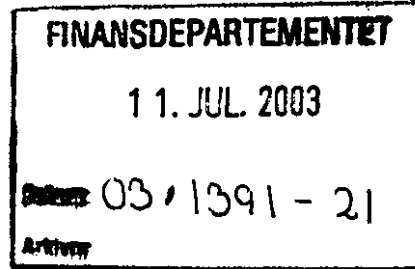




JCL/EL
RB002408



Oslo, 9. juli 2003

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep.
0030 OSLO

Deres ref.

Vår ref.
/

UTTALELSE TIL INNSTILLING FRA EKSPERTUTVALG FOR KONKURRANSEUTSATT SEKTOR - NOU 2003:13

Det vises til invitasjonen til å gi uttalelse til NOU 2003:13, datert 14.04.03.

Rederinæringen er mer enn noen annen norsk næring konkurransutsatt. Næringen er en "globaliseringens pioner" i Norge i den forstand at man gjennom lang tid har måttet tilpasse seg den internasjonale konkurransens realiteter.

På denne bakgrunn vil vi anta at det hadde vært fruktbart for det arbeidet som har vært utført i Holden-utvalget om vår næring hadde vært representert i utvalget.

Rammebetingelsene for rederinæringen er i en viss utstrekning tilpasset den internasjonale konkurransesituasjonen, mest tydelig gjennom etableringen av Norsk Internasjonalt Skipsregister (NIS) i 1987 og tonnasjebeskatningssystemet i 1996.

Det er verdt å merke seg at det norskbaserte rederimiljøet har stor fleksibilitet i sammensetningen av sine "produktpakker" - herunder de ulike leverandørers og produksjonsfaktorers nasjonalitet. Dette betyr at bedriftene er mer robuste i forhold til kostnadsnivået for norsk arbeidskraft og norske rente- og valutaforhold.

Rederiene har i større grad beholdt de mest avanserte arbeidsfunksjonene i Norge, hvor prissensitiviteten er mindre og hvor norsk kompetanse også kostnadsmessig kommer godt ut. Gjennom en slik dreining i sammensetningen av arbeidskraften bidrar også næringen positivt til økt verdiskaping i Norge.

Selv om mulighetene for tilpasninger er mange, er det imidlertid hensiktsmessig og ønskelig for virksomhetene å bidra til norsk verdiskapning og sysselsetting i størst mulig grad.

Vi gir vår tilslutning til de overordnede anbefalinger for å holde lønnsvekst, rentenivå og valuta under kontroll. Videre er det kritisk å videreføre og forsterke de særskilte ordninger som legger forholdene til rette for at de funksjoner som skaper de sterkeste ringvirkningene, forblir i Norge. Vi vil i denne sammenheng særlig understreke betydningen av å sikre norsk eierskap, hovedkontorfunksjoner og nøkkelkompetanse.

Norges Rederiforbund vil påpeke at utvalgets drøftelse av klyngedannelser og næringsnøytralitet fremtår som svært virkelighetsfjern. Tilrådingene med bakgrunn i disse drøftelsene er etter det vi forstår ikke forankret i fagøkonomiske analyser, men fremstår som rene politiske vurderinger.

Vi har nylig gått igjennom disse problemstillingene i vår uttalelse til Finansdepartementet om Skatteutvalgets innstilling. Denne følger vedlagt.

Rederinæringen utgjør kjernen i den maritime næringsklyngen, men er også viktig i kraft av at den for eksempel er en toneangivende formidler av internasjonale impulser til norsk finansnæring generelt. For å utnytte de verdiskapingsmuligheter som ligger i det maritime næringsmiljøet, og på grunn av de positive virkningene for det norske samfunnet for øvrig, fremstår det som rasjonelt å føre en politikk der man tar hensyn til den internasjonale konkurransesituasjonen og næringens særegne kjennetegn.

Vi vedlegger videre kopi av vår uttalelse til Næringsdepartementet om referansetestingsutvalgets innstilling og den utredningen ECON Analyse foretok på oppdrag fra oss om NOU 2001:29.

Med hilsen
NORGES REDERIFORBUND


Jørgen Vatne

Vedlegg:

- Rederiforbundets høringsuttalelse til Skatteutvalget
- Rederiforbundets høringsuttalelse til referansetestingsutvalget
- ECON-rapport 27/02 om referansetestingsutvalgets rapport



Oslo, 2. juni 2003

AV000786

Det Kgl. Finansdepartement
Skattelovavdelingen
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO

Deres ref.

Vår ref.
132.7/ AV

HØRING – NOU 2003:9 SKATTEUTVALGET - FORSLAG TIL ENDRINGER I SKATTESYSTEMET - UTTALELSE FRA NORGES REDERIFORBUND

I INNLEDNING

Det vises til Finansdepartementets brev av 12. februar 2003 vedlagt NOU 2003:9 - Forslag til endringer i skattesystemet, samt e-post fra departementet av hhv. 12. april og 28. mai d.å hvor Rederiforbundet fikk utsatt høringsfristen til 2. juni 2003.

Nedenfor følger våre synspunkter på Skatteutvalgets utredning.

I punkt **II** gis en beskrivelse av den norske økonomiens særlige utfordringer og hvilke overordnede mål og prinsipper skattepolitikken i så måte må ta hensyn til.

I punkt **III** går vi nærmere inn på grunnleggende hensyn som må ivaretas ved utformingen av skattesystemet, mens det i punkt **IV** gis en bredere vurdering av prinsippet om næringsnøytralitet i skattepolitikken.

Under punkt **V** redegjøres det for de skipsfartspolitiske utfordringer Norge står overfor. I tillegg redegjøres det i punkt **VI** for de endringer i det norske tonnasjesskattesystemet som er nødvendige å gjennomføre for at ordningen skal være i samsvar med de regimer vi finner i Europa.

I punkt **VII** kommenterer vi Skatteutvalgets syn på eierbeskatningen, herunder formuesskatten og arveavgiften, mens vi i punkt **VIII** vurderer Skatteutvalgets alternativer for å integrere person- og selskapsbeskatningen.

Rederiforbundets syn på en internasjonal harmonisering av det norske skattesystemet fremgår av punkt **IX**.

I punkt **X** følger en oppsummering av våre hovedsynspunkter på Skatteutvalgets innstilling.

II SKATTEPOLITIKK FOR EN NY TID – FRA OLJEBASERT RIKDOM TIL BÆREKRAFTIG VERDISKAPING

Næringslivet er invitert til å gi sitt syn på skattepolitikken i en krisetid:

- Vi rammes av et internasjonalt konjunkturtilbakeslag. Det kan slå sterkt for Norge som har en liten, åpen økonomi.
- Dette faller sammen med en ny erkjennelse av globaliseringens muligheter og utfordringer.
- De særnorske problemene knyttet til styringen av oljerikdommen skaper større skade enn noen hadde ventet i form av høyt kostnadsnivå, høy kronkurs og renter ute av takt med omverdenen. Dette skjer bare ti år etter den forrige tilsvarende særnorske krisen.

Utfordringen for Norge er å legge til rette for et næringsliv som kan konkurrere og videreutvikle seg under slike forutsetninger. Utfra erkjennelsen av at krise skaper nye muligheter, har Norges Rederiforbund en visjon om fornyelse av den norske nærings- og skattepolitikken.

Bruken av skattesystemet i kortsiktig makt- og symbolpolitikk og det politiske systems manglende evne til å ivareta næringslivets interesser, har undergravd næringslivets fremtidstro. Norske og utenlandske investorer har fallende tillit til Norge som et egnet sted for å utvikle næringsvirksomhet.

Skatteutvalget rendyrker næringsnøytralitet som det overordnede prinsipp for utformingen av skattesystemet. Selv om Skatteutvalget har en pragmatisk tilråding om videreføring av det norske tonnasjeskattesystemet, finner Rederiforbundet det gjennomgående kravet om næringsnøytralitet konfliktfylt i forhold til konkrete utfordringer for norsk næringsliv.

Tilsvarende ser vi at det er i ferd med å åpne seg en kløft mellom statsforvaltningens og næringslivets måte å forstå utviklingen i økonomien og hvordan den bør styres.

I sin utforming av ideelle skattepolitiske prinsipper ser Skatteutvalget ut til å ha forvekslet Norge med Verden. Skatteutvalget har konstruert et system som ville vært anvendelig dersom hele Verden tok det i bruk.

Ved en justering av kursen for skattepolitikken i Norge frem mot 2005, vil Rederiforbundet fremheve følgende generelle hensyn:

- Skattepolitikken må være konform med de krav som følger av den nye globaliserte økonomien

- Skattepolitikken må underbygge gründerkulturen og styrke aktørens motivasjon for å ta risiko
- Skattepolitikken må ta hensyn til de begrensninger som følger av EØS-samarbeidet og andre internasjonale avtaler, og samtidig kunne utnytte den fleksibilitet disse tilbyr

Norsk økonomi har imidlertid en helt særlig utfordring ved at en stor del av den finansielle sparingen skjer på statens hånd i kombinasjon med en overveldende statlig eierandel i næringslivet. Dette skaper en grunnleggende ubalanse og store styringsproblemer - det er nødvendig med en politikk som kan bidra til balanse.

Det er derfor helt avgjørende at skattepolitikken bidrar til en mer balansert utvikling ved at:

- Skattereformen tilpasses behovet for å fremme privat kapitaldannelse, styrke egenkapitalmarkedet og sikre privat norsk eierskap.
- Formuesskatten og arveavgiften avvikles.

Gjennom denne uttalelsen håper Norges Rederiforbund å kunne tilføre den skattepolitiske fornyelsesprosessen impulser som kan fremme norsk verdiskaping og lønnsom sysselsetting. Med rederitradisjonens sterke særpreg av internasjonal konkurranse og privat eierskap mener vi å ha forutsetninger for å gi sentrale bidrag.



III GRUNNLEGGENDE HENSYN VED UTFORMINGEN AV DET NORSKE SKATTESYSTEMET

3.1 Et internasjonalt konkurransedyktig skatte- og avgiftssystem

Skattekonkurransen mellom industrialiserte land er økende. Via gunstige skatteregler, for så vel bedrifter som personer, ønsker man å tiltrekke seg utenlandsk kapital og kompetanse. Utbredelsen av tonnasjeskattesystemer, nettolønnsmodeller og gunstige holdingselskaps-regimer er eksempler på dette.

Utvidelsen av EU, Lisboa-strategien og utbredelsen av det indre markedet antas å legge press i retning av harmonisering av skattesatsene og -grunnlagene i Europa. Etter Rederiforbundets oppfatning er det viktig at Norge tar hensyn til disse internasjonale utviklingstrekkene ved utformingen av de nasjonale skattereglene. Dette gjelder i særdeleshet ved utformingen av skattereglene for kunnskapsbaserte bedrifter som konkurrerer i et globalt marked. Økt internasjonal mobilitet av kapital og arbeidskraft tilsier at norske bedrifter og personer ikke underlegges skatte- og avgiftsregler som vesentlig avviker fra de internasjonale skattesatser og -fundamenter.

Slik Rederiforbundet vurderer det, tar Skatteutvalget gjennomgående for lite hensyn til den internasjonale skattekonkurransen i sine vurderinger.

3.2 Stabilitet og forutsigbarhet

Skattepolitikken har i de siste årene vært preget av hyppige og til dels gjennomgripende endringer. Flere av disse er foretatt uten forutgående høring eller andre former for konsekvensanalyser - og med tilbakevirkende kraft. De overraskende endringene i avskrivningssatsene, samt innføringen av den midlertidige utbytteskatten er illustrerende. De stadige negative endringene i tonnasjeskattesystemet likeså.

Skattebetingelsene utgjør en sentral del av bedriftenes rammevilkår. Et stabilt og forutsigbart skattesystem, med bred politisk forankring, er avgjørende for risikoevnen og -viljen til norske eier- og kapitalmiljøer. Rederiforbundet vil derfor understreke viktigheten av at grunnleggende endringer i skattesystemet inngår i en langsiktig og helhetlig plan for skattepolitikken, og ikke fremstår som et resultat av kortsiktige budsjettensyn. Eventuelle negative endringer må uansett ikke gis tilbakevirkende kraft.

Rederiforbundet tiltrer i så måte Skatteutvalgets vurderinger av behovet for langsiktighet og stabilitet i skattepolitikken, og at prinsipper og grunnleggende hensyn skal tre klarere frem i lov og Stortingsvedtak. Rederiforbundet ser videre positivt på Skatteutvalgets forslag om at regjeringen skal legge frem retningslinjer for skattepolitikken med et perspektiv på tre til fire år.

Vi er likevel av den oppfatning at et økonomisk råd, som Skatteutvalget foreslår, må fristilles fra Finansdepartementets sfære for å sikre tilstrekkelig integritet og reell innflytelse. Kun dersom dette skjer, vil rådet kunne fungere som et faglig og uavhengig korrektiv til den utredningsvirksomhet som ellers foregår. Et slik råd må være bredt sammensatt, hvor også representanter fra næringslivet deltar. Det forutsettes videre at rådet kun skal være et supplement til ordinær saksbehandling, utredning og høring.

3.3 Utredning og konsekvensanalyse

Etter Rederiforbudets vurdering må endringer i skattesystemet fristilles fra budsjettbehandlingen. Tilsidesettelsen av ordinære saksbehandlingsrutiner er spesielt betenkelig på skatterettens område, nettopp ut i fra de store økonomiske konsekvensene endringer i skattesystemet kan få for næringslivet og enkeltpersoner.

Rederiforbundet tiltrer derfor Skatteutvalgets anbefaling om at det mer jevnlig bør foretas en samlet gjennomgang av de skattepolitiske utfordringene slik at de langsiktige hensynene får en mer fremtredende plass når avgjørelser fattes, og at det foreligger et grundig utredet beslutningsgrunnlag.

3.4 Konstitusjonell forankring og kontroll av delegert lovgivning

Skatterettens område preges av stadig mer kompliserte regler. Denne utviklingen medfører et økende press i retning av at utformingen av regelverkets detaljer delegeres til forvaltningen.

Rederiforbundet ser klart behovet for at forvaltningen gis relativt vide fullmakter til å utforme detaljregelverket på skatterettens område. Etter vår vurdering er det imidlertid viktig å påse at den delegerte lovgivningen både har konstitusjonell forankring og klart er i samsvar med lovgivers intensjoner. Vår oppfatning er at dette ikke alltid er tilfelle. Valuta- og normrenteforskriften knyttet til tonnasjesskattesystemet er eksempler der det kan settes spørsmålstegn ved hvorvidt innholdet er i samsvar med lovgivers intensjoner.

For å sikre at den delegerte lovgivningen ligger innenfor Stortingets bestemte fullmakter, foreslår Rederiforbundet at det innføres en plikt for forvaltningen til eksplisitt å vurdere hjemmelsgrunnlagets rammer i forhold til de materielle bestemmelser som utformes. Etter vår oppfatning bør en slik vurdering foretas av en instans som er uavhengig av det organ som har fått delegert kompetanse. Lovavdelingen i Justisdepartementet vil være et egnet organ i denne sammenheng.

En slik vurdering vil bidra til at forvaltningsorganer, som har fått delegert lovgivningsmyndighet, holder seg innenfor de rammer som hjemmelsfullmakten foreskriver. Dette vil bidra til større rettssikkerhet for de som berøres av

forslagene, samt medvirke til at Stortinget får et bedre beslutningsgrunnlag til å vurdere rammene for den delegasjonsfullmakt som er gitt.

Videre bør Regjeringen i en årlig melding til Stortinget, uavhengig av budsjettbehandlingen, redegjøre for siste års endringer i forskriftsregelverket.

IV NÆRINGSNØYTRALITET SOM PRINSIPP FOR SKATTEPOLITIKKEN

4.1 Vurdering av alternative skattesystemer

Skatteutvalget bygger sin vurdering av skattesystemet på nyklassisk teori der maksimal verdiskaping sikres ved at velfungerende markeder forutsettes å besørge optimal anvendelse av ressursene.

Utgangspunktet er at all aktivitet i en økonomi er like verdifull og at all inntekt egentlig burde skattes likt. Teorien er at det endelige formålet er forbruk og at forbruket bør optimaliseres i forhold til nåverdi. Aktørene gjør opplyste valg og maksimerer egennytte. Ressursene er perfekt mobile og alle har lik informasjon. I følge teorien skal dette sikre samfunnet størst total velferd.

Skatteutvalget modifierer imidlertid denne tilnærmingen ut fra faglige, praktiske og politiske hensyn. Disse vurderingene kan være knyttet til markedssvikt, grunnrente, fordelingshensyn og annet. Dette illustrerer et generelt poeng, nemlig at et hvert skattesystem har egenskaper som gjør at det bør modifieres i møte med den virkelige verden.

Det er imidlertid viktig å presisere, som Skatteutvalget også selv gjør, at det er mulig å introdusere andre tilnæringsmåter ved utformingen av hele eller deler av skattesystemet.

Spare- og investeringsmodellen (SI-modellen), som er lansert av Norsk Investorforum, henter inspirasjon fra teorien om utgiftsskatt. Poenget med dette systemet er at det er den enkeltes forbruk som skal beskattes og ikke den løpende inntekten.

Rederiforbundet vil i denne sammenheng ikke gå inn i en større analyse av hvilke grunnleggende alternative tilnæringsmåter som kan være aktuelle. Vi mener imidlertid at det i utredningen burde vært foretatt en mer prinsipiell vurdering omkring valg av skattesystemer enn det Skatteutvalget har foretatt. Det burde herunder blitt lagt større vekt på å drøfte vridninger i skattesystemet som kan bidra til mer rettferdig beskatning av privat forbruk, økt sparing og større privat egenkapitaltilgang.

Det er særlig tre forhold det er problematisk at dagens skattesystem og Skatteutvalgets forslag ikke tar hensyn til:

- klyngeeffekter
- næringers mobilitet
- verdien av et aktivt privat norsk eierskap for utviklingen av norsk økonomi

4.2 Klyngeeffekter - noen aktiviteter er likere enn andre

Som Regjeringen skriver i Virkemiddelmeldingen, St.meld.nr. 51 (2002-2003), kan eksistensen av klynger medføre at økonomien blir mer effektiv. Vi mener som regjeringen at en videreutvikling av næringsklynger representerer et betydelig potensial for styrking av verdiskaping, sysselsetting og internasjonalisering.

Erfaringene viser at det ofte er enklere å lykkes med nysatsinger i tilknytning til sterke næringsmiljøer der det allerede er et grunnlag å bygge på og hvor det er et rikt ressurstilfang. Tilgang på kompetent kapital og arbeidskraft, mulighet til å skaffe gode og rimelige innsatsfaktorer og muligheten til å sette deler av utvikling og produksjon ut til andre, gjør at nye bedrifter reduserer egen risiko. Dette gjør at det også vil være enklere å få frem innovasjoner og nye markeder. Gjennom en kombinasjon av hard konkurranse og samarbeid styrkes grunnlaget for kunnskaps- og kompetanseoppbygging.

4.3 Nærmere vurdering av klyngeeffekter

Det grunnleggende spørsmålet er om samfunnet oppnår en merverdi ved høyere avkastning eller andre samfunnsmessige mål når ressursene er konsentrert til et område i økonomien enn om ressursene hadde vært fordelt som i økonomien for øvrig.

En økonomisk merverdi oppstår dersom kapitalavkastningen, de ansattes lønninger og den samlede skatteinngangen er høyere enn om kapital og arbeidskraft hadde vært anvendt på annen måte. Man må i regnestykket også ta hensyn til at kapitalen er mobil. Lavere priser som følge av mer effektiv organisering er også et uttrykk for den merverdi som skapes. Fordi denne delen av merverdien for det meste tilfaller aktører utenfor Norge, bør dette elementet tillegges tilsvarende mindre vekt.

Dersom næringen i større grad enn annen økonomisk aktivitet gir opphav til arbeidsplasser med høye kompetansekrav i distriktskommuner, vil dette være et eksempel på en bredere samfunnsmessig meravkastning. Det er også en rekke andre forhold som kan tillegges vekt. Kvantifiseringen av verdien av denne typen effekter er imidlertid vanskelig. Å beskrive slike forhold er likevel relevant i en samlet gjennomgang av verdien av et så stort næringsmiljø som det maritime.

4.4 Svakt grunnlag for avvisning av klyngepolitikk

Skatteutvalget åpner som Bergo-utvalget prinsipielt for at det kan ligge betydelige samfunnsmessige gevinster ved å legge til rette for at samfunnet kan nyttiggjøre seg klyngenes evne til å skape merverdier.

Man fremholder imidlertid at det i praksis ikke vil være mulig å utforme noen riktig dosert klyngepolitikk og at faren for uheldige effekter er for stor. Argumentene

som føres mot differensiering av skattesystemet i forhold til graden av klyngeeffekter er at:

- a) det er umulig å beregne nøyaktig hvor store klyngeeffektene er
- b) det er umulig å beregne fremtidige klyngeeffekter
- c) det er en asymmetri i informasjon ved at de som har interesse av at det føres en selektiv politikk ofte vil ha et informasjonsovertak
- d) de aktører som er interessert i en selektiv politikk vil legge ned betydelige ressurser i å argumentere sin sak ,og det vil tilsvarende være behov for en motekspertise for å kvalitetssikre og tilbakevise påstander
- e) det er en fare for manipulasjon ved at aktørene målbevisst tilpasser sin opptreden for å få frem bestemte målbare effekter, for eksempel ved at innkjøp gjøres lokalt.

Med unntak av siste punkt er dette åpenbart relevante innvendinger og utfordringer i forhold til å skulle føre en klyngepolitikk. Vi vil i det følgende kommentere disse innvendingene.

- a) Det er ikke mulig å beregne nøyaktig hvor store dagens eller fremtidens klyngeeffekter vil være. Men de elementene som er gjennomgått i det foregående avsnittet bør kunne gi en god indikasjon på i hvilket omfang det eksisterer klyngeeffekter.
- b) Det bør være mulig å gjøre kvalifiserte vurderinger av en klynges fremtidige verdiskapningspotensiale. Fremskrivninger av utviklingstrender og kartlegging av underliggende forhold som skaper konkurransedyktighet i forhold til konkurrerende miljøer vil være bidrag i et slikt arbeid. Selv om nøyaktig kvantifisering ikke er mulig bør man kunne si noe om sannsynlige trender.
- c) For å begrense mulighetene for at interessegrupperinger presser frem løsninger på uriktig grunnlag, er det viktig at det er åpenhet om prosessen og at vurderingene som gjøres har en klar begrunnelse.
- d) Det er ikke lett å se for seg metoder for å begrense at såkalte rent-seekers bruker betydelige ressurser på å argumentere sin sak. Man skal imidlertid ikke se bort fra at bidrag fra aktører som "har skoen på" også kan medføre at man finner frem til tiltak som på en mer effektiv måte bidrar til måloppnåelse.
- e) Dersom det er få aktører som påvirkes av et vedtak eller dersom aktørene føler stor lojalitet i forhold til felles mål, kan dette bidra til å endre aktørenes adferd. En slik adferdsendring er i seg selv positiv for fellesskapets interesser.

Fordi det er rimelig å anta at det ligger store samfunnsmessige gevinster i å hente ut klyngeeffekter, er det rasjonelt å utvikle en klyngepolitikk - selv om effektene må basere seg på mer usikre anslag. Det vil være uheldig dersom man, på grunn av manglende evne eller vilje til politisk vurdering, skulle si nei til å ivareta åpenbare økonomiske og strategiske interesser. Den faktiske adferd i andre land kan også fungere som en veiledning i denne sammenhengen.

4.5 Selektiv klyngepolitikk – velferdstap eller global velferdsvekst?

Vi registrerer motstand overfor en politikk som er rettet mot utvikling av næringsklynger. Det argumenteres med at dersom andre land er interessert i å bruke ekstra ressurser på å tiltrekke seg og utvikle næringsliv, bør dette sees som en mulighet og ikke en trussel. Ved at andre land gir slik støtte kan vi kjøpe varer og tjenester til en lavere pris i et internasjonalt marked, samtidig som ressurser nasjonalt frigjøres til andre aktiviteter som ikke er avhengig av slik særskilt tilrettelegging. Vi opplever således en velferdsgevinst, mens landene som driver selektiv politikk opplever et velferdstap.

Denne tradisjonen er derfor i utgangspunktet i mot at man skal bruke ressurser på enkelte grupper av aktører og aktiviteter. Den enkelte virksomhet må selv vurdere om det er økonomisk grunnlag for det den driver med.

Hovedproblemet med denne tilnærmingen er at det ikke tas høyde for at det eksisterer samfunnsmessige gevinster som går utover de avveininger som den enkelte selskapsaktør står overfor. Dette vil eksempelvis være gevinster som oppstår som følge av at det utvikles en næringsdynamikk gjennom samarbeid og konkurranse og ved tilstedeværelse av krevende kunder, samt rene skalafordeler. I tillegg til de rent økonomiske argumentene er forhold som historie, kultur, identitet og strategiske interesser viktig. For Norge har en stor skipsfartsnæring også vært viktig for å utvikle en variert næringsstruktur og sysselsetting langs hele kysten. Den har i tillegg vært strategisk viktig i forhold til våre utenrikspolitiske og sikkerhetspolitiske interesser.

I den praktiske politikken som føres internasjonalt, er det betydelig konkurranse mellom landene for å tiltrekke seg næringsvirksomhet. Dette er ikke minst tydelig i forhold til skipsfartsnæringen der stadig flere land utvikler regimer som sikrer tilnærmet skattefrihet både for rederiselskapene og for nasjonale sjøfolk.

Det er to hovedårsaker til at dette fremstår som rasjonelt for det enkelte land. Kapital investert i internasjonal rederivirksomhet er ekstremt mobil. Dersom man ikke lykkes med å tiltrekke seg nasjonal og internasjonal kapital til rederivirksomhet er alternativet bare i begrenset grad investeringer i annen næringsvirksomhet. For det andre er det allment anerkjent at det å være vertsland for rederivirksomhet fører med seg positive effekter for økonomien for øvrig.

Norges Rederiforbund er klar over argumentene som taler mot sterk internasjonal skattekonkurransen. Dersom skattegrunnlaget i den enkelte økonomi blir for smalt som følge av at store deler av aktiviteten ikke lar seg beskatte, må skattebyrden på de øvrige aktiviteter i samfunnet øke. Et smalt skattegrunnlag med høye satser medfører som hovedregel større velferdstap enn dersom skattebyrden hadde vært jevnere fordelt. Samtidig har det i hele etterkrigstiden vært bred politisk enighet om behovet for å ha særskilte skattetilpasninger for rederinæringen for å sikre viktige nasjonale økonomiske og strategiske interesser. Rederiforbundet mener det vil være riktig å fortsette denne linjen samtidig som man arbeider for å redusere den internasjonale skattekonkurransen.

Vi vil ta til orde for at når nasjonale myndigheter målrettet satser på å tiltrekke seg og stimulere veksten av næringsmiljøet, kan dette også ha en positiv effekt på den samlede velferdsutviklingen. Dette resonnementet er bygget på følgende premisser:

- Former for skalafordeler oppnås når bedrifter samlokaliserer. Dette skyldes felles utvikling og bruk av innsatsfaktorer, mulighet for effektiv arbeidsdeling, reduserte transportkostnader, kunnskapsutvikling og innovasjon som følge av konkurranse og samarbeid, samt mer effektiv bruk av offentlig infrastruktur.
- De positive effektene av samlokalisering er større for samfunnet enn den gevinsten den enkelte bedrift kan hente ut av det å tilhøre et sterkt næringsmiljø. For eksempel kan tilgang til billig arbeidskraft eller gode forskningsmiljøer tale for at en bedrift flytter hele eller deler av sin virksomhet ut. Men de positive ringvirkningene som går tapt ved relokalisering er så store at samfunnet i sum likevel vil komme positivt ut dersom myndighetene aktivt bidrar til å holde bedriftene i landet.

Selv om det for det enkelte land kan fremstå som rasjonelt å tiltrekke seg og utvikle en næring, kan det hevdes at dette er en form for nullsumspill. Slik forstått skjer det ikke noe annet enn at aktiviteten forflytter seg fra et land til et annet.

I kontrast til dette synet står argumentet om at en målrettet innsats for å stimulere veksten av næringsklynger tvert imot kan ha en positiv effekt på den samlede velferdsutviklingen i verden. En forklaring på dette er at et begrenset antall sterke miljøer i noen land kan hente ut skalafordeler. Den gevinsten som kommer gjennom en mer effektiv organisering av produksjonen kommer ikke bare det enkelte land, men hele det internasjonale samfunnet til gode gjennom den internasjonale handelen. Victor D. Norman og Anthony J. Venables argumenterte for dette synet i Discussion paper 26/01, som inngår i Globalization programme of the UK ESRC funded Centre for Economic Performance at the London School of Economics.

4.6 Vurdering av skipsfartsnæringen

Rederiforbundet mener skipsfartsnæringen må vurderes ut fra følgende premisser:

- a) rederiene utgjør kjernen i det maritime miljø, de skaper de største positive eksterne virkningene i form av å være krevende kunder, fanger opp markedssignaler, tar norske produkter ut i verden og bidrar til kunnskapsutvikling og innovasjonsdynamikk,
- b) rederiene er svært mobile og
- c) rederiene er svært sensitive for skattenivå.

På denne bakgrunn fremstår det som rasjonelt å videreføre og fremme en differensiert beskatning bygget på prinsippene om klyngeeffekter og konkurransenøytralitet. Rederiforbundet mener derfor at argumentasjonen til Skatteutvalget for å bevare den særskilte rederiskatteordningen er for snever. I tillegg til kravet om stabilitet og forutsigbarhet, er det åpenbart at det også over tid er hensiktsmessig å ha en differensiert skattepolitikk som tar hensyn til næringens egenskaper og konkurransesituasjon.

4.7 Balansen mellom å velge "vinnerbransjer" og generelle virkemidler

Skatteutvalget avviser ut i fra praktiske forhold å skulle plukke ut noen "vinnerbransjer" som blir gjenstand for skattemessig særbehandling eller som tilgodeses gjennom ekstra innsats av direkte virkemidler. Denne tilnærmingen er i direkte motstrid til den politikk som i praksis føres på andre felter, for eksempel på forskningsområdet.

I Forskningsmeldingen, St.meld. nr. 39 (1998-1999), trekkes prinsippene for organiseringen av forskningsarbeidet opp. Også et enstemmig Storting ga sin tilslutning til at en betydelig del av forskningsressursene bør fokuseres til visse tematiske og bransjemessige områder.

En slik strategi kan bestå av tre tilnæringsmåter: For det første prioriteres noen områder der Norge allerede er store og har åpenbare fortrinn. For det andre prioriteres noen områder ut i fra en forventning om et særlig stort fremtidig potensiale. For det tredje prioriteres generelt virkende tiltak for å øke tilfanget av nye muligheter.

Et motargument mot en slik modell er at prioritering av noen utvalgte områder gjør at det er mindre ressurser til å utvikle de generelle ordningene som er tilgjengelig for alle bedrifter og nye forskningsinitiativ. Vår vurdering er imidlertid at det åpenbart er fornuftig med en balanse mellom disse tre hensynene - det er nødvendig med såpass konsentrert innsats på utvalgte områder hvor Norge har muligheten til å være helt i verdenstoppen.

Da Stortinget behandlet forskningsmeldingen, se Innst.S. nr. 110 (1999-2000), ble det nettopp henvist til at den maritime næringen representerer en av Norges få komplette næringsklynger og at en særskilt innsats var ønskelig. En slik tilnærming har også verdi i forhold til utviklingen av skattesystemet.

V ET SKIPSFARTSPOLITISK PERSPEKTIV

5.1 Fremvekst av kunnskapsnæringer

En rekke forhold taler for at det konkurranseutsatte næringslivet i Norge i vesentlig større grad vil produsere varer og tjenester med et høyt kunnskapsinnhold for et internasjonalt marked. Dette er resultatet av globalisering, arbeidsdeling mellom land og det faktum at Norge er et høykostland for arbeidsintensive produkter.

Norsk kunnskapskapital er relativt sett rimelig priset, og en stor del av befolkningen har høyere utdanning. Det er på kunnskapsintensiv verdiskaping Norge kan og må hevde seg fremover – her kan vi være internasjonalt konkurransedyktige.

Skipsfarten har de kjennetegn som vil måtte prege fremtidens konkurranseutsatte næringsliv i Norge. Skipsfarten har vært fullt ut globalisert i flere tiår. Kompetansen i næringen er utviklet over lang tid i et globalt marked kjennetegnet av meget sterk konkurranse. Norsk skipsfart er beviset på at Norge evner å hevde seg i toppen i et slikt marked, og kan – gitt riktige rammevilkår – være en fremtidsnæring i Norge.

Norges Rederiforbund mener et strategisk mål for Norge må være å bli et attraktivt lokaliseringsland for kompetanse- og kapitalintensive skipsfarts- og offshoreaktiviteter, der den maritime næringen har vekstgrunnlag med utgangspunkt i konkurransedyktige rammevilkår og global markedsadgang.

5.2 Globaliseringens fortropp – vår mest desentraliserte næring

Skipsfarten var verdens første *globaliserte* næring, og er i dag selve forutsetningen for globaliseringen av verdensøkonomien. Mer enn 80 prosent av varehandelen fraktes sjøveien, og transportvolumet ble fordoblet i perioden 1970-2000.

Med etableringen av det første åpne skipsregisteret i Panama i 1925, begynte skipsfarten sin internasjonaliseringsprosess. Med relativt liberal markedsadgang for internasjonal sjøtransport, og med fremveksten av flere åpne registre på 60- og 70-tallet, ble næringen etterhvert godt rustet for etablering og utnyttelse av det globale markedet. Internasjonal rederinæring har lenge vært global, og opererer i internasjonale produksjonsfaktor- og kundemarkeder. Etableringen av Norsk Internasjonalt Skipsregister (NIS) i 1987 og innføring av tonnasjeavgift i 1996, var refleksjoner og tilpasninger til dette.

Om lag 150 norske utenriksrederier kontrollerer i dag verdens tredje største handelsflåte, bestående av 1.650 handelsskip og om lag 7,5 prosent av verdensflåtens lastekapasitet. Vel 65.000 sjøfolk av mer enn 60 ulike nasjonaliteter er sysselsatt om bord på disse skipene – om lag en fjerdedel er nordmenn. 10.000 er sysselsatt i rederiadministrasjon på land – halvparten utenfor Norge.

Et særtrekk er at Norges mest globaliserte næring samtidig er den mest desentraliserte norske næringen. Bedriftene er lokalisert langs kysten, og av de rundt 80.000 nordmenn som arbeider i den maritime næringen er en stor andel bosatt i distrikts-Norge.

Forskningsprosjektet "Det regionale maritime Norge" (et større forskningsprosjekt med ni regionale rapporter, ledet av Erik Jakobsen og Arild Hervik, 2001) beregnet den totale verdiskapingen i maritime næringer i Norge til 45 mrd. kroner. Det tilsvarer nærmere ni prosent av all næringsvirksomhet i landet. Bare oljevirksomheten har et større omfang.

Skipsfarten fungerer som døråpner for øvrig norsk næringsliv i eksportmarkedene. Dette gjelder både for selskaper i det maritime næringsmiljøet og for annen norsk virksomhet. Rederinæringen har også en forretningskultur for risikoforståelse og risikomestring som har betydning for det øvrige næringslivet, og næringens globale karakter har bidratt til internasjonalisering.

"Et verdiskapende Norge" (Torger Reve og Erik Jakobsen, 2001) konkluderer med at *"De eneste eksempler på global handelsvirksomhet med base i Norge finner vi innen maritim virksomhet og sjømat"*. For eksempel har Jotun og Uitor etablert seg internasjonalt med drahjelp av norsk skipsfarts verdensomspennende nettverk. Det samme gjelder for verdensledende satellitt-teknologi, eksempelvis Nera og Telenor Satellite Services, som er utviklet i Norge i samarbeid med krevende kunder i den maritime sektoren.

Men det maritime næringsmiljøet er i endring. De mest arbeidsintensive delene av klyngen vil fases ut, mens de kunnskapsintensive delene har potensiale for vekst og utvikling i Norge.

5.3 Konkurranseskraft

Konkurranseskraft handler om internasjonale rammevilkår og en fremtidsrettet kompetansestrategi. Bare med full konkurranseskraft vil skipsfart kunne være en fremtidsnæring i Norge.

I det følgende vil vi derfor se på tre områder der Norge som skipsfartsnasjon har særlige strategiske utfordringer: Kompetanseutvikling, internasjonal tilpasning av norsk offshorevirksomhet og internasjonalt regime for rammevilkår og lovgivning.

For den maritime næringen er utfordringen å raffinere klyngen ved at de mest kunnskapsintensive elementene blir dyrket som strategisk grunnlag for en stadig mer verdiskapende norsk maritim næring.

Skipsfartskompetansen i Norge er i den absolutte verdenstopp, og består av følgende tre hovedelementer:

- Kommersiell kompetanse
- Driftskompetanse
- Eierkompetanse

5.4 Kommersiell kompetanse - evnen til å trekke på innsatsfaktorer fra et globalt marked

Et særtrekk ved skipsfarten er at produksjonsmidlene – skipene – er globalt mobile. Samtidig er internasjonal sjøtransport preget av relativt liberal markedsadgang. Dette betyr at et avgjørende konkurranseelement er å gjøre bruk av de *globale produksjons-faktormarkedene*.

De globale faktormarkedene betyr at et rederi kan sette sammen den mest kvalitets- og kostnadseffektive kombinasjon av produksjonsfaktorer for ethvert prosjekt. Et norsk skip kan være prosjektert og tegnet i Norge, og bygget i Korea. Skipet kan være belånt i New York, forsikret i London, bemannet av norske offiserer og filippinsk mannskap og klassifisert av Det Norske Veritas. Videre kan det være registrert på Isle of Man og gå i fart mellom Brasil og Kina for en tysk vareeier. Transportoppdraget kan være gjort gjennom en megler i Singapore og en megler i London. Rederiets hovedkontor er i Norge.

Hvor dyktig et selskap er til å sette sammen slike prosjekter er avgjørende for dets konkurranseposisjon i markedet. I tillegg til evnen til å utvikle og drive effektive transportløsninger, er denne kompetansen nøkkelen til suksess for norsk skipsfart. Så avgjørende er den, at flere aktører fra Norge tilbyr tjenesten uten selv å eie skipene.

Norge har utviklet en internasjonalt konkurransedyktig tjenesteindustri som bistår blant annet rederiene på dette området. Norske banker er blant de ledende innen skipsfinansiering internasjonalt, det samme gjelder innen f.eks. sjøforsikring og skipsmegling. Rederiene er finansinstitusjonenes mest krevende kunder og den fremste formidler av kompetanse inn i Norge.

Denne globale prosjektkompetansen er svært krevende og kompleks. Den er et produkt av mange dyktige menneskers erfaringer innen en rekke fagområder. Skipsfarten har vært en attraktiv arbeidsplass som historisk har tiltrukket seg talenter på det tekniske, praktiske, juridiske, finansielle og økonomiske område.

For skipsfartsnæringen er rekruttering av personer som kan videreutvikle denne kjernekompetansen helt avgjørende – både direkte fra utdanningsinstitusjoner, men også i større grad fra andre næringsområder. Dette fordrer en forsterket satsing i forhold til utdanningsinstitusjoner, økt synliggjøring av næringen i miljøer man ønsker å rekruttere fra, foruten samspill med forskningen.

5.5 Maritim driftskompetanse

Norge har lange sjøfartstradisjoner, og meget høy maritim kompetanse for drift av skip. Denne kompetansen er avgjørende for at norsk skipsfart kan drives kostnads-effektivt, samtidig som næringen er internasjonalt anerkjent for å drive kvalitets-skipsfart.

Den praktiske maritime kompetansen er også sentral for rederikontorene og næringen for øvrig – både for å kvalitetssikre kommersielle prosjekter, for å drive teknisk utvikling og oppfølging av skipene fra land – og som viktig grunnlag for resten av den kunnskapsbaserte maritime klyngen.

Norsk maritim offshorevirksomhet har vært banebrytende i utviklingen av metoder og løsninger for offshore-boring, leting og støttefunksjoner både på oppstrøms- og nedstrømssiden. Næringen har utviklet avanserte løsninger for meget tøft klima og dypt vann. Dette er løsninger som etterspørres i økende grad internasjonalt, ettersom stadig flere utenlandske sokler åpnes, kravene til effektive løsninger heves og utvinning av olje og gass i stadig større grad skjer på dypt vann.

5.6 Eierkompetanse

Skipsfartsnæringen er den næringen i Norge som har størst innslag av privat personlig eierskap. Dette har tradisjonelt vært et særpreg for norsk skipsfart. Skipsfart er en svært risikopreget næring med store svingninger. "Timing" er i spesielt stor grad en nøkkel til suksess i denne næringen. Norsk skipsfartskapital er derfor "kompetent" kapital i forhold til risikoprojekter – nasjonalt og internasjonalt.

En viktig grunn til at en stor del av norsk skipsfart fremdeles er på norske hender, er næringens familiedominerte eierstruktur. Familieeide rederier med tradisjoner, historie og erfaringskunnskap har sett seg tjent med å bli i Norge, og har gjort andre vurderinger enn selskaper der eierstrukturen er fragmentert.

I den senere tid har utenlandske investorer kjøpt flere norske rederier og offshore-selskaper. Norske aktører har ikke evnet å gi konkurransedyktige bud fordi særnorsk eierbeskatning gjør det dyrere å eie norske virksomheter fra Norge enn fra utlandet.

Vi ser i stor grad at både eierne selv, og rederier, er involvert i investeringsprosjekter innen andre områder enn skipsfart. Betydelige midler har funnet veien fra skipsfart til IKT-prosjekter og til fiskeri og -oppdrettsindustrien. Skipsfartsnæringen er en viktig kapitalkilde i Norge. Det har også vist seg verdifullt å trekke på eierkompetansen fra skipsfarten på disse områdene.

Videre ser vi at norske rederier gjennomgående har en høy kredittvurdering. Dette er et uttrykk for at de norske rederiene og deres eiere har et fortrinn i sin evne til å mestre risiko.

VI SKIPSFARTENS RAMMEBETINGELSER

6.1 Innledning - en offensiv skipsfartspolitik i Europa

Gjennom EU-kommisjonens retningslinjer for statsstøtte, har toneangivende europeiske land aktivt lagt til rette for en konkurransedyktig europeisk skipsfart. I de fleste europeiske land med skipsfart av betydning, er det innført attraktive systemer for skattlegging av internasjonal skipsfart i form av tonnasjeskattesystemer.

De kontinentale tonnasjeskattemodellene har følgende fortrinn i forhold til det norske regimet:

- Lavere tonnasjeskatt
- Mindre rigid inngjerding
- Større finansiell fleksibilitet
- Større organisatorisk fleksibilitet
- Endelig skattefrihet på selskapsnivå

En rekke EU-land har i tillegg etablert innretninger på skatte-, trygde- og avgiftssiden for å stimulere sysselsettingen av sjøfolk som er utsatt for internasjonal konkurranse i form av nettolønnsordninger. Land som Danmark, Sverige og Storbritannia har alle forskjellige modeller, men effekten er den samme: Sjøfolk i Europa er i realiteten blitt skattefrie.

De europeiske landene posisjonerer seg således aktivt som premissleverandør for norsk og internasjonal skipsfartspolitik. Med nærmere 20 prosent av verdens varehandel, hvorav mer enn tre fjerdedeler fraktes på kjøll, vil EU sikre sin posisjon som maritim supermakt.

6.2 Innføringen av det norske tonnasjeskattesystemet

I Innst.O. nr. 81 (1995-96), om endringer i skipsfartsbeskatningen, viste stortingsflertallet til at konkurransevilkårene i internasjonal skipsfart var betydelig skjerpet de senere årene; stadig flere sjøfartsnasjoner hadde begynt å føre en offensiv politikk gjennom særlige skatteregler for å tiltrekke seg ny maritim næringsvirksomhet. Det ble samtidig erkjent at mulighetene for å videreutvikle denne maritime kompetansen og sikre et fortsatt sterkt norsk eierskap i maritim virksomhet, ville være avhengig av at rammebetingelsene for den norske skipsfartsnæringen

"ikke er vesentlig dårligere enn i konkurrentlandene".

For å sikre forutsetningen om et konkurransedyktig norsk skatteregime for rederier og vekst for det samlede maritime næringsmiljø i Norge, ble tonnasjeskattesystemet

innført med virkning fra og med 1996. Stortinget presiserte under stortingsbehandlingen, se Innst.O. nr. 37 (1996-97) om oppfølging av nytt skattesystem for rederiselskaper, at dersom næringen ville

"sikre at det nye skatteregime for næringen blir stabilt og robust, er det helt avgjørende at bransjen aksepterer og lojalt følger de retningslinjer og forutsetninger som er knyttet til bruk av det vedtatte regelverket. "

6.3 Innstramninger - behov for endringer

Til tross for at næringen lojalt har etterlevd regelverket, har tonnasjeskatteordningen likevel blitt gjenstand for en rekke innstramninger. Foruten en firedobling av tonnasjeskatten frem til 2002, har det i tillegg funnet sted flere negative endringer i ordningens organisatoriske og finansielle fleksibilitet.

Etter Rederiforbundets oppfatning er dette endringer som har gått langt ut over Stortingets forutsetninger om ordningens mulige behov for *"utfyllende bestemmelser og korrigeringer"*, jf. Innst.O. nr. 37 (1996-97) om oppfølging av nytt skattesystem for rederiselskaper.

Under budsjettforhandlingene høsten 2002 skjedde det en positiv reversering. Blant annet ble tonnasjeskattesatsene redusert med 30 prosent. I tillegg ble det foretatt lettelser knyttet til beregningen av såkalt tillegg for høy egenkapital etter dansk modell. Det ble også gitt adgang til å eie deltakerlignede selskaper i kjede. Stortingets endringer var i så måte et viktig og riktig skritt i retning av å bringe det norske tonnasjeskattesystemet på linje med de øvrige europeiske ordningene.

Samlet sett fører imidlertid utviklingen nasjonalt og internasjonalt til at det norske tonnasjeskatte regime t mister attraktivitet og konkurransevne i forhold til de øvrige regimene innen EU. Skal den norske skipsfarten ha konkurransevilkår som ikke er vesentlig dårligere enn de vi finner i konkurrentlandene, er det derfor behov for tilpasninger i den norske ordningen.

Vi tillater oss derfor å oppsummere de elementer i rederiskatteordningen som må endres for at konkurranselikhhet med de europeiske tonnasjeskattesystemene skal oppnås:

- Reduksjon av tonnasjeskattenivået:
 - Det reelle tonnasjeskattenivået må reduseres til det opprinnelige nivået, eventuelt omgjøres til skattepliktig tonnasjeinntekt etter europeisk modell
- Tilpasninger i ordningens finansielle fleksibilitet:
 - Valutagevinster innenfor rederiskatteordningen bør igjen bli skattefrie, valutatap bør ikke gi fradragsrett

- Netto finansinntekter bør igjen bli gjenstand for ordinær beskatning basert på fradrag for alle gjeldsrenter, jf. dansk løsning
- Rederier innenfor rederiskatteordningen bør igjen tillates å ha en egenkapitalandel på inntil 70 prosent, uten at det påløper ekstra skatt
- Det bør gis adgang til å yte konsernbidrag innenfor ordningen med inntektsutjevneende effekt
- Det bør igjen bli mulig å yte garanti og annen sikkerhetsstillelse til fordel for skattytere utenfor ordningen med direkte eller indirekte eierinteresser i selskapet
- Adgangen til å få godskrevet betalt utenlandsk skatt i norsk inntektsskatt bør utvides gjennom en endring i kreditreglene
- Skattebelastningen flyttes til aksjonærnivå
- Tilpasninger i ordningens organisatoriske fleksibilitet:
 - Ved brudd på vilkårene bør sanksjonene begrenses slik at de står i forhold til bruddets art og omfang
 - Det bør bli tillatt å eie aksjer i utenlandske selskaper som driver skipsfartsvirksomhet

6.4 Særlig om Skatteutvalgets syn på tonnasjesskattesystemet

Skatteutvalget uttaler følgende om det norske tonnasjesskattesystemet:

"Dersom andre land, herunder EU, avviker sine særordninger for skipsfarten, kan det imidlertid være uheldig om en snarlig avvikling av den norske særordningen fører til en utflytting av norske rederier. Hensynet til forutsigbarhet kan også tilsi at en er avventende ettersom hyppige endringer i rammebetingelsene i seg selv er uheldig."

På tross av en rekke argumentative motforestillinger, lander Skatteutvalget på en konklusjon om å videreføre rederiskatteordningen. Utvalget innser at det ikke vil være vesentlige skatteinntekter å hente ved å avvike ordningen. Det uttales:

"Utvalget antar for øvrig at en snarlig avvikling kan føre til at deler av rederinæringen flytter utenlands. En eventuell avvikling av reglene antas derfor ikke å øke skatteinntektene vesentlig."

Rederiforbundet anser Skatteutvalgets konklusjon som en erkjennelse av skipsfartsnæringens globale konkurransesituasjon og egenart. Dette er en viktig milepæl for det norske tonnasjesskattesystemets legitimitet.

VII EIERBESKATNING

7.1 Skattepolitikkenes betydning for det private eierskapet

Ulike eierskapsformer, sparetilbøyelighet og strukturen på formuesfordelingen mellom privat og offentlig sektor har vesentlig betydning for nasjonens langsiktige verdiskaping. Det er derfor viktig å vurdere hvordan skatte- og avgiftssystemet best kan utformes for å ivareta slike hensyn – og derigjennom bidra til økt lønnsomhet.

I St.meld. nr. 22 (2001-2002) "Et mindre og bedre statlig eierskap" fremhever Regjeringen nettopp skattepolitikkenes betydning for det private eierskapet. I tilknytning til stortingsbehandlingen av meldingen, Innst.S. nr. 264 (2001-2002), understreket komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti de problemer som formuesskatten skaper for private eiere.

Det siteres:

"Norge er i tillegg nesten det eneste landet i Europa som fortsatt har formuesskatt, noe som skaper en konkurransevridning i forhold til andre land. Disse medlemmer har således merket seg meldingens påpekning av at norsk eierskap må styrkes blant annet gjennom en nedtrapping av formuesskatten.

Disse medlemmer vil for det første peke på at den høye formuesbeskatningen i Norge øker mulighetene for utenlandske oppkjøp av norske bedrifter, fordi formuesskatten fører til at norske eiere får lavere avkastning på sine investeringer. For det annet vil veksten i Norge svekkes i forhold til konkurrentlandene hvis Norge over tid opprettholder et skattenivå som er høyere enn det man finner i de andre landene. "

Det er et overordnet mål å føre en næringspolitikk som bidrar til økt verdiskaping. Dette fordrer tiltak som, på bred front, bygger opp om private norske eier- og kapitalmiljøer. Utfordringen ligger derfor i hvordan endringer i skattereglene best kan bidra til en styrking av det private norske eierskapet, og samtidig bidra til å flytte sparing fra staten til husholdningene - uten de skadevirkninger som en økt bruk av oljeformuen vil kunne medføre for økonomien.

Etter Rederiforbundets oppfatning vil følgende to tiltak være mest egnet for å styrke den norske næringsutviklingen med aktive private eiere som drivkraft:

- Avvikling av formuesskatten
- Avvikling av arveavgiften

7.1.1 Avvikling av formuesskatten

Skatteutvalget konkluderer med at formuesskatten, på sikt, bør avvikles i sin helhet.

Formuesskatten har flere uheldige samfunnsøkonomiske virkninger. Disse virkningene innebærer kostnader for samfunnet samlet og slår uheldig ut for næringslivet, og dermed også for eiere av familiebedrifter. Den særnorske formuesskatten diskriminerer norske eiere i forhold til utenlandske eiere, og også i forhold til statlige og institusjonelle eiere. Formuesskatten bidrar i så måte til en kapitalflukt ut av Norge som klart svekker det norske private eierskapet.

Rederiforbundet tiltrer således Skatteutvalgets vurderinger om full avvikling av den særnorske formuesskatten. Etter forbundets oppfatning er det likevel avgjørende at formuesskatten avvikles som skatteart så raskt som mulig – og ikke på sikt.

7.1.2 Negative virkninger av formuesskatten

ECON har tidligere utarbeidet rapporten *Formuesskatt – virkninger på sparing, investeringer og eierskap* på oppdrag fra NHO og Rederiforbundet - se ECON-rapport 54/02. Denne rapporten konkluderer med at formuesskatten har flere uheldige samfunnsøkonomiske virkninger:

- Få andre skatter motvirker sparing så mye som formuesskatten. Få eller ingen andre skatter svekker investorenes risikovilje og øker likviditetsproblemene som formuesskatten. Formuesskatten har derfor en rekke uheldige langsiktige virkninger på sparing og investering, og er en hindring for å nå målet om utvikling av sterke private eiermiljøer i Norge.
- Få land har valgt å opprettholde formuesskatten. Den er helt fjernet i Nederland, Danmark, Tyskland og Østerrike. Anglosaksiske land har heller aldri hatt tradisjon for slik skattlegging.
- ECON har blant annet slått fast at å fjerne formuesskatten er noe av det mest fornuftige man kan gjøre på skattesiden i Norge for å skape en mer effektiv ressursutnyttelse.
- Formuesskatten fører til at privat sektor sparer og investerer mindre. Men fremfor alt fører den til at det spares og investeres i enkelte typer virksomhet fremfor andre typer virksomhet. Formuesskatten styrer investeringer til virksomheter som ikke nødvendigvis er de samfunnsøkonomisk mest lønnsomme.
- Bedriftene og deres eiere må få utvidet finansiell styrke til nettopp å takle de internasjonale svingninger i rente- og kronekursnivå som nå skader arbeidsplassene. Større bredde og stabilitet i egenkapitalmarkedet vil kunne opprettholde tryggheten for sysselsetting, familier og lokalsamfunn.

- Formuesskatten diskriminerer investering i bankinnskudd, obligasjoner og børsnoterte aksjer. Den forfordeler investeringer i bolig, hytteeiendom og innbo.
- I tillegg varierer formuesskatten sterkt mellom ulike typer ikke-børsnoterte bedrifter. Over tid fører den til en dreining i nordmenns prioritering mellom formuesobjekter; vi flytter formue fra de gjenstandene som diskrimineres til de gjenstandene som forfordeles.
- Ettersom formuesskatten er en skatt på beholdning og ikke inntekt, kan den skape likviditetsproblemer for eiere som har næringsformue som midlertidig ikke gir likvid avkastning. I tillegg legger formuesskatten hindringer i veien for oppstart og utvikling av gründerbedrifter med stort potensiale - fremtidens lokomotiver i norsk verdiskaping og norsk sysselsetting.

I det følgende utdypes nevnte punkter:

- *Formuesskatten motvirker sparing*

Formuesskatten bidrar til at skatten på kapitalinntekt kan bli svært høy, noe som gjør at avkastningen ved sparing blir redusert. Det er overveiende sannsynlig at en vridning av beskatning fra kapitalskatt til andre skatteformer vil bidra til økt privat sparing. Etter Rederiforbundets vurdering bidrar formuesskatten således til at den private sparingen er lavere enn den ville vært uten, eller med en lavere formuesskatt.

- *Formuesskatten rammer etableringsbedrifter med stort potensial*

Selskaper med stort potensial vil gjerne søke til børsen for å få bedre tilgang til risikovillig kapital. På børsen vil aksjene prises ut fra selskapets forventede inntjening. Dersom selskapet virkelig har stort potensial, kan aksjekursen bli svært høy. Det kan gi bedriftenes eiere en stor aksjeformue, som gir grunnlag for høy formuesskatt.

Samtidig har selskaper med stort vekstpotensial ofte liten løpende inntjening de første årene og betaler kanskje ikke ut utbytte i det hele tatt. De opprinnelige eierne kan dermed bli tvunget til å selge av sine aksjer for å finansiere formuesskatten. Dette svekker de opprinnelige eiernes innflytelse og gir uheldige signaler til markedet. Dersom gründerne selger, kan markedet oppfatte dette som et signal om at bedriften egentlig ikke har det potensialet som tidligere er lagt til grunn. Dersom eierne ikke tar selskapet på børs, vil de få dårligere tilgang til risikovillig kapital. En tredje mulighet er at gründerne flytter utenlands til land der de slipper formuesskatt.

På nevnte måter legger formuesskatten derfor hindringer i veien for oppstart og utvikling av gründerbedrifter med stort potensial. Dette er svært uheldig. Mange vil si det tvert i mot er spesielt viktig å hegne om oppstartsbedrifter med stort potensial. De representerer fremtidens lokomotiver i norsk verdiskaping.

- *Formuesskatten kan gi likviditetsproblemer*

Skatteutvalget foreslår en reduksjon i formuesskatten generelt, men forslaget vil innebære at mange som eier sine egne virksomheter, i mange tilfeller ikke vil få noen forbedring. Disse kan tvert i mot komme dårligere ut. I tillegg vil de som eier sine egne virksomheter kunne ha *likviditetsproblemer* som gjør at de er blant dem som *opplever* formuesskatten som mest problematisk.

At formuesskatten kan skape likviditetsproblemer skyldes at den påløper uansett om et kapitalobjekt genererer et overskudd eller ikke. Eierfamilier kan ha bundet en stor del av formuen i form av eierskap i selskap de ikke ønsker å selge. Hvis eieren har god tilgang til ekstern finansiering, kan vedkommende låne for å betale skatten. Det er imidlertid ikke alle kapitaleiere som er i denne situasjonen.

Det finnes mange eksempler på at hensynet til formuesskatten alene har fremtvunget salg av aksjer i norske private selskaper. Både fra eiernes og bedriftenes perspektiv er det uheldig at realisasjonen fremtvinges av omstendigheter som er helt løsrevet fra virksomhetens strategi og markedets utvikling.

- *Formuesskatten reduserer investors vilje til å ta risiko*

Sammenliknet med skatt på kapitalinntekter reduserer formuesskatten investors vilje til å ta risiko. En skatt på kapitalinntekter reduserer både oppsiden og nedsiden av en usikker investering. Staten tar 28 prosent av oppsiden dersom det går bra, men er på den annen side med å betale 28 prosent av nedsiden dersom det går galt. Med andre ord, når staten skattlegger kapitalinntekter, bidrar den samtidig til å dempe investeringsrisikoen.

Formuesskatten har ikke denne avdempende virkningen på risiko. Dette kan særlig være et problem for ikke-børsnoterte selskaper. Formuesskatten fastsettes ofte på grunnlag av eiendelenes historiske kostpriser og ligningsverdier. I disse tilfellene blir formuesskatten den samme enten oppsiden eller nedsiden inntreffer. For børsnoterte aksjer vil formuesverdien i større grad reflektere inntjeningen i det aktuelle selskapet, slik at forskjellen mellom formuesskatt og kapitalinntektsskatt ikke blir så stor.

Etter Rederiforbundets oppfatning vil det, så lenge det ikke er sammenheng mellom markedsverdi og ligningsmessig verdi av det enkelte formuesobjekt, være umulig å lage en formuesskatt som framstår som fullt ut nøytral eller samfunnsøkonomisk effektiv.

7.2 Utvalgets forslag om halvering av formuesskatten

Skatteutvalget foreslår på sikt en full avvikling av formuesskatten. I første omgang foreslås imidlertid en halvering. Dette skal gjennomføres ved en generell reduksjon i formuesskatten og en mer nøytral behandling av formuesobjekter.

Halveringen av formuesskatten er tiltenkt gjennomført ved at dagens formelle formuesskattesatser opprettholdes, likevel slik at verdsettingsrabatten for ikke-børsnoterte aksjer oppheves. Metoden innebærer at unoterte aksjer skal verdsettes til 100 prosent av aksjens ligningsmessige verdi. Rabatten gis i stedet ved verdsettingen av selskapets eiendeler; prinsippet er at de av selskapets aktivaposter - hvor ligningsverdien anses å reflektere markedsverdi - skal verdsettes til 30 prosent av ligningsverdien. I de tilfeller der ligningsverdien i sin alminnelighet antas å ligge vesentlig under markedsverdi, skal det derimot ikke gis noen rabatt. Fradrag for gjeld gis bare med 30 prosent, uansett sammensetningen av selskapets eiendeler. Dette vil således gjelde så vel i forhold til verdsettelsen av ikke-børsnoterte selskaper som eiernes øvrige investeringer og personlige gjeld.

Rederiforbundets undersøkelser viser at eierposisjoner i en rekke norske private selskaper, som en konsekvens av halveringen, likevel vil få langt høyere ligningsverdier enn det som gjeldende regler medfører. Etter forbundets vurdering er det uforståelig at Skatteutvalget, som uttrykkelig går inn for en fjerning av formuesskatten, kan foreslå en midlertidig metode med de resultater som her er skissert. Et slikt forslag vil dessuten gi en asymmetrisk skattebehandling av de ulike formuesobjektene, alt avhengig av hvor tett ligningsverdien ligger opp til markedsverdien. Beskatningen vil derfor kunne slå meget tilfeldig ut. Metoden som foreslås vil også i særlig grad ramme eierandeler i bedrifter og eiere med høy gjeld.

Etter Rederiforbundets vurdering er det dessuten både uheldig og kompliserende å innføre en ny verdsettelsesmetode i en prosess der full fjerning av formuesskatten er det uttalte målet. Skatteutvalget har ikke vurdert de administrative utfordringer innføringen av en slik metode vil ha, både for ligningsmyndighetene, skattyterne og deres rådgivere. Slike konsekvenser bør tillegges vesentlig vekt ved vurderingen av nye skatteforslag – særlig i de tilfeller hvor reglene som foreslås skal være av midlertidig karakter.

Rederiforbundet vil derfor sterkt fraråde den midlertidige løsningen om halvering som Utvalget skisserer. Etter vår vurdering bør det heller foretas en utflating av formuesskattesatsene kombinert med økt bunnfradrag. Et annet subsidiært alternativ som bør vurderes, er fritak for formuesskatt på næringsformue med samme hovedtrekk som i Sverige.

7.3 Endringer i arveavgiften

Utvalget foreslår ingen endringer i skattleggingen av arv på kort sikt, men uttaler at arveavgiften må reformeres i tråd med arveavgiftsutvalgets forslag, herunder forslagene om å benytte markedsverdier mer konsekvent i verdsettingen av avgiftsgrunnlagene og å innføre bredere grunnlag og eventuelt lavere satser og høyere bunnfradrag. Skatteutvalget foreslår i tillegg at provenyet fra arveavgiften økes over tid som et ledd i finansieringen av en full avvikling av formuesskatten.

Arveavgiften er en del av den totale eierbeskatningen og må derfor sees i denne sammenheng. Avgiften bidrar til å forsterke ubalansen mellom sparing i privat og offentlig sektor. Arveavgiften har i tillegg vesentlige negative effekter på privat eierskap og generasjonsskifter.

Forslagene til Zimmer- og Skatteutvalget går i motsatt retning av utviklingen i EU. Samtidig som de fleste EU land har innført redusert avgiftsbelastning ved generasjonsskifte for virksomheter i tråd med henstillinger fra EU sentralt, foreslås det å skjerpe avgiften i Norge, og da særlig ved overføring av ikke-børsnoterte aksjer og selskapsandeler. Eksempelvis har Italia helt avskaffet arveavgiften, mens det i Sverige foreligger forslag om det samme.

Rederiforbundets holdning er at arveavgiften bør avskaffes. Forbundet går derfor i mot Skatteutvalgets forslag om at arveavgiften skal økes og brukes som et instrument for å finansiere avviklingen av formuesskatten.

Det vises til Rederiforbundets tidligere høringsuttalelse til Zimmerutvalgets innstilling til endringer i arveavgiftslovgivningen, jf. brev til departementet av 7. desember 2000.

Vi tillater oss å gjenta våre hovedsynspunkter i denne:

- Arveavgiften kan medføre likviditetsbelastninger og således vesentlig vanskeliggjøre generasjonsskifter, særlig i familieeide foretak. Avgiften vil kunne føre til en tapping av bedriftenes egenkapitalgrunnlag, eller fremtvinge salg. Skjerpene verdsettelsesregler vil forsterke disse virkningene.
- Arveavgiften rammer i stor utstrekning eiere av familieeide bedrifter som er forankret i lokalsamfunn. I slike samfunn vil ofte enkeltbedrifter ha en relativt stor betydning og dermed bidra til sårbarhet for det lokale næringslivet. Opprettholdelsen av arveavgiften og de foreslåtte økningene vil sterkt bidra til å svekke forutsetningen om et stabilt og konkurranskraftig næringsliv i distrikts-Norge.
- Arveavgiftens mange skjønnsmessige verdsettelsesregler medfører et betydelig press i retning av å kanalisere kapitalen til formuesgoder som verdsettes fordelaktig. Avgiftsreglene og tanken på fremtidige generasjonsskifter vil derfor

kunne påvirke familieselskapers bedriftsøkonomiske vurderinger. Ut i fra et samfunnsøkonomisk perspektiv er dette uheldig ved at midler plasseres i kapital som ikke nødvendigvis gir den høyeste avkastningen.

- Arveavgiften har ikke en etterspørselsdempende funksjon i forhold til privat konsum, men innebærer en ren overføring av privat egenkapital til staten. Sett hen til den statsfinansielle situasjonen Norge befinner seg i, anses dette unødvendig.

VIII ALTERNATIVER FOR INTEGRASJON AV PERSON- OG SELSKAPSBESKATNINGEN

Rederiforbundet tiltrer Skatteutvalgets vurderinger av at den store satsforskjellen i beskatningen av kapital- og arbeidsinntekter er en av hovedutfordringene ved dagens skattesystem. Vi er også enige i at delingsmodellen, som skal bygge bro mellom beskatningen av arbeidsinntekter og kapitalinntekter, på mange måter har mistet sin opprinnelige funksjon for aksjeselskaper.

Det er fremdeles et behov for en modell som integrerer beskatningen av selskaper og personer på grunn av den store forskjellen i beskatning av kapitalinntekter og arbeidsinntekter. Utvalget foreslår i den sammenheng at en ny skattemodell, den såkalte *aksjonærmodellen*, skal erstatte delingsmodellen for så vidt gjelder ikke-børsnoterte aksjeselskaper. Delingsmodellen foreslås imidlertid, inntil videre, videreført for enkeltmannsforetak og for ansvarlige selskaper. Som et alternativ foreslås en videreføring av delingsmodellen etter dagens mønster, men med vesentlige innstramninger og en kraftig reduksjon i satsforskjellene.

Det er flere innvendinger knyttet til aksjonærmodellen:

For det første løser ikke aksjonærmodellen den bakenforliggende politiske utfordringen knyttet til delingsmodellen; å bestemme hvilke inntekter som er avkastning av kapital og hvilken inntekt som refererer seg til aksjonærens arbeidsinnsats. Etter forbundets vurdering finnes det kun ufullstendige løsninger på dette problemet.

Aksjonærmodellen vil dessuten kunne aktualisere utflytting for bedrifter med egenutviklet immateriell kapital som ikke er reflektert i kostprisen – slike selskaper vil få lave skjermingsfradrag. Dette gjelder ikke minst høyteknologiselskaper og andre kunnskapsintensive vekstbedrifter i norsk næringsliv.

Etter Rederiforbundets vurdering er det prinsipielt uheldig å innføre en skattemodell som "straffer" økt lønnsomhet og risikotagning. Forslaget innebærer at prosjekter med en forventet høy lønnsomhet vil bli møtt med høyere skatt enn mindre lønnsomme investeringer. Dette skyldes beregningen av skjermingsfradraget. En utbytteskatt som foreslått straffer således den risikovillige kapitalen. Etter vår vurdering bør investorer heller stimuleres til å satse.

Forslaget har også en vridende effekt i forhold til andre investeringsformer, eks. ansvarlige selskaper og enkeltmannsforetak. Forslaget bryter således med prinsippet om at like investeringer bør skattlegges likt, uansett hvilken selskapsform virksomheten utøves gjennom. I tillegg vil modellen favorisere eie fra utlandet. Disse effektene vil ha negativ påvirkning for den private kapitaloppbyggingen i Norge.

Aksjonærmodellen vil medføre store administrative konsekvenser. Blant annet må årlig utbytte registreres, skjermingsfradraget må fastsettes og rulleres, og det må føres konto for akkumulert ubenyttet skjermingsfradrag. Dette skal skje i et sentralt register. Et slikt "administrativt monster" kan fort gi rom for mange feilregistreringer og komplikasjoner. Modellen vil i så måte heller ikke bidra til å øke interessen for aksjer som spareform.

Aksjonærmodellen vil bidra til å øke det norske skattesystemets kompleksitet. Aksjeselskapers investeringer i andre aksjeselskaper skal fortsatt underkastes RISK-reglene, delingsreglene skal bestå for enmannsforetak, nettoligning av deltakerlignede selskaper videreføres - men da med en uttaksbeskatning som ivaretar prinsippene i aksjonærmodellen. Samtlige av disse regelsettene vil fortsette å virke side om side med den nye aksjonærmodellen. Innføringen av en slik modell vil således ikke medføre noen forenkling i forhold til de gjeldende utfordringer i skattesystemet.

Etter Rederiforbundets vurdering trekker ovennevnte hensyn klart i mot at aksjonærmodellen innføres.

På tross av nevnte svakheter og usikkerhet er vi likevel, ut i fra en samlet vurdering, av den oppfatning at modellen vil kunne være et reelt alternativ til delingsmodellen. En eventuell innføring av dette systemet må imidlertid ta større hensyn til skattebelastningen for bedrift og eier sett under ett enn det Skatteutvalget har lagt opp til.

Aksjonærmodellen kan derfor bare aksepteres hvis følgende premisser blir oppfylt:

- Formuesskatten avvikles.
- Arveavgiften avvikles, alternativt beholdes uendret.

I tillegg må aksjonærmodellen rent faktisk justeres på følgende tre punkter:

1. Skjermingsrenten må gis et risikotillegg

Skatteutvalget legger opp til at skjermingsrenten i utgangspunktet skal baseres på 5-årig statsobligasjonsrente etter skatt. Modellens asymmetriske behandling av henholdsvis høy og lav avkastning - ubenyttet skjermingsfradrag skal kun komme til fradrag i øvrige aksjeinntekter - tilsier at skjermingsrenten bør reflektere en høyere risiko enn det Skatteutvalget foreslår.

Etter Rederiforbundets oppfatning bør tillegget minimum være på 5 prosent.

2. Beregning av kostprisen må suppleres

Skatteutvalget foreslår at aksjenes kostpris skal danne grunnlaget for skjermingsfradraget, likevel slik at de oppregulerte takstverdiene fra 1992 ikke skal kunne benyttes.

Rederiforbundet deler ikke Skatteutvalgets vurderinger på dette punktet. Det vises i denne sammenheng til at overgangsreglene fra 1991 ble gitt i forbindelse med overgang fra skattefri til skattepliktig realisasjon av aksjer. Oppregulering av inngangsverdiene per 1. januar 1992 skulle således motvirke skattlegging av kapital opptjent forut for dette. Skatteutvalgets forslag om ikke lenger å ta hensyn til dette fremstår som lite rimelig, og er i strid med de klare føringer Stortinget i sin tid gav.

Rederiforbundet foreslår derfor at det må tas hensyn til de oppregulerte verdier fra 1992 tillagt RISK ved fastsettelsen av skjermingsfradraget. Det bør også utformes overgangsregler som tar hensyn til verdiskaping frem til herværende reforms ikrafttreden, men som likevel ikke kommer til uttrykk i aksjenes skattemessige inngangsverdi, konferer prinsippene som lå til grunn ved utarbeidelsen av overgangsreglene i 1991.

3. Modellen må ta hensyn til kunnskapsbaserte selskaper i etableringsfasen

Utsikt til avkastning er avgjørende for tilgangen på risikokapital. For kompetansebaserte bedrifter i oppstartsfasen vil kapitaltilgangen ofte være vanskeligere enn for annen type virksomhet idet investorene ofte må basere sine kalkyler på verdier som ikke reflekteres i balansen.

Hensynet til den fremtidige vekst og verdiskaping tilsier at det bør satses mer på å få frem og videreutvikle kompetansebasert næringsliv. Etter Rederiforbundets vurdering må aksjonærmodellen derfor utstyres med incentivordninger slik at tilgangen på risikokapital i kunnskapsbaserte gründerbedrifter stimuleres. Dette kan blant annet gjøres ved at utgifter til forskning og utvikling skal anses som en del av aksjenes kostpris, og således reflekteres i skjermingsgrunnlaget. Rederiforbundets forslag vil således omfatte ny virksomhet i nye aksjeselskaper.

IX INTERNASJONAL HARMONISERING AV SKATTESYSTEMET

9.1 Innledning

Et sentralt hensyn ved utforming av skattesystemet er at det må stimulere til økt internasjonalisering av norske bedrifter. Det er samtidig viktig å påse at den internasjonale virksomheten fremdeles kan drives i og fra Norge. Dette fordrer igjen at norske virksomheter har samme rammevilkår som de i andre sammenlignbare land.

Det er derfor positivt at Utvalget foreslår enkelte konkrete tiltak for å harmonisere det norske bedrifts- og personskattesystemet med skattesystemene en finner ellers i Europa. Nedenfor gis kommentarer til enkelte av de elementene som Skatteutvalget fremhever.

9.2 Skattesatsen på alminnelig inntekt

Skatteutvalget konkluderer med at skattesatsen på alminnelig inntekt, som nå er 28 prosent, ikke bør økes fordi *”de fleste andre land er i ferd med å redusere denne.”* Rederiforbundet tiltrer Skatteutvalgets vurderinger og konklusjon på dette punkt. Skatteutvalgets resonnement tilsier videre at dersom satsen reduseres i andre sentrale europeiske land, bør tilsvarende finne sted her hjemme.

Etter Rederiforbundets syn er det likevel viktig at det ved sammenligninger av ulike skattenivåer, ikke bare tas hensyn til skattesatsen, men også sammensetningen av skattegrunnlaget. Undersøkelser viser at land som har en klart høyere nominell bedriftsskattesats enn det vi har i Norge, likevel har et langt lavere effektivt skattenivå. Dette skyldes ikke minst at det i utlandet er høyere avskrivningssatser, utstrakt adgang til konsolidering av inntektsgrunnlag, samt gunstige gevinstbeskatningsregler. Eksempelvis viser Mannheimundersøkelsen, som Skatteutvalget selv refererer til, at skattenivået i Norge for de fleste bedrifter er blant de strengeste sammenlignet med EU-landene. Dette gjelder ikke minst for industribedrifter med lavere lønnsomhet – her har Norge det høyeste effektive skattenivået i Europa.

Etter Rederiforbundets syn er det inkonsistent at Utvalget, nettopp av hensyn til den internasjonale konkurransen, ikke ønsker å endre satsen på alminnelig bedriftsoverskudd, samtidig som en velger å beholde et avvikende skattegrunnlag uendret.

9.3 Unngåelse av dobbeltbeskatning - kreditsystemet

Reglene om avvergelse av juridisk dobbeltbeskatning er av sentral betydning for norske bedrifter og arbeidstakere som konkurrer eller arbeider i utlandet. Et hovedprinsipp bør være at slik dobbeltbeskatning avverges, og at dette skjer på en mest mulig effektiv og praktiserbar måte.

De norske reglene om beskatning av utenlandsinntekter har en rekke uheldige virkninger. Dette gjelder ikke minst for norske bedrifter med et relativt stort omfang av virksomhet i utlandet. Slik gjeldende regler er utformet opplever disse en dobbeltbeskatning av virksomhetsoverskudd som tas hjem til Norge. Reglene om beskatning av utbytte fra utenlandske datterselskaper virker således begrensende for norske virksomheter som ønsker å ekspandere i utlandet.

En rekke av Norges skatteavtaler bygger på kreditmetoden. Selv om målsettingen er å avverge dobbeltbeskatning, medfører metoden en rekke praktiske problemer for brukerne. Dette gjelder ikke minst for ansatte innen skipsfart i offshore spotmarkedet. I slike tilfeller vil det ofte ikke være tid til å endre skattekortene i tråd med økende oppdragsmengde på utenlandske sokler. Resultatet blir at de ansatte blir dobbeltbeskattet på forskuddstrekkstadiet. Regelverket utvirker i så måte til at nordmenn diskrimineres i forhold til utenlandsk arbeidskraft som ikke opplever tilsvarende problemer.

Etter forbundets vurderinger er det videre uheldig at skatteavtalene som bygger på kreditmetoden ikke tar høyde for at de alminnelige levekostnadene i utlandet i mange tilfeller er høyere enn i Norge. Når det utelukkende fokuseres på en skattlegging etter norsk skatte- og kostnadsnivå, utelates flere sentrale elementer i forhold til det reelle avlønningsbildet. En overgang til fordelingsmetoden, hvor inntekten opptjent i utlandet holdes utenfor det norske skattegrunnlaget, vil en kunne avhjelpe mange av de problemer som her er skissert.

Fordelingsmetoden vil også forenkle den ligningstekniske behandlingen av utbytte mottatt fra utenlandske datterselskaper, både for skattyterne og ligningsmyndighetene.

På bakgrunn av dette tiltrer Rederiforbundet Skatteutvalgets forslag om:

- Innføring av regler som i større grad motvirker dobbeltbeskatning av utbytte fra utenlandske datterselskaper og datterdatterselskaper enn gjeldende regler
- Overgang til fordelingsmetoden for land Norge har skatteavtale med
- Innføring av regler som i størst mulig grad tilsvarer reglene som fremgår av EU-direktiv 90/434 om en felles beskatningsordning ved fusjon, fisjon, overføringer av eiendeler og ombytting av aksjer vedrørende selskaper i forskjellige medlemsstater

Vi er for øvrig av den oppfatning at flere av de forslagene som her er skissert vil, og bør, kunne gjennomføres som selvstendige tiltak, uten påvente av skattereformens øvrige behandling.

9.4 Særlig om avskrivningssatsene

Skatteutvalget fremhever at gjeldende avskrivningssatser i prinsippet reflekterer eiendelenes reelle verdifall, og at dette prinsippet også bør legges til grunn for fremtiden. Utvalget legger således ikke opp til noen endringer i avskrivningssatsene.

Rederiforbundet er uenig i Skatteutvalgets oppfatning og vurderinger på dette punkt.

For internasjonale rettede virksomheter er det viktig at de norske rammebetingelsene ligger på et konkurransedyktig nivå. Dette gjelder også avskrivningssatsene. Som kjent ble avskrivningssatsene, ved behandlingen av Statsbudsjettet 2000, vesentlig redusert. Selv om enkelte av endringene er reversert, er det fremdeles stor avstand mellom avskrivningene i Norge og avskrivningssatsene i andre europeiske land. I Sverige er saldoavskrivningene på 30 prosent og gevinstbeskatningsreglene gunstige. I tillegg er det muligheter til å kreve lineære avskrivninger, samt å foreta avsetninger til et periodiseringsfond.

Rederiforbundet vil fremheve at en rekke skipsfartsselskaper befinner seg utenfor tonnasjeskattesystemet. Dette skyldes enten at selskapene ikke kan oppfylle ordningens krav til aktivitet eller eiendeler, eller har måttet tre ut av ordningen. Enkelte selskaper velger også, av hensynet til ordningens rigiditet, å stå utenfor. Bedrifter som står utenfor tonnasjeskatteordningen er derfor underlagt de alminnelige skattereglene, herunder også avskrivningssatsene.

Tonnasjeskatteordningen er begrunnet i rederienes internasjonale konkurransesituasjon. Tilsvarende vurderinger bør også gjelde i forhold til rammebetingelsene for selskaper som befinner seg utenfor dette regimet.

På bakgrunn av dette foreslår Rederiforbundet at de norske avskrivningssatsene reverseres til det nivået som ble vedtatt i 1991.

9.5 Redusert marginalsatt på lønnsinntekter – internasjonal arbeidskraft

For det konkurranseutsatte næringslivet er det av særlig betydning at man kan tiltrekke seg den beste arbeidskraften. Det må lønne seg å arbeide. De høye marginalsattesatser undergraver næringslivets muligheter. De store spenninger i skattesystemet som forskjellen i marginalsattesatsen mellom arbeid og kapital gir, tilsier ytterligere en reduksjon av denne sattesatsen på lønnsinntekter.

Norges Rederiforbund støtter Skatteutvalgets forslag om å dempe progressiviteten i personbeskatningen, samt å fjerne den økte arbeidsgiveravgiften over 16 G. Høye marginalsatter er skadelig for tilbudet av arbeidskraft og bidrar til å øke bedriftenes lønnskostnader.

Norske bedrifter må kunne tiltrekke seg den beste arbeidskraften. De norske skattereglene for fysiske personer må derfor utformes slik at norske bedrifter er i stand til å tiltrekke seg høyt kompetent utenlandsk arbeidskraft. Også her bør skattereglene harmoniseres med de regler som vi finner i våre nærmeste naboland. Etter forbundets vurdering er internasjonalt konkurransedyktige skatteregler for slikt personell en avgjørende forutsetning for å beholde norske bedrifters hovedkontorfunksjoner i Norge. Rederiforbundet er derfor uenig i Skatteutvalgets vurderinger om at vi i Norge ikke bør legge til rette for å tiltrekke slik arbeidskraft.

9.6 Særlig om sjømannsfradraget

Skatteutvalget foreslår at særfradraget for sjømenn oppheves. Synspunktet er at en bør være varsom med å pålegge skattesystemet oppgaver som ikke har en skattefaglig forankring.

Rederiforbundet er ikke enig i Skatteutvalgets vurderinger. Sjømannsfradraget har historisk sett en begrunnelse ut over en rent skattefaglig forankring. Så vel økte kostnader som ulemper knyttet til sjøfolkenes yrke, mindre benyttelse av offentlige velferdsgoder ved fravær fra riket, samt hensynet til den internasjonale konkurransen, er alle momenter som underbygger fradragets eksistens. Ordningen ble dessuten grundig gjennomgått og reformert i tilknytning til Skattereformen i 1991.

Skatteutvalgets generelle syn om at flere av de særskilte fradragene ikke ville ha eksistert dersom de hadde vært utgiftsbasert, bør ikke avskjære en realitetsvurdering av sjømannsfradragets begrunnelse og legitimitet. Det vises for så vidt også til at både Regjeringen og Stortinget, under behandlingen av Statsbudsjettet for 2003, nettopp gikk inn for å øke sjømannsfradraget med kr. 10 000.

Rederiforbundet går derfor i mot å fjerne sjømannsfradraget.

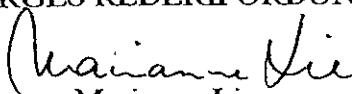
X OPPSUMMERING - HOVEDSYNSPUNKTER PÅ SKATTEUTVALGETS INNSTILLING

Rederiforbundets holdning til Skatteutvalgets innstilling oppsummeres i følgende hovedpunkter:

- Skattesystemet må, i større grad enn det Skatteutvalget har lagt opp til, vurderes i forhold til behovet for langsiktig verdiskaping, sparing, investering og sysselsetting i norske bedrifter.
- Vi savner en klar og uttalt visjon fra Skatteutvalget om å gjøre Norge til et attraktivt lokaliseringsland for så vel norsk som utenlandsk privat eiet internasjonal virksomhet.
- Skatteutvalgets uttalelser om *næringsnøytralitet* som det bærende prinsipp for skattepolitikken representerer en tilnærming uten forankring i virkeligheten - prinsippet må balanseres av et krav om *konkurransenøytralitet*.
- Norsk skipsfartsnæring må gis de samme konkurransevilkår som gjelder ellers i Europa. Dette innebærer blant annet at det norske tonnasjeskattesystemet må harmoniseres med de europeiske skatteordningene.
- Den særegne norske formuesskatten må så raskt som mulig avvikles i sin helhet. En halvering av denne skattearten, basert på den metode som Skatteutvalget har lagt opp til, vil for mange eiere kunne innebære en skatteskjerpelse. Metoden bidrar også til å komplisere skattesystemet ytterligere.
- Rederiforbundet går i mot Skatteutvalgets prinsipper for reform av arveavgiften og foreslår at denne skattearten avvikles.
- Skatteutvalgets løsning på delingsproblematikken, den såkalte aksjonærmodellen, må endres på vesentlige punkter. Modellen kan kun aksepteres dersom formuesskatten avvikles som skatteart.
- Rederiforbundet støtter Skatteutvalgets forslag om å dempe progressiviteten i personbeskatningen, samt å oppheve arbeidsgiveravgiften over 16 G.
- Forbundet tiltrer at skattesatsen på alminnelig inntekt ikke må økes.
- Rederiforbundet går i mot å fjerne sjømannsfradraget.

Med hilsen

NORGES REDERIFORBUND



Marianne Lie

adm. direktør

Kopi:

Utenriksdepartementet

Nærings- og handelsdepartementet

Olje- og energidepartementet

Fiskeridepartementet

Skattedirektoratet

Sjøfartsdirektoratet



CC/GS
CC000118

Oslo, 8. mai 2002

Nærings- og handelsdepartementet
Postboks 8014 Dep.
0030 OSLO

Deres ref.

Vår ref.
/

HØRING - AD NOU 2001:29 "BEST I TEST? REFERANSETESTING AV RAMMEVILKÅR FOR VERDISKAPING I NÆRINGSLIVET"

1. Innledning

Målsettingen med referansetesting bør være å avdekke forbedringspotensiale i næringslivets rammevilkår i forhold til nærmere definerte målsettinger, og på den måten frembringe fakta som kan danne klarere premisser for næringspolitikken. Norges Rederiforbund stiller seg meget positiv til Nærings- og handelsdepartementets initiativ for å få etablert et tryggere grunnlag for arbeidsplassene og verdiskapningen.

Vi vil med bakgrunn i skipsfartsnæringen gi innspill til hvilke rammevilkår som er betydningsfulle for internasjonalt konkurranseutsatt næringsliv, og som derfor bør være en del av et referansetestingssystem. Vi vil også fremme mer allmenne synspunkter og anbefalinger for videreføringen av referansetesting. I denne sammenheng har ECON Senter for økonomisk analyse, på oppdrag fra Norges Rederiforbund, utarbeidet vedlagte rapport (Econ-rapport 27/02). Her drøftes blant annet sentrale definisjoner og prioritering av indikatorer i NOUen, samt utredningens manglende fokus på internasjonale sammenhenger og mobile næringers vilkår.

2. Mobile næringers rammevilkår må tydeliggjøres

Ifølge mandatet skal utvalget utvikle et system for referansetesting av "*norske rammevilkår av betydning for verdiskapning i næringslivet*".

Utvalget har i "Best i test?" i stor grad vektlagt effektivitet i ressursutnyttelsen og evnen til omstilling og innovasjon som de viktigste rammevilkår for verdiskapning.

Gjennom ECONs analyse fremkommer det imidlertid at mobile næringers rammevilkår er vel så viktige for verdiskapningen i næringslivet – spesielt i en oljeøkonomi som er så særegen som den norske.

Som viktige rammevilkår for mobile næringer fremheves spesielt:

- Investorenes og etablerernes geografiske tilknytning
- Økonomisk system og politisk stabilitet
- Arbeidskraftrelaterte forhold
- Skatteforhold (skatt på opptjent bedriftsinntekt, utbytte osv.)
- Fungerende systemer for transport og IKT
- Tilgang på råvarer
- Forskning og utvikling

Et referansetestingssystem bør således tilstrebe å måle utviklingen av disse forholdene.

3. I skyggen av oljeøkonomien skjerpes kravet til referansetesting

ECON peker på at det er de mobile konkurranseutsatte næringer som skal opprettholde et rikt og variert næringsliv ved siden av oljevirkksomheten. I tillegg er en velutviklet konkurranseutsatt sektor nødvendig som en samfunnsmessig forsikring mot fall i oljeinntektene.

I en økonomi som i ly av kontantstrømmen fra Nordsjøen står i fare for å miste sin skaperkraft, er opprettholdelsen av et variert konkurranseutsatt næringsliv av kritisk betydning. I skyggen av oljeinntektene kan strukturelle problemer i de konkurranseutsatte sektorer bygge seg opp. Det vil gå lengre tid i Norge enn i andre land før slike strukturelle problemer avdekkes. I prosessen med utviklingen av et referansetestingssystem blir det således viktig å få frem indikatorer som tidlig kan avdekke en slik negativ utvikling, og som kan begrunne iverksettelse av tiltak for å styrke konkurranseutsatt sektor. Nøytralitet kan i den norske virkeligheten ellers komme til å bety at konkurranseutsatt - ikke oljerelatert - næringsliv og privateid virksomhet blir fortrent.

Endrede rammebetingelser, usikkerhet og omstilling er tidens orden i en globalisert verden. For å møte usikkerheten på en god måte er det avgjørende at landets økonomi har flere ben å stå på ved siden av oljeøkonomien, det vil si at nærings-sammensetningen i landet er bred. Referansetestingen må meget bevisst brukes til å følge utviklingen i rammevilkårene for de mobile næringer, og således kunne legge til rette for en næringspolitikk som sikrer tilstrekkelig bredde i norsk næringsliv.

Petroleumsinntektene kan lett falle dramatisk i forhold til dagens nivå. Et fall i oljeprisen kan medføre at det over natten skapes et radikalt økt behov for eksportinntekter fra andre næringer enn petroleumsnæringen, selv om Petroleumsfondet vil begrense utslaget. Dette illustrerer behovet for et sterkt alternativ til oljevirkosomheten.

Endelig handler den næringspolitiske debatten i stor grad om rammevilkår for mobile næringer. Dersom referansetesting, som norsk næringspolitikks forløper, har som mål å være et politisk nyttig beslutningsunderlag, må oppmerksomheten rettes mot rammebetingelsene for disse.

4. Skipsfart – en global konkurranseutsatt næring

Norsk rederinæring er en internasjonalt konkurransedyktig mobil næring, og maritim virksomhet er en kunnskapsindustri med svært gode forutsetninger for økt verdiskaping. Dette er bakgrunnen for at så mange land i Europa satser offensivt på å tiltrekke seg slik virksomhet.

Sjøfolk og rederier er drivkraften i utviklingen av hele det maritime næringsmiljøet. Den maritime klyngen er et av Norges mest komplette og aller sterkeste næringsmiljøer. Det er ingen annen næring hvor en så stor bredde av bedrifter er helt i verdenstoppen kommersielt og teknologisk. Dette gir næringen en unik posisjon i Norge. Ni prosent av all verdiskaping i norsk næringsliv skjer i tilknytning til dette næringsmiljøet. Skipsfart står alene for mer enn halvparten av norsk tjenesteeksport, og er vår nest største eksportnæring totalt, etter olje og gass.

Det er få andre områder hvor Norge har så gode forutsetninger for også i fremtiden å hevde seg i den internasjonale konkurransen.

Rederinæringen er en av de konkurranseutsatte næringer som er best egnet til å møte oljeøkonomiens utfordringer. Næringen benytter i stor grad det globale arbeidsmarked og finansieringen av virksomhet gjøres til internasjonalt rentenivå. Virksomheten foregår i en dollarøkonomi. Næringen er kompetansebasert med et landbasert nøkkelpersonell som er rimelig robust mot et norsk kostnadsnivå.

På tross av at næringen selv er svært konkurransedyktig, er Norge som lokaliseringsland likevel ikke konkurransedyktig. Et slikt handicap kan overkommes ved flytting av virksomhet til et mer næringsvennlig miljø. Et system som fanger opp slike understrømmer og iverksetter endringer i næringspolitikken i tide, er imidlertid å foretrekke. Det er de nasjonale vilkår for rederivirkosomhet og privat eierkapital som avgjør næringens omfang og utvikling i Norge.

5. Rammevilkårene for sjøfolk og rederier må forbedres

Det er et paradoks at det landet i Europa hvor sjøfolk og rederier betyr mest for sysselsetting, verdiskaping og industriell dynamikk har noen av de svakeste og minst stabile rammevilkårene.

Gjentatte innstramminger i rederiskatteordningen og ordningene for sysselsetting av norske sjøfolk gjør at skipsfartsnæringen i dag har til dels betydelig svakere rammevilkår enn det vi finner i Europa for øvrig. Den negative virkningen av dette er tydelig. Mens det var en vekst i antall norske skip og norske sjøfolk på nærmere 20 prosent fra 1996 – da en "ny" offensiv maritim politikk ble innført – og frem til 2000, er veksten nå erstattet med utflating og forvitring.

Skal Norge klare å videreutvikle et sterkt maritimt miljø, som i dag bidrar med ni prosent av all verdiskaping i norsk næringsliv, er vi helt avhengige av slagkraftige rederier som satser i og fra Norge, og en bevisst ivaretagelse av den praktiske maritime kompetansen.

Norge skal ikke lede an i den internasjonale skattekonkurransen. Men vi kan ikke ha rammebetingelser som over tid er veldig mye svakere enn hos nærmeste sammenlignbare konkurrentland. Under utviklingen av referansetestingsarbeidet må man derfor finne frem til indikatorer som kan benyttes i forhold til det arbeidet som gjøres på skattesiden i OECD og EU, som i tillegg til å si noe om skattetrykket generelt også fokuserer skattetrykket for de ulike mobile næringer.

ECON drøfter skattesystemets virkning for mobile næringer og understreker behovet for å frembringe mer kunnskap om disse forhold.

ECON og andre har slått fast at å fjerne formuesskatten er noe av det mest fornuftige man kan gjøre på skattesiden for å skape en mer effektiv ressursutnyttelse. Formuesskatten fører til at privat sektor sparer og investerer mindre. Men fremfor alt fører den til at det spares og investeres i enkelte typer virksomhet fremfor andre typer virksomhet. Formuesskatten styrer investeringer til virksomheter som ikke nødvendigvis er de samfunnsøkonomisk mest lønnsomme.

En vurdering av formuesskattens virkninger hører derfor naturlig med i en analyse av næringslivet vilkår, og da spesielt i forhold til fremme av det private eierskapet.

6. Stimulering av privat, nasjonalt eierskap

Utvalget har i sin rapport i liten grad sett på indikatorer som kan beskrive utviklingen i det private eierskapet, og betingelser for dette. Dette bør være sentralt i en analyse som tar mål av seg til å diskutere rammevilkårene for norsk næringsliv.

Den globale økonomien, norsk økonomis tradisjonelle åpenhet og Statens store og økende finansformue setter norsk privateid næringsliv i en spesielt utsatt situasjon. Det omfattende offentlige eierskapet fortrenger det private. Samtidig er det ikke balanse mellom det nasjonale, private eierskapets muligheter til å utvikle internasjonale eierposisjoner og dets eksponering mot utenlandsk overtakelse. Samlet undergraver disse omstendighetene forutsetningene for den type nydannelse og omstilling som bare kan drives frem av private, aktive eiere.

Det må tilstrebes en forskyvning av deler av sparingen fra offentlig til privat sektor. Bedriftene må få utvidet finansiell soliditet. Private, finansielle investorer må få styrke og motivasjon til å holde oppe det norske eierskapet og gi tilstrekkelig bredde og stabilitet til egenkapitalmarkedet.

Dersom eierskapet og hovedkontorfunksjoner i norsk næringsliv i for stor grad blir lokalisert i utlandet, vil viktige kvaliteter i samspillet mellom næringsliv og samfunn forsvinne. Betingelsene for privat, nasjonalt eierskap må være et overordnet spørsmål i arbeidet for et vekstkraftig næringsliv.

Fondering med pensjonene og avvikling av formueskatten er helt nødvendige tiltak for å snu utviklingen.

7. Uavhengig institusjon for referansetesting

Etter vår vurdering er utvalget eller organisasjonen som skal foreta referansetesting best tjent med å være uavhengig og partssammensatt. Uavhengighet er viktig for å utfordre statsapparatets perspektivhegemoni i samfunnsdebatten og hindre at tradisjonelle doktriner får dominere arbeidet. Partssammensetning er viktig for å føre næringslivets opplevde rammebetingelser og vanskeligheter direkte inn i utvalgets arbeid, og for å få i gang en realitetsbasert debatt om næringslivets rammevilkår. Utvalget må samtidig også ha faglig ekspertise, og kontakt mot ulike fagmiljøer.

ECON anbefaler at referansetestingen legges til en institusjon utenfor departementene og på siden av det dominerende samfunnsøkonomiske miljø bestående av Finansdepartementet, Norges Bank og Statistisk Sentralbyrå. I lys av dette kan en mulighet være å benytte Finansmarkedsfondet som et instrument for et uavhengig referansetestingsutvalg. Denne institusjonen er under opprettelse ved hjelp av deler av midlene fra salget av Børsen. Den skal ha et uavhengig styre, og kan forventes å ligge utenfor, men samtidig tilstrekkelig nært besluttende organer.

Utvalget bør jevnlig legge frem rapporter som referansetester norsk økonomi for Finansmarkedsfondets styre. Det bør også være en ambisjon at man referansetester strategisk viktige *deler* av økonomien. Dette er ofte vel så nyttig som referansetesting av hele økonomien.

Behovet for nytenkning og perspektivmangfold er påtrengende i norsk økonomisk debatt generelt og i den næringspolitiske debatten spesielt. Forvaltningen og dens premissleverandører mangler den årvåkenhet og næringsnærhet som kreves for å ta signalene i den nye globaliserte økonomien. Referansetesting har potensiale til å bli et nyttig redskap i så måte.

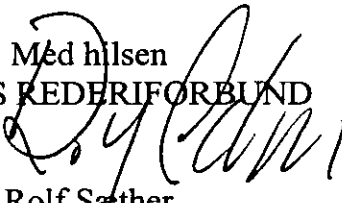
Norges Rederiforbund fikk, til tross for sine henvendelser til Regjeringen, ikke anledning til å delta i utvalget som utarbeidet NOU 2001:29. Som landets mest omstillingsorienterte og globaliserte næring tror vi at utviklingen av norsk næringspolitikk er tjent med at vår næring bringes inn i det videre arbeid med disse spørsmål og de institusjoner som måtte bli etablert for å ivareta referansetestingsvirksomheten.

8. Norsk referansetesting og Lisboa-strategien

Utvalget anbefaler at et norsk referansetestingssystem må ses i sammenheng med EUs Lisboa-strategi. Målsetningen for Lisboa-strategien er at EU skal bli verdens mest dynamiske og vekstkraftige økonomiske område innen år 2010. Referansetesting, bl.a. annet gjennom utarbeidelse av et omfattende sett av strukturindikatorer, inngår som et meget sentralt virkemiddel i Lisboa-prosessen.

EUs statsledere avholder et møte hver vår for å evaluere prosessen og gi impulser til videre realisering av Lisboa-målsetningene. Etter forbundets syn er det behov for økt norsk politiske oppmerksomhet omkring Lisboa-prosessen. Et norsk referansetestingssystem bør derfor knyttes enda sterkere til Lisboa-prosessen enn utvalget foreslår, for eksempel bør norske "Lisboa-indikatorer" utarbeides årlig på samme måte som i EU-landene – og ikke bare annethvert år som foreslått av utvalget. Det bør fremlegges en årlig rapport for Stortinget.

Med hilsen
NORGES REDERIFORBUND



Rolf Sæther
Adm. direktør

Vedlegg: ECON-rapport 27/02

Kopi: Finansdepartementet
Stortingets Finanskomité
Stortingets Næringskomité

Forskning/rådgivning/utredning

Research/consulting/analysis

Rapport 27/02

Best i test?

En drøfting av referanse-
testingsutvalgets rapport

Best i test?
En drøfting av referanse-
testingsutvalgets rapport

Utarbeidet for
Norges Rederiforbund

Innhold:

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER	1
1 BAKGRUNN	5
2 HENSIKTEN MED REFERANSETESTING	6
2.1 Hva skal måles?	6
2.2 Valg av indikatorer	8
2.3 Presentasjon	9
3 PRODUKTMARKEDENE	10
4 SKATT	16
5 INFRASTRUKTUR	21
6 UTDANNING, FORSKNING OG INNOVASJON	24
7 KAPITALMARKEDET	27
8 ORGANISERING AV DET VIDERE ARBEIDET	30
9 TIDLIGERE ECON-PROSJEKTER AV RELEVANS FOR REFERANSETESTING	32
9.1 Norge som etableringsland	32
9.2 Skattepolitikk i en globalisert økonomi	36
9.3 Formuesskatt	36
9.4 Beskatning av sjøfolk	37
9.5 Skatteutgifter og likebehandling i skattesystemet	37

Sammendrag og konklusjoner

Resymé Når det skal etableres et system for referansetesting, er det helt sentralt å klargjøre hva som skal testes og hva systemet skal brukes til. Utvalget som har utviklet et system for å referansetestere rammevilkårene for verdiskaping i næringslivet i Norge ser ikke ut til å ha hatt det klart for seg. Verken hensikten eller begreper blir avklart i rapporten. Dermed framstår valget av indikatorer som tilfeldig og lite målrettet. Poenget med referansetesting må være å avdekke områder med forbedringspotensial i forhold til nærmere definerte målsettinger, og på den måten frambringe fakta som kan være premisser for den politiske debatten. Det krever at systemet er oversiktlig og tilgjengelig for ulike aktører i samfunnet. Vi gir råd til forbedringer av utvalgets rapport, og foreslår en prosess for referansetesting i fremtiden.

Bakgrunn og problemstilling

Referansetestingsutvalget leverte sin innstilling *Best i test? Referansetesting av rammevilkår for verdiskaping i næringslivet* i desember 2001. Norges Rederiforbund er invitert til å avgi høringsuttalelse, og har bedt ECON om innspill til sin uttalelse.

På bakgrunn av en omtale og kritikk av utvalgets arbeid, gir vi forslag til hvordan utvalgets rapport bør følges opp innholdsmessig og administrativt.

Våre viktigste råd og forslag

Våre råd og forslag kan kort oppsummeres på følgende måte:

- Definer verdiskaping som markedsbestemt produksjon av varer og tjenester
- Operasjonaliser verdiskaping som effektiv ressursallokering, innovasjons/omstillingstakt og rammevilkår for mobile næringer
- Skill mellom resultat- og tiltaksindikatorer for verdiskaping
- Bruk indikatorer det finnes data for og knytt tettere bånd til EUs referansetestingsarbeid
- Balanser indikatorsettet, vurder samleindikatorer og tenk fremstilling
- Etabler en partssammensatt gruppe for referansetesting framover. Gi gruppa et operativt formål.

La verdiskaping bety markedsproduksjon

Referansetesting som metode starter med en erkjennelse av at næringspolitikken kan bli bedre. Noe kan læres av andre, og referansetesting er et hjelpemiddel for å finne bedre løsninger. Men "bedre" er et ord som bare har mening i forhold til et formål. Neste spørsmål er derfor hva formålet er med bedre næringspolitikk. *Best i test* har verdiskaping i næringslivet som mål. Det hjelper oss litt videre, men reiser spørsmålet om hva verdiskaping er.

Etter vår vurdering er det viktig å avgrense begrepet verdiskaping slik at kriteriene for hva som er bedre vilkår for verdiskaping blir entydige. Hvis ikke blir det nærmest umulig å plukke ut indikatorer som de fleste kan enes om. For eksempel vil lange ferier være negativt for produksjonen, men ikke nødvendigvis for velferden. Ved å definere verdiskaping som den markedsmessige *produksjon* av varer og tjenester, blir kriteriene rimelig entydige og uavhengige av politiske prioriteringer. Verdiskaping blir dermed noe annet enn *velferd*. Velferd handler av og til om å gi avkall på noe verdiskaping for å oppnå andre mål. Den typen avveinger vil være politiske spørsmål som det ikke er hensiktsmessig for referansetesting å vurdere.

Mål verdiskaping som effektivitet, innovasjon og mobile næringers vilkår

I sin rapport er ikke utvalget alltid opptatt av å avgrense begrepet verdiskaping på en presis måte. Dessuten operasjonaliserer man etter vårt syn ikke begrepet på en presis måte, men det går fram at begrepet har noe med *effektivitet i ressursutnyttelsen* å gjøre, sammen med graden av *innovasjon*. Vi er enige i dette, men vil legge til en tredje størrelse, nemlig *rammevilkårene for mobile næringer*. Den har å gjøre med betydningen av å opprettholde et variert, konkurransutsatt næringsliv i en norsk økonomi som ellers lett kan miste skaperkraft i ly av store oljeinntekter. Den er også nødvendig som en samfunnsmessig forsikring mot fall i oljeinntektene. Endelig handler mye av den næringspolitiske debatten om rammebetingelser for mobile næringer, slik at utredningen blir et politisk nyttigere dokument om dette gjøres til en eksplisitt målstørrelse.

Når indikatorer for referansetesting diskuteres, tror vi det er hensiktsmessig å spørre seg hva indikatoren kan si om effektivitet i ressursutnyttelsen, graden av innovasjon og rammevilkår for mobile næringer.

Skill mellom resultat- og tiltaksindikatorer

Noen av indikatorene utvalget foreslår, faller i kategorien resultatindikatorer. Resultatindikatorerne er først og fremst redskap for å identifisere områder hvor det er ønskelig å endre rammevilkårene. "Produktivitetsvekst" er en typisk resultatindikator. Dersom produktivitetsveksten er lav i en sektor, har en identifisert et område hvor det er ønskelig å endre rammevilkår, eller mer folkelig sagt å "gjøre noe".

Andre av indikatorene utvalget foreslår, faller i kategorien tiltaksindikatorer. Tiltaksindikatorerne er redskap for å identifisere områder der norsk tiltaksnivå, og mer generelt rammevilkårsnivå, er dårligere enn i utlandet. FoU som andel av BNP er en typisk tiltaksindikator. Dersom FoU som andel av BNP er lavere enn i utlandet, har en identifisert et rammevilkår som en kanskje bør gjøre noe med.

Tiltakene som måles ved tiltaksindikatorer kan være blant årsakene til resultatene som måles ved resultatindikatorerne, men ofte er det resultatindikatorerne vi ser først. For eksempel kan lav FoU som andel av BNP være blant årsakene til lav produktivitetsvekst. Det kan derfor være mange årsaker til å holde tiltaksindikatorer og resultatindikatorer fra hverandre i referansetesting – både identifiserer de ulike problemer på ulike stadier i prosessen, og de har årsaks-sammenheng med hverandre.

På samme måte som det er nyttig å holde fra hverandre indikatorer som retter seg mot ulike mål størrelser, tror vi det er nyttig å holde fra hverandre resultat- og tiltaksindikatorer. Utvalget gjør ikke det.

Knytt an til det internasjonale referansetestarbeidet

Siden poenget med referansetesting er å teste seg selv internasjonalt, må det være en god idé å knytte seg an til det arbeidet som gjøres i OECD og EU. Utvalget er oppmerksom på det, men når det kommer til indikatorerne, foreslås det ganske ofte hjemmelagde indikatorer som det er vanskelig å finne internasjonale data for. Det må være bedre å knytte seg til det internasjonale referansetestingsarbeidet og bruke de internasjonale datasettene som finnes. Da kan en nøye seg med å tilføye norske data til de internasjonale dataene.

Balanser indikatorerne og tenk fremstilling

Indikatorer kan være effektive hjelpemidler i den offentlige debatten og interne prosesser, men ofte er det få og enkle indikatorer som virker best. *Arbeidsløshet* er kanskje den mest effektive indikatoren i Norge. Årsaken til at den fungerer så godt er ikke at den gir et fullgodt bilde av situasjonen på arbeidsmarkedet. For å få et godt bilde av situasjonen på arbeidsmarkedet må man trekke inn mange andre indikatorer som antall ledige stillinger i ulike kategorier og ulike regioner, antall langtidsarbeidsløse i forhold til korttidsarbeidsløse, ulike definisjoner av arbeidsløshetsbegrepet osv. Men dette er det bare spesialistene som makter å holde i hodet. Årsaken til at arbeidsløshet er en effektiv indikator ligger i at den er enkel og ikke er krevende å huske, samtidig som den er forholdsvis representativ temperaturmåler for arbeidsmarkedet. Man må huske at indikatorer per definisjon er ment å formidle informasjon på en forenklet måte slik at man slipper å ta for seg hele bildet.

Andre effektive indikatorer i det norske og internasjonale samfunnet er for eksempel BNP målt i kjøpekraftsparitet, Human Development Index, inflasjonsraten, antall industriarbeidere, driftsbalansen med utlandet, FoU som andel av BNP osv. Noen av indikatorerne er samleindikatorer som summerer eller aggregerer underliggende indikatorer på ulike felt. Human Development Index er for eksempel det, og faktisk er BNP det også.

Det synspunktet at indikatorer bør være få og enkle har ikke gjennomslag i utredningen *Best i test*. Utredningen presenterer et stort antall indikatorer uten å si noe om indikatorernes innbyrdes forhold. BNP per capita står side om side med opplevd holdning til jernbanen uten at det drøftes om den ene er viktigere enn den andre. FoU per capita, FoU per innbygger og FoU betalt av foretakssektoren står side om side uten at det drøftes om det bør lages en samleindikator for dette. Noen områder har mange indikatorer og andre har få. På området skatt har en fem

indikatorer, på området transport vil en med utvalgets forslag få et sted mellom 22 og 31.

Så vidt vi forstår tenker utvalget seg at indikatorene presenteres i form av grønne, gule og røde lys for god, middels og dårlig score, og utvalget tenker seg ikke at indikatorene skal aggregeres på noen måte. Vi tror for det ene det er uheldig at utvalget ikke ønsker å aggregere informasjonen. For det andre tror vi det er uunngåelig at andre gjør det. For eksempel vil media legge sammen antall grønne og røde lys, noe som implisitt vil gjøre alle indikatorer like viktige i den offentlige debatten. Da spiller det selvsagt stor rolle at man har fem indikatorer på skatt og 31 på transport!

Vårt råd er at indikatorsettet balanseres slik at det i rimelig grad reflekterer hva som er mest viktig, og at en deretter vurderer ulike modeller for samleindikatorer i fremstillingen. Det kan være en aggregert indikator etter mønster av HDI (og BNP), det kan være årets ti viktigste indikatorer, det kan være antall pluss i forhold til minus i år, eller annet.

Lag en partssammensatt gruppe med et operativt formål

Selv om vi har en hel del innvendinger mot utredningen *Best i test*, tror vi at med riktig innretning på arbeidet kan referansetesting bli et nyttig redskap for næringspolitisk debatt. Som kjent har etterspørselssiden av norsk økonomi en rekke institusjoner og verktøy som setter den på dagsorden, og inntektspolitikken har også sine institusjoner som Det tekniske beregningsutvalg. Brukt riktig kan referansetesting bidra til å sette tilbudssiden av norsk økonomi på dagsorden noenlunde på like fot med etterspørselssiden og inntektspolitikken. Det bør være visjonen i det videre arbeid med referansetesting.

Etter vår vurdering kan arbeidet med referansetesting gjerne legges opp etter mønster av Det tekniske beregningsutvalg. I likhet med Det tekniske beregningsutvalg bør referansetestingsarbeidet skje i en partssammensatt gruppe ledet av en respektert og nøytral faglig person, og med et sekretariat fra departementene. Utvalgets ledelse og sekretariat bør være slik at både Finansdepartementet, Næringsdepartementet og partene har tillit til utvalget. Vi tror at med en slik arbeidsform kan diskusjonen rundt referansetesting og rundt tilbudssiden av norsk økonomi skje i en konstruktiv og rolig atmosfære, noe som er en fordel.

Utvalget bør med jevne mellomrom legge fram rapporter som referansetester den norske økonomien. Det bør også være ambisjonen at en referansetester *deler av* økonomien, det vil si næringer eller tversgående sektorer. Vi argumenterer senere i rapporten for at referansetesting av næringer eller sektorer ofte er vel så nyttig som referansetesting av hele økonomien. Rapportene fra utvalgets arbeid bør gi føringer for næringspolitikk, makroøkonomisk politikk og inntektspolitikk.

1 Bakgrunn

I desember 2001 avga Referansetestingsutvalget sin rapport *Best i test? Referansetesting av rammevilkår for verdiskaping i næringslivet*¹. Utvalgets oppgave var tredelt;

- I. vurdere referansetestning som metode
- II. utvikle et system for referansetesting av norske rammevilkår av betydning for verdiskaping i næringslivet
- III. sammenligne Norge med utvalgte land og på bakgrunn av dette analysere forholdene for verdiskaping i Norge.

Utvalget er bedt om å utarbeide indikatorer innenfor sektorene utdanning, forskning og innovasjon, arbeidsmarked, konkurranseforhold, skatt, kapitalmarked og investeringer, miljø, infrastruktur og energi.

Nærings- og handelsdepartementet har invitert ulike institusjoner til å avgi høringsuttalelser til utvalgets rapport. Norges Rederiforbund (NRF) har bedt ECON Senter for økonomisk analyse om å bidra med underlag til sin uttalelse. Ut fra en vurdering av hvilke sektorer som har størst relevans for rederinæringen, har ECON konsentrert oppmerksomheten om områdene produktmarked, skatt, utdanning, innovasjon og forskning, infrastruktur, og kapitalmarked.

I neste kapittel drøfter vi hva referansetesting er og hva det kan brukes til. I kapitlene 3 til 7 drøfter vi referansetesting innenfor de fem områdene som er nevnt ovenfor. I kapittel 8 drøfter vi den videre prosessen i arbeidet med å utvikle et system for referansetesting. Kapittel 9 drøfter hvordan tidligere prosjekter ECON har gjort for Rederiforbundet, kan brukes til å kaste lys over vår problemstilling i dette prosjektet.

¹ NOU 2001:29 Best i test? Referansetesting av rammevilkår for verdiskaping i Næringslivet.

2 Hensikten med referansetesting

Referansetesting er ikke basert på teorier om økonomiske sammenhenger. Det er snarere et system i forlengelsen av økonomisk teori, der poenget er å lete etter områder der andre har fått til noe bedre i forhold til et nærmere bestemt mål. Referansetesting kan beskrives som en gjentakende prosess med flere faser:

1. Måle egne prestasjoner vha indikatorer
2. Sammenligne egne prestasjoner med andre
3. Forstå årsaken til at noen presterer bedre
4. Planlegge og gjennomføre forbedringer
5. Vurdere resultatene av egne tiltak, dvs. starte på punkt 1 igjen.

Referansetesting er med andre ord en metode for å peke ut områder med forbedringspotensial, for så i neste omgang å kunne forbedre seg.

2.1 Hva skal måles?

Verdiskaping

Ifølge mandatet skal utvalget utvikle et system for referansetesting av *norske rammevilkår av betydning for verdiskaping i næringslivet*. For å utvikle meningsfylte indikatorer er det nødvendig med en klarere definisjon og avgrensning av hva som skal måles. Hva menes for eksempel med *verdiskaping*? Dreier det seg bare om hvor mye som produseres i næringslivet målt i "produsentpriser", eller har det også betydning om samfunnet verdsetter det som produseres forskjellig fra bedriftene? Og hvordan skal verdiskapingen måles? Handler det om hva som faktisk produseres i dag, hva som kunne vært produsert med en bedre utnyttelse av ressursene eller om utsiktene til verdiskaping i framtida? Eller alt sammen? Utvalget bidrar i liten grad til en slik klargjøring. Denne mangelen på avgrensning er drøftet nærmere i en egen boks.

Boks 2.1

Hva er referansetesting og hva skal måles?

For å plukke ut indikatorer som skal brukes til referansetesting må hensikten med referansetesting først avklares. Det gjør utvalget i liten grad. Utvalget gir ingen entydig definisjon av hva som skal testes og hva det skal brukes til. Her er et knippe av utvalgets formuleringer om hva referansetesting er, som alle er hentet fra de første avsnitt av side 1:

- Referansetesting er en metode for sammenlikning av ytelser eller prestasjoner i forhold til beste praksis. Hensikten er å lære og forbedre seg.
- Utvalget har som mandat å...sammenlikne rammevilkårene for verdiskaping i Norge med forholdene i andre land.
- Med bakgrunn i dette er utvalget bedt om å analysere forholdene for verdiskaping i Norge.

Beste praksis eller verdiskaping? Sammenlikning eller analyse? Verdiskaping i Norge eller verdiskaping i næringslivet (som er utredningens tittel)? Det er små og subtile forskjeller mellom begrepene som bidrar til at det aldri blir tindrende klart hva utvalget skal gjøre. Skal offentlig sektor inkluderes for eksempel? Skal den ubetalte aktiviteten som skjer i frivillig sektor tas med? Enkelte formuleringer i rapporten tyder på det, andre ikke.

Det sentrale begrepet er *verdiskaping*. Men hva mener utvalget med det? Ingen steder i utredningen finner vi en presis definisjon. Utvalget gir noen implisitte definisjoner, og disse er delvis motstridende:

- Jo større verdiskapingsevne vi har, desto høyere velferdsnivå vil det være mulig å oppnå.
- Ved referansetesting er en i hovedsak opptatt av forhold som påvirker tilbuds- eller produksjonssiden.
- ...Derimot bør referansetesting av et land i prinsippet alltid inkludere eksterne effekter.
- Utvalget har så langt det er mulig, ønsket å finne indikatorer som kan si noe om mulighetene for innovasjon og verdiskaping i Norge.
- Utvalget mener det bør være sentralt i referansetesting at en belyser konkurranseevnen og evnen til verdiskaping på ulike nivåer i økonomien.
- ...Prisen og kvaliteten på IKT har betydning for effektiviteten i næringslivet.
- Fra et verdiskapingsperspektiv er hovedspørsmålet hvor innovativt norsk næringsliv er i forhold til andre land.

Er verdiskaping en betingelse for velferd, eller er verdiskaping og velferd det samme? Er verdiskaping og effektivitet det samme? Er innovasjon og verdiskaping to ulike ting, eller er innovasjon "hovedspørsmålet" fra et "verdiskapingsperspektiv"? Er verdiskaping og konkurranseevne det samme? Utvalget bruker en rekke ulike synonymer til å karakterisere verdiskaping, men begrepet ringes aldri ordentlig inn, det blir aldri helt klart hva verdiskaping egentlig er. Skal for eksempel *fritid* skal regnes som en verdi, og skal det tas hensyn til eksterne effekter som for eksempel forurensing?

Jo videre begrepet verdiskaping defineres, jo vanskeligere blir det å velge indikatorer. Særlig vanskelig blir det å velge indikatorer dersom *preferanser* legges inn som en del av verdiskapingsbegrepet, fordi det da vil være ulike oppfatninger av hva som er positivt og hva som er negativt for verdiskapingen. For eksempel vil få arbeidstimer per år være negativt for produksjonen. Samtidig vil mange mene at mye fritid er positivt for velferden. På samme måte kan små enheter i landbruket være negativt for effektiviteten, mens mange vil mene at større enheter vil få negative virkninger for velferden.

Det er derfor naturlig å forbeholde begrepet *verdiskaping* til *produksjon* av varer og tjenester, gjerne målt ved bruttonasjonalprodukt (BNP). På den måten skilles verdiskapingsbegrepet fra begrepet *velferd*. Ved en slik avgrensing er det lettere å enes om hva som er relevante indikatorer. På den annen side betyr det at det ikke er gitt at alt forbedringspotensial med hensyn til verdiskaping faktisk bør hentes ut. Om det skal være et mål at folk har kortere ferier eller om landbruket skal effektiviseres er et politisk spørsmål.

Rammevilkår

Når begrepet verdiskaping er definert, er neste spørsmål hva som menes med *rammevilkår* for verdiskaping. Rammevilkårene for verdiskaping avhenger av flere forhold. For det første i hvilken grad ressursene utnyttes effektivt. Forhold som hindrer at ressurser utnyttes effektivt, gjør at verdiskapingen blir lavere enn den ellers kunne vært. Referansetestingssystemet må derfor ha indikatorer som måler *effektivitet i ressursutnyttelsen*. For det andre vil rammevilkårene for framtidig verdiskaping avhenge av *evnen til omstilling og innovasjon*. Gjennom omstilling og innovasjon kan nye metoder utvikles slik at produksjonsmulighetene øker. Systemet må derfor ha med indikatorer som måler evne til omstilling og innovasjon. I tillegg må det over tid være balanse i utenriksregnskapet. Det krever bredde i nærings sammensetningen, i den forstand at eksportnæringen er stor nok til å balansere importen. Bredde i næringsgrunnlaget gjør dessuten økonomien mer omstillingsdyktig og robust overfor sjokk. Referansetestingssystemet må dermed ha med indikatorer som måler *vilkårene for mobile næringer*.

2.2 Valg av indikatorer

Indikatorerne som inngår i et system for referansetesting må være relevante, ha god kvalitet, være sammenlignbare og passelig mange.

Relevans

Indikatorerne må naturlig nok velges på grunnlag av hva som skal måles. Når hensikten er å måle effektivitet, innovasjon og rammevilkår for mobile næringer, er det viktig å velge indikatorer som måler nettopp det. Utvalgets valg av indikatorer bærer preg av at det ikke er gjort noen klar avgrensing av hva som skal måles. Valgene framstår derfor som tilfeldige og lite systematiske.

Kvalitet

Indikatorerne som velges må ha tilstrekkelig høy statistisk kvalitet, slik at de måler det de gir seg ut for å måle. På dette punktet har utvalget til dels vært lite kritisk. For eksempel foreslås en rekke indikatorer som viser næringslivslederes oppfatninger om ulike forhold. Metodene for slike utvalsundersøkelser vil ofte ha store svakheter.

Sammenlignbarhet

Referansetesting er en metode basert på sammenligning. Dermed er det helt avgjørende å velge indikatorer som det fins tall for internasjonalt. Utvalget foreslår en rekke indikatorer som kan ha høy relevans og kvalitet, men der det ikke fins tilsvarende tall for andre land. Da forsvinner mye av hensikten. Utvalget

påpeker at EU er i gang med å utvikle indikatorer for å måle den økonomiske og sosiale utviklingen i unionen, gjennom den såkalte Lisboa-strategien. Det ville være nærliggende å koble utvalget av indikatorer for Norge til den prosessen. Også i OECD-sammenheng utvikles det en rekke indikatorer som kunne være relevante å bruke.

Utvalget har gjennomgående valgt indikatorer for makrostørrelser. Dette kan dekke over at det kan være store forskjeller mellom næringer. For å påvise forbedringspotensial er det derfor like relevant å sammenligne indikatorer på *næringsnivå* på tvers av landegrensene.

Antall

Indikatorer vil alltid vise bare en flik av virkeligheten. For at referansetestings-systemet skal kunne avdekke flaskehalser, kan ikke antallet indikatorer være for lavt. Hvis en for eksempel velger bare én indikator for utdanning og forskning, kan den vise at Norge har høyt utdannet arbeidskraft, men samtidig dekke over at det er svakheter og rom for forbedring på noen felter. På den annen side må antallet indikatorer heller ikke være for stort. Det gjør systemet uoversiktlig. Det er derfor nødvendig at de som utvikler systemet gjør en utvelgelse, ved at det ikke tas med mange indikatorer som måler det samme. Jo flere indikatorer som er med, jo større er behovet for å *vek*te deres betydning for verdiskapingen. Slik kan det etableres samleindikatorer for ulike områder.

Utvalget drøfter disse problemstillingene, men har på en del områder latt være å veie eller prioritere når indikatorene er valgt ut. For eksempel anbefaler utvalget 12 indikatorer innenfor området *infrastruktur*. I tillegg anbefaler det at det skal utvikles en rekke nye indikatorer på området. Indikatoren *Utgifter til IKT som andel av BNP* tillegges samme viktighet som *Oppfatninger om jernbanen blant bedriftsledere* på den måten at det er fem indikatorer for begge. Hele skatteområdet dekkes av fem indikatorer, og havner dermed på samme nivå som jernbanen. Dette er ikke godt balansert, eller prioritert.

2.3 Presentasjon

Hensikten med referansetestingssystemet må være å legge premisser for samfunnsdebatten. Det betyr at systemet må være tilgjengelig for ulike aktører i samfunnet. Rapporten må være strukturert og oversiktlig, slik at det er lett å få et bilde av Norges konkurranseposisjon på ulike felt. Det er i liten grad tilfellet med utvalgets rapport. Utvalget overlater til leseren å resonnerer seg fram til definisjoner og mål, og hovedresultatene er ikke noe sted presentert i en samletabell.

3 Produktmarkedene

Størrelsen på landets verdiskaping og indikatorer for utviklingen i økonomiens produksjonsevne er tema for utvalgets kapittel 10. Indikatorene som drøftes pretenderer med andre ord først og fremst å måle *effektiviteten i ressursutnyttelsen* og evnen til *omstilling og innovasjon*. Enkelte av indikatorene som drøftes kan også gi oss noe informasjon om *vilkårene for mobile næringer*, men her er informasjonen mer indirekte enn for de andre målstørrelsene.

Utvalget anbefaler at et referansetestingssystem sammenligner seks hovedgrupper av indikatorer. Hvordan disse treffer i forhold til målstørrelsene effektiviteten i ressursutnyttelsen, evnen til omstilling og innovasjon og vilkårene for mobile næringer er antydnet nedenfor.

Tabell 3.1 *Utvalgets forslag til indikatorer innenfor produktmarkedene. Hva måler de?*

	Innovasjon	Effektivitetsnivå	Mobile næringer
BNP pr. Innbygger		x	
Variasjon i næringsstruktur	x		
Vekst i total faktoreffektivitet	x		
Konkurransenintensitet	(x)	x	
Offentlig næringsstøtte	x	x	(x)
Administrative reguleringer for SMB	x	x	(x)

(x) betyr at indikatoren har med målstørrelsen å gjøre, men treffer ikke helt. x betyr treff.

Hva måler indikatorene?

Utvalgets forslag framstår alle som generelt sett relevante innenfor et referansetestingssystem, selv om sammenlignbarheten ikke er like god på alle:

Bruttonasjonalprodukt (BNP) pr innbygger. BNP er det viktigste målet for nivået på verdiskapingen i et land, i næringslivet og i offentlig sektor². BNP forteller oss dermed mye om hvor effektivt vi klarer å utnytte våre samlede ressurser. BNP er den mest brukte resultatindikatoren i landsammenligninger og brukes også som sentralt referansepunkt ved målinger av den relative betydning av en rekke andre indikatorer (FoU som andel av BNP o.a.). BNP-sammenligninger er derfor et helt nødvendig startpunkt i referansetesting, men som vi kommer tilbake til, bare et startpunkt. For å ha noe håp om å avdekke flaskehalsen for økt verdiskaping må vi gå mer detaljert til verks. Det er et spørsmål om hvilke priser BNP skal måles i. De fleste mener det er bedre å måle BNP i kjøpekraftskorrigert valuta, såkalte kjøpekraftspariteter. Denne størrelsen korrigerer for at i noen land er både priser og lønninger høyere enn i andre land, slik at BNP blåses opp i forhold til det man får igjen. Utvalget anbefaler kjøpekraftskorrigert BNP.

Variasjon i næringsstruktur (relativ betydning av de 4 viktigste internasjonale næringene). Dette er i første rekke en resultatindikator for bredden i landets næringsgrunnlag, og dermed også for sårbarheten for store teknologiske eller markedsmessige endringer. Et bredt næringsgrunnlag kan i seg selv også virke positivt inn på økonomiens omstillingsevne. En sårbarhetsindikator som denne er etter vår vurdering en relevant indikator, med gode sammenlignbarhetssegenskaper (mye tall finnes).

Valg av sårbarhetsindikator synes imidlertid noe snevert (i tillegg til at den i stor grad avhenger av hvordan næringene avgrenses, noe utvalget selv påpeker). Spesielt savnes drøfting av sårbarhetsindikatorer som kan kaste lys også over mobile næringers rammevilkår. Her finnes det indikatorer som også burde vært vurdert, for eksempel avdekkede komperative fortrinn og utviklingen i næringsintern utenrikshandel som ble drøftet i ECON-rapporten *Norge som etableringsland*, jf. kapittel 9. Det kunne også vært av interesse å få landsammenligninger av utviklingen i den relative størrelsen av internasjonale næringer over tid. En annen utvidelse av sårbarhetsindikatorene er å sammenligne utviklingen av enkelte næringer som er av stor betydning for mobile bedrifter. Flere har pekt på at spesielt finansielle og forretningsmessig kan være en slik næring og at mye tyder på at veksten i finansiell og forretningsmessig tjenesteyting har vært relativt svak i Norge³.

Vekst i totalfaktorproduktivitet. Økt totalfaktorproduktivitet gir et uttrykk for den veksten i verdiskapingen (BNP) som ikke har sin årsak i økt innsats av arbeidskraft og kapital. Produktivitetsvekst er dermed en dynamisk indikator som kan fortelle oss noe om i hvilken grad vi klarer å få til effektivitetsforbedringer. Utvalget gir spesielt bred drøfting til denne indikatoren, noe vi synes det er gode grunner til. Vi har derfor gitt en utdypende kommentar til denne indikatoren nedenfor.

Konkurransenintensitet. Utvalget gir bred drøfting til betydningen av konkurranse for verdiskapingen. Manglende konkurranse vil klart svekke insentivene til

² Statistisk framkommer BNP ved å summere verdien av bruttoproduksjonen minus vareinnsatsen for alle virksomheter.

³ Kapittel 3 i Hagen, Kåre P., Per Heum, Jan I. Haaland, Karen Helene Midelfart Knarvik og Victor D. Norman. *Globalisering, næringslokalisering og økonomisk politikk*. Fagbokforlaget 2002

effektiv ressursbruk og kan også virke negativt for interessene til å innovere. Drøftingen er relevant og viktig, men indikatorforslaget lider av at det er svært dårlig utviklet statistikk på området. Sammenligninger mellom land synes spesielt vanskelig. Vi kan derfor vanskelig se at denne indikatoren vil kunne gi mye informasjon den nærmeste framtid.

Offentlig næringsstøtte. Offentlig støtte vil lett virke konserverende på et lands næringsstruktur og redusere presset på bedrifter og investorer til å innovere og forbedre egen ressursbruk – i tillegg til at skattefinansieringen har samfunnsøkonomiske kostnader. Nivå på næringsstøtte kan derfor være en tiltaksindikator som gir verdifull kunnskap om årsaker til observerte flaskehalser. Bl.a. av denne grunn har EU utviklet mye sammenlignbar statistikk. Samlet gjør dette indikatoren svært relevant. Også her er det imidlertid nødvendig å følge opp med detaljerte analyser. Deler av næringsstøtten er begrunnet i eksistensen av ulike former for markedssvikt (eks. støtte til FoU) og kan dermed bidra til bedre ressursbruk. Det kan også være at støtte til enkelt næringer er begrunnet i å tilby næringer samme rammebetingelser som i andre land. Vi er derfor enig med utvalget når de skriver at "(...), men også sammensetningen av næringsstøtten er av betydning. En nærmere sammenligning bør derfor i tillegg se på forskjeller i fordelingen på ulike formål mellom land."

Administrative kostnader av reguleringer for SMB. Bedriftenes kostnader ved myndighetsreguleringer kan være en alvorlig hindring for nyskaping og omstilling, i alle deler av næringslivet. I tillegg til at (unødige) reguleringer gir sløsing med verdifulle ressurser. OECD har på denne bakgrunn brukt mye tid på å få fram gode data på dette området. Det er imidlertid usikkerhet om dataproduksjonen vil oppdateres jevnlig. Etter vår vurdering er dette viktige resultatindikatorer og vi er enig med utvalget i at Norge bør gå inn for at dette etableres som regulær statistikk.

Nærmere om produktivitetsvekst

"Productivity isn't everything, but in the long run it is almost everything"
Paul Krugman (1992)⁴

Effektivitetsvekst er - sammen med vekst i sysselsetting – den viktigste motoren som driver høyere verdiskaping. Etter hvert som befolkningen eldes og knapphet på arbeidskraft blir stadig mer følbart – vil effektivitetsveksten⁵ bli vår eneste motor. Flere ganger tidligere i vår historie har vi i Norge nytt godt av oppdagelsen av verdifulle naturressurser, som har gitt oss et ekstra velstandsløft. Man bør ikke regne med at slike lykketreff skjer igjen og da er det vår evne til å produsere bedre varer og tjenester på stadig mer effektive måter (effektivitetsvekst) vår eneste kilde til økonomisk vekst.

⁴ The Age of Diminished Expectations; U.S. Economic Policy in the 1990s. The Washington Post Company, USA (1992)

⁵ Effektivitetsutviklingen måles på flere måter. Ofte er det endringer i arbeidseffektiviteten (verdiskaping målt ved bruttoproduktet, i forhold til arbeidsinnsats) som måles. Dette målet inkluderer imidlertid vekstbidrag fra andre innsatsfaktorer. Et mål som prøver å rense for dette er utviklingen i total faktoreffektiviteten (TFP). I de fleste beregninger uttrykker dette effektivitetsmålet hvor mye av veksten i verdiskapingen som ikke kan tilskrives endringer i bruken av arbeidskraft og kapital. Når vi i det følgende bruker begrepet effektivitetsvekst mener vi TFP.

Mål for hvordan vi klarer denne jobben blir derfor viktig. Referansetesting vil her kunne være en viktig kilde til kunnskap. Dette er et av hovedtemaene i kapitlet om produktmarkedene, noe som gjør at kapitlet framstår som helt sentralt for hele referansetestingsarbeidet.

Utredningen viser til at det er betydelige måleproblemer knyttet til sammenligning av effektivitetsvekst mellom land. Dette er riktig, og innebærer at referansetesting må følges opp med tolknings- og analysearbeid. Dette gjelder imidlertid nesten alle indikatorene i utredningen – enten fordi selve tallgrunnlaget er vanskelig å sammenligne eller fordi sammenhengen mellom indikatoren og hva en ønsker å måle er uklar. I OECD og i de fleste rike land, jobbes det for øvrig mye for å bedre tallgrunnlaget for måling av effektivitet, nettopp fordi det er mye oppmerksomhet rundt behovet for sammenligninger. Revisjoner av nasjonalregnskapsstatistikker i flere land (bl.a. Sverige og Tyskland) har allerede bedret sammenligningsgrunnlaget vesentlig for Norge (som var tidlig ute med sitt statistiske revisjonsarbeid).

Som påpekt tidligere er det trolig *størst gevinster i å sammenligne utviklingen på næringsnivå*. Aggregerte tall har en tendens til dekke over at "forbedringspotensialet" ofte varierer betydelig mellom næringer. For eksempel vil et land med flere næringer med sterk effektivitetsvekst og andre med svært svak, kunne ha samme gjennomsnittstall som en land som skårer middels i alle næringer. Selv om det første landet generelt skårer bra, kan det gi store gevinster å gjøre noe med rammebetingelsene for næringer med svak vekst (avhengig av effektivitetsnivået i utgangspunktet).

Dette er ikke minst relevant for Norge. Flere undersøkelser tyder på at effektivitetsveksten varierer betydelig mellom norske næringer og at dette har sammenheng med myndighetsbestemte rammebetingelser. Gjennomgående viser disse resultatene at skjermede næringer har svakere effektivitetsvekt enn konkurranseutsatte.

Forskerne Pål Boug og Bjørn E. Naug i SSB har i en undersøkelse fra i fjor⁶ sammenlignet utviklingen i arbeidseffektiviteten i Norge og Sverige for årene 1993-1999. De viser at en vesentlig årsak til norsk industris svake (statistiske) utvikling er at effektivitetsveksten i næringsmiddelindustrien og i grafisk industri har vært spesielt lav (negativ). I tillegg viser undersøkelsen at utviklingen i Sverige preges positivt av utviklingen i en vekstnæring (produksjon av ITK-utstyr). Ser man bort fra de to svake norske næringene og den sterke svenske, samt korreterer for ulik industristruktur, framstår utviklingen i norsk og svensk industri som temmelig lik.

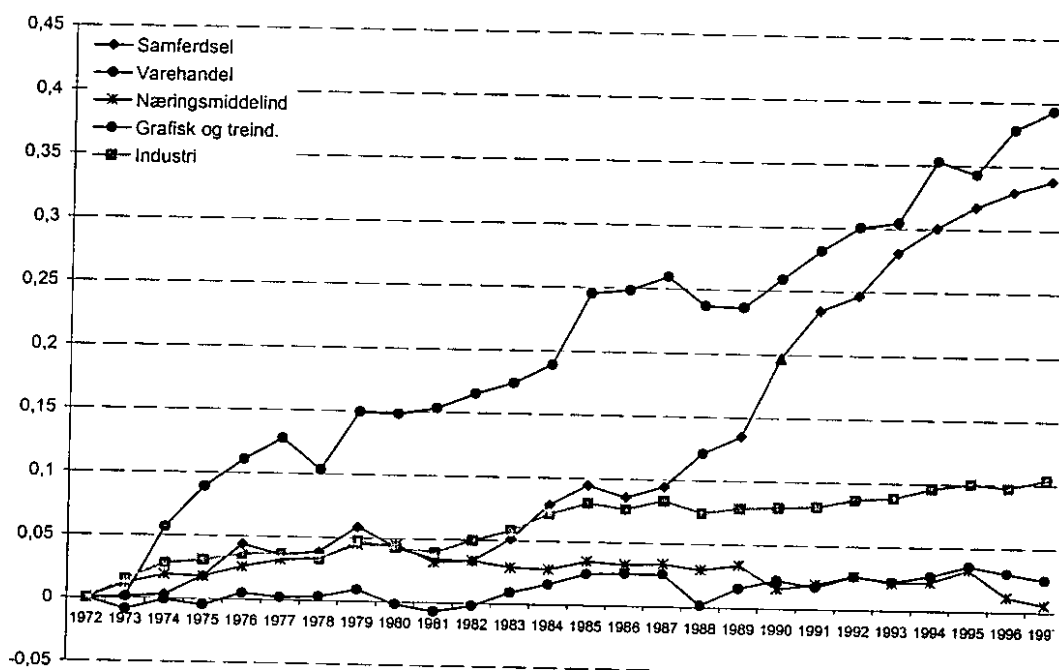
Boug og Naugs undersøkelse nevnes i utvalgets rapport, men uten at hovedpoenget kommer fram – nemlig at norsk industri ikke generelt har så svak effektivitetsutvikling. Den statistisk svake veksten skyldes i første rekke en svak utvikling i to skjermede næringer. Den ene skjermet gjennom høye tollsatser (næringsmiddelindustrien), den andre av naturlig (språklige) årsaker (grafisk industri, inklusive produksjon av aviser).

⁶ Økonomiske analyser 2/2001

Boks 3.1 *Bruk av referansetesting*

For å teste kvaliteten på undersøkelser som den overfor, kan referansetesting suppleres med sammenligninger norske næringer i mellom. For eksempel foreligger det tall fra SSB for effektivitetsutviklingen (TFP) fra 1973 til 1997. De viser samme bilde som i Boug og Naug (2001). Næringsmiddelindustrien viser en langt dårligere utvikling enn for eksempel varehandelen, jf. figuren under.

Figur 3.1 *Prosentvis effektivitetsvekst fra 1972 til 1997*



Kilde: SSB

Det at nettopp varehandelen viser slik relativ sterk effektivitetsvekst er egentlig ganske oppsiktsvekkende. Gjennomsnittlig årlig effektivitetsvekst fra 1973 til 1997 var på 1,6 for varehandelen, mens det tilsvarende tallet for industrien var på 0,4. På 1990-tallet var de tilsvarende tallene henholdsvis 2 prosent årlig vekst i varehandelen og 0,3 prosent vekst i industrien. Dette er egentlig en formidabel forskjell. Over tid vil selv små forskjeller i årlig effektivitetsvekst kunne gi store forskjeller samfunnets samlede verdiskaping. Forskjellen er dessuten i strid med det vanlige synet om at mulighetene for effektivitetsvekst er større i vareproduserende næringer enn i tjenesteyting. I langtidsprogrammet (2001-2005) heter det for eksempel:

"Tradisjonelt har effektivitetsveksten i Norge vært klart sterkere i primærnæringene og i industrien, spesielt i de eksportorienterte næringene, enn i privat tjenesteyting. Det er imidlertid betydelige måleproblemer ved beregninger av effektivitet, og disse er spesielt store innenfor tjenesteytende sektorer. Det er grunn til å tro at tallene undervurderer den faktiske veksten i produksjon og effektivitet fordi de statistiske målemetodene ikke fanger opp forbedringer i kvalitet og tilgjengelighet, samt fordelene ved bredere produktspekter, og dermed økte valgmuligheter."

En nærliggende hypotese er derfor at varehandelen de siste tiårene har bidratt mer til å effektivisere norsk økonomi enn for eksempel næringsmiddelindustrien industrien. Utredningens politiske relevans hadde vunnet på at de hadde funnet plass til påpekninger av denne type.

Oppsummering

Oppsummert er våre forslag i forhold til produktmarkedene:

1. Start med å sammenligne BNP
2. Jobb mye med å få gode tall for både aggregerte og næringsfordelt tall for produktivitetsutviklingen
3. Bruk flere indikatorer for sammensetning og utvikling over tid av internasjonale næringer
4. Pga. metodiske problemer og manglende sammenlignende tall er måling av konkurranseintensitet trolig et for ambisiøst foretakende
5. Målinger av næringsstøtte må følges opp med indikatorer som får fram ev. forskjeller i fordelingen av støtte etter formål
6. Norge bør bidra til at OECD prioriterer internasjonale sammenligninger av reguleringskostnader.

4 Skatt

Skattene vi betaler i Norge har betydning for lokalisering av norsk næringsliv, de har betydning for effektivitet i ressursutnyttelsen i næringslivet, og de har antagelig også betydning for innovasjonstakten i næringsliv og samfunn. Skattenes betydningen for innovasjonstakt dekker utvalget delvis i kapittel 7 Utdanning, forskning og innovasjon, som tilsvarer vårt kapittel 6. Her er det særlig indikatoren "skattemessig behandling av FoU målt ved B-indeksen" som er aktuell. For øvrig dekkes skattene i utvalgets kapittel 11 Skatt.

Utvalget har funnet fram til fem indikatorer for skatt. Sammenhengen mellom disse og målstørrelsene innovasjon, effektivitet og mobile næringer er antydnet nedenfor.

Tabell 4.1 *Utvalgets forslag til indikatorer innenfor området skatt.
Hva måler de?*

	Innovasjon	Effektivitet	Mobile næringer
Gjennomsnittsskatt arbeidskraft		x	
Gjennomsnittsskatt industriarbeider		x	
Gjennomsnittsskatt 2x industriarbeider		x	
Gjennomsnittsskatt investert kapital	x	(x)	(x)
Skatt i prosent av BNP	(x)	(x)	(x)

(x) betyr at indikatoren har med målstørrelsen å gjøre, men treffer ikke helt. x betyr treff.

Hva måler indikatorene?

Tre av indikatorene utvalget bruker, dreier seg om *skatt på arbeidskraft*. Vi kan ikke se at disse har særlig med innovasjon å gjøre. De kan ha noe med mobile næringers vilkår å gjøre, men det er gode grunner til å si at skatt på kapital, altså eierinntekt, er en bedre indikator for mobile næringers vilkår enn skatt på arbeidskraft. Skatt på arbeidskraft som indikator har derfor mest å gjøre med målvariabelen effektivitet i ressursutnyttelsen, som handler om statisk verdiskaping, å få til høyest mulig produksjon i forhold til ressursrammen på ethvert tidspunkt.

Som mål på effektivitet belyser den visse sider, men ikke andre sider. Skatt på arbeidskraft er i liten grad en indikator for hvor godt samfunnet utnytter den

arbeidskraften som er i arbeid, som er det vi til vanlig oppfatter som (arbeids)effektivitet. Det kan riktignok lages et resonnement om at skatt på arbeid overveltes i høyere lønninger, som i neste omgang skaper vridninger i ressursallokeringen, men dette er et komplisert resonnement, og det finnes i alle tilfeller bedre og mer direkte indikatorer for hvor godt samfunnet utnytter den arbeidskraften som er i arbeid.

Derimot er skatt på arbeid en god indikator for hvor godt samfunnet utnytter den *potensielle* arbeidskraften. Hovedproblemet med skatt på arbeidskraft er jo som kjent at den reduserer arbeidstilbudet, og da spesielt arbeidstilbudet til marginale grupper på arbeidsmarkedet som ungdom og deltidsansatte kvinner. Det betyr at effektiviteten og verdiskapingen i forhold til potensiell arbeidskraftstilgang blir redusert av skatt på arbeidskraft. Alt i alt er dette momentet så viktig at vi setter et kryss uten parentes i kolonnen for effektivitet.

Indikator nummer fire handler om gjennomsnittsskatt på investert kapital. Denne indikatoren er etter vår vurdering mer eller mindre treffsikker i forhold til alle tre målstørrelsene. Den har betydning i forhold til innovasjon i den grad den kapper oppsiden av risikable investeringer, slik en progressiv kapitalskatt gjør. Når det nå ser ut til at en slik modell, den såkalte KAF-modellen, er lagt død i Norge, vil ikke progressiv kapitalskatt være en problemstilling hos oss, men det at vi scorer bra på en indikator betyr jo ikke at den skal utelates. En svakhet er likevel at variabelen måler gjennomsnittsskatt, mens det er marginals-katten som eventuelt er av betydning for risikable investeringer.

En annen side av sammenhengen mellom innovasjon og vekst går via sparingen. Man kan argumentere godt for at skatt på kapitalinntekt reduserer sparingen (og øker låneopptaket, jf. debatten om dette i Norge for noen år siden), som på sikt fører til lavere innovasjon og vekst. Igjen er det marginals-katten som har mest å si, men siden ulike personer har ulik marginals-katt, er gjennomsnittsskatten en grei tilnærming. Alt i alt gir disse to sidene av sammenhengen mellom gjennomsnittsskatt på kapital og innovasjon at vi setter et kryss på dette punktet i tabellen.

Skatten på investeringer har i tillegg noe å si for mobile næringers rammevilkår, men her er ikke sammenhengen rett fram. Det enkle resonnementet at bedriftene har incentiv til å lokalisere seg der skatten er lavest, holder ikke på grunn av bostedsprinsippet i beskatningen. Bostedsprinsippet sier at bedrifts- og kapitalinntekt skattlegges likt uansett hvor inntekten opptjenes, og det er dette prinsippet som er hovedregelen i norsk og de fleste lands skatteregelverk. Dersom bostedsprinsippet gjennomføres konsekvent, og suppleres med skatteavtaler som fjerner dobbeltbeskatning av kapital fra utlandet, spiller ikke innlendingers skatt på investert kapital noen nevneverdig rolle for lokalisering. Skatt på investert kapital hadde derimot vært viktig om vi hadde hatt et konsekvent kildeprinsipp i beskatningen.

Imidlertid har verken Norge eller andre land et konsekvent bostedsprinsipp, og dessuten er det en realitet at utenlandsinntekt i større grad enn innenlandsinntekt unndras fra beskatning. I praksis ligger de norske reglene et sted mellom et bostedsprinsipp og et kildeprinsipp, se ECON (1998)⁷. Dermed får skatten på

⁷ ECON (1998): *Skattepolitikk i en globalisert økonomi*. ECON-rapport 54/98, ECON Senter for økonomisk analyse, Oslo.

investeringer noe å si for mobile næringers rammevilkår, uten at man kan si at det er en god indikator.

Hva som ville vært en god indikator, avhenger ikke minst av hvordan sammenhengen egentlig er mellom skatt på utenlandsinntekt og skatt på innenlandsinntekt. På tross av den gode begynnelsen som er gjort i ECON (1998), er det lite eller ingen faktisk kunnskap om den problemstillingen i Norge. Dette er synd, for det er her selve kjernepunktet er i den norske debatten om skatt på kapitalinntekt. Vi mener det er viktig å frembringe kunnskap om dette.

Vi har også satt et betinget kryss for sammenheng mellom skatt på investert kapital og effektivitet i ressursallokeringen. Her er resonnetet at høy skatt på kapital gir lav sparing, som over tid gir lav kapitalbase og dermed lav verdiskaping. Dette har altså ikke så mye å gjøre med samfunnets evne til å få noe ut av de eksisterende ressursene, men mest med hvor mye kapitalressurser som er. Krysset er bare betinget, fordi det handler som samme effekt som vi omtalte under innovasjon.

Den femte indikatoren, skatt i prosent av BNP, er en grov indikator som gir noe informasjon om alle tre målstørrelsene. En fordel med denne indikatoren er at det er lett å finne data. For Norges del anbefaler utvalget også skatt i prosent av fastlands-BNP. Det er en metodisk mer komplisert indikator og SSB (2002) anbefaler en videreutviklet utgave av denne størrelsen⁸.

Datatilgang og datakvalitet

Generelt er det et problem for indikatorarbeid på skatteområdet at det innhentes lite sammenliknbare data på regelmessig basis. Ofte er en henvist til working papers fra OECD, som har karakter av skippertaksarbeid – dataene innhentes ikke regelmessig. I tillegg har flere av metodene som brukes, klare svakheter.

To av de foreslåtte indikatorene for skatt er særlig preget av metodiske svakheter. Det gjelder indikatoren for gjennomsnittsskatt på arbeidskraft og indikatoren for gjennomsnittsskatt på investert kapital. De er utviklet med samme metode, den såkalte Mendoza-metoden, i OECD. I Mendoza-metoden deles all skatteinntekt i skatt som "skyldes" kapital og skatt som "skyldes" arbeidskraft. Så deles all inntekt (det vil si BNP) i inntekt som "skyldes" kapital og inntekt som "skyldes" arbeidskraft. Til slutt deler man skatt som skyldes kapital med inntekt som skyldes kapital, og tilsvarende for arbeidskraft, og man får de to indikatorene gjennomsnittsskatt på investert kapital og gjennomsnittsskatt på arbeidskraft.

Problemet med Mendoza-metoden er at indikatorene er svært makropreget, gjenstand for målefeil og bare i svært begrenset grad reflekterer de mikroavveiningene som styrer for eksempel arbeidstilbud og sparing.

De to indikatorene for henholdsvis gjennomsnittsskatt for industriarbeiderlønn (uten fradrag) og gjennomsnittsskatt for 2x industriarbeiderlønn er bedre knyttet til arbeidstilbudsbeslutningen i mikro, selv om det hadde vært bedre å fokusere på kvinners skatt. Et problem med disse indikatorene er at dataene til dem i

⁸ SSB (2002): *Økonomisk utsyn over året 2001*. Økonomiske analyser nr. 1/2002, Statistisk sentralbyrå, Oslo.

øyeblikket samles inn av organisasjonen Svensk Näringsliv. Det gjør på et vis indikatoren lite robust.

Når det gjelder kapitalbeskatning, finnes det ulike mikrobaserte indikatorer som kunne vært brukt. Et sett med indikatorer er basert på den såkalte Mannheimundersøkelsen. De viser kapitalbeskatning for stiliserte bedrifter og eiere når bedriftene har lav, middels og høy lønnsomhet. Utvalget er klar over disse indikatorene, men undersøkelsen kom for sent til at man kunne ta dem med. Et annet indikatorsett, som bygger på færre stiliserte fakta og mer regnskapsdata, er lansert av Nicodème (2001)⁹, og det finnes flere.

Balansen mellom indikatorer, forslag

Utvalget foreslår tre indikatorer rettet mot arbeidsmarkedet og en mot kapitalmarkedet. Det gir ikke den riktige balansen. Vi foreslår at indikatorene basert Mendozaundersøkelsen droppes, og at man for kapitalmarkedet erstatter den med en eller flere indikatorer fra Mannheimundersøkelsen eller en av de andre på en slik måte at balansen mot arbeidsmarkedet sikres. I tråd med det vi tidligere har sagt, foretrekker vi få indikatorer framfor mange, slik at en indikator for hvert marked burde være nok. Et slikt valg betinger imidlertid at man kraftig barberer antallet indikatorer på andre områder.

Dersom EU i forlengelsen av Lisboa-prosessen kommer fram til omforente indikatorer for arbeidsbeskatning, bør man sterkt vurdere å bruke dem istedenfor indikatorer innhentet av Svensk Näringsliv. På kapitalområdet bør man også sterkt vurdere å bruke den eller de indikatorene EU foreslår.

Videre er det en mangel at utvalget ikke drøfter indikatorer som kan si noe om bedriftenes skatt knyttet til produserte innsatsfaktorer. Et av de klareste resultatene i økonomisk skatteteori er at produserte innsatsfaktorer ikke skal beskattes. Man kan si at hovedregelen i beskatningen er at bedriftssektoren ikke skal beskattes for annet enn sitt overskudd og utbytte. Bedriftssektorens oppgave er å gjøre produksjonen størst mulig i forhold til ressursinnsatsen, og skattenes oppgaver – å omfordele og innhente proveny – utøves i husholdningssektoren. Se for eksempel ECON (1998) for mer om dette.

Indikatorer som viser omfanget av bedriftsskatter på produserte innsatsfaktorer er altså de mest direkte skatte-indikatorene rettet mot målvariabelen effektivitet i ressursutnyttelsen. Et par av indikatorene nevnt i utvalgets kapittel 9 om produktmarkedet er relevant i denne sammenheng, særlig ERA-indikatoren og indikatoren for næringsstøtte. Men utvalget gjør ikke noe forsøk på å sette disse indikatorene inn i sin naturlige sammenheng i skattekapitlet, eller forsøk på å drøfte andre indikatorer. Den vesentlige forbedringen i norske rammevilkår som ligger i å fjerne investeringsavgiften, får dermed ikke sin avspeiling i noen av utvalgets indikatorer.

Oppsummert er våre forslag på skattesiden følgende:

⁹ Nicodème, G. (2001): Computing effective corporate tax rates: comparisons and results. *Economic Papers number 153*, European Commission, Directorate-General for Economic and financial Affairs. Brussel.

- Dropp indikatoren for gjennomsnittsskatt på arbeidskraft (Mendozaundersøkelsen), den er dårlig inntil det misvisende
- Vurder å droppe en av de to indikatorene for gjennomsnittsskatt på arbeidskraft, men det er avhengig av hva man gjør på andre områder av rapporten. Legg om til Lisboa-undersøkelsens tilsvarende indikatorer dersom de kommer.
- Erstatt indikatoren for gjennomsnittsskatt på investert kapital (Mendozaundersøkelsen) med indikatorer fra Mannheimundersøkelsen, Nicodème (2001) eller andre etter en vurdering. La antallet være tilpasset antallet indikatorer for arbeidsmarkedet. Legg om til Lisboa-undersøkelsens tilsvarende indikatorer dersom de kommer.
- Undersøk muligheten for å introdusere indikatorer for bedriftsskatt på produserte innsatsfaktorer.
- Behold indikatorene for skatt og avgift i prosent av BNP og i prosent av fastlands-BNP etter SSB (2002) sitt reviderte opplegg.

5 Infrastruktur

Infrastruktur dreier seg både om transport/logistikk i tradisjonell forstand og om informasjons- og kommunikasjonsteknologi.

Mye fjorder og fjell og store avstander både innenlands og til resten av Europa innebærer at *transport* utgjør en stor del av kostnadene for næringslivet. Dermed har effektiviteten i sektoren stor betydning. Transport kan også ha stor betydning for mobile næringers lokalisering. Avstander og topografi vil ofte slå ut negativt for Norge som lokaliseringsland. Samtidig er dette forhold det er vanskelig å gjøre noe med. Indikatorer som slår fast at Norge har mye fjell og mange fjorder er derfor lite interessante. Dessuten kan det tenkes forhold som motvirker transportulempen ved fjorder og fjell – for eksempel et rikt omfang av småflyplasser. Utfordringen er derfor å finne indikatorer for forhold det er mulig å gjøre noe med, og som samtidig reflekterer et slags helhetsbilde, i den forstand at de tar hensyn til at næringslivet vil ha valgmuligheter.

Informasjons- og kommunikasjonsteknologi som rammebetingelse for verdiskapning har tre aspekter:

- Dels er det en "videreføring" av kommunikasjon i tradisjonell forstand (pris- tid og kvalitet på å kommunisere elektronisk), og kan i noen grad erstatte tradisjonell transport (vi sender e-post istedenfor fysiske brev, og gjør oss uavhengige av fjorder og fjell).
- Dels dreier det seg om nettverk og størrelse på et marked (hvor stor andel av forbrukerne kan nås via internett). Dette handler i noen grad om effektivitet.
- Dels er IKT et fundament for effektivitetsvekst (effektivisering av tradisjonell informasjonsinnhenting og kommunikasjon).

Tabell 5.1 *Utvalgets forslag til indikatorer innenfor infrastruktur.
Hva måler de?*

	Innovasjon	Effektivitet	Mobile næringer
Oppfatninger om (trad.) infrastruktur generelt			(x)
Logistikkostnader i prosent av omsetning			x
Pris og avgift på diesel		x	x
Samlede avgifter for kjøretøy			x
Oppfatninger om jernbanen generelt			(x)
Andel flyavganger med forsinkelse ved utvalgte flyplasser		x	
Oppfatninger om havner generelt			(x)
Andel husholdninger tilknyttet internett	x	x	
Bredbåndstilknytning per innbygger	x		
Pris på bredbånd		x	x
Andel foretak som driver e-handel	(x)	(x)	
Utgifter til IKT som andel av BNP	x		
FORSLAG TIL NYE			
Tiden det tar å tilbakelegge en strekning på hhv 10, 20 og 30 km inn eller ut av storby. I rushtiden sml med utenom rushtid. For gods og personer		x	(x)
Forsinkelse i jernbanetransporten		x	x
Tid til transport med jernbane for ulike strekninger		(x)	(x)
Sannsynlighet for forsinkelse i jernbanetransport		x	(x)
Pris på flyreiser – særlig som næringslivet står overfor		x	(x)
Mål for effektivitet i omlasting i havner		x	
Sannsynlighet for forsinkelse i sjøtransport		x	x
Sannsynlighet for skade av gods ved sjøtransport		x	x

(x) betyr at indikatoren har med målstørrelsen å gjøre, men treffer ikke helt. x betyr treff.

Generelt inntrykk av utvalgets forslag til indikatorer

Utvalget foreslår 12 indikatorer. I tillegg nevnes 8 som utvalget mener bør utvikles. Selv om mange kan være relevante for å si noe om rammevilkår for verdiskaping bør det gjøres en langt sterkere prioritering, ikke minst for å få bedre samsvar med antallet indikatorer på viktige områder som skatt og produktmarked. Rapporten mangler også en grundigere drøfting av kriteriene for valgene som er gjort. Umiddelbart virker for eksempel indikatoren *sannsynlighet for skade av gods ved sjøtransport* som en perifer størrelse for å måle verdiskaping. Valgene burde vært begrunnet.

Utvalget har valgt en rekke indikatorer for jernbane. Det virker rart. Som utvalget selv påpeker, foregår en liten del av transporten i Norge via tog. Det har blant annet sammenheng med at jernbanenettet ikke dekker hele landet, noe som igjen har sammenheng med topografi. For verdiskapingen har det i seg selv liten betydning om jernbanetransporten er mer effektiv i Danmark enn i Norge, så lenge det fins gode alternative transportformer. Jernbanetransport kan være mer miljøvennlig enn veitransport, men det er et velferdsspørsmål. Istedenfor å måle kvaliteten på jernbanetransport bør det derfor velges indikatorer som i større grad sier noe om tid, pris og effektivitet i godstransport generelt:

- ✓ Pris for å transportere en gitt godsmengde en gitt strekning
- ✓ Minste tid for å transportere en gitt godsmengde en gitt strekning
- ✓ Sannsynligheten for forsinkelse ved transport av en gitt godsmengde en gitt strekning
- ✓ Sannsynligheten for skade ved transport av en gitt godsmengde en gitt strekning

Disse målene er for generelt utformet til å kunne brukes som indikatorer direkte. For eksempel må det tas hensyn til at ulike typer gods stiller ulike krav til transportform. Transport av brudekjoler og olje er to helt ulike ting. Dessuten er det sentralt at det fins internasjonale tall. Det har ikke vært rom for å utforme konkrete forslag til indikatorer innenfor dette prosjektet.

Et annet problem med indikatorene som er valgt, er at det er uklart hva de skal måle. Måler indikatoren *Bredbåndstilknytning per innbygger* den tilgjengelige internettkvaliteten for en virksomhet i Lofoten, eller er den et uttrykk for hvor lett det er å nå potensielle kunder per internett? Dette burde i større grad drøftes.

I tillegg har mange indikatorer dårlig kvalitet. Flere indikatorer er basert på spørreundersøkelser blant næringslivsledere. Her er det for det første et spørsmål hvor mye tid/kompetanse som ligger bak svaret til den enkelte respondent. For det andre er det uklart hvilken relevans det har hva et tilfeldig utvalg av næringslivsledere mener. Slike spørreundersøkelser burde prinsipielt rettes mot virksomheter som vurderer å etablere seg i et land. Det er vanskelig å få til i praksis, men nytteverdien av å spørre et tilfeldig utvalg blir lav.

Oppsummert er våre forslag for infrastruktur følgende:

- Dropp indikatorer for jernbanetransport. En svært liten del av godstransporten skjer per jernbane. For verdiskapingen er det heller ikke noe mål at denne andelen skal øke.
- Let heller etter indikatorer for pris, tid og kvalitet på godstransport generelt
- Dropp indikatorer basert på oppfatninger. De vil generelt ha svært dårlig kvalitet.
- Kutt kraftig ned på antall indikatorer

6 Utdanning, forskning og innovasjon

Dette er områder som har høy relevans for verdiskapning, og som er sterkt avhengige av politikken som føres. Her er det med andre ord mulig å finne viktige indikatorer for forhold det er mulig å gjøre noe med.

Når det er området *innovasjon* som skal måles, vil de tre kriteriene for verdiskapning (effektivitet, evne til innovasjon og vilkår for mobile næringer) i stor grad henge sammen. En indikator som måler effektiviteten i innovasjonen, er samtidig et mål på evnen til innovasjon. I neste omgang kan graden av innovasjon ha betydning for mobile næringers lokaliseringsvalg. Høy grad av innovasjon kan innebære god tilgang på kompetanse. Hvor viktig det er, vil variere mellom næringer.

Tabell 6.1 *Utvalgets forslag til indikatorer innenfor innovasjon.
Hva måler de?*

	Innovasjon	Effektivitet	Mobile næringer
Utgifter per elev i videregående opplæring	x		(x)
Leseferdigheter blant voksne med videregående opplæring	x	x	(x)
Utgifter per student i høyere utdanning	x		(x)
Fordeling av studenter etter fag i høyere utd.	x	x	(x)
Antall timer opplæring per sysselsatt	x		(x)
Andel som får opplæring i tilknytning til arbeidsplassen	x		(x)
Totale FoU-utgifter i prosent av BNP	x		(x)
Totale FoU-utgifter per innbygger	x		(x)
FoU-utgifter finansiert av foretakssektoren	x		(x)
Antall FoU-årsverk per sysselsatte (totalt og med univ. eller høyskole)	x		(x)
Skattemessig behandling av FoU målt ved B-indeksen ¹⁰	x		x
Nye produkter og prosesser som andel av omsetningen i industrien	x		
Andel innovative foretak i industrien	x		(x)
Antall patenter søkt i et land	x	x	(x)
Kvalitet målt ved antall publiseringer og siteringer	x	x	(x)
FORSLAG TIL NYE			
Matematikk- og naturfag-kunnskaper, demokratiforståelse og IKT i vid. opplæring	x	x	(x)
Ressurstilgangen i etter- og videreutdanning	x		(x)
Antall nyetableringer per år	x		(x)
Omfang, frekvens og tetthet i relasjoner mellom bedrifter/kunnskapsmiljøer	x	x	(x)
FoU-samarbeid målt ved omfang og utbredelse av næringslivets kjøp av forskningstjenester fra andre kunnskapsprodusenter	x	x	(x)

(x) betyr at indikatoren har med mål størrelsen å gjøre, men treffer ikke helt. x betyr treff.

Generelt inntrykk av utvalgets forslag til indikatorer

Utvalget foreslår 15 indikatorer. I tillegg nevnes 5 som utvalget mener bør utvikles. De fleste virker relevante som mål på rammevilkår for verdiskaping. Det er likevel mange indikatorer som måler det samme. Gitt at antall indikatorer bør

¹⁰ B-indeksen måler den isolerte virkningen av skattesystemet på bedriftens kostnader ved å investere en krone i FoU gitt at bedriften er i skatteposisjon.

begrenses, burde det i større grad gjøres valg, slik at bare én indikator for hver størrelse tas med.

Enkelte indikatorer framstår som lite treffsikre, i den forstand at de fanger opp mange andre forhold enn rammevilkår for verdiskaping. *Utgifter per elev i videregående opplæring* kan si noe om satsing på utdanning, men måler også hvor mye som satses på distriktspolitikk (vi har valgt å ha skoler på små steder). Denne type drøftinger savnes i utvalgets rapport.

Noen indikatorer blir lite presise, og framstår som forsøk på å måle "alt". Dette gjelder for eksempel indikatoren *Matematikk- og naturfagkunnskaper, demokratiforståelse og ikt i videregående opplæring*. Det er vanskelig å se hvilken betydning for eksempel opplæring i demokratiforståelse i den videregående skole har for verdiskapingen i næringslivet. Det er nok mulig å lage et resonnement for at demokratiopplæring på lang sikt bidrar til mer stabile politiske rammebetingelser, men alt i alt blir denne indikatoren etter vårt syn en karikatur på hva man vil oppnå med referansetesting.

Oppsummert er vårt forslag for utdanning, forskning og innovasjon følgende:

- Kutt kraftig ned på antall indikatorer. Ved å velge bare én indikator for hvert fenomen som skal måles, er mye gjort.

7 Kapitalmarkedet

Kapitalmarkedet skal i) formidle kapital fra sparere til låntakere, (skille spare- og investeringsbeslutningen) og ii) fordele risiko, slik at den enkelte aktørs holdning til risiko ikke blir bestemmende for om et (risikofylt) investeringsprosjekt realiseres. Risikovegrende investorer må kunne kjøpe seg vekk fra risikoen, og dermed betale andre, mer risikovillige aktører, for å ta risiko.

Indikatorer for kapitalmarkedet bør nettopp vise markedets evne til å fylle hhv kapitalformidlings- og risikofordelingsfunksjonene. Begge disse funksjonene har betydning for så vel effektiviteten i økonomien (effektivitetsnivået) som vekstevnen (innovasjon). Kapitalmarkedet er internasjonalt, og manglende effektivitet i ett lands kapitalmarked har dermed mindre kostnader enn dersom økonomiene var lukket. Nærhet mellom finansinstitusjon og næringsliv vil likevel ha betydning, særlig for små og mellomstore bedrifter. Det er grunn til å tro at det enkelte lands kapitalmarked har mindre betydning for mobile næringer enn for virksomheter uten evne til å flytte ut.

Utvalget har plukket ut 8 indikatorer for kapitalmarkedet. Sammenhengen mellom disse og målstørrelsene innovasjon, effektivitet og mobile næringer er antydnet i tabellen nedenfor.

Tabell 7.1 Utvalgets forslag til indikatorer innenfor kapitalmarkedet.
Hva måler de?

	Innovasjon	Effektivitet	Mobile næringer
Venturekapital-investeringer i prosent av BNP	x		
Emisjonsbeløp som andel av BNP	x		
Exitmuligheter fra ventureselskaper	x	x	
Børsens omsetning i forhold til børsverdi		x	
Realrente på korte lån	x	(x)	
Markedsverdi av private obligasjoner i forhold til BNP		x	
Driftskostnader for banker		(x)	
Eiersammensetning i næringslivet		(x)	(x)

(x) betyr at indikatoren har med mål størrelsen å gjøre, men treffer ikke helt. x betyr treff.

Generelt inntrykk av utvalgets forslag til indikatorer

Utvalgets indikatorer er stort sett relevante - måler dels tilgangen på risikokapital (venturekapitalinvesteringer i prosent av BNP) og dels likviditet i markedet (exitmuligheter, børsomsetning som andel av børsverdi). En svakhet er at de sier lite om det som skjer utenfor børs – noe utvalget selv trekker fram som en svakhet. Utvalget begrunner også sitt utvalg av indikatorer på en god måte.

Indikatoren *driftskostnader for banker* kan måle omfanget av konkurranse og dermed graden av effektivitet. Det er likevel vanskelig å se at finansnæringens effektivitet er spesielt mye viktigere enn en hvilken som helst annen næring.

Også indikatoren *eiersammensetning i næringslivet* virker lite relevant. Indikatoren omfatter bare børsnoterte selskaper, mens bare en liten del av norske bedrifter er børsnoterte. Andelen kan være forskjellig i andre land. Dette påpeker også utvalget. En annen ting er at en indeks for eierskap uansett treffer dårlig på mål størrelsene for kapitalmarkedet. Utvalget begrunner indikatoren med at det er påvist lavere lønnsomhet i selskaper med høy statlig eierandel. Det er likevel ikke gitt at det er noen årsaksammenheng, noe utvalget også påpeker.

Det burde også vært resultatindikatorer for *effektiviteten* i kapitalmarkedet – indikatorer som viser om kapitalen kanaliseres dit den kaster mest av seg. Hoveddelen av indikatorene som er valgt ut, måler tilbudet av egenkapital. Det er få indikatorer for fremmedkapitalmarkedet, og ingen som måler samspillet mellom tilbuds- og etterspørselssiden i kapitalmarkedet. I et effektivt marked vil avkastningen korrigert for risiko være lik i alle næringer. En naturlig indikator er *avkastningen* i næringslivet (i makro) i Norge sammenlignet med andre land. Det burde også være mulig å etablere indikatorer som viser forskjellen i avkastning

mellom næringer i Norge relativt til andre land. Hvis avkastningen i én næring er høyere enn i en annen, kan det skyldes ulik risiko. Det kunne håndteres ved å sammenligne avkastningsforskjellene mellom to næringer i Norge med forskjellen mellom de tilsvarende næringene i andre land. OECD har tidligere publisert data for kapitalavkastning mellom land. For tiden har dette arbeidet en pause på grunn av manglende rapportering ved overgang til ny nasjonalregnskapsstandard. Se Holden-utvalgets rapport¹¹ s. 77 og 78 for nærmere drøfting.

I prinsippet burde det også etableres indikatorer for å måle finansnæringens kompetanse på enkelt næringer. For eksempel betraktes norske shippingbanker som del av den marine klyngen og kan dermed ha betydning for lokalisering. Det er likevel vanskelig å peke på størrelser som kan fange opp slike forhold på en god måte.

Det kunne også være relevant med tiltaksindikatorer for graden av *regulering* av finansnæringen. Omfattende reguleringer kan redusere effektiviteten i markedet, hemme nyskaping og hindre utenlandske etableringer. I ECON-rapporten *Politikk overfor finansnæringen*¹² sammenlignes norsk politikk overfor finansnæringen med tilsvarende politikk i andre land. Rapporten viser at den politiske styringen av finansnæringen er klart sterkere i Norge enn i land det er naturlig å sammenligne med, til tross for at alle landene har det samme målet om å sikre stabilitet og forbrukerinteresser. Analysene i rapporten er basert på intervjuer og skjønnsmessige vurderinger, og har derfor ingen kvantitative indikatorer som kunne være aktuelle i et system for referansetesting.

Oppsummert er våre forslag for kapitalmarkedet følgende:

- Dropp indikatoren for driftskostnader i bankene. Den er lite relevant.
- Dropp indikatoren for eiersammensetning. Den treffer mål størrelsene dårlig.
- Suppler med indikatorer for avkastning i makro og for ulike næringer.
- Vurder indikatorer for graden av regulering

¹¹ NOU 2000:21 En strategi for sysselsetting og verdiskaping.

¹² ECON-rapport 6/2000.

8 Organisering av det videre arbeidet

Utvalget anbefaler at det etableres et system for jevnlig referansetesting av rammevilkårene for verdiskaping. Nærings- og handelsdepartementet, eventuelt i samarbeid med andre departementer, foreslås som oppdragsgiver for og leder av det videre arbeidet med systemet.

Videre anbefaler utvalget

” (...) at det etableres en prosjektgruppe som får i oppdrag å oppdatere og videreutvikle systemet. (...) For å ivareta behovet for dialog med myndigheter, partene i arbeidslivet og forskningsmiljøer bør det etableres en referansegruppe som kan gi råd og innspill om prioriteringer underveis i arbeidet. Hovedmålgruppen for analysen vil være sentrale beslutningstakere.”

Selv om vi har flere kritiske merknader til selve utvalgsarbeidet, tror vi det kan være en god ide å etablere et målrettet referansetestingsarbeid. Men for at det skal være en god idé er det avgjørende at målsettingen med arbeidet blir tydeliggjort og at organiseringen gjenspeiler dette.

Et systematisk referansetestingsarbeid bør forankres i fagmiljøer som kan bidra til å utvikle best mulig relevante, faglig holdbare og sammenlignbare indikatorer. Videre er det viktig at arbeidet tar opp i seg den betydelig konkrete kunnskapen om næringslivets rammevilkår – ute og hjemme – som finnes i ulike næringsorganisasjoner. Det at indikatorene også bør rettes mot områder hvor det er mulig å påvirke utviklingen, tilsier at arbeidet også har en god forankring i sentraladministrasjon.

Den politiske agendaen utvikler seg løpende og i høyt tempo. Skal arbeidet kunne virke konstruktivt inn på de politiske beslutningsprosessene er det trolig viktig at arbeidet ikke først og fremst får preg av en akademisk gjennomgang av Norges ”plassering”. Det ser ut til at utvalget er klar over dette. Vi vil likevel understreke at resultatene av arbeidet i stor grad vil avhenge av at organiseringen klarer å balanserer mellom hensyn som:

- Faglig troverdighet
- Politisk relevans
- Politisk og administrativ uavhengighet
- Bidra til fri informasjonsutveksling mellom berørte parter.

Dette kan gjøres på flere måter. Vi tror en modell som ligner på dagens Tekniske beregningsutvalg (TBU) vil kunne ha mye for seg. TBU ledes av en uavhengig fagperson (Svein Longva, adm. direktør i SSB), rapporterer til Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) og har "tung" deltakelse fra så vel Finansdepartementet (FIN), AAD og partene i arbeidslivet. Sekretariatsfunksjonen ivaretas så vidt vites av både AAD og FIN. En parallell innenfor referanse-testingsarbeidet kunne være (eksempel):

- Leder: Uavhengig fagperson med høy troverdighet både i sentraladministrasjon og i offentlighetene
- Medlemmer: sentrale embetspersoner i FIN og NHD, flere representanter fra relevante fagmiljøer, sentrale næringsorganisasjoner.
- Ansvarlig departement: NHD eller FIN
- Sekretariat: utvalget velger sitt eget sekretariat.

Trolig er det nettopp hvis arbeidet klarer å utvikle en arena for målrettet informasjonsutveksling mellom uavhengige, næringsaktører og myndigheter at noe genuint nytt blir skapt.

9 Tidligere ECON-prosjekter av relevans for referanse- testing

ECON har gjennom årene gjennomført flere prosjekter for Rederiforbundet som har relevans for referansetesting. Vi drøfter her kort hvordan de viktigste prosjektene bidrar til å belyse problemstillingene i referansetesting.

9.1 Norge som etableringsland

Rapporten *Nasjonale utfordringer i en global økonomi: Norge som etablerings- og investeringsland*¹³ har i høy grad relevans for referansetesting. Her var Norsk Investorforum, NHO og LO oppdragsgivere sammen med Norges Rederiforbund. I rapporten drøftes teori og empiri om bedriftenes lokaliseringsstrategier. Her trekkes referansetesting, eller ”næringspolitisk benchmarking”, fram som en av fire innfallsvinkler til å studere et lands attraktivitet med hensyn til lokalisering. De viktigste faktorene for bedrifters lokaliseringsbeslutning er, ifølge rapporten:

- Investorenes og etablerernes geografiske tilknytning
- Størrelse på lokalt marked, samt avstand og adgang til markeder
- Økonomisk system og politisk stabilitet
- Næringsmiljø og –tradisjoner
- Arbeidskraftrelaterte forhold (lønnsnivå, sosiale kostnader og forpliktelser, kompetansenivå, streiketilbøyelighet osv.)
- Fungerende systemer for transport og kommunikasjoner
- Forsknings- og teknologirelaterte forhold
- Naturressurser, energipriser og tilgang til andre råvarer

Betydningen av de ulike faktorene varierer likevel fra næring til næring. I rapporten er det satt opp en tabell over ulike faktorerens betydning for ulike

¹³ ECON-rapport 29/96.

næringer. Tabellen burde være et naturlig startsted i letingen etter relevante indikatorer for et referansetestingssystem. Tabellen gir ingen forslag til indikatorer, men viser hvor det kunne være naturlig å lete.

Tabell 9.1 Kritiske faktorer for lokalisering av utvalgte typer virksomheter i Europa

	Ufaglært arbeidskraft	Faglært/erfaren arbeidskraft	Høyt utdanningsnivå	Kostnadsmessig konkurransevne	Finansielle incentiver	Transportforbindelser	Nivå på telekommunikasjoner	Industri-tradisjoner	FoU-sektors omfang og kvalitet	Livs kvalitet for ledere	Skatt	Sentralitet
Elektronikk og telekommunikasjonsutstyr	x	x		x	x							
Biler, -deler og komponenter				x	x	x		x				
Forsknings- og utviklings-sentre			x			x	x		x			x
Europeiske regionale hovedkvarter			x	x		x	x			x		x
Europeiske distribusjons-sentre				x		x						x
Telekommunikasjonssentre			x	x			x					

(x) betyr at indikatoren har med målsetningen å gjøre, men treffer ikke helt. x betyr treff.

Kilde: Utarbeidet av ECON på grunnlag av Ernst & Young (1995) og egne vurderinger

Som svakheter ved Norge som lokaliseringsland trekker rapporten fram at landet har en smal næringsstruktur og svake eier- og investormiljøer. Som styrker påpekes Norges velutviklede infrastruktur, blant annet på telesiden, høyt kompetansenivå i arbeidsstyrken, og at deler av næringslivet har erfaringer og tradisjoner fra gjennomføring av store prosjekter, både på kontinentalsokkelen og på fastlandet. I tillegg trekkes lav arbeidsledighet og liten sosial uro fram som fordeler.

Rapporten anbefaler at følgende elementer må med i en næringspolitisk strategi for å gjøre Norge til et av Europas mest attraktive investeringsområder:

- Utvikle kompetente investormiljøer;
 - styrke koblingen mellom kompetansemiljøer, investormiljøer og næringsliv (rammebetingelser og incentiver for mobilitet og etablering av næringsvirksomhet)
 - Søkelys på hvordan skattesystem, støtteordninger, og offentlig forskningsinnsats favoriserer eksisterende strukturer på bekostning av nye typer virksomheter
- Sikre at markedene fungerer, særlig på områder med store forandringer
- Løse opp bindinger i eksisterende strukturer;
 - sørge for at kunnskap og kompetanse som fins i offentlig virksomhet, private bedrifter, universiteter osv., formidles videre.
 - Sørge for mobilitet blant personell
- Sikre fleksibilitet i bedriftene og i arbeidsmarkedet
- Bygge opp under positive holdninger til entreprenørskap.

I rapporten benyttes noen indikatorer for å belyse bredden i næringsstrukturen i Norge. Disse bør også være relevante i et system for referansetesting.

- OECDs *avdekkede komparative fortrinn* viser forholdet mellom en varegruppes andel av norsk eksport og den samme varegruppens andel av OECD-landenes samlede eksport. Indikatoren viser norsk næringslivs relative spesialiseringsgrad. Tallene (som bare går fram til 1992) viser at Norge (ikke overraskende) er langt mer spesialisert innen ressursbaserte næringer enn resten av OECD. Spesialiseringen har dessuten økt markert siden 1970, noe som har klar sammenheng med utbyggingen i Nordsjøen.

9.2 Skattepolitikk i en globalisert økonomi

Ved to anledninger i 1998 drøftet ECON på bredt økonomisk-faglig grunnlag hvordan kapitalbeskatningen bør innrettes i en globalisert økonomi.¹⁴ Den teoretiske litteraturen på området sier at optimale skatter på kapital skal sørge for at produksjonen blir størst mulig i forhold til ressursinnsatsen. Skatt på kapital omfatter både skatter rettet mot bedriftene og eierne kapitalinntektsbeskatning fordi det blir lagt til grunn at eierne ser gjennom bedriftsskattesløret ("the corporate veil").

For å sørge for at produksjonen blir størst mulig bør skattene for det første korrigere eksterne virkninger og andre avvik mellom samfunnsøkonomi og bedriftsøkonomi. Dernest bør grunnrente/renprofitt skattlegges hardt, både av fordelingshensyn og for å redusere omfanget av vridende skatter. Når det er gjort *og hvis samfunnet konsekvent følger bostedsprinsippet* skal all kapitalinntekt på normal avkastning skattlegges med samme sats. Bostedsprinsippet innebærer at kapitalinntekter skattlegges på samme måte uansett hvor den opptjenes.

Rapporten går så videre til å diskutere om bostedsprinsippet gjennomføres konsekvent i Norge. Prinsippet gjennomføres ikke konsekvent. Dessuten er inntekt opptjent i utlandet vanskelig å oppdage for myndighetene. Disse momentene betyr at myndighetene bør ta hensyn til kapitalbeskatningen for konkurrerende næringer i utlandet når innenlandsk bedrifts- og kapitalbeskatning skal fastlegges. Kapitalbeskatningen bør ikke være for høy, og den skal ikke nødvendigvis være lik for alle næringer. På den annen side er det ofte vanskelig for myndigheter å fastslå graden av ulikhet.

Resonnementene fra rapportene om skattepolitikk i en globalisert økonomi er relevante for resonnementene rundt referansetesting. Særlig er de relevante for kapitlet om skatt, der de ikke minst bidrar til å forstå betydningen av, og begrensninger ved indikatorer for kapitalbeskatning.

9.3 Formuesskatt

I tre notater og en rapport fra år 2000 har ECON drøftet virkninger av mulige endringer i formuesskatten, inkludert forslaget om å frita næringsaktiva fra formuesskatt.¹⁵ Det pekes på at formuesskatten gir disincentiv til sparing.

betales av personer som er bosatt her, uansett hvor formuesverdiene er plassert. En økning i denne skatten vil altså kunne føre til utflytting. Trolig er det få som er motivert til å flytte med denne begrunnelsen. Enkelte svært velstående personer, og særlig personer som eier aksjer med stor forventning til fremtidig inntjening, der avkastningen ennå ikke er realisert, kan bli tvunget til å velge denne tilpasningen.”

Formuesskatten er altså medvirkende til *personers* flyttebeslutning, men det er alminnelig antatt at personer er forholdsvis stedfaste. Det gjelder vel nordmenn i minst like høy grad som andre. Dersom man er opptatt av flyttebeslutningen, er dessuten den samlede skattebyrden for personer (fra arbeid og kapital, pluss forbruksavgifter) en bedre indikator. Helst skal en også trekke fra verdien av ikke flyttbare offentlige goder. Formuesskatten i Norge versus andre land bør altså ikke uten videre benyttes som indikator på utflyttingstendens for personer eller mobile næringers vilkår.

9.4 Beskatning av sjøfolk

ECON har, til dels sammen med cand.oceon Kristen Knutsen, ved flere anledninger sammenliknet beskatningen av sjøfolk i ulike industriland. Rapporten Støtteordninger i industriland til sjøfolk kom i 1993, og er fulgt av oppdateringsrapporter i 1995, 1998 og 2000¹⁶. For å sammenlikne beskatningen av sjøfolk er den sentrale indikatoren skattefordel i forhold til alminnelig *nasjonal* beskatning.

I forhold til problemstillingen referansetesting treffer denne indikatoren litt skjevt. En naturlig målsetting for referansetesting på dette området, er å måle incentiver til at arbeidskraft flytter ut og/eller at arbeidsgivere ansetter utlendinger. For å måle det, er poenget å sammenlikne norske sjøfolks skattebyrde i forhold til skattebyrden for sammenliknbare sjøfolk fra andre land. I tillegg kan en sammenlikne lønnsnivået, men lønnsnivået er i mindre grad en offentlig handlingsparameter.

For eksempel: hvis skattenivået i et land er 150.000 kroner og sjøfolk betaler 50.000 kroner, viser indikatoren en skattefordel på 100.000 kroner, for så stor er sjøfolks skattefordel i forhold til sine landsmenn. I et annet land er skattenivået 75.000 kroner og sjøfolk betaler ingenting. Indikatoren viser da 75.000 kroner, som tilsynelatende er dårligere enn rammebetingelsene for sjøfolk i det første

unntak fra alminnelige prinsipper. Finansdepartementet presenterer jevnlig beregninger av de tapte skatteinntektene som følger av særreglene. Problemstillingen i ECONs rapport var blant annet om særreglene fører til samfunnsmessig effektivitetstap, eller om det tvert i mot kan være hensiktsmessige virkemidler for å nå ulike samfunnsøkonomiske og politiske målsettinger. I tillegg så en på metodiske utfordringer, særlig valg av såkalt referansesystem.

Som en ser, er problemstillingen i rapporten i hovedsak å sammenlikne rammevilkårene for en norsk næring, sektor eller liknende med andre norske næringer/ sektorer. Derfor er ikke rapporten direkte relevant for referansetesting mellom land. Noen av de metodiske utfordringene rapporten diskuterer, vil likevel være relevante i forhold til referansetesting.