntektene tilbakeføres imidlertid til privat sektor i form av trygde- og pensjonsutbetalinger samt ulike former for subsidier og næringsstøtte. Personer betaler meste parten av skatten enten direkte gjennom beskatning av inntekt og formue eller indirekte gjennom skatt på forbruk av varer og tjenester. Bedrifter betaler også skatt på overskudd og på bruk av innsatsfaktorer (bl.a. arbeidsgiveravgift, investeringsavgift og avgifter på bruk av elektrisk kraft, oljeprodukter mv.), men dette utgjør en relativt liten andel av de samlede skatteinntektene. Selv når en inkluderer petroleumsutvinning og kraftvirksomhet, som betaler relativt mye i skatt sammenlignet med andre næringer som følge av at grunnrenten i disse to næringene beskattes særskilt, utgjør selskapsbeskatningen kun 10-15 pst. av de samlede skatteinntektene. Det er dessuten personer som bærer den endelige skattebyrden også av den ordinære bedriftsbeskatningen, enten representert ved eierne i form av lavere utbytte/gevinst, kjøperne av bedriftens produkter i form av høyere priser og/eller arbeiderne i form av lavere lønn.

Når de samlede brutto skatteinntektene utgjør en såvidt stor andel av BNP, indikerer dette at beskatningens primære funksjon i Norge er å finansiere offentlig ressursbruk mer generelt. Samtidig benyttes en vesentlig andel av midlene til å finansiere overføringer tilbake til privat sektor. En rekke av overføringsordningene er blant annet begrunnet med fordelingspolitiske hensyn. Dels gjelder dette ulike former for sosiale forsikringsordninger som sikrer alle en viss inntekt selv om de er arbeidsledige, uføre eller syke, og dels ved at det er ulike former for trygde- og stønadsordninger for barnefamilier, aleneforsørgere mv.

Den inntektsomfordelende funksjonen av beskatning mer generelt ivaretas dermed dels ved selve bruken av skatteinntektene i form av ulike overføringsordninger. I tillegg kan beskatningen i seg selv ha en direkte inntektsutjevne funksjon, ved at det i skattesystemet tas hensyn til skattyternes skatteevne¹⁹. Dette er i praksis

hovedsaklig gjort gjennom progressiv inntektsbeskatning, dels ved at det er bunnfradrag som sikrer at gjennomsnittsskatten er lavere for lav enn for høy inntekt, og dels ved at toppskatten innebærer en høyere marginalsatt for inntekter utover et visst nivå²⁰. Annen beskatning kan også ha en omfordelende virkning, ved at skatter og avgifter påvirker priser og lønninger direkte. En særavgift på en vare vil eksempelvis redusere den realdisponible inntekten til personer som kjøper mye av denne varen relativt til personer som forbruker lite av den skattlagte varen.

Den tredje hovedoppgaven til beskatningen er knyttet til at den kan bidra til å gjøre ressursbruken mer effektiv i markeder med markedssvikt. Markedssvikt innebærer at markedsprisene på varer og faktorer ikke fullt ut gjenspeiler den samfunnsmessige verdien av vedkommende vare eller faktor. Dersom det eksempelvis oppstår miljøskadelige utslipp i forbindelse med produksjon av en vare, vil i utgangspunktet forurensningskostnadene ikke være reflektert i den prisen som kjøperen må betale. I så fall gjenspeiler ikke markedsprisen de fulle kostnadene knyttet til produksjon av denne varen. I slike tilfeller vil ikke lenger en uregulert markedstilpassning basert på privatøkonomisk lønnsomhet av seg selv føre til at ressursene blir brukt på en måte som gir størst mulig samfunnsøkonomisk verdiskapning. Det å f.eks. legge en avgift på forurensing, vil imidlertid føre til at det settes en pris på det å forurense. En slik markedskorrigerende avgift (eventuelt et subsidium) vil – hvis den er korrekt utformet – bidra til at det igjen blir samsvar mellom markedspriser og samfunnsøkonomisk nytte (betalingsvillighet) og mellom private kostnader og samfunnsmessige alternativkostnader. I dette tilfellet bidrar beskatningen til en mer effektiv ressursbruk i samfunnet. I "*Næringsklynger*" i kapittel 5 diskuteres et annet eksempel på markedssvikt, nærmere bestemt knyttet til at et uregulert marked ikke nødvendigvis bidrar til løsninger som sikrer fremveksten av robuste næringsklynger i et land.

6.3 SKATT OG EFFEKTIV RESSURSBRUK

I dette hovedavsnittet gis en kort oversikt over noen sentrale begreper og prinsipper i økonomisk teori knyttet til hvordan en i prinsippet bør utforme et skattesystem, dersom målsettingen er å sikre at ressursbruken i samfunnet skal være så effektiv som mulig samtidig som myndighetene skal kreve inn et gitt skatteproveny. I neste underavsnitt gis en kort presisering av hva som menes med effektiv ressursbruk

19. Fra et inntektsfordelings synspunkt er det bare personer som er interessante som skattesubjekt. Juridiske skattesubjekter som selskaper bærer ingen skattebyrde, og selskapsbeskatningen har derfor ikke i seg selv noen fordelingsfunksjon.
20. Det er imidlertid ikke uproblematisk å benytte inntekt som det sentrale kriteriet i fordelingspolitikken. I prinsippet er beskatningens inntektssomfordelende oppgave først og fremst å utjevne ulikheter som skyldes eksogent gitte forskjeller mellom ulike personers inntektspotensiale og konsummuligheter. Slike forskjeller kan skyldes forhold ved den enkelte som personlige evner og produktivitet, men det kan også skyldes eksterne rammebetingelser som forskjeller i lokale arbeidsmarkedsforhold. Problemet med omfordelende beskatning er at de individspesifikke årsakene til inntektsulikheter ikke uten videre er observerbare. Inntektsbeskatningen i praksis skjer på grunnlag av den delen av individets inntektspotensiale som blir realisert i form av lønns- og kapitalinntekter. Hvor høye inntekter et individ faktisk har avhenger imidlertid ikke bare av inntektspotensialet, men også av individets preferanser for fritid relativt til varekonsum finansiert. Omfordelende inntektsbeskatning kan dermed føre til at to personer med samme inntektspotensiale kan få forskjellig skatt, avhengig av hvilke valg de gjør knyttet til hvor mye tid de ønsker å bruke på inntektsskapende aktiviteter fremfor fritid. I den grad det er et mål at personer med det samme inntektspotensialet skal likebehandles (horisontal rettferdighet), kan det å basere fordelingspolitikken på realisert inntekt redusere treffsikkerheten i skatte- og overføringssystemet. Denne treffsikkerheten blir mindre jo mer følsomt skattegrunnlaget er overfor endringer i skattesatsene.

innenfor rammen av økonomisk velferdsteori, og av hvordan en markedsøkonomi under fullkommen konkurranse under visse forutsetninger vil sikre at ressursene utnyttes på en effektiv måte. Derneft gis det en forklaring av begrepet skattekle, og av hvordan vridende beskatning kan innebære at ressursbruken blir mindre effektiv i samfunnsøkonomisk forstand enn den ellers ville blitt. "*Skatt på overskudd og ren-profit*" i Avsnitt 6.3.3 går raskt igjennom noen hovedprinsipper knyttet til utforming av en nøytral beskatning av overskudd i bedrifter. I "*Prinsipper for optimal beskatning*" i avsnitt 6.3.4 presenteres noen sentrale prinsipielle resultater knyttet til hvordan et optimalt skattesystem bør utformes. En sentral konklusjon om utformingen av beskatning av produksjon drøftes avslutningsvis i "*Optimal beskatning og effektivitet i produksjonen*" i avsnitt 6.3.5.

6.3.1 Effektiv ressursbruk

Drøftingen i dette kapitlet dreier seg i stor grad om hvordan en bør utforme skattesystemet slik at ressursbruken i samfunnet blir så effektiv som mulig. I dette avsnittet er det følgelig gitt en kort definisjon av hva som ligger i dette begrepet fra et samfunnsøkonomisk perspektiv.

Effektiv ressursbruk i samfunnsøkonomisk forstand er definert slik at det ikke ved ressursmessige omdisponeringer skal være mulig at noen får økt velferd uten at det går utover andre. For at ressursbruken skal være effektiv i en slik forstand, må følgende tre krav være oppfylt:

1. *Effektivitet på produksjonssiden.* Det betyr at faktorbruken er slik at faktorenes grenseproduktivitet (dvs. hvor mye en marginal økning i faktorbruken kaster av seg i form av økt godetilgang) blir lik i alle anvendelser. I motsatt fall er det mulig å øke tilgangen på noen goder uten å redusere tilgangen på andre goder gjennom en ren omfordeling av faktorene mellom ulike produsenter.
2. *Effektivitet på konsumsiden.* Det betyr at konsumentenes forbruk av private konsumgoder innrettes slik at alle konsumenter har samme marginale betalingsvilje (dvs. hvor mye en er villig til å betale for å få økt tilgang av én enhet av et gode) for hvert gode. I motsatt fall er det mulig å øke velferden til noen konsumenter uten at velferden til andre konsumenter reduseres gjennom en ren omfordeling av konsumgoder mellom ulike konsumenter.
3. *Effektiv innretning av produksjonen.* Det er oppfylt dersom produksjon og konsum avstemmes slik at konsumentenes marginale betalingsvilje for konsumgoder er lik alternativkostnadene i produksjonen for alle goder. Det innebærer at på marginen skal verdien for produsentene av å øke produksjonen av et gode med én enhet være lik det konsumentene er villige til å betale for å få økt tilgang på dette godet, og det skal gjelde for alle goder. Det sikrer at det ikke produseres for mye av noen goder og for lite av andre goder sett fra samfunnets synspunkt.

Når visse gunstige forutsetninger (ingen eksterne virkninger, ingen fellesgoder, symmetrisk informasjon) er oppfylt, vil det i en økonomi der alle konsumvarer og produksjonsfaktorer kan handles i markeder med fullkommen konkurranse bli

- handel i konsumgoder inntil alle konsumenter har samme marginale betalingsvilje for ethvert gode
- handel i produksjonsfaktorer inntil en faktors grenseproduktivitet er den samme i anvendelser

Det innebærer at den markedsbestemte allokeringen av konsumgoder og produksjonsfaktorer, hvis disse forutsetningene er oppfylt, innretter seg slik at en får likhet mellom marginal betalingsvilje i konsumet og marginale alternativkostnader i pro-

duksjonen. Det følger at dersom det finnes markeder for alle goder og det er fullkommen konkurranse i alle markeder, vil en uregulert markedsøkonomi føre til en effektiv fordeling av ressursene i tråd med definisjonen ovenfor. Fordelingsmessige hensyn er imidlertid holdt utenfor i denne analysen. Mange økonomer har pekt på at en fordeling av ressursene kan være effektiv iht. definisjonen ovenfor, samtidig som den er grovt urettferdig i den forstand at inntektsfordelingen kan bli svært skjev. I praksis kan det være vanskelig å få til en ønskelig omfordeling av ressursene på en måte som ikke kommer i konflikt med kravene for en effektiv ressursallokering. I så tilfelle vil offentlige myndigheter måtte avveie hensynet til en effektiv ressursbruk mot hensynet til en rettferdig fordeling av ressursene.

6.3.2 Skatter og skattekiller

En sentral forutsetning for at en uregulert markedsøkonomi skal bidra til at ressursbruken blir effektiv, er at markedsprisene reflekterer den samfunnsøkonomiske nytten og kostnadene knyttet til konsum og produksjon av alle goder. Et viktig spørsmål blir da hvordan skatt påvirker markedsprisenes funksjon som signaler på hva som er effektiv ressursbruk. I de fleste tilfeller vil skatt på forbruk og inntekt føre til at tilpasningen både på produksjons- og konsumsiden vris i forhold til hva som ville gitt den mest effektive utnyttelsen av ressursene fra et samfunnsøkonomisk perspektiv. Det fører til at de fleste former for beskatning – som i utgangspunktet kun er en overføring av kjøpekraft fra privat til offentlig sektor – også kan ha realøkonomiske kostnader (effektivitetskostnader) som følge av de vridningseffekter de medfører for tilpasningen i privat sektor.

På konsumsiden oppstår denne vridningseffekten ved at varebeskatning vil kunne vri forholdet mellom konsumprisene både mellom ulike varer og ulike konsumenter. På produksjonssiden vil faktorbeskatningen kunne vri forholdet mellom produsentprisene for produksjonsfaktorer både mellom faktorer og mellom bedrifter. Vridningene på konsumentensiden fører til at en i en frikonkurranselikevekt ikke får en effektiv fordeling av konsumvarer mellom konsumenter, mens vridningene på produsentsiden fører til at en ikke lenger får en effektiv fordeling av produksjonsfaktorer mellom bedrifter. Dette fører også til at en ikke får en effektiv innretning av produksjonen ettersom en heller ikke vil ha likhet mellom marginal betalingsvilje og marginale alternativkostnader i produksjonen i markedslikevekt.

Differansen mellom marginal betalingsvilje i konsumet og marginale kostnader i produksjon kalles *skattekillen*. Skattekillen uttrykker dermed velferdsgevinsten ved å øke produksjonen av en vare med en enhet. Alternativt kan en si at skattekillen uttrykker det marginale velferdstapet ved en marginal reduksjon av konsumert kvantum.

Anta at en økning av skatten på en vare fører til at konsumet av denne varen reduseres med et visst kvantum. Som en enkel tommelfingerregel kan en få et (tilnærmet) anslag for effektivitetstapet ved denne skatteøkningen ved å multiplisere den gjennomsnittlige skattekillen i dette intervallet med kvantumsutslaget. For å finne den samlede effektivitetsvirkningen av en skatteendring må en i tillegg inkludere effektivitetsvirkningene i alle andre markeder der skatteendringen påvirker tilpasningen. Det følger av dette at en skatt bare vil ha effektivitetsvirkninger dersom den fører til endringer i realiserte kvanta. Spesielt vil beskatning av faktortilbud være en effektivitetsnøytral skatt dersom faktortilbudet ikke påvirkes av prisendringer, mens beskatning av bedriftenes faktorbruk vil være nøytral dersom faktoreterspørselen er upåvirket av den faktorprisen bedriften står overfor etter faktorskatt. Dersom eksempelvis tilbudet av arbeidskraft er helt upåvirket av at disponibel lønn

reduseres som følge av økt skatt på lønnsinntekter, er det heller ikke noe effektivitetstap forbundet med å øke lønsskatten²¹.

6.3.3 Skatt på overskudd og renprofitt

Gruppen har fått i mandat å drøfte aspekter knyttet til norsk næringslivs konkurranseevne og herunder betydningen av skattepolitikken. I dette avsnittet gis det derfor en kort prinsipiell gjennomgang av noen former for beskatning av selskapsoverskudd, og i hvilke tilfeller dette vil virke som en nøytral skatt i samfunnsøkonomisk forstand.

I et frikonkurransemarked vil produksjonsfaktorene bli avlønnet etter verdien på faktorenes grenseprodukt. Faktorlønnen vil på sin side være en økonomisk kompensasjon for at faktortilbyderen (eksempelvis en person) skal være villig til å stille produksjonsfaktorer (eksempelvis arbeidsinnsats eller kapital) til rådighet for bedriftene. I velfungerende markeder vil dette reflektere den avlønning (eksempelvis lønnsinntekt eller utbytte/aksjegevinst) faktorene kunne fått i beste alternative anvendelse. Et overskudd i en frikonkurransedrift uttrykker da den merverdi som faktorene (arbeid, kapital mv.) gir i produksjonen utover hvilken avlønning de kunne fått i sin beste alternative anvendelse. Dette kalles for *renprofitt*. Det følger da uten videre at beskatning av slik renprofitt er effektivitetsnøytral.

Renprofitten i en frikonkurransedrift oppstår ved at grensekostnadene i produksjonen er stigende, slik at tilpasningsbetingelsen pris lik grensekostnad vil gi et overskudd utover normalavkastning for faktorene. Stigende grensekostnader skyldes normalt at det finnes knappe innsatsfaktorer som ikke kan varieres med produksjonen. Etter hvert som produksjonen øker, vil dermed disse faktorenes relative knapphetsverdi bli større. Renprofitt kan dermed anses som en avlønning til slike faste faktorer.

Det følger av dette at *overskuddsbeskatning av renprofitt* kan sees på som beskatning av avlønning til faste faktorer i produksjonen, og i "*Skatter og skatteki-ler*" i avsnitt 6.3.2 ble det påpekt at det ikke er effektivitetstap i tilfeller der skatten ikke endrer kvantumstilpasningen. Beskatning av avkastningen til faste faktorer vil følgelig ikke ha effektivitetsvirkninger i den utstrekning faktorene virkelig er faste i forhold til produksjonen. Slik beskatning forutsetter at bedriftsbeskatningen for øvrig innrettes slik at den ikke bidrar til å vri de relative prisforhold som bedriften står overfor for variable innsatsfaktorer. Det betinger bl.a. at de skattemessige avskrivningene utformes slik at de ikke vrir brukerpriser for forskjellige typer kapital. Ved vanlig overskuddsbeskatning krever dette at avskrivningene svarer til det faktiske økonomiske kapitalslitet, og at alternativavkastningen på den kapital som bindes i denne virksomheten er fradragsberettiget (dvs. at det er kun renprofitten som beskattes, og at normalavkastningen av kapitalen er unntatt). En overskuddsbeskatning som utelukkende skattlegger renprofitt, kalles en *nøytral overskuddsbeskatning*.

En alternativ måte å skattlegge slik renprofitt på er gjennom en skatt på bedriftens kontantstrøm (dvs. løpende inntekter fratrukket løpende kostnader). Den viktigste forskjellen mellom en *kontantstrømsskatt* og en overskuddsskatt er at ved kontantstrømsbeskatning får bedriften trekke fra investeringene i skattegrunnlaget (engangsavskrivninger). I et flerperiodisk perspektiv er kontantstrømsskatt ekvivalent med skatt på bedriftens nåverdi. En proporsjonal kontantstrømsskatt er nøytral

21. Det skiller ikke her mellom inntekts- og substitusjonsvirkning fra endringer i konsumentpris.

Dersom sammenligningsgrunnlaget er en effektivitetsnøytral (lump sum) skatt, er det imidlertid bare substitusjonsvirkningene som fører til forvridninger.

i den forstand at så lenge den er under 100 pst., vil ikke investeringsprosjekter som er lønnsomme før skatt bli ulønnsomme etter skatt. Den vil heller ikke påvirke faktortilpasningen eller lønnsomhetsrangeringen av investeringsprosjekter nåverdi benyttes som rangeringskriterium.

6.3.4 Prinsipper for optimal beskatning

I "*Skatter og skatteklær*" i avsnitt 6.3.2 ble det påvist at de fleste former for skatter og avgifter fører til at ressursbruken blir mindre effektiv enn den ellers ville vært. Det er mao. realøkonomiske kostnader forbundet med å finansiere offentlig ressursbruk og å drive fordelingspolitikk ved hjelp av skatt på inntekt og forbruk. Hvor omfattende disse effektivitetskostnadene av beskatning er, vil avhenge av hvordan skattesystemet utformes. Det sier seg nærmest selv at en i så tilfelle først bør utnytte markedskorrigerende og nøytrale beskatningsmuligheter fullt ut før en tyr til vridende beskatning.

Skissemessig kan en si at prinsippene for et optimalt skattesystem kan oppsummeres som:

1. Benytt først markedskorrigerende (effektivitetsfremmende) skatter, så som skatt på forurensning mv.
2. Benytt deretter nøytrale skatter så langt det er praktisk mulig.
3. Benytt til sist forvridende beskatning i den grad det er provenymessig eller fordelingspolitisk nødvendig. Utform de vridende skattene slik at skattesystemet gir et lavest mulig samlet effektivitetstap og har en ønsket fordelingsprofil.

Bruk av markedskorrigerende skatter innebærer bl.a. at en bør skattlegge miljøødeleggende aktiviteter og andre negative eksterne virkninger, jf. "*Om beskatningens oppgaver*" i avsnitt 6.2. Bruk av nøytrale skatter betyr bl.a. beskatning av renprofitt i produksjonen, jf. "*Skatt på overskudd og renprofitt*" i avsnitt 6.3.3. Eventuell grunnrente som følge av gitt tilgang på naturressurser (f.eks. olje og vannkraft) vil være et velegnet skatteobjekt, da en korrekt utformet grunnrenteskatt vil virke nøytralt. I tillegg bør en beskatte konsumgoder og faktorer hvis etterspørsel eller tilbud er upåvirket av at det innføres en skatt, jf. "*Skatter og skatteklær*" i avsnitt 6.3.2. Et eksempel på konsumgoder med fullstendig prisufølsomt tilbud kan være naturherligheter og severdigheter som er eksogent gitte fra naturens hånd. Dersom arbeidstilbudet (etterspørselen etter fritid) var fullstendig upåvirket av endringer i lønnsinntekt etter skatt, ville likeledes en lønnskatt på arbeiderens hånd være en nøytral skatt.

Når de markedskorrigerende og de nøytrale beskatningsmuligheter er uttømt, må beskatningen for øvrig utformes slik at den gjør minst mulig skade. Litt omtrentlig kan en si at det betyr å ha de høyeste skattesatsene (skatteklærne) i de markedene der tilbud og etterspørsel er minst følsomt overfor endringer i skattesatsene. Om vi ser bort fra kryssprisvirkninger mellom markeder, kan det vises at optimale vareskattesatser i konsumet vil være proporsjonale med den inverse av etterspørselens priselastisitet (den inverse elastisitetsregelen). Det innebærer at fra et *effektivitetsmessig perspektiv bør de høyeste skattene legges på varer og tjenester der etterspørselen i liten grad påvirkes av prisendringer*. Både enkelte «nødvendighetsgoder» (eksempelvis barnefamiliers kjøp av bleier) og enkelte «luksusgoder» (eksempelvis kjøp av luksusbiler mv.) kan være eksempler på slike varer.

Siden effektivitetstapet under normale forutsetninger om etterspørsel og tilbud stiger overproporsjonalt med skattesatsens størrelse, vil det isolert sett være *mer effektivt å skattlegge i flere markeder med moderate satser enn i få markeder med høye satser*. Ettersom målsettingen er å minimere det samlede effektivitetstapet av

beskatning, er det derfor ikke noe mål i seg selv å redusere antallet skatteklarer i økonomien av effektivitetsmessige hensyn. Et skattesystem som innebærer færre skatteklarer vil av samme grunn ikke uten videre være et bedre skattesystem enn ett med flere.

Et aktuelt eksempel her er avveiningen mellom personlig inntektsskatt og forbruksskatt. En personlig inntektsskatt fører til vridninger både i arbeidsmarkedet og i kapitalmarkedet. En personlig forbruksskatt som holder sparingen utenom skattegrunnlaget, vil ikke medføre vridninger i kapitalmarkedet dersom skattesatsene er konstante over tid. En kan imidlertid ikke ut fra dette slutte at slik forbruksbeskatning er et mindre vridende skattesystem enn inntektsbeskatning. Det vil avhenge av hvor følsom sparingen er overfor endringer i beskatningen av kapitalinntekter sammenlignet med hvor følsomt arbeidstilbudet er overfor endringer i beskatningen av arbeidsinntekter.

6.3.5 Optimal beskatning og effektivitet i produksjonen

Drøftingen i "*Prinsipper for optimal beskatning*" i avsnitt 6.3.4 kan indikere at det vil være optimalt å både ha vridende varebeskatning på konsumsiden og vridende faktorbeskatning i produksjonen²². Årsaken er at ettersom det normalt er mer effektivt å ha flere små skatteklarer enn noen få store, burde det intuitivt sett også være ønskelig å fordele effektivitetstapet både på konsumentene og produsentene. Det er imidlertid en sentral innsikt fra optimal beskatningsteori at det under nærmere bestemte forutsetninger er optimalt å innrette beskatningen slik at en får effektivitet i samlet faktorbruk, jf. Diamond og Mirrlees (1971). Det betyr at produksjonsfaktorenes grenseproduktivitet må være den samme i alle bedrifter og i alle anvendelser. Det innebærer at det *ikke* kan være optimalt med forvridende faktorbeskatning i produksjonssektoren, og heller ikke med skatt på kryssleveranser mellom bedrifter. All forvridende varebeskatning bør derfor iht. dette resultatet legges på konsumentsektoren.

Dette resultatet innebærer noe forenklet at skatten ikke bør vri produksjonsbeslutningene, fordi dette vil føre til at det samlede produksjonsresultatet til fordeling blant konsumentene blir mindre enn det ellers ville blitt. Produksjonen bør derfor rettes inn mot å gjøre den samlede verdiskapningen («samfunnskaken») størst mulig. Deretter bør myndighetene benytte skatte- og overføringspolitikken til å fordele gevinsten blant konsumentene på en slik måte at ingen taper på at produksjonssektoren produserer mer effektivt. All vridende beskatning for å finansiere offentlig sektor må legges på konsumentsektoren iht. dette resultatet. Markedskorrigerende beskatning (f.eks. miljøavgifter) bør derimot legges nærmest mulig kilden til markedsimperfeksjonen, uavhengig av om dette er i produksjons- eller konsumentsektoren.

Resultatet bygger på at myndighetene kan separere produsent- og konsumenttilpasningen fullstendig gjennom skatte- og overføringssystemet. Ettersom det er konsumenter som eier bedriftene, vil overskudd utover normalavkastning til innsatsfaktorene (renprofitt) tilfalle eierne av bedriftene og dermed påvirke tilpasningen i konsumentsektoren. Beskatning av en slik renprofitt i produksjonssektoren er dessuten som nevnt ovenfor en effektivitetsmessig nøytral skatt. En viktig forutsetning for resultatet om at produsentene ikke bør ilegges forvridende beskatning er derfor at myndighetene kan inndra all renprofitt fra produsentene (dvs. i prinsippet en skatt på 100 pst. på all grunnrente og annen renprofitt i bedriftene). I tillegg for-

22. I praksis vil en ikke-nøytral overskuddsskatt ha samme virkning som forvridende faktorbeskatning.

utsetter resultatet at alle varer kan skattelegges og at myndighetene har et tilstrekkelig finmasket overføringssystem til at de kan sikre seg at dette ikke fører til at noen kommer dårligere ut (dvs. at de i praksis må være villige til å benytte rund-sum overføringer).

Disse forutsetningene kan synes å være ganske strenge. I praksis er det eksempelvis neppe politisk, og kanskje heller ikke praktisk, mulig å skattelegge alle varer og å innføre en 100 pst. skatt på all renprofitt og grunnrente. Det kan også være svakheter ved overføringssystemet som gjør at det i praksis kan være vanskelig å fordele produksjonsgevinster slik at ingen taper. På den annen side er det vanskelig å finne prinsipielle argumenter for hvorfor en skal ha en forvridende beskatning av produksjonssektoren, da dette vil føre til at den samlede verdiskapningen til fordeling blir mindre enn den ellers ville blitt. Heller enn å innføre vridninger i produksjonssektoren ut fra en formodning om at forutsetningene for dette effektivitetsresultatet ikke er oppfylt, synes det snarere å være et argument for å endre skattesystemet slik at en får tilstrekkelig hard beskatning av grunnrente og renprofitt, og at en eventuelt også foretar nødvendige endringer i overføringssystemet.

6.4 KAPITALBESKATNING OG EFFEKTIVITET I EN ÅPEN ØKONOMI

I "*Optimal beskatning og effektivitet i produksjonen*" i avsnitt 6.3.5 ble det poengtert at det under visse forutsetninger ikke er effektivt med beskatning av produksjonssektoren i en lukket økonomi. Dersom import og eksport defineres som egne økonomiske aktiviteter, kan dette resultatet under visse forutsetninger også generaliseres til en åpen økonomi. De viktigste forutsetningene for dette er at nasjonale skattytere blir skattlagt for sin globale inntekt etter hjemlandets satser og regler (residensprinsippet i inntektsbeskatningen), og at varebeskatningen skjer etter de satser som gjelder i forbrukslandet (destinasjonsprinsippet). Det vil da fortsatt være slik at om alle varer er skattbare og all nasjonal renprofitt og grunnrente kan skattelegges 100 pst. gjennom profittbeskatningen, vil det være optimalt å ha all forvridende beskatning i personsektoren. Produksjonssektoren bør innrettes slik at en får effektivitet i samlet varetilgang når innenlands produksjon, import og eksport sees i sammenheng. Dette forutsetter at beskatningen ikke forstyrrer tilpasningen på produksjonssiden.

Premissene for dette effektivitetsresultatet er strenge og kan neppe ventes å være perfekt oppfylt i praksis i noe skattesystem. Det interessante skattemessige spørsmålet er imidlertid om myndighetenes handlingsrom i skattepolitikken er tilstrekkelig stort til at effektivitet i produksjonen er et godt siktepunkt for bedriftsbeskatningen, og hvordan dette eventuelt påvirkes av globaliseringen av den økonomiske aktiviteten. I det følgende vil dette bli drøftet i forhold til inntektsbeskatningen.

6.4.1 Kapitalinntektsbeskatningens to vridningseffekter

Kapitalbeskatning har to sentrale vridningseffekter for kapitalallokeringen i samfunnet; for sparingen gjennom beskatning av avkastning på sparing og for kapitaldannelsen gjennom beskatning av avkastning på realinvesteringer.

Gjennom kapitalmarkedet tilpasser et nyttemaksimerende individ sitt konsum over tid slik at avkastningen på sparing etter skatt blir lik individets avkastningskrav for å avstå fra konsum til fordel for sparing. Beskatning av avkastning på sparing vrir derfor individets valg mellom konsum og sparing i favør av konsum, og fører på denne måten til en skattekle i spare- og lånemarkedet.

På investeringssiden tilpasser en profittmaksimerende investor sin portefølje slik at kapitalens marginalavkastning etter skatt blir den samme i alle anvendelser. Dersom den faktiske marginalbeskatning av investeringsavkastning varierer mellom ulike typer investeringer, betyr det at for en portefølje som maksimerer investors samlede etterskattsavkastning, vil en ikke ha lik marginalavkastning før skatt i alle kapitalanvendelser. Ettersom det er avkastning før skatt som er et mål på samfunnets samlede avkastning av en investering, fører en ujevn (ikke-nøytral) beskatning av investeringsavkastning til at investeringsporteføljer som er optimale fra investors synspunkt, ikke maksimerer den samfunnsøkonomiske avkastningen. Forskjeller mellom marginalavkastning før skatt mellom ulike investeringer representerer skattekiller i investeringsmarkedet, og viser det samfunnsøkonomiske tapet på marginen ved en vridende beskatning av realinvesteringer.

6.4.2 Kapitalbeskatning og global effektivitet: Residens- vs. kildeprinsippet

Fra et globalt perspektiv forutsetter effektivitet i den globale sparingen at sparing og konsum blir fordelt slik mellom land at avkastningskravet for å spare blir det samme i alle land. Dersom den globale sparingen blir kanalisert gjennom et internasjonalt kapitalmarked, forutsetter dette at realrenten *etter* skatt er den samme i alle land. På produksjonssiden er derimot kravet for en effektiv fordeling av investeringer mellom land at realkapitalen er allokert slik at den marginale avkastning på realinvesteringer *før* skatt er den samme mellom land. Generelt er det to internasjonale prinsipper for beskatning av global kapitalinntekt; residensprinsippet (globalinntektsprinsippet) og kildeprinsippet (territorialprinsippet). Skatteprinsippenes betydning for effektiviteten i den globale kapitalforvaltningen må vurderes opp mot de to sentrale kildene til ineffektivitet som en har i kapitalbeskatningen.

Residensprinsippet betyr at kapitalinntekt skattlegges etter de regler og satser som gjelder i kapitaleierens hjemland uansett hvor den er opptjent. Investor vil tilpasse sin globale portefølje slik at den marginale kapitalavkastning etter skatt blir den samme for alle kapitalplasseringer. Dersom den nasjonale beskatning av investeringsavkastning er nøytral i den forstand at den faktiske beskatning av avkastning er lik for alle plasseringer, vil dette følgelig også føre til at marginal avkastning før skatt blir lik mellom ulike typer investeringer både hjemme og ute²³. Kapitalbeskatningen vil da bare påvirkes av den faktiske avkastning og ikke av hvilket land det investeres i, slik at vi vil få en effektiv fordeling av realinvesteringer mellom land dersom alle land beskatter globalinntekt etter residensprinsippet. Dette kalles gjerne *kapitaleksportnøytralitet*. Men dersom de faktiske skattesatsene er forskjellige i ulike land, vil renten etter skatt variere slik at vi vil få en ineffektiv fordeling av den globale sparingen.

Kildeprinsippet innebærer at kapitalavkastning opptjent ute beskattes etter skateregulene i det land der inntekten er opptjent og ikke i skattyters hjemland. Når alle sparerne står overfor de samme kildeskattene, må en internasjonal kapitalmarkedslikevekt innebære lik marginalavkastning etter kildeskatt på sparing i alle land. Kildebeskatningsprinsippet leder derfor til en globalt effektiv fordeling av sparingen²⁴. Siden sparerens avkastningskrav da blir det samme uansett hvilket land kapitalen kommer fra, kalles dette for *kapitalimportnøytralitet*. På den annen side vil dette gi en ineffektiv fordeling av investeringer mellom land dersom kildeskatten varierer,

23. La r og R være kapitalavkastningen hhv. hjemme og ute, og t skattesatsen på kapitalinntekt i skattyters hjemland. En optimal portefølje er da gitt ved $(1-t)r = (1-t)R$, slik at $r = R$ i likevekt.

24. Dersom kildeskattesatsen i utlandet er T , vil en optimal portefølje ved kildebeskatning være gitt ved $(1-t)r = (1-T)R$.

da det ikke vil være optimalt for en investor å tilpasse seg slik at den marginale avkastningen før skatt mellom ulike investeringer hjemme og ute er den samme.

Optimalt beskatningsprinsipp for globalinntekt avhenger av om en legger størst vekt på å oppnå effektivitet på investeringssiden (kapitaleksportnøytralitet) eller på sparesiden (kapitalimportnøytralitet) i verdensøkonomien; med en vridende kapitalbeskatning kan en ikke innfri begge nøytralitetskravene samtidig. Ut fra hensynet til effektivitet i den globale kapitalforvaltningen vil valget mellom disse to nøytralitetsprinsippene avhenge av om det er den globale sparing eller investeringsetter-spørsel som er mest følsom for endringer i beskatningen. Dersom sparingen er mindre følsom overfor skatteendringer enn investeringene, trekker det i retning av kapitaleksportnøytralitet og residensprinsippet, og omvendt. De fleste land har i praksis en blanding av residens- og kildebeskatning av kapitalinntekter, noe som gjør at faktiske skattesystemer innebærer at det er ineffektivitet både i den globale allokeringen av sparing og av investeringer.

6.4.3 Kapitalbeskatning og nasjonal effektivitet

I "*Kapitalbeskatning og global effektivitet: Residens- vs. kildeprinsippet*" i avsnitt 6.4.2 drøftes implikasjonene av de to hovedprinsippene for inntektsbeskatning i en åpen økonomi ut fra hensynet til å få en effektiv fordeling av investeringer og sparing mellom land. Fra et rent nasjonalt perspektiv blir imidlertid problemstillingen minst mulig tap i nasjonal velferd ved inndrivning av et gitt skatteproveny. I denne sammenheng kan det for en liten, åpen økonomi være naturlig å ta beskatningen i andre land som eksogent gitt²⁵.

Fra det enkelte lands perspektiv vil en samfunnsøkonomisk optimal investeringsportefølje være gitt ved likhet mellom marginal avkastning før skatt hjemme og marginal avkastning etter kildeskatt ute. For et lite land kan dette kan bare realiseres ved *nasjonal residensbeskatning* av globalinntekt (samlet inntekt minus utenlands kildeskatt). Kildebeskatning er derfor inkonsistent med en nøytral nasjonal beskatning av globalinntekt når nøytralitet defineres i forhold til den nasjonale kapitalallokering en ville ha hatt uten nasjonal kapitalbeskatning.

Kildebeskatning av investeringer vil bety at beskatningen av avkastningen vil være gitt ved beskatningen i det enkelte land. Bedriftene vil også under et slikt beskatningssystem tilpasse sine investeringsporteføljer slik at marginalavkastning etter kildeskatter blir lik i alle kapitalanvendelser både hjemme og ute. Men med forskjellige effektive marginalsattesatser i hjemlandet og ulike kildeland vil ikke dette gi lik marginalavkastning før skatt på investeringer hjemme og ute. Det vil heller ikke medføre at marginal avkastning før skatt på nasjonale investeringer blir lik marginal avkastning ute etter utenlandsk kildeskatt, noe som er nødvendig for effektivitet i samlet kapitalbruk i en liten åpen økonomi sett fra et nasjonalt synspunkt. Ettersom nasjonal selskapsbeskatning reelt sett innebærer kildebeskatning av avkastning på investeringer innen selskapssektoren, følger det at en separat selskapskatt i en liten åpen økonomi med kapitalmobilitet kan føre til en ineffektiv fordeling av investeringer mellom hjemlandet og utlandet.

6.5 BESKATNING AV KAPITALAVKASTNING I EN ÅPEN ØKONOMI

Effektivitet i samlet varetilgang indikerer som nevnt at det ikke er ønskelig med kildebeskatning av normalavkastningen av realinvesteringer. Ettersom selskapsbe-

25. Det innebærer at en ser bort fra at andre land kan endre sin skattepolitikk dersom hjemlandet endrer sine skatteregler (internasjonal skattekonkurranse). Dette kan være en rimelig forutsetning når en omtaler et lite land.

skatningen er en slik kildeskatt, kan det derfor argumenteres for at en slik skatt er ineffektiv i en liten åpen økonomi med kapitalmobilitet. På den annen side kan det være andre argumenter for en nasjonal kildeskatt på realinvesteringer. I dette avsnittet drøftes noen problemstillinger knyttet til en nasjonal kildeskatt på realinvesteringer, med spesiell vekt på utformingen av selskapsbeskatningen.

6.5.1 Noen argumenter for nasjonal kildebeskatning av investeringsavkastning

Overskuddsbeskatningen kan ha en dobbeltfunksjon i en åpen økonomi. Dersom den er korrekt utformet, vil den kunne være en skatt på renprofitt og på denne måten en nøytral skatt. I en åpen økonomi må dette riktignok begrenses til skatt på landspesifikk renprofitt, dvs. den merprofitt som bedriften oppnår ved å være i landet i forhold til å flytte ut til beste alternative lokaliseringalternativ. Ved utenlandsk eierskap til nasjonale bedrifter vil overskuddsskatten også være en skatt på utlendingers andel av overskudd i innenlandske selskaper og på denne måten gi en inntektsoverføring fra utlandet til Norge. Det siste poenget innebærer at en nasjonal overskuddsskatt kan være en samfunnsøkonomisk hensiktsmessig skatt selv om den fører til forvridninger for ressursbruken innenlands. På den annen side kan utenlandske eiere av norsk virksomhet med dagens regler på legalt vis overføre normalavkastning til beskatning innen eget skatteregime ved å yte lån til det norsk-etablerte selskapet (såkalt tynn kapitalisering).

Dersom det er begrensninger på mulighetene for å beskatte renprofitten direkte, kan en kildeskatt på bedriftenes kapitalbruk i en åpen økonomi være en indirekte (om enn imperfekt) beskatning av renprofitt på samme måten som i en lukket økonomi. I tillegg kan som nevnt argumentet for en faktorskatt på kapitalbruk i bedriften være sterkere i en åpen økonomi ettersom den også representerer en indirekte beskatning av utlendingers overskuddsandel i norske selskaper. Hvor god tilnærming faktorbeskatningen av kapital er til en beskatning av renprofitt, avhenger av hvor følsom bedriftenes kapitalbruk er overfor skatteendringer. I en lukket økonomi vil det avhenge av hvor lett det er å erstatte kapital med andre innsatsfaktorer. I en åpen økonomi vil i tillegg kapitalmobiliteten være av betydning. Det følger av dette at investeringene er mer følsomme for skatteendringer i en åpen økonomi enn i en lukket. Dette fører isolert sett til at effektivitetstapet ved beskatning av avkastning på investeringer er større jo mer mobil kapitalen er, siden den nasjonale beskatningen påvirker lokaliseringen av investeringene. Beskatning av bruk av faste faktorer i produksjonen som ville være en nøytral skatt i en lukket økonomi, kan dermed være vridende i en åpen økonomi dersom utnyttelsen av de faste faktorene kan flyttes ut av landet (dette kan f.eks. gjelde utnyttelsen av patenter og teknologisk know how).

6.5.2 Residensbeskatning av sparing vs. kildebeskatning av investeringsavkastning

Det er to sentrale avveininger som melder seg gitt at en skal ha nasjonal beskatning av kapitalinntekter. Det er for det første avveiningen mellom kildebeskatning av avkastning på realkapital mot residensbeskatning av avkastning på personlig sparing. Når det gjelder kildebeskatningen av avkastning på investeringer, er det et ytterligere spørsmål om den bør differensieres etter forskjell med hensyn hvor følsomme skattegrunnlagene er for skatteendringer, og derfor også implisitt etter mobilitet.

Dersom premissene for produksjonsmessig effektivitet i beskatningen ikke er oppfylt, eksempelvis fordi det ikke er mulig å gjennomføre en treffsikker og hard beskatning av all grunnrente og renprofitt, vil spørsmålet om avveining mellom kildebeskatning av investeringer og residensbeskatning av sparing avhenge av skattegrunnlagenes følsomhet overfor endringer i skatten. Dersom residensbeskatning av sparing lar seg håndheve fullt ut, vil ikke den nasjonale beskatningen av sparingen være avhengig av i hvilke land sparemidlene er plassert. Gitt dette, taler mobiliteten isolert sett for å flytte beskatningen fra investeringssiden til sparesiden. Om residensbeskatning derimot ikke lar seg håndheve på en effektiv måte, vil sparingen i varierende grad kunne unndra seg nasjonal beskatning ved plasseringer i utlandet. Mobilitetens betydning for valg mellom kilde- og residensbeskatning av kapitalinntekt vil da i dette tilfellet avhenge av hva som er mest mobilt av realkapital og sparing.

Flere forhold peker i retning av at sparing er mer mobil over landegrensene enn realkapital, ikke minst som følge av at investeringsavkastning kan være avhengig av regionale og nasjonale forhold i tillegg til skatten, mens avkastningen på finansiell sparing i stor grad vil være bestemt av avkastningsforhold i det internasjonale kapitalmarkedet. Gitt mangelfull residensbeskatning trekker dette i retning av at kildebeskatning av investeringsavkastning likevel kan være mer hensiktsmessig enn personlig kapitalinntektsbeskatning. Det forhold at kildebeskatning av realkapital også er en indirekte overskuddsbeskatning og dermed også en beskatning av utlendingers inntekt opptjent i Norge, forsterker argumentet i favør av en kildebeskatning av realkapital.

Dersom den personlige finanssparingen var perfekt mobil, og skattyternes utenlandske finansplasseringer og -inntekter ikke var observerbare for nasjonale skattemyndigheter, ville det neppe være mulig å inndrive skatt på avkastning av personlig finanssparing. I så tilfelle vil den opprettholdbare kapitalskatten være skatt på nasjonal renprofitt og kildeskatter på nasjonale investeringer. I praksis betyr det at kapitalinntekter bare kan beskattes gjennom overskuddsbeskatning og skatt på bedrifters kapitalbruk. En nasjonal skatt på besittelse av fast og ikke flyttbar eiendom ville likevel være en personlig kapitalskatt på et ikke-mobilt skattegrunnlag og følgelig være vanskelig å omgå også i en åpen økonomi.

Dersom residensbeskatning kan håndheves fullt ut, kan den bare unngås ved å flytte ut av landet. Ut fra mobiliteten i skattegrunnlagene vil da valget mellom kildeskatt på investeringer og personbeskatning av kapitalinntekt avhenge av hva som er internasjonalt mest mobilt av realinvesteringer og personlige skattytere. Det er grunn til å anta at realinvesteringer er mest mobile, slik at lokaliseringen av realkapital vil være mest skattefølsom. I den grad utflytting av realkapital innebærer et tap for landet, taler dette for å utforme kapitalbeskatningen som en residensbeskatning på personsiden. Det som driver utflytting av realinvesteringer er likevel at den nasjonale kildeskatten er høyere hjemme enn i andre aktuelle lokaliseringsland. En konsekvent residensbeskatning av investeringsavkastning vil således være lokaliseringssmessig nøytral for investeringer av norske eiere.

6.5.3 Differensiering av faktorskatter etter forskjeller i skattefølsomhet og faktor-mobilitet

Beskatning av bedrifters faktorbruk fører til ineffektiv produksjon både ved at det vrir relative faktorpriser og dermed også faktorforhold i produksjonen, og ved at ikke-nøytral faktorbeskatning mellom bedrifter og næringer fører til at verdien av faktorenes grenseproduktivitet kan bli ulik i forskjellige anvendelser.

En vridende faktorbeskatning kan like fullt være hensiktsmessig dersom det reduserer ikke beskattet renprofitt i bedriftene, og i særlig grad gjelder dette dersom innenlandske bedrifter har utenlandske eiere (en forutsetning for dette er selvsagt at utlendingers velferd ikke teller med i den nasjonale velferden). En slik indirekte profittbeskatning blir mer effektiv jo mindre den vrir bedriftenes faktorbruk. På denne måten peker de faktorene der bruken er minst følsom for skatteendringer seg ut som de beste skatteobjektene. Men i en åpen økonomi kommer den tilleggskomplikasjon at skatt på bruken av mobile faktorer kan føre til at bedriften finner det lønnsomt å anvende faktorene i virksomhet utenfor landets grenser der de ikke blir gjenstand for den samme faktorbeskatning. I den grad nasjonal faktorbeskatning driver faktorbruken ut av landet, vil det representere et effektivitetstap dersom faktorenes produktivitet før faktorskatt er høyere hjemme enn ute.

Ut fra hensynet om minst mulig samlet effektivitetstap for gitt skatteinntekt, vil derfor mindre mobile faktorer tåle en nasjonal faktorbeskatning bedre enn mer mobile faktorer. Dette taler isolert sett for å differensiere faktorbeskatningen etter faktorenes mobilitetsgrad, eller mer generelt etter hvor følsom faktorbruken er overfor skatteendringer – der mobilitetsgraden må antas å ha stor betydning.

Det kan neppe være tvil om at realkapital, ihvertfall på lang sikt og for noen former for realkapital også på kort eller mellomlang sikt, er den av produksjonsfaktorene som har størst mobilitet med hensyn til bruken. Dersom en skulle ønske å ha en nasjonal kildebeskatning på realkapital blir derfor spørsmålet om kildebeskatningen av nasjonale investeringer og kapitalbruk bør differensieres etter forskjeller i mobilitet. Dersom investeringenes mobilitet (og mer generelt følsomhet overfor skatteendringer) var perfekt observerbar, følger det fra foranstående resonneringer at i den grad en ønsker kildebeskatning av innenlandske investeringer, bør det skje ved en kildebeskatning på den minst mobile realkapitalen.

Problemet med å gjennomføre en slik politikk er imidlertid at verken realkapitalens følsomhet overfor skatteendringer eller mobilitetsgrad er perfekt observerbare for skattemyndighetene. Dersom den faktiske differensieringen må knyttes til forhold som kan påvirkes av bedriftenes egen tilpasning, kan det lønne seg for bedriftene å bruke ressurser på tilpasning motivert ut fra at virksomheten skal fremstå som mer mobil enn hva den i virkeligheten er. Dette kan likevel være lønnsomt for den enkelte bedrift, dersom skattebesparelsen kompenserer for tilpasningskostnadene. For samfunnet har slik skattemessig tilpasning realøkonomiske kostnader av flere grunner. For det første blir ressurser brukt utelukkende med det formål å redusere skatt. For det andre vil en større del av skattebyrden bli vellet over på virksomhet som fremstår som mindre mobil og øke skattekostnadene der. I tillegg kan det oppstå betydelige administrative kostnader knyttet til å utforme og å håndheve de nødvendige avgrensningene som en må gjøre mellom mobil og mindre mobil virksomhet.

Dette er en problemstilling som er nokså typisk i tilfeller der myndighetene har mindre informasjon om beskatningskriteriet enn skattyteren. En vanlig løsning på problemet at det kan være lønnsomt for skattyteren å fremstå som et mindre attraktivt skatteobjekt enn det han egentlig er, er å gjøre slik imiterende atferd mindre lønnsom. I denne sammenhengen kan det gjøres ved å gjøre det mindre lønnsomt å være mobil. Dette resonnementet indikerer at mobil virksomhet bør få en noe høyere kapitalbeskatning enn det som følger av en isolert betraktning av skattekilere (differansen mellom samfunnsøkonomisk avkastning hjemme og ute) og investeringenes følsomhet overfor skatteendringer. Ved å påføre mobil virksomhet en slik ekstrakostnad øker beskatningspotensialet i den immobile sektor, ved at det blir mindre lønnsomt av skattemessige årsaker å investere i aktiviteter utelukkende med det formål å fremstå som mer mobil.

Kildebeskatning av kapital skjer i hovedsak gjennom selskapsbeskatningen. Gradering av kildebeskatning av avkastning på investeringer skjer gjennom fastleggelse av skattegrunnlaget i selskapsbeskatningen. Dersom en skulle ønske å innføre en slik gradering av kapitalbeskatningen, synes det mest hensiktsmessig å gjøre dette ved å endre de tillatte avskrivninger for faktisk kapitalslit, da de skattemessige avskrivningssatsene er en viktig faktor for å bestemme bedriftens leiepris for kapital etter skatt. Gruppen vil likevel vise til konklusjonskapitlet, der en peker på at det er mange og sterke argumenter mot å fravike fra prinsippet om næringsnøytralitet i beskatningen.

6.6 NÆRMERE OM SELSKAPSBESKATNING OG KAPITALMOBILITET

6.6.1 Selskapsbeskatning og nøytralitet – noen aspekter

Overskuddsbeskatningen representerer beskatning av den avkastningen på realinvesteringene i bedriftene som tilflyter eierne. Ettersom det er en skatt på inntektsoptjeningen, er det en form for kildebeskatning på egenkapitalavkastning opptjent i selskapet. Siden beskatningsenheten i selskapsbeskatningen er en juridisk person, kan den ikke ha noen fordelingspolitisk funksjon. Dersom selskapsskatten kunne organiseres som en skatt på renprofitt, kan den forsvares som en nøytral skatt. Dette ville være mulig ved en beskatning av selskapets kontantoverskudd, jf. "[Skatt på overskudd og renprofitt](#)" i avsnitt 6.3.3. På den annen side kunne renprofitten beskattes på eiernes hender i stedet for i selskapet. Ved full korrigering for dobbeltbeskatning mellom eier og selskap kan selskapsskatten sees på som forskuddsbetalt personskatt på investeringsavkastning opptjent gjennom selskapet. Dersom personskattesatsen og selskapsskattesatsen er sammenfallende, som i det norske systemet i dag, er da selskapsskatten i realiteten flyttet over på eiernes hender. Dette gjelder likevel ikke for utenlandske eiere, der norsk selskapsskatt uansett er å anse som kildebeskatning av avkastning opptjent i norske selskaper.

Selskapsskatten vil virke nøytralt for investeringsinsentiver i selskapssektoren dersom den effektive beskatningen av kapitalavkastning var den samme for alle typer investeringer og i alle næringer. Et selskap som maksimerer profitt, eller nåverdi, vil da tilpasse investeringsporteføljen slik at marginalavkastningen før skatt blir den samme for alle investeringer. En slik nøytral beskatning er nødvendig for effektiv kapitalbruk i økonomien. Den effektive beskatningen av avkastningen på investeringer vil da være gitt ved differansen mellom kapitalavkastning før skatt i selskapet og den avkastningen som eieren sitter igjen med etter personskatt på personlig kapitalinntekt.

I en åpen økonomi kan innenlandske investeringer dels finansieres gjennom kapitalimport, mens innenlandsk sparing kan finansiere investeringer ute. Det er derfor ingen en-til-en sammenheng mellom innenlandsk investering og sparing, slik at skattlegging av investeringer må sees uavhengig av skattlegging av innenlandsk sparing. Den personlige kapitalinntektsbeskatningen vil ha betydning for den personlige sparingen, mens selskapsbeskatningen vil ha virkninger for selskapenes investeringsinsentiver. Dersom beskatning av spareavkastningen skjer etter et uavkortet residensprinsipp, vil skattleggingen være uavhengig av hvor sparekapitalen er plassert. Skattyteren kan bare unngå nasjonal beskatning av avkastningen på sin sparing ved å ta utflytting til utlandet (normalt vil det bety minst 183 dager av skatteåret).

Når det gjelder selskaper, kan de utsette norsk selskapsbeskatning ved å flytte helt eller delvis til utlandet. Den faktiske beskatning av investeringsavkastning inn-

tjent gjennom selskaper i utlandet, vil være bestemt av selskapsbeskatningen ute og de regler som gjelder for korrigerende av dobbeltbeskatning når inntekten tas hjem. Dersom en forutsetter at dobbeltbeskatning mellom selskap og eiere korrigeres på samme måte for innenlandske og utenlandske selskaper som er eiet av norske eiere, vil investeringer ute favoriseres i forhold til investeringer hjemme i den grad selskapsskatten ute er lavere, siden differansen mellom selskapsskatt hjemme og ute forfaller til betaling først når inntekten tas hjem. Om vi for eksemplets skyld tenker oss at utenlandske selskaper er skattefrie, vil inntekter opptjent gjennom utenlandske selskaper først komme til beskatning når de overføres til hjemlandet. Dette vil gjøre det mer lønnsomt å investere ute enn hjemme og følgelig vri investeringene i utlandets favør. Dette skaper en skattekle mellom investeringer hjemme og ute ved at det vil kunne være lønnsomt å investere ute selv om førskattsavkastningen hjemme er høyere enn avkastningen ute. Differansen utgjøres av den økonomiske fordel ved den skattefordel som oppnås i forhold til nasjonal beskatning ved investeringer ute.

6.6.2 Manglende nøytralitet mellom investeringer hjemme og ute – et eksempel

Selv om den nasjonale selskapsbeskatningen er nøytral ved at kapitalavkastning i alle innenlandske anvendelser beskattes likt, vil det likevel være en vridning i forhold til investeringer i utlandet dersom selskapsinntekt ute skattlegges forskjellig fra hjemme. Denne skattefordelen vil være gitt ved skattefordelen som følger av at den nasjonale beskatningen utsettes til inntekten tas hjem.

Vi kan vise vridningen i investeringsinsentivene hjemme og ute med et enkelt eksempel. Vi antar at det investeres 1 krone i et *innenlandsk* selskap og at overskuddet etter selskapsskatt reinvesteres i 9 år. Det investerte beløp og avkastningen etter skatt tas ut av selskapet ved utgangen av det tiende året. Med en årlig førskattsavkastning på 20 pst. og en selskapsskatt på 28 pst., sitter investor da igjen med 3,839 kroner etter selskapsskatt. Vi tenker oss så at det investeres 1 krone i et *utenlandsk* datterselskap og for eksemplets skyld kan vi tenke oss at det utenlandske datterselskapet ikke er gjenstand for selskapsbeskatning i vertslandet. Overskuddet reinvesteres i datterselskapet i 9 år, og det investerte beløp pluss samlet avkastning tas hjem etter utgangen av det tiende året da det skattlegges etter hjemlandets selskapskattesats på 28 pst.

Anta først at den årlige avkastningen før skatt i datterselskapet ute er den samme som hjemme. Etter innenlandsk selskapsskatt ville denne investeringen ved utgangen av det tiende året ha gitt 4,738 kroner som svarer til en årlig etterskattsavkastning på 16,8 pst. i motsetning til 14,4 pst. på investeringen i det innenlandske selskapet. Vi lar x være den årlige utenlandsavkastning som gjør disse to alternativene ekvivalente etter at hjemlandets selskapsskatt er betalt. Avkastningskravet på investeringen ute er da gitt ved $(1+x)^{10} - [(1+x)^{10} - 1]0,28 = 3,839$ kroner, som gir et avkastningskrav på $x = 16,4$ pst.

Det at selskapsoverskudd skattlegges løpende hjemme, mens overskudd opptjent i selskaper ute bare skattlegges hjemme ved uttak, skaper en skattekle mellom avkastningskrav hjemme og ute. Dette gir insentiver til overinvesteringer ute i forhold til det som ville gi maksimal avkastning på investeringsporteføljen før innenlandsk selskapsskatt.

Så lenge det er full samordning av utenlandsk og innenlandsk selskapsskatt for selskapsinvesteringer ute, er det kun skattefordelen ved investeringer finansiert ved tilbakeholdte overskudd ute, som skaper skattekle. Med en innenlandsk selskapsskatt på 28 pst. blir likevel denne skattekle i de fleste tilfelle moderat. Om

derimot avkastning på selskaps-investeringer ute unngår norsk selskapsskatt helt gjennom ulike arbitrasjemekanismer, blir avkastningskravet ute etter utenlandsk selskapsskatt i eksemplet ovenfor redusert til 14,4 pst., som ville være «break even» avkastning ute i forhold til 20 pst. hjemme.

6.6.3 Nærmere om nasjonal selskapsbeskatning og utenlandsinvesteringer

Dersom et selskap uten kostnad kunne flytte ut til land med minimal selskapsbeskatning og norske skattemyndigheter har vanskelig for å skattlegge selskapsinntekter opptjent ute, vil i så fall den norske selskapsskatten være en særskatt på selskapets lokalisering i Norge. Etersom mobile bedrifter kan unngå denne særskatten ved å ta utflytting til skatteparadiser, vil den nasjonale selskapsskatten bli en særskatt på lite mobile nasjonale selskaper.

En opphevelse av den nasjonale selskapsskatten ville ha eliminert vridningen som skyldes skattekreditten som følge av at overskudd i utenlandske datterselskaper kun utbyttebeskattes i den innenlandske selskapsskatten. Dette ville ha ført til at norske selskaper etablert ute ville ha blitt gjenstand for utenlandsk kildeskatt for sin investeringsavkastning, slik at en optimal porteføljetilpasning ville vært gitt ved at marginalavkastningen etter kildeskatt ute var lik marginalavkastningen før skatt hjemme. Sett fra hjemlandets synspunkt ville dette vært konsistent med en effektiv investeringslokalisering, ettersom det er avkastning ute etter utenlandsk kildeskatt som uttrykker den samfunnsøkonomiske avkastningen fra et enkelt lands synspunkt.

På samme måte som utenlandsk kildebeskatning av norske investeringer ute er en beskatning av norske kapitaleiere, er den innenlandske selskapsskatten en skatt på overskudd til utenlandske eiere. Selv om selskapsskatten i seg selv er vridende, kan dette likevel være lønnsomt for landet siden innenlandske skattytere bærer bare en del av skattekostnadene, mens skatteinntekten tilflyter landet fullt ut.

Ulike faktorer og forskjellige typer investeringer kan ha ulik mobilitet i den forstand at faktoravkastningen i varierende grad kan være avhengig av regionale forhold. Dersom selskapsskatten innebærer nasjonal særbeskatning av avkastning på kapital som lett kan flytte ut av landet og som har like gode avkastningsmuligheter ute som hjemme, vil en økt skatt på slik kapital føre til kapitalflukt og lite skatteproveny. En selskapsbeskatning som tar sikte på å beskatte all kapital likt («level the playing field-prinsippet»), vil da i virkeligheten bli båret av den mindre mobile delen av kapitalen, eller av andre lite mobile faktorer. Dersom investeringer utenfor landet bare er gjenstand for utenlandsk kildebeskatning, vil mobil kapital flytte ut dersom avkastningen etter selskapsskatt hjemme er lavere enn avkastning etter kildeskatt ute.

Vi kan eksemplifisere dette ved å ta utgangspunkt i en tenkt bedrift. Bedriften har to produksjonsfaktorer, realkapital og arbeidskraft. Kapitalen er mobil, mens arbeidskraften er fullstendig immobil. Bedriften står overfor gitte priser i sitt ferdigvaremarked. Vi tenker oss at bedriften i utgangspunktet er «break even» i den forstand at den gir en kapitalavkastning etter selskapsskatt hjemme som er lik det en ville ha fått etter kildeskatt ved å investere kapitalen ute. Anta så at selskapsskatten skjerpes f.eks. ved dårligere avskrivningsmuligheter for kapitalutstyret. Det vil virke som en faktorskatt på bedriftens investeringer. Når realkapitalen er fullt mobil, vil faktoravlønningen av arbeidskraften måtte reduseres tilstrekkelig til at den opprinnelige kapitalavkastningen etter skatt blir gjenopprettet. Den skjerpede selskapsskatten har i dette tilfellet slått ut i redusert avlønning av den immobile arbeidskraften, mens kapitalavkastningen etter skatt for eierne er den samme som før innstramningen av avskrivningsmulighetene. Følgelig blir skatteskjerpelsen i

sin helhet båret av den immobile faktor. Fra et effektivitetsmessig synspunkt ville det da være bedre å øke beskatningen av den immobile faktoren direkte, f.eks. gjennom økt beskatning av lønnsinntekt, enn å skattlegge arbeidskraften indirekte gjennom beskatningen av mobil kapital. Rent fordelingsmessig vil disse to alternativene være ekvivalente, men en økning i den direkte lønnsbeskatningen ville ikke vri insentivene mellom investeringer hjemme og ute.

Det må likevel pekes på noen sentrale forutsetninger for ovenstående resonnerment. For det første forutsettes det at selskapsinntekt opptjent ute, ikke blir gjenstand for innenlands selskapsbeskatning. Dersom selskapsinntekt ute kommer til beskatning hjemme ved tilbakeføring, vil fordelene ved å flytte virksomheten til et skatteparadis utelukkende være skattekredittfordelen i forhold til norsk selskapskatt. For det andre har vi antatt at kapitalen er perfekt mobil, dvs. at når lønnsomhetsforholdene mellom investeringer hjemme og ute forrykkes i utlandets favør, så går all mobil kapital ut av landet. Det vil normalt ikke være tilfelle i praksis. Ved avtakende grenseproduktivitet av investeringer hjemme, vil noe kapital kunne gå ut av landet før likheten mellom de marginale lønnsomhetsforholdene hjemme og ute blir gjenopprettet. På denne måten vil mobil kapital unndra seg noe av skatteøkningen, men ikke hele økningen. Dette vil avhenge av skatteelastisiteten til den mobile kapitalen, som vil avhenge av avkastningsmulighetene etter skatt ute, flyttekostnader og av hvordan kapitalens grenseproduktivitet hjemme påvirkes ved utflytting.

En nøytral beskatning av investeringsavkastning forutsetter en form for beskatning av kontantoverskudd (nåverdibeskatning) eller en overskuddsbeskatning av et overskuddsbegrep som svarer til en annualisering av nåverdien. Det viktigste problemet med å komme frem til et korrekt årsoverskudd (Haig-Simon inntekt), er å finne et korrekt uttrykk for verdiforringelsen av selskapets realkapital. I en åpen økonomi vil likevel ikke en beskatning av selskapets renprofitt være nøytral dersom de faste faktorene som skaper grunnlaget for renprofitten kan flyttes til land med lempeligere skatteregimer. Dersom dette skulle tas hensyn til i utformingen av overskuddsbeskatningen, taler dette for å gi mer mobil virksomhet mer liberale avskrivningsmuligheter, men med de reservasjoner som er drøftet foran når det gjelder differensiering av skatt etter mobilitetsgrad.

6.6.4 Mulige håndhevelsesproblemer knyttet til kapitalbeskatning i en åpen økonomi

Beskatningen av personinntekter i Norge er basert på residensprinsippet, dvs. at norske skattytere i prinsippet må betale skatt iht. norske skatteregler for alle inntekter uansett hvor i verden de er opptjent. Det innebærer eksempelvis at alle som er regnet som bosatt i Norge, normalt vil det si personer som bor i Norge i minst 183 dager i året, må betale norsk skatt for kapitalinntekter uansett om disse er opptjent i Norge eller i et lavskattelend. Dersom residensprinsippet kan håndheves fullt ut, vil en nøytral nasjonal beskatning av investeringsavkastning føre til at norske investorer vil tilpasse seg slik at marginalavkastningen før skatt er lik for investeringer i Norge og i utlandet (såkalt kapitaleksportnøytralitet). Den nasjonale kapitalbeskatningen vil derfor ikke påvirkes av i hvilke land norske skattytere har investert. Dersom eierne uansett skatter til Norge for all kapitalinntekt uavhengig av hvor i verden den er opptjent, spiller det i så fall liten rolle for beskatningsmulighetene hvorvidt noen former for kapital er mer mobile over landegrensene enn andre – ihvertfall så lenge eierne ikke flytter ut av landet.

Problemene knyttet til mulighetene til å skattlegge kapitalinntekter i en åpen økonomi er derfor først og fremst knyttet til at residensprinsippet i praksis ikke håndheves fullt ut. Årsakene til den manglende håndhevelsen av residensprinsippet

er todelt. En årsak er knyttet til at regelverket inneholder enkelte unntak fra residensprinsippet. En annen viktig årsak er at det er vanskelig å håndheve residensprinsippet i praksis, da det forutsetter at skattyterne er ærlige i den forstand at de faktisk oppgir all inntekt opptjent i utlandet til norske skattemyndigheter.

Reglene om *begrenset kreditering* av kildeskatt betalt i utlandet mot norsk skatt innebærer at investorene ikke vil stå overfor samme effektive skattesats ved investeringer i utlandet og hjemlandet. Begrenset kreditering gjør at norske skattytere ikke får fradrag for skatt betalt i utlandet som overstiger skatt betalt til Norge. I tillegg må selskapet etter gjeldende rett kontrollere minst 25 pst. av kapitalen for å kunne få fradrag i det hele tatt. Dersom begrensningen er bindende, vil investoren få en ekstra skattebelastning sammenlignet med om vedkommende hadde foretatt en tilsvarende investering i Norge eller i et annet land med lavere skatt enn i Norge. Dermed vil noen investorer effektivt være i et system med kildebeskatning av kapitalinntekter, slik at kravene for kapitaleksportnøytralitet brytes.

Årsaken til at en likevel har innført en regel om begrenset kreditering er åpenbar. Det enkelte land ville i motsatt fall ha sterke motiver til å skattlegge utlendingers inntekt svært høyt, dersom de vet at vedkommende selskap likevel får tilbakebetalt denne skatten av myndighetene i hjemlandet. En høy skatt på investeringer foretatt av utlendinger ville dermed ikke påvirke lokaliseringsbeslutningene, siden de utenlandske investorene får refundert skatten fullt ut hjemme. Ved å sette kildeskatten på utenlandske investeringer høyt, kan dermed noen land kostnadsfritt sikre seg en «overføring» fra investorens hjemland.

Overskudd i norskkontrollerte selskaper (dvs. eier mer enn 50 pst.) i lavskatte-land beskattes løpende iht. NOKUS-reglene. Overskudd fra utenlandske datterselskaper for øvrig beskattes imidlertid ikke før det tas hjem. Dermed er det en *skatte-kreditt* forbundet med det å investere i land med lavere selskapskatt, noe som isolert sett gjør det mer lønnsomt å investere ute enn hjemme.

Tilsvarende er det mulig å utnytte at et land kan ha ulike skatteavtaler med ulike land gjennom å opprette såkalte *konduiteselskaper* (stråselskaper). I vedlegg 3 til denne utredningen refereres det til et eksempel der en fransk bedrift med et datterselskap i Italia kan slippe å betale en kildeskatt på dividendeutbetalinger til Italia på 15 pst. i tråd med skatteavtalen mellom Frankrike og Italia. Iht. skatteavtalen mellom Nederland og Italia er det nemlig ingen slik kildebeskatning av dividende, mens det er en kildeskatt på 5 pst. for dividendeutbetalinger i skatteavtalen mellom Nederland og Frankrike. Det franske selskapet kan dermed få redusert skattebelastningen ved å kanalisere dividenden gjennom et stråselskap etablert i Nederland.

Ovenfor er det nevnt noen momenter knyttet til utformingen av regelverket som åpner for helt legale tilpasningsmuligheter, og som innebærer at residensprinsippet ikke vil gjelde fullt ut. I tillegg kan det være vanskelig å håndheve residensprinsippet som følge av at noen skattytere ikke oppgir sin reelle, globale inntekt til beskatning i Norge.

Residensprinsippet forutsetter som nevnt at skattyterne er ærlige, da det kan være svært vanskelig for norske skattemyndigheter å avsløre om noen skattytere ikke oppgir all inntekt til beskatning. Flere land, bl.a. Luxembourg og Sveits, har eksempelvis en streng banksekretesselovgivning som innebærer at de ikke gir informasjon om bankkonti opprettet av norske skattytere til norske skattemyndigheter. I tillegg kan det være lav eller ingen kildebeskatning av kapitalinntekter i vedkommende land. Det er heller ikke enkelt for norske skattemyndigheter å finne ut når en norsk skattyter tar kapitalavkastningen tilbake til Norge med mindre skattyteren selv oppgir dette til skattemyndighetene. På denne måten kan en *uærlig skattyter* unndra seg kapitalinntektsbeskatning uten at sjansen for å bli avslørt er særlig høy. Det kan være grunn til å tro at årsaken til at bl.a. mange tyskere har plassert penger

i ulike fond i Luxembourg har vært å unndra seg tysk beskatning av kapitalinntekter. Flere norske banker tilbyr nå plasseringer i slike såkalte Sicav-fond i Luxembourg til sine kunder.

Flernasjonale selskaper kan også unndra seg beskatning i et land gjennom ulike former for *internprising*. Dette kan gjøres ved å sette interne transaksjonspriser som fører til at skattbart overskudd flyttes fra høyskatteland til lavskatteland. Det kan gjøres ved at det settes en høy pris på interne leveranser eller lån til bedrifter som er etablert i høyskatteland, mens det settes en lav pris på interne leveranser fra disse bedriftene. Skattemyndighetene kan i prinsippet ofte overprøve slike internpriser (såkalt gjennomskjæring), men det er trolig administrativt vanskelig og kostbart å få dette til. Tilsvarende problemer som dette kan forsåvidt også oppstå internt i Norge, som følge av at marginalsatten av petroleumsvirksomheten på sokkelen er på 78 pst. mot 28 pst. for landbasert virksomhet. Flere av sokkelselskapene har også virksomhet som faller innenfor det landbaserte skatteregime, noe som skaper betydelige avgrensingsproblemer for oljeskattemyndighetene.

Forholdene som er omtalt i dette avsnittet indikerer at det kan være vanskelig å håndheve residensprinsippet for beskatning perfekt. Dersom skattyterne er villige til å utnytte alle unndragelsesmulighetene, kan det derfor være vanskelig å opprettholde en høy beskatning av kapitalinntekter, særlig fra finanskapital, i en økonomi med høy grad av internasjonal kapitalmobilitet.

6.7 BESKATNING AV INNTEKT VERSUS BESKATNING AV FORBRUK

Drøftingen ovenfor har utelukkende vært innrettet mot å drøfte inntektsbeskatning, og spesielt kapitalinntektsbeskatning, i en åpen økonomi. Skattepolitisk vil en i en åpen økonomi imidlertid også stå overfor andre vanskelige avveiningsforhold. En viktig avveining er valget mellom beskatning av inntekt versus beskatning av forbruk. Forbruksbeskatning med konstante skattesatser over tid vil virke nøytralt i forhold til sparing og investering og på denne måten rent effektivitetsmessig ha de samme virkninger som en ren lønnskatt. En personlig inntektsskatt vil derimot virke vridende på tilpasningen både for personlig sparing og arbeidstilbud, ved at en slik skatt fører til en skattekle mellom tilbuds- og etterspørselssiden både i kapital- og i arbeidsmarkedet.

Minimering av samlet effektivitetstap tilsier at valget mellom disse skatteformene bør avhenge av hvor følsom hhv. sparingen og arbeidstilbudet er overfor skatteendringer. I den grad økonomiens åpenhet har betydning for dette spørsmålet, må det avhenge av hva som er mest mobilt over landegrensene av sparingen og arbeidstilbudet. Flere forhold trekker i retning av at sparingen er mer mobil enn arbeidstilbudet. En person kan flytte sparekapital til utlandet uten at vedkommende selv trenger å flytte med. Mobilitet i arbeidstilbudet over landegrensene krever imidlertid i større grad at arbeidstilbyderen selv faktisk også flytter. Nasjonale bostedspreferanser trekker i retning av at det effektivitetsmessige argumentet for en forbruksskatt vil være sterkere i en åpen enn i en lukket økonomi, siden mobiliteten har større betydning for hvor følsom sparingen er for skatteendringer enn tilfellet er for tilbudet av arbeidskraft.

Resonnementet forutsetter likevel at landet ikke er i stand til å håndheve en konsekvent residensbeskatning av sine skattytere verken av arbeids- eller kapitalinntekt. Skattegrunnlagenes følsomhet for endringer i skattesatsene blir påvirket av at skattyter i noen grad kan omgå nasjonal beskatning ved å flytte inntektsopptjeningen til utlandet. Transaksjonskostnadene ved dette er utvilsomt minst når det gjelder

sparingen, samtidig som utenlandske kapitalinntekter trolig vil være vanskeligere å observere for nasjonale skattemyndigheter enn arbeidsinntekter.

Skattyter kan også omgå nasjonal konsumbeskatning ved å flytte forbruket til utlandet. Normalt vil arbeid i utlandet også innebære utenlandsk konsum og en vil da måtte betale utenlandsk skatt på konsumet. Dersom konsumet er mindre mobilt enn inntekts-opptjeningen, vil mangelfull residensbeskatning av utenlandsinntekt forsterke effektivitetsargumentet for konsumbeskatning, og omvendt.

Gruppen har imidlertid ikke sett det som sitt mandat å komme med en konkret drøfting av om problemene med å håndheve en nasjonal beskatning av kapitalinntekter i en åpen økonomi tilsier noen radikal omlegging av forholdet mellom inntektsbeskatningen og forbruksbeskatningen.

6.8 OPPSUMMERENDE VURDERINGER KNYTTET TIL KAPITALBE- SKATNING I EN LITEN, ÅPEN ØKONOMI

Dette avsnittet inneholder noen oppsummerende vurderinger basert på drøftingen i avsnittene ovenfor. Disse vurderingene danner bakgrunnen for gruppens anbefalinger til justeringer av skattesystemet som er drøftet nærmere i "*Gruppens vurderinger og konklusjoner*" i kapittel 7.

6.8.1 Noen viktige svakheter ved dagens skattesystem

a) Kildebeskatning og effektiv kapitalbruk

Kildebeskatning av avkastning på realkapital gjennom dagens selskapsbeskatning²⁶ skaper skattekiller mellom avkastning på realinvesteringer hjemme og ute. Selskaps-skatten vil derfor normalt ikke virke nøytralt på lokaliseringen av mobile investeringer. Hvis en skal oppnå nøytral beskatning av realinvesteringer mellom innenlandske sektorer og mellom mobile investeringer hjemme og ute, forutsetter dette en nøytral kapitalbeskatning hjemme og en harmonisering av den effektive kildekatten på selskapsinvesteringer hjemme og ute. Det kan i praksis bety å måtte harmonisere norsk kildebeskatning av kapitalavkastning i virksomhet lokalisert i Norge med kildeskatter på realinvesteringer i lokaliseringsaktuelle lavskatteland.

Dersom siktepunktet er et kapitalbeskatningssystem som sikrer effektivitet i den nasjonale kapitalforvaltningen, kan dette i en situasjon med mobile realinvesteringer og betydelige skatteforskjeller mellom Norge og lavskatteland bare oppnås ved reduserte effektive skattesatser og redusert skatteproveny i Norge. En differensiering av kildeskatten etter antatt mobilitetsgrad ville øke beskatningspotensialet, men prisen for dette ville være å påføre økonomien effektivitetstap gjennom en forvridende beskatning av mobil og immobil virksomhet.

b) Selskapskatt og beskatning av normalavkastning

Den viktigste kildeskatten på kapitalavkastning i Norge er selskapskatten. Med full integrasjon mellom selskapsbeskatning og utbyttebeskatning av norske eiere, er selskapskatten en forskuddsbetalt personskatt på selskapets overskudd²⁷.

Selskapskatten skal i utgangspunktet beskatte normal avkastning på selskapets egenkapital og eventuell renprofitt. Som beskatning av normalavkastning vil selskapsbeskatningen i praksis være imperfekt. Det skyldes vanskelighetene med å

26. Selskapsbeskatning vil i dette avsnittet defineres som beskatning av eierinntekter på selskapets hånd, dvs. et system tilsvarende det som gjelder i Norge etter skattereformen.

27. Med like satser for selskap og eier, blir selskapets overskudd da kun skattlagt på eiers hand, slik reglene er i dag for passive norske eiere i norske selskaper.

finne et uttrykk for normalavkastning gjennom en økonomisk korrekt definisjon av skattegrunnlaget. Det største problemet i den sammenheng er å finne et riktig uttrykk for verdiforringelsen av kapitalutstyret. I en praktisk håndterbar selskapsbeskatning vil de skattemessige avskrivningene måtte være sjablonpregede uttrykk for den korrekte økonomiske depresieringen. I praksis vil derfor overskuddsbeskatningen av selskaper i noen grad virke forvridende, selv om siktemålet har vært å unngå dette i størst mulig grad.

c) Selskapsskatt og beskatning av grunnrente og renprofitt

I tillegg til å beskatte normalavkastning, skal overskuddsskatten beskatte renprofitt (grunnrente) som i selskapssammenheng vil manifestere seg som ekstraordinær avkastning på egenkapitalen. Det er klart at en uniform selskapsskatt som sikter mot å være nøytral, ikke både kan beskatte grunnrenten fullt ut samtidig som normalavkastningen ikke overbeskattes. Innenfor olje- og gassektoren har en tatt konsekvensen av dette og pålagt en særskatt med sikte på å fange opp ressursrenten til beskatning. Også i vannkraftsektoren har en nylig innført en særskilt grunnrenteskatt, men der den andelen av grunnrenten som tilordnes kraftkrevende virksomhet i form av lave kraftpriser ikke ilegges grunnrenteskatt verken på kraftforetaket eller kraftkjøperens hånd. Det synes likevel klart at generelt vil den alminnelige selskapsbeskatningen være et svært imperfekt redskap for grunnrentebeskatning.

d) Kildebeskatning og forholdet til utlandet

I en åpen økonomi vil som nevnt den innenlandske kildebeskatningen av kapital gjennom selskapsbeskatningen representere en skatt på utenlandske eieres andel av overskudd i nasjonale bedrifter. Det gjelder både normalavkastning på egenkapital og eventuell grunnrente. For utenlandskontrollerte selskaper kan imidlertid normalavkastningen på selskapet som sådan allerede under nåværende skatteregler føres ut av norsk skattejurisdiksjon gjennom utenlandske lån til det norske selskapet (såkalt tynn kapitalisering). Dette kan i noen grad også gjelde grunnrenten dersom utenlandske eiere gir lån til kunstig høye renter, eller dersom lånerenten er fradragsberettiget i forholdet til den grunnrentemotiverte særskatten samtidig som det innrømmes friinntekt (slik det eksempelvis er i særskatten i petroleumsvirksomheten på sokkelen i dag). Innenfor et selskapsskattesystem kan problemene med dette til en viss grad reduseres ved å sette minimumsgrenser på selskapets egenkapital (som i sokkelbeskatningen i dag), eller ved å legge en normert lånerente til grunn i tilfeller med mistanke om internprising gjennom lånerenten (i praksis vil dette være en form for gjennomskjæring). Mer generelt er det derimot åpenbart at finansposter bør holdes helt utenfor særskattegrunnlaget. Det må derfor kunne slås fast at dagens særskatt innenfor eksisterende selskapsskattesystem for virksomhet på sokkelen er en imperfekt og lite målrettet nasjonal beskatning av grunnrenten knyttet til de norske olje- og gassressursene. Selv om en kan innføre regler for å sikre at grunnrenten kommer til beskatning i Norge, må en likevel regne med lekkasje av grunnrente ut av landet gjennom ulike former for internprising og utnyttelse av forskjeller mellom norsk og utenlandsk selskapsbeskatning.

Når det gjelder norske investeringer i utlandet, vil disse kildebeskattes i sine respektive vertsland i den stedlige selskapsbeskatningen. I land med omtrent samme selskapsbeskatning som Norge, vil den utenlandske skatten virke lokaliseringssmessig nøytralt dersom internasjonal dobbeltbeskatning elimineres ved den norske beskatningen av kapitalinntekten. I praksis er det likevel mange forhold som gjør korreksjonen for internasjonal dobbeltbeskatning imperfekt. For det første innrøm-

mes det i den nasjonale beskatningen ikke korreksjon for den underliggende utenlandske beskatningen når det gjelder norske porteføljeinvesteringer i utlandet. Når det gjelder direkteinvesteringer, kreves det en minste eierandel på 25 pst. for at utenlandsk skatt skal være krediterbar i forhold til norsk selskapsskatt. For øvrig gjelder krediterbarheten bare i forhold til det siste års overskudd slik at det utenlandske selskapet må tømmes for tilbakeholdte overskudd for å unngå dobbeltbeskatning²⁸. Der er likeså restriksjoner på krediterbarhet for utenlandsk skatt på utbytte fra utenlandske datterselskaper som kanaliseres gjennom utenlandsbaserte holdingselskaper. Ovenstående restriksjoner gjør at direkteinvesteringer i land med omtrent samme selskapsskatt som i Norge, i varierende grad kan bli dobbeltbeskattet. Reglene innebærer en skattemessig forskjellsbehandling avhengig av selskapskonstruksjon og av i hvilket land selskapet er lokalisert.

Når det gjelder norske direkteinvesteringer i land med lav eller manglende selskapsbeskatning – f.eks. som følge av en aktiv utenlandsk skattekonkurranseløp om mobil realkapital – vil avkastningen bli løpende direkte beskattet i Norge dersom utenlandsetableringen fanges opp av de norske NOKUS-reglene. Med eierandeler på mindre enn 50 pst. vil imidlertid ikke avkastningen komme til beskatning før den tas hjem som utbytte. Dette skaper i første omgang en skattekreditt ved investeringer i land med lav selskapsskatt som vrir lokaliseringen av mobile investeringer i favør av lavskatteland. Dessuten fører det til en innelåsning av norske kapitalressurser i lavskatteland ved at skattekreditten i forhold til norsk beskatning bare kan videreføres ved å unnlate å ta avkastningen hjem. Dette gjør omstilling mindre attraktivt dersom det innebærer kapitaloverføring fra det utenlandske selskapet til Norge.

e) Fordelingsvirkninger av kildebasert kapitalbeskatning

I den utstrekning skatteforskjeller mellom kildebeskatningen av realkapital i Norge og lavskatteland fører til utflytting av realinvesteringer, vil eiere av mobil kapital kunne få en lavere faktisk kapitalbeskatning enn eierne av immobil kapital. Differensiering av kapitalbeskatningen etter grad av mobilitet for å holde mobil virksomhet i landet, vil ha samme virkning. Dersom eiere av mobile kapitalressurser gjennomgående er velstående skattytere med høy skatteevne, vil mobiliteten av realkapitalen begrense kapitalinntektsbeskatningens utjevne funksjon, når beskatningen av avkastning på realkapital skjer ved kildebeskatning av realkapital gjennom selskapsbeskatningen. Mer generelt vil kildebeskatning av mobile faktorer på produksjonssiden bli veltet over på eierne av immobile faktorer. En skatt på kapital kan med andre ord i siste instans i realiteten virke som en skatt på lønnstakerne. I en åpen økonomi med mobile produksjonsfaktorer vil beskatning av bedrifters faktorbruk være et lite hensiktsmessig fordelingspolitisk virkemiddel. Det skaper ineffektivitet i produksjonen samtidig som faktormobiliteten setter grenser for fordelingsvirkningene.

6.8.2 Kriterier for en hensiktsmessig beskatning av realkapital i en åpen økonomi

a) Grunnrentebeskatning

Internasjonalt mobile skattefundamenter gjør det mer nødvendig med en separat og målrettet grunnrentebeskatning. Eksisterende overskuddsbeskatning er lite selektiv

28. Finansdepartementet har imidlertid nylig sendt ut på høring et notat der en signaliserer at det vil fremmes et forslag der grensen for eierandel settes til 10 pst., samt at selskapet kan trekke fra skatt betalt av utenlandsk etablert datterselskap for inntil 3 år forut for utdeling av utbytte fra datterselskap til morselskap.

i forhold til grunnrentebeskatning. Generelt må det antas som lite hensiktsmessig å inkorporere grunnrentebeskatningen i den alminnelige selskapsbeskatningen. I en lukket økonomi vil grunnrente manifestere seg som økt avkastning på faste innenlandske produksjonsfaktorer, slik at grunnrentebeskatning i noen grad kan skje gjennom faktorbeskatningen. Ved internasjonaliseringen av økonomien kan deler av den nasjonale grunnrenten flyte ut av landet gjennom utenlandsk engasjement i norsk næringsliv. Dette øker behovet for en separat, målrettet og treffsikker grunnrentebeskatning. De viktigste kildene til grunnrente finner vi i de nasjonale forekomster av naturressurser som olje og gass, vannkraft, fiskeressurser, jord og skog samt fast eiendom.

b) Beskatning og effektiv ressursbruk

I et land som Norge med et stort skattepolitisk virkemiddelapparat innenfor konsumentsektoren er det tungtveiende grunner for å innrette beskatningen av produksjonssektoren slik at en får maksimal verdiskapning fra de ressurser som stilles til rådighet for bedriftene. Dette vil maksimere avlønningspotensialet for de faktorer som bidrar til verdiskapningen. Større effektivitet i produksjon og vareforsyning vil ved passende omfordelingsmekanismer øke konsummulighetene for alle individer i økonomien. Rent teoretisk kan det likevel tenkes at omfordelingssystemet er så ufullstendig at det ikke er i stand til å fordele produksjonsgevinster på en slik måte at det kommer alle til gode. I så fall bør det være en prioritert skattepolitisk oppgave å forbedre omfordelingssystemet fremfor å vri ressursbruken i produksjonssektoren ut fra fordelingspolitiske hensyn. Ved dette vil en påføre økonomien et netto produksjonstap for å tilgodese prioriterte grupper. Dette betyr at det samlet blir mindre til fordeling, slik at noen nødvendigvis må få en forverring av sin situasjon i forhold til et system som oppfordrer til effektiv produksjon.

I en åpen økonomi med mobile realinvesteringer er det i praksis bare en konsekvent residensbeskatning av investeringsavkastning som vil sikre en lokaliseringssmessig nøytral beskatning av realkapital. Ved dette blir den innenlandske kapitalbeskatningen uavhengig av i hvilket land virksomheten er lokalisert. Dersom den innenlandske beskatning likebehandler avkastning på ulike investeringer, vil en optimal investeringsportefølje bli bestemt ved at marginalavkastning før skatt hjemme blir lik marginalavkastning etter kildeskatt ute. Når den utenlandske kildebeskatningen tas som et gitt datum for den innenlandske beskatningen, er dette i samsvar med en samfunnsmessig optimal allokering av mobil realkapital.

En lokaliseringssmessig nøytral beskatning av investeringsavkastning kan imidlertid unngås ved at skattyteren flytter ut av norsk skattejurisdiksjon. Det skattemessige motivet for slik flytting knytter seg imidlertid til nivået på den personlige kapitalinntektsbeskatningen i Norge i forhold til alternative residensland med lav personskatt, og ikke til innretningen av den nasjonale beskatningen av mobil realkapital. For øvrig er det rimelig grunn til å anta at realkapital er mer mobil over landegrensene enn personer. Individet vil vurdere sin totalsituasjon i valg av residensland, hvorav personbeskatningen bare utgjør ett element. Selv om også andre forhold enn skatt vil påvirke beslutninger om lokalisering av realinvesteringer, har trolig skatten større betydning ved at det først og fremst er avkastning etter utenlandsk kildeskatt som teller for investoren. Forskjell i mobilitet taler i seg selv for å flytte beskatningen av aksjonærenes avkastning fra selskapets hånd til eiers hånd.

En direkte personbeskatning av investeringsavkastning opptjent gjennom selskaper kan skje på to måter. Det kan skje ved at selskapskatten oppheves, slik at selskapsoverskudd løpende skatlegges på eiernes hender. Selskapets overskudd vil være definert som under dagens system, men med fradrag for betalte kildeskatter i

utlandet, slik at utenlandsk skatt blir å betrakte som en kostnad ved den innenlandske personbeskatningen. Dersom selskapsbeskatningen for øvrig utformes som en nøytral skatt, vil dette sikre en samfunnsøkonomisk optimal kapitalallokering såvel mellom ulike sektorer internt i Norge, som mellom Norge og andre land.

En alternativ løsning ville være å oppheve selskapsskatten, men utsette beskatningen av selskapsoverskuddet på aksjonærenes hender inntil overskuddet ble utbetalt som utbytte. Siden selskapet heller ikke ved denne løsningen blir gjenstand for en egen beskatning, vil også denne modellen sikre en lokaliseringmessig nøytral beskatning av mobile investeringer. Denne beskatningsmodellen er i dag kjent under betegnelsen uttaks-modellen.

En slik uttaksbeskatning av investeringsavkastning opptjent gjennom selskaper vil likevel ikke virke nøytralt med hensyn til innenlands kapitalbruk. Dette skyldes at ubeskattede tilbakeholdte overskudd representerer en skattekreditt i forhold til den personlige kapitalinntektsbeskatningen. Dette fører til innelåsning av kapital i selskapet og redusert kapitalmobilitet. På denne måten vil det være lønnsomt for eierne å holde kapitalen i selskapet fremfor å ta den ut og investere den i alternativ virksomhet, selv om avkastningen før skatt var høyere utenfor selskapet. Generelt krever en selskapsbeskatning basert på en uttaksmodell en klar skattemessig avgrensning mellom selskap og eiere. I Norge ble mulighetene for slik beskatning vurdert i forbindelse med skattereformen av 1992 og forkastet på grunn av omgåelsesmulighetene. I Sverige ble likeså mulighetene for å ha en uttaksbasert bedriftsbeskatning vurdert i forbindelse med den svenske reformen, og ble forkastet av samme grunn.

KAPITTEL 7

Gruppens vurderinger og konklusjoner

Gruppen har drøftet ulike aspekter som kan påvirke et lands konkurranseevne. Med konkurranseevne har gruppen lagt til grunn landets evne til å sikre høyest mulig avlønning av innsatsfaktorene i samfunnet, gitt at man samtidig skal ha full sysselsetting og balanse i utenriksøkonomien. I tråd med mandatet for gruppen, har en gitt en relativt omfattende drøfting av hvilke prinsipper som bør ligge til grunn for skattesystemet. Det er særlig fokusert på beskatningen av realkapital, gitt den tiltakende internasjonaliseringen av vare- og tjenestemarkedene og markedene for innsatsfaktorer. Gruppen vil understreke at dette ikke må tolkes som at utformingen av skattesystemet er den eneste, eller den viktigste, faktoren som påvirker et lands konkurranseevne. Kvalifisering av arbeidskraften gjennom utdanningssystemet og økonomiens evne til å utvikle og ta i bruk ny teknologi og nye produksjonsmetoder er forhold som trolig har større eller like stor betydning som skattesystemet for avlønningen av innsatsfaktorene i økonomien. Konkurransevnen for et land vil dermed bli bestemt i et komplisert samspill mellom økonomiske og ikke-økonomiske faktorer, der svært mange forhold i samfunnet har betydning.

Utenlandske studier illustrerer bredden i de forholdene som kan være relevante i analyser av konkurransevnen. F.eks. kom den svenske Ekonomikommisjonen under ledelse av professor Assar Lindbeck i sin rapport fra 1993 med til sammen 113 tilrådinger med sikte på å styrke virkemåten for svensk økonomi. Tilrådingene omfattet ulike sider av den økonomiske politikken, men også områder som utdanning, teknologi og organisasjonslivet, og spente fra generelle tilrådinger om den økonomiske politikken til en anbefaling om at massemedienes selvstendighet burde styrkes gjennom bedre journalistutdanning.

Gruppen har, med den korte tid som har stått til rådighet, bare hatt mulighet for å gå nærmere inn på et fåtall av slike faktorer. Det er likevel forsøkt å gi en forholdsvis bred oversikt over virkningene de ulike sider ved internasjonaliseringsprosessen må antas å ha for verdiskapningen.

7.1 GENERELT OM UTFORMINGEN AV ØKONOMISK POLITIKK OG INNRETNINGEN AV OFFENTLIG SEKTOR

Det økte omfanget på offentlig sektor i Norge og andre industriland innebærer at offentlig sektor har fått større betydning for landenes konkurranseevne. Dette gjelder både hvor effektivt ressursene utnyttes i offentlig sektor, insentivvirkningene av skatte- og overføringssystemet mv., og ikke minst myndighetenes evne og vilje til å sikre velfungerende markeder slik at ressursene i privat sektor utnyttes best mulig. Dette tilsier en aktiv konkurransepolitikk, åpenhet i handelen med omverdenen og en restriktiv holdning til bruk av næringsstøtte.

Den sterke vektleggingen av markedsbaserte løsninger og generelle virkemidler har sammenheng med markedsmekanismens effektivitetsegenskaper. Selv om de strenge forutsetningene som leder frem til markedsmekanismens optimalitetsegenskaper sjelden vil være fullt oppfylt, indikerer så vel teori som empiri at en markedsstyrt økonomi har vesentlige fordeler fremfor en økonomi med utstrakt bruk av administrative inngrep og direkte reguleringer. Som en hovedregel bør markedsmekanismen styre såvel produksjon som konsum. Dersom en ut fra *effektivitetshensyn* skal gripe inn i markedsløsningen, er det to krav som bør være oppfylt. Det første er at det må være en påviselig markedssvikt. Det andre er at det må sannsynliggjøres

at offentlige inngrep fører til en løsning som er bedre enn å leve med den markeds-svikten en har. Myndighetene vil på den annen side ut fra *fordelingsmessige hensyn* ofte ha et ønske om å påvirke den inntektsfordeling som følger av markedsløsningen. Inntektsfordeling er et politisk spørsmål som faller utenfor gruppens mandat. Den ønskede fordeling bør imidlertid søkes oppnådd med så lite effektivitetstap som mulig. I så måte vil f.eks. ikke støtte til bestemte næringer være et treffsikkert og effektivt virkemiddel for å påvirke inntektsfordelingen. Heller ikke vil det være hensiktsmessig å forsøke å tilgodese bestemte grupper eller sektorer gjennom det generelle skattesystemet.

7.2 INTERNASJONALISERING OG MOBILITET

Vi er inne i en periode hvor ulike markeder i økende grad internasjonaliseres, noe som har medført økt mobilitet av så vel kapital som varer og tjenester, og i noen grad også personer. Dereguleringer av valuta- og finansmarkedene, utviklingen av informasjonsteknologi og nye finansielle instrumenter har de siste 10 – 20 årene muliggjort økt kapitalmobilitet og stadig tettere integrasjon av de internasjonale kapitalmarkedene. Internasjonale handelsavtaler og arbeidet for å redusere tekniske handelshindre – i første rekke innen EØS-området – har tilsvarende bidratt til økt mobilitet innen vare- og tjenestemarkedene. Det er ingenting som tyder på at tendensen til økende internasjonalisering ikke vil fortsette i overskuelig fremtid.

Til tross for dette vil nok hovedtyngden av de økonomiske transaksjoner også i fremtiden foregå innenfor landegrensene. Som diskutert i "*Internasjonalisering av markeder*" i kapittel 3 og "*Konsekvenser av internasjonaliseringen for verdiskapningen*" i 4, har den økende internasjonaliseringen gått hånd i hånd med at mer og mer av arbeidskraften er sysselsatt i sektorer som bare i begrenset grad møter konkurranse fra utlandet. Dette betyr ikke at internasjonaliseringen ikke kan få store konsekvenser, men at virkningene i første hånd kan være begrenset til enkelte deler av økonomien. Til gjengjeld kan utslagene der være dramatiske og konsekvensene for nasjonens samlede økonomi kan bli store.

Gruppen vurderer mobiliteten for kortsiktige risikofrie finansielle plasseringer til å være særlig høy, noe som er en viktig forklaring på at en observerer en betydelig samvariasjon i renteutviklingen i ulike land. Også mobiliteten for langsiktige finansielle plasseringer vurderes som høy og økende. Dette impliserer en utvikling i retning av en global utjevning av avkastningen på sparing.

Mobiliteten av realkapital vil på kort sikt normalt være betydelig mindre enn for finanskapital. På lengre sikt blir imidlertid realkapitalens mobilitet mindre viktig, siden realkapital er finanskapital helt frem til den fysiske gjennomføringen av investeringsprosjektet. Selv næringer med helt immobil realkapital vil derfor kunne oppnå en flytting av kapitalen mellom land over tid, ved å la være å erstatte den realkapitalen som slites ut, og i stedet foreta nyinvesteringer på nytt sted.

Et markert trekk ved internasjonaliseringen av kapitalmarkedet er kraftig vekst i utenlandske direkteinvesteringer verden over. Dette illustrerer også en økende tendens til eierskap på tvers av landegrensene. Også norske utgående investeringer har de siste årene vokst raskt. Veksten i utenlandske direkteinvesteringer i Norge har imidlertid vært lavere enn norske utgående investeringer, og også lavere enn på verdensbasis.

Det er betydelig symmetri i den geografiske fordelingen av henholdsvis norske utenlandsinvesteringer og opphavsland for utenlandske investeringer i Norge. En slik symmetri finner en derimot ikke for de næringsmessige sammensetningene. Mens 85 til 90 pst. av de utenlandske investeringene i Norge er konsentrert til petro-

leumssektoren og servicenæringer, er nærmere 60 pst. av de norske investeringene i utlandet knyttet til industrivirksomhet.

Det foreligger imidlertid bare i begrenset grad data over hva norskeide utenlandske konsernheter faktisk produserer, omfang av virksomhetene og hvordan virksomhetene knytter an til konsernheter i Norge. Mer regelmessige undersøkelser og vurderinger av den internasjonale virksomheten til norske foretak er derfor ønskelig.

Den internasjonale mobiliteten i arbeidsmarkedet vurderes generelt som lav. Enkelte forhold – som EØS-avtalen, utvekslingsprogrammer for studenter, mer effektiv og rimeligere transport og eventuell sterkere geografisk spesialisering av næringsvirksomhet - kan likevel medføre at den internasjonale mobiliteten i arbeidsmarkedet kan komme til å øke noe i årene fremover.

7.3 VIRKNINGER AV INTERNASJONALISERINGEN FOR NORSK VERDISKAPNING

Internasjonaliseringen har viktige implikasjoner for velferdsnivået i Norge. Økt konkurransegrad i norske markeder, som presser vareprisene ned, betyr at kjøpekraften av norske faktorinntekter øker. Videre vil internasjonaliseringen påvirke produksjons sammensetningen i retning av at Norge i større grad produserer varer hvor vi har komparative fortrinn. Dette øker betalingsevnen for produksjonsfaktorene, og bidrar derfor til å øke faktorinntektene.

Internasjonalisering har også konsekvenser for den mer langsiktige produktivitetstutviklingen. Det er rimelig å regne med at internasjonaliseringen gir høyere produktivitetsvekst enn det en ellers ville fått. Empirien tyder på at friere internasjonal handel gir økt økonomisk vekst, og at jo åpnere økonomiene er, jo mer positive ringvirkninger får en fra FoU i andre land. Det er særlig grunn til å tro at store deler av virksomheten som leverer varer og tjenester til hjemmemarkedet får en bedre produktivitetstutvikling ved økt internasjonalisering. Spesielt gjelder dette, som argumentert for i "*Konsekvenser av internasjonaliseringen for verdiskapningen*" i kapittel 4, skjermet sektor. Samtidig er det produktivitetstutviklingen i sektorer som leverer varer og tjenester til hjemmemarkedet som er viktigst for verdiskapningen i Norge.

Dersom internasjonaliseringen også fører til en generell bedring av produktiviteten i utlandet, er dette en fordel for Norge. Grunnen er at jo sterkere produktivitetstutviklingen i utlandet er, jo lavere blir normalt prisen på våre importvarer i forhold til våre eksportvarer. Vi får med andre ord mer igjen i form av utenlandske varer for de varer vi eksporterer. Velferdseffekten av dette er sterkere jo mer handel vi i utgangspunktet har med utlandet, og kan derfor ventes å få økt betydning i en mer internasjonalisert verden.

Internasjonaliseringen vil i følge dette resonnementet ha en rimelig entydig positiv effekt på norsk verdiskapning. Internasjonaliseringen fører, gjennom økt konkurranse og økte muligheter til å utnytte komparative fortrinn til at vi bedrer vår egen produktivitet. Det er videre grunn til å tro at generell produktivitetsvekst ute vil smitte over på vår egen produktivitet gjennom bytteforholdsutvikling og bedret kunnskapskapital.

7.4 NÆRINGSKLYNGER

Internasjonalisering kan lede til sterkere geografisk konsentrasjon av økonomisk virksomhet, ihvertfall på bransjenivå, og kanskje også for økonomien som helhet. Det synes rimelig å regne med at det i Europa kan bli en utvikling i retning av større,

men færre økonomiske klynger etter hvert som landene blir tettere integrert. For Norge kan en slik utvikling representere både store utfordringer og muligheter. Faren ved å være et lite land som geografisk ligger i ytterkanten av de sentrale industriområder, er at landet kan gå glipp av næringsklynger det kunne fått, og miste næringsklynger det har. Mulighetene ligger i at omlokalisering av næringsmiljøer gjør at også Norge kan trekke til seg klynger med en fornuftig utforming av den økonomiske politikken. Gruppen har i "*Næringsklynger*" i kapittel 5 diskutert politikkimplikasjoner av klyngedannelse.

Dersom myndighetene hadde full informasjon om alle aspekter ved næringsklynger, ville den optimale politikk være å rette tiltak direkte mot kildene til slike klynger, dvs. eksterne virkninger og koordineringssvikt. Problemet med dette er for det første at myndighetene ikke har slik informasjon, og for det andre at private aktører har insentiver til å manipulere informasjonen myndighetene får. På denne måten kan nær sagt alle som ønsker spesielle tiltak for en bedrift eller næring finne en eller annen begrunnelse i teorien om økonomiske klynger. Spørsmålet er derfor hvordan den økonomiske politikken skal utformes for å være klyngevennlig gitt manglende informasjon og mulighet for manipulering fra private aktører. Dette tilsier virkemidler som er informasjonsrobuste, i den forstand at de er korrekte under et vidt sett av forutsetninger om hva kildene til klyngeeffekter er, hvor sterke effektene er og hvilke bransjer som omfattes.

Næringsnøytral politikk er et viktig element i en slik informasjonsrobust politikk. Andre viktige elementer som er diskutert i "*Næringsklynger*" i kapittel 5 er en aktiv konkurransepolitikk, sterk vekt på effektivitet i offentlige sektor, en godt utbygd infrastruktur og satsing på forskning og høyere utdanning.

I tillegg til disse generelle politikkimplikasjonene har teorien om klyngedannelse viktige særnorske implikasjoner. Disse implikasjonene knytter seg til det betydelige innslaget av petroleumsinntekter i norsk økonomi. Nettoinntektene fra petroleumssektoren vil være særlig høye de nærmeste par tiårene. Om disse inntektene brukes i takt med inntjeningen, betyr det at en vil få et høyere særnorsk kostnadsnivå i de første 10-20 år fremover enn tilfellet vil være på lengre sikt. Dette er spesielt uheldig dersom klyngemekanismer er viktige, ettersom et midlertidig særnorsk høyt kostnadsnivå da kan føre til et permanent tap av næringsmiljøer, og gjøre det vanskeligere enn ellers å trekke til seg nye miljøer. Dette er spesielt problematisk fordi perioden hvor Norge har høye petroleumsinntekter samsvarer med perioden hvor en kan forvente sterkere innslag av klyngedannelser i Europa som følge av stadig tettere økonomisk integrasjon. Norge kan altså risikere ikke bare å bruke opp en stor del av petroleumsformuen, men også å rive bort grunnlaget for de næringer som skulle sikre norsk velstand etter oljealderen. På denne måten er teorien om økonomisk klyngedannelse et selvstendig argument som tilsier stor varsomhet i bruk av petroleumsinntektene.

7.5 SKATT OG MOBILITET

I "*Om beskatning av kapitalinntekter i en liten, åpen økonomi*" i kapittel 6 redegjør gruppen for prinsipper for optimal beskatning med særlig vekt på å vurdere konsekvensene av økt mobilitet av produksjonsfaktorer og økte muligheter for flytting av skattegrunnlaget. Gruppens konklusjoner vedrørende beskatning av realkapital, som anses å være spesielt viktig i en internasjonaliseringsammenheng, er gjengitt nedenfor.

Gruppen er av den oppfatning at beskatningen av realinvesteringer i en åpen økonomi må ivareta to sentrale hensyn. Det er for det første å sikre en treffsikker beskatning av grunnrenten knyttet til nasjonale naturressurser, siden grunnrenten

representerer det største nøytrale beskatningspotensialet i økonomien. Derneft gjelder det å utforme en beskatning av normalavkastning på realkapital som er nøytral både med hensyn til investeringer i ulike innenlandske sektorer, og som ikke virker diskriminerende mot realinvesteringer i Norge.

En viktig målsetting for reformen av bedrifts- og kapitalinntektsbeskatningen av 1992 var at den skulle gi insentiver til en mer effektiv ressursbruk i næringslivet generelt, og legge grunnlaget for en mer effektiv allokering av investeringer mellom ulike typer virksomhet og innenlandske sektorer spesielt. Som en videreføring av dette prinsippet for kapitalbeskatningen i en åpen økonomi med mobile investeringer, foreslår gruppen at det arbeides videre med sikte på:

1. Å utforme en mer effektiv og målrettet kildebeskatning av grunnrente knyttet til norske naturressurser enn det som gjelder i dag. Det gjelder i særlig grad olje og gass, vannkraft, fiskeressurser, jord, skog og fast eiendom.
2. Å innføre en konsekvent residensbeskatning av norsk kapitalavkastning i utlandet og i Norge, noe som bl.a. innebærer at avkastningen på norske investeringer i utlandet skal beskattes på samme måte som avkastningen på norske investeringer i Norge. I tillegg foreslår gruppen å oppheve kildebeskatningen av normalavkastningen på utenlandske investeringer i Norge.

Innføring av en konsekvent residensbeskatning innebærer at dagens regler for deltakerligning av overskudd i norskkontrollerte selskaper i lavskattelend (NOKUS-reglene) bør gjøres gjeldende for all avkastning opptjent i utlandet, uavhengig av i hvilket land investeringen er foretatt og uavhengig av hvor stor den norske eierandelen er. En slik utvidelse bør imidlertid samtidig følges av en justering i reglene slik at norske skattytere kan velge mellom en løpende beskatning av selskapsoverskudd ved utenlandsinvesteringer eller en uttaksmoell der skattekreditten rentebelastes slik at innlåsningseffekten elimineres. Det bør dessuten vurderes å gi full rett til konsolidering av kapitalinntekter (både positive og negative) fra ulike kilder på eiers hånd innenfor ett og samme skatteår. Det følger av dette at dagens system for kreditering av utenlandsk betalt kilde-skatt bør erstattes med et system der det gis fradrag for utenlandsk betalt kilde-skatt i det konsoliderte regnskapet, dvs. at utenlandsk betalt kilde-skatt behandles som en kostnad for selskapet.

En endring i tråd med gruppens forslag er for eksempel å beskatte norske eieres kapitalinntekter i norske selskaper på eierens hånd i stedet for, som i dag, på selskapets hånd. Alternativt kan en beskatte norske eieres andel av selskapsinntekten på selskapets hånd som i dag, men samtidig innføre skattefritak for utenlandske investorers andel av selskapsinntekten.

Ettersom selskapsskatten i dag også fungerer som en viss beskatning av utlendingers andel av norsk grunnrente, anser gruppen det som nødvendig å ha en treffsikker grunnrentebeskatning på plass før (eller senest samtidig med at) en eventuelt går til det skritt å oppheve kildebeskatningen av kapitalinntekter. Å ensidig oppheve kildebeskatningen uten samtidig å innføre en effektiv grunnrentebeskatning innebærer at utlendinger skattefritt kan føre norsk grunnrente ut av landet.

Gruppen ser som nevnt sitt forslag om residensbeskatning av avkastning på realkapital, kombinert med en opphevelse av kilde-skatten for utenlandske investorer, som en videreføring av prinsippene fra skattereformen, men der fokuset er rettet mot utforming av en nøytral kapitalbeskatning i en åpen økonomi med mobile investeringer. Gruppen vil i det følgende vurdere noen sentrale virkninger av å oppheve den nasjonale kilde-skatten på kapital og samtidig gjennomføre en konsekvent residensbeskatning av all kapital-avkastning.

De største endringene som følge av dette forslaget vil være i forhold til beskatningen av norskeid virksomhet i utlandet og til utenlandske eiere av virksomhet i Norge. En konsekvent residensbeskatning av norske eiere innebærer at norsk beskatning skal gjøres gjeldende for norske skattyteres kapitalinntekt, uansett om den er opptjent i Norge eller gjennom investeringer i utlandet, slik at det blir en skattemessig likebehandling av norske investeringer i Norge og i utlandet. Det innebærer at gruppen anbefaler at reglene for beskatning av norskkontrollerte selskaper i lavskatteland (NOKUS-reglene) gjøres gjeldende generelt. Etter en slik løsning vil norske eiere bli løpende skattlagt for sin andel av overskuddet også fra alle utenlandsinvesteringer, uavhengig av om selskapet er etablert i et lavskatteland eller ikke, og uavhengig av hvor stor den norske skattyterens eierandel er. I tilfeller der norske skattytere har små eierandeler kan det imidlertid være uhensiktsmessig å innføre en løpende beskatning av de norske eiernes andel av overskuddet. Gruppen antar derfor at skattyterne alternativt skal kunne velge å bli skattlagt etter hvert som overskudd tas ut av selskapet, men at den latente skatten i så fall blir løpende rentebelastet. Uten en slik renteberegning vil en uttaksmodell av denne typen innebære en skattemessig fordel sammenlignet med avkastning som blir løpende skattlagt. Gruppen vil påpeke at dersom skattyter har valgt en uttaksmodell, kan det oppstå problemer med unndragning av norsk beskatning dersom skattyter har opparbeidet skattecreditt, og så flytter fra landet. En mulig løsning på dette problemet er at den norske skattecreditten forfaller til betaling ved utflytting.

Gruppen antar at skattepliktig overskudd til fordeling fra et norskeid selskap på norske eiere bør være det konsoliderte resultatet med fradrag for alle kildeskatter selskapet har betalt i utlandet, og der over- og underskudd fra datterselskaper i inn- og utland blir overført og konsolidert på det norske morselskapets hånd. Det innebærer at utenlandsk betalt skatt behandles som en kostnad for selskapet i det konsoliderte regnskapet, og at det ikke som i dag gis fradrag krone for krone mot betalt skatt i Norge. I tillegg antar gruppen at det også må gis anledning til konsolidering av kapitalinntekter på eiers hånd innenfor ett og samme skatteår. Slik konsolidering innebærer at norske eiere unngår norsk dobbeltbeskatning for selskapsoverskudd uansett hvor i verden det er opptjent, noe som sikrer at den norske beskatningen av selskapsoverskuddet blir uavhengig av virksomhetens internasjonale lokalisering.

Å flytte beskatningen fra selskapet til eierne fører til at skattefrie institusjonelle investorer får full skattefrihet for egenkapitalavkastning i norske selskaper. Det gir slike investorer en fordel sammenlignet med skattepliktige investorer. Dette er imidlertid en konsekvens av at myndighetene har gjort noen investorer skattefrie. Dersom dette nå anses som et problem, er det snarere et argument for å oppheve skattefriheten for slike investorer enn en svakhet knyttet til gruppens forslag. Gruppens forslag innebærer imidlertid at noe tilsvarende vil gjelde for pensjonskasser, livselskaper mv. Pensjonskassene er f.eks. skattepliktige, men de har generøse muligheter til å foreta skattefrie avsetninger. De er riktignok også underlagt et egenkapitalkrav, og har en viss adgang til å overføre beskattet overskudd til egenkapital. For pensjonssparing i form av aksjer i norskeid selskaper innebærer slike skattemessige gunstige ordninger at en betydelig del av avkastningen ikke kommer til beskatning før den tas ut i form av pensjoner. Det gir en skattecreditt for latent skatt på selskapsoverskudd som isolert sett vil favorisere aksjesparing i form av pensjonssparing. Noe tilsvarende gjelder også for livselskapene. Gruppens vurdering er at dette medfører en uheldig vridning av sammensetningen av den innenlandske sparingen, og anbefaler at det innføres samme beskatningsprinsipp for pensjonssparing mv. som i dag gjøres gjeldende for eksempelvis kapitalforsikring.

Forslaget innebærer at utenlandske eieres andel av selskapsoverskudd i norske selskaper ikke blir skattlagt i Norge. Virkningen av dette vil i utgangspunktet være

et umiddelbart skattetap, siden bare den delen av selskapsoverskuddet som kan tilskrives norske eiere, blir skattlagt i Norge. På den annen side blir det mer attraktivt for utlendinger å eie virksomhet i Norge. I selskaper med utenlandske eiere, vil dette øke etterspørselen og drive opp aksjekursen. På kort sikt vil dermed denne skattefordelen bli kapitalisert i aksjekursen og på denne måten også komme eksisterende norske eiere til gode. Noe av skattetapet blir dermed kompensert gjennom økt skatt fra gevinster av eksisterende selskapers aksjer på norske hender. Dessuten kan utenlandske eiere allerede i dag helt eller delvis slippe unna kildebeskatningen i Norge ved å gjeldsfinansiere investeringene i Norge, som følge av fradragsretten for gjeldsrenter. Dersom utenlandske eiere f.eks. finansierer sine investeringer i norsk-etablerte selskaper gjennom lån, vil normalavkastningen som sådan allerede under nåværende skatteregler kunne føres ut av norsk skattejurisdiksjon. Det er dermed ikke opplagt at det å oppheve kildeskatten i seg selv vil føre til et betydelig skattetap, spesielt ikke når dette kombineres med å innføre en mer treffsikker grunnrentebeskatning. Det fører imidlertid uansett til at det ikke lenger er lønnsomt for utenlandske eiere å gjeldsfinansiere sine investeringer i norsk-etablerte selskaper ut fra skattemessige motiver.

Det er imidlertid trolig at en opphevelse av kildeskatten på normalavkastning totalt sett vil redusere skatten på utenlandske investeringer i Norge utenom de grunnrentebaserte sektorene. Det vil isolert sett gjøre det mer attraktivt for utlendinger å drive økonomisk virksomhet i Norge. En mulig virkning vil derfor være at utlendinger øker sine investeringer i Norge. Den andel av overskuddet i slik virksomhet som tilfaller utlendinger, vil riktignok ikke bli skattlagt i Norge. På den annen side vil økt utenlandsk aktivitet i Norge føre til økt sysselsetting og beskjeftigelse av andre innenlandske faktorer. En del av avkastningen vil derfor manifestere seg som økt faktoravlønning innenlands. Økt aktivitet i Norge vil dermed føre til økt konkurranse om innenlandske faktorer som er lite mobile, og dermed til høyere avlønning av slike. En del av det økonomiske resultatet fra økt utenlandseid virksomhet i Norge vil derfor likevel kunne bli gjenstand for beskatning gjennom skattleggingen av avkastningen til slike faste faktorer. Det kan f.eks. gjelde arbeidskraft, i den utstrekning økt utenlandsk virksomhet i Norge fører til høyere lønnsnivå og økte skattbare inntekter innenlands.

Ved residensbeskatning av avkastning på norskeid realkapital, vil den faktiske beskatningen avhenge av i hvilken grad residensprinsippet lar seg håndheve. Det avhenger av i hvilken grad kapitaleierne kan skjule avkastning på realkapital i utlandet. Dette er imidlertid et omgåelsesproblem som i hovedsak vil være det samme ved det nåværende skattesystemet – forutsatt at grunnrente og annen eventuell renprofitt kildebeskattes på en effektiv og treffsikker måte. Den vesentligste forskjellen sammenlignet med dagens system, er at norske skattytere kan få økte muligheter til å få ut normalavkastningen på sine investeringer i *norske* selskaper skattefritt. Det kan de gjøre ved å kanalisere investeringene sine gjennom et utenlandsk etablert selskap, som etter gruppens forslag skal slippe norsk kildeskatt, og så la være å oppgi avkastningen til norske skattemyndigheter. Ettersom utenlandske selskaper som nevnt ovenfor allerede i dag delvis kan unndra seg norsk kildeskatt ved å gjeldsfinansiere sine investeringer i Norge, har imidlertid uhederlige norske skattytere i prinsippet en kanal til å få ut avkastningen på sine investeringer i Norge tilnærmet skattefritt også etter dagens regler. I tillegg kan de unndra seg norsk beskatning ved å investere direkte i utlandet. Det er derfor ikke opplagt at omgåelsesproblemer er vesentlig større ved gruppens forslag enn ved dagens system. Slike omgåelsesproblemer bør etter gruppens vurdering om nødvendig løses ved økt satsing på håndheving gjennom kontroll og sanksjoner, og ikke gjennom systemendringer motivert ut fra at noen skattytere er uhederlige.

Gruppen er klar over at norsk beskatning av norskeid virksomhet i utlandet i dag er regulert gjennom skatteavtaler med mange andre land. Gruppen er også klar over at disse avtalene i stor grad er basert på OECDs anbefalinger om utforming av skatteavtaler, der det bl.a. legges vekt på å unngå dobbeltbeskatning ved å la skatt betalt i utlandet krediteres direkte mot skatt betalt i hjemlandet. Gruppens forslag innebærer en ensidig opphevelse av kildebeskatningen av utenlandske investeringer i Norge, noe som neppe vil være i strid med inngåtte skatteavtaler. Gruppen er klar over at forslaget om å behandle skatt betalt i utlandet som en kostnad istedenfor å innvilge direkte kreditering mot skatt bryter med OECDs anbefalinger om dobbeltbeskatning. En iverksettelse av gruppens forslag krever derfor en reforhandling av skatteavtalene, noe som det kan være vanskelig å få gjennomslag for. Alternativt kan gruppens forslag iverksettes gjennom en ensidig oppsigelse av skatteavtalene, noe som for såvidt ikke trenger å være noe stort problem da det å innføre en konsekvent residensbeskatning reduserer viktigheten av å ha slike skatteavtaler i det hele tatt. Gruppen vil peke på at et viktig formål med forslaget er å gjøre det mer attraktivt å foreta realinvesteringer i Norge, og at en derfor anbefaler at det arbeides videre med sikte på å innføre en slik konsekvent residensbeskatning. I den grad dette vil føre til at andre land svarer med også å innføre en konsekvent residensbeskatning, er det i tråd med prinsippene for en effektiv fordeling av investeringer mellom land (kapitaleksportnøytralitet), og bør neppe anses som noe stort problem.

Gruppen vil avslutningsvis peke på at argumentet for å oppheve kildebeskatningen av normalavkastning av kapitalen forsterkes når en også inkluderer klyngeperspektivet. Gruppen peker på at myndighetene bør føre en generell politikk som er «klyngevennlig», og i den forbindelse vil gruppen peke på at det er viktig å ikke føre en politikk som virker diskriminerende mot realinvesteringer i Norge. Gruppens forslag gjør at norske investeringer i Norge skattemessig likebehandles med norske investeringer i utlandet. I tillegg innebærer forslaget opphevelse av kildebeskatningen av utenlandske investeringer i Norge. Begge deler gjør det isolert sett mer lønnsomt å foreta realinvesteringer i Norge.

7.6 SKATT OG USIKKERHET

Det er viktig både for privatpersoner og foretak at skattesystemet er forutsigbart og forståelig. Usikkerhet og hyppige uforutsette endringer i systemet gjør det vanskeligere å planlegge økonomiske disposisjoner over tid, og kan medføre betydelige økonomiske feildisponeringer og feilinvesteringer. Politikkusikkerhet kan på denne måten føre til en dårligere ressursallokering.

En mulighet for å redusere slik politikkusikkerhet er å basere skattesystemet på overordnede generelle prinsipper. Dette kan sikre at systemet er mer forutsigbart og ligger noenlunde fast over tid. Ved å basere skattesystemet på overordnede prinsipper øker også myndighetenes troverdighet i skattepolitikken. Private aktører vil vite at de økonomiske disposisjoner de foretar i dag, ikke vil influere skattereglene i morgen. Dersom myndighetene har manglende troverdighet i skattepolitikken, kan dette føre til at prosjekter som er samfunnsøkonomisk lønnsomme ikke blir gjennomført. Dette gjelder særlig for investeringer i realkapital. Når investeringen er foretatt blir skatteobjektet lite mobilt. Det kan da være fristende for myndighetene å øke skatten. Dersom private aktører forventer at dette kan skje, kan det medføre at investeringen ikke blir gjennomført. Ved å basere skattesystemet på overordnede prinsipper reduseres risikoen for slik «opportunistisk» skattepolitikk. Samtidig vil en troverdig binding til overordnede prinsipper redusere insitamentet for interessegrupper til å bruke egne og andres ressurser i et forsøk på å oppnå endringer i systemet som særlig ville begunstige dem selv.

Det norske skattesystemet må i stor grad kunne sies å være basert på slike overordnede prinsipper, hvor stikkord som næringsnøytralitet og symmetri i beskatningen står sentralt. Gruppen ser sitt forslag som en videreføring av slike prinsipper. Om en mener slike prinsipper er fornuftige, må et moment ved endringer av skattesystemet være om endringen er i samsvar med de overordnede prinsippene. Selv i tilfeller der det er bred politisk enighet om å begunstige et bestemt formål, vil sjelden endringer i skattesystemet være det mest målrettede, selv om den manglende transparenns i bruk av skattesystemendringer for slike formål nok til tider kan fortone seg attraktivt.

7.7 BEHOV FOR VIDERE UTREDNINGER

Grunnet gruppens korte tidsfrist er det en rekke områder det ikke har latt seg gjøre å behandle i detalj i rapporten. Gruppen har også vært begrenset av mangel på data og empiriske undersøkelser. Gruppen vil derfor anbefale at det vurderes igangsatt nærmere utredninger på en del områder. Det anses som særlig prioritert å få mer kunnskap om internasjonalisering i sin alminnelighet og hva dette innebærer for Norge. Videre anses det som viktig å få mer kunnskap om kildene til næringsklynger, hvilken betydning de har og hvilke konsekvenser dette har for utformingen av den økonomiske politikken. Hvordan næringslivet tilpasser sine investeringer i inn- og utland er også et område som bør bli gjenstand for mer utredning. Siden en av gruppens anbefalinger er økt satsing på forskning og utvikling, bør avkastningen av forskningsmidler vurderes nærmere. En bør særlig se på fordelingen av forskningsmidler mellom bedrifter/næringer og mer fristilte forskningsenheter.

Gruppen konstaterer at det synes å være svært liten empirisk kunnskap om skattesystemets faktiske virkninger. Selv om det er mange studier som påviser forskjeller i effektive skattesatser på kapital mv. internt i land og mellom land, er det få studier om empiriske konsekvenser av dette, f.eks. for investeringsatferden. Tatt i betraktning den vesentlige omleggingen skattepolitikken har gjennomgått på 1990-tallet, anser gruppen det som viktig at det oppmuntres til empirisk forskning på dette området. Det er av særlig interesse å få belyst hvordan skattlegging virker ved stadig større mobilitet av faktorer og varer over landegrensene og i forhold til klyngeskapende mekanismer. Studier av skattesystemet og dets konsekvenser for økonomisk atferd bør så langt som mulig også søke å legge vekt på systemets langsiktige virkninger.

Referanser

- Andersson, K. (1995): «Kapitalets rörlighet – Den svenske skatte- og utgiftsstrukturen i ett integrerat Europa», Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Finansdepartementet, Stockholm.
- Barro, R. og X. Sala-i-Martin (1995); «Economic Growth», McGraw-Hill, New York.
- Brunvatne, K.M. og B. Vikøren (1996): «Bør vi være bekymret for den kraftige veksten i de internasjonale finansmarkedene?», kommer i Norsk Økonomisk Tidsskrift.
- Coe, D.T. og E. Helpman (1995): «International R&D spillovers», *European Economic Review* 39, 859-887.
- Diamond, P.A. og J.A. Mirrlees (1971): «Optimal taxation and public production, I: Production efficiency, II: Tax rules», *American Economic Review* 61, 8-17 og 261-278.
- Dunning, J. (1977): «Trade, location of economic activity and the MNE: A search for an eclectic approach», i Ohlin, B., P. Hessborn og P. Vijkman (red), «The international allocation of economic activity», Macmillian, London.
- ECON, Senter for økonomisk analyse (1996): «Utenlandskeide bedrifters bidrag til norsk industriutvikling», Rapport 5/96.
- European Commission (1994): «Growth, competitiveness, employment. The challenges and ways forward into the 21st century», White paper.
- Feldstein, M.S. og C. Horioka (1980): «Domestic saving and international capital flows», *Economic Journal* 90, 314-329.
- Fischer, S. (1993): «The role of macroeconomic factors in growth», *Journal of Monetary Economics* 32, 485-512.
- FN (1995): «World Investment Report».
- GATT (1994) International trade – Trends and Statistics.
- Hammervoll, T. og P. Heum (1993): «De største norske industrikonsernene 1975-1992 – Vekst og internasjonalisering», SNF-arbeidsnotat nr. 94/1993.
- Holden, S. og B. Vikøren (1994): «Interest rates in the Nordic countries: Evidence based on devaluation expectations», *Scandinavian Journal of Economics* 96, 15-30.
- Hødnebo, P.E. og D. Stokland (1994): «Hvor attraktivt? Norge som lokaliseringssområde for investeringer og produksjon», FAFO-rapport 167.
- Haaland, J.I. (1995): «Handel og faktorbevegelser i et integrert Europa», i SNF Årbok 1995.
- Haaland, J.I. og V. Norman (1994): «Regional effects of European integration», SNF Rapport nr. 90/94.
- Krugman, P. (1991a): «Increasing returns and economic geography», *Journal of Political Economy* 99, 483-499.
- Krugman, P. (1991b): «Geography and trade», MIT Press, Cambridge.
- Krugman, P. (1994): «Peddling prosperity», W.W. Norton, New York.
- Krugman, P. (1995): «Growing World Trade: Causes and Consequences». *Brookings Papers on Economic Activity*, 1:1995.
- Krugman, P. og A.J. Venables (1990): «Integration and the competitiveness of peripheral industry», i Bliss, C. og J. de Macedo (red.), «Unity with diversity in the European Community», CEPR/Cambridge University Press.
- Krugman, P. og A.J. Venables (1995a): «Globalization and the inequality of nations», *Quarterly Journal of Economics* 110, 857-880.
- Krugman, P. og A.J. Venables (1995b): «The seamless world: A spatial model of

- international specialization», CEPR Discussion Paper nr. 1230.
- Markusen, J.R. (1995): «The boundaries of multinational enterprises and the theory of international trade», *Journal of Economic Perspectives* 9 (2), 169-189.
- Norman, V. (1996): «Internasjonalisering, handel og lokalisering», notat.
- Norman, V. og A.J. Venables (1995): «International trade, factor mobility, and trade costs», *Economic Journal* 105, 1488-1504.
- NOU (1995: 16): «Fra sparing til egenkapital».
- Porter, M. (1990): «The competitive advantage of nations», Macmillan, London.
- Reve, T., T. Lensberg og K. Grønhaug (1992): «Et konkurransedyktig Norge», Tano A.S, Oslo.
- SOU (1993:16): «Nya villkor för ekonomi och politik. Ekonomikommisionens förslag», Finansdepartementet, Stockholm.
- Zimmermann (1995): «Tackling the European migration problem», *Journal of Economic Perspectives* 9 (2), 45-62.
- Venables A.J. (1996): «Equilibrium locations of vertically linked industries», *International Economic Review*, under utgivelse.

Vedlegg 1

Annen bruk av konkurranseevnebegrepet

I "*Konkurranseevnen*" i kapittel 2 er et lands konkurranseevne definert 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. Denne begrepsbruken svarer til det som i økende grad er blitt vanlig internasjonalt, og ligger blant annet til grunn i EU-kommisjonens hvitbok fra 1994 om «Growth, competitiveness, employment» og liknende dokumenter fra regjeringene i mange av OECD-landene. I rapporten «World Competitiveness Report» fra World Economic Forum fra mai i år, der det foretas en rangering av konkurranseevnen til 49 av høy- og mellominntektslandene, defineres et lands konkurranseevne på en måte som ligger svært nær definisjonen i "*Konkurranseevnen*" i kapittel 2:

«the ability of a country to achieve sustained high rates of growth in GDP per capita.»

I Norge har Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene lagt til grunn en definisjon av konkurranseevnen som langt på vei svarer til den definisjonen utvalget har valgt:

«Et lands konkurranseevne uttrykker derfor evnen til å opprettholde en rimelig balanse i utenriksøkonomien samtidig som en har full og effektiv ressursutnyttelse og en akseptabel inntektsfordeling.»

Konkurranseevnen avhenger her av evnen til samtidig å opprettholde en rimelig balanse i utenriksøkonomien og full, og *effektiv* ressursutnyttelse. I tillegg inngår imidlertid en akseptabel inntektsfordeling i Beregningsutvalgets definisjon. Denne vektleggingen av inntektsfordelingen – og til dels også effektivitetsaspektet – kommer imidlertid i liten grad til uttrykk i den mer detaljerte omtalen av konkurranseevnen i Beregningsutvalgets rapport.

I norsk debatt har imidlertid betegnelsen konkurranseevne også blitt brukt i minst to andre betydninger: kostnadmessig konkurranseevne og enkeltnærings konkurranseevne.

Den *kostnadmessige konkurranseevnen* står bl.a. sentralt i nasjonalbudsjettene, der konkurranseevnen defineres slik (Nasjonalbudsjettet 1996):

«Et lands konkurranseevne uttrykker evnen til samtidig å opprettholde full sysselsetting og en rimelig balanse i utenriksøkonomien. Mens en rimelig balanse i utenriksøkonomien over tid vil være viktig for å kunne delta i det internasjonale varebyttet, vil full sysselsetting være vesentlig for å kunne dra tilstrekkelig nytte av de fordelene som internasjonal handel åpner for. For å kunne oppnå en tilfredsstillende konkurranseevne må konkurranseutsatte næringer i tilstrekkelig grad være i stand til å konkurrere på eksportmarkedene og hjemmemarkedet med sine produkter.

(...) I de fleste bedriftene vil lønnskostnadene, både direkte og indirekte via leveranser fra andre sektorer, være den dominerende kostnadskomponenten. Et høyt lønnsnivå vil imidlertid ikke bety svak konkurranseevne ovenfor utlandet hvis det motsvares av tilsvarende høy produktivitet. En indikator for utviklingen i konkurranseevnen overfor utlandet er derfor forholdet mellom lønnskostnader pr. produsert enhet i norsk industri og i

industrien hos våre handelspartnere omregnet til felles valuta, dvs. såkalte *relative lønnskostnader pr. produsert enhet (RLPE)*»

Et lands konkurranseevne uttrykker her evnen til å oppnå full sysselsetting og balanse i utenriksøkonomien samtidig. Konkurranseevnen er dermed et mål på økonomiens evne til å oppnå full ressursutnyttelse, noe som også ble trukket frem som en viktig forutsetning for en høy konkurranseevne i "*Konkurranseevnen*" i kapittel 2. Nasjonalbudsjettets konkurranseevnebegrep avviker imidlertid fra den definisjonen av konkurranseevnen som gruppen har lagt til grunn i "*Konkurranseevnen*" i kapittel 2, idet det ikke fanger opp det langsiktige målet om en høyest mulig avlønning av innsatsfaktorene. Denne avgrensningen av begrepet kan ha sammenheng med at konkurranseevnen i Nasjonalbudsjettet er knyttet opp mot den kort- og mellomlangsigte stabiliseringspolitikken, mens forhold knyttet til den langsiktige veksttaket i økonomien drøftes som en del av nærings- og strukturpolitikken.

Nasjonalbudsjettets definisjon av konkurranseevne som evnen til å oppnå full sysselsetting og balanse i utenriksøkonomien reflekterer den potensielle konflikten mellom disse to sentrale målene for den økonomiske politikken. Høyere aktivitet og sysselsetting i økonomien som følge av innenlandske forhold vil føre til økt etterspørsel etter importerte varer og tjenester, samtidig som deler av konkurranseutsatt virksomhet vil kunne omstille seg mot skjermet produksjon. Isolert sett vil dermed høyere sysselsetting kunne bidra til en svekkelse av utenriksøkonomien. For å forene målsettingene om full sysselsetting og balanse i utenriksøkonomien må kostnadsnivået være slik at landet oppnår tilstrekkelige markedsandeler på hjemme- og eksportmarkedene. Dette forutsetter et rimelig samsvar mellom kostnadsnivåene i hjemlandet og utlandet justert for produktivitetsforskjeller.

I prinsippet kan utviklingen i den kostnadmessige konkurranseevnen beskrives ved en enkelt indikator, der en ser på forholdet mellom kostnadsnivået i nasjonal valuta, valutakursen og produktiviteten. De relative lønnskostnadene pr. produsert enhet i industrien er et forsøk på å lage en slik indikator. På grunn av store metode- og datamessige problemer knyttet til produktivitetsanslag kan en alternativt se på utviklingen i forholdet mellom valutakurs og lønnsnivå eller forholdet mellom valutakurs og BNP-deflator, den såkalte realvalutakursen.

Av definisjonen av den kostnadmessige konkurranseevnen følger det at det ikke er noe mål å ha et så lavt forhold mellom lønnsnivå og produktivitet som mulig. For et gitt produktivitetsnivå ville det i så fall bety at lønnsnivået og prisene på andre innsatsfaktorer burde være så lave som mulig. Dette vil ikke være noe mål verken for samfunnet eller den enkelte.

Den kostnadmessige konkurranseevnen for landet kan være tilstrekkelig selv om bedriftene i enkelte næringer opplever store lønnsomhets- og konkurranseproblemer. Slike omstillingsproblemer for enkeltbransjer må sees i sammenheng med at det er en rekke næringer der norske bedrifter aldri har vært – og trolig aldri vil bli – konkurransedyktige, og omstillingsproblemene må langt på vei sees som et nødvendig onde hvis vi skal utnytte fordelene ved internasjonal handel. Det behøver dermed ikke være noen sammenheng mellom konkurranseevnen for et land sett under ett og konkurranseevnen for enkelt næringer, jf. nedenfor. En for sterk fokusering på å bevare eller bedre konkurranseevnen for enkelt næringer vil kunne resultere i lavere omstillingsevne i økonomien, og dermed virke negativt på landets samlede kostnadmessige konkurranseevne.

Fra et makrobalansesynspunkt er det som påpekt ovenfor viktig at *kostnadsnivået* ligger på riktig nivå hvis et land skal kunne oppnå både full sysselsetting og balanse i utenriksøkonomien. Det er imidlertid ikke gitt hvordan kostnadsnivået skal måles. Kostnadsnivået vil blant annet avhenge av lønnsnivå, eventuelle avgif-

ter på bruken av innsatsfaktorer eller bedriften som sådan, samt prisene på importert vareinnsats og vareinnsats fra innenlandske kilder. Vareinnsatsen fra innenlandske kilder kan igjen deles i to; en del der prisene i hovedsak avhenger av de andre kostnadsfaktorene som er nevnt, og en del der prisene i større grad blir bestemt uavhengig av disse faktorene, som for eksempel elektrisitet, jordbruksvarer og offentlige gebyrer. Mens denne siste delen av vareinnsatsen kan sees som en primær kostnadskomponent på lik linje med lønn, avgifter og importert vareinnsats, kan den første komponenten sees som en form for indirekte bruk av disse primære innsatsfaktorene. Av dette følger at lønningene har større betydning for det nasjonale kostnadsnivået enn det en kan få inntrykk av ut fra den direkte lønnsandelen i den enkelte bedrift.

Om kostnadsnivået bør regnes inklusive kapitalkostnader er mer komplisert, og svaret vil avhenge av hvor mobil kapitalen er. Hvis den fysiske realkapitalen er fritt mobil over landegrensene, må realkapitalen selv på kort sikt oppnå samme avkastning som i utlandet for å hindre utflytting. I dette tilfellet kan det være riktig å beregne kostnadsnivået inklusive kapitalkostnader. For de fleste næringer vil mobiliteten av eksisterende realkapital være begrenset, og allerede etablert virksomhet vil normalt bli drevet videre, i hvert fall *på kort sikt*, selv om kapitalavkastningen er lavere enn i utlandet. Hvis mobiliteten til finanskapitalen er høy, jf. "[Internasjonalisering av markeder](#)" i kapittel 3, vil en også i dette tilfellet få en nedbygging av realkapitalen *på lang sikt* hvis ikke avkastningen på realkapitalen er om lag som i utlandet. Høy mobilitet til finanskapitalen kan derfor tale for at en behandler kapitalkostnadene på lik linje med de andre kostnadskomponentene. En kan imidlertid også argumentere for at en kan utelate kapitalkostnadene i dette tilfellet, ut fra et resonnement om at hvis kapitalen skal ha samme avkastning som i utlandet, så vil det være nivået på de andre faktorprisene sammenliknet med utlandet som er av betydning.

Nasjonalbudsjettets definisjon av konkurranseevnen innebærer ikke at en til *en hver tid* må ha full sysselsetting og balanse i utenriksøkonomien for at konkurranseevnen skal være tilfredsstillende, selv om dette selvfølgelig vil være et mål for den økonomiske politikken. Poenget er derimot at det nominelle kostnadsnivået skal være slik at en ville hatt rimelig balanse i utenriksøkonomien *hvis* det hadde vært full sysselsetting. Med en streng tolkning av definisjonen vil dette innebære overskudd på driftsbalansen i perioder der sysselsettingen ligger lavere enn det som svarer til full sysselsetting, og balanse i utenriksøkonomien når en har full sysselsetting. Siden overskudd i utenriksøkonomien for ett land vil motsvares av underskudd for andre land, vil det være umulig å oppfylle dette for alle land samtidig. En tolkning av Nasjonalbudsjettets definisjon kan derfor være at driftsbalansen overfor utlandet skal være i rimelig balanse ved det gjennomsnittlige ledighetsnivået over konjunktursykelen. Hvis ledigheten avviker fra dette nivået, vil en måtte forsøke å anslå hvordan dette har påvirket driftsbalansen før en kan vurdere om konkurranseevnen er tilfredsstillende.

I tillegg til slike definisjonsmessige presiseringer kommer usikkerhet knyttet til hva som skal menes med *full sysselsetting*. I tradisjonelle analyser av den kostnadsmessige konkurranseevnen fremstår lønnsnivået langt på vei som en *eksogen* størrelse, som skal tilpasses slik at en når målene om balanse i utenriksøkonomien og et bestemt ledighetsnivå. Hvilket ledighetsnivå som er relevant sier imidlertid analysen lite om, og dette må bestemmes ut fra vurderinger av lønnsdannelsen og arbeidsmarkedets funksjonsmåte, jf. omtalen av strukturledighet i "[Faktorprisutjevning](#)" i avsnitt 4.3 i Nasjonalbudsjettet 1996. Om det er grunnlag for en slik todeling av analysen vil avhenge av om den «naturlige» arbeidsledigheten blir bestemt uavhengig av lønnsnivået. Dette vil være tilfelle med en Phillips-kurve spesifikasjon av

lønnsdannelsen. Med andre spesifikasjoner av lønnsdannelsen kan det imidlertid tenkes at det er flere – eller ingen – lønnsnivåer som gir balanse i utenriksøkonomien og «full» sysselsetting samtidig. Dette betyr ikke at de tradisjonelle vurderingene av den kostnadmessige konkurranseevnen er uten verdi, men at vurderingene må suppleres med analyser av de strukturelle forholdene ved lønnsdannelsen og arbeidsmarkedet. I slike analyser kan en også få studert risikoen for at midlertidige ubalanser på kostnadssiden kan føre til varig utstøting av arbeidsledige (hysteresis) eller avindustrialisering selv etter at kostnadsnivået er kommet tilbake til normalt nivå.

Måleproblemene knyttet til kriteriet om at utenriksøkonomien skal være i rimelig balanse kan tilsynelatende fortone seg mindre. Dette kan imidlertid endre seg hvis den kostnadmessige konkurranseevnen defineres ut fra evnen til å oppnå full sysselsetting og balanse i utenriksøkonomien *over tid*, der petroleumsinntektene vil komplisere bildet for Norges del. Med store variasjoner i petroleumsinntektene vil det være naturlig å definere konkurranseevnen med utgangspunkt i hvor store inntekter en kan regne med fra petroleumsvirksomheten på lang sikt, snarere enn petroleumsinntektene og driftsbalansen i ett enkelt år. Vurderinger av den kostnadmessige konkurranseevnen vil dermed måtte avhenge av anslag for de langsiktige petroleumsinntektene, med all den usikkerhet som knytter seg til denne størrelsen.

Hvis det hadde vært slik at virksomhet som var knyttet opp mot oljevirkksomheten relativt lett kunne omstilles til annen konkurranseutsatt virksomhet med omtrent samme avlønningsevne, ville svingninger i statens og de norske oljeselskaperes kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten som følge av variasjoner i oljepris, investeringsnivå mv. isolert sett medført like store variasjoner i driftsbalansen overfor utlandet. Hvis kontantstrømmen for staten og norske oljeselskaper avviker vesentlig fra det en kan regne med på lang sikt, bør derfor vurderinger av den kostnadmessige konkurranseevnen ta utgangspunkt i driftsbalansetall som er justert for dette.

Det *langsiktige nivået på kontantstrømmen* svarer begrepsmessig til det som betegnes som statens og de norske oljeselskaperes andel av permanentinntekten – eller grunnrenten - fra petroleumsformuen (inkl. verdien av eksisterende realkapital). Staten vil stå for størstedelen av dette, og en vil her kunne benytte de anslag for statens kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten og statens permanentinntekt som Regjeringen presenterer i ulike sammenhenger basert på tekniske fremskrivninger av kontantstrømmen fra oljevirkksomheten, jf. bl.a. Nasjonalbudsjettet 1996.

I tillegg til de to definisjonene ovenfor, der konkurranseevnen brukes om ulike sider ved ressursutnyttelsen i økonomien som helhet, brukes konkurranseevnebegrepet i forbindelse med situasjonen for *enkeltnæringer*. I St meld nr 28 (1995-96) «Hvor fartøy flyte kan ...» om de maritime næringene, heter det for eksempel:

«Regjeringen ønsker å bidra til at denne virksomheten fortsatt drives fra Norge på et konkurransedyktig grunnlag og derved bidrar til å videreutvikle og styrke sysselsetting og verdiskapning i alle de maritime næringer.

(...)

(...) For Norge som selv har et relativt lite hjemmemarked, er det særlig viktig at vi klarer å utvikle og holde på konkurransedyktige bedrifter som kan hevde seg på de nye markedene og vinne markedsandeler.»

Betegnelsen «konkurransedyktig» brukes i denne sammenhengen om en enkelt nærings evne til å opprettholde eller øke produksjonsomfang eller markedsandeler i konkurranse med utenlandske produsenter. Denne bruken av konkurranseevnebegrepet skiller seg sterkt fra begrepsbruken ovenfor. Mens skjerpet konkurranse fra utenlandske produsenter vil kunne være et alvorlig problem for de næringene som

berøres, behøver ikke dette gjelde for økonomien sett under ett. Et eksempel er handelsliberaliseringen etter krigen, som bidro til en nedbygging av deler av de importkonkurrerende næringene, men ga desto større fordeler for eksportnæringene og landet som helhet, jf. omtalen i "*Konsekvenser av internasjonaliseringen for verdiskapningen*" i kapittel 4 av de økonomiske virkningene av internasjonal handel.

For økonomien som helhet vil skjerpet konkurranse for enkelt næringer virke på omtrent samme måte som en produktivitetsøkning i utlandet, og ofte vil det nettopp være økt produktivitet i utlandet som er årsaken til den økte konkurransen. Som omtalt i "*Konkurranssevnen*" i kapittel 2, vil dette bare være en ulempe hvis det fører til en forverring av bytteforholdet overfor utlandet. Skjerpet konkurranse fra utlandet på områder der en er nettoimportør vil derfor normalt være en fordel, mens skjerpet konkurranse på eksportmarkedene normalt vil være en ulempe. Selv i de tilfellene der den økte konkurransen fra utlandet er en ulempe for økonomien, vil imidlertid landet normalt komme best ut på sikt hvis en aksepterer de endringene som er skjedd i bytteforholdet uten å gjennomføre støttetiltak for de næringene som er berørt.

Vedlegg 2

Skattereformer i andre land

1 OM GRUNNLAGET FOR SKATTEREFORMENE PÅ 1980- OG 1990-TALLET

De fleste OECD-landene og en del land utenfor OECD-området har gjennomført større eller mindre skattereformer i løpet av de siste 10-15 årene. Det har vært mange fellestrekk mellom disse reformene, og prinsippene fra den amerikanske skattereformen av 1986 fremheves ofte som en viktig inspirasjonskilde. En kombinasjon av lavere skattesatser og bredere skattebaser har vært det bærende prinsippet i de fleste av disse skattereformene, der et viktig formål har vært å skape større grad av horisontal likebehandling både i person- og bedriftsbeskatningen¹. Samtidig har det vært en målsetting å få etablert enklere og mer oversiktlige skattesystemer.

I personbeskatningen har de høyeste marginalsattesatsene blitt kraftig redusert i de fleste OECD-land, samtidig som en har redusert antall progresjonstrinn. Dette er gjennomgående blitt finansiert gjennom en omfattende reduksjon i fradragsmulighetene, samtidig som det er innført skatteplikt på frynsegoder, kapitalgevinster, sosiale overføringer mv. En viktig årsak til omleggingen var at en mente at de til dels svært høye marginalsattesatsene på lønns- og kapitalinntekter reduserte incentivene til å arbeide og til å spare i betydelig grad, og at dette skapte store effektivitetstap. Samtidig ble det hevdet at skattesystemet i realiteten ikke bidro til særlig reell omfordeling av inntekt selv med de høye formelle marginalsattesatsene, ettersom det først og fremst var høyinnteksgrupper som kunne utnytte de omfattende fradragsordningene.

Også i bedrifts- og kapitalbeskatningen er det lagt vekt på å redusere skattesatsene sammen med en sanering av investeringskreditter og ulike fradragsordninger. Formålet har vært å innføre større grad av skattemessig likebehandling (nøytralitet) mellom investeringer i ulike aktiva, mellom ulike finansieringsformer og mellom ulike eierformer. Det er bl.a. grundig dokumentert for flere land at investeringer med samme avkastning etter skatt hadde (og til dels fortsatt har) svært forskjellig avkastning før skatt, jf. bl.a. Jorgenson og Landau (1993). Det er avkastning *etter* skatt som viser hvor lønnsom en investering er for investorene, mens det er avkastning *før* skatt som viser den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av denne investeringen. Dersom skattesystemet ikke er nøytralt, kan det føre til at det av skattemessige årsaker foretas samfunnsøkonomisk ulønnsomme investeringer, eller at samfunnsøkonomisk lønnsomme investeringer ikke blir foretatt.

Det ble også lagt vekt på å samordne bedrifts- og kapitalbeskatningen i større grad for å unngå dobbeltbeskatning av kapitalavkastning. Kapitalavkastning beskattes først i bedriften gjennom overskuddsbeskatningen, og vil følgelig bli beskattet to ganger dersom utbytte i tillegg blir inntektsbeskattet fullt ut på eiernes hender.

I de fleste av landene var det et mål å gjøre skattesystemene enklere og mer oversiktlige for skatteyttere og skatteadministratorer. Det ble videre lagt vekt på at en slik forenkling kunne være et bidrag til å redusere omfanget av skatteplanlegging og skatteunndragelse.

1. I den amerikanske litteraturen kalles dette ofte «to level the playing field».

Flere land kombinerte en reform av inntekts- og bedriftsbeskatningen med en reform av forbruksbeskatningen. Sverige økte eksempelvis omfanget av forbruksbeskatning relativt til inntektsbeskatning ved å utvide grunnlaget for merverdiavgiften og å øke avgiftssatsene for de fleste varer og tjenester. New Zealand gjorde noe tilsvarende, ved at de innførte en merverdiavgift på 10 pst. for å finansiere omfattende reduksjoner i inntektsskatten. En rekke andre land har økt bruken av forbruksbeskatning for å finansiere offentlig sektor. Også i Norge ble merverdiavgiftssatsen økt, først fra 20 pst. til 22 pst. i 1993 og fra 22 pst. til 23 pst. i 1994, blant annet for å finansiere en reduksjon i arbeidsgiveravgiften.

Som nevnt har svært mange land gjennomført skattereformer der hovedfokus har vært det samme som i den amerikanske skattereformen av 1986. Et naturlig spørsmål er i hvilken grad det er en form for internasjonal skattekonkurranse som fører til at såvidt mange land endrer sine skattesystemer i tråd med det som ble gjort i USA, eller om det er andre forhold som kan forklare denne utviklingen.

Whalley (1990) gir en kort sammenligning av skattereformen i USA med tilsvarende reformer i Japan, Canada, Storbritannia, Sverige, New Zealand, Australia og Mexico. Han peker på at selv om det er visse fellestrekk i endringene i skattesystemene, er det likefullt betydelige forskjeller både i skattenivå og i utformingen av skattesystemene i disse landene både før og etter reformene. Whalley peker også på at noen av landene hadde begynt å endre deler av skattesystemet i en slik retning før den amerikanske skattereformen. I Storbritannia ble eksempelvis overskuddsskatten for bedrifter senket samtidig som en rekke fradragordninger ble sanert allerede i 1984², men der de først i 1988 gikk videre i retning av å integrere bedrifts- og kapitalbeskatningen samt å endre personbeskatningen. Whalley viser videre til at argumentasjonen fra myndighetenes side for å endre skattesystemene i ulike land i liten grad har vært begrunnet med internasjonal skattekonkurranse som følge av at USA endret sitt skattesystem, men i hovedsak med hensynet til effektiv ressursbruk innenlands. Dette gjelder også for reformene i nabolandene Mexico og Canada. I Mexico var en annen viktig begrunnelse for lavere satser og bredere skattebaser sammen med et enklere skattesystem at dette ville redusere problemene med skatteunndragelse.

Eksemplene ovenfor tyder på at internasjonal skattekonkurranse ikke har vært den viktigste faktoren til å forklare at mange land gjennomførte tilsvarende skattereformer som i USA. Whalley påpeker imidlertid at bildet ikke er så entydig. Myndighetene i Canada varslet en reduksjon skattesatser og fradragordninger i bedriftsbeskatningen i 1985, altså før den amerikanske skattereformen i 1986. Den amerikanske reformen innebar imidlertid større reduksjoner i skattesatsene enn det som var foreslått i Canada, og myndighetene foreslo derfor ytterligere reduksjoner slik at skattesatsene kom ned på samme nivå som i USA. Begrunnelsen var at i motsatt fall ville de store integrerte amerikanske selskapene gjeldsfinansiere sin virksomhet i Canada fremfor i USA, og på den måten ville skattegrunnlaget bli redusert. I Japan argumenterte myndighetene for å senke skatten i tråd med reduksjonen i USA for å unngå reduserte investeringer i Japan. En sentral begrunnelse for at Finland innførte en flat skatt på 25 pst. på kapitalinntekter og overskudd i bedrifter i 1993, var tilsvarende begrunnet med at Sverige hadde innført en flat skatt på all kapitalinntekt på 30 pst. i 1991, mens den ble satt til 28 pst. i Norge i 1992, jf. Tikka (1993). Finland hadde riktignok i 1989/90 gjort endringer i retning av lavere skattesatser og bredere skattebaser innen bedriftsbeskatningen. De relativt store endringene i 1993 var

2. Disse endringene var forsåvidt en inspirasjonskilde for endringene i det amerikanske skattesystemet, men i USA ble dette en del av en mer omfattende reform av både bedrifts- og personbeskatningen.

imidlertid ikke en del av en større skattereform basert på en helhetsvurdering av bedrifts- og personbeskatningen i sammenheng, men en isolert respons på endringene i bedrifts- og kapitalinntektsbeskatningen i nabolandene.

Whalley konkluderer med at en ikke kan slå fast at internasjonal skattekonkurranse har vært uten betydning for at de fleste reformene har gått i samme retning som den amerikanske, men bemerker likefullt at

«The common elements suggest similar intellectual influences on tax policy as much as incentive-driven interdependence among country tax structure.»

Samtidig peker han på at

«Changes in the large country will more likely directly trigger changes in smaller countries where trade and/or investment flows are large and the taxes at stake are marginal instruments that directly affect these flows. Conversely, changes in tax policy in smaller countries will be conditioned by the tax structure of the large country.»

Også Owens (1990) peker på at fellestrekkene i reformene av skattesystemene like gjerne kan skyldes felles innfallsvinkel som internasjonal skattekonkurranse

«If one takes a longer term view of taxation issues, it quickly becomes apparent that taxation is subject to «fashions». This is not unexpected since taxation is one of the most political of the instruments available to governments.»

Det er enkelt å identifisere den faglige kilden for en anbefaling om at en bør ha lave skattesatser og brede skattebaser, og at en bør ha en næringsnøytral bedriftsbeskatning. Innenfor rammen av nyklassisk økonomisk teori er det påvist at effektivitetskostnadene av beskatning isolert sett er lavere i et system med lave skattesatser og brede skattebaser enn med høye skattesatser på smale skattebaser. Økonomisk teori gir altså en solid begrunnelse for et slikt forslag. I tillegg er det innenfor denne teorirammen mulig å vise at det er ønskelig med en nøytral beskatning av produksjonssektoren, og at det derfor, ihvertfall i en lukket økonomi, kan argumenteres for at det er ønskelig med en skattemessig likebehandling av ulike former for investeringer, finansieringsformer og eierformer. Som drøftet i kapittel 6 i denne utredningen, er det imidlertid ikke helt entydig hvordan en skal utforme en næringsnøytral beskatning i en åpen økonomi med potensiell internasjonal skattekonkurranse. Det er heller ikke åpenbart om anbefalingene om hvordan en bør utforme et skatte- og avgiftssystem som følger fra nyklassisk økonomisk teori også er robuste innenfor rammen av ny (endogen) vekstteori og teorien om lokalisering og økonomisk geografi.

Det som synes å være relativt klart, er at skattereformene som har vært gjennomført i løpet av 1980- og 1990-årene først og fremst fokuserte på nøytralitet i beskatningen i en lukket økonomi, og at det i mindre grad ble fokusert på nye problemstillinger som kan oppstå som følge av den økende internasjonaliseringen (og spesielt økt kapitalmobilitet). I den grad dette aspektet har vært drøftet, har det vært knyttet til nivået på skattesatsene, snarere enn på innretningen av skattesystemene som sådan. Problemstillinger knyttet til lokalisering og økonomisk geografi ble heller ikke berørt i særlig grad. Owens (1990) predikerer at de viktigste endringene i skattesystemene innen OECD-området i årene fremover vil være fokusert på følgende områder

- «First governments are going to come under pressure to reintroduce some of the special incentives that were eliminated by tax reform. Pressure groups will lobby for their particular sector or activity; causes will be pleaded and, in some

cases, new tax incentives will be conceded. Such special pleading will be easier to resist where earlier reforms have provided a level playing field for most taxpayers;

- Greater emphasis will be placed on international tax arrangements. To date, most reforms have focused on domestic taxation and although tax competition has influenced the rate of tax, the structural features of the systems have been decided largely on domestic grounds. The whole issues of tax competition versus tax coordination will need to be reviewed and not just in the 12 EC States;
- A new emphasis will be placed on improving the efficiency of the tax administration and improving voluntary tax compliance. Most tax systems are extremely complex. This is in part due to the need to introduce legislation which blocks loopholes. Yet the more detailed the legislation the greater the potential to exploit it.»

Det er derfor mange forhold som tyder på at en kan forvente et økt fokus på betydningen av internasjonalisering, og trolig også lokalisering og økonomisk geografi, for utformingen av skatte- og avgiftssystemet i flere land i årene fremover. Det synes også klart at det blir en viktig faktor å vurdere hvordan en kan unngå at skattesystemet derigjennom igjen blir en arena for pressgrupper og skatteplanleggere.

2 OM VIRKNINGENE AV SKATTEREFORMENE

Selv om mange land har gjennomført til dels betydelige omlegginger av skattesystemene, er det såvidt gruppen har kunnet bringe på det rene, i løpet av den relativt korte tiden gruppen har hatt til rådighet, kun gjort et fåtall systematiske evalueringer av hvordan disse skattereformene har virket.

Slemrod (1990) er en samling artikler som evaluerer virkningen av den amerikanske skattereformen av 1986 på bl.a. investeringer, sparing, bedriftenes finansieringsbeslutninger og direkteinvesteringer til og fra utlandet. Den amerikanske reformen innebar bl.a. at marginalskatten på personinntekter ble senket fra 50 pst. til 28 pst., mens overskuddsskatten for bedrifter ble senket fra 46 pst. til 34 pst. Samtidig ble investeringskreditter og fradragsordninger fjernet, og det ble innført skatt på kapitalgevinster. Et fellestrekk ved artiklene i Slemrod (1990) er at de finner at effekten av skattereformen er mye mindre enn forventet. Auerbach og Hasset (1990) finner eksempelvis ingen vesentlig effekt av skattereformen på nivået og sammensetningen av investeringer i maskiner og utstyr, noe som får dem til å bemerke

«Our results suggest that tax policy may have been given too much prominence (relative to those other factors we consider here, such as interest rates and profitability, and those we dont, such as technological innovation) in past discussions of investment behaviour.»

I en oppsummerende kommentar til de ulike studiene av skattereformens virkninger, bemerker videre Aaron (1990) at

«Most of the papers presented at this conference reinforce casual observation that the Tax Reform Act of 1986 has had little effect on the broad measures of real economic activity in which most economists are interested. makes one wonder what all the fuss concerning gains and losses of economic efficiency was about.»

Samtidig blir det av flere av forfatterne kommentert at en må tolke resultatene fra disse studiene med en viss varsomhet. Det skyldes ikke minst at analysene er basert

på observasjoner for et fåtall år, og at de følgelig ikke fanger opp eventuelle langsiktige virkninger på allokeringen av ressurser på noen fullgod måte.

Resultatene av evalueringene av den svenske skattereformen er oppsummert i SOU (1995: 104) og i Agell o.a. (1995). Den svenske reformen var på mange måter mer omfattende enn den amerikanske (og også den norske). Det ble innført en flat skatt på alle former for kapitalinntekter og overskudd på 30 pst., samtidig som en rekke fradragordninger ble fjernet. Sammen med innføring av en eiendomsskatt på boliger, førte dette videre til en betydelig skjerpning av den reelle beskatningen av boligkapital. Den høyeste marginalsakten på lønnsinntekter ble i tillegg senket fra 73 pst. til 51 pst. Grunnlaget for merverdiavgiften ble utvidet, og det ble innført differensierte avgiftssatser, men slik at satsene på de fleste varer og tjenester økte. Også de svenske evalueringstudiene er basert på observasjoner for et relativt lite antall år og i tillegg gikk Sverige gjennom en økonomisk krise i samme periode. Det gjør det vanskelig å trekke entydige konklusjoner om virkningene av skattereformen.

Også den svenske evalueringen tyder imidlertid på at virkningene på samlet sparing, konsum, investering og arbeidstilbud av å endre skattesystemet kan være relativt små, ihvertfall på kort sikt. Eksempelvis er det gjort en studie som viser at kun 20 pst. av svenske bedrifter utnyttet fradragmulighetene fullt ut i skattesystemet slik det var før reformen, noe som tyder på at investeringsbeslutningene i praksis ikke ble påvirket så mye av skattemessige hensyn som det har vært vanlig å anta. Følgelig er det heller ikke å vente at det å fjerne slike ordninger vil ha en betydelig innvirkning på investeringsbeslutningene. Samtidig peker evalueringen imidlertid på at skattereformen har påvirket sammensetningen av blant annet husholdningenes sparing, ved at den finansielle sparingen har økt og sparing i eget hjem er redusert (riktignok bl.a. som følge av at skattereformen bidro til et prisfall på boliger på anslagsvis 15 pst.). Det påpekes videre at det først er på litt lenger sikt at en kan vente å realisere gevinstene av en mer effektiv ressursbruk som følge av omleggingene. Reduksjonen i marginalsakten på arbeidsinnsats er bl.a. anslått å kunne gi en økning i arbeidstilbudet på 1-2 pst.

Den svenske evalueringen kommer også kort inn på betydningen av de økte mulighetene til internasjonal skatteplanlegging og skatteunndragelse som følge av dereguleringen av valutamarkedene:

«Skattereformen med dess lägre skattesatser på kapital och företag får i detta perspektiv sägas å ha genomförts vid rätt tidspunkt. Skattereformen har dämpat effekterna av de ökade möjligheter till internationell skatteplanering och skattefusk som uppkom i samband med valutaavreglingen. Bilden skulle annars ha varit mörkare. Det nya skattesystemet lindrar problemen. Men problemen finns ändå kvar och kommer sannolikt att få ökad uppmärksamhet framöver. Frågan om att värna de svenska skattebaserna kommer att vara av stor vikt. Vissa regler i skattelagstiftningen är enkla att kringgå för de skattskyldiga och fusket är svårt att upptäcka för skattemyndigheterna.»

Det finnes også en rekke analyser av skattesystemets innvirkning på brukerprisen på kapital. Slike studier viser hva den effektive marginalsakten er på ulike investeringer, avhengig av finansierings- og eierform. Fra et samfunnsøkonomisk synspunkt er det som nevnt maksimering av avkastningen før skatt som er det interessante. I den grad den effektive marginalsakten varierer mellom ulike investeringer, er dette en indikasjon på at skattesystemet kan bidra til å vri investeringsinsentivene på en måte som gjør at ressursene ikke benyttes på en effektiv måte. Som påpekt ovenfor, kan det imidlertid være andre faktorer enn skatt som har størst betydning

for investeringsbeslutningene, og i så tilfelle er det ikke opplagt at investeringene i særlig grad vil påvirkes av at beskatningen er ikke-nøytral. Analysene av brukerprisen på kapital viser dermed ikke hvordan endringene i skattesystemene faktisk har påvirket investeringene, men de indikerer i hvilken grad reformene har bidratt til å gjøre skattesystemene mer nøytrale.

I artikkelsamlingen redigert av Jorgenson og Landau (1993) sammenlignes brukerprisen på kapital i Australia, Canada, Frankrike, Tyskland, Italia, Japan, Sverige, Storbritannia og USA ved skattesystemene i hhv. 1980, 1985 og 1990 (1991 for Sverige). Analysene indikerer at det i alle disse landene, med unntak for Italia, har vært en reduksjon i forskjellen i effektive marginalsattesatser mellom investeringer i ulike aktiva (maskiner, bygninger, lager) og i ulike næringer (fabrikkproduksjon, annen industri og tjenester). Ingen av landene har imidlertid oppnådd full nøytralitet. Manglende inflasjonsjustering av beskatningen er en viktig årsak til det. I de fleste landene er det dessuten oppnådd større grad av likebehandling av investeringer i selskaps- og ikke-selskapssektoren, mens det kun er i Sverige at det er noenlunde likebehandling mellom boliginvesteringer og andre realinvesteringer. I de fleste landene er det fortsatt en skattemessig favorisering av gjeldsfinansiering fremfor finansiering vha. tilbakeholdt overskudd eller nyemisjoner av aksjer, og av forsikringsselskaper og stiftelser fremfor andre selskapsformer. Det konkluderes med at selv om skattesystemene gjennom ulike reformer er blitt mer nøytrale, er det fortsatt et stykke til de effektive marginale sattesatsene på alle former for kapitalinntekt er like i hvert av landene.

Tabell 2.1: Effektive marginale sattesatser for kapitalinntekter i 1980 for hhv. selskaps-, ikke-selskaps- og boligsektoren i utvalgte land. Pst.

	Austr.	Canada	Frankr.	Tyskl.	Italia	Japan	Sverige	UK	USA
<i>Selskapssektoren</i>									
- bedrifts- og personbeskatning	55.4	33.5	66.6	43.1	20.5	18.2	23.9	8.9	33.7
- kun bedriftsbeskatning	41.8	16.9	-28.8	15.2	-91.6	3.1	-22.5	-31.4	14.4
- kun personbeskatning	23.4	20	74.1	32.9	58.5	15.6	37.9	30.7	22.5
<i>Ikke-selskapssektoren</i>									
<i>Boligsektoren</i>	2.4	15.4	2.6	11.5	8.4	-29.9	3.3	0	12.8

Kilde: Jorgenson og Landau (1993)

Tabell 2.2: Effektive marginale skattesatser for kapitalinntekter i 1990 for hhv. selskaps-, ikke-selskaps- og boligsektoren i utvalgte land. Pst.

	Austr.	Canada	Frankr.	Tyskl.	Italia	Japan	Sverige	UK	USA
<i>Selskapssektoren</i>									
- bedrifts- og personbeskatning	38,6	40,2	53,8	31,9	27,8	27,7	28,5	37,9	38,5
- kun bedriftsbeskatning	14,6	25,9	-33,4	4,6	-72,8	6,1	1	28	24
- kun personbeskatning	28,1	19,3	65,4	28,6	58,2	23	27,8	13,8	19,1
<i>Ikke-selskapssektoren</i>									
<i>Boligsektoren</i>	11	23	2,2	9,5	8,4	-34,4	31	0	11,2

Kilde: Jorgenson og Landau (1990)

Tabellene 2.1 og 2.2, som er hentet fra Jorgenson og Landau, illustrerer et annet interessant poeng. Dersom en ser på bedrifts- og personbeskatningen av kapitalinntekter under ett, er det til dels store forskjeller mellom land i den effektive marginale beskatningen av kapitalinntekter. Forskjellen er imidlertid betydelig redusert sammenlignet med 1980. Det kan tolkes som en indikasjon på at det er et press for å få utjevnet beskatningen av kapitalinntekter mellom land som følge av frie kapitalbevegelser over landegrensene.

På den annen side er det svært store forskjeller mellom land knyttet til bedriftsbeskatningen og personbeskatningen av kapitalinntekter isolert sett. I hvilken grad beskatningen av kapitalinntekter skjer gjennom bedrifts- eller personbeskatningen er mao. forskjellig i ulike land. I Frankrike og Italia var eksempelvis den effektive marginalskatten på bedriftens hånd negativ i 1990, mens den er svært høy i personbeskatningen. I Canada, USA og Storbritannia er derimot den effektive marginalskatten høyere i bedrifts- enn i personbeskatningen. Tabellene indikerer også at den effektive marginalskatten på kapitalinntekter på bedriftens hånd gjennomgående er høyere i 1990 enn i 1980. I en åpen økonomi er det i teorien ingen klar sammenheng mellom sparing og investering innenlands på kort sikt. Det er også slik at bedriftsbeskatningen i praksis i hovedsak er basert på kildeprinsippet, dvs. at skatten betales til det landet bedriften er lokalisert, mens personbeskatningen i hovedsak er basert på residensprinsippet, dvs. at skatten betales til hjemlandet uansett hvor i verden inntekten er opptjent. Følgelig kan det argumenteres for at en eventuell internasjonal skattekonkurranse først og fremst burde trekke i retning av at beskatningen av investeringer (dvs. beskatningen på bedriftens hånd) ble redusert over tid, og at denne isolert sett ble utjevnet mellom land. Det er mindre grunn til å tro at personbeskatningen skulle være utsatt for samme press.

Dersom det stemmer at bedriftene stod overfor høyere effektive marginale skattesatser i 1990 enn i 1980 og at det heller ikke har vært noen særlig utjevning mellom land, er det en indikasjon på at internasjonal kapitalmobilitet *ikke* har påvirket utformingen av skattesystemene i disse landene i særlig grad.

Södersten (1995) sammenligner brukerprisen på kapital i Danmark, Finland, Norge og Sverige i hhv. 1988 og 1995. Han tar utgangspunkt i at i en åpen økonomi

er ikke beskatning av bedriftene og beskatning av eierne nødvendigvis to sider av samme sak, slik som i en lukket økonomi.

Tabell 2.3: Effektive marginale skattesatser for kapitalinntekter i 1988 og 1995 i Norden. Pst.

	Danmark	Finland	Norge	Sverige
<i>1988</i>				
- bedrifts- og personbeskatningen	44	10,3	32,9	69
- kun bedriftsbeskatningen	-3,2	-0,2	3,8	1,7
<i>1995</i>				
- bedrifts- og personbeskatningen	45,6	35,4	25,7	34,4
- kun bedriftsbeskatningen	5,9	4,6	10,1	3,5

Kilde: Södersten (1995)

Tabell 2.3 indikerer at skattereformene i Norge og Sverige førte til at den effektive marginale skattesatsen på kapitalinntekter ble redusert fra 1988 til 1995, mens den var om lag uendret i Danmark og den økte i Finland. Det som imidlertid er entydig i alle fire landene er at den effektive marginals-katten for bedriftene økte. I Norge økte den eksempelvis fra 3,8 pst. til 10,1 pst. Södersten argumenterer for at i små, åpne økonomier som de nordiske, er det bedriftsbeskatningen og ikke personbeskatningen som er avgjørende for skattesystemets innvirkning på investeringsinsentivene. Ihvertfall gjelder dette store selskaper, der aksjene handles internasjonalt og der avkastningskravet i større eller mindre grad bestemmes fra verdensmarkedet. Det kan også være grunn til å tro at det internasjonale avkastningskravet vil påvirke avkastningskravet for aksjer som ikke handles internasjonalt. I så tilfelle har skattereformene ført til økte kapitalkostnader, slik at investeringsinsentivene er blitt dårligere. Dette er forsåvidt i tråd med utviklingen i andre land, jf. tabell 2.2 ovenfor.

Studier av brukerprisen på kapital tyder på at skattesystemene i flere land har blitt mer nøytrale, ihvertfall når en ser på hvert land isolert sett. Samtidig indikerer studiene at den effektive beskatningen av bedriftene har økt, noe som isolert sett trekker i retning av reduserte investeringsinsentiver i en åpen økonomi. På den annen siden kan de mer helhetlige evalueringene av skattereformene i USA og Sverige tyde på at skattens innvirkning på beslutningene til bedrifter og husholdninger ikke synes å være så sterk. I en stadig mer internasjonalisert verdensøkonomi kan imidlertid dette endre seg.

Referanser

- Aaron, H.J. (1990): «Lessons for tax reform», i Slemrod, J. (red), «Do taxes matter – The impact of the Tax Reform Act of 1986», MIT Press, Cambridge.
- Agell, J., P. Englund og J. Södersten (1995): «Svensk skattepolitikk i teori och praktik – 1991 års skattereform», Bilaga 1 till SOU (1995: 104), Finansdepartementet, Stockholm.
- Auerbach, A.J. og K. Hassett (1990): «Investment, tax policy, and the Tax Reform Act of 1986», i Slemrod, J. (red), «Do taxes matter – The impact of the Tax Reform Act of 1986», MIT Press, Cambridge.
- Jorgenson, D.W. og R. Landau (1993), red: «Tax reform and the cost of capital – An international comparison», The Brookings Institution, Washington.

- Owens, J. (1990): «Tax reform in OECD countries – objectives and achievements», i OECD (1990), «Taxation and international capital flows – A symposium of OECD and non-OECD countries», OECD, Paris.
- Slemrod, J. (1990), red: «Do taxes matter – The impact of the Tax Reform Act of 1986», MIT Press, Cambridge.
- SOU (1995: 104): «Skattereformen 1990-1991 – En utvärdering», Finansdepartementet, Stockholm.
- Södersten, J. (1995): «Skatt på bolagskapital i Norden», Ekonomisk generalrapport till Nordiska skattevetenskapliga forskningsrådets seminarium i Göteborg, 25-26 oktober 1995.
- Tikka, K.S. (1993): «A 25% flat rate tax on capital income – The Finnish reaction to international tax competition», i Nordic Council for Tax Research (1993), «Tax reform in the Nordic countries», Iustus Förlag, Uppsala.
- Whalley, J. (1990): «Foreign responses to U.S. tax reform», i Slemrod, J. (1990, red), «Do taxes matter – The impact of the Tax Reform Act of 1986», MIT Press, Cambridge.

Vedlegg 3

Teori om næringsklynger

av Victor D. Norman

Innledning

Næringsklynger oppstår på grunn av ekte eller pekuniære eksterne virkninger mellom bedrifter. Et eksempel på ekte eksterne virkninger er direkte kunnskapsoverføringer, slik man kan få om oppfinnelser i én bedrift kan kopieres av andre. Pekuniære eksterne virkninger er virkninger som går via markeder. Det kan skje via markedene for sluttprodukter (markedskoblinger fremover) eller via markedene for vareinnsats eller innsatsfaktorer (markedskoblinger bakover). Et eksempel på koblinger via markedene for sluttprodukter kan være at etablering av flere bedrifter fører til at forbrukerne i et område får større vareutvalg å velge i, at det fører til at flere forbrukere trekkes til området, og at eksisterende bedrifter derved får flere kjøpere og med det høyere lønnsomhet. Et eksempel på koblinger via markedene for innsatsvarer har vi om etablering av flere sluttprodusenter i et område der det er ufullkommen konkurranse mellom innsatsvareleverandørene fører til et større marked for innsatsvarer, med det til etablering av flere innsatsvarebedrifter, og som følge av det til økt konkurranse og lavere priser på innsatsvarer.

Formålet med dette vedlegget er å gi en eksakt, formell beskrivelse av en slik næringsklynge, og å drøfte noen av de implikasjonene eksistensen av slike klynger har for mulige likevekter i økonomien og for utformingen av økonomisk politikk. Klyngebeskrivelsen er gjort så enkel som mulig, bl.a. ved at det antas én bestemt form for klyngeskapende mekanisme, nemlig via markedene for innsatsvarer. Konklusjonene er imidlertid ikke avhengige av den spesielle spesifikasjonen som er valgt.

Fremstillingen nedenfor er teknisk, og det gjøres ikke noe forsøk på å gi fyldestgjørende tolkninger. Det er derfor viktig å se vedlegget som et supplement til den generelle diskusjonen av næringsklynger i rapportens kapittel 5.

1 KLYNGEMODELL FOR EN ENKELT BRANSJE

Vi tenker oss en bransje som består av «oppstrømsbedrifter» som leverer innsatsvarer til «nedstrømsbedrifter», som ved hjelp av innsatsvarer og innsatsfaktorer produserer varer for salg i internasjonale markeder. For å gjøre det enklest mulig, antas at det er fullkommen konkurranse og konstant skalautbytte for «nedstrømsbedriftene», og at disse selger til en gitt verdensmarkedspris. I «oppstrømsbedriftene» er det derimot skalafordeler og ufullkommen konkurranse; modellert på den teknisk sett enklest mulige måten.

«Nedstrømsbedriftene» bruker arbeidskraft, kapital og vareinnsats til å fremstille en homogen vare, og de er prisfaste kvantumstilpassere med konstant skalautbytte. Vi kan da beskrive tilpasningen ved hjelp av en kapitalavkastningsfunksjon, som uttrykker avkastningen på bransje- og bedriftsnivå (π) som funksjon av produktpris (p), lønn (w), og prisen på vareinnsats (q)³

3. For en nærmere diskusjon av kapitalavkastningsfunksjonen og dens egenskaper, se f.eks. Norman (1993).

$$(1) \pi = \pi(p, w, q)$$

De deriverte av kapitalavkastningen med hensyn på produktpris, lønn og vareinnsatspris vil være henholdsvis tilbudt kvantum, etterspurt arbeidskraft, og etterspurt vareinnsats – alle pr. krone investert. Lar vi K betegne samlet kapitalmengde i nedstrømsbedriftene, og lar X , L og Z betegne henholdsvis kvantum produsert, sysselsetting og etterspørsel etter vareinnsats, har vi derfor

$$(2) X = \pi_p K \text{ tilbud av varer}$$

$$(3) L = -\pi_w K \text{ etterspørsel etter arbeidskraft}$$

$$(4) Z = -\pi_q K \text{ etterspørsel etter vareinnsats}$$

For at det skal bli investert i nedstrømsbedriftene må avkastningen ikke være lavere enn kravet til avkastning ellers i økonomien, så for $K > 0$ må vi ha

$$(5) \pi = r$$

hvor r betegner det generelle krav til kapitalavkastning.

I det følgende vil det, for å gjøre fremstillingen så enkel som mulig, bli antatt at det er faste koeffisienter i nedstrømsbedriftene; altså at de deriverte av kapitalavkastningsfunksjonen er konstanter. Denne antagelsen betyr ingenting for konklusjonene.

Vareinnsatsen til nedstrømsbedriftene antas å komme fra et antall (M) lokale oppstrømsbedrifter som fremstiller differensierte produkter. Vareinnsatsen er altså et aggregat av en rekke forskjellige innsatsvarer. Hver oppstrømsbedrift fremstiller ett produkt, og hvert produkt fremstilles av bare én bedrift, som dermed har monopol på sin spesielle produktvariant.

Nedstrømsbedriftenes vareinnsats er et CES-aggregat av de differensierte innsatsvarene, dvs. et aggregat med en konstant substitusjonselastisitet, σ . Da vil det eksistere en perfekt prisindeks for vareinnsats, definert over prisene på de differensierte innsatsvarene. Lar vi q betegne prisindeksen og q_i prisen på innsatsvare i , vil prisindeksen være

$$(6) q = \left[\sum_{i=1}^M q_i^{1-\sigma} \right]^{\frac{1}{1-\sigma}}$$

For å gjøre det så enkelt som mulig, antas at hver oppstrømsbedrift har en gitt, teknisk bestemt størrelse. Den kan altså ikke deles opp i mindre enheter, så det er skalafordeler. Vi kan da uten tap av generalitet velge måleenheter slik at hver bedrift produserer 1 enhet av sitt produkt. Vi antar videre at arbeidskraft er den eneste innsatsfaktor i oppstrømsproduksjon, og kan da – igjen uten tap av generalitet – velge måleenheter for arbeidskraft slik at hver bedrift sysselsetter 1 enhet arbeidskraft. Endelig antar vi at det er fri etablering i oppstrømssektoren, slik at det i likevekt blir null profitt. Da må prisene på hvert av de differensierte produktene være lik bedrif-

tenes enhetskostnader, som er lønnsatsen, så $q_i = w$, og prisindeksen for vareinnsats blir

$$(7) \quad q = M^{-\frac{1}{\sigma-1}} w$$

Legg merke til at dette innebærer at nedstrømsbedriftenes kostnader blir lavere jo flere innsatsvarer som er tilgjengelige fra oppstrømssektoren: En økning i M gir, så lenge $\sigma > 1$, lavere q ; altså lavere prisindeks for vareinnsats. Dette avspeiler verdien for nedstrømsbedriftene av større vareutvalg – breddefordeler («economies of scope»).

Siden antall oppstrømsbedrifter er bestemt av størrelsen på markedet for vareinnsats, som i sin tur er bestemt av størrelsen på nedstrømssektoren, innebærer sammenhengen mellom M og q at prisindeksen for vareinnsats blir lavere jo større nedstrømssektoren er – altså at økt nedstrømsproduksjon gir lavere enhetskostnader for nedstrømsbedriftene. Det betyr at jo større nedstrømssektoren er – jo mer som blir investert i nedstrømsbedriftene – desto høyere vil kapitalavkastningen (for gitt produktpris og lønn) bli.

For å se sammenhengen eksakt, legg først merke til at siden vareinnsatsaggregatet er homogent av grad 1 i innsatsvarene, må $qZ = wM$. Fra (7) ser vi da at

$$(8) \quad Z = \frac{w}{q} M = \frac{w}{M^{1/(\sigma-1)} w} M = M^{\sigma/(\sigma-1)}$$

Ettersom $Z = -\pi_q K$ må det derfor være en én-til-én sammenheng mellom M og K

$$(9) \quad M = (-\pi_q K)^{\sigma-1/\sigma}$$

og siden prisindeksen for vareinnsats avhenger av M , får vi en negativ sammenheng mellom investeringsvolumet i nedstrømsbedriftene og prisindeksen for vareinnsats:

$$(10) \quad q = (-\pi_q K)^{1/\sigma} w = q(K, w)$$

Det følger av avkastningen, for gitt produktpris og lønn, er en stigende funksjon av samlet investering:

$$(11) \quad \pi = \pi(p, w, q(K, w))$$

$$\text{med } \partial K = \pi_q (\partial q / \partial K) > 0.$$

2 GENERELL LIKEVEKT I EN ØKONOMI MED KLYNGER

Anta nå at økonomien som helhet består av to bransjer, én med klyngedannelser (bransje A) og én uten (bransje B). Anta videre at begge bransjer står overfor gitte verdensmarkedspriser; altså at vi ser på en fullstendig åpen økonomi. Den samlede tilgang på arbeidskraft og kapital er gitt.

Bransje A, klyngebransjen, er som beskrevet ovenfor. Den kan sammenfattes ved avkastningsfunksjonen

$$(12) \quad r_A = \pi(p_A, w, q(K_A, w))$$

som gir produksjon

$$(13) X_A = \pi_p K_A$$

og etterspørsel etter arbeidskraft (summen av sysselsetting i nedstrøms- og oppstrømsbedrifter)

$$(14) L_A = -\pi_w K_A + (-\pi_q K_A)^{\sigma-1/\sigma}$$

Bransje B, resten av økonomien, er en frikonkurransesektor med konstant skautbytte som produserer et sluttprodukt ved hjelp av arbeidskraft og kapital. Vi kan beskrive sektoren ved en verdiskapningsfunksjon

$$(15) Y_B = Y(K_B, L_B)$$

som er homogen av grad 1, og med deriverte som gir de inverse etterspørselsfunksjoner for kapital og arbeid $-r_B = Y_K$, $w = Y_L$.

Betegnes samlet tilgang på kapital og arbeidskraft med henholdsvis K og L, vil faktormarkedsliekevkt være gitt ved vilkårene

$$(16) K_A + K_B = K$$

$$(17) L_A + L_B = L$$

$$(18) r_A = r_B$$

Mulige likevekter

På grunn av klyngeeffektene vil faktoravlønningsevnen i bransje A være større jo større sektoren er. I bransje B er avlønningsevnen uavhengig av bransjens størrelse. Det betyr at flere likevekter er mulige.

Vi kan se de forskjellige mulighetene ved å se nærmere på hvordan likevektslønnen og kapitalavkastningen i de to bransjene varierer med fordelingen av investeringer mellom bransjene. Vi bruker (16) og (17) til å løse for K_B og L_B som funksjon av K_A og L_A :

$$(19) K_B = K - K_A \quad L_B = L - L_A$$

Lønnen er lik verdien av arbeidskraftens grenseprodukt i bransje B, så

$$(20) w = Y_L(K - L_A, L - L_A)$$

Fra (14) vet vi at sysselsettingen i bransje A er entydig bestemt av investeringene i bransjen, så (20) gir en én-til-én sammenheng mellom K_A og w . Sammenhengen vil være

$$(21) \frac{dw}{dK_A} = -Y_{LK} - Y_{LL} \frac{dL_A}{dK_A}$$

hvor dL_A/dK_A er gitt fra (14). Men siden verdiskapningsfunksjonen i bransje B er homogen av grad 1, må Y_L være homogen av grad null, så

$$(22) \quad Y_{LK}K_B + Y_{LL}L_B = 0$$

Løser vi for Y_{LK} og setter inn i (21), ser vi at

$$(23) \quad \frac{dw}{dK_A} = Y_{LL} \left[\frac{L_B}{K_B} - \frac{dL_A}{dK_A} \right]$$

Siden Y_{LL} er negativ, sier (23) at økte investeringer i bransje A vil gi lavere likevektslønn hvis den marginale arbeidsintensitet i bransje A er lavere enn arbeidsintensiteten i bransje B, og høyere likevektslønn hvis bransje A på marginen er mer arbeidsintensiv enn bransje B.

La oss anta at klyngebransjen er mer kapitalintensiv enn resten av økonomien, slik at lønnsnivået blir lavere jo mer av kapitalen som blir investert i bransje A; og la oss med det som utgangspunkt se på hvordan kapitalavkastningen i de to bransjene vil variere med fordelingen av investeringer.

Siden lønningene synker om en større del av kapitalen blir investert i bransje A, vil lønnsomheten i begge bransjer stige med økt K_A . Effekten på lønnsomheten av lavere lønn vil imidlertid være sterkest for bransje B, siden den er mest arbeidsintensiv og med det har mer lønnsfølsom lønnsomhet.

For bransje B er effekten via lønn den eneste virkningen, siden konstant skala-utbytte innebærer at omfanget av investeringer i bransjen i seg selv ikke påvirker avkastningen. Konkret blir sammenhengen mellom K_A og avkastningen i bransje B bare⁴

$$(24) \quad \frac{dr_B}{dK_A} = -\frac{L_B}{K_A} \frac{dw}{dK_A}$$

For bransje A kommer derimot klyngevirksomheter i tillegg til lønnsvirkningene. Økte investeringer gjør bransjen større, med det blir utvalget av innsatsvarer større og lønnsomheten høyere. Legg imidlertid merke til at den marginale klyngeeffekten avtar med bransjens størrelse: Fra (10) ser vi at virkningen av økte investeringer på prisindeksen for vareinnsats er

$$(25) \quad \frac{\partial q}{\partial K_A} = -\frac{1}{\sigma} \frac{q}{K_A}$$

Etterhvert som K_A øker, blir den prosentvise effekt av en ytterligere investering på én krone stadig mindre, og med det blir også virkningen på lønnsomheten mindre.

4. At det må være slik, sees lettest om man definerer en kapitalavkastningsfunksjon også for bransje B, kfr. Norman (1993). Alternativt kan det sees ved å merke seg at siden verdiskapningsfunksjonen er homogen av grad 1, må

$$r_B = \frac{Y - Y_L L}{K} = \frac{Y - wL}{K}$$

(24) følger direkte ved differensiering av dette uttrykket.

Den konkrete sammenheng mellom investeringer og lønnsomhet i bransje A blir

$$(26) \quad \frac{dr_A}{dK_A} = (\pi_w + \pi_q \frac{\partial q}{\partial w}) \frac{dw}{dK_A} + \pi_q \frac{\partial q}{\partial K_A}$$

Parentesen på høyresiden her er arbeidsintensiteten i bransje A med motsatt fortegn⁵ Bruker vi det, og ligning (25), ser vi at

$$(27) \quad \frac{dr_A}{dK_A} = - \frac{L_A}{K_A} \frac{dw}{dK_A} + \frac{-\pi_q}{\sigma} \frac{q}{K_A}$$

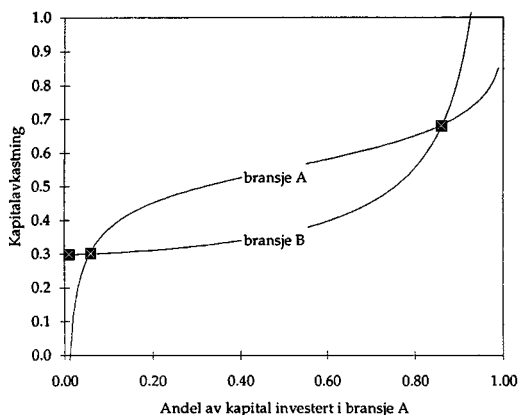
Andre ledd her vil dominere når bransje A er liten, mens første ledd blir relativt viktigere etterhvert som bransjen blir større.

Fra (24) og (27) kan vi se hva som skjer med relativ lønnsomhet i de to bransjene om en større del av kapitalen blir investert i bransje A:

$$(28) \quad \frac{d(r_A - r_B)}{dK_A} = \left(\frac{L_B}{K_B} - \frac{L_A}{K_A} \right) \frac{dw}{dK_A} + \frac{-\pi_q}{\sigma} \frac{q}{K_A}$$

Første ledd er negativt, annet ledd positivt. Er bransje A liten, vil det siste leddet dominere – da vil altså økte investeringer i bransje A gjøre bransjen mer lønnsom relativt til bransje B. Er A-bransjen stor, blir det andre leddet i (28) lite, slik at det første leddet dominerer. Da vil økte investeringer i A ha den «nyklassiske» virkningen at lønnsomheten i A synker relativt til B.

Figur 1

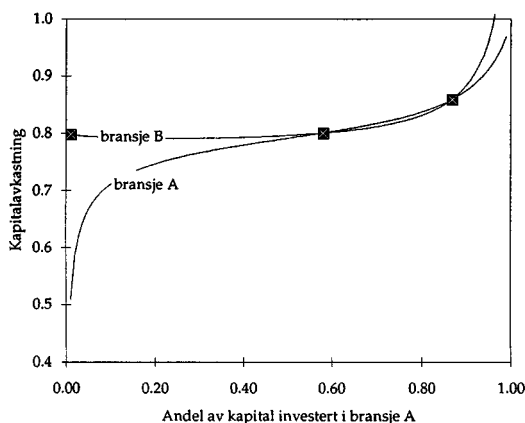


5. Fra (14) ser vi at

$$\frac{L_A}{K_A} = -\pi_w + (-\pi_q K_A)^{\sigma-1/\sigma} K_A^{-1} = -\pi_w - \pi_q (-\pi_q K_A)^{1/\sigma}$$

Men fra (10) vet vi at $(-\pi_q K_A)^{-1/\sigma} = \partial q / \partial w$. Det følger direkte at parentesen i (26) er den negative av arbeidsintensiteten i bransje A.

Figur 2



Figur 1, som er resultatet av numerisk simulering av modellen, illustrerer et typisk forløp. I simuleringen er det antatt at verdiskapningsfunksjonen for bransje B er av Cobb-Douglas typen, med en lønnsandel på 0.7. Når det gjelder parameterverdier forøvrig er $\sigma=3$, $K=L=5$, $p_A=1$, $\pi_p=1$, $\pi_w=-0,4$ og $\pi_q=-0,25$. Vi ser at ved svært lave investeringer i bransje A blir avkastningen lavere der enn i bransje B. Det samme er tilfellet om nesten all kapitalen blir investert i bransje A, mens for «midlere» fordelinger av kapitalen blir avkastningen høyere i A enn i B.

Dette betyr at vi får tre likevekter, markert i figuren. To av disse – null investeringer i bransje A og investeringer i A tilsvarende 86 pst. av samlet kapital – er stabile. Den tredje, midlere, likevekten er ustabil, i den forstand at investeringer litt utover dette nivå gjør det lønnsomt å investere mer i bransje A, mens investeringer litt under nivået gjør det lønnsomt å investere enda mindre i A.

Forløpet som er beskrevet i figur 1, med flere mulige likevekter, er typisk for modeller med klyngeeffekter. Det innebærer at en bransje må ha en viss kritisk masse for å bli etablert. Om bransjen ikke eksisterer, vil det ikke være lønnsomt å investere «litt» i den; da får vi en stabil likevekt med alle ressurser i annen virksomhet. Først når det allerede er investert så mye at marginalavkastningen i klyngebransjen er høyere enn avkastningen i annen virksomhet, vil det være lønnsomt for enkeltaktører å investere mer.

Det kan være grunn til å merke seg at denne konklusjonen ikke er avhengig av forutsetningen om at klyngebransjen er mer kapitalintensiv enn annen virksomhet. Avkastningskurvene får et annet forløp hvis klyngebransjen er arbeidsintensiv, men det vil fortsatt være slik at klyngebransjen på marginen har høyest relativ lønnsomhet ved «midlere» investeringer i bransjen. Dermed vil problemstillingen med flere likevekter og kritisk masse være den samme. Tilfellet er illustrert i figur 2, som viser simulerte avkastningsforløp for tilfellet der bransje A er arbeidsintensiv. Her er parameterverdiene som før, bortsett fra at det nå er antatt at lønnsandelen i bransje B er 0.2, $\pi_w=-0.5$ og $\pi_q=-,6$.

Nasjonalinntekt og avleiring av klyngeoverskudd

I tilfellet med flere likevekter er det ikke likegyldig for samfunnet hvilken likevekt som blir realisert. Generelt vil det være slik at samlet verdiskapning blir større i en likevekt med klyngeproduksjon enn i en likevekt der alle ressurser blir samlet i annen virksomhet. Det er tilfellet i begge simuleringssilustrasjonene ovenfor – i de

to tilfellene er inntekten henholdsvis 18 pst. og 1,3 pst. høyere i likevektene med klynger enn uten.

Det er samtidig viktig å merke seg at merinntekten som klyngene skaper *ikke* tar form av renprofitt i klyngebransjen. Klyngemekanismene skaper *eksterne* skalafordeler; og fordi det er fri etablering både i oppstrøms- og nedstrømssektorene vil ikke gevinsten kunne avleires som overskudd i bedriftene. I stedet vil klyngeoverskuddet slå ut i høyere generell avlønning av innsatsfaktorer i økonomien.

I modellen ovenfor vil fordelingen av klyngeoverskuddet mellom arbeid og kapital avhenge av relativ faktorintensitet i de to bransjene. Hvis klyngebransjen er den mest kapitalintensive, vil den bidra til å presse ned lønningene, mens den generelle avkastning på kapital blir høyere enn den ellers ville ha vært. Da vil altså hele klyngeoverskuddet, og mer til, ta form av høyere avkastning på kapital (i begge bransjer). Er klyngebransjen relativt arbeidsintensiv, vil klyngen føre til at lønnsnivået blir høyere og kapitalavkastningen lavere – da vil altså (mer enn) hele klyngeoverskuddet avleires som lønnsinntekt.

3 ØKONOMISK POLITIKK

Næringsklynger er altså uttrykk for en ekte eller pekuniær ekstern virkning som gir eksterne skalafordeler i produksjonen. Er det en ekte ekstern virkning som ligger bak, er den uttrykk for en markedssvikt og som sådan et argument for offentlige inngrep (f.eks. i form av subsidier av et eller annet slag).

Er bakgrunnen en pekuniær eksternalitet, er det i utgangspunktet mindre åpenbart at vi står overfor en markedssvikt. Det at bedrifter gjensidig påvirker hverandre via markedene som omgir dem, er ikke i seg selv uttrykk for markedssvikt – det er tvert imot en naturlig og sentral del av et velfungerende markedssystem. Det er altså ikke den pekuniære eksternaliteten i seg selv som skaper problemer. Det som kan tale for offentlige inngrep, er markedskoblinger i en situasjon med stordriftsfordeler og ufullkommen konkurranse.

I modellen ovenfor er det stordriftsfordeler i betydningen fordeler ved et bredt produktutvalg i oppstrømssektoren. Det er disse som gjør at det blir eksterne skalafordeler i bransje A, og den pekuniære eksternaliteten er derfor i modellen symptom på (men ikke i seg selv kilde til) markedssvikt. Lignende, reell markedssvikt ligger til grunn for de fleste økonomisk-teoretiske analyser av næringsklynger.

Eksterne skalafordeler som har sitt opphav i markedssvikt skaper to økonomisk-politiske utfordringer. Det ene er hvordan man kan oppnå kritisk masse for bransjer som har samfunnsøkonomisk verdi, men som ikke vokser frem av seg selv. Det andre er hvordan man skal få samfunnsøkonomisk riktig omfang av virksomhet som finnes, men som altså er beheftet med positive eksterne virkninger og derfor får for lite omfang i en uregulert markedsøkonomi. Det er nyttig å se på de to hver for seg.

Eksisterende klynger

La oss først se på politikk overfor en eksisterende klynge; altså optimal politikk når vi i utgangspunktet har en likevekt med $K_A > 0$.

Fra generell teori om økonomisk politikk vet vi at den beste politikken er den som direkte treffer kilden til markedssvikt. I vårt tilfelle er kilden breddefordeler i tilbudet av innsatsvarer, som innebærer at markedsløsningen gir for lite utvalg av slike varer; altså for få oppstrømsbedrifter. Den korrekte politikken vil da være etableringsstøtte til oppstrømsbedrifter.

At det må være slik, kan vi se ved å skrive verdiskapningen i bransje A på endringsform. Vi vet at endring i verdiskapning må ha sitt opphav i endret bruk av innsatsfaktorer og innsatsvarer og være lik summen av verdien av innsatsfaktorenes grenseprodukter multiplisert med endringene i innsats. Siden verdien av grenseproduktene er lik faktorprisene, betyr det at

$$(29) \quad dY_A = r_A dK_A + w dL_A + q dZ$$

hvor Y_A betegner verdiskapningen i bransje A. I likevekt vil r_A og w være lik alternativverdien av kapital og arbeidskraft. Endringer i kapital- og arbeidsinnsats vil derfor i seg selv ikke gi en økning i verdiskapningen i bransje A som er større enn den nedgang man vil få i alternativ verdiskapning. Det har derfor ingen egenverdi å gjennomføre tiltak som fører til økte investeringer eller økt sysselsetting i klyngebransjen.

Det som derimot har en direkte verdi, er tiltak som fører til økt Z . Vi vet (fra ligningene (7) og (8)) at

$$(30) \quad q = M^{-\frac{1}{\sigma-1}} w \quad \text{og} \quad Z = M^{\frac{\sigma}{\sigma-1}}$$

så

$$(31) \quad \frac{dZ}{dM} = \frac{\sigma}{\sigma-1} M^{\frac{1}{\sigma-1}}$$

og dermed blir

$$(32) \quad q \frac{dZ}{dM} = \frac{\sigma}{\sigma-1} w$$

Verdien av en ekstra oppstrømsbedrift er altså $(\sigma/(\sigma-1))w$. Siden det er fri etablering er markedsverdien lik enhetskostnaden, som (siden hver bedrift bruker 1 enhet arbeidskraft) er w . Dermed undervurderer markedet verdien av en ekstra oppstrømsbedrift, og riktig politikk må være å rette det opp ved å gi etableringsstøtte. Størrelsen på støtten bør være forskjellen mellom den samfunnsøkonomiske og markedsmessige verdi av en ekstra bedrift, dvs.

$$(33) \quad \frac{\sigma}{\sigma-1} w - w = \frac{1}{\sigma-1} w$$

Dersom det av en eller annen grunn ikke lar seg gjøre å rette opp markedssvikten ved tiltak rettet direkte mot kilden, kan man oppnå noe av det samme ved andre tiltak, f.eks. støtte til produksjon, sysselsetting eller investeringer i klyngebransjen. Det er imidlertid viktig å ha klart for seg at det i beste fall er nest-best tiltak, som bl.a. har som konsekvens uheldige vridninger i innsatsfaktorbruket. Det er i utgangspunktet ønskelig at klyngebransjen bruker mer innsatsvarer i forhold til kapital og arbeidskraft. Støtte til produksjon i bransjen er uheldig fordi det ikke oppmuntrer til slik substitusjon av innsatsvarer for innsatsfaktorer. Støtte til investeringer eller sysselsetting er dobbelt uheldig fordi det oppmuntrer til det motsatte.

Nye klynger

Det andre hovedproblemet som oppstår ved næringsklynger er etablering av kritisk masse. Det lar seg ikke løse bare ved etableringsstøtte i det omfang som er diskutert

ovenfor. Grunnen er at hovedproblemet her ikke er markedssvikt som sådan, men geografisk fordeling. Det er nesten utenkelig at lønnsomme klynger ikke blir etablert et eller annet sted. Om de ikke fantes, ville prisene på klyngeproduktene bli så høye at det om ikke annet ble lønnsomt å etablere bedrifter enkeltvis – og når først noen var etablert, ville klyngemekanismene tre i kraft.

Spørsmålet er derfor ikke *om* næringsklynger vil bli etablert, men *hvor*. Siden klyngene bidrar til økt samlet verdiskapning der de blir etablert, vil de områdene som får klynger, alt annet like få høyere inntekt enn de områdene som ikke får dem. Klarer man å skape kritisk masse, kan man derfor erobre inntekt som ellers ville ha tilfalt andre. Er det spørsmål om internasjonal lokalisering, kan det derfor være i et lands interesse å oppmuntre til etablering av næringsklynger, selv om lokalisering akkurat der ikke bidrar til økt samlet verdiskapning for verden som helhet. I så fall er det imidlertid ikke nok med tiltak som retter opp markedssvikten – det må mere til.

Det sprenger rammene for dette vedlegget å drøfte hva slags tiltak som er hensiktsmessige for å etablere kritisk masse i en ny klynge. Det generelle problemet er å kompensere for en koordineringssvikt: Siden enkeltbedrifter ikke foretar en samordnet etablering, må man gjennom økonomisk politikk gjøre det troverdig for enkeltbedriftene at man faktisk vil oppnå kritisk masse. Hva slags politikk som er egnet for å nå det målet, kan være svært situasjonsavhengig – det kan variere avhengig av hva kildene til klyngedannelser i de enkelte bransjer er, og det kan variere fra land til land avhengig av mer generelle økonomiske forhold. Man får en illustrasjon på spennvidden i optimal politikk ved å merke seg at mange mener at proteksjonisme var nødvendig for å få etablert industrielle miljøer i Tyskland og USA mot slutten av forrige århundre, mens like mange (deriblant mange av de samme) mener at fri import og satsing på eksport har vært like nødvendige ingredienser for etablering av industrimiljøer i Korea og Taiwan de siste 20 årene.

Generelle kontra spesifikke tiltak

Spørsmålet om optimal klyngepolitikk er også knyttet til den mer generelle økonomisk-politiske avveining mellom generelle tiltak og målrettede enkeltinngrep. På den ene side er den ideelle politikk, som nevnt ovenfor, å bruke virkemidler som treffer problemene mest mulig direkte. Det tilsier målrettede enkelttiltak – som f.eks. etableringsstøtte dersom klynger har sitt opphav i breddefordeler. På den annen side krever slike tiltak informasjon som myndighetene normalt ikke har. Baserer man seg på slike tiltak, kan man derfor lett legge seg åpen for manipulasjon fra grupper som har bedre informasjon, og som samtidig har interesse av tiltakene.

Det finnes ingen fullgod løsning på dette dilemmaet. En god regel kan imidlertid være å velge virkemidler som er mest mulig informasjonsrobuste. I klyngeammenheng vil det si virkemidler som man vet virker positivt på næringsklynger uansett hva de konkrete klyngemekanismene er, og uansett i hvilke næringer klyngeeffektene er sterkest. De konkrete implikasjonene av det er nærmere drøftet i utredningens kapitel 5.

Litteratur

- Krugman, Paul R. (1991a), «Increasing returns and economic geography», *Journal of Political Economy*, 99, ss. 483-499.
- Krugman, Paul R. (1991b), *Geography and trade*, MIT Press.
- Krugman, Paul R. og Anthony J. Venables (1995a), «Globalization and the inequality of nations», *Quarterly Journal of Economics*, 110, nr. 4, ss. 857-880.

- Krugman, Paul R. and Anthony J. Venables (1995b), «The seamless world: A spatial model of international specialization», *CEPR Discussion Paper* nr. 1230.
- Norman, Victor D. (1993), *Næringsstruktur og utenrikshandel*, Universitetsforlaget.
- Venables, Anthony J. (1996), «Equilibrium locations of vertically linked industries», *International Economic Review* (under utgivelse)

Vedlegg 4

Oversikt over teori for optimal beskatning i en liten åpen økonomi

Kåre P. Hagen, Norges Handelshøyskole

Vi ser først på prinsippene for optimal beskatning i en lukket økonomi. Etter å ha etablert de viktigste generelle prinsippene for optimal beskatning, utvider vi perspektivet til en åpen økonomi.

1 OPTIMAL VAREBESKATNING

Utgangspunktet er at skatter og avgifter vrir relative priser i økonomien. Når aktørene ikke lenger tilpasser seg priser som reflekterer fundamental knapphet i økonomien, fører det til effektivitetstap. Optimale skatter har den egenskap at de gir et gitt skatteproveny med minst mulig velferdstap. Vi ser først på dette problemet innenfor varebeskatning.⁶ Vi rendyrker effektivitetsproblemet og antar derfor at vi bare har én konsument (alternativt kunne vi anta at vi hadde flere, men identiske konsumenter).

Vi tenker oss at vi har $n+1$ konsumgoder der x_i er konsum av gode i . Konsumentens nytte er gitt ved nyttefunksjonen $U(x_0, x_1, \dots, x_n)$, som har de vanlige egenskapene med positive grensenytter og konvekse indifferenskurver. Vi antar at vi har konstante enhetskostnader i produksjonen, der c_i er grensekostnaden for vare i . Videre har vi vareskatter gitt som stykkskatter, der t_i er stykkskatten pr enhet av vare i . Bruttoprisen $p_i = c_i + t_i$ blir da konsumentens pris for vare i . Varen med fot-skrift 0 antas å være ubeskattet, og vi setter pris på vare 0 lik 1 (numerairegode). Vi lar T være det eksogent gitte kravet til skatteproveny.

Beskatningsproblemet kan da formaliseres slik

$$\text{Max } u(x_0, x_1, \dots, x_n)$$

under bibetingelsen⁷

$$\sum_i t_i x_i \geq T$$

Førsteordensbetingelsene for optimale skatter kan skrives som (se f.eks. Sandmo [1976])

$$(1) \sum_{i=1}^n t_i \frac{\partial x_i}{\partial p_k} = \frac{\lambda - \mu}{\mu} x_k, \quad k=1, \dots, n$$

der $\lambda > 0$ er konsumentens grensenytte av privat inntekt. $\mu > 0$ uttrykker skyggeprisen på det offentlige provenyrestriksjon. Det betyr at $-\mu$ måler endringen i konsumentens velferd ved en marginal økning av provenykravet T . Det synes rime-

6. Problemstillingen er generell nok til også å innbefatte arbeidstilbud og lønnskatt. Vi må da definere fritid som et konsumgode, og en proporsjonal skatt på alle konsumgoder utenom fritid vil da virke på samme måten som en proporsjonal lønnskatt.

7. Løsningen på dette problemet blir gjerne betegnet Ramsey-skatter, etter den engelske økonomen F. Ramsey som ga en rigorøs løsning på dette beskatningsproblemet (Ramsey [1927]).

lig å benevne μ for de marginale skattekostnader. (Merk at vi ikke har inkludert nytten av bruken av skatteinntektene her).

Dersom skattenivået T er satt ut fra en avveining mellom nytten av privat og offentlig bruk av inntekt, er det rimelig å anta at $\mu > \lambda$ på grunn av skattekostnadene.

Om vi gjør den forenklende antagelsen om ingen kryssprisvirkninger på etterspørselssiden, dvs. $\partial x_i / \partial p_k = 0$ for alle $i \neq k$, forenkles optimalitetsbetingelsen (1) til

$$(2) \quad \frac{t_i}{P_i} = \frac{\lambda - \mu}{\mu} \frac{1}{\eta_i}, \quad \eta_i \equiv \frac{\partial x_i}{\partial P_i} \frac{P_i}{x_i}$$

der η_i er egenpriselasititeten i etterspørselen etter vare i .

Optimalitetsbetingelsen (2) kalles for den inverse elastisitetsregelen, siden den innebærer at optimal stykkskatt i prosent av vareprisen inklusive skatten skal være invers proporsjonal med etterspørselsens priselasitet.

Intuisjonen bak denne optimalitetsregelen er at skatten bør vri tilpasningen slik at effektivitetstapet blir minimert. Det gjøres ved å legge de høyeste relative skattesatsene på de varene der etterspørselen er minst følsom med hensyn til endringer i konsumentprisen.

2 OPTIMAL VARE- OG FAKTORBESKATNING I EN ØKONOMI MED PRODUKSJON

Vi utvider nå grunnmodellen ovenfor ved å inkludere produksjon og beskatning av overskudd og bedriftenes faktorbruk. Vi antar mer spesifikt at:

1. Alle varer og faktorer er skattbare
2. Ubegrenset beskatning av renprofitt i produksjon. Renprofitt betyr overskudd etter at alle innsatsfaktorer er blitt avlønnnet etter sin verdi i beste alternative anvendelse. Alternativt kunne vi ha antatt konstant skalautbytte i privat produksjon, som impliserer ingen renprofitt i likevekt.

Det kan da vises at optimal beskatning innebærer effektivitet i samlet produksjon i økonomien (Diamond og Mirrlees [1971]). Dette er et sterkt og nokså overraskende resultat. Generelt vil det i en økonomi med vridende beskatning normalt være bedre å ha mange og små vridninger enn få og store. Men dersom forutsetningene ovenfor er oppfylt, vil det ikke være optimalt å ha vridninger i bedriftenes faktorbruk. Produksjonen bør innrettes slik at en får maksimal verdiskaping ut av de ressurser som stilles til rådighet for bedriftene, mens skatteinntektene skaffes til veie ved beskatning av renprofitt og husholdningenes vareetterspørsel og faktortilbud.

Effektivitetsresultatet innebærer at faktorenes grenseprodukt skal være lik i alle bedrifter og alle sektorer. De skattepolitiske implikasjoner av dette er at

- Beskatning av renprofitt er ikke vridende og bør utnyttes maksimalt før en tyr til vridende skatter
- Det vil ikke være optimalt med vridende faktorbeskatning i produksjon eller med skatt på kryssleveranser mellom bedrifter.

Selv om dette effektivitetsresultatet kan synes overraskende, er intuisjonen bak det forholdsvis grei. Generelt avhenger konsumenttilpasningen av konsumentpriser og konsumentinntekt. I inntekten inngår renprofitt som avhenger av de prisene som bedriftene står overfor. Ved full profittbeskatning (eller konstant skalautbytte) vil det ikke være renprofitt etter skatt. Derved brytes forbindelsen mellom konsumenttilpasningen og produksjonssiden. Produksjonstilpasningen kan da bestemmes ut fra ønske om effektivitet i samlet produksjon. Effektivitetsgevinster fra samlet pro-

duksjon kan så fordeles på en velferdsforbedrende måte gjennom skatte- og overføringsystemet på konsumentensiden.

Restriksjoner på beskatningsmulighetene

Nå kan det tenkes at en har restriksjoner på bruken av skatteinstrumenter. Det kan f.eks. være politiske restriksjoner på beskatningen av renprofitt, eller at noen varer ikke skal være beskattet. Forutsetningene for effektivitetsresultatet er da ikke lenger oppfylte.

Det kan da spesielt vises at dersom det er restriksjoner på beskatningen av renprofitt, kan det være optimalt med vridende faktorbeskatning som et imperfekt substitutt for beskatning av renprofitt (Stiglitz og Dasgupta [1971]). Den optimale faktorskatten vil være høyere jo mer prisuelastisk bedriftens faktorbruk er. Derved kommer faktorbeskatningen nærmere en beskatning av renprofitt. Om vi tenker oss grensetilfellet med konstant skalautbytte i alle faktorer og én fast faktor i produksjonen, vil beskatning av bedriftens bruk av denne faktoren være ekvivalent med beskatning av bedriftens renprofitt.

3 OPTIMAL BESKATNING I EN LITEN ÅPEN ØKONOMI

Vi antar at:

- Økonomien står overfor gitte verdensmarkedspriser for varer og faktorer
- Full faktormobilitet over landegrensene
- Internasjonalt immobile skattytere
- Personlig inntektsbeskatning skjer etter residensprinsippet. (Det vil si at skattyterne blir skattlagt etter residenslandets regler og satser for sin globalinntekt)
- Varebeskatningen skjer etter destinasjonsprinsippet. Det vil si at varebeskatningen skjer etter skatteregler og satser i forbrukslandet

Det kan da vises at egenskapene ved et skatteoptimum i en lukket økonomi også vil gjelde i en åpen økonomi (Dixit [1985]). Det betyr at med ubegrenset beskatning av renprofitt i produksjon og når alle varer er skattbare, vil det være effektivitet i samlet varetilgang i optimum. Varetilgang er her gitt ved innenlands produksjon justert med eksport og import.

Spesielt vil residensbasert beskatning av global faktorinntekt sikre en lokaliseringssmessig nøytral beskatning av produksjonsfaktorer sysselsatt hjemme og ute. Om alle land praktiserte beskatning av globalinntekt etter residensprinsippet, ville en få global effektivitet i allokeringen av produksjonsfaktorer mellom land. For realkapital betyr dette at i likevekt vil avkastningen før skatt være lik i alle land. Dette kalles kapitaleksportnøytralitet.

4 MODIFIKASJON AV REFERANSEMODELLEN FOR OPTIMAL BESKATNING I EN ÅPEN ØKONOMI

Nøytral beskatning i en lukket økonomi vil ikke nødvendigvis være nøytral i en åpen økonomi ettersom skatten kan påvirke lokaliseringen av økonomisk aktivitet mellom land. Eksempelvis vil beskatning av en bedrifts nasjonale renprofitt være vridende dersom bedriften kan flytte ut av landet uten at flyttingen påvirker bedriftens produktivitet. Den del av renprofitten som kan gjøres til gjenstand for nøytral nasjonal beskatning, vil da være den merprofitten som bedriften oppnår ved å være i landet.

På samme måten som i en lukket økonomi, kan restriksjoner på beskatningen av renprofitt gjøre det ønskelig å beskatte renprofitt indirekte ved faktorbeskatning. I en åpen økonomi kommer det imidlertid et tilleggsmoment ved at nasjonal profittbeskatning er dels en kildeskatt på utenlandske eiere. Med utenlandsk eierskap vil innenlandske eiere bare bære en andel av vridningskostnadene ved slik beskatning, mens landet får hånd om hele skatteinntekten. Dette forsterker argumentet for faktorbeskatning dersom der er restriksjoner på profittbeskatningen.

Minimering av effektivitetstapet ved beskatning tilsier først og fremst maksimal beskatning av de ikke flyttbare faste faktorer. Det vil i praksis si olje og gass, vannkraft, mineraler, fiskeressurser, jord og skog, samt fast eiendom. Det nasjonale ikke-vridende beskatningspotensialet er her gitt ved den ressursrenten som ikke kan flyttes ut av landet. For øvrig taler vanlige effektivitetsargumenter (Ramsey-beskatning) for å legge høyest skatt på bruken av de minst mobile faktorene.

Effektivitetsresultatet i en åpen økonomi impliserer at marginalavkastningen før skatt på realinvesteringer innenlands skal være den samme som marginalavkastning etter kildeskatt ute (når utenlandsk skatt tas som gitt). Dette betyr at det ikke vil være optimalt med kildebeskatning av kapital i en liten åpen økonomi når betingelsene for effektivitetsteoremet er oppfylt. Den vanligste kildebeskatningen av realkapital er selskapskatten. Nasjonal kildeskatt på selskapsinvesteringer skaper vridninger mellom førskattsavkastning på investeringer hjemme og ute, og fører på denne måten til en lokalisering av realinvesteringer som ikke er i samsvar med produksjonsmessig effektivitet.

5 VALG MELLOM KILDEBESKATNING AV INVESTERINGER OG RESIDENSBESKATNING AV SPARING UNDER IMPERFEKTE BESKATNINGSMULIGHETER

Vi antar nå at der er eksternt gitte restriksjoner på beskatningsmulighetene i økonomien. Dette betyr at premisene for effektivitetsteoremet ikke lenger er oppfylte. Vi ser på dette problemet innenfor en to-periode modell for sparing og investering i en liten åpen økonomi.⁸

Vi har en konsument med nyttefunksjon $U(c_1, c_2)$, der c_i er konsum i periode i . Realkapital er eneste produksjonsfaktor i økonomien. K_i er realkapital i periode i . Realkapitalen i periode 1, K_1 , er eksogent gitt. Kapitalen depresierer helt i hver periode, slik at investeringene i periode 2 er gitt ved sparingen i periode 1 pluss lån i utlandet (eventuelt minus finansinvesteringer i utlandet).

Videre har vi

$F(K_i)$ = produktfunksjonen i periode i . Det antas positiv og avtakende grenseproduktivitet i hver periode

S_1 = sparingen i periode 1

τ_s = skatt på sparing (formulert som en stykkskatt)

τ_K = kildeskatt på realkapital (skatt på innenlandske investeringer)

R = det offentlige provenybehov

Det offentlige budsjettrestriksjon blir da

$$(3) \quad R = \tau_s S_1 + \tau_K K_2$$

Der er ingen beskatning av renprofitt og ingen konsumbeskatning.

Konsumentens budsjettrestriksjon i de to periodene er gitt ved

8. Modellen er en tillempet versjon av Huizinga [1995].

$$\begin{aligned} F(K_1) &= c_1 + S_1 \\ F(K_2) + S_1(1+r-\tau_s) - K_2(1+r+\tau_k) &= c_2 \end{aligned}$$

der r er den gitte verdensmarkedsrenten.

Ved å eliminere S_1 fra de enperiodiske budsjettbetingelsene, kan de skrives på konsolidert form som

$$(4) \quad F(K_1) + \frac{F(K_2)}{1+r-\tau_s} = C_1 + \frac{C_2}{1+r-\tau_s} + \frac{1+r-\tau_k}{1+r-\tau_s} K_2$$

Konsumentens optimale sparing og investering i innenlands realkapital er gitt ved første-ordens betingelsene

$$(5) \quad \begin{cases} U_1 = (1+r-\tau_s) U_2 & (S_1) \\ F_2 = 1+r-\tau_k & (K_2) \end{cases}$$

der fotskrifter på funksjonssymbol betegner partielle deriverte.

Optimale Ramsey-skatter på sparing og investeringer finnes nå ved å maksimere konsumentens nytte med hensyn på τ_s og τ_k gitt myndighetenes budsjettrestriksjon som gitt ved (3):

$$\begin{aligned} &\text{Max } U(c_1, c_2) \\ &\text{under bibetingelsen} \\ &\tau_s S_1 + \tau_k K_2 \geq R \end{aligned}$$

Fra førsteordensbetingelsene til dette beskatningsproblemet får vi følgende uttrykk for de optimale skattene τ_s og τ_k

$$(6) \quad \tau_s = \frac{\epsilon_k}{\epsilon_k S_1 + (\epsilon_s + \mu) K_2} R$$

$$(7) \quad \tau_k = \frac{\epsilon_s + \mu}{\epsilon_k S_1 + (\epsilon_s + \mu) K_2} R$$

der γ er sparetilbøyeligheten i periode 1,

$$\mu = -\gamma / (1+r-\tau_s) < 0 \text{ og}$$

$$\epsilon_k \equiv - \frac{dS_1}{d\tau_s} \frac{1}{S_1} > 0$$

$$\epsilon_k \equiv - \frac{dK_2}{d\tau_k} \frac{1}{K_2} > 0$$

Vi ser av (6) og (7) at med de restriksjoner som ligger på beskatningsproblemet i denne modellen, er det optimalt med *både* kildebeskatning av realkapital og residensbeskatning av sparing i en liten åpen økonomi. Forholdet mellom optimal residensbeskatning og kildebeskatning avhenger av forholdet mellom sparingens og investeringenes skattefølsomhet.

Når $\epsilon_s + \mu \rightarrow 0$ eller (tilnærmet) $\epsilon_k \rightarrow \infty$, går den optimale kapitalbeskatningen mot en ren residensbeskatning av sparing. Når $\epsilon_s + \mu \rightarrow \infty$ eller $\epsilon_k \rightarrow 0$, går optimumsløsningen mot en ren kildebeskatning av realkapital.

6 OPTIMAL KILDEBESKATNING AV REALKAPITAL MED PRIVAT INFORMASJON OM KAPITALMOBILITET⁹

I den utstrekning at det er ønskelig med kildebeskatning av realkapital, tilsier teori for nest best beskatning (se avsnitt 5) at kildebeskatningen bør differensieres etter skatteelastisitet som igjen vil være påvirket av mobilitetsgraden. En slik differensiering av beskatningen forutsetter at myndighetene kjenner den faktiske kapitalmobiliteten. Vi skal nå se på hvordan imperfekt informasjon legger begrensninger på myndighetenes beskatningsproblem i en situasjon med mobil realkapital.

Vi ser på en næring der bedriftene kan investere både hjemme og i utlandet. Bedriftene er like produktive hjemme (har samme produktfunksjon). De har imidlertid forskjellig alternativavkastning i utlandet. Alternativavkastningen i utlandet er en funksjon av en mobilitetsparameter som bedriften har privat informasjon om.

La m være bedriftens mobilitetsparameter. For å være konkret kan vi tenke på m som flyttekostnader. Det er da naturlig å anta at jo høyere m er, jo lavere er alternativavkastningen ute, og desto mindre mobil er kapitalen i bedriften. Vi tenker oss at myndighetene har noe apriori informasjon om mobilitetsgraden ved at de kjenner sannsynlighetsfordelingen for m , men kjenner ikke mobiliteten til den enkelte bedrift. I det videre tenker vi oss at vi har bare to typer bedrifter, m_1 og m_2 der $m_2 > m_1$. Anta videre at

$K(m_i)$ = investeringer hjemme for bedrift m_i

$F(K(m_i))$ = bedrift m_i 's produktfunksjon hjemme

$A(K(m_i); m_i)$ = alternativavkastningen ute etter utenlandsk kildeskatt for m_i .

Den avhenger eksplisitt av bedriftens mobilitet

Vi antar at

$$A_{m_1} > A_{m_2}, \text{ og } A_{m_1, K} > A_{m_2, K}.$$

(Fotskriftene betyr her partielle deriverte). Det betyr at den mobile bedriften er både absolutt og marginalt mer produktiv i utlandet enn den mindre mobile (for gitt K).

Bedriftene tilpasser seg gitte verdensmarkedspriser, slik at konsumentpriser og konsumentoverskudd hjemme er upåvirket av bedriftenes tilpasning. Næringens bidrag til samfunnets velferd består av skatteinntektene fra bedriftene og produsentoverskuddet. For å rendyrke informasjonsproblemet knyttet til beskatning, antar vi at produsentoverskuddet i næringen ikke teller med i velferdsfunksjonen. Myndighetene er da utelukkende interessert i å maksimere skatteinntektene fra næringen gitt den informasjonsbegrensning de står overfor med hensyn til kapitalmobiliteten i næringen.

Symmetrisk informasjon

Som benchmark ser vi først på beskatningsproblemet i en situasjon med symmetrisk informasjon. Her vil myndighetene være interessert i å maksimere skatten fra hver bedrift gitt at bedriften finner det lønnsomt å investere i landet. Den profitten som kan beskattes, er da den merprofitt som bedriften får ved å være i landet. I forhold til alternativavkastningen ute vil den ha karakter av en landspesifikk renprofitt.

9. Dette avsnittet bygger på Osmundsen, Hagen og Schjelderup [1995].

Vi tenker oss at myndighetene kontrollerer bedriftenes investeringer hjemme gjennom utformingen av den nasjonale overskuddsbeskatningen. De investeringene som maksimerer skatteinntektene vil da være de som maksimerer

$$\sum_i [F(K(m_i)) - A(K(m_i); m_i)]$$

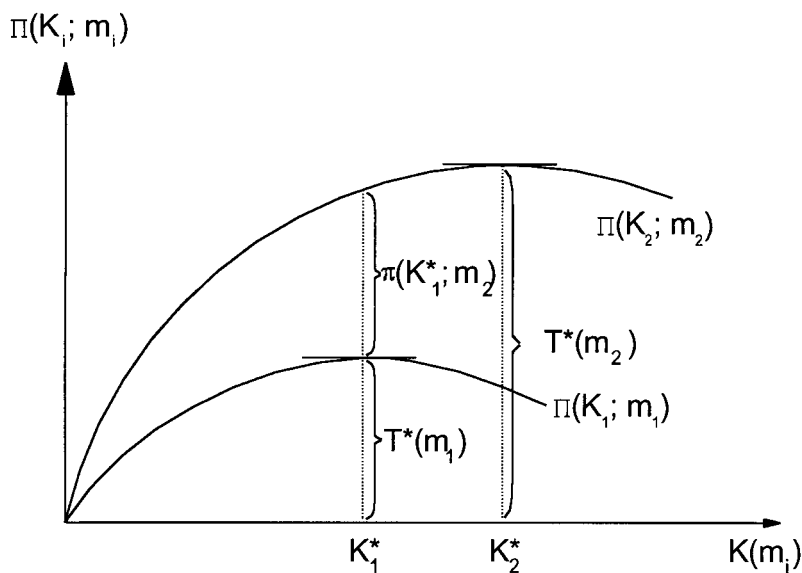
som gir førsteordensbetingelsene

$$(8) F_K = A_K$$

(8) betyr at marginalavkastningen før skatt ved investeringer innenlands skal være lik marginalavkastningen etter kildeskatt ved investeringer utenlands.

Vi lar $\Pi(K; m_i) = F(K) - A(K; m_i)$ betegne bedrift m_i 's landspesifikke renprofitt før skatt og $\pi(K; m_i)$ bedrift m_i 's landspesifikke profitt etter skatt. Med symmetrisk informasjon er $\pi(K; m_i) = 0$ for begge bedrifter.

Løsningen er skissert i figur 1, der * betegner de optimale (første beste) løsningene.



Figur 1

Et slikt første beste optimum vil kunne realiseres gjennom et innenlandsk bedriftsbeskatningssystem som virker nøytralt på bedriftenes lokaliseringsvalg, slik at bedriftene investerer hjemme inntil marginalavkastning før skatt hjemme er lik marginalavkastning etter kildeskatt ute. Samtidig må bedriften få et mobilitetssubsidium slik at den får en avkastning etter skatt lik reservasjonsavkastningen $A(K; m_i)$. Det følger av dette at den mest mobile bedriften må få skattefordeler ettersom den har den høyeste reservasjonsavkastningen for å investere hjemme.

Privat informasjon om kapitalmobilitet

Vi antar nå at myndighetene kjenner alternativavkastingen ute for de to typene av bedrifter, men kjenner ikke mobiliteten til den enkelte bedrift. Det er da åpenbart at den første beste løsningen skissert i fig. 1 ikke lenger er mulig å realisere. Grunnen til det er at den minst mobile bedriften (m_2) kan velge det skatteregimet som er ment for den mest mobile (m_1), og derved oppnå en skattemessig gevinst (vi skriver her $K_1 = K(m_1)$). Denne gevinsten kan uttrykkes som:

$$\pi(K_1^*; m_2) = \Pi(K_1^*; m_2) - T^*(m_1) = \Pi(K_1^*; m_2) - \Pi(K_1^*; m_1)$$

$\pi(K_1^*; m_2)$ reflekterer den informasjonsfordel som den immobile bedriften har ved at den kan velge den skatteløsningen som er tilpasset den mest mobile. Vi kan kalle det en informasjonsrente; den er egentlig en monopolprofitt som knytter seg til bedriftens informasjonsmonopol. Det ligger i sakens natur (og sees fra figur 1) at den mest mobile ikke kan ha noen informasjonsrente siden det ikke kan lønne seg for den å velge den skatteløsningen som er ment for den minst mobile.

Dersom bedrift m_2 skal velge den skatteløsningen som er ment for den minst mobile, må den få en skattelette som svarer til informasjonsrenten, dvs. skattegevinsten ved å velge løsningen som er ment for den mest mobile. Vi skal imidlertid vise at dette ikke vil være optimalt gitt at myndighetene ønsker å maksimere de samlede skatteinntekter.

Anta at myndighetene endrer skattereglene for den mest mobile, slik at den reduserer sine investeringer hjemme med ΔK_1 .

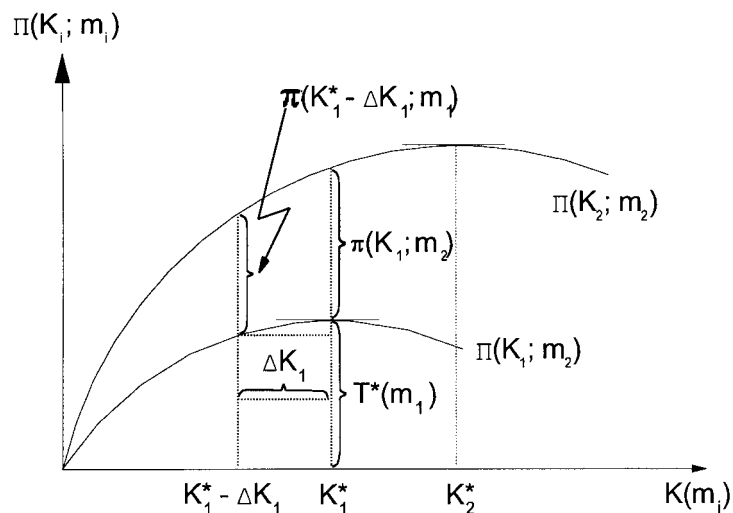
$$(9) \Delta T = - [\Pi(K_1^*; m_1) - \Pi(K_1^* - \Delta K_1; m_1)] + [\pi(K_1^*; m_2) - \pi(K_1^* - \Delta K_1; m_2)]$$

Den første klammeparentesen på høyresiden av (9) representerer reduksjonen i skatten fra den mest mobile bedriften ved at dens investeringer hjemme blir redusert med ΔK_1 . Den andre klammeparentesen representerer økningen i skatt fra den minst mobile ved at det blir mindre lønnsomt å tilpasse seg det skatteregimet som er utformet for den mest mobile. Det er det samme som reduksjonen i bedrift m_2 's informasjonsrente.

Ved å dividere høyre- og venstresiden av (9) på ΔK_1 og så la ΔK_1 gå mot null, vil leddet i den første klammeparentesen gå mot null siden K_1^* er optimal for $\Pi(K_1^*; m_1)$. Dette er med andre ord en omhyllningsegenskap, siden det representerer en bevegelse langs bedriftens profittkurve. Leddet i den siste klammeparentesen går imidlertid mot π_{K_1}

$(K_1^*; m_2) > 0$ siden $K_1^* < K_2^*$. Dette er en førsteordenseffekt, ettersom det skyldes et skift i bedriftens profittkurve¹⁰. Løsningen er skissert i figur 2.

10. Denne løsningsstrukturen ville også ha vært optimal om vi hadde inkludert produsentoverskuddet i myndighetenes målfunksjon, så lenge velferdsvektene av skatteinntektene var høyere enn velferdsvekten til næringens produsentoverskudd.



Figur 2

Skattepotensialet er følgelig økt ved å redusere investeringene til den mest mobile bedriften i forhold til den første-beste løsningen. Mer generelt kan det vises at med de begrensninger som er gitt ved privat informasjon om alternativavkastningen ute, vil et optimalt skattesystem være gitt ved en avveining mellom ønsket om maksimere beskatningspotensialet ved effektiv kapitalbruk og ønsket om å redusere bedriftenes informasjonsrente ved å vri investeringene. Informasjonsrenten til en bedrift med gitt mobilitet er i denne modellen påvirket av investeringene til dem som er mer mobile. Det følger av dette at i et nest-beste optimum vil det vil være optimalt å redusere investeringene mest for de mest mobile, mens den minst mobile bedriften skal ha en skatteløsning som gir investeringer som i et første-beste optimum. Intuisjonen bak dette er enkel. Ved å ha et skattesystem som virker vridende for investeringstilpasningen for de mest mobile bedriftene, økes beskatningspotensialet fra de mindre mobile bedriftene. Det vil derfor være optimalt å ha effektiv kapitalbruk først og fremst der beskatningspotensialet er størst.

Referanser

- Diamond, P.A. og J.A. Mirrlees (1971): «Optimal taxation and public production. I: Production efficiency, II: Tax rules», *American Economic Review*, 61 8-27 og 261-278.
- Dixit, A. (1985): «Tax policy in open economies», i A.J. Auerbach og M.Feldstein (red) «Handbook of Public Economics», North Holland, Amsterdam.
- Huizinga, H. (1995): «The optimal taxation of savings and investment in an open economy», *Economics Letters* 47, 59-67.
- Osmundsen, P., K.P. Hagen og G. Schjelderup (1995): «International mobile firms and tax policy», NHH Discussion Paper.
- Ramsey, F.P. (1927): «A contribution to the theory of taxation», *Economic Journal* 37, 47-61.
- Sandmo, A. (1976): «Optimal taxation – an introduction to the literature», *Journal of Public Economics* 6, 37-54.
- Stiglitz, J.E. og P.S. Dasgupta (1971): «Differential taxation, public goods, and economic efficiency», *Review of Economics Studies* 38, 151-174.

Vedlegg 5

Konsekvenser av økt kapitalmobilitet for den nasjonale beskatningen

Guttorm Schjelderup, Norges Handelshøyskole

1 INNLEDNING

Den stadig tettere økonomiske integrasjonen mellom de vestlige land samt liberaliseringen av valutalovgivningen i de fleste land, har ført til at kapital er blitt internasjonalt mobil. I dag kan både privatpersoner og bedrifter uten vesentlige hindre plassere kapital i utlandet, enten ved å foreta porteføljeinvesteringer (plassere finanskapital) eller ved å opprette bedrifter (flytte realkapital gjennom direkteinvesteringer). Økt kapitalmobilitet reiser derfor spørsmålet om nasjoner kan føre en skattepolitikk som i særlig grad avviker fra andre lands skattepolitikk. Dette spørsmålet er viktig fordi frie kapitalbevegelser mellom land kan lede til skattekonkurranse og dermed en uthuling av finansieringsgrunnlaget til velferdsstaten.

Formålet med denne artikkelen er å peke på hvilke problemer internasjonal kapitalmobilitet skaper for nasjonal selvvråderett i skattepolitikken for et lite land. I en åpen økonomi med kapitalmobilitet må myndighetene ta hensyn til at forskjeller i nasjonale skattesystemer kan lede til skattemotiverte flyttinger av kapital. Kapitalmobilitet påvirker dermed betingelsene for skattepolitikken og finansieringsgrunnlaget til velferdsstaten.

Hvilke muligheter et lite land har til å utforme sin egen skattepolitikk vil avhenge av hvordan utlandet reagerer på finanspolitiske tiltak i hjemlandet. F.eks. kan det tenkes at et lite land ønsker å avskaffe all skatt på kapital for ved det å tiltrekke seg kapital fra andre land. En slik politikk kan tenkes å medføre reaksjoner fra utlandet. Slike reaksjoner er vanskelige å forutse, men kan anta karakter av tilsvarende lettelser i beskatningen i utlandet. Det er imidlertid mye som taler for å overse responser fra utlandet når hjemlandet er lite. Dette fordi skatte- og avgiftspolitikken ikke får nevneverdige realøkonomiske konsekvenser for andre land. Dermed faller grunnlaget for strategiske motsvar bort.

Det neste avsnittet ser på hvilke muligheter et lite land har til å skattlegge internasjonal mobil kapital utfra gjeldende skatteregler. Avsnitt tre og fire tar opp problemstillinger knyttet til skattlegging av finans- og realkapital, mens avsnitt fem drøfter problemet med internprising. Sjette avsnitt diskuterer skattekonkurranse, mens syvende og siste avsnitt diskuterer mulige implikasjoner kapitalmobilitet kan ha for kapitalbeskatningen.

2 PRINSIPPER FOR BESKATNING AV INNTEKT

Myndighetenes mulighet for å skattlegge inntekt opptjent i utlandet er sentral i diskusjonen om konsekvensene av kapitalmobilitet. De fleste land, inkludert Norge, benytter bostedsprinsippet i inntektsbeskatningen. Under bostedsprinsippet er skatteyter skattepliktig til bostedslandet for all inntekt uansett hvor den er opptjent. Der som en person regnes for bosatt i Norge, men oppbeholder 40% av sin inntekt i f.eks. England, så er utenlandsinntekten i henhold til bostedsprinsippet fullt ut skattepliktig i Norge. I de fleste land avgjøres bosted av hvor lenge skatteyter har oppholdt seg i løpet av skatteåret i vedkommende land. For Norges vedkommende regnes man som bosatt – og dermed skattepliktig – hvis man oppholder seg mer enn 183

dager av skatteåret i Norge. Bostedsprinsippet i rendyrket form innebærer at kun personer som er bosatt i f.eks. Norge, skal skattlegges i Norge. Utlendingers spareavkastning i Norge skal i henhold til dette ikke skattlegges så lenge de ikke ansees for bosatt.

I henhold til internasjonale avtaler skattlegges bedrifter som er selvstendige juridiske enheter, i det land hvor selskapet oppebærer sin inntekt. For norske aksjonærer betyr det at overskuddet fra et utenlandsk selskap først blir beskattet etter norske regler og satser når det overføres til norske aksjonærer

Kravet til bosted er ikke harmonisert internasjonalt og i tillegg skattlegger de fleste land utlendingers spareavkastning. I slike tilfeller oppstår det et problem ved at internasjonal inntekt dobbeltbeskattes.¹¹ Vi kan f.eks. tenke oss at England skattlegger inntekten til en norsk skatteyder. Hvis man fra norsk side ønsker å unngå dobbeltbeskatning, må skatteyder gis tillatelse til å trekke fra utenlandsk skatt mot den norske skatten som faller på utenlandsinntekten (såkalt kreditering). En rendyrking av bostedsprinsippet medfører at skatteyder fullt ut kan trekke fra den utenlandske skatt mot hjemlandets. Dersom utlandets skattesats er høyere enn hjemlandets, skal altså skatteyder få refundert den overskytende del. Bostedsprinsippet i sin rendyrkede form (full kreditering) medfører således at investor står ovenfor den samme effektive skattesats på innenlandske og utenlandske investeringer.

Dersom bostedsprinsippet i rendyrket form benyttes, fører fri flyt av kapital alltid til en økning av nasjonal velferd. Dette resultatet er det samme som innen teorien for internasjonal handel: Land vil alltid tjene på handel fordi konsummulighetene utvides. Analogien til kapitalbevegelser er at fri flyt av kapital gir tilgang til investeringsmuligheter i utlandet som gir høyere avkastning enten til eierne av realkapital eller til sparerne. Denne gevinsten er alltid stor nok til å kompensere de grupper som taper på fri flyt av kapital. Når nasjonalinntekten øker vil skattebasen også øke, fordi myndighetene kan skattlegge inntekt opptjent i utlandet. Dermed gir kapitalmobilitet rom for en ekspansjon av velferdsstaten. Man kan altså konkludere med at dersom bostedsprinsippet fullt ut kan håndheves, burde man ikke være bekymret for konsekvensene av økt kapitalmobilitet.

Det er bred enighet blant økonomer om at bostedsprinsippet ikke fungerer i praksis. En årsak er at de fleste land (deriblant Norge) begrenser bruken av krediteringsregelen slik at det ikke gis kreditt dersom den utenlandske skatten overstiger hjemlandets. Begrensningen i fradragsretten skyldes at dersom full fradragsrett var mulig, ville det enkelte land gis incitamentet til å skattlegge utlendingers inntekt uendelig høyt. En høy skatt på utenlandsinntekt vil ikke forstyrre investeringsetterspørselen fordi skattebelastningen i utlandet fullt ut blir refundert i hjemlandet. Utlandet kan dermed kostnadsfritt overvelte skattebyrde på hjemlandet. For å unngå dette har de fleste land begrenset adgangen til kreditering.

Når et land gir en begrenset fradragsrett i skatt, betaler skatteyder bostedslandets eller kildelandets skattesats, avhengig av hvilken som er høyest. Skatteyder står da overfor forskjellig effektiv skattesats på inntekt opptjent i hjemlandet og utlandet. Problemet knyttet til dobbeltbeskatning og en begrenset kreditering, gjør at bostedsprinsippet i realiteten fungerer som en variant av kildeprinsippet. Når kildeprinsippet benyttes, skattlegges skatteyder kun i det land hvor inntekten er opptjent. Bruker vi eksemplet ovenfor, skattlegges investor kun i England for inntekt opptjent i England, resten skattlegges i Norge. Kildeprinsippet unngår dermed problemer med dobbeltbeskatning. En konsekvens av å benytte kildeprinsippet er imidlertid at det

11. Noen land har klausuler i skattelovgivningen som fratrukker dem retten til å skattlegge utlendingers spareavkastning. Blant annet gir den norske skattelovgivningen utlendinger skattefritak for alle renteinntekter med mindre disse er opptjent som ledd i næringsvirksomhet.

– lik bostedsprinsippet med begrenset kreditering av betalt utenlandsk skatt – gjør at den effektive skattesats normalt sett er forskjellig på investering hjemme og ute. Dermed påvirkes investors investeringsbeslutning av forskjeller i nasjonale skattesystemer.

Et annet problem knyttet til bruken av bostedsprinsippet er at selskaper kan utsette å ta hjem overskudd opptjent ute. Slik utsettelse gir bedriftene en skattekreditt som selskaper lokalisert i Norge ikke har. Overskuddet kan f.eks. plasseres i finansaktiva i lavskatteland. Siden slike finansinstitusjoner ikke har rapporteringsplikt til norske skattemyndigheter, kan selskapets overskudd på denne måten føres hjem uten å måtte betale norsk skatt. Det skyldes at norske skattemyndigheter ikke har kontroll med kapital som føres inn i landet. I dette tilfellet er det tilstrekkelig at kun ett land ikke rapporterer utlendingers inntektsforhold til skattemyndighetene i deres hjemland for at bostedsprinsippet svikter.

I tillegg kan et flernasjonalt selskap flytte overskudd i norske bedrifter til utlandet ved å sette en høy pris på transaksjoner mellom den norske og den utenlandske bedriften. Dette kalles internprising. Dersom norske selskaper er eid av utlendinger, betyr det at skattbart overskudd kan unndra seg norsk beskatning. Er det flernasjonale selskapet delvis eid av nordmenn, oppnår aksjonærene en skattekreditt lik den skissert ovenfor. Det følger da at man på samme måte som skissert ovenfor kan unngå norsk skattlegging.

Et tredje forhold som gjør at bostedsprinsippet svikter, er at det forutsetter ærlige skattyterne som rapporterer inntekt opptjent i utlandet. Siden det ikke eksisterer en koordinert utveksling av informasjon mellom land, er risikoen for å bli tatt for skatteunndragelse svært liten. På grunn av skatteunndragelses- og skatteomgåelsesproblemer er et derfor vanskelig å få til lik skattlegging av inntekt opptjent hjemme og ute.

Svakhetene knyttet til bostedsprinsippet gjør at i realiteten skattlegges investeringer hjemme og ute forskjellig. Dermed blir skattebasen mer skatteelastisk, og de samfunnsøkonomiske kostnadene ved beskatningen øker. Dessuten vil ulike skattefundamenter ha ulik mobilitet. Konsekvensen av dette er at kostnadene ved ulike former for beskatning forrykkes innbyrdes, noe som legger føringer på omfanget av beskatningen samt selve skattestrukturen. En annen måte å forstå kostnadene knyttet til skatteunndragelse og skatteomgåelse på, er ved et skalaargument: Når deler av skattebasen kan unndra seg nasjonal beskatning, må myndighetene ilagge høyere skatt på de immobile deler av skattebasen dersom omfanget av de offentlige tjenester skal opprettholdes. Økt skattebyrde gir et velferdstap for samfunnet fordi det vrir tilpasningen til aktørene i økonomien på en ugunstig måte.

Det skulle nå være relativt klart at problemet knyttet til fri flyt av kapital er at myndighetene ikke kan skattlegge inntekt opptjent i utlandet fullt ut. Økt kapitalmobilitet legger dermed føringer på skattepolitikken. I en situasjon hvor deler av skattebasen er mobil, vil totaleffekten av kapitalmobilitet bli å veie opp kostnaden ved at deler av skattebasen blir mer skatteelastisk, mot gevinstene ved kapitalmobilitet.

3 SKATTLEGGING AV FINANSKAPITAL

Det mest mobile skattegrunnlaget er uten tvil den finansielle sparingen, som med minimale transaksjonskostnader kan plasseres som finanskapital i lavskatteland. Dersom vedkommende land ikke har rapporteringsplikt til norske skattemyndigheter, blir avkastningen i praksis skattefri. I en åpen økonomi med frie kapitalbevegelser er det mye som tyder på at det er vanskelig å opprettholde den nasjonale skattleggingen av sparekapital.

Et eksempel som illustrerer vanskene knyttet til en skattlegging av finanskapital, er de erfaringene Tyskland opplevde på slutten av 80 tallet. I 1989 innførte tyske skattemyndigheter en kildeskatt på 10 pst. på inntekter fra finanskapital. Innføringen av skatten medførte umiddelbart kapitalutstrømming fra Tyskland (hovedsakelig til Luxembourg), og tvang tyske myndigheter til å oppheve skatten. I 1993 innførte tyskerne nye regler med en skatt på avkastningen fra finanskapital på 30 prosent. For å dempe incitamentene til kapitaleksport, ga man samtidig skattefritak for renteinntekter på opptil 6000 DM pr person i hvert hushold. De nye reglene innebar at nesten 85 prosent av alle tyske hushold ikke ble berørt av kildeskatten. I følge Bundesbank ble skatteinntektene fra kildeskatten bare 11 mill. DM første år, på tross av at en hadde beregnet det dobbelte i proveny. Årsaken til det lave provenyet skyldtes i hovedsak at tyske investorer endret sin atferd for å unngå kildeskatten. En av det mest brukte strategiene i så måte var å sende penger til Luxembourg for deretter å reinvestere dem i Tyskland skattefritt.¹²

De tyske erfaringene viser at det i en situasjon uten kontroll med valuta og kapitalbevegelser, er vanskelig å skattlegge avkastning på finanssparing vesentlig forskjellig fra andre land. Om skattleggingen i Norge er hardere enn i andre land, må en forvente at deler av bedriftenes og husholdningenes sparing kommer til å skje utenlands.

Siden transaksjonskostnadene ved flytting av sparekapital er små, er det rimelig å anta at forskjeller i nasjonale skattesatser får betydning for spareatferden. I den forbindelse representerer formuesskatten i Norge et særlig problem, dels fordi Norge er et av de få land som fortsatt har formuesskatt, og dels fordi denne skatten er svært høy. I tillegg skaper verdsettelsesreglene i skatteloven vridninger som gjør det lønnsomt å foreta finansplasseringer gjennom ikke-børsnoterte aksjeselskaper. Aksjeselskaper betaler ikke formuesskatt, men formuesbeskatningen skjer i sin helhet på aksjonærenes hender. Aksjer i aksjeselskap som ikke er børsnotert, verdsettes normalt til 30 pst. av aksjenes skattemessige formuesverdi pr. 1.1. året forut for ligningsåret. Konsekvensen av denne regelen er at formuesskattegrunnlaget til et bankinnskudd på kr. 10 mill. som plasseres i et ikke-børsnotert aksjeselskap er lik 3 mill. kroner (10 mill. x 0,3). Dette i motsetning til et bankinnskudd foretatt av et eieforetak eller en privatperson, hvor beregningsgrunnlaget for formuesskatten er selve beløpet, altså kr 10 mill. Dersom skatteyder betaler full formuesskatt (1,5%), er formuesskattebelastning henholdsvis 45 000 kroner for aksjeselskapet og 150 000 kroner for eieforetaket/husholdet. Det norske skattesystemet favoriserer dermed sparing gjennom ikke-børsnoterte aksjeselskap. Et enkelt eksempel illustrerer skattebelastningen ved formuesskatten når den kommer i tillegg til inntektsskatten. For enkelhets skyld antas det at inflasjonen er null og at nominell rente er 5 pst.

12. Andersson (1996).

EKSEMPEL*Sparing gjennom ikke børsnotert a/s eller eneeierforetak*

	Aksjeselskap	Hushold/eneeierforetak
Bankinnskudd	10 000 000	10 000 000
Avkastn (5%)	+500 000	+500 000
Skatt (28%)	-140 000	-140 000
Formuesskatt (1,5%)	-45 000	-150 000
Overskudd	+315 000	+210 000
Eff. skattesats*	37 pst.	58 pst.

1) Effektiv skattesats: skatt/avkstn. (inflasjon ikke tatt med)

Eksemplet viser at skattebelastningen på finanskapital er særlig stor når investeringen foretas av private hushold eller av personlig næringsdrivende. Hadde eksemplet tatt med inflasjon, ville den effektive skattesats blitt betydelig høyere.

Gitt de påpekte svakheter ved skattesystemet, vil norske skattytere ønske både å unngå den ekstra skattebelastning formuesskatten medfører samt ønske å utnytte aksjeselskapsformen som sparegrunnlag. Dette kan gjøres ved plasseringer i såkalte paraplyfond eller Sicav-fond i Luxembourg. Disse fondene er allerede representert i det norske finansmarkedet, og erfaringer fra andre land tyder på at de kommer til å få økende betydning som sparealternativ både for bedrifter og husholdninger.¹³ Årsaken er bl.a. at Sicav-fondene i Luxembourg (aksjeselskap med varierende kapital) har skattefordeler som fond og banksparing i Norge ikke kan konkurrere med. For det første er et Sicav-fond organisert som et ikke børsnotert aksjeselskap, slik at det oppnår 70 pst. rabatt på formuesskatten i Norge. Dernest betaler ikke innskylter skatt av gevinst/avkastning underveis, noe som gir en skattekreditt for skattyter.¹⁴ I tillegg er de Luxembourg-baserte fondene fritatt for inntekts- og formuesskatt i Luxembourg. Skal inntekt og formue komme til beskatning i Norge, må norske investorer selv gi relevante opplysninger til norske skattemyndigheter. Luxembourgs banksekretesse er blant de strengeste i verden. Norske skattemyndigheter har derfor i praksis begrensede muligheter til å få informasjon direkte fra en bank i Luxembourg.

En særlig høy nasjonal beskatning av finanskapital vil øke fristelsen til å plassere finanskapital i skatteparadis. På sikt kan man dermed få samme type problem som i Tyskland, hvor både husholdninger og bedrifter over tid var blitt familiære med de luxembourgske investeringsmulighetene. En særlig høy skatt på finanskapital i Norge vil imidlertid ikke påvirke realinvesteringene i Norge dersom rentnivå og andre rammevilkår er upåvirket. Likevel vil utflytting av finanskapital få betydning for eierskapet av norske bedrifter som i større grad må finansieres og eies av utlendinger. Skattlegging av finanskapital vil derfor ha betydning for eierstrukturen i norsk næringsliv.

OECD har regnet ut den effektive skattesats for ulike typer av finansinvesteringer i ulike land forutsatt samme inflasjonsforventning i alle landene. Formuesskat-

13. jf Andersson (1996) og Cnossen (1996).

14. Skattleggingen av slike gevinster er omstridt og under vurdering.

ten er ikke tatt med i denne utregningen. Tabell 3.1 gjengir noen av disse resultatene, og viser at Norge har et relativt høyt skattetrykk på finanskapital. Hvis man tok med formuesskatten i disse beregningene, ville den effektive skattesats på finansinvesteringer (gitt forutsetningene som er benyttet i tabellen) bli særlig høy i Norge.

Tabell 5.1: Effektive marginalsattesatser for en industriarbeider med gjennomsnittlig inntekt på ulike sparealternativer pr. 1. januar 1993 (formues- og eiendommsskatt er ikke inkludert)

	Bank	Obligasjoner	Hus
Belgia	17.1	19.9	26.7
Finland	34.3	34.3	11.4
Danmark	89.5	89.5	28.3
Frankrike	46.4	31.0	16.5
Sverige	51.4	51.4	23.8
Norge	48.0	48.0	9.6
Luxembourg	0.0	0.0	16.3
Storbritannia	42.8	42.8	2.4
EU gjennomsnitt (uveid gj.sn.)	42.3	37.8	16.4

Kilde: Taxation and household saving, OECD (1994) ss. 100-101.

Tabell 3.1 viser at skattesystemene i Europa er svært ulike samt at de diskriminerer mellom ulike sparealternativer. Dersom man skal legge vekt på de tyske erfaringene, vil eksistensen av skatteparadiser, ikke bare i Europa men også i andre deler av verden, gjøre det vanskelig å opprettholde en særlig høy skatt på finanssparing i andre land. Det er også andre grunner enn skatteparadiser for at minimumsløsninger kan bli retningsgivende for skattleggingen av finanskapital.

En måte å omgå nasjonal beskatning på er ved å opprette internasjonale konduiteselskaper. Slike selskaper er rene stråselkaper som har til formål å utnytte skatteavtaler for på den måten å eliminere den totale skattebelastning. Konduiteselskaper er lett å opprette, slik at transaksjonskostnadene for skatteyder er små.¹⁵ Fra en skattemessig synsvinkel er det en rekke forhold som avgjør om det er lønnsomt å danne slike selskaper. For eksempel er det ofte slik at inntekt utbetalt fra datterselskap til morselskap er ilagt en kildeskatt. Gjennom skatteavtaler kan ofte disse kildeskattene elimineres. For å illustrere hvordan dette gjøres, kan man tenke seg at en fransk bedrift ønsker å opprette et datterselskap i Italia. Der finnes en skatteavtale mellom Frankrike og Italia som regulerer skattleggingen av inntekt mellom de to landene. I henhold til denne avtalen er det slik at dividendeutbetalinger fra det italienske datterselskapet til det franske selskapet skattlegges i Italia med 15 pst. De franske eierne synes denne skattebelastningen er for stor. For å redusere skattebelastningen kan de nå opprette et selskap i Nederland som fungerer som stråselkap mellom det franske morselskapet og det italienske datterselskapet. I henhold til skatteavtalen mellom Nederland og Italia kan utbytte overføres skattefritt til selskapet i Nederland. Skatteavtalen mellom Nederland og Frankrike er slik at skatten på dividende som sendes fra det nederlandske selskapet til Frankrike, kun er på 5 pst.

15. Opprettelse av konduite selskaper er en egen næringsgren i en del europeiske land. Se Anderson (1996) og Giovannini (1989) for ytterligere informasjon.

Ved en slik konstruksjon har det franske selskapet redusert sin skattebelastningen med 67 pst. I tillegg kan det vises at det finnes ytterligere metoder for å redusere dividendeskatten ved å utsette tilbakeføringen av dividende til morselskapet. Ved å utsette utbetalingen kan skattebelastningen bli svært nær null.¹⁶

Når det gjelder hvilke land som er attraktive som etableringsland for konduiteselskaper, vil dette avhenge av faktorer så som lave kapital- og dividendeskatter såvel som fravær av kapitalgevinstbeskatning. Noen land har i tillegg spesialisert seg på å konstruere konduiteselskaper beregnet på småsparere. Slike konstallasjoner gjør det vanskelig selv å skattlegge investorer som i utgangspunktet ikke er spesielt godt informert om internasjonale forhold.

Et tredje problem som oppstår dersom et land har en særlig høy skattlegging av finanskapital, er at høyskatteland vil tiltrekke seg investorer som benytter slike land som base for å oppta lån. Hvis disse investorene har formue og virksomhet i Norge, kan låneopptakene gi reduksjon i formuen mens rentene kan utgiftsføres mot inntekt. En høy skatt på kapital vil på den måten føre til at bedrifter i høyskatteland i stor grad finansieres med gjeld. Dernest innbyr høye skatter til at investorer opptar lån i høyskatteland for deretter å skjule formue i utlandet. En slik atferd gjør at man får full uttelling for utgiftene i høyskattelandet mens man unngår formuesbeskatningen og inntektsbeskatningen i høyskattelandet.

4 SKATTLEGGING AV REALKAPITAL

I henhold til internasjonale skatteregler er hver bedrift å betrakte som skatteobjekt der hvor bedriften er lokalisert. Bedriftsbeskatningen baseres dermed på kildeprinsippet.¹⁷ Dette gjelder ikke dividende som tilbakeføres til morselskapet. Tilbakeført dividende skattlegges i hjemlandet når det tilbakeføres.

Flytting av realkapital gjennom direkteinvesteringer i utlandet er trolig i mindre grad enn finanskapital følsom for nasjonale forskjeller i skattesystemer. Det skyldes dels at slike investeringer har preg av langsiktighet, og dels at transaksjonskostnadene knyttet til flytting av realkapital er større enn for finanskapital. Både teori og empiri synes slå fast at en hovedårsak bak direkteinvesteringer i utlandet er at bedrifter ønsker en strømlinjeforming av sin industrielle organisasjon.¹⁸ Forhold som infrastruktur, markedsnærhet og tilgang på kvalifisert arbeidskraft synes å bety mer for investeringsbeslutninger enn forskjeller i nasjonale skattesystemer. Det betyr imidlertid ikke at nasjonale skatter ikke påvirker investeringsbeslutninger.

En instruktiv måte å forstå mobiliteten til realkapital på er ved et enkelt eksempel. Anta at en norsk bedrift overveier å bygge en ny fabrikk fordi den gamle er nedslitt. Beslutningen består i å finne ut hvorvidt man fortsatt skal være i Norge eller investere i utlandet. Ex ante, altså før investeringen er foretatt, vil bedriften vurdere ulike investeringsland. Dersom mange land kan tilby omtrent de samme rammevilkår som Norge, vil ulikheter i nasjonale skattesystemer få større betydning. Det er f.eks. rimelig å anta at land som Sverige og Danmark er tilstrekkelig lik Norge slik at ulik nasjonal skattlegging vil kunne påvirke investeringsbeslutningen. Ex ante er altså beslutninger om direkteinvesteringer relativt lettpåvirkelige av rammevilkår og skattesystem. Slik sett kan en god infrastruktur og en velutdannet arbeidsstokk kunne veie opp for et høyt skattetrykk og vice versa.

16. Se Giovannini (1989).

17. Dette prinsippet gjelder ikke for filialer som blir skattlagt der hvor morselskapet har hovedsete eller der hvor den virkelige ledelse holder til. For en oversikt over disse reglene se Schjelderup (1991).

18. Se Dunning (1985) for en oversikt over denne litteraturen.

Ex post, dvs. når bedriften har investert i Norge, vil kapitalen være stedbunden. Det vil da være relativt kostbart å flytte på seg fordi endringer i skattesystemet vil bli kapitalisert i aktiva. Hvor mobil kapital er ex post, er vanskelig å avgjøre fordi det er rimelig å anta at bedrifter har privat informasjon både om flyttekostnader og alternativkastningen ved å investere i utlandet. Myndighetene står da overfor en situasjon hvor en ikke vet om bedriftene virkelig vil flytte dersom en ikke gir skattelette. Trusler fra næringer kan altså være tomme fordi bedriftene utgir seg for å være mer mobile enn det de egentlig er. Som nevnt ovenfor, vil flyttebeslutninger avhenge av andre ting enn bare skattenivå. Forhold som infrastruktur, politisk stabilitet, tilgang på kvalifisert arbeidskraft, ønske om bosted osv. har også betydning. Fra forskning på dette feltet synes et generelt resultat å være at når det er usikkerhet om mobiliteten til et skatteobjekt, kan det være optimal politikk for myndighetene å la de mest mobile flytte fra landet (dvs. ikke gi dem den skatteletten de ber om). Dette fordi det reduserer gevinsten de mindre mobile oppnår ved å framstille seg som mere mobile enn de egentlig er, samt at det reduserer lønnsomheten av å investere i mobilitet.¹⁹

Forskjellen på mobilitet ex ante og ex post, gjør at myndighetene i et land må avveie hvor høyt skattetrykk de kan legge på kapital utfra betraktninger knyttet til omfanget av nyinvesteringer kontra hvor stor del av kapitalen som allerede er bundet opp innenlands. På lang sikt vil det imidlertid være kostbart å ha en skattestruktur som ikke er internasjonalt konkurransedyktig. I denne sammenheng finnes der en rekke empiriske studier som viser at på lang sikt vil skattesystemet påvirke bedrifters valg av investeringsland. Undersøkelser gjort av Hartmann (1984), Boskin og Gale (1987) og Slemrod (1990) viser alle at en skjerpelse i bedriftsbeskatningen fører til en nedgang i direkteinvesteringer ved at direkteinvesteringer som andel av BNP synker²⁰.

5 INTERNPRISINGSPROBLEMET

Et økende problem i åpne økonomier med fri flyt av kapital er skattleggingen av flernasjonale selskaper. Bedrifter som har virksomhet i flere land, kan, gjennom prisene på interne leveranser, sørge for at det samlede overskudd avleirer seg i det land som har lavest skatt. Flytting av overskudd gjennom slike internpriser er vanskelig å oppdage.

Internprisingsproblematikken kan illustreres med et eksempel. Anta at en finsk bedrift produserer piggfrie vinterdekk (med en unik gummiblanding som gir meget godt veigrep) for eksport til Norge. Den norske datterbedriften har spesiell kompetanse på markedsføring, og slaget av dekk i Norge gir det norske datterselskapet en pen fortjeneste. Internprisingsproblemet består i å finne ut hvorledes profitten fra salget av dekkene skal fordeles mellom den finske bedriften og den norske bedriften. Hvis den finske bedriftsskattesatsen er lavere enn den norske, vil konsernet ønske å ta en høy pris for dekkene slik at mest mulig av overskuddet i Norge avleires i Finland. For de norske skattemyndighetene er oppgaven å hindre at prisene på slike interne transaksjoner mellom bedrifter i samme konsern settes utfra skattemessige hensyn. Ideelt sett burde eksportprisen være lik den pris to uavhengige bedrifter ville blitt enige om, altså markedsprisen (normprisen). Det er svært vanskelig å fastsette markedspriser på bedriftsinterne transaksjoner, dels fordi varen som selges kan være unik (en revolusjonerende gummiblanding i dekkene) og dermed ikke har en

19. Se Osmundsen, Hagen og Schjelderup (1995).

20. Hartmann (1984) og Boskin og Gale (1987) benytter gjennomsnittsskattesatser i sine studier, mens Slemrod (1990) anvender marginalsattesatsen.

sammenlignbar markedspris, og dels fordi det ofte er kunnskap som selges. Det ligger i sakens natur at et skattesystem som skal bekjempe internprising er dyrt å administrere.

Håndhevelsesproblemene og spesielt de store administrative kostnadene knyttet til det å fastsette normpriser, har ført til at man i USA delvis har innført et nytt skattesystem – det såkalte overskudds sammenlignings-systemet («comparable profits method»). Under dette systemet kan amerikanske skattemyndigheter, under visse vilkår, skattlegge utenlandske selskaper som har lavt overskudd ut fra et normalt overskudd. Utenlandske selskaper som har et overskudd under 75% av gjennomsnittlig overskudd hos amerikanske bedrifter innen samme næring, tilordnes dette overskuddet som skattemessig overskudd. Myndighetene trenger dermed ikke bry seg om hva internprisene er, men nøye seg med å fastslå at overskuddet er for lavt i relasjon til det andre bedrifter som ikke er flernasjonale har. Dette forenkler og reduserer de administrative prosedyrene.

Det er gjort svært lite forskning på hvorledes overskuddssammenligningsmetoden påvirker flernasjonale selskapers internprisingsstrategi. Den eneste normative og deskriptive studien er gjort av Schjelderup og Weichenrieder (1996). De finner at systemet gir redusert handel mellom bedriftene, men en økning i internprisen. Et norminntektssystem kan dermed forsterke problemet med flytting av overskudd til lavskattelend. Slik sett er det grunn til å se med bekymring på internprisingsproblemet fordi en ikke har praktisk gjennomførbare metoder som kan løse dette.

Internprising er noe man stort sett forbinder med handel mellom bedrifter lokalisert i ulike land. Hvis et land oppretter ulike skatteregimer ved f.eks. en lemping i skattleggingen av mobile bedrifter, vil det åpne for muligheten til å flytte overskudd mellom virksomheter gjennom internprising. Dette er attraktivt fordi deler av næringslivet har lavere skatt. Internprising vil skje ved at bedrifter lokalisert i lavskattesoner selger varer og tjenester over markedspris til datterbedrifter i høyskattesoner. Man oppnår dermed å redusere skattbart overskudd der hvor skattebelastningen er høy, og øke overskuddet der hvor skatten er lav. En slik strategi vil gi konsernet en skattekreditt. Dessuten kan overskuddet plasseres i finansaktiva i land med lav eller ingen kapitalbeskatning. Som nevnt tidligere, er det ingen rapporteringsplikt mellom land slik at finansinntekt i praksis kan tas hjem skattefritt dersom skatteyter er uærlig. Dette er et alvorlig problem av flere grunner. For det første er internprisingsproblemet i Norge i dag avgrenset til handel mellom bedrifter i Norge og utlandet samt i oljesektoren. Ulike skatteregimer innenlands vil åpne opp for internprising mellom selskaper i hele Norge. Ikke bare kan det legge føringer på hvor mye skatteinntekt man kan inndrive fra næringslivet, men det gjøre det attraktivt å etablere selskaper i næringer med lav skatt utfra skattemessige avveininger. I tillegg kommer det at norske ligningskontorer neppe har den erfaring eller kunnskap som skal til for å kontrollere eller oppdage internprising, og at håndhevelse er kostbart. Internprisingsproblemet er vanskelig å løse i seg selv (jf ovenfor), og både de norske erfaringene fra Nordsjøen samt de amerikanske erfaringene er lite oppmuntrende.²¹

6 SKATTEKONKURRANSE

En rekke økonomer har hevdet at skattekonkurranse mellom land kan bedre effektiviteten i offentlig sektor.²² Resonnementet er at fri flyt av kapital fører til at kapital vil flytte fra land med høye skatter og/eller en lite effektiv offentlig sektor. Kon-

21. Se Giovannini (1989), Hines og Hubbard (1989) og Schjelderup og Weichenrieder (1996).

22. Jf. Dreze (1993) og Giersch (1993).

sekvensen av slik utflytting er at den politiske ledelse i landet vil bli holdt ansvarlig for dette ved at sannsynligheten for å bli gjenvalgt ved neste valg reduseres. Muligheten for å miste politisk makt vil disiplinere den politiske ledelse til enten å sette ned skattene, og/eller å øke kvaliteten og omfanget av de kommunale tjenestene.

En generell lærdom fra litteraturen om skattekonkurranse er at slik konkurranse vil føre til en reduksjon i nasjonal velferd. Skattekonkurranse kan riktignok redusere ineffektiviteten i offentlig sektor, men påfører et land en negativ fiskal eksternalitet ved at tilbudet av og kvaliteten på offentlige tjenester blir dårligere enn det ellers ville vært. Dette skyldes at enkelt land vil være redd for å sette opp skattene fordi det kan føre til utstrømming av kapital. Velferdstapet knyttet til redusert offentlig tjenestetilbud dominerer de gevinster samfunnet har ved at offentlig sektors effektivitet forbedres og leder totalt sett til et velferdstap.²³

Det er to gjennomgående svakheter ved de studier som påpeker at land vil tape på skattekonkurranse. For det første tar de ikke eksplisitt hensyn til at offentlig konsum kan benyttes til å tiltrekke seg kapital gjennom f.eks. en bedring av offentlig infrastruktur. Dernest modellerer man ikke hva som driver offentlig sløsing. Kun et arbeide av Rauscher (1996) tar hensyn til disse forholdene. Rauscher konkluderer med at skattekonkurranse faktisk kan føre til at offentlig sektor blir mindre effektiv. Det skyldes at gevinsten et land kan oppnå ved å åpne for frie kapitalbevegelser kan gi rom for offentlig sløsing. Studien til Rauscher er et enkeltstående resultat som forsterker de tidligere resultatene fra denne litteraturen. Dog kan det tenkes at andre typer modeller hvor en også inkluderer både handel og frie kapitalbevegelser gir andre resultater, men slike studier finnes foreløpig ikke.

Et annet problem knyttet til internasjonal skattekonkurranse er påpekt av den tyske økonomen Hans Werner Sinn. Hvis et land har et velferdstilbud som er mer omfattende eller bedre enn det i andre land, vil dette landet tiltrekke seg innflyttere som har mye å tjene på at velferdsstaten er stor. Slike innflyttere er ofte netto stønadsmottakere, dvs. de mottar mer i form av overføringer enn de bidrar med til fellesskapet. Et eksempel på slik innflytting er fattige pensjonister som flytter fra f.eks. Sør-Italia til Sverige for å dra nytte av gunstigere pensjons- og helseordninger i Sverige. På sikt vil slik innflytting uthule velferdstilbudet i høyskattelend og gi en utjevning mellom land slik at omfanget av den offentlige sektor blir det samme. Et slikt resonnement forutsetter at det ikke er store flyttekostnader mellom land. Empiriske undersøkelser tyder imidlertid ikke på at vi i stor grad observerer store flyttestrømmer knyttet til at land har ulik størrelse på offentlig sektor.

Et forhold som svekker konklusjonene til Sinn, er at land kan reagere strategisk på innflytting. Den amerikanske økonomen David Wildasin har påpekt at nasjonale forskjeller i velferdsordninger gir «velferdslandene» incitament til å begrense innflytting.²⁴ Dette kan gjøres ved kvoter på innvandring, eller ved at land med gunstige velferdsordninger ilegger indirekte skatter på private og offentlige tjenester knyttet til flytting.²⁵ Slike skatter vil da fungere som migrasjonsbarrierer.

Et annet poeng knyttet til skattekonkurranse er at kostnadene ved beskatning øker fordi skattefundamentene blir mere skatteelastiske. Dessuten vil ulike skattefundamenter ha ulik mobilitet. Konsekvensen av dette er at kostnadene ved ulike former for beskatning forrykkes innbyrdes, noe som vil få konsekvenser for omfanget av beskatningen samt selve skattestrukturen. Dette betyr at skal velferdsstatens

23. Oates og Robert Schwab (1985); Wilson (1986); Zodrow og Mieszkowski (1986), samt Edwards og Keen (1994).

24. Wildasin (1986).

25. Slike avgifter feks. være kommunale tilknytningsavgifter for kloakk og strøm.

størrelse opprettholdes, må skattleggingen vris mot mer immobile skattefundamenter som lønnstakere og fast eiendom.

Skattekonkurranse vil også øke kostnadene ved beskatning som følge av strategisk atferd. Disse kostnadene er knyttet til det såkalte tidsinkonsistensproblemet. Hvis et land ønsker å tiltrekke seg nyetableringer, kan den gjøre det med lave skatter. Når landet har lyktes med å tiltrekke seg tilstrekkelig med realkapital, kan den uten stor risiko heve skattene i etterkant fordi investeringer i realkapital blir stedbunden. En slik skatteskjerpelse vil redusere verdien av anleggene til bedriftene og følgelig øke flyttekostnaden. Land oppnår dermed en slags innlåsnings effekt. Bedrifter som tenker strategisk, vil gjennomskue fristelsen til kursendring i skattepolitikken og forhandle seg fram til langsiktige kontrakter som sikrer lavt skattetrykk.²⁶ Land som bryter skatteløfter, påfører seg selv en kostnad knyttet til sitt omdømme som troverdig partner i lokaliseringsspørsmål. Det betyr at kompensasjonen investorer må ha for å flytte til landet blir større enn den ellers ville vært.

7 NÆRMERE OM KAPITALBESKATNING I EN LITEN ÅPEN ØKONOMI

En sentral innsikt fra litteraturen om optimal kapitalbeskatning i en liten åpen økonomi er at det ikke er optimalt med verken selskapsbeskatning eller skatt på avkastningen av finansinntekt.²⁷ Dette resultatet forutsetter bl.a. at renprofitt kan inndras, og at avkastningen på finanskapital i utlandet kan unndra seg nasjonal skattlegging. Siden all kapital antas være perfekt mobil og ikke kan skattlegges, vil en kildeskatt på kapital føre til en utstrømming av kapital tilsvarende skattekiln. Skatten vil dermed i sin helhet bli båret av immobile faktorer. Siden det alltid er optimalt å legge en skatt direkte på det fundament en ønsker å skattlegge, er det bedre å skattlegge de faste faktorer direkte framfor indirekte via kapitalskatten. Resultatet er basert på en rekke sterke forutsetninger hvor antakelsen om konfiskatorisk profittskatt (100 pst.) synes spesielt urealistisk. Dernest er det slik at det kan være samfunnsøkonomisk hensiktsmessig med en positiv kapitalskatt dersom utlendinger eier deler av den innenlandske kapitalen. Dette fordi selskapskatten blir en særskatt på utenlandsk eierskap som gjør at ulempene ved en slik skatt oppveies av fordelene ved å skattlegge utlendingene. Svakheten ved dette resultatet er at det forutsetter et visst omfang på utlendingers eierandeler i næringslivet.

Et annet hovedresultat fra optimal beskatningsteori er at dersom man av ulike årsaker må innføre faktorbeskatning, skal de faktorer som er minst skatteelastisk skattes høyest. Ved en slik utforming av skattesystemet unngår man at bedriftenes tilpasning påvirkes særlig. Det følger av dette resultatet at dersom myndighetene kan observere investeringers mobilitet og skatteelastisitet, bør selskapsbeskatningen differensieres mht. realkapitalens mobilitet. Forutsetningene bak dette resultatet er svært sterke. Ikke bare skal myndighetene perfekt og kostnadsfritt kunne observere skatteelastisiteten og mobiliteten til ulike investeringer, man ser også bort fra samfunnsmessige kostnader knyttet til at ressurser blir benyttet utelukkende for det formål å redusere skattebelastningen. En følge av dette er at man også neglisjerer de fordelingspolitiske kostnadene ved at skattebyrde overveltes på skatteobjekter som framstår som mindre mobile. Resultatet bygger også på en implisitt forutsetning om eksogen mobilitet hos skattefundamentene. Skattemessig særbehandling av enkelte investeringer gjør det lønnsomt å investere i mobilitet og vil føre til

26. Slike forhandlinger er vanlige ved bedriftsetableringer i USA.

27. Se Gordon (1986), Frenkel Razin og Sadka (1991, "*Næringsklynger*" i kap. 5), Bjerksund og Schjelderup (1995), Bucovetsky og Wilson (1991) og Haufler (1996)

at kostnadene ved beskatningen øker fordi skattefundamentene blir mer skatteelastiske. Slik atferd representerer derfor en kostnad for samfunnet og vil på lang sikt gi føringer på hvor stor skatteinntekt som kan hentes inn fra næringslivet.

En tredje gren av litteraturen diskuterer hvorledes skattepolitikken skal utformes dersom myndighetene ikke vet hvor mobile skattefundamentene er.²⁸ Bedriftene har dermed privat informasjon om flyttekostnader og alternativavkastning i utlandet. Et hovedresultat er da at det fra samfunnets synspunkt er effektivt med mindre differensiering av skattesatsene enn en isolert betraktning rundt mobilitet skulle tilsi (jf. ovenfor). Spesielt er det slik at når det er usikkerhet om mobiliteten til et skatteobjekt, kan det være optimal politikk for myndighetene å la de mest mobile flytte fra landet. Myndighetene bør altså ikke begi seg inn på en politikk hvor de mest mobile gis skattelettelse. En slik politikk er optimal fra samfunnets synspunkt fordi den reduserer gevinsten de mindre mobile oppnår ved å framstille seg som mere mobile enn de egentlig er, samt at den reduserer lønnsomheten av å investere i mobilitet.

Som en oppsummering kan en si at optimal beskatningslitteraturen gir minst tre ulike typer anbefalinger: (I) ingen kapitalbeskatning i en liten åpen økonomi, (II) differensiert selskapsbeskatning etter skatteelastisitet, og tilslutt (III) skattlegging i det tilfelle der myndighetene har mindre informasjon om beskatningskriteriet enn skattyteren (asymmetrisk informasjon og kapitalbeskatning). I det siste tilfellet utformes skattepolitikken slik at mobil virksomhet får en noe høyere kapitalbeskatning enn det som følger av en isolert betraktning av skattekiller (differansen mellom samfunnsøkonomisk avkastning hjemme og ute) og investeringens skatteelastisitet.

En svakhet med litteraturen om skattlegging av internasjonalt mobile investeringer, er at anbefalingene i liten grad tar inn over seg håndhevelsesproblemer. Håndhevelsesproblemene er spesielt knyttet til et skattesystem hvor selskapsbeskatningen differensieres mht. realkapitalens mobilitet. Problemene kan oppsummeres slik:

- a) *Internprisingsproblemet*: Konsern kan overføre konsernoverskudd til bedrifter i lavskattesoner. Internprising er ulovlig, men vanskelig å oppdage, svært kostbart å håndheve, og vil uthule et skattesystem basert på differensierte skattesatser.
- b) *Skattemotiverte investeringer*: Næringslivet vil ønske å investere der hvor den skattemessige belastningen er minst. Dette vrir bedrifters tilpasning og er ikke optimal bruk av samfunnets ressurser. Det skyldes at ressurser blir benyttet til å unngå å betale skatt, og representerer derfor en kostnad for samfunnet. Slik atferd overvelter dessuten skattebyrde på virksomheter som framstår som mindre mobile
- c) *Avgrensningsproblemer*: Myndighetene må ha informasjon til å kunne fastslå hvilke bedrifter eller næringer som er internasjonalt mobile. Problemet er at verken skatteelastisiteter eller mobilitet er direkte observerbare. Hvis myndighetene spesifiserer kravene til hvilke virksomheter som skal falle under kategorien mobile, vil en gi andre bedrifter incitament til å framstille seg som mobile selv om de i realiteten ikke er det. I tillegg må en vurdere de ekstra kostnader av administrativ karakter som oppstår ved å avsløre slike konstellasjoner.
- d) *De fordelingspolitiske implikasjonene*: Hvis noen næringer gis skattelette, vil det bli lønnsomt for andre grupper å investere i mobilitet. Økt mobilitet fører til at kostnadene ved beskatningen øker fordi skattefundamentene blir mer skatteelastiske, og vil på lang sikt gi føringer på hvor stor skatteinntekt som kan hentes inn fra næringslivet.

28. Se Osmundsen, Hagen og Schjelderup (1995).

- e) *De administrative kostnadene*: Et skattesystem basert på differensiert skattlegging etter mobilitet er dyrt å administrere. Store bedrifter vil ofte drive både immobil og mobil virksomhet. Ved skattedifferensiering må den mobile delen skilles ut regnskapsmessig. I tillegg må myndighetene bruke ressurser på å overvåke og håndheve internprising.
- f) *Politiske kostnader*. Skattemessig særbehandling av visse typer investeringer gir et politisk signal til næringer som ikke er mobile om at prinsippet om skattemessig likebehandling kan fravikes. Dette kan oppmuntre til lobbyvirksomhet fra andre næringer. Slik lobbyvirksomhet er kostbar for samfunnet fordi de ressurser som går med i et slikt spill har alternativ produktiv anvendelse.

Som en oppsummering kan en si at kapitalbeskatningen i en åpen økonomi bør baseres på hva en mener er en realistisk beskrivelse av virkeligheten. Hvis utgangspunktet er at skattefundamentene er perfekt mobile og myndighetene har perfekt informasjon om mobiliteten til skattyterne, bør skattepolitikken utformes på grunnlag av (I) eller (II). I dette tilfellet bør en i tillegg drøfte hvor mye vekt en skal legge på håndhevelsesproblemene. Hvis man derimot mener det er flyttekostnader forbundet med å skifte investeringsland og disse kostnadene er privat informasjon, bør utformingen av skattepolitikken følge anbefalingene i (III). Skattepolitikken gir i dette tilfellet et større slingringsmonn til å fastsette skattesatser enn det isolerte betraktninger over mobilitet tilsier.

Referanser

- Andersson, K. (1996): «The Mobility of Capital – The Swedish Tax and Expenditure Structure in an Integrated Europe», Report to ESO – The Expert Group on Public Finance.
- Bjerksund, P. og G. Schjelderup (1995): «Capital Controls and Capital Flight», *Finanz Archiv* 47, 476-486.
- Boskin, M.J. og G.G. Gale (1987): «New results on the effects of tax policy on the international location of investment», i *Taxes on Capital Income in Canada: Analysis and Policy*, Canadian Tax Paper no. 80, Toronto: Canadian Tax Foundation.
- Cnossen, S. (1996): «Reform and Harmonization of Company Tax Systems in the European Union», artikkel presentert på Skatteforum, Solstrand, 1996.
- Dreze, J. (1993), «Regions of Europe: A Feasible Status, to Be Discussed», *Economic Policy* 17, 206-307.
- Dunning, J.H. ed. (1985), «Multinational Enterprises, Economic Structure and International Competitiveness», Clichester: Wiley.
- Edwards, J. og M. Keen (1994): «Tax competition and Leviathan», London: Institute of Fiscal Studies Discussion Paper 94, 7.
- Giersch, H. (1993): «Openness for Prosperity», Cambridge MA: MIT-Press.
- Giovannini, A. (1989): «National Tax Systems vs. the European Capital Market», *Economic Policy* 9, 345-387.
- Hartmann, D.G. (1984): «Tax policy and foreign direct investment», *National Tax Journal*, 37, 475-88.
- Hines, J.R. Jr., og R.G. Hubbard (1989): «Coming Home to America: Dividend Repatriation Decisions of US Multinationals», mimeo, Columbia Business School, March.
- Oates, W.E. og R.M. Schwab (1988): «Economic Competition among Jurisdictions: Efficiency Enhancing or Distortion Inducing», *Journal of Public Economics* 35, 333-354.

- Osmundsen, P., K.P. Hagen og G. Schjelderup (1995): «Internationally Mobile Firms and Tax Policy», Diskusjonsnotat no 8/95, Institutt for samfunnsøkonomi, Norges Handelshøyskole.
- Rauscher, M. (1996): «Tax competition and Economic Integration. The triumph of the market over the state?», paper presented at the International Institute of Public Finance (IIPF) 51st Congress in Lisbon, 21-24 August, 1995.
- Schjelderup, G. (1991): «Five essays on tax policy in an open economy», A dissertation submitted for the degree of dr.oecon.
- Schjelderup, G. og A. Weichenrieder (1996): «Trade, Multinationals and Transfer Pricing Regulations», Memo Center for Economic Studies (CES), University of Munich.

Andre utgaver av dokumentet

Hent opp dokumentet i HTML-format

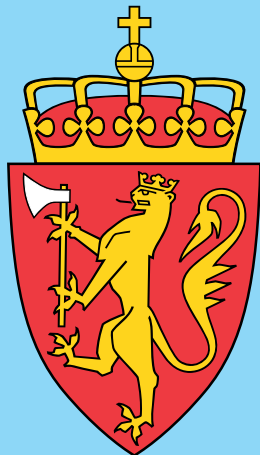
Slik ser det ut med Internett browser mot CD-ROM'en

 NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER NOU 1994:4
Kontrollen med «de hemmelige tjenester»
Innstilling fra EØS-kommisjonen, oppnevnt ved Kgl. resolusjon 24. september 1993 Avgitt 7. februar 1994
<ul style="list-style-type: none">• Utvendelsestjenester• Innhaldsforsøk
<small>Utgiver: STATENS FORVALTNINGSTJENESTE SEKSJON STATENS TRYKKNING</small>
<small>Trykt utgave: ISSN: 0333-2306 ISBN: 82-583-0279-5 Trykk: Falch Hartvigrykk as, Oslo OSLO 1994</small>
<small>Elektronisk utgave: ISSN: 0806-2633 (NOU Computerfile) ⇒ ISBN: 82-583-0279-5 / DOCUMENT NOU 1994: 4/NO HTML-versjon: Falch Informatikk as, Oslo</small>

Du må ha en Internett browser for å gjøre dette

Hent opp i tekstformat (RTF)

 NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER
TITTEL
INNLEDNING
KAPITLER
VEDLEGG



NOU

NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER

1994

1995

1996

ODIN

HVIS DU
HAR INTERNETT

HJELP

BRUKERDOKUMENTASJON

