

Del 5:

***Den offentliga sektorns
finansiering***

14 Dagens finansiering av den offentliga sektorn

14.1 Välfärdssamhället

14.1.1 Välfärdssamhällets framväxt

Före 1700-talet fanns inte samhället. Under den Lutherska ortodoxin, fram till mitten av 1700-talet, härskade en hierarkisk, organisk religiös uppfattning om helheten. Alla människor, eller snarare hushåll, tillhörde en eller flera korporativa gemenskaper. Politiskt och ideologiskt viktigast var stånden. De som arbetade utgjorde näreståndet, de som krigande ingick i politiska ståndet och de som bad, och säkrade legitimiteten i den rådande ordningen, utgjorde läreståndet.

Vid 1700-talets mitt lanserades för första gången samhällsbegreppet och laddades med upplysningstidens ideal. Samhället ställdes inte i motsats till staten, utan restes gentemot de traditionella korporationseran som byarna, skråna och släktena.

Samhällsbegreppets förankring i nationsbegreppet blev allt fastare vid 1880-talets mitt. Samhället förvandlades då radikalt från en praktisk gemenskap kring skogsfrågor, spannmålsmagasin eller järntillverkning först till ett tänkt mål att sträva efter, ett ouppnåeligt ideal, senare identifierades det med fäderneslandet självt. Och inte mindre viktigt, samhället blev större, viktigare än sina medlemmar – individerna var tvungna att rätta sig efter denna större enhets krav och inte tvärtom.

Statsidealismen förmådde mot slutet av 1800-talet inte längre ge en trovärdig, legitim vision av hur samhällslig integration ska nås. De många människornas behov trängde sig på och lät sig inte fångas i de mer luftiga organiska visionerna av enhet. Det framtvängde en praktisk politik med rösträtsreformer, den politiska sfärens expansion och den aktiva socialpolitikens etablering. Genom visionen om "Folkhemmet" upphävdes till sist nästan alla distinktioner mellan samhälle och stat i en tät och vardaglig politik.

I den äldsta delen av civilsamhället finns vännerna av plikt och ordning med starka band till släkt och hembygd. Lönearbetet växte emellertid under industrialismen till den vanligaste försörjningsformen, och människor började definieras efter sin ställning i yrkeslivet, inte efter sina släktrationer och hembygd. Ett stort intrång i civilsamhällets primärgrupper gjorde marknaden och staten tillsammans på 1970- och 1980-talen då kvinnor med små barn i större utsträckning började förvärvsarbeta och kommunala barnstugor tog över barnomsorgen.

Det är inte fel att säga att vi i Sverige har socialiserat mycket inom det civila samhällets traditionella uppgifter: barnomsorg, utbildning, sjukvård och äldreomsorg. De institutioner som sköter sådant är till övervägande del skattefinansierade och personalen är offentliganställd. Statens invasion av civilsamhället har förändrat inte bara civilsamhället utan även staten själv. Socialpolitiken står först på dagordningen och de som sköter välfärdssystemen är grovt över-representerade i alla partier.

Välfärd handlar i första hand om ett antal återkommande problem som finns i alla samhällen: de unga, de äldre samt de sjuka och handikappade. I vårt samhälle har statsmakterna gjort anspråk på att ta civilsamhällets ansvar för omsorg och vård. Därav namnet välfärdsstat.⁴⁹⁹

En klassisk och ofta använd definition av välfärdsstaten (Briggs 1961) lyder:

”En ’välfärdsstat’ är en stat i vilken organiserad makt (via politik och administration) används medvetet i syfte att modifiera marknadskrafternas spel i åtminstone tre riktningar – för det första genom att garantera individer och familjer en minimiinkomst oberoende av marknadsvärdet hos deras resurser, för det andra genom att göra det möjligt för individer och familjer att minska osäkerheten i försörjningen när det gäller vissa ’sociala hot’ (t ex sjukdom, ålderdom och arbetslöshet), som annars leder till kriser för individen eller familjer, och för det tredje genom att garantera att alla medborgare oberoende av status och klass erbjuds bästa tillgängliga standard när det gäller en överenskommen grupp av sociala tjänster.”⁵⁰⁰

14.1.2 Välfärdssamhällets syfte och omfattning

Det offentliga åtagandet

Det offentliga åtagandet har två grundläggande uppgifter. Dels att tillgodose behovet av sk kollektiva nyttigheter och hantera marknadsmisslyckanden. Dels att via välfärdspolitiken (eller socialpolitiken) skapa utjämning av inkomster som i en helt fri marknadsekonomi kan riskera att bli mycket ojämnt fördelade. I Sverige har den andra uppgiften, välfärdspolitiken, blivit den helt dominerande.⁵⁰¹

Målen för välfärdspolitiken i de utvecklade industriländerna kretsar kring två centrala begrepp: effektivitet och jämlikhet. Skillnaderna i den förda politiken har sitt ursprung i olikheter i politiska värderingar, traditioner och sannolikt även institutioner, som gör att man träffar olika avvägningar mellan effektivitets- och jämlikhetsaspekterna.

Mellan effektivitet och jämlikhet kan det föreligga ett spänningsförhållande. Det existerar i ett givet samhälle vid en given tidpunkt en gräns för hur långt jämlikhetskravet kan drivas utan att samhällsekonomiska förluster uppstår i form av minskad effektivitet. Under vissa förutsättningar går det dock att finna ett positivt samband mellan jämlikhet och tillväxttakt. Sambandet är tydligast i fattigare länder med stora skillnader i inkomster och förmögenheter. En utjämning av levnadsvillkoren leder då till att fler människor ges möjlighet att bidra till samhällsutvecklingen. Mycket stora koncentrationer av förmögenheter riskerar även att leda till nepotism och korrupcion, vilket inte gynnar den samhällsekonomiska effektiviteten. Det krävs med andra ord rätt sorts spridning av resurserna för att incitamenten ska verka i gynnsam riktning.

Välfärdspolitiken problem är universella för de utvecklade industriländerna, men har av olika skäl kommit att hanteras på olika sätt i olika länder:

⁴⁹⁹ Trädgårdh, Lars (red): *Civilt samhälle kontra offentlig sektor*, 1998

⁵⁰⁰ Molander, Per: *En effektivare välfärdspolitik*, 1999

⁵⁰¹ Bergström, Fredrik & Gidehag, Robert: *Utjämningspolitikens effekter på det individuella välståndets bestämningsfaktorer och inkomströrlighet*, 2000

- **Selektiv välfärdspolitik:** Liberal modell. Koncentrerar sig på att ta hand om de individer och hushåll som inte klarar sin försörjning på marknaden och får därför en selektiv karaktär. Närmast idealet kommer de anglosaxiska länderna utom Storbritannien.
- **Generell välfärdspolitik med grundnivå:** Socialkonservativ, socialdemokratisk eller korporativ modell. Modellen bygger på ganska omfattande försäkringslösningar knutna till arbetsmarknaden. Deltagande i förvärvslivet krävs för delaktighet i dessa system. Har centraleuropeiskt ursprung och finns i sina idealtyper i Tyskland, Österrike och Frankrike.
- **Omfattande generell välfärdspolitik:** Generell modell enligt inkomstbortfallsprincipen. Modellen tog sin början i Storbritannien vid andra världskrigets slut och byggde i sin ursprungsform på förmåner på en generell och för alla lika förmånsnivå, för vilken medborgarskapet är kvalificerande. Den har emellertid senare kommit att expandera framför allt i de skandinaviska länderna och därvid genererat de stora välfärdspolitiska system som idag karakteriserar dessa länder.

Ett starkt socialdemokratiskt inflytande i länder som Belgien, Nederländerna och Österrike har kommit dessa länder att närma sig den generella modellen, medan Storbritannien till följd av ett över lag svagt labourinflytande ligger nära den liberala modellen i de andra anglosaxiska länderna.

På en skala för balansen mellan marknad och stat, som kort uttryckt mäter andelen inkomster från marknad respektive transfereringar, hamnar länder med den liberala modellen i ena änden och länder med den generella modellen i den andra, medan representanterna för den korporativa modellen placerar sig i mitten.⁵⁰²

Internationell jämförelse av kostnaderna för den offentliga sektorn

Redan år 1945 hade staten gjort många och omfattande åtaganden, och den uppvisade en varierad organisation. En omfattande och snabb utbyggnad av välfärdsstaten ägde nu rum. Åren runt 1960 blev en brytpunkt i den svenska statens utveckling. För den offentliga ekonomin innebar beslutet om omsättningsskatt år 1960 att en grund lades för en accelererad statlig tillväxt. Under en tioårsperiod gick Sverige från en mittenposition till att ha den största offentliga sektorn inom OECD.⁵⁰³

Utbyggnaden av den offentliga sektorn accelererade i de flesta OECD-länderna under 1970-talet. På många håll byggdes sjukvård samt barn- och äldreomsorg ut och dagens välfärdssystem skapades.

Av oljeprishockerna 1973 och 1979 följde lågkonjunktur och stigande arbetslöshet, och därmed ökade utgifter för den offentliga sektorn. I hopp om att motverka effekterna av lågkonjunkturen lät man budgetunderskotten öka kraftigt. Trots detta kunde den växande arbetslösheten inte stoppas. Sverige lyckades just i detta avseende bättre med ”överbrygningspolitiken” och hade internationellt sett mycket låg arbetslöshet, men samtidigt ökade de offentliga utgifterna kraftigt under decenniet, från 45 till 60 % av BNP.

⁵⁰² Molander, Per: *En effektivare välfärdspolitik*, 1999

⁵⁰³ SOU 1997:57: *I medborgarnas tjänst – En samlad förvaltningspolitik för staten*

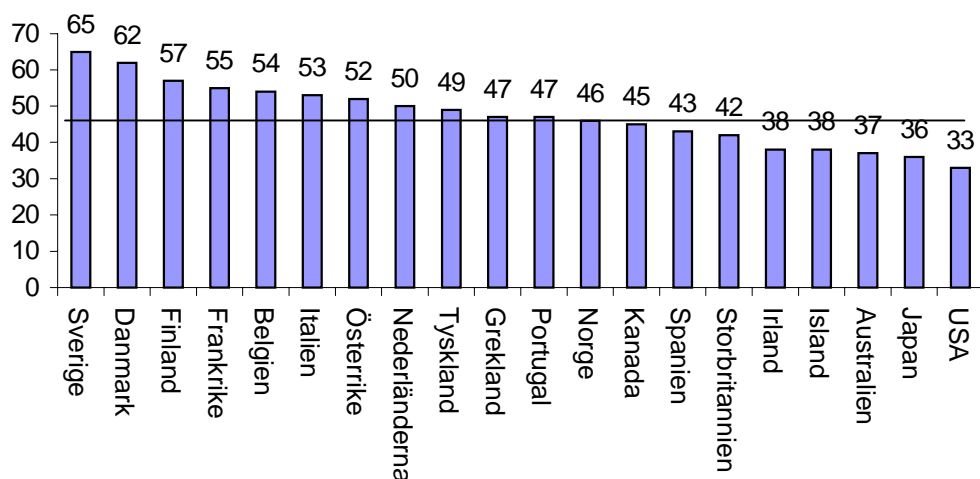
Under 1980-talet lades kursen om och många OECD-länder strävade nu efter att krympa den offentliga sektorn genom att reducera sina budgetunderskott och hålla inflationen på en låg nivå.

1990-talet inleddes med en lågkonjunktur som försämrade de offentliga finanserna i många länder. De totala offentliga utgifterna steg under 1990-talets tre första år i alla europeiska OECD-länderna. I Sverige och Finland var uppgången kraftigare än i övriga länder, vilket till stor del berodde på ökade utgifter för inkomstöverföringar och en sjunkande BNP. Efter de svåra åren i början på 1990-talet förbättrades den ekonomiska situationen i de flesta OECD-länderna. Därmed minskade också de offentliga utgifterna i så gott som alla länder.⁵⁰⁴

Offentliga utgifter

Vid en jämförelse av den offentliga sektorns utgifter kan en del begrepp behöva redas ut. Den offentliga sektorns utgifter delas upp i transfereringar, konsumtion, investeringar och räntor. Transfereringar är utgifter som innebär en överföring av medel från den offentliga sektorn till andra sektorer av ekonomin, t ex folkpensioner och barnbidrag till hushållen och subventioner till företagen. Med konsumtionsutgifter menas bl a lönekostnader för offentligt anställda och utgifter för inköp av varor och tjänster. Investeringar avser inköp av varaktiga tillgångar som byggnader, anläggningar, maskiner och fordon. Räntor avser i huvudsak räntor på statskulden.⁵⁰⁵

Volymen på de offentliga utgifterna är beroende av vilka mål som ställts upp, och är dessutom ett instrument för den ekonomiska politiken. Trots att måttet har brister i form av skillnader mellan länder när det gäller rundgången mellan skatter och bidrag har Statskontoret rangordnat OECD-länderna efter fallande utgiftsandelar.



Offentliga utgifter i några OECD-länder, andelar av BNP 1996. Linjen anger OECD-genomsnittet.⁵⁰⁶

⁵⁰⁴ Statskontoret 1997:15: *Staten i omvandling 1997*

⁵⁰⁵ ESV 1999:8: *Statens finanser 1998, 1999*

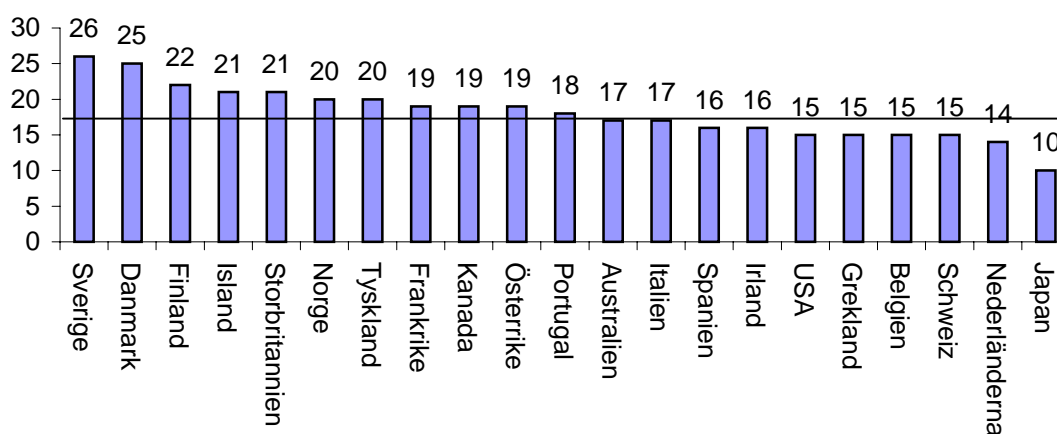
⁵⁰⁶ Statskontoret 1997:15: *Staten i omvandling 1997*

Sverige, Danmark och Finland har utgiftsandelar som klart överstiger OECD-genomsnittet. Dessa länder har även den högsta offentliga konsumtionen och utbyggda offentliga sociala välfärdssystem.

I USA och Japan har de offentliga utgifterna i relation till BNP legat på helt andra nivåer än i andra OECD-länder. Länderna har sedan 1980-talet haft utgiftskvoter på omkring 30-35 % av BNP. Det beror på att såväl den offentliga konsumtionen som transfereringarna till andra sektorer motsvarar en mindre andel av BNP än i de europeiska länderna. För de bägge länderna är konsumtionen av både statliga och kommunala tjänster klart lägre än OECD-genomsnittet.⁵⁰⁷

Offentlig konsumtion

I ländernas nationalräkenskaper bokförs den *offentliga konsumtionen* som den verksamhet som bedrivs i offentlig regi och som är skattefinansierad.



Offentlig konsumtion i några OECD-länder, andelar av BNP 1996. Linjen anger OECD-genomsnittet.⁵⁰⁸

Sverige och Danmark har störst offentlig konsumtion. Ungefär en fjärdedel av den samlade produktionen av varor och tjänster används i dessa länder till statliga eller kommunala tjänster. Avståndet är stort till de länder som ligger sist i diagrammet. En orsak till att de nordiska länderna kommer högt upp på listan är att de representerar välfärdssamhällen med en omfattande social verksamhet i offentlig regi. Även Storbritannien har en stor offentlig konsumtion, vilket beror på att konsumtionen av statliga tjänster, huvudsakligen sjukvård men också förvar, är större än i många andra OECD-länder.

Vad som är värt att notera är att välfärdsstater som Belgien och Nederländerna ligger klart under genomsnittet för OECD-länderna. Båda länderna har dock relativt stora offentliga sektorer om man mäter efter de totala *offentliga utgifterna*, då inkomstöverföringar till hushållen och andra transfereringar, som företagsstöd och räntor räknas in. Utbetalningarna till hushållen motsvarar i båda länderna omkring 25 % av BNP. I Sverige och Danmark ligger detta

⁵⁰⁷ Statskontoret 1997:15: *Staten i omvandling 1997*

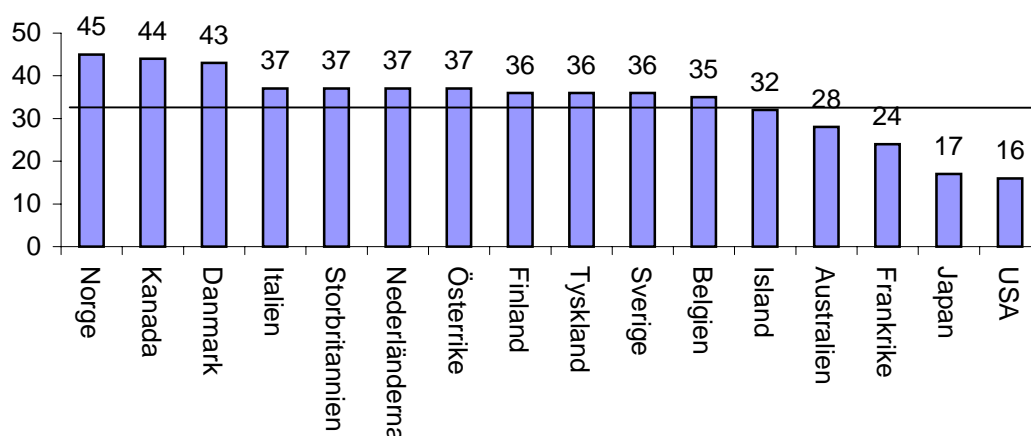
⁵⁰⁸ Statskontoret 1997:15: *Staten i omvandling 1997*

procenttal något lägre. USA och Japan har små offentliga sektorer jämfört med övriga OECD-länder, vilka mått som än används, offentliga utgifter eller offentlig konsumtion.⁵⁰⁹

Statliga utgifter och statlig konsumtion

Statens andel av den offentliga sektorn varierar kraftigt mellan OECD-länderna. I Portugal, Irland och Nya Zeeland dominerar de statsanställda. I de nordiska länderna är det i stället den kommunala verksamheten som är störst. I Sverige, Finland och Danmark finns omkring tre fjärdedelar inom kommuner och landsting, medan staten bara svarar för en fjärdedel. I Frankrike, Spanien och Storbritannien har ungefär hälften i den offentliga sektorn en statlig anställning.

De statliga utgifterna består till stor del av bidrag till hushåll, företag och andra delar av offentlig sektor. Bidragen svarar för ungefär hälften av de statliga utgifterna i de flesta OECD-länderna.

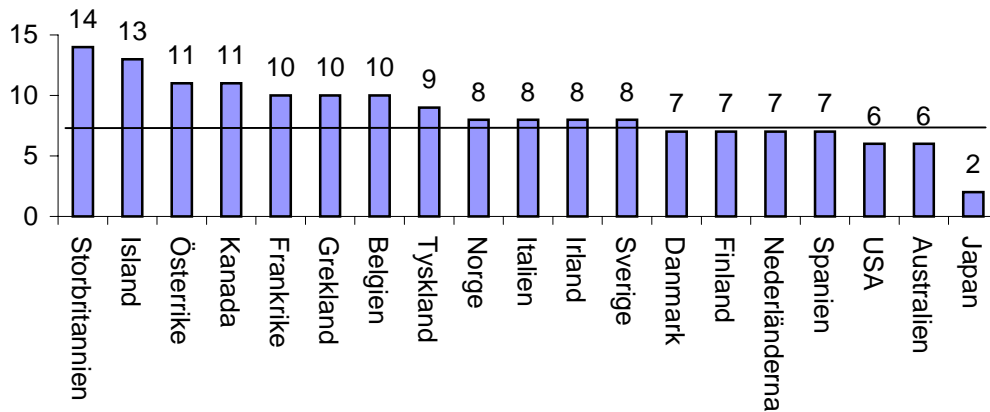


*Statliga utgifter i några OECD-länder, andelar av BNP 1995. Linjen anger OECD-genomsnittet.*⁵¹⁰

Norge, Kanada och Danmark har störst andel *statliga utgifter* och de har även störst andel inkomstöverföringar till andra sektorer. I Sverige låg den statliga utgiftsandelens ett par procentenheter över OECD-genomsnittet, och inkomstöverföringarna svarade för drygt 70 % av de statliga utgifterna. USA och Japan har lägst andel statliga utgifter och de har också den lägsta andelen inkomstöverföringar till andra sektorer. Inkomstöverföringarna till andra sektorer inklusive ränteutgifter uppgick i dessa länder till 6 respektive 9 % av BNP år 1995. Om man jämför de svenska statliga utgifternas andel av BNP med övriga OECD-länder, är skillnaden inte lika markant som vid jämförelsen av de totala offentliga utgifterna.

⁵⁰⁹ Statskontoret 1997:15: *Staten i omvandling 1997*

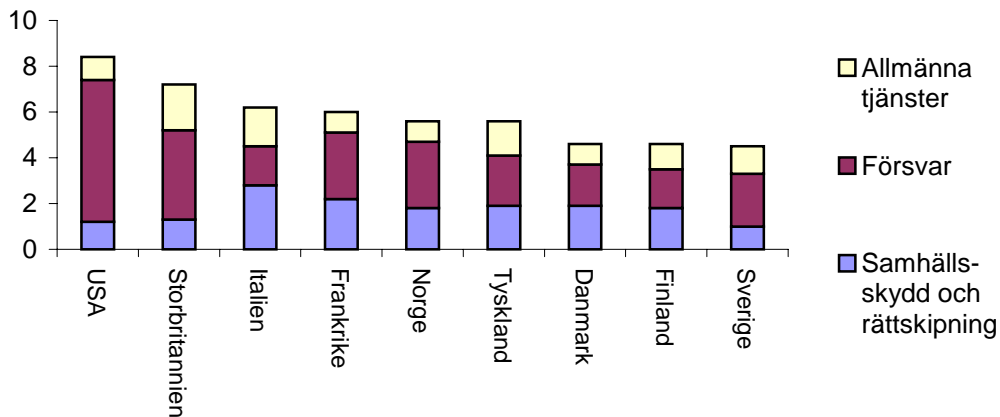
⁵¹⁰ Statskontoret 1997:15: *Staten i omvandling 1997*



Konsumtion av statliga tjänster i några OECD-länder, andelar av BNP 1995. Linjen anger OECD-genomsnittet.⁵¹¹

Skillnaderna i den *statliga konsumtionen* beror huvudsakligen på skillnader i valet av institutionella lösningar. Storbritannien har t ex hög statlig konsumtion på grund av att sjukvården till större delen är statligt administrerad.

Till den sk *nattväktarstaten* brukar man räkna kollektiva tjänster, dvs tjänster som oftast produceras av den statliga sektorn och som kan utnyttjas av samtliga medborgare. De områden som brukar räknas in är allmänna tjänster – t ex skatteförvaltning och tullverksamhet – försvar samt samhällsskydd och rättskipning.



Nattväktarstaten i några OECD-länder, andelar av BNP 1995.⁵¹²

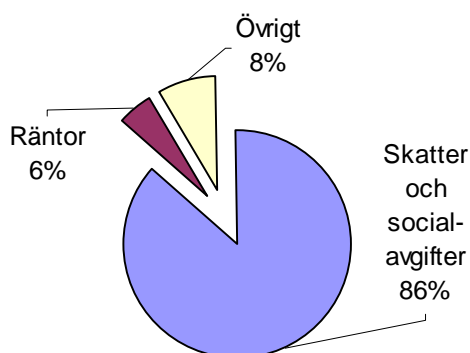
⁵¹¹ Statskontoret 1997:15: *Staten i omvandling 1997*

⁵¹² Statskontoret 1997:15: *Staten i omvandling 1997*

OECD-genomsnittet för den totala statliga konsumtionen ligger på 8 % av BNP. Nattväktarstaten svarar för mer än hälften, dvs 5 %. När det gäller staten totalt ligger Sverige nära OECD-genomsnittet, men utgifterna för nattväktarstaten är lägre, 4 % av BNP. I USA och Storbritannien är nattväktarstatens andel hög eftersom en förhållandevis stor andel av BNP går till försvaret. Italien avviker från övriga länder genom att de allmänna tjänsterna svarar för en större del. I USA, Storbritannien och Sverige uppgick utgifterna för allmänna tjänster endast till 1 % av BNP jämfört med 2-3 % för merparten av länderna. Sverige har jämfört med många OECD-länder en förhållandevis liten andel av BNP som går till allmänna tjänster.⁵¹³

14.2 Finansiering genom skatter

Sveriges offentliga sektor hade 1997 inkomster med 1 093 miljarder kronor. Av dessa kommer huvuddelen, ca 943 miljarder kronor eller 86 %, från skatter och socialförsäkringsavgifter. För att kunna bedöma hur välfärdssamhället och den offentliga sektorn ska finansieras i framtiden, är det därför viktigt att studera skattesystemets uppbyggnad och funktionssätt.



Fördelningen av den offentliga sektorns inkomster 1997.⁵¹⁴

14.2.1 Mål och motiv med beskattningen

Skattesystemets huvuduppgifter

Det svenska skattesystemets faktiska utformning och utvecklingen på skatteområdet är resultatet av en sammanvägning av flera olika skattepolitiska mål. Skattesystemet brukar tilldelas fyra huvuduppgifter.

- **Finansieringen av offentliga utgifter:** En första och helt grundläggande uppgift för skattesystemet är att finansiera offentliga utgifter.
- **Stabiliseringspolitiken:** Bakom det fiskala syftet ligger önskemål om samhällsekonomisk balans. Det handlar om traditionella stabiliseringspolitiska makromål för den ekonomiska politiken som full sysselsättning, stabil prisnivå och balans i förhållande till omvärlden.

⁵¹³ Statskontoret 1997:15: *Staten i omvandling 1997*

⁵¹⁴ Grundar sig på siffror från RSV: *Skattestatistisk årsbok 1999*

Med varierande styrka har skattepolitiken under en lång följd av år utformats med hänsyn till dessa mål, där politikens inverkan på exempelvis privat konsumtion och privata investeringar har varit centrala frågor.

- **Fördelningspolitiken:** En annan huvuduppgift för skattesystemet gäller dess inverkan på inkomst- och förmögenhetsfördelningen i samhället. I första hand handlar det om skatternas omfördelning av inkomster mellan individer eller grupper på olika inkomstnivåer.
- **Allokeringspolitiken:** Förutom att skatter påverkar resursanvändningen mellan privat och offentlig sektor inverkar de också på effektiviteten i den privata resursanvändningen. Det handlar här om avvägningen mellan konsumtion och sparande, mellan olika slag av sparande och konsumtion, mellan arbete och fritid och mellan olika slag av investeringsprojekt och skatternas inverkan på individernas välfärd.

För de allra flesta skatter gäller att de i mindre eller större utsträckning styr hushålls och företags val mellan olika handlingsalternativ. Genom denna styrning påverkas effektiviteten i samhällets användning av olika resurser. I vissa avseenden kan styreffekterna vara åsyftade. Exempelvis påverkar miljörelaterade skatter eller alkohol- och tobaksskatter prisbildningen så att individer och företag i sina beslut kommer att beakta olika slag av samhällsekonomiska kostnader i form av miljöförstöring och negativa hälsoeffekter.

Men skatter ger också i allmänhet upphov till icke avsedd styrning och effektivitetsförluster. Storleken på dessa effektivitetsförluster är beroende av hur priskänslig efterfrågan och utbudet är på den aktuella marknaden. Priskänsligheten är betydelsefull då den bestämmer hur mycket en skatt påverkar individers eller företags val. Hög priskänslighet medför att exempelvis individers faktiska konsumtionsval vid skatter kommer att avvika mer från valet av konsumtionsnivå- och sammansättning i frånvaro av skatter än vid en låg priskänslighet. Beskattning av ekonomiska aktiviteter med hög priskänslighet medför därför större välfärdsförluster än om skattebaser med låg priskänslighet väljs.⁵¹⁵

Det faktum att olika skatter kan ge olika stora välfärdsförluster är en grundläggande föreställning bakom tankarna på en sk *optimal beskattning*. Vid optimal beskattning ska skatterna tas ut på ett sådant sätt att de totala effektivitetsförlusterna minimeras, vilket sker om skatten läggs på objekt som påverkas minst av prisförändringar. Genom detta orsakar skattesystemet så få beteendeförändringar som möjligt. För att åstadkomma detta bör skatten vara högre på nödvändighetskonsumtion, t ex bostäder, kläder och mat och lägre på priskänsliga objekt såsom resor och nöjen.

Om en skatt motiveras utifrån ett *fördelningspolitiskt* argument bör man – tvärtemot teorin om optimal beskattning av varor – i stället ha en låg beskattning av varor med höga konsumtionsandelar för låginkomsttagare och en relativt hög beskattning av varor med höga konsumtionsandelar hos höginkomsttagare.

I frågan hur man skapar en så neutral beskattning som möjligt för en statsfinansiellt motiverad skatt ligger även principen om *likformig beskattning*. Denna princip var en av grundbultarna i skattereformen 1990/91. Likformigheten antas främja effektiviteten genom att det blir mindre intressant att flytta resurser mellan olika användningsområden och eftersom principen underlättar avvisandet av förslag om undantag och inkonsekvenser från t ex olika särintressen.

⁵¹⁵ RSV: Skattestatistisk årsbok 1999

Förutom dessa generella motiv och principer för beskattning finns det andra mål och krav på skattesystemet. *Kravet på enkelhet* innebär en strävan efter att minimera administrations- och fullgörandekostnaderna. Kravet på enkelhet – som ibland uppnås genom schabloner – kan stå i konflikt med kravet på rättvisa. Kravet på rättvisa regler kan leda till ett detaljerat system som kan upplevas som krångligt, onödigt och administrativt tungarbetat.⁵¹⁶

Skatter och avgifter

Distinktionen mellan *skatt* och *avgift* är av central betydelse. Skatter kännetecknas av att de är obligatoriska och att skattebetalningen inte utlöser någon förmån direkt kopplad till betalningen. Till skillnad från detta gäller att avgifter visserligen också kan vara obligatoriska, men att det finns en förmån direkt kopplad till betalningens storlek. Ofta talar man om att avgifter baseras på försäkringsmässiga grunder, där inbetalningen svarar mot nuvärdet av framtida utbetalningar av förmåner med hänsyn tagen till olika slag av risker.

Socialavgifterna är i ekonomisk mening till viss del avgifter, som till denna del grundar förmåner i form av rätt till sjukpenning, pensioner mm. Till resterande del är dessa avgifter i ekonomisk mening skatter, som ej grundar några förmåner. Andra avgifter är i sin helhet att betrakta som skatter eftersom de inte finansierar förmåner som är relaterade till individens inkomst. Schablonmässigt kan skattedelen av avgifterna uppskattas till så mycket som 60 %.⁵¹⁷

14.2.2 Skatteinkomsterna i Sverige

Under 1997 uppgick Sveriges skatteinkomster till totalt ca 955 miljarder kronor⁵¹⁸ eller 52,9 % av BNP (BNP uppgick till 1 806 miljarder kronor. Av detta avser 616 miljarder, dvs nästan 65 %, skatt och avgifter på arbete. 109 miljarder eller 11 % utgörs av skatt på kapitalinkomster (inklusive bolagsskatt) och resterande 230 miljarder (24 %) utgörs av skatt på varor och tjänster. Av skatterna och avgifterna på arbete utgörs ungefär hälften, 51 %, av direkta skatter och resterande 49 % av socialförsäkringsavgifter.

⁵¹⁶ RRV 1996:54: *Att granska skatter – en strategistudie inom skatteområdet*, 1996

⁵¹⁷ RSV: *Skattestatistisk årsbok 1999*

⁵¹⁸ Enligt RSV:s och ESV:s beräkningar av taxeringsutfallet, riksbokföringen samt statistikdatabasen GIN-skatt. I ett tidigare avsnitt har skatteinkomsterna angivits till 943 miljarder kronor. Dessa uppgifter är hämtade från SCB, Nationalräkenskaperna.

Skatteslag	Skatte- inkomst	Andel total skatt	Andel av BNP
Statlig inkomstskatt	29 345	3,1	1,6
Kommunal inkomstskatt	285 497	29,9	15,8
Direkt skatt på arbete	314 842	33,0	17,4
Arbetsgivaravgifter	237 492	24,9	13,2
Egenföretagaravgifter	5 652	0,6	0,3
Allmänna egenavgifter	46 438	4,9	2,6
Särskild löneskatt	12 799	1,3	0,7
Socialförsäkringsavgifter	302 381	31,7	16,7
Övrigt	-923	-0,1	-0,1
Skatt och avgifter på arbete	616 300	64,5	34,1
Skatt på kapitalinkomst	11 313	1,2	0,6
Fastighetsskatt	14 870	1,6	0,8
Förmögenhetsskatt	5 329	0,6	0,3
Arvsskatt	1 573	0,2	0,1
Gåvoskatt	222	0,0	0,0
Kupongskatt	1 663	0,2	0,1
Kapitalskatt på individer	34 970	3,7	1,9
Fastighetsskatt	12 210	1,3	0,7
Avkastn.skatt på pensionsm.	12 293	1,3	0,7
Förmögenhetsskatt	124	0,0	0,0
Bolagsskatt	46 509	4,9	2,6
Kapitalskatt på företag	71 136	7,4	3,9
Stämpelskatt	2 624	0,3	0,1
Skatt på kapitalinkomst	108 730	11,4	6,0
Moms	150 283	15,7	8,3
Skatt på energi och miljö	49 223	5,2	2,7
Skatt på alkohol och tobak	17 644	1,8	1,0
Skatt på fordon	6 787	0,7	0,4
Skatt på import	3 808	0,4	0,2
Övriga punktskatter	2 285	0,2	0,1
Punktskatter	79 747	8,3	4,4
Skatt på varor och tjänster	230 030	24,1	12,7
Summa	955 060	100,0	52,9

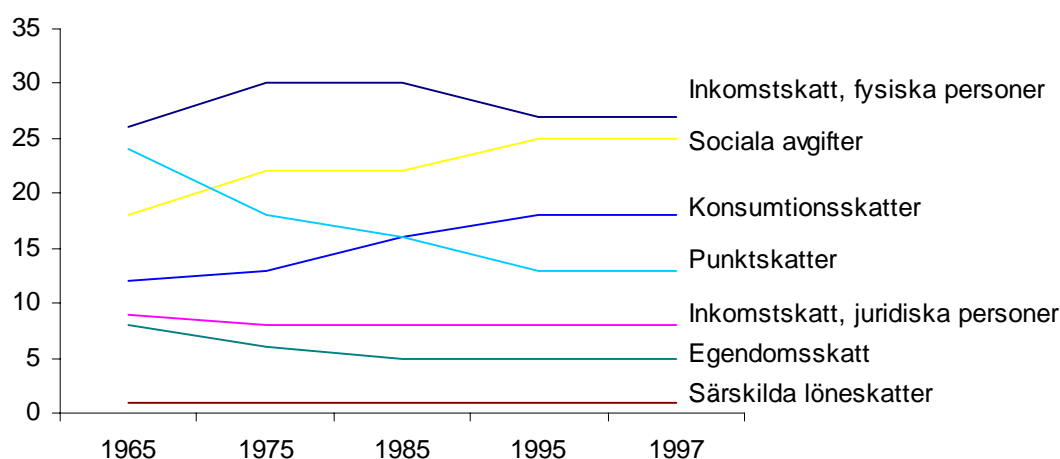
Sveriges skatteinkomster 1997, i miljoner kronor, i andel av totala skatteinkomster och i andel av BNP.⁵¹⁹

⁵¹⁹ RSV: Skattestatistisk årsbok 1999

14.3 Internationell jämförelse av skattesystemen

14.3.1 Skattestrukturen

Skattestrukturen visar olika skatters andelar av den totala skatteintäkten. Rent allmänt har skattenivåerna ökat, men skattestrukturen eller mixen av olika skatter har varit anmärkningsvärt stabil. Inkomstskatter på fysiska personer har alltid varit den viktigaste skatteintäkten. Socialavgifternas betydelse har ökat över tiden. Det har också konsumtionsskatterna (moms mm). Däremot har egendomsskatterna och punktskatterna minskat i betydelse.



Utvecklingen av den genomsnittliga skattestrukturen i OECD 1965-1997, andel av totala skatter.⁵²⁰

Ovanstående bild visar dock bara de genomsnittliga förändringarna i OECD-ländernas skattestruktur. Mellan länderna finns det därutöver stora skillnader. Dessa kan åskådliggöras genom att se hur stor andel av ländernas skatteinkomster som kommer från respektive skatteslag.

⁵²⁰ OECD: *Revenue Statistics 1965/1998*, 1999

	Inkomster och vinster			Sociala avgifter			Särsk. löne-skatt	Egen-dom	Konsumtions-skatter			Övrigt
	Totalt	Fysiska person.	Jurid. person.	Totalt	Anstäl-lda	Arbets-givare			Totalt	Moms	Punkt-skatter	
Kanada	49,0	38,0	10,3	13,4	5,1	8,1	2,1	10,0	24,4	13,9	8,4	1,1
Mexiko	26,9	?	?	16,1	0,0	0,0	?	?	55,3	18,2	36,0	1,7
USA	48,4	39,0	9,4	24,2	10,4	12,5	0,0	10,7	16,7	7,8	6,8	0,0
Australien	56,6	42,0	14,6	0,0	0,0	0,0	6,7	9,2	27,5	8,4	13,8	0,0
Japan	35,5	20,5	15,0	36,9	14,4	18,8	0,0	10,8	16,5	7,0	7,6	0,2
Korea	27,8	17,1	10,5	8,8	2,5	6,3	0,3	13,5	45,4	20,1	22,9	4,2
Nya Zeeland	59,0	43,2	10,6	0,0	0,0	0,0	1,0	5,4	34,6	24,1	8,4	0,0
Österrike	28,9	22,1	4,7	34,2	14,2	16,8	6,2	1,3	28,2	18,6	8,2	1,2
Belgien	38,6	31,0	7,5	31,8	9,5	19,5	0,0	2,9	26,7	15,2	8,4	0,0
Tjeckien	22,1	13,5	8,6	43,9	10,1	28,9	0,0	1,4	32,6	18,1	12,2	0,0
Danmark	59,9	52,4	5,2	3,2	2,5	0,7	0,6	3,4	33,0	19,8	11,8	0,0
Finland	41,4	33,3	8,1	25,2	4,3	19,9	0,0	2,3	30,9	18,4	11,7	0,1
Frankrike	19,9	14,0	5,8	40,6	12,2	25,2	2,4	5,4	27,8	17,8	8,8	3,8
Tyskland	27,9	23,9	4,0	41,6	18,1	20,9	0,0	2,7	27,7	17,6	9,0	0,0
Grekland	22,9	13,2	6,4	31,6	17,2	14,3	0,7	3,8	41,0	22,9	15,6	0,0
Ungern	21,7	16,8	4,9	36,0	5,6	29,8	0,3	1,5	39,3	23,0	15,8	1,2
Island	35,6	32,8	2,8	8,8	0,3	8,5	0,0	8,2	47,5	31,1	13,2	0,0
Irland	41,4	31,4	10,0	12,9	3,9	8,2	1,1	4,9	39,7	21,8	16,1	0,0
Italien	35,4	25,3	9,5	33,5	6,6	23,5	0,1	5,1	25,9	12,6	9,7	0,0
Luxemburg	38,9	20,4	18,5	25,4	10,6	11,5	0,0	7,7	27,0	13,6	12,7	0,9
Nederländ.	26,0	15,6	10,5	40,9	26,5	6,2	0,0	4,6	28,0	16,0	9,5	0,4
Norge	37,9	25,7	12,2	22,4	7,7	13,3	0,0	2,7	37,0	20,7	15,2	0,0
Polen	29,1	21,4	7,7	32,1	0,0	32,1	0,8	2,9	34,9	20,3	13,9	0,1
Portugal	28,8	17,7	10,9	26,0	9,6	14,6	0,0	2,5	42,0	23,3	18,2	0,8
Spanien	29,9	21,9	7,8	35,0	5,6	24,6	0,0	5,8	28,9	16,4	10,2	0,3
Sverige	41,2	35,0	6,1	29,2	5,0	23,8	3,2	3,9	22,3	13,6	8,0	0,1
Schweiz	37,1	31,2	5,9	36,9	11,9	11,3	0,0	7,7	18,3	10,0	7,0	0,0
Turkiet	27,4	21,7	5,7	14,5	5,7	7,2	0,0	2,7	37,1	31,4	5,2	18,2
Storbritan.	36,9	24,8	12,1	17,2	7,5	9,6	0,0	10,8	35,0	19,5	13,9	0,0
OECD, totalt	35,6	26,6	8,8	24,9	7,8	14,3	0,9	5,5	32,1	18,0	12,4	1,2
OECD, Ame-rika	41,4	38,5	9,9	17,9	5,2	6,9	1,1	10,4	32,1	13,3	17,1	0,9
OECD, Stilla havsregionen	44,7	30,7	12,7	11,4	4,2	6,3	2,0	9,7	31,0	14,9	13,2	1,1
OECD, Europa	33,1	24,8	7,9	28,3	8,8	16,8	0,7	4,3	32,3	19,2	11,6	1,2
EU 15	34,5	25,5	8,5	28,6	10,2	15,9	1,0	4,5	30,9	17,8	11,5	0,5

Andel av olika länders skatteinkomster som kommer från olika skatteslag 1997.⁵²¹

⁵²¹ OECD: Revenue Statistics 1965/1998, 1999

Av tabellen på föregående sida kan man utläsa att skillnaderna i skattestruktur är väldigt stora mellan olika länder. Man kan också se vissa skillnader mellan länder i olika världsdelar. I Amerika och Stillahavsregionen kommer en större andel av skatteinkomsterna från inkomstskatt på fysiska personer (inkomst av arbete och kapital), än vad som gäller i Europa. I Europa är å andra sidan de sociala avgifterna högre. Slår man ihop fysiska personers inkomstskatt och sociala avgifter blir resultatet att skatt på arbete och kapital står för en något större andel av den totala skatteinkomsten i Amerika (56,4 % i OECD Amerika) än i Europa (54,1 % i EU 15 och 53,1 % i OECD Europa) och i Stillahavsregionen är den betydligt lägre (42,1 % i OECD Stillahavsregionen). Här utmärker sig dock Sverige kraftigt, även i jämförelse med övriga Europa och Amerika. Hela 64,2 % av Sveriges skatteinkomster kommer från inkomstskatt på fysiska personer eller sociala avgifter.

För inkomstskatten på juridiska personer är förhållandet det omvända. Den står för störst andel av de totala skatteinkomsterna i Stillahavsregionen, något lägre i Amerika, och ännu lägre andel i Europa. Här ligger Sverige under genomsnittet i Europa. Skatten på egendom är också betydligt viktigare för skatteinkomsterna i Amerika och Stillahavsregionen än i Europa. Detsamma gäller punktskatter. Momsen (eller motsvarande konsumtionsskatter) är dock av störst betydelse i Europa, men Sverige ligger märkbart under Europas genomsnitt.

Skattesystemen ser också väldigt olika ut mellan EU:s medlemsländer. Vissa medlemsländer, exempelvis Frankrike, har valt att ta in skatterna i hög grad genom indirekta skatter och sociala avgifter. Andra, framför allt Danmark, har valt att ha höga direkta skatter i stället för sociala avgifter. Åter andra, främst Storbritannien, har valt att ta in skatterna till stor del genom fastighetsskatter. Skattesatserna för fysiska personer och företag varierar således i hög grad mellan medlemsländerna. Däremot varierar mervärdesskattesatserna mindre. Det beror på att EU sedan lång tid tillbaka satsat på en harmonisering av den indirekta beskattningen för att underlätta handeln mellan medlemsländerna.⁵²²

14.3.2 Skattetrycket

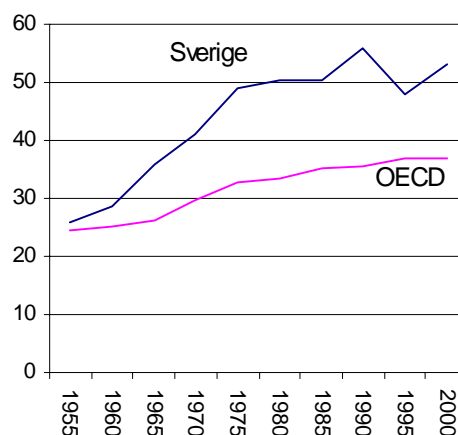
Ett vanligt sätt att beskriva och jämföra skattesystemen är att relatera de sammanlagda skatterna och avgifterna till BNP. Denna skattekvot är ett översiktligt mått på hur stor andel av BNP som de sammanlagda skatterna tar i anspråk och kan tjäna som utgångspunkt för djupare studier av skattestrukturen i olika länder.

Det ska påpekas att skattekvoten inte är ett entydigt mått på det som brukar kallas "skattetrycket". Skillnader i olika länders skattekvot kan bero på olika tekniska lösningar för välfärdssystemen eller olika behov av offentligt finansierad välfärd beroende på kulturella eller demografiska faktorer. I Sverige är många transfereringar beskattade, medan bidragen i flera andra länder är obeskattade eller ges i form av avdrag på inkomsten vid taxeringen. Bidragstagarna kan i båda fallen erhålla en likvärdig förmån, men skattekvoten blir högre i det första fallet och lägre i det andra.⁵²³

⁵²² Nyquist, Kerstin & Rabe, Gunnar: *Skatter i EU 1999*, 1999

⁵²³ RSV: *Skattestatistisk årsbok 1999*

Land	Skattekvot	Land	Skattekvot
Mexiko	16,3	Tjeckien	40,5
Korea	23,2	Norge	41,1
Turkiet	25,4	Tyskland	41,6
Japan	28,4	Polen	42,1
USA	28,5	Italien	44,5
Australien	31,1	Österrike	44,9
Island	32,3	Luxemburg	45,6
Grekland	33,9	Nederländerna	45,9
Irland	34,1	Frankrike	46,3
Nya Zeeland	35,8	Belgien	46,6
Storbritannien	35,9	Finland	47,5
Spanien	36,2	Danmark	53,1
Kanada	36,8	Sverige	54,1
Portugal	37,9	OECD 1996	37,7
Ungern	40,3	EU 1997	42,6



Skattekvoten, dvs skatten i förhållande till BNP, i olika länder 1996/97.⁵²⁴

I jämförelse med andra länder har Sverige ett högt skattetryck. Redan i slutet av 1970-talet uppgick den svenska skattekvoten till 50 % av BNP och har därefter legat över eller omkring denna nivå. Enligt OECD är Danmark och Sverige de enda länder i världen med en skattekvot över 50 %.⁵²⁵ Enligt diagrammet ovan är Sveriges skattekvot 54,1 %, vilket kan jämföras med EU:s genomsnitt på 42,6 % och OECD:s genomsnitt på 37,7 %. Skattetrycket varierar mellan olika studier, beroende på skillnader i mätningen. Alla studier visar dock på samma tendens; Sverige har ett skattetryck som överstiger Europas genomsnitt med över 10 procentenheter, och Europa har ett skattetryck som överstiger Amerika och Stilla-havsregionen med drygt 10 procentenheter.

Det är svårt att jämföra nivåerna på olika skatteslag mellan länderna. På grund av skillnader i skattesystemens utformning går det inte att generellt jämföra skattesatserna mellan länderna. Hur hög den effektiva skatten blir beror, förutom skattesatsens nivå, på skattebasens bredd, avdragsmöjligheter, olika tröskelvärden och fribelopp. Genom att jämföra de olika skatteslagens andel av BNP mellan länderna får man en slags sammanvägning av alla dessa faktorer.

⁵²⁴ RSV: Skattestatistisk årsbok 1999

⁵²⁵ SOU 2000:7: Långtidsutredningen 1999/2000, 2000

	Inkomster & vinster			Sociala avgifter			Särsk. löne-skatt.	Egen-dom	Varor och tjänster			Övr	Tot.
	Tot.	Fysiska person.	Jurid. person.	Tot.	Anställda	Arbets-givare			Totalt	Moms	Punkt-skatter		
Kanada	18,0	14,0	3,8	4,9	1,9	3,0	0,8	3,7	9,0	5,1	3,1	0,4	36,8
Mexiko	4,5	?	?	2,7	?	?	?	?	9,3	3,1	6,1	0,3	16,9
USA	14,4	11,6	2,8	7,2	3,1	3,7	0,0	3,2	4,9	2,3	2,0	0,0	29,7
Australien	16,9	12,5	4,4	0,0	0,0	0,0	2,0	2,7	8,2	2,5	4,1	0,0	29,8
Japan	10,2	5,9	4,3	10,6	4,2	5,4	0,0	3,1	4,8	2,0	2,2	0,1	28,8
Korea	5,9	3,6	2,2	1,9	0,5	1,3	0,1	2,9	9,7	4,3	4,9	0,9	21,4
Nya Zeeland	21,5	15,7	3,9	0,0	0,0	0,0	0,3	2,0	12,6	8,8	3,1	0,0	36,4
Österrike	12,8	9,8	2,1	15,2	6,3	7,4	2,8	0,6	12,5	8,2	3,6	0,5	44,3
Belgien	17,8	14,3	3,4	14,6	4,4	9,0	0,0	1,3	12,3	7,0	3,9	0,0	46,0
Tjeckien	8,5	5,2	3,3	16,9	3,9	11,2	0,0	0,5	12,6	7,0	4,7	0,0	38,6
Danmark	29,6	25,9	2,6	1,6	1,2	0,3	0,3	1,7	16,3	9,8	5,8	0,0	49,5
Finland	19,3	15,5	3,8	11,7	2,0	9,3	0,0	1,1	14,4	8,6	5,5	0,1	46,5
Frankrike	9,0	6,3	2,6	18,3	5,5	11,4	1,1	2,4	12,6	8,0	4,0	1,7	45,1
Tyskland	10,4	8,9	1,5	15,5	6,7	7,8	0,0	1,0	10,3	6,6	3,3	0,0	37,2
Grekland	7,7	4,5	2,1	10,7	5,8	4,8	0,2	1,3	13,8	7,7	5,2	0,0	33,7
Ungern	8,6	6,6	1,9	14,2	2,2	11,7	0,1	0,6	15,5	9,1	6,2	0,5	39,4
Island	11,5	10,6	0,9	2,8	0,1	2,7	0,0	2,6	15,3	10,0	4,2	0,0	32,2
Irland	13,6	10,3	3,3	4,2	1,3	2,7	0,4	1,6	13,0	7,2	5,3	0,0	32,8
Italien	15,7	11,2	4,2	14,9	2,9	10,5	0,1	2,3	11,5	5,6	4,3	0,0	44,4
Luxemburg	18,1	9,5	8,6	11,8	4,9	5,3	0,0	3,6	12,6	6,3	5,9	0,4	46,5
Nederländ.	10,9	6,5	4,4	17,1	11,1	2,6	0,0	1,9	11,7	6,7	4,0	0,2	41,9
Norge	16,2	11	5,2	9,6	3,3	5,7	0,0	1,1	15,8	8,8	6,5	0,0	42,6
Polen	12,0	8,8	3,2	13,2	0,0	13,2	0,3	1,2	14,4	8,4	5,7	0,1	41,2
Portugal	9,9	6,1	3,7	8,9	3,3	5,0	0,0	0,8	14,4	8,0	6,2	0,3	34,2
Spanien	10,1	7,4	2,6	11,8	1,9	8,3	0,0	2,0	9,7	5,5	3,4	0,1	33,7
Sverige	21,4	18,2	3,2	15,2	2,6	12,3	1,7	2,0	11,6	7,1	4,2	0,1	51,9
Schweiz	12,6	10,6	2,0	12,5	4,0	3,8	0,0	2,6	6,2	3,4	2,4	0,0	33,8
Turkiet	7,6	6,0	1,6	4	1,6	2,0	0,0	0,8	10,3	8,7	1,4	5,1	27,9
Storbritan.	13,1	8,8	4,3	6,1	2,7	3,4	0,0	3,8	12,4	6,9	4,9	0,0	35,4
OECD, totalt	13,4	10,2	3,3	9,6	3,0	5,7	0,4	1,9	11,6	6,6	4,4	0,4	37,2
OECD, Ame-rika	12,3	12,8	3,3	4,9	1,7	2,2	0,4	3,4	7,8	3,5	3,7	0,2	27,8
OECD, Stilla havsregionen	13,6	9,4	3,7	3,1	1,2	1,7	0,6	2,7	8,8	4,4	3,6	0,2	29,1
OECD, Europa	13,5	10,1	3,2	11,4	3,5	6,8	0,3	1,7	12,7	7,5	4,6	0,4	39,9
EU 15	14,6	10,9	3,5	11,8	4,2	6,7	0,4	1,8	12,6	7,3	4,6	0,2	41,5

Skatteslagens andel av BNP i olika länder 1997.⁵²⁶

Vid den jämförelse av skattestrukturen och hur ländernas totala skatteinkomster fördelar sig på olika skatteslag som vi gjort ovan, ser man ganska tydliga skillnader mellan Europa, Amerika och Stilla-havsregionen. Studerar man de olika skatteslagens andel av ländernas BNP blir skillnaderna ännu större, och i viss mån förändrade. Stilla-havsregionen har, som en följd av sitt generellt låga skattetryck, låga skatter på alla områden utom inkomstskatt för juridiska personer där de ligger något över övriga jämförda världsdelar.

Europa har fortfarande förhållandevis höga sociala avgifter, och lägger man ihop dessa med inkomstskatt på fysiska personer så ser man tydligt att den sammantagna beskattningen av arbete och kapital är högre i Europa än i övriga världen (EU 22,7 % av BNP, OECD Europa

⁵²⁶ OECD: Revenue Statistics 1965/1998, 1999

21,5 %, OECD Amerika 17,7 %⁵²⁷ och OECD Stillehavsregionen 12,5 %). Här ligger dock Sverige högt över resterande världen (33,4 % av BNP). Det är skillnaden i beskattning av arbete och kapital sammantaget, som gör att Sveriges totala skattetryck är så högt jämfört med övriga Europa. Som vi nedan kommer att visa härrör den största skillnaden från beskattning av arbete.

Momsen (eller motsvarande konsumtionsskatter) är i förhållande till BNP mer än dubbelt så hög i Europa jämfört med Amerika. Stillehavsregionen ligger något över Amerikas nivå. Även punktskatterna står för en större andel av BNP i Europa än i Amerika och Stillehavsregionen. Skatten på egendom är däremot mycket högre i Amerika (3,2 % av BNP) och i Stillehavsregionen (2,7 %) än i Europa (1,7-1,8 %).

Skatt på arbete

I ett internationellt perspektiv är skattenivån på arbete i Sverige hög. Framför allt beskattar Sverige låginkomsttagare mycket högre än i omvärlden. Det beror bland annat på att vi har ett lägre grundavdrag än många andra länder. Även marginals-katten är relativt hög för låginkomsttagare i Sverige. Däremot har gruppen medelinkomsttagare inte särskilt höga marginalskatter. Den högsta marginals-katten i Sverige ligger dock bland de högsta i en internationell jämförelse, och den inträder vid en lägre inkomstnivå än i de flesta andra länder.

Vid jämförelse av den direkta beskattningen av arbete hör Sverige avseende alla inkomstgrupper till de av OECD-länderna som beskattar arbete hårdast. Inom varje inkomstgrupp finns det dock några länder med ännu högre skatt. Om sociala avgifter inkluderas i skatten på arbete, blir den svenska skattebelastningen mer markant, eftersom Sverige både har höga direkta skatter och höga avgifter⁵²⁸. Vid jämförelser av det totala skatteuttaget, dvs både inkomstskatt och sociala avgifter i relation till den totala lönekostnaden tillhör Sverige den grupp av länder som har det högsta skatteuttaget. Medelskatteuttaget uppgår till ca 50 %. Även i länder som Belgien, Tyskland och Italien ligger medelskatteuttaget på över 50 % medan länder som USA, Kanada och Storbritannien har en betydligt lägre nivå, ca 30 %.⁵²⁹

För att beskriva det totala skattetrycket för en vanlig löntagare bör både inkomstskatt, sociala avgifter och indirekta skatter på varor och tjänster inkluderas. När löntagaren konsumerar sin beskattade löneinkomst betalas ju bl a moms på de inköp som görs. En del inkluderar även fastighetsskatt och en del av bolagsskatten i beräkningen. Man får då fram en *skattekil* som visar hur stor andel av en arbetstagares totala lön (inklusive sociala avgifter) som går till skatter och hur stor andel som alltså återstår till konsumtion.⁵³⁰ Klas Eklund, chefsekonom på SE-banken, har gjort en jämförelse av skattekiln mellan några OECD-länder för låg- respektive höginkomsttagare 1996.

⁵²⁷ Inkomstskatt på fysiska personer och sociala avgifter i de amerikanska OECD-länderna kan vara angivna 3-4 procentenheter för högt, för summeringen i de siffror som finns i OECD:s statistik stämmer inte.

⁵²⁸ Eklund, Klas: *Jakten på den försvinnande skatten – Globaliseringen och rörliga skattebaser*, 1998

⁵²⁹ SOU 2000:7: *Långtidsutredningen 1999/2000*, 2000

⁵³⁰ Jämför t ex Eklund, Klas: *Jakten på den försvinnande skatten – Globaliseringen och rörliga skattebaser*, 1998 eller Nordling, Danne & Karlsson, Martin: *Så höga är skatterna 2000 – En introduktion till skattesystemet i Sverige 2000*, 2000

Land	Låginkomsttagare		Höginkomsttagare	
	Marginalskatt	Skattekil	Marginalskatt	Skattekil
Australien	22 %	37 %	49 %	59 %
Belgien	41 %	65 %	61 %	74 %
Kanada	31 %	46 %	49 %	58 %
Danmark	45 %	62 %	63 %	74 %
Frankrike	27 %	58 %	43 %	67 %
Italien	34 %	64 %	48 %	69 %
Japan	20 %	35 %	30 %	39 %
Nederländerna	43 %	59 %	60 %	68 %
Norge	36 %	62 %	50 %	70 %
Nya Zeeland	23 %	39 %	34 %	47 %
Schweiz	21 %	34 %	40 %	50 %
Spanien	25 %	53 %	34 %	58 %
Storbritannien	34 %	49 %	40 %	56 %
Sverige	37 %	64 %	57 %	75 %
Tyskland	50 %	68 %	55 %	66 %
USA	28 %	39 %	42 %	51 %

*Marginalskatter och skattekil för låg- och höginkomsttagare 1996.*⁵³¹

Som framgår av tabellen är marginalskatten för både låg- och höginkomsttagare relativt hög i Sverige. Det är dock först när den totala skattekiln beräknas som skillnaden gentemot omvärlden blir markant. Den totala effekten av sociala avgifter, inkomstskatt och konsumtions-skatt gör att en större del av den totala lönen går åt till skatt i Sverige än i något annat land i OECD. Endast 25-36 % (beroende på inkomstnivå) av en svensk arbetstagares lön återstår till konsumtion.

Skatt på kapital

Vissa länder, däribland Tyskland, beskattar bara *ränteinkomster* över en viss nivå⁵³², medan andra länder inte alls beskattar ränteinkomster. Sett i det perspektivet kan den svenska skattesatsen på 30 % från första inkomstkronan sägas vara hög. Eftersom avdragsrätt föreligger för skuldräntor (vilket oftast inte är fallet i länder som saknar beskattning av inkomsträntor) ger dock den svenska beskattningen av räntor och utdelningar väldigt lågt tillskott för staten (vissa år till och med ett underskott). När det gäller *skatt på reavinster* är den formella och även den faktiska skatten i allmänhet betydligt högre i Sverige än bland EU-länderna. I Sverige sker beskattning av nominellt beräknade reavinster medan flera länder i EU korrigerar för inflation eller inte alls beskattar reavinster.⁵³³

Åtskilliga länder, t ex Danmark och Tyskland, har under senare år sänkt eller avskaffat *förmögenhetsskatten*. Det är idag bara åtta europeiska länder som har någon förmögenhetsskatt

⁵³¹ Eklund, Klas: *Jakten på den försvinnande skatten – Globaliseringen och rörliga skattebaser*, 1998

⁵³² Andersson, Krister, Konferensen "Economic Integration in Europe: New Directions in Swedish Research" i Mölle 2000-05-23--26

⁵³³ RSV: *Skattestatistisk årsbok 1999*

(Finland, Frankrike, Island, Luxemburg, Nederländerna, Norge, Spanien och Sverige). Sverige har bibehållit och under senare år till och med skärpt förmögenhetsskatten.⁵³⁴

OECD-området har höga *företagsskatter*, ofta runt 35 %⁵³⁵. USA har en bolagsskatt på 35 %. Motsvarande siffra för EU-länderna (vägt genomsnitt) är 37 %. Vid jämförelser av olika länders beskattning brukar man framhålla att den svenska bolagsskatten med sin enhetliga nivå på 28 % är låg. På grund av skattebasens utformning, avdragsmöjligheter, reserveringsmöjligheter etc verkar det dock inte vara några större skillnader på vad företagen de facto betalar i skatt, utan den effektiva svenska skattesatsen ligger på genomsnittet för EU-länderna (svensk effektiv bolagsskatt 27,5 % jämfört med EU-snittet på 26,9 %).⁵³⁶

I flera andra länder är den formella skattesatsen för *utdelningsinkomster* högre än i Sverige, men lättnader av skilda slag medför att den effektiva skatten ändå ofta understiger motsvarande svensk skatt. Vad som främst påverkar den totala skattebelastningen är förekomsten av eventuell ”dubbelbeskattning”, dvs utdelningarna beskattas först hos företagen och sedan hos aktieägarna. Den sammanlagda skattesatsen för utdelade inkomster i Sverige var 49,6 % år 1998. Det innebär att Sverige ligger strax under genomsnittet för EU. Vid de bakomliggande beräkningarna har dock förutsatts att ägarna i respektive land har maximal marginalskatt. Om jämförelsen istället skulle förutsätta genomsnittlig marginalskatt skulle Sveriges relativa position försämrats. För länder med progressiv beskattning av utdelningsinkomster är den genomsnittliga marginalskatten lägre än den maximala. För att reducera den sammanlagda skattesatsen tar en del länder inte ut någon bolagsskatt på utdelningar. Alternativt medges ett avdrag hos aktieägaren för den skatt som företaget redan har betalat.⁵³⁷

Land	Procentsats 1999	Total skatt på utdelad vinst 1998, procent	Land	Procentsats 1999	Total skatt på utdelad vinst 1998, procent
Australien	36	48,5	Norge	33	33,0
Belgien	40	49,1	Polen	34	48,8
Danmark	32	60,4	Portugal	37	53,1
Finland	28	28,0	Schweiz	25	62,5
Frankrike	37/40	66,0	Spanien	30/35	60,4
Grekland	35/40	-	Storbritannien	10/20/30	48,3
Irland	10/25/28	55,2	Sverige	28	49,6
Island	30/38	37,0	Sydkorea	31	44,9
Italien	41	44,9	Tjeckien	35	45,2
Japan	48	77,5	Turkiet	33	66,4
Kanada	45	73,6	Tyskland	52/44	49,3
Luxemburg	37	67,7	Ungern	18	47,4
Mexiko	34	35,0	USA	40	67,7
Nederländerna	35	74,0	Österrike	34	50,5
Nya Zeeland	28	28,0	EU		50,5

*Skattesatser för företagens vinster och total skatt på utdelad vinst, procent.*⁵³⁸

⁵³⁴ Eklund, Klas: *Jakten på den försvinnande skatten – Globaliseringen och rörliga skattebaser*, 1998

⁵³⁵ Eklund, Klas: *Jakten på den försvinnande skatten – Globaliseringen och rörliga skattebaser*, 1998

⁵³⁶ SOU 2000:7: *Långtidsutredningen 1999/2000*, 2000

⁵³⁷ RSV: *Skattestatistisk årsbok 1999*

⁵³⁸ RSV: *Skattestatistisk årsbok 1999*

Klas Eklund har vägt samman den *totala skattebelastningen på aktier*, vilken består av bolagsskatt, utdelningsskatt, reavinstskatt och förmögenhetsskatt. Sammanvägningen visar att, trots att de olika komponenterna var för sig inte är så extremt höga i Sverige, så blir den totala skattebelastningen på aktier väldigt hög.

Land	Skattebelastning på aktier	Land	Skattebelastning på aktier
Belgien	35	Luxemburg	39
Danmark	84	Nederländerna	31
Finland	76	Norge	87
Frankrike	77	Storbritannien	21
Irland	54	Sverige	100 (index)
Italien	51	Tyskland	27
Japan	37	USA	79

*Den totala skattebelastningen på aktier 1997.*⁵³⁹

Skatt på konsumtion

Minimnivån i EU för moms-systemets standardskattesats eller normalskattesats är 15 %, en nivå som för närvarande endast Luxemburg tillämpar. Sverige har tillsammans med Danmark Europas högsta moms, med 25 % som normalskattesats. Det aritmetiska medelvärdet av normalskattesatserna uppgår till ca 19,5 %. Om normalskattesatserna vägs med medlemsstaternas uppgifter om moms-uppbörden erhålls ett vägt medelvärde på ca 17,5 %.

Inom OECD-länderna utanför EU varierar de generella skattesatserna kraftigt. Island och Norge har höga skattesatser (24,5 respektive 23 %), Japan och Kanada tillämpar låga skattesatser (5 respektive 7 %) och USA saknar helt generell mervärdesskatt. Australien kommer att införa en generell mervärdesskatt på 10 % fr o m 1 juli år 2000.⁵⁴⁰

Land	Moms-sats	Land	Moms-sats
Belgien	21	Luxemburg	15
Danmark	25	Nederländerna	17,5
Tyskland	16	Österrike	20
Grekland	18	Portugal	17
Spanien	16	Finland	22
Frankrike	19,6	Sverige	25
Irland	21	Storbritannien	17,5
Italien	20	Vägt genomsnitt	17,5 ⁵⁴¹

*Standard-skattesats för moms i EU, 1 maj 2000.*⁵⁴²

⁵³⁹ Eklund, Klas: *Jakten på den försvinnande skatten – Globaliseringen och rörliga skattebaser*, 1998

⁵⁴⁰ RSV: *Skattestatistisk årsbok 1999*

⁵⁴¹ RSV: *Skattestatistisk årsbok 1999*

⁵⁴² Europeiska kommissionen, DOC/2206/2000 – EN: *VAT rates applied in the member states of the European Community*, 2000

14.4 Tillväxten i ekonomin

Den offentliga sektorns skatteinkomster ökar kraftigt under en högkonjunktur. Detta märks tydligt om man tittar på hur skatteinkomsterna har förändrats under 1990-talet. Vid 1990-talets början sjönk skatteinkomsterna för varje år, tills de 1993 nådde bottenivån. Därefter har skatteinkomsterna åter stigit för varje år. Förändringarna under 1990-talet var störst mellan 1995 och 1996, då skatteinkomsterna ökade med över 10 %. Totalt har skatteinkomsterna från bottenåret 1993 fram till 1997, dvs på fyra år, ökat med ca 30 %.⁵⁴³ Den ekonomiska tillväxten har alltså stor betydelse för de offentliga finanserna.

14.4.1 Global tillväxt och produktivitet

Utvecklingen på IT-området har gått väldigt snabbt under de senaste decennierna, med en kraftig expansion under 1990-talet, framför allt i och med att användningen av Internet tagit fart och spridit sig utanför universitetsvärlden och det amerikanska försvaret. IT-utvecklingen har under den här tiden på många olika sätt påverkat samhället och företagen, vilket vi har analyserat och beskrivit i Framtidsprojektets första rapport⁵⁴⁴. Den kan också sägas ha fungerat som en slags katalysator, som drivit på och förstärkt den pågående globaliseringen, med effekterna att världen har blivit allt mer gränslös och att de geografiska avståndens betydelse hela tiden minskar. Man jämför gärna utvecklingen med den industriella revolutionen, för att markera dess betydelse.

En stor del av IT-investeringarna i företagen syftar till att förbättra produktiviteten och öka tillväxten. Trots det visar många undersökningar att både tillväxten och produktivitetsökningen avmattats under de senaste 30 årens kraftiga teknikutveckling. Manuel Castells drar slutsatsen att teknisk utveckling leder till ökad produktivitet och tillväxt, men med en viss fördröjning. När tekniken har förändrats tar det ganska lång tid innan samhällets institutioner och företagen har implementerat den nya tekniken och lärt sig utnyttja dess fulla potential. Tittar man på produktivitetens utvecklingen och tillväxten under de senaste 100 åren ser man det här ganska tydligt:

- Under inledningen av industrialismen, från slutet av 1800-talet fram till andra världskriget var produktivitetstillväxten stadig, men måttlig.
- Under industrialismens mognad, 1950-1973 hade man lärt sig utnyttja tekniken och produktiviteten ökade snabbt.
- Under 1973-1993 har det skett en snabb teknikutveckling, men tillväxttakten har avstannat.⁵⁴⁵

Ronald Fagerfjäll, chefredaktör på Dagens Industri, frågar sig om inte världens finansmarknader och medierna riktat för stor uppmärksamhet på själva tekniken och de företag som levererar den. Av den ekonomiska historien kan vi lära att de nya industrier som bildades kring nya tekniker som telegrafan, järnvägen och elektriciteten stod för en väldigt begränsad del av ekonomin, sällan mer än 5-6 %, medan tillväxteffekterna uppstod i de traditionella branscherna när de tack vare den nya tekniken rationaliserades. På samma sätt är nätteknikerna främst rationaliseringsverktyg. De skapar möjligheter att tillverka och distribuera pro-

⁵⁴³ Baserar sig på siffror från RSV: *Skattestatistisk årsbok 1999*

⁵⁴⁴ RSV 1999:3: *Vår omvärld år 2010 – Rapport från Framtidsprojektet, etapp 1*, 1999

⁵⁴⁵ Castells, Manuel: *Nätverkssamhällets framväxt, Band 1: Informationsåldern. Ekonomi, samhälle och kultur*, 1999

dukter och tjänster effektivare, allt trimmas och effektiviseras. Konsekvenserna blir enligt Ronald Fagerfjälls bedömning större de närmaste decennierna än vad vi kan föreställa oss.⁵⁴⁶

De nya teknikvägarna – datorer, kommunikation, bioteknik, bränsleceller och liknande – har alltså bara börjat påverka världsekonomin. Tillväxtgeneratorerna kan enligt Peter Schwartz, Eamonn Kelly och Nicole Boyer från Global Business Network mycket väl accelerera tillväxten till nivåer på 4-5 % årligen. Traditionell ekonomisk visdom säger att ekonomier mognar och så småningom går mot lägre tillväxt på 1-2 % per år. Men denna visdom utmanas enligt dessa författare allteftersom vi lär oss mer om den inverkan som dessa tekniska och ekonomiska krafter har.⁵⁴⁷ Vi kan därför förvänta oss en kraftig framtida produktivitetsökning, när den nya tekniken är helt implementerad.⁵⁴⁸

Den här synen delas av bl a handelsminister Leif Pagrotsky, som spår att vi står inför den kraftigaste konjunkturuppgången sedan 1960-talet. Tidigare har varje konjunkturuppgång följts av stigande inflation och tvingat Riksbanken att höja räntan. Globaliseringen, avregleringar och näthandeln skapar en kraftig priskonkurrens, vilket han tror kommer att förhindra en ny inflationsvåg. USA har under hela 8 år uppvisat rekordtillväxt. Storsatsningar på högteknologiska investeringar inom IT har lagt grunden för en hög produktivitet som svält varje inflationstendens.⁵⁴⁹ EU-kommissionen drar liknande slutsatser och skriver att erfarenheter från USA visar att ny teknik kan generera tillväxt och skapa arbetstillfällen. De pekar på att de Internetrelaterade företagen idag står för 2,3 miljoner direkta jobb i USA – och då räknar man inte de betydande indirekta sysselsättningseffekterna. Detta är en ökning från 1998 då de stod för 1,6 miljoner arbetstillfällen. Spridningen av digital teknik för flexibla arbets- och kapitalmarknader har enligt EU-kommissionen tillsammans med minskade lagstiftningsmässiga hinder för konkurrensen lett till produktivitetsökningar och berett vägen för den varaktiga, starka och icke-inflatoriska ekonomiska tillväxten i USA.⁵⁵⁰

Enligt DeAnne Julius, Monetary Policy Committee, Bank of England, är sannolikheten för att världsekonomin kommer att genomgå en period av uthållig och avsevärt högre tillväxt än tidigare under den första fjärdedelen av 2000-talet låg. Statistiken utifrån historien talar emot detta. Under de senaste två århundradena – bortsett från efterkrigsperioden med återuppbyggnad – har tillväxten stannat i närheten av 3 % per år. Detta beror troligen på att ekonomisk tillväxt är en biprodukt av en komplex väv av teknisk, social, demografisk och politisk utveckling. Även om trenderna inom några av dessa är tilltagande, hålls det sammanlagda resultatet tillbaka av de övriga. Samtidshistorien inte ens antyder att tillväxten ökar. Trots teknikutvecklingen och trots avsaknaden av större krig har 1980- och 1990-talen uppvisat till och med långsammare tillväxttakt än 1960- och 1970-talen.⁵⁵¹

⁵⁴⁶ Fagerfjäll, Ronald: *The Newest Economy*, Konferensen ”Economic integration in Europe: New directions in Swedish research”, 2000-05-23--26 och *Tre olika ekonomier*, Ledare i Dagens Industri 2000-05-29

⁵⁴⁷ OECD: *The Future of the Global Economy – Towards a Long Boom?* 1999

⁵⁴⁸ Castells, Manuel: *Nätverkssamhällets framväxt, Band 1: Informationsåldern. Ekonomi, samhälle och kultur*, 1999

⁵⁴⁹ Eklund, Jörgen: *Nätministern spår ny guldålder*, Kapital, oktober 1999

⁵⁵⁰ EU-kommissionen: *eEurope – Ett informationssamhälle för alla*, 1999-12-08, <http://www.europa.eu.int/comm/dg13/eeurope/home.html>

⁵⁵¹ OECD: *The Future of the Global Economy – Towards a Long Boom?* 1999

Globaliseringens motkrafter

Horst Siebert och Henning Klodt på Kiel Institute of World Economics anser att det finns all anledning att tro att trenden mot en integrerad världsekonomi kommer att fortsätta kommande år. Men man måste komma ihåg att världen aldrig varit en enkelriktad gata. Globaliseringens framgång kommer samtidigt att föda sina egna motkrafter som kan minska utvecklingshastigheten och till och med leda till en återgång till tidigare förhållanden.

Det är ingen tvekan om att integrationen av Kina, Östeuropa och andra arbetskraftsintensiva regioner i världsekonomin sätter lönenivåerna i västvärldens industriländer under press. I en globaliserad värld kan höga löner endast motiveras med högre arbetsproduktivitet och en hög kompetensnivå hos arbetskraften. Förenta Staterna, Storbritannien och i viss mån Japan har reagerat på denna utmaning genom att öka lönedifferentieringen.

Potentialen för kompensation av globaliseringens förlorare genom utökad socialpolitik är dock begränsad, eftersom den internationella konkurrensen gör det svårt för ländernas regeringar att finansiera sådana åtgärder genom att höja skatterna. Politikerna kommer i ökad utsträckning att ställas inför dilemman med å ena sidan ökande krav på omfördelning och å andra sidan minskande skatteintäkter. Därför tror Horst Siebert och Henning Klodt inte att en utbyggnad av välfärdsstaten är särskilt trolig. I stället måste Europas politiker inrikta sig på att bedöma hur stora risker för lägre inkomster som måste bäras av medborgarna och vilket skydd som samhället har råd att stå för.

När avancerade länder saknar den flexibilitet som krävs för att svara upp mot de utmaningar som följer med globaliseringen, kan det förväntas att politikerna i ökande utsträckning frestas till att använda en annan strategi; att försöka motverka globaliseringen genom protektionistiska åtgärder.⁵⁵²

WTO-mötet i Seattle ger uttryck för det motstånd som finns mot globaliseringen. Enligt Thomas Brewer, professor vid Köpenhamns Business School, kan detta motstånd förväntas fokusera framför allt på miljöfrågorna.⁵⁵³

En enkel linjär extrapolering av globaliseringstrenderna verkar vara förhastad. Ett antal motkrafter kan identifieras som kan negativt påverka hastigheten i den ekonomiska integrationen. De flesta av dessa motkrafter har sitt ursprung i utvecklade länder, vars lågutbildade arbetskraft kan komma att få bära betydande anpassningskostnader. Dessa potentiella förlorare på globaliseringen kan förväntas vilja återvända till den icke integrerade världsekonomin och återskapa en protektionistisk ordning som skulle vara mer rättvis än ökad frihandel. Allt som allt anser Horst Siebert och Henning Klodt dock att det är troligt att globaliseringen och integrationen kommer att dominera av två skäl.

För det första kommer de industrialiserade länderna att vinna på utvecklingen, vilket ökar deras möjligheter att kompensera förlorarna. Terms of trade har förbättrats för dessa länder under de senaste decennierna.

För det andra har frihandeln enligt statistik från Världsbanken lett till ökad tillväxt för alla länder. Detta stöder antagandet att den ökande internationaliseringen av arbetsmarknaden är

⁵⁵² OECD: *The Future of the Global Economy – Towards a Long Boom?* 1999

⁵⁵³ Brewer, Thomas: *The Common Market and the Global Market: The EU and the WTO*, Konferensen "Economic integration in Europe: New directions in Swedish research", 2000-05-23--26

en stor källa till ökad tillväxt och ökad förmögenhet. Vid totalt fri handel beräknas världens produktion öka med ca 5 % per år. Vid en återgång till protektionism räknar Horst Siebert och Henning Klodt med att produktionen skulle reduceras med 3 % per år.

De avancerade ekonomierna borde därför motstå protektionistiska påtryckningar från olika intressegrupper och fortsätta på vägen mot en integrerad världsekonomi. Historien visar att de som försöker undfly strukturella förändringar kan förvänta sig tuffa tider när det skydd som protektionismen ger måste ge vika för den hänsynslösa globala konkurrensen.⁵⁵⁴

14.4.2 Demografins och arbetstidens utveckling

Hela västvärlden upplever en tid med sjunkande födelsetal. I Europa och Japan har födelsetalen redan fallit under det tal som erfordras för att befolkningen ska kunna reproducera sig själv. Om den trenden fortsätter kommer enligt professor Peter F Drucker vid slutet av 2000-talet t ex Italiens befolkning att minska från 60 till 20 miljoner människor och Japans från 125 till ungefär 50 miljoner. Nu kan födelsetal ändras ganska snabbt, men förändringarna får genomslag först om 20 år. Hittills och under minst 200 år har den moderna världens institutioner – framför allt företagets – kunnat räkna med en ständigt växande befolkning, men från och med nu måste man istället räkna med en ständigt sjunkande befolkning, särskilt beträffande andelen ungdomar.⁵⁵⁵

Till detta ska man lägga den långsiktigt dominerande tendensen av minskad arbetstid. Under de senaste tjugo åren har också arbetstiden sjunkit i de flesta länder, fast med högst skiftande kombinationer av ökat deltidsarbete och minskad avtalad och fast arbetstid. Det har uppstått en ökad differentiering av arbetstiden mellan och inom länderna efter en lång period av standardisering och harmonisering.

En konvergerande tendens i samma riktning uppstår genom en dramatisk minskning av de faktiska arbetsåren i ledande industriländer, i samma stund som den förväntade livslängden ökar avsevärt. Det beror dels på att åldern för inträde i arbetskraften blir allt högre när en större andel av befolkningen får högskoleutbildning, men även på en dramatisk nedgång i den faktiska sysselsättningen för arbetskraft som fyllt 50 och i synnerhet 55 år. I USA, Storbritannien, Tyskland och Frankrike är det mellan en tredjedel och drygt hälften av den manliga arbetskraften som strax efter fyllda femtio *permanent* lämnar arbetsmarknaden, antingen det sker genom förtidspensionering, sjukpensionering, kronisk arbetslöshet, allmän förslitning eller bristande uppmuntran.

Detta medför att proportionerna mellan bidragande arbetande och mottagande icke-arbetande blir ohållbara, om vi inte får en dramatiskt ökad produktivitet och om inte samhället accepterar en massiv omfördelning mellan generationerna. Om inte grunden för beräkning av sociala förmåner modifieras genom ett nytt samhällsfördrag, kommer den värdeskapande arbetstidens minskning och arbetskraftens växande överflödighet enligt Manuel Castells att bryta ner den sociala solidaritetens institutioner och utlösa generationskrig.⁵⁵⁶

⁵⁵⁴ OECD: *The Future of the Global Economy – Towards a Long Boom?* 1999

⁵⁵⁵ Drucker, Peter F: *Utmaningar för management på 2000-talet*, 1999

⁵⁵⁶ Castells, Manuel: *Nätverkssamhällets framväxt, Band 1: Informationsåldern. Ekonomi, samhälle och kultur*, 1999

Peter F Drucker drar liknande slutsatser av den demografiska utvecklingen. Han tror att den kommer att medföra att inget av de utvecklade länderna kommer att kännetecknas av stabil politik eller stabila regeringar. Det kommer också att framtvinga mer heterogena och flexibla arbetsformer, framför allt för äldre människor. Detta behov finns enligt Peter F Drucker redan i Europa och Japan, men kan skjutas upp till år 2010 i USA. Produktiviteten hos arbetskraften måste också öka drastiskt, om utvecklingen överhuvudtaget ska bli hållbar.⁵⁵⁷

14.4.3 Hur främjas den ekonomiska tillväxten?

Det omedelbara resultatet av globaliseringen är en ökning av konkurrensen inom alla delar av ekonomin. *Produktkonkurrens* kan förväntas eliminera en väsentlig del av skillnaderna i produktpriser mellan olika länder. På motsvarande sätt kan faktorpriskonkurrensen medföra att räntor och reallöner utjämnas internationellt. De kvarstående skillnaderna kommer då huvudsakligen att bero på skillnader i riskpremier och kunskapsnivå.

Idag beror den lokala ekonomiska kapaciteten mycket på institutionella förhållanden, vilka regeringarna i stor utsträckning kan påverka. Hit hör kvaliteten hos kommunikationssystemen, nivån och strukturen hos skattesystemen, rättssystemens kvalitet, förekomsten av sociala konflikter samt stabiliteten hos landets valuta. Om länder vill dra till sig internationellt rörliga produktionsfaktorer, måste de konkurrera institutionellt med andra länder. I en perfekt integrerad världsekonomi menar Horst Siebert och Henning Klodt att den *institutionella konkurrensen* blir avgörande för lokaliseringen av kunskapsekonomin.

Det är enligt professor Peter Svedberg inte möjligt att utifrån dagens kunskap ge säkra och detaljerade rekommendationer om hur länder bör utforma sin politik för att uppnå hög tillväxt. Men den stora mängden tvärsnittsstudier som gjorts under 1990-talet tyder sammantaget på att stora investeringar i fysiskt kapital och humankapital liksom fungerande institutioner (främst äganderättslagstiftning) är de viktigaste förklaringarna bakom en hög tillväxt.

Forskningen säger oss dock mer än att vi bör investera i fysiskt kapital och humankapital samt att vi ska vårda våra institutioner. Det finns därutöver ett antal lärdomar att hämta.

En första lärdom är att betydande investeringar i fysiskt kapital och humankapital är nödvändiga förutsättningar och utan omfattande investering i dessa två typer av kapital lär det inte bli någon tillväxt oavsett vad man gör i övrigt.

En andra är att tillväxtprocessen är både komplicerad och mångfacetterad. Därför räcker det inte för ett land att göra bra ifrån sig på ett eller ett fåtal områden. Så sent som för tio år sedan var det en utbredd uppfattning att stora investeringar i fysiskt kapital automatiskt skulle ge hög tillväxt. Det som Peter Svedberg kallar världens största fuskbygge – den sovjetiska ekonomin – byggde bl a på detta antagande. Även biståndet till fattiga länder genomsyras av denna föreställning. Flera länder i Afrika har en biståndsfinansierad investeringskvot som är avsevärt högre än den i en rad asiatiska länder. De afrikanska länderna har dock inte någon tillväxt vilket ger en uppfattning om vilken betydelse som avsaknaden av institutioner, humankapital och en vettig ekonomisk politik har.⁵⁵⁸

⁵⁵⁷ Drucker, Peter F: *Utmaningar för management på 2000-talet*, 1999

⁵⁵⁸ Ekonomiska rådet: *Tillväxt och ekonomisk politik*, 1999

Humankapitalets betydelse för tillväxten

Det finns ett betydande forskningsmässigt stöd för att utbildning och humankapitalbildning är centrala faktorer för tillväxt. Humankapital betraktas som en robust förklaringsfaktor i empiriska makrostudier av skillnader i tillväxt mellan olika länder och mellan olika tidsperioder. Enligt mikroekonomisk forskning leder högre utbildning till högre löner för enskilda individer. Eftersom tillväxten är svår att påverka genom ekonomisk politik på grund av att den styrs av också många okända faktorer, gäller det att försöka stimulera humankapitalbildningen.

Ett lands tillväxttakt permanent kan höjas genom förbättrad effektivitet inom utbildningssektorn och genom att människor förmås att skaffa sig mer utbildning. All utbildning har emellertid inte samma effekt på tillväxten, utan för att kunna göra de rätta satsningarna krävs det undersökningar av vilket typ av utbildning och på vilken nivå som har de största effekterna.⁵⁵⁹

Beskattningens betydelse för tillväxten

Mats Persson, professor i nationalekonomi, konstaterar att det senaste decenniets forskning visar att effekterna av en skatt kan bli mycket betydande. Sålunda kan tillväxten gå tillbaka avsevärt om skatten läggs på kapital (fysiskt kapital eller humankapital).

Forskarna är idag tämligen eniga om att lägre progressivitet i beskattningen av arbetsinkomster och lägre skatt på kapitalinkomster är gynnsamma ur tillväxtsynpunkt. De produktionsfaktorer som teorin säger att man ska undvika att beskatta är de som är mest lättrorliga över gränserna. Därför är det möjligt att den ökade faktorrörligheten och skattekonkurrensen mellan länderna kommer att driva fram ett skattesystem som ligger tämligen nära det som teorin kommit fram till är optimalt.

En slutsats av detta är att tillväxten i världsekonomin kan komma att bli högre under de kommande decennierna än under de närmast föregående. Samtidigt står vi inför ett intergenerationsellt fördelningsproblem eftersom skattekonkurrensen kan vara bra eller dålig för vår generation men den kommer troligen att leda till en högre välfärd för kommande generationer.

Arbetslöshet och tillväxt

Sambandet mellan arbetslöshet och tillväxt är ganska oklart på lång sikt medan lägre arbetslöshet på kort sikt bör ge högre produktion. På längre sikt kan en högre tillväxt ge större arbetslöshet om tillväxten innebär stora och snabba strukturförändringar. Det är därför fel att räkna med att en politik som leder till högre tillväxt automatiskt minskar arbetslösheten eller att en politik som minskar arbetslösheten också ger ökat tillväxt. Av detta drar Lars Calmfors och Mats Persson, båda professorer i nationalekonomi, slutsatsen att arbetslösheten är problem i sig som i stället kräver reformering av arbetslöshetsförsäkringen och spelreglerna för lönebildningen.

Det kan dock finnas en konflikt beträffande skattepolitiken mellan målet att öka den långsiktiga tillväxten och målet att minska arbetslösheten. En satsning på ökad tillväxt kräver troligen

⁵⁵⁹ Ekonomiska rådet: *Tillväxt och ekonomisk politik*, 1999

gen sänkta skatter för höginkomsttagare. En prioritering av sysselsättningsmålet kan förmodligen underlättas av en sänkning av skatterna på låga inkomster av arbete.⁵⁶⁰

Den svenska Långtidsutredningen ger sysselsättningsgraden en väldigt avgörande betydelse för den ekonomiska tillväxten. Deras tre scenarier över utvecklingen av tillväxten i Sverige fram till år 2015 tar sin utgångspunkt i olika utvecklingar på arbetsmarknaden. I ett scenario där medelarbetstiden sjunker snabbare blir tillväxten långsammare trots att både antalet sysselsatta och produktiviteten utvecklas mer positivt. Om Sverige däremot, trots den på sikt oförmånliga demografiska utvecklingen, lyckas upprätthålla ett växande arbetskraftsutbud under hela perioden fram till år 2015 förväntas tillväxten bara gå ner marginellt under den senare delen av perioden.⁵⁶¹

14.4.4 Sveriges ekonomiska tillväxt

Den genomsnittliga årliga tillväxten mätt som real BNP per person uppgick i Sverige under 1950- och 1960-talen till ca 3,5 % per år. Därefter har den genomsnittliga tillväxten varit betydligt svagare; mellan 1970 och 1998 uppgick den till ca 1,3 % per år. Även i andra länder var tillväxten högre under 1950- och 1960-talen än efter 1970, men försvagningen av tillväxten har varit större i Sverige än i många andra länder. I EU var den genomsnittliga tillväxten 2 % per år mellan 1970 och 1998 och i USA 1,8 % per år. Sammantaget över hela perioden innebär det att real BNP per person i Sverige ökade med ca 47 %. Under motsvarande period ökade BNP per person med 66 % i USA och 76 % i EU.

Det är främst under två perioder som Sverige ”halkat efter” övriga länder, dels under mitten av 1970-talet, dels under den mycket djupa lågkonjunkturen i början av 1990-talet då tillväxten till och med var negativ under tre år.⁵⁶²

När det gäller 1970-talet och början av 80-talet kan en del av förklaringen till Sveriges låga tillväxt relativt omvärlden vara att andra länder successivt hann ifatt Sverige när det gäller teknik och organisation. Detta benämns ”upphinnarhypotesen”. Upphinnarhypotesen anses förklara varför USA och Schweiz har förlorat en del av sitt försprång med avseende på BNP per capita. Den kan dock inte förklara varför Sverige passerades av ett dussin andra OECD-länder mellan 1970 och 1998 samtidigt som Sverige inte gick förbi något annat land. För det måste förklaringarna sökas på annat håll.

- **Låga investeringar i realkapital:** Statistiken över realkapitalstocken i form av byggnader och maskiner i olika länder indikerar att Sverige i slutet av 1950-talet hade den femte största realkapitalstocken per sysselsatt i världen. I slutet av 1980-talet hade positionen försämrats och realkapitalstocken per sysselsatt var nu den trettonde största. En orsak till den försämrade positionen var att investeringarna som andel av BNP minskat sedan mitten av 1960-talet. Även i andra OECD-länder har investeringarnas andel av BNP sjunkit sedan 1960-talet, men i Sverige har nedgången varit större. Slutsatsen är att realkapitalstocken per sysselsatt utvecklats sämre i Sverige än i många andra OECD-länder och detta kan enligt Långtidsutredningen vara en bidragande orsak till den lägre tillväxten.⁵⁶³

⁵⁶⁰ Ekonomiska rådet: *Tillväxt och ekonomisk politik*, 1999

⁵⁶¹ SOU 2000:7: *Långtidsutredningen 1999/2000*, 2000

⁵⁶² SOU 2000:7: *Långtidsutredningen 1999/2000*, 2000

⁵⁶³ SOU 2000:7: *Långtidsutredningen 1999/2000*, 2000

Det är enligt Assar Lindbeck, professor i nationalekonomi, naturligt att hänvisa till nedgången i kapitalavkastningen som förklaring till minskningen i investeringskvoten. Det handlar inte om någon tillfällighet utan om en medveten politik, eftersom både regering och fackföreningar ville pressa samman vinsterna mellan stigande lönekostnader och en fast växelkurs enligt den sk Rehn-Meidner-modellen.

- **Låga investeringar i humankapital:** Andelen personer med akademisk utbildning stagnerade från mitten av 1980-talet. Detta gäller särskilt personer med matematisk, teknisk och naturvetenskaplig utbildning i näringslivet och i synnerhet på doktorsnivå.

Den ekonomiska kompensationen för utbildning är låg i Sverige jämfört med andra länder, vilket anses bero på en institutionell komprimering av lönestrukturen i förhållande till skillnaden i arbetsproduktivitet mellan anställda med och utan universitetsexamen. Annorlunda uttryckt blir den privata vinsten av att välja rätt utbildning för liten. Avkastningen av högre utbildning tycks för män ha gått ner från 10 % på 1960-talet till 1-3 % i början av 1980-talet, för att därefter öka något till början av 1990-talet. Detta kan troligen förklara stagnationen av investering i humankapital på universitetsnivå från början av 1970-talet.

Som en följd av den tekniska utvecklingen har efterfrågan ökat på utbildad arbetskraft. Detta har dock i endast ringa omfattning återspeglat sig i ökade löneskillnader i Sverige. En fortsatt sådan utveckling befaras kunna få synnerligen negativa effekter på den framtida ekonomiska tillväxten. Bland annat forskaren Kjetil Storesletten och Fabrizio Zilibotti, vid Centre for Economic Policy Research i London, förespråkar därför arbetsmarknadsreformer som ökar flexibiliteten i lönestrukturen. De betonar också att politiken bör uppvisa en oavbruten satsning på skolor och undervisning samt att den tydligare ska avspegla betydelsen av utbildning och forskning.

- **Låg produktivitet:** Teknikutvecklingen har under 1970- och 80-talen gått långsammare i Sverige än i andra länder. Den totala faktorproduktiviteten ökade i företagssektorn med 0,0 % per år under åren 1973 till 1979 och med 0,8 % under perioden 1970-1990 medan motsvarande ökningssiffror för övriga europeiska OECD-länder var 1,4 respektive 1,3 % per år. Samtidigt beräknas totalproduktiviteten i offentlig sektor har fallit med 4 % per år under 1960-talet, med 1,3 % under 70-talet och med 0,5 % under 80-talet.⁵⁶⁴

Enligt långtidsutredningens beräkningar har dock produktiviteten under 1990-talet utvecklats betydligt starkare i Sverige än i de flesta andra OECD-länder. En aspekt som bör beaktas är dock att den ökade arbetslösheten under 1990-talet haft en engångseffekt på produktiviteten genom att mindre produktiv produktion och arbetskraft slagits ut. Utslagning av lågproduktiv arbetskraft medför att den uppmätta produktiviteten per selsatt ökar.⁵⁶⁵

- **Bristande konkurrens:** Bristande konkurrens i näringslivet bland annat som en följd av regleringar och en svag konkurrenspolitik är en annan förklaring till den låga tillväxten.⁵⁶⁶ Det beror i sin tur delvis på att en betydande del av produktionen skett inom den offentliga sektorn, men också på att konkurrensen varit begränsad inom många delar av

⁵⁶⁴ Ekonomiska rådet: *Tillväxt och ekonomisk politik*, 1999

⁵⁶⁵ SOU 2000:7: *Långtidsutredningen 1999/2000*, 2000

⁵⁶⁶ Ekonomiska rådet: *Tillväxt och ekonomisk politik*, 1999

det privata näringslivet. Bristen på konkurrens har också speglats i att prisnivån i Sverige under lång tid legat betydligt över priserna i de flesta andra EU-länder.⁵⁶⁷

- **Högt skattetryck:** Utbyggnaden av den offentliga sektorn och av välfärdssystemen brukar i debatten ofta framhållas som en viktig förklaring till den svaga tillväxten i Sverige efter 1970. En stor offentlig sektor, som också medför ett högt skattetryck, leder enligt detta synsätt till ineffektivitet och svagare incitament genom att skatterna minskar den ekonomiska lönsamheten av t ex arbete. Dessutom antas att produktionen i offentlig sektor är mindre effektiv och produktivitetens utvecklingen sämre.

Assar Lindbeck delar bedömningen att de höga marginalskatterna skadat produktivitetens utvecklingen i Sverige via negativa effekter på inte bara arbetsutbud utan också på arbetsintensitet, investeringar i humankapital och sparande. De höga och successivt höjda marginalskatterna hänger samman med att en stor andel av befolkningen övergått från att vara marknadsfinansierad till att vara skattefinansierad. Idag är drygt 4 miljoner vuxna av totalt 6,5 miljoner skattefinansierade, varför det på varje marknadsfinansierad person går 1,6 skattefinansierade. År 1960 var denna siffra 0,6.

- **Ökad reglering:** Förändringen av det ekonomiska systemet kring år 1970 mot mer centralisering, reglering av arbetsmarknad och minskad betydelse för ekonomiska incitament har nog också påverkat tillväxten negativt.⁵⁶⁸ En strikt tillämpning av arbetsrätten minskar företagens benägenhet att anställa, speciellt mindre företag som har sämre möjligheter till intern omplacering och för vilka en nyanställning är en relativt sett stor kostnadsbörda.⁵⁶⁹

Dagens förutsättningar för tillväxt

Många av de ovan angivna faktorerna har numera modifierats eller till och med avlägsnats. Marginalskatterna har minskat, inflationen har minskat, avkastningen på humankapital har ökat och ett antal regleringar framför allt på kapital- och valutamarknaderna har tagits bort.

I en alltmer integrerad värld är det dock inte bara absoluta förbättringar som är avgörande; av än större betydelse är sannolikt att villkoren är konkurrenskraftiga relativt andra länder. Många av de i Sverige vidtagna åtgärderna har även vidtagits av andra länder. Därför är det enligt Långtidsutredningen inte alls säkert att tillväxten i Sverige kommer att öka i förhållande till andra länder.⁵⁷⁰

World Economic Forum (WEF) och Institute for Management Development (IMD) är två internationella organisationer som gör sammanställningar över olika länders konkurrenskraft baserat på bland annat regelverk, skatter, kapital- och arbetsmarknader. Dessa sammanställningar kan därför ses som indikatorer på företagsklimatet. Enligt dessa organisationer ligger Sveriges fördelar i forskning och utveckling, infrastruktur och ledarskap. Företagsklimatet försämras av höga skatter, höga lönekostnader (inklusive arbetsgivaravgifter), många arbetsmarknadsregleringar och fackföreningarnas stora inflytande. Sverige hamnar mitt i gruppen

⁵⁶⁷ SOU 2000:7: *Långtidsutredningen 1999/2000*, 2000

⁵⁶⁸ Ekonomiska rådet: *Tillväxt och ekonomisk politik*, 1999

⁵⁶⁹ SOU 2000:7: *Långtidsutredningen 1999/2000*, 2000

⁵⁷⁰ Ekonomiska rådet: *Tillväxt och ekonomisk politik*, 1999

av EU-länder, men ligger sämst till bland de nordiska länderna. USA ligger i topp i båda undersökningarna.⁵⁷¹

Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) har publicerat en bred, systematisk jämförelse mellan Sverige och Danmark, Nederländerna, Tyskland, Frankrike, Storbritannien, USA och Japan. Jämförelsen omfattar följande tolv verksamhetsområden: makroekonomiska förutsättningar, arbetsmarknad och sysselsättning, näringsliv, utrikeshandel och direktinvesteringar, skatter, utbildning, forskning och utveckling, IT-sektor, infrastruktur, hälso- och sjukvård, socialförsäkringssystem och fördelningspolitik samt miljö- och energifrågor. Sverige rankas efter 155 olika frågor, till exempel långtidsarbetslöshet, utbildningsnivå och transportsektorns utsläpp av koldioxid.

Författarna drar slutsatsen att resultaten totalt sett visar att Sverige ligger bra till. Sverige ligger etta och tvåa i 43 % av rankingarna och i 39 % hamnar vi på medelnivå. Sveriges resultat är bäst beträffande arbetsmarknadspolitik, utrikeshandel och direktinvesteringar, IT-sektorn, forskning och utveckling samt infrastruktur. Sverige har dock trots detta några brister att hantera. Beträffande 14 indikatorer hamnar Sverige så mycket på efterkälken att vi ligger allra sist. Tre av dessa handlar om olika slag av makroekonomiska förutsättningar. I Sverige är bruttoinvesteringarna lägst, utlandsskulden störst och skattetrycket högst. Studien visar även på behovet av nya krafttag inom svensk utbildningspolitik. Skolan och högskolan svarar för inte mindre än sex av Sveriges 14 bottennoteringar.⁵⁷²

Kapitalförsörjningen till mindre företag har blivit mer institutionaliserad de senaste åren samtidigt som de tillgängliga volymerna av riskkapital har vuxit. Trots denna utveckling uppfattar många småföretag att kapitalanskaffningen i de allra tidigaste skedena av företagets utveckling fortfarande är en problem. Enligt ESO-rapporten är Sverige det av de jämförda länderna som har högst koncentration inom finanssektorn och också det land där kapitalkostnaderna i störst utsträckning begränsar företagets utvecklingsmöjligheter.⁵⁷³

För tillgången av privat kapital är beskattningen av företag och ägare av stor betydelse. Den sammanlagda ägarbeskattningen (i företagsledet och i ägarledet, inklusive förmögenhetsskatt) är högre än i utlandet. Tillsammans med hög skatt på inkomster innebär det sämre möjligheter för privat kapitaluppbbyggnad, vilket påverkar dels riskkapitalförsörjningen, dels incitamenten för risktagande och entreprenörskap.

I en europeisk jämförelse av arbetsmarknadens reglering är situationen i Sverige inte så avvikande. Flertalet länder inom EU kännetecknas av reglerade arbetsmarknader. I en jämförelse av regelverket kring uppsägningar hamnar Sverige strax över genomsnittet för EU-länderna med en något mer restriktiv lagstiftning. Sverige utmärker sig dock bland annat vad gäller turordningsregler, övertidsbegränsningar, den maximala ersättningen vid omotiverad uppsägning och långa uppsägningstider. Dessutom är möjligheterna till stridsåtgärder relativt frikostiga i Sverige.⁵⁷⁴

⁵⁷¹ SOU 2000:7: *Långtidsutredningen 1999/2000*, 2000

⁵⁷² Lemne, Marja: *Svenska högskolan får bottenbetyg*, Dagens Nyheter 2000-05-11

⁵⁷³ Ds 2000:23/Lemne, Marja (red): *Med många mått mätt – en ESO-rapport om internationell benchmarking av Sverige*, 2000

⁵⁷⁴ SOU 2000:7: *Långtidsutredningen 1999/2000*, 2000

	Totalt	Varav		
		Reguljär sysselsättning	Tillfälliga arbeten	Kollektiv uppsägning
Sverige	2,6	2,8	1,6	4,5
EU	2,5	2,4	2,5	3,1
USA	0,7	0,2	0,3	2,9

Arbetsrätt i slutet av 1990-talet. 0 = oreglerad och 6 = restriktiv.⁵⁷⁵

Kunskapskapitalet i Sverige

Sverige har internationellt sett en hög andel personer med eftergymnasial utbildning. Drygt hälften av dessa har dock kortare eftergymnasial utbildning.

Land	Grund- skola	Gymnasie- skola	Kort efter- gymnasial	Lång efter- gymnasial	Antal utb.år
USA	14	52	8	26	13,5
Nederländerna	37	50	-	23	12,7
Kanada	24	29	31	17	13,2
Norge	18	55	11	16	12,4
Danmark	34	44	7	15	12,4
Sverige	26	47	14	13	12,1
Tyskland	19	60	9	13	13,4
Storbritannien	24	55	9	13	12,1
Spanien	70	13	5	13	11,2
Finland	33	46	9	12	11,6
Schweiz	20	58	12	10	12,6
Frankrike	40	41	9	10	11,2

Befolkningens utbildningsnivå och genomsnittligt antal utbildningsår, procent.⁵⁷⁶

Vid en internationell jämförelse är dock *deltagandet* i eftergymnasiala studier bland personer under 30 år genomgående lägre än i andra länder. Det innebär att den totala andelen av befolkningen som har eftergymnasial utbildning kommer att falla relativt omvärlden. Enligt statistik över examinationsfrekvensen från högskola i OECD-länderna hamnar Sverige på 14:e plats av 21 länder.

	18-21 år			22-25 år			26-29 år			Summa, 18-29 år		
	1985	1990	1996	1985	1990	1996	1985	1990	1996	1985	1990	1996
Sverige	7,9	8,7	13,7	11,3	11,4	17,9	6,5	6,1	8,0	25,7	26,2	39,6
Danmark	7,4	7,4	8,5	16,3	17,9	23,5	8,2	9,3	12,1	31,9	34,6	44,1
Finland	9,3	13,6	18,2	17,3	20,7	28,8	7,9	10,2	13,6	34,5	44,5	60,6
Norge	8,8	14,4	19,0	13,2	18,9	24,8	5,7	8,2	10,5	27,7	41,5	54,3
Storbritannien	-	16,1	26,9	-	4,7	9,4	-	-	4,8	-	-	41,1
Tyskland	8,8	8,5	10,8	15,5	15,9	17,2	8,9	10,4	11,8	33,2	34,8	39,8
USA	33,0	36,2	34,6	14,5	17,1	21,5	8,2	8,5	11,1	55,7	61,8	67,2

Andel av befolkningen i eftergymnasial utbildning per åldersgrupp, procent.⁵⁷⁷

⁵⁷⁵ SOU 2000:7: Långtidsutredningen 1999/2000, 2000

⁵⁷⁶ SOU 2000:7: Långtidsutredningen 1999/2000, 2000

Sedan mitten av 1980-talet har andelen av dem som slutfört sina gymnasiestudier och som inom tre år gått vidare till högskolestudier nästan fördubblats, från drygt 20 % av dem som gick ut gymnasieskolan läsåret 1983/84 till 37 % av dem som lämnade gymnasieskolan 1993/94.

Den totala dimensioneringen av högskoleplatser var så gott som konstant från mitten av 1970-talet till 1990-talets början. Under denna period låg antalet helårsstudenter genomgående på drygt 125 000. Mellan läsåren 1988/89 till 1993/94 skedde en kraftig expansion av den högre utbildningen, då antalet helårsstudenter ökar med ca 100 000. Idag uppgår antalet helårsstudenter till nästan 250 000.

SCB har gjort beräkningar av utbud och efterfrågan på olika typer av utbildad arbetskraft för de kommande 10-15 åren. Enligt beräkningarna innebär befolkningsutvecklingen att antalet som lämnar *gymnasieskolan* kommer att hamna på dagens nivå på 80 000 per år under de närmaste åren för att därefter öka till 106 000 per år 2010. Därefter minskar kullarna lika snabbt igen. Enligt den planerade dimensioneringen av den högre utbildningen ska antalet som påbörjar en *högskoleutbildning* öka med 10 000 till 75 000 årligen under de närmaste åren. Detta måste dock enligt långtidsutredningen anses som ett ganska optimistiskt antagande sett till befolkningsutvecklingen; antalet ungdomar räcker helt enkelt inte till.

Ett grundläggande villkor för att ett lands näringsliv ska kunna tillskapa sig goda konkurrensvillkor inom kunskapsintensiva verksamheter är en god tillgång till högutbildad arbetskraft i allmänhet och högskoleutbildade med teknisk eller naturvetenskaplig utbildning i synnerhet. Den relativt sett största ökningen av arbetskraftsefterfrågan förväntas ske för tekniker (framför allt högskoleingenjörer) och IT-utbildade, men även ekonomer och jurister kommer att möta en högre efterfrågan. Enligt statistik för 1996 var antalet examinerade från naturvetenskapliga och tekniska högskoleutbildningar per 100 000 i arbetskraften i åldersgruppen 25-34 lägre i Sverige än i många andra OECD-länder. Sammantaget tycks dock utbyggnaden av den högre utbildningen under 1990-talet ha resulterat i en ökad tillgång till spetskompetens.

Framför allt betydelsen av god tillgång till naturvetare och tekniker poängteras ofta, vilket motiveras av deras förmåga att utveckla nya produkter och att produktionsprocessen är kopplad till teknikkunnande. I det perspektivet är det bekymmersamt att tillgången till teknisk kompetens är mindre i Sverige än inom OECD. Tillgänglig statistik för 1990-talet visar att andelen utexaminerade tekniker och naturvetare visserligen närmat sig andra länder, men 1996 fortfarande låg ca 20 % lägre än OECD-genomsnittet.⁵⁷⁸

Betoningen av utbildning och humankapitalbildning i ekonomisk forskning talar också för kraftigare privatekonomiska incitament, vilket innebär större löneskillnader efter skatt. På så sätt görs högre utbildning mer attraktiv. Vidare kan den akademiskt utbildade arbetskraften bli alltmer internationellt rörlig. Det kan då visa sig vara svårare att motivera generösa studiestöd, eftersom studenterna kan välja att konsumera utbildning i Sverige och sedan verka i andra länder med högre lön efter skatt.

De privatekonomiska incitament som staten förfogar över är skatterna. Enligt Lars Calmfors och Mats Perssons uppfattning finns det tillväxtskäl för att reducera de kraftigaste marginaleffekterna i skattesystemet. De grupper som bör prioriteras är låginkomsttagare – för vilka

⁵⁷⁷ SOU 2000:7: *Långtidsutredningen 1999/2000*, 2000

⁵⁷⁸ SOU 2000:7: *Långtidsutredningen 1999/2000*, 2000

inkomstberoende bidrag och dagisavgifter skapar höga margineffekter – och höginkomstagare – för vilka värnskatten höjer marginalskatten. Eftersom de högsta marginalskatterna också leder till mycket stora effektivitetsförluster, borde inte sådana skattesänkningar utgöra någon statsfinansiell belastning, i vart fall inte långsiktigt.

Samtidigt innebär lägre marginalskatter för höginkomstagare och lägre kapitalinkomst- och förmögenhetsskatter troligen större inkomstskillnader efter skatt. Det handlar då om att ställa målen om hög produktion och hög tillväxt mot målen för inkomstfördelningen efter skatt. Lars Calmfors och Mats Persson menar att den nya tillväxtforskningen tyder på att priset för inkomstutjämnning via skattesystemet är mycket högre än man tidigare trott.⁵⁷⁹

⁵⁷⁹ Ekonomiska rådet: *Tillväxt och ekonomisk politik*, 1999

15 *Problem med finansieringen av samhället*

Den svenska Långtidsutredningen har identifierat tre trender som kommer att ha betydelse för finansieringen av den offentliga sektorn. Färre personer i åldrarna 16-64 år gör att utbudet av arbetskraft på sikt kommer att minska. En åldrande befolkning ökar efterfrågan på offentligt producerade välfärdstjänster, främst sjukvård och äldreomsorg. Samtidigt som alltså välfärds-kostnaderna förväntas öka och ska betalas av en minskande andel människor i arbetsför ålder, är det troligt att en alltmer internationaliserad ekonomi skapar ett tryck nedåt på skattesat-serna, vilket innebär svårigheter att behålla dagens skattekvot.⁵⁸⁰

Tidigare har Sverige kunnat lösa tillfälliga finansiella problem genom ökad upplåning. Den finansieringsmöjligheten har vi dock inte nu. Enligt EU:s konvergenskrav måste medlemsstaterna undvika underskott i budgeten, och det kan utgå sanktioner och böter till de länder som inte uppfyller detta krav. De svenska offentliga finansernas utveckling kommer dessutom att styras av de överskottsmål som riksdagen ställt upp för att kunna betala av på statskulden. Detta innebär att stat och kommun anpassar sina utgifter till inkomstutvecklingen så att kom-munsektorn uppvisar finansiell balans och den konsoliderade offentliga sektorn ett överskott om 2 % av BNP. Den goda sparandeutvecklingen och skuld amorteringen gör att det enligt konjunkturinstitutet är rimligt att tänka sig att överskottsmålet sätts ned till 1 % av BNP från och med år 2008.⁵⁸¹

Med den här bakgrunden blir det extra viktigt att studera hur förutsättningarna att finansiera den offentliga sektorn kan komma att förändras. Det finns idag flera problemområden som kan komma att påverka den offentliga sektorns framtida finansiering. Vi ger nedan en kort-fattad inblick i vilka problemområden som kommer att behandlas i det här kapitlet.

En viktig del av problemen med dagens finansiering av välfärdssamhället hänger samman med den höga beskattningen och möjligheterna för allt fler att på olika sätt undgå att betala skatt. Globaliseringen och den snabbt accelererande rörligheten över nationsgränserna gör det allt svårare att upprätthålla och kontrollera efterlevnaden av beskattningen för ett geografiskt avgränsat land. Den snabba utvecklingen av elektronisk handel kan i det här avseendet ses som en accelerator, som driver på globaliseringen genom sin karaktär som fullständigt gräns-lös och geografiskt obunden. Den elektroniska handeln ger dessutom upphov till egna pro-blem med beskattningen. Hur ska man i denna geografiskt obundna och gränslösa värld kunna tillämpa ett skattesystem som bygger på geografiskt bundna transaktioner?

Globaliseringen och den elektroniska handeln skapar dels nya möjligheter för företag och individer att på illegal väg undgå beskattning. Det gör att skattekontrollen blir allt viktigare. Dagens skattekontroll är starkt begränsad av de geografiska landgränserna. Om man ska kunna upprätthålla en effektiv skattekontroll i en global värld krävs det att man bygger upp ett fungerande internationellt samarbete så att kontrollen blir lika geografiskt obunden som de transaktioner man har för avsikt att kontrollera. Härutöver skapas nya möjligheter för företag och individer att själva påverka och välja i vilket land de vill bli beskattade. Det ger upphov till en skattekonkurrens, som både handlar om att dra till sig skatteintäkter till det egna landet, men också om att dra till sig kapital, företag och verksamheter som kan öka landets ekono-miska tillväxt.

⁵⁸⁰ SOU 2000:7: *Långtidsutredningen 1999-2000*, 2000

⁵⁸¹ SOU 2000:7: *Långtidsutredningen 1999-2000*, 2000

En fråga som alltmer har kommit att lyftas fram, både i Sverige och internationellt, är behovet av att förenkla beskattningsreglerna. Nu är den ekonomiska bördan stor på framför allt företagen, om de ska sätta sig in i och följa alla detaljerade skatteregler och undantag. Internationaliseringen lär inte göra situationen bättre. För att kunna anpassa befintliga skattesystem till en global värld och åstadkomma en någorlunda rättvis beskattning, samtidigt som alla möjligheter att utnyttja eller kringgå systemet ska elimineras, kan skattesystemet förväntas bli mycket mer komplicerat. Ett komplicerat skattesystem är inte bara kostsamt att upprätthålla. Paradoxalt nog leder det också till orättvisor och olikheter i beskattningen, som det ju syftar till att eliminera. Framför allt är olikheterna stora mellan dem som har kunskap och möjligheter att tillämpa alla specialregler och utnyttja de möjligheter som systemet ger, och de som inte har denna kunskap. Den stora frågan i det här avseendet är om det går att förenkla det befintliga beskattningssystemet, eller om det finns behov av att skapa ett helt nytt beskattningssystem som redan från början är anpassat efter de nya förutsättningarna i samhället.

De höga skatterna i sig kan också utgöra ett hot mot välfärden. Höga skatter, framför allt i kombination med inkomstberoende bidrag, ger upphov till höga margineffekter. Det minskar kraftigt lönsamheten av att arbeta. Detta märks inte minst på den stora grupp människor som i princip står utanför arbetsmarknaden. Deras ekonomiska vinning av att börja arbeta är, åtminstone för de lågutbildade, liten. Även de som har ett arbete tjänar lite på att utöka sin arbetstid eller på att vidareutbilda sig och byta till mer välbetalda jobb. Dessa effektivitetsförluster är störst just vid ett skattesystem som det svenska, med hög, progressiv beskattning. Resultatet blir lägre tillväxt och lägre total ekonomisk standard i landet.

Ovanstående problem hänför sig framför allt till samhällets intäktssida (skatterna). Förändringarna i samhället och omvärlden ger också upphov till problem på kostnadssidan. Många av dagens välfärdslösningar är geografiskt bundna, vilket ger icke önskvärda effekter i en global värld. Idag utgår många välfärdssystem från geografiskt lokal, regional eller nationell nivå. Frågan är om det är en fungerande lösning för framtiden. Alternativet kan vara lösningar på EU-nivå eller till och med på global nivå. Ett annat alternativ kan vara lokala lösningar som är bundna till olika grupper eller kategorier av människor, men som samtidigt är geografiskt obundna.

En stor del av västvärlden upplever just nu en demografiskt förändring av befolkningen, som går mot allt färre unga och färre i arbetsför ålder medan antalet gamla samtidigt ökar. Det blir alltså färre som ska försörja fler. Även om läkekonsten och välfärdsutvecklingen gör att allt fler håller sig friska allt längre upp i åldrarna, så förväntas denna utveckling ge upphov till kraftigt ökade kostnader om ett eller några decennier. Det kommer med all säkerhet att ställa nya krav på hur välfärdslösningarna ska utformas och finansieras. Många av förändringarna i systemen måste genomföras väldigt snart, för att hinna få genomslag innan de demografiska förändringarna realiserats.

Utvecklingen i omvärlden påverkar inte bara rörligheten hos individerna, utan det sker samtidigt en förändring av många individers preferenser och värderingar. Övergången från ett industrisamhället till kunskaps-, informations- och nätverkssamhälle ökar individfokuseringen och förstärker skillnaderna mellan olika individer. Vi går från ett system där likformighet och fasta, generella lösningar eftersträvades, till ett system där den individuella valfriheten blir allt mer påtaglig. Det kommer med all sannolikhet även att påverka välfärdslösningarna och finansieringen av välfärden. Det kommer inte att vara möjligt att på politisk nivå besluta om

vilka välfärdslösningar framtidens medborgare ska få nyttja, utan det kommer i allt större utsträckning att vara upp till var och en att utforma och välja sin egen välfärd.

15.1 Globaliseringens effekter på beskattningen

Trots globaliseringen har skattenivån hela tiden stigit även om politiker har varnat för att globaliseringen skulle göra det svårare för regeringar att ta in skatter och därmed tillhandahålla offentlig service. Men nu har en ny faktor tillkommit: Internet. Det personifierar gränslöshet och irrelevansen av att befinna sig på en speciell fysisk plats. Genom att vara överallt och ingenstans samtidigt, kommer Internet med all säkerhet att påskynda globaliseringen. Och genom att göra det kan det enligt en analys i *The Economist* förstöra skattesystem så kraftigt att det kan leda till att regeringar inte längre klarar av att möta medborgarnas behov av offentlig service.⁵⁸²

Globaliseringen och teknikutvecklingen leder till ökad rörlighet och ökad internationalisering av ekonomiska aktiviteter. Det blir möjligt för bolag att etablera sig på större avstånd från sina kunder. Det blir också i allt större utsträckning möjligt att utnyttja arbetskraft på större avstånd.

Den elektroniska handeln väntas öka i framtiden. Detta gäller såväl varor och tjänster som handel i digital information. På grund av detta fenomen kommer konsumenter att enklare kunna köpa varor och tjänster från utlandet. Företag kommer att kunna serva utländska marknader.⁵⁸³ Detta leder också till en intensifiering av skattekonkurrensen mellan länder.⁵⁸⁴

Hoten mot skatteinkomsterna kommer från både illegalt skatteundandragande och legal skatteplanering. De har båda sin grund i den ökade rörligheten och minskade betydelsen av geografiska avstånd och nationsgränser, som globaliseringen och Internetanvändningen ger upphov till.

Geografisk rörlighet, medvetna val av skattejurisdiktion och skatteplanering har länge varit möjligt för de största globala företagen och för en liten andel förmögna människor. Det är fortfarande dessa grupper som har störst spelrum i skattehänseende, men nu börjar även mindre företag och vanliga människor få möjlighet att ”välja” i vilken utsträckning de vill betala skatt. Även småföretag kan etableras sig i lågskatteländer och sedan till stor del drivas från vilket ställe som helst i världen, via Internet. Även småsparare har börjat upptäcka att det går att spara ”skattefritt” i utlandet, utan att äventyra sina sparpengar. Allt fler människor får också möjlighet att arbeta var som helst i världen, och därigenom välja vilket land de vill betala inkomstskatt i.

Internet skapar ökade möjligheter att dölja affärsverksamheter i cyberspace. Den ökade rörligheten över gränserna gör det också svårare för skatteförvaltningarna att upprätthålla en effektiv kontroll, eftersom stora delar av det som ska kontrolleras kan finnas utanför den egna skattejurisdiktionen och därmed utanför förvaltningens maktbefogenheter. Att möjligheterna att flytta och dölja verksamheter och inkomster ökar snabbare än skatteförvaltningarnas kontrollmöjligheter ökar incitamenten för ett illegalt skatteundandragande.

⁵⁸² *The mystery of the vanishing taxpayer*, *The Economist* 2000-02-03, <http://www.economist.com>

⁵⁸³ Vermeend, W A F G: *Taxes in a world without distance – Taxation in relation to the mass-availability of information and communication technology: a preliminary impression*

⁵⁸⁴ *The mystery of the vanishing taxpayer*, *The Economist* 2000-02-03, <http://www.economist.com>

15.1.1 Företagsbeskattningen

Fler internationella företag

Elektronisk handel förväntas medföra en oerhörd ökning av gränsöverskridande handel. Distansförsäljning underlättas genom att kraven på fysisk närvaro eller representation i avnärmarlandet har reducerats väsentligt. Presentation och efterföljande beställning av varor och tjänster och i fråga om digitala tjänster även tillhandahållande kan ske via en webbplats, som i princip kan befinna sig var som helst i världen. Den platsen kan vara helt skild från företagets hemvist eller etablering i övrigt.⁵⁸⁵

Den elektroniska handeln minskar härigenom radikalt kostnaderna för att delta i den internationella handeln. Det är därför troligt att antalet små företag som deltar i den internationella handeln kommer att öka avsevärt. Eftersom den internationella skattelagstiftningen är komplex är det troligt att antalet som av misstag bryter mot skattelagstiftningen kommer att öka.⁵⁸⁶

Vi kan se att enskilda länder konkurrerar med varandra genom att sänka skattesatserna för företag. Det fenomenet är sannolikt svårt att ändra på så länge som länderna anser sig kunna uppnå ekonomiska fördelar.⁵⁸⁷ Det har den senaste tiden framförts flera förslag till att man, istället för att fortsätta sänka bolagsskatten i en fortsatt kapplöpning mot botten, helt enkelt ska avskaffa den. Niclas Virin, skattechef på Handelsbanken, är en av dem som anser detta, och han anser att det finns flera skäl till att avskaffa den.

Först kan konstateras att bolag aldrig kan ha en inkomst i egentlig mening eftersom bolaget inte kan konsumera för egen del. Konsumtion sker i sin helhet i den fysiska sektorn. Om ett bolag inte delar ut vinst eller betalar ut den som lön, sker det för att kunna investera i syfte att nå ännu högre avkastning som ska delas ut för privat konsumtion i någon form. Bland de skäl som kan anföras för att avskaffa bolagsskatten kan först nämnas regelverket. Det är omfattande och mycket komplicerat, det innehåller flera svåra definitioner och många svåra rättsfrågor.

Ekonomiskt sett för staten står bolagsskatten för tre procent av BNP (vilket motsvarar 4,9 % av de totala skatteinkomsterna⁵⁸⁸).

Makroekonomiskt kan konstateras att bolagsbeskattningen inte behövs för att hindra att pengar försvinner från det beskattningsbara området eftersom företagens vinster alltid förr eller senare måste ut i den fysiska kedjan. Visserligen skulle ett avskaffande leda till ökade vinster initialt i företagen, men Niclas Virin tror att systemet skulle harmonisera sig pga högre krav på utdelning och ökade lönekrav. Man skulle spara kostnaden för stora delar av skatte-

⁵⁸⁵ Westberg, Björn: *Elektronisk handel – varför av skatterättsligt intresse?* Svensk Skattetidning nr 2 1999

⁵⁸⁶ Australian Taxation Office: *Tax and the Internet – Discussion Report of the ATO Electronic Commerce Project*, 1997

⁵⁸⁷ Andersson, Krister: *Några internationella problem avseende bolagsskatt*, Symposiet ”Bolagsbeskattning” i Karlstad 1999-09-24--25

⁵⁸⁸ RSV: *Skattestatistisk årsbok 1999*

administrationen och för åtskilliga konsulter och det skulle innebära ett slut för felaktiga investeringsbeslut som bygger på skatteöverväganden och inte på affärsmässighet i sig.⁵⁸⁹

Sven-Olof Lodin, professor i skatterätt, tror att den traditionella bolagsskatten kommer att finnas kvar åtminstone ytterligare ett decennium. Det kommer dock att fortsätta vara en stark skattekonkurrens mellan länderna, eventuellt med resultatet att skattesatserna och skattebaserna pressas ihop ytterligare.⁵⁹⁰

Beskattning av koncerner

Virtuella nätverk byggs upp för samarbete mellan olika, där vart och ett svarar för en begränsad uppgift. För skattemyndigheterna kan det bli svårare såväl att få tillgång till relevanta data som att kunna hänföra inkomsterna till rätt part. Multinationella företag använder elektroniska nätverk för samverkan mellan företag inom eller utom koncernen. Det kan leda till en accentuering av problemen med en ibland oriktig internprissättning inom koncerner.⁵⁹¹

Multinationella företag i högskatteländer hävdar i regel att de har tjänat så lite som möjligt av sina vinster i det landet. Istället försöker de hänföra så mycket vinst som möjligt från deras verksamhet till lågskatteländer. De gör detta genom att utforma transaktioner mellan sina dotterbolag i de två länderna och sätta internpriserna på dessa transaktioner så att de får de önskade effekterna på vinsterna. Teoretiskt ska internpriset vara detsamma som marknadspriset mellan två oberoende företag, men oftast saknas en marknad, så ingen vet vad marknadspriset skulle ha varit. I allt större utsträckning försöker företag utforma sin verksamhet på så sätt att skattekostnaden minimeras. Det finns många sådana möjligheter. Enligt OECD handlar omkring 60 % av den internationella handelns transaktioner mellan två relaterade delar av multinationella företag.⁵⁹² Enligt Unctad och ILO står dock den företagsinterna handeln ”endast” för 32 % av världshandeln⁵⁹³. Skillnaderna mellan mätningarna beror antagligen på hur man definierar ”företagsintern” respektive ”relaterade delar av multinationella företag”.

Problemet med internprissättning har uppmärksammats hos skatteförvaltningar runt om i världen, och bland annat ATO i Australien och IRS i USA lägger varje år ned stora resurser på att kontrollera företagens internprissättning. På grund av avsaknaden av marknadspris är dock området svårkontrollerat.

The Economist har i en artikel uppmärksammat problemet med internpriser. Skatteförvaltningarnas ökade kontroller och försök att minska möjligheterna att överföra vinster till andra länder medför inte nödvändigtvis att skatteförvaltningarna i fråga får så mycket mer skatteintäkter, men det medför att företag får spendera ännu mer pengar på skattekonsulter och slösa bort ännu mer tid på att fylla i formulär. Kommersiellt är det ingen vits med internpriser. Det medför att en massa tid läggs på aktiviteter som är onödiga ur affärsmässig synvinkel. En massa tid går åt till att försöka prissätta komponenter som ”säljs” från en anläggning till en

⁵⁸⁹ Virin, Niclas: *Praeterea Censeo Tributum Commercii Esse Delendum*, Symposiet ”Bolagsbeskattning” i Karlstad 1999-09-24–25

⁵⁹⁰ Lodin, Sven-Olof: *What ought to be taxed and what can be taxed – a new international dilemma*, 2000-01-24

⁵⁹¹ Westberg, Björn: *Elektronisk handel – varför av skatterättsligt intresse?* Svensk Skattetidning nr 2 1999

⁵⁹² *Gimme shelter*, The economist 2000-02-03, <http://www.economist.com>

⁵⁹³ Castells, Manuel: *Nätverkssamhällets framväxt, Band 1: Informationsåldern. Ekonomi, samhälle och kultur*, 1999

annan. Företag vill organisera sig som om det fanns en enda global produktmarknad, men det går inte på grund av skatteskal.

Systemet med internpriser borde enligt The Economists artikel bytas ut mot ett system som var bättre anpassat till de globala företagens behov. Det finns ingen ideal lösning, men en möjlighet vore en "enhetsskatt" som omfattade ett företags totala vinst och som sedan kan fördelas till enskilda länder utifrån företags ekonomiska verksamhet i det landet. Landet kan sedan beskatta den delen av vinsten till vilken skattesats de vill. Det skulle fortfarande möjliggöra skattekonkurrens, men utan att tvinga företagen att strukturera sig ineffektivt.⁵⁹⁴

Sven-Olof Lodin tror att problemen för en koncern som vill bedriva verksamhet inom EU nog enklast skulle lösas genom att införa en enhetlig europaskatt på bolag. Det får emellertid för närvarande bedömas som politiskt ogenomförbart. Därför håller man i stället på att utarbeta ett förslag om European Home State Taxation.

En grundläggande tanke är att en koncern bara ska behöva använda sig av ett skattesystem. Koncernen behandlas också som en enhet i skattehänseende, dvs en beskattningsbar inkomst räknas ut för hela koncernen i enlighet med det valda systemet. Tanken är att systemet ska stå öppet för anslutning för stater med liknande skattebas. Staterna erkänner varandras system men behåller sina egna skattesatser. En koncern beskattas i enlighet med det lands lag i vilket moderbolaget driver sin verksamhet. Det måste dock vara fråga om en verklig verksamhet och inte enbart en brevlåda eller ett holdingbolag. Det kan också sägas att eftersom skattebaserna accepteras ömsesidigt av länderna blir de i viss mån låsta. När en skattepliktig inkomst har räknats fram i moderbolagets land, fördelas denna mellan de länder där bolaget driver verksamhet enligt en formel. Denna formel kan t ex vara en justerad momsbas (det är viktigt att formeln inte är knuten till bolagets vinst). När så inkomster har fördelats mellan länderna, beskattas de i vart och ett av dessa enligt där gällande skattesats.⁵⁹⁵

15.1.2 Kapitalbeskattning

Mer kapital i utlandet

Kapital är nog den allra mest lättörliga skattebasen. Även om kapitalinkomsterna idag ska beskattas i hemlandet blir det allt lättare att undgå beskattning genom att investera kapitalet utomlands. De stora skillnaderna i kapitalbeskattning gör det frestande att spara utomlands och underlåta att redovisa avkastningen. Risken för upptäckt är minimal och de utländska kapitalmarknaderna är säkra och lättillgängliga. Det är inte bara Sverige som har sådana här problem.⁵⁹⁶

I princip kommer alla företag och privatpersoner att få tillgång till internationella banker och finansbolag. Metoder för säker elektronisk betalning av varor och tjänster med belastande av ett konto hos en offshore-bank finns redan. Avkastningen på sådana konton eller andra place-

⁵⁹⁴ Gimme shelter, The economist 2000-02-03, <http://www.economist.com>

⁵⁹⁵ Lodin, Sven-Olof: *European Home State Taxation*, Symposiet "Bolagsbeskattning" i Karlstad 1999-09-24--25

⁵⁹⁶ Lodin, Sven-Olof: *What ought to be taxed and what can be taxed – a new international dilemma*, 2000-01-24

ringar är måhända helt eller nästan helt skattefria i källstaten. Hemviststaten får normalt inte tillgång till de för en taxering erforderliga uppgifterna.⁵⁹⁷

Jeffrey Owens på OECD summerar problemen enligt följande: "Internet banking will offer simple access, low transaction costs, a degree of anonymity and instant ability to move money around the world, to an extent not widely available now. If this is combined with well-run, well-regulated offshore institutions, a much wider clientele is likely to be attracted to these services than are using them today."⁵⁹⁸

OECD förväntar sig att Internet ska leda till en snabb ökning av bankverksamhet offshore, men kanske bara i "välrenommerade" skatteparadis, som t ex Jersey, eftersom kunderna är rädda för att bli lurade. Personer som investerar pengar i skatteparadis undandrar sig ofta skatt olagligt.⁵⁹⁹

Den svenska kontrollen av utländska kapitalinvesteringar

Den som tjänar pengar på kapital ska betala 30 % skatt på avkastningen, oavsett om det rör sig om bankränta, aktieutdelningar eller reavinst från försäljning av värdepapper. På den del av värdet som överstiger 900 000 kr ska även förmögenhetsskatt på 1,5 % betalas in.

Den som betraktas som skattemässigt bosatt i Sverige är enligt svensk rätt skattskyldig för samtliga kapitalinkomster och all förmögenhet världen över.

Vid privatpersoners kapitalplaceringar inom landet lämnar kapitalförvaltaren kontrolluppgift till skattemyndigheten. Detsamma sker när privatpersoner går via ett svenskt institut vid investeringar i utlandet. Vid direkta investeringar utomlands kan kontrollinformation inhämtas genom informationsutbyte grundat på mellanstatliga avtal eller genom det så kallade medgivandesystemet.

Av de ca 70 stater med vilka Sverige träffat avtal om handräckning i beskattningsfrågor är det endast med ett drygt tiotal länder som ett informationsutbyte förekommer i någon större omfattning och med någorlunda regelbundenhet. Kontrolluppgifterna från informationsutbytet inkommer ofta sent (efter inkomsttaxeringen) till skattemyndigheten och hanteras manuellt. Det finns ingen samlad kunskap om vad kontrollen baserad på kontrolluppgifter leder till.

Reglerna i medgivandesystemet bygger på att den enskilde genom avtal/fullmakter ska ge skattemyndigheten insyn i t ex utländska konton. Till medgivandet ska innehavaren av kontot/depån föga en skriftlig förbindelse från det utländska institutet enligt vilken detta förbinder sig att årligen lämna kontrolluppgift till RSV. Medgivandesystemet bygger således på att den enskilde ska släppa skattemyndigheten förbi banksekretessen i det land där investeringen är placerad. Därefter ska det kontoförande institutet ombesörja att kontrolluppgifter årligen sänds in till RSV. Kontrolluppgifterna ska i princip innehålla samma information som de svenska kontrolluppgifterna. Antalet utländska konton/depåer för vilka medgivande lämnats till RSV är blygsamt. 1993 fanns det 70 registreringar, 1994 fanns det 187 stycken, 1995 fanns det 57 stycken och 1996 var 458 konton/depåer registrerade i medgivandesystemet.

⁵⁹⁷ Westberg, Björn: *Elektronisk handel – varför av skatterättsligt intresse?* Svensk Skattetidning nr 2 1999

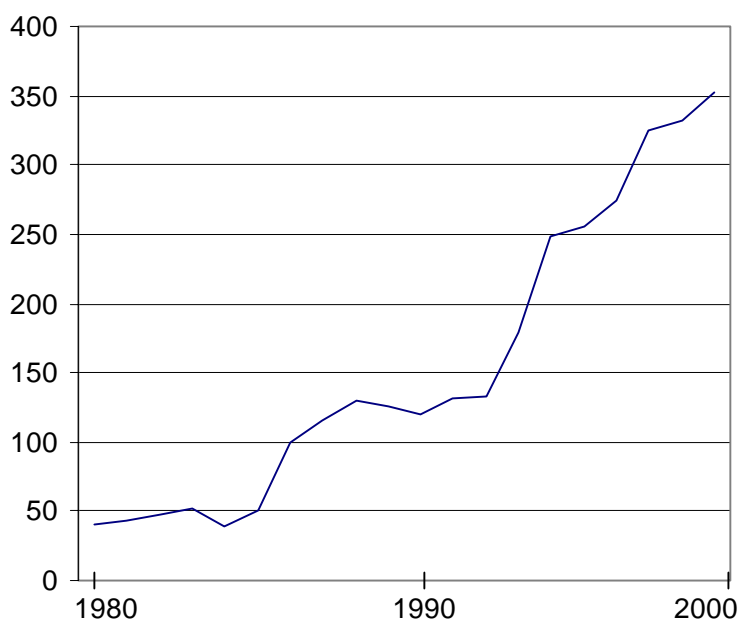
⁵⁹⁸ *Net losses*, The economist 2000-02-03, <http://www.economist.com>

⁵⁹⁹ *Getting personal*, The economist 2000-02-03, <http://www.economist.com>

Det är en enhetlig uppfattning bland de utlandsansvariga på olika skattemyndigheter att risken för skattebortfall i samband med internationella kapitalinvesteringar är stor. För den som medvetet vill undandra skatt finns alla möjligheter att lyckas. Beskattningen är närmast ”frivillig” för investeringar i länder med vilka Sverige inte har ett utvecklat informationsutbyte. En annan kategori skattskyldiga missar att ta upp inkomster till beskattning på grund av att de har dåliga kunskaper.⁶⁰⁰

Svenskars oredovisade tillgångar i utlandet

Allt fler svenskar sparar utomlands och allt fler underlåter att ta upp tillgångarna till beskattning. Det är svårt att uppskatta ökningens storlek. Men granskar man hushållens sparande återfinns en restpost på över 300 miljarder kronor. Enligt beräkningar från finansdepartementet ökade det oredovisade utlandssparandet under 1998 med 21 miljarder till 353 miljarder kronor⁶⁰¹. Sedan avregleringen av finansmarknaderna har det oredovisade utlandssparandet enligt SCB:s statistik ökar lavinartat, vilket pekar på en växande utflyttning av kapital.



*Ökningen av icke deklarerat utlandssparande i miljarder kronor.*⁶⁰²

Enligt SEB:s chefsekonom Klas Eklund har incitamenten att fuska blivit starkare i takt med att människors aktieportföljer stiger i värde och kapitalskatterna sjunker i omvärlden. Den elektroniska handeln med värdepapper gör det dessutom enklare att investera utomlands.⁶⁰³

För statens del handlar det om många miljarder i uteblivna skatteintäkter. Enligt Danne Nordling, utredningschef på Skattebetalarnas förening, kan man räkna med att det rör sig om mellan 10-15 miljarder kronor i uteblivna skatteintäkter varje år. Om man räknar med att den

⁶⁰⁰ RRV 1997:22: Skatteförvaltningens kontroll av privatpersoners utländska kapitalinvesteringar, 1997

⁶⁰¹ Ahlqvist, Martin: Svenska placerare flyr skatten, Västerbottens Kuriren 2000-03-21

⁶⁰² Eklund, Jörgen: Omvärlden framtvningar fler skatteförändringar – Skatteavvikelser allt svårare bibehålla, Kapitalflykten ökar, Finanstidningen 1999-09-07

⁶⁰³ Eklund, Jörgen: Omvärlden framtvningar fler skatteförändringar – Skatteavvikelser allt svårare bibehålla, Kapitalflykten ökar, Finanstidningen 1999-09-07

genomsnittliga avkastningen är 10 % så går staten miste om drygt 10 miljarder kronor⁶⁰⁴ i skatt på avkastning. Förmodligen är det mesta förmögenhetsskattepliktigt kapital, vilket ger ytterligare några miljarder kronor.⁶⁰⁵

Vad kan man göra åt kapitalflykten?

För att stävja kapitalflykten försöker Sverige få till stånd ett ökat informationsutbyte mellan olika länders skattemyndigheter. Dessutom vill man från svensk sida införa ett skattegolv bland EU-länderna. Men oavsett om EU-länderna till slut enas om att införa någon form av undre gräns för kapitalbeskattningen och ett ökat informationsutbyte så slutar inte kampen om skattebaserna. En mängd skatteparadis runt om i världen väntar med öppna armar på nytt lätttröligt kapital.⁶⁰⁶

Jeffrey Owens, head of fiscal affairs på OECD, tror inte att en global harmonisering av reglerna är rätt sätt att lösa problemet på, utan lösningen är i stället avsevärt utökad och förbättrat samarbete och informationsutbyte mellan de olika ländernas skattemyndigheter⁶⁰⁷.

Krister Andersson på Industriförbundet påpekar att ett informationsutbyte är svårt att få till stånd när länderna har så olika syn på vad som bör beskattas. Sverige beskattar kapitalinkomster från första kronan, medan många andra länder bara beskattar kapitalinkomster över en viss nivå. De har inte byggt upp system för att kunna samla in och lämna information om alla små belopp, och de har inte heller någon förståelse för ett sådant system. Enligt Krister Andersson är en lösning som bygger på informationsutbyte bara ett kortsiktigt sätt att hantera situationen tills man hittar en bättre lösning.⁶⁰⁸ Inte heller Vito Tanzi på IMF:s skatteavdelning tror att informationsutbyte är någon bra lösning⁶⁰⁹.

EU-kommissionen lade 1998 fram ett förslag som innebar att om en medborgare i ett annat medlemsland hade avkastning på banktillgodohavanden, aktier eller liknande finansiella instrument, så skulle medlemslandet vara förpliktat att antingen informera skatteförvaltningen i hemviststaten eller ta ut en källskatt på 20 % på den utbetalda räntan, vilket sedan ska minska den eventuella beskattningen i hemviststaten. Med tanke på banksekretessen är det inte så många länder som har varit intresserade av alternativet med informationsutbyte. Det är dessutom ett för landet ekonomiskt ofördelaktigt beslut. De som väljer att lämna information till hemviststaten får en arbetsbelastning, men inga skatteintäkter, medan de som väljer en definitiv källskatt får en del intäkter från systemet. När systemet skulle beslutas om i december 1999 lyckades man inte enas, utan frågan sköts på framtiden. Det var framför allt Storbritannien som motsatte sig förslaget, eftersom de ansåg att informationsutbyte eller en källskatt skulle hota Londons ställning som ett stort finanscentrum. Storbritanniens inställning visar hur viktigt det har blivit att kunna erbjuda investerare en möjlighet att få skattefri avkastning i den

⁶⁰⁴ 353 miljarder x 10 % avkastning x 30 % skatt = 10,6 miljarder kronor i skatt

⁶⁰⁵ Ahlqvist, Martin: *Svenska placerare flyr skatten*, Västerbottens Kuriren 2000-03-21

⁶⁰⁶ Eklund, Jörgen: *Omvärlden framvingar fler skatteförändringar – Skatteavvikelser allt svårare bibehålla, Kapitalflykten ökar*, Finanstidningen 1999-09-07

⁶⁰⁷ Owens, Jeffrey, besök hos OECD 2000-04-10

⁶⁰⁸ Andersson, Krister, Konferensen "Economic integration in Europe: New directions in Swedish research", 2000-05-23--26

⁶⁰⁹ Lindencrona, Gustaf & Lodin, Sven-Olof & Wiman, Bertil: *International Studies in Taxation: Law and Economics*, 1999

internationella konkurrensen om finansiella investeringar. Ett system med informationsutbyte skulle antagligen driva mer kapital ut ur EU.⁶¹⁰

Frågan behandlades åter av EU:s stats- och regeringschefer vid toppmötet i Portugal i juni 2000. Där kom man ett steg längre mot en uppgörelse och kompromissade om ett informationsutbyte fr o m år 2010. Mellan 2003 och 2010 kan länder välja mellan informationsutbyte eller en källskatt på utländska investerares sparande i landet. Innan skattedirektivet kan träda i kraft måste det dock finnas sk tredjelands-avtal med bland andra USA, Schweiz, Liechtenstein och skatteparadisen i Engelska kanalen om att de också ska införa samma skatteåtgärder.⁶¹¹

Det är svårt att göra någonting åt skattekonkurrensen, framför allt när det gäller finansiellt kapital, om inte hela världen kommer överens om att samarbeta. ”Jag tror inte att det är möjligt att genomföra kapitalbeskattningsförslaget om vi inte har åtminstone Jersey, Guernsey, Schweiz, Liechtenstein och Monaco med oss”, säger Frits Bolkestein, den EU-kommissionär som är ansvarig för kapitaldirektivet. Eftersom inga av dessa länder är medlemmar i EU, så är det enligt hans bedömning inte troligt att få med sig någon av dem. Schweiz har dock nyligen deklarerat att de är intresserade av att gå med i ett europeiskt system med definitiv källskatt⁶¹².

Istället för att försöka ta reda på hur mycket kapitalinkomst skattebetalarna har fått från utlandet kan man vilja kopiera Nederländerna, som från och med nästa år (2001) kommer att påföra skatt på ”deemed income”, baserad på antagandet att skattebetalaren har en avkastning på 4 % på sina tillgångar. En del skatteexperter befarar dock att detta bara kommer att driva välbärgade holländare utomlands.⁶¹³

Professor Sven-Olof Lodin tror att den bästa lösningen för EU-länderna är att komma överens om att ersätta sin kapitalbeskattning med en anonym definitiv källskatt på en enhetlig nivå. Denna definitiva källskatt skulle inte bara påföras på gränsöverskridande sparande, utan även på inhemskt sparande, vilket alltså skulle undantas från den vanliga inkomstskatten. Utifrån den politiska diskussion som ägde rum när kommissionen lade fram sitt förra kapitalbeskattningsförslag, verkar det vara möjligt att komma överens om en beskattningsnivå kring 15 %. Med ett sådant system finns det inga skattemässiga motiv för att flytta sitt sparande till ett annat EU-land. Incitamenten att spara i skatteparadis kvarstår dock. Avkastningen på sådant sparande i kombination med de olika administrativa avgifter som påförs gör dock att vinsten i förhållande till en 15-procentig skatt inom EU inte blir så stor att det borde vara värt besväret.

I det här sammanhanget kan man citera Joel Slemrod, professor på University of Michigan: ”även om det inte är önskvärt att beskatta kapital vid källan, så är det inte administrativt möjligt att beskatta kapital i hemviststaten” (egen övers.).⁶¹⁴

⁶¹⁰ Lodin, Sven-Olof: *What ought to be taxed and what can be taxed – a new international dilemma*, 2000-01-24

⁶¹¹ *Österrike ger upp skattemotstånd*, DN, 2000-06-21

⁶¹² Lodin, Sven-Olof: *What Ought to be Taxed and What Can be Taxed?*, Konferensen ”Economic integration in Europe: New directions in Swedish research”, 2000-05-23--26

⁶¹³ *Getting personal*, The economist 2000-02-03, <http://www.economist.com>

⁶¹⁴ Lodin, Sven-Olof: *What ought to be taxed and what can be taxed – a new international dilemma*, 2000-01-24

15.1.3 Privatpersoners inkomstskatt

Arbetskraftens rörlighet

De flesta människor stannar i sitt hemland eftersom de trivs där, vilket tyder på att det finns mer i livet än lägre skatt. Trots det är kanske inte inkomsterna från inkomstskatten så osårbara som man kan förvänta sig. Inkomsterna blir allt mer ojämnt fördelade överallt, vilket innebär att en allt större del av den totala inkomstskatten betalas av en minskande andel av populationen. I USA betalas tex över 30 % av inkomstskatten av 1 % av arbetskraften, och 60 % kommer från de översta 10 % av de anställda. De med högst inkomst är också de mest mobila. Även om USA är ett extremfall bland de industrialiserade länderna i fråga om inkomstkilnader är utvecklingen där betecknande eftersom landet representerar just den flexibla arbetsmarknadsmodell som flertalet europeiska nationer, och inte minst de europeiska företagen, eftersträvar⁶¹⁵. Sverige har en väldigt jämn inkomstfördelning, och uppvisar idag inte alls samma koncentration av skatteinkomsterna som USA, men trots det kommer en ganska stor del av skatten från höginkomsttagare. De knappt 6,7 % högst betalda i Sverige (inkomst över 300 000 kr) betalar 25 % av landets inkomstskatt på arbete, vilket motsvarar över 8 % av landets totala skatteinkomster⁶¹⁶.

Globaliseringen ökar höginkomsttagarnas rörlighet. I takt med att vikten av multinationella företag ökar, ökar också möjligheterna för deras anställda att flytta mellan olika länder. När de är utomlands kan arbetskraft från utvecklade länder gömma undan stora summor kapital som deras skatteförvaltningar i hemlandet aldrig upptäcker. Internet kommer i allt större utsträckning att möjliggöra för människor att jobba var som helst, eller att inför skattegranskaren ge sken av att arbeta utomlands även om det inte gör det.⁶¹⁷

Färre fast anställda

Vårt nuvarande beskattningssystem i Sverige bygger på ett samhälle där en stor del av befolkningen är anställda i stora företag. Företagen lämnar kontrolluppgifter om löner mm och de anställda beskattas utifrån dessa. För många blir deklarationen mest en formalitet. Utvecklingen av arbetsliv och företagande vänder upp och ned på hela grunden för vårt nuvarande system. Det kommer att bli färre fast anställda och i stället fler små företag, fler uppdragstagare, fler internationellt verkande företag, ökad rörlighet och mer tillgångar i utlandet. När företag kontrakterar ut arbete till näringsidkande konsulter, förs ansvaret för att samla in inkomstskatt över från vanligtvis laglydiga företag till konsulterna, som kan vara svåra att spåra och kontrollera⁶¹⁸. Detta innebär att allt fler kommer att stå utanför det automatiska flödet och att beskattningen i mycket mindre utsträckning än idag kan ske utifrån uppgifter inhämtade från 3:e man, dvs utifrån kontrolluppgifter. Allt färre kommer att kunna använda förenklad deklaration.

⁶¹⁵ Castells, Manuel: *Nätverkssamhällets framväxt, Band 1: Informationsåldern. Ekonomi, samhälle och kultur*, 1999

⁶¹⁶ RSV: *Skattestatistisk årsbok 1999*

⁶¹⁷ *Getting personal*, The economist 2000-02-03, <http://www.economist.com>

⁶¹⁸ *Getting personal*, The economist 2000-02-03, <http://www.economist.com>

Sänkta skatter för höginkomsttagare

Det är för närvarande många som framför synpunkter om att skatten på arbete bör sänkas. Framför allt anser man att skatten för höginkomsttagare bör minska, vilket alltså skulle minska progressiviteten i systemet eller till och med göra den proportionellt. Som anledning anges att man vill främja den ekonomiska tillväxten i Sverige, genom att öka avkastningen på utbildning, behålla och dra till sig kompetens inom landet, minska den snedvridning som skatteplaneringen medför och öka incitamenten till arbete.

Jan Lundmark, Tekn Dr och docent i produktionsekonomi, varnar för att statens finanser kommer att försämrats om inget görs för att sänka skatterna för de högst betalda. Det är nämligen de som har störst möjlighet att på andra sätt, t ex genom skatteplanering eller utflyttning, påverka hur mycket skatt de betalar. Utflyttningen av höginkomsttagare påverkar inte bara statsfinanserna i form av uteblivna inkomstskatter. Det påverkar hela samhällets ekonomiska tillväxt i och med att viktig kompetens och nyckelpersoner lämnar landet. Sker dessutom inte konsumtion i Sverige minskar även momsintäkterna.⁶¹⁹

Även de fyra oppositionspartierna har vid ett seminarium på temat ”Tillväxtens förutsättningar i en global ekonomi” uppmärksammat risken med att högutbildade svenskar flyttar utomlands och då dubblar sin lön samtidigt som skatten halveras. De tror inte att lösningen på problemet är att sänka skatten för utländska experter, de räcker inte för att ersätta den utflyttande inhemska kompetensen. För att behålla och attrahera högutbildade måste Sverige erbjuda lägre skatter än omvärlden. Enklaste åtgärden vore att slopa den statliga inkomstskatten. Det kostar bara ungefär 3 % av de totala skatteintäkterna. Men det sänker drastiskt skatten på marginalen.⁶²⁰

Många länder i Europa har speciella skatteregler för utländska experter. De kan t ex vara utformade som i Nederländerna där enbart delar av inkomsten (65 %) beskattas, som i Belgien där alla kostnadsersättningar i samband med anställningen är skattefria eller som i Danmark och Finland där man har en definitiv källskatt på 25-35 % av inkomsten. Sverige har fått tillåtelse av EU-kommissionen att införa ett system där utländska experter bara betalar skatt på 75 % av sin inkomst⁶²¹. Den här särregleringen innebär att utländska experter beskattas mycket lägre än inhemska. Det innebär också att det blir väldigt lönsamt för inhemska experter att flytta utomlands för att få lägre skatt. Ju fler länder som inför det här systemet, desto större kan problemet med brist på inhemska experter bli. Frågan är om de utländska experterna till fullo kan kompensera för det. På lång sikt blir det nog svårt att erbjuda speciallösningar för utländska experter och samtidigt behålla en hög beskattning på inhemska experter. Professor Sven-Olof Lodin tror att slutresultatet blir en allmän sänkning av inkomstskatten och marginalskatten för höginkomsttagare.⁶²²

⁶¹⁹ Lundmark, Jan: *Höginkomsttagarnas skattereform*

⁶²⁰ *Halva lönen, dubbla skatten*, huvudledare i Dagens Nyheter 2000-04-03

⁶²¹ Sveriges Radio, P1, Ekot, 2000-05-08

⁶²² Lodin, Sven-Olof: *What ought to be taxed and what can be taxed – a new international dilemma*, 2000-01-24

15.1.4 Skattekonkurrens mellan länder

Den ökade rörligheten över nationsgränserna ger upphov till tre stora frågor:

1. Finns det skattekonkurrens?
2. Kan skattekonkurrensen stoppas?
3. Är skattekonkurrens så skadligt?

Finns skattekonkurrens?

Beskattningen runt om i världen grundar sig på principen att varje nationalstat har rätt att själv bestämma hur mycket skatt man ska ta ut från människorna och företagen inom landets gränser.⁶²³ Det har fått som effekt att skattesystem och skattesatser varierar kraftigt mellan olika länder.

Ekonomer har länge hävdat att känsligheten för skattesatser är större för människor som bor vid geografiska gränser eller i en öppen ekonomi, där kostnaderna för skattearbitrage är låga, och att detta kan ha betydelse vid utformningen av skattesystemen. Empiriska studier över skattekänsligheten i gränsnära områden bekräftar detta. Utifrån detta handlar kanske inte huvudfrågan kring Internet och beskattning så mycket om Internets förmåga att skapa en värld *utan* gränser, som dess förmåga att skapa en värld som *bara* består av gränser – en värld där alla påverkas lika mycket av lokala skattedifferenser som människor som nu bor nära geografiska gränser.⁶²⁴

Krister Andersson och Johan Fall på Industriförbundet har gjort en studie av skattekonkurrensen inom EU för att attrahera kapital. De konstaterar att skattekonkurrensen och arbitragemöjligheterna är stora på kapitalsidan. Det är dessutom det land som har lägst skattesats som fastställer hastigheten på trycket nedåt för skattesatserna. Det är alltså inte den genomsnittliga skatten, utan den lägsta, man ska jämföra sig med.⁶²⁵

Kan skattekonkurrensen stoppas?

Om du skriver programvara över Internet, med arbetsteam spridda över Seattle, Bangalore och Israel, så är det svårt för något enskilt land att framhålla rätten att beskatta dig som ett holdingbolag – och det här är i ökad utsträckning hur företag arbetar, framför allt i Internetrelaterade branscher. Det här är en anledning till att Bermuda marknadsför sig till entreprenörer som ett e-handelscentrum.

Att skryta med attraktiva skattesystem är inte att rekommendera just nu, på grund av internationella försök att slå till mot skadlig skattekonkurrens (harmful tax competition). EU har till exempel fört en kampanj mot särbehandlingen av vissa skattebetalare, vilket nu är det sätt på vilket många EU-länder försöker dra till sig investeringar från multinationella företag. En rapport i december 1999 identifierade 66 olika variationer, allt från Nederländernas vilja att

⁶²³ *The mystery of the vanishing taxpayer*, The economist 2000-02-03, <http://www.economist.com>

⁶²⁴ Goolsbee, Austan: *In a world without borders: The impact of taxes on Internet commerce*, juli 1999, <http://www.ecommercecommission.org>

⁶²⁵ Andersson, Krister & Fall, Johan: *The Ongoing Tax Competition in the EU to Attract Capital*, Konferensen "Economic integration in Europe: New directions in Swedish Research", 2000-05-23--26

förhandla hemliga förhandsavtal med utländska företag om hur mycket skatt de ska betala till Gibraltars skatteundantag för filialer till utländska företag. Rapporten fann att alla EU-medlemmar utom Sverige deltog i något slags skadlig skatteutövning.

OECD bekämpar framför allt det mer familjära slaget av soldränkt skatteparadis. Framför allt gör de en distinktion mellan skattesatser utformade för att attrahera "riktiga" ekonomiska investeringar och de som enbart riktar sig till finansiella kapitalflöden, vilka är deras främsta mål. De är särskilt fientliga mot länder som drar till sig "verksamheter" utan något verkligt arbete eller anställda kopplade till dem. De blir misstänksamma när man erbjuder låga eller inga skatter men är ovilliga att utbyta information med utländska skatteförvaltningar, eller om företag som etablerar sig där inte verkar ha några verkliga aktiviteter.

Så kallade skatteparadis stod 1994 för 1,2 % av världens population och 3 % av världens BNP, men för 26 % av tillgångarna och 31 % av nettovinsterna hos amerikanska multinationella företag. En annan studie som analyserat information från åren 1984-1992 fann att det typiska multinationella företaget i slutet av en perioden var dubbelt så troliga att lokalisera sin verksamhet till områden med låg skatt, jämfört med förhållandet vid periodens ingång.

Fallande bolagsskatter runt om i världen ger också starka bevis på att länderna anstränger sig mer för att utnyttja de internationella företagens och investerarnas aptit för lägre skatter.

Förutsättningarna för EU:s och OECD:s initiativ mot "harmful taxation" verkar enligt en bedömning i *The Economist* inte lovande. Båda förlitar sig på svartlistning och "naming and shaming". Det är dock tveksamt om så många länder som svartlistats av OECD känner sig skamsna. Trots allt har två rika medlemsländer – Schweiz och Luxemburg – sagt att de inte är bundna av OECD:s rekommendationer. En del av de "vildare" skatteparadisen betraktar hela övningen som en välkommen marknadsföring.

Om EU skulle sätta stopp för den "skadliga" skattekonkurrensen inom sina gränser, finns det risk för att många av de företag som nu drar nytta av dem helt enkelt flyttar till exempelvis Schweiz. Samtidigt har EU:s initiativ en något bättre chans att lyckas än OECD:s. Det är möjligt att Europeiska Kommissionen kan driva frågan i utifrån den grund att de snedvrider konkurrensen på EU:s gemensamma marknad. Problemet är att sådana ärenden ofta tar många år att få genom rättsväsendet, så kommissionen borde föredra att länder anpassar sig frivilligt.⁶²⁶

Det är inte många som försvarar skatteparadis. Men skatteparadisen gör bara vad många "respektable" länder runt om i världen gör, fast i en mer extrem form. Irland motsätter sig skatteharmonisering inom EU, eftersom deras låga skattesatser ger dem en konkurrensfördel. Storbritannien blockerar ett kapitalskattedirektiv inom EU, eftersom det kan komma att skada London. Luxemburg och Schweiz går inte med på att utbyta information med utländska skatteförvaltningar, eftersom människor som vill minska sina skatteutgifter söker diskretion hos dem. Och USA kan mycket väl efterfråga ett världsomspännande förbud mot Internetskatter eftersom de som nettoexportör av e-handel har mest att vinna på detta. En del tycker att en World Tax Organisation ska ta plats bredvid institutioner som FN, NATO, IMF, Världsbanken och WTO. Men skattenationalism kommer troligtvis att försäkra att detta aldrig händer.⁶²⁷

⁶²⁶ *Gimme shelter*, *The economist* 2000-02-03, <http://www.economist.com>

⁶²⁷ *The mystery of the vanishing taxpayer*, *The economist* 2000-02-03, <http://www.economist.com>

Är skattekonkurrens så skadlig?

Ekonomer som förespråkar skattekonkurrens hänvisar ofta till en artikel av Charles Tiebout från 1956: "A Pure Theory of Local Expenditures". I den artikeln argumenterar han för att skattebetalarna ska välja att bosätta sig i det land som erbjuder den mix av skatter och offentlig service som passar dem. Variationer i skattesatser mellan länder är bra, eftersom det ger skattebetalarna mer att välja mellan och därigenom större möjlighet att bli nöjda. Det sätter också press på regeringarna att vara effektiva. Det gör harmonisering till ett dåligt alternativ.

En uppsats av Reuven Avi-Yonah, på Harvard Law School, ifrågasätter den optimistiska slutsatsen. Skattekonkurrens kan i och för sig framtvinga effektivare offentlig service. Trots det kan skattekonkurrens minska omfördelningen och därigenom försvaga det sociala skyddsnät som i en global ekonomi är viktigare än någonsin tidigare. Detta kan skapa en motreaktion mot globaliseringen av samma slag som den som drev världen in i en depression för 70 år sedan.

Tiebout utgick från att skattebetalare är väldigt mobila, men många skattebetalare, inkluderande den stora majoriteten av anställda, har än så länge inte visat så stora tecken på att flytta på sig. De är kanske nöjda med sin del, eller så kan de inte flytta. Kommer globaliseringen och Internet att ändra på det?⁶²⁸

OECD:s huvudsakliga invändning mot vissa former av skattekonkurrens är att de minskar andra länders skattebas, eller tvingar dem att ändra förhållandet mellan olika skatter. Enligt OECD kan alltså skattekonkurrensen underminera demokratin genom att hindra länder från att utforma sin beskattning så som väljarna vill. Personer med rörligt kapital åker snålskjuts på mindre mobila skattebetalare, och får förmåner av service i högskatteländer medan de betalar skatt i lågskatteländer, om de överhuvudtaget betalar skatt. EU motsätter sig framför allt att särbehandla vissa skattebetalare, eftersom det hindrar den gemensamma marknaden. En del EU-länder argumenterar också att skattekonkurrens gör det svårare att beskatta mobila produktionsfaktorer som kapital. Istället måste de höja skatterna på mindre mobila produktionsfaktorer, framför allt arbetskraft, vilket kan leda till att jobb försvinner.⁶²⁹

Även om döden och beskattning kommer att fortsätta vara oundvikliga, kommer globaliseringen att kräva betydande förändringar i skattesystemen under de kommande åren. Sådana förändringar skapar nästan alltid stor politisk vånda.⁶³⁰

15.2 Beskattning av elektronisk handel

15.2.1 Gemensamt internationellt ställningstagande

Beskattningens betydelse för e-handelns utveckling

Elektronisk handel har potentialen att bli en av de stora ekonomiska utvecklingarna under det 21 århundradet. Skatteförvaltningar har en viktig roll för att försäkra att den här potentialen

⁶²⁸ Gimme shelter, The economist 2000-02-03, <http://www.economist.com>

⁶²⁹ The mystery of the vanishing taxpayer, The economist 2000-02-03, <http://www.economist.com>

⁶³⁰ You pluck, we hiss, The economist 2000-02-03, <http://www.economist.com>

realiseras. Regeringar måste sörja för ett fiskalt klimat där den elektroniska handeln får sitt rätta utrymme på den globala marknaden, avvägt mot skyldigheten att sköta ett rättvist och förutsägbart skattesystem som ger de inkomster som krävs för att möta medborgarnas berättigade förväntningar på offentlig service. Att hitta den rätta balansen mellan dessa mål är målsättningen för the Committee on Fiscal Affairs (CFA) inom OECD.

OECD hade i november 1997 en konferens om beskattning av elektronisk handel i Åbo i Finland. På Åbo-konferensen efterlystes en internationell samordning och ett samarbete mellan regeringar och affärsvärlden för att skapa en öppen och stabil omgivning för elektronisk handel. Man klargjorde också att OECD var den bäst lämpade organisationen för att samordna det här arbetet, i nära samarbete med EU när det gäller Momsfrågor och the World Customs Organisation (WCO) när det gäller gränsöverskridande transporter av fysiska produkter. CFA fick mandat att ta fram en grundstomme för beskattning av elektronisk handel.⁶³¹

Även EU-kommissionen har börjat hantera frågan om beskattning av e-handel. Deras arbete har motiverats av två faktorer – att skydda skatteintäkter och att försäkra att utvecklingen av e-handeln inom EU inte hindras av ett förvridet eller ofördelaktigt skattesystem. Momsen står för nästan en femtedel av medlemsstaternas skatteintäkter och för 44 % av gemenskapens budget.

Efter en ministerkonferens för OECD i Ottawa i oktober 1998 fördes en diskussion mellan kommissionen och EU:s Taxation Policy Group hur gemenskapen ska gå vidare. Man kom då fram till att det mest effektiva bidrag som Europa kan ge till den internationella processen är att utveckla en sammanhängande metod för att få moms att fungera vid elektronisk handel.⁶³²

Enligt Arthur Kerrigan, "Administrateur Principal" på EU-kommissionen, beslutade kommissionen redan innan toppmötet i Ottawa att anta en tvådelad strategi. Å ena sidan skulle en långsiktig global lösning sökas inom OECD. Å andra sidan skulle bidraget till det internationella samarbetet vara högst beroende av att man inom EU lade fast en tydlig linje för hur man skulle bemöta problemen inom EU:s gemensamma skattesystem. Detta skulle senare användas som input i det internationella samarbetet. EU:s vilja att påskynda utvecklingen av ett gemenskapligt system grundar sig enligt Arthur Kerrigan bl a i att näringslivet vill ha besked om skatt och skattesatser innan de tar avgörande investeringsbeslut. Att låta frågan dröja kan leda till vikande investeringsvilja i Europa och en hel del problem sammanbundna därmed.⁶³³

Beskattningsprinciper

CFA bekräftar att följande generellt accepterade beskattningsprinciper ska ligga till grund även för beskattningen av elektronisk handel:

- **Neutralitet:** Beskattningen ska vara neutral och rättvis dels mellan olika former av elektronisk handel och dels mellan konventionell och elektronisk form av handel. Beskattningen ska inte påverka affärsbesluten. Skattebetalare som i liknande situationer genomför liknande transaktioner ska beskattas på likartad nivå.

⁶³¹ OECD, Committee of Fiscal Affairs: *Electronic Commerce: A Discussion Paper on Taxation Issues*, 1998, <http://www.oecd.org/daf/fa/e-com/Ottawa.htm>

⁶³² XXI/99/1201-EN: *Harmonisation of turnover taxes, working paper*, 1999

⁶³³ Det IT-rättsliga observatoriets rapport 14/2000/ Hallenborg, Philip: *Elektronisk handel och indirekt skatt, ett diskussionsunderlag*, 2000, <http://www.itkommissionen.se/observ/moms.pdf>

- **Effektivitet:** Skattebetalarnas fullgörandekostnader och skatteförvaltningarnas administrationskostnader ska minimeras så långt det är möjligt.
- **Säkerhet och enkelhet:** Skattereglerna ska vara tydliga och enkla att förstå så att skattebetalarna kan förutse beskattningskonsekvenserna av en transaktion, även när det gäller när och hur skatten ska beräknas.
- **Flexibilitet:** Skattesystemet ska vara flexibelt och dynamiskt så att det följer den tekniska och kommersiella utvecklingen.

De beskattningsprinciper som styr regeringarna vid konventionell handel ska alltså också vara styrande vid elektronisk handel. CFA tror att existerande beskattningsregler kan uppfylla dessa principer i det här stadiet av den tekniska och kommersiella utvecklingen. Det kan dock krävas korrigeringar i administration och lagstiftning för att appliceras på den elektroniska handeln. CFA anser också att appliceringen av dessa principer till den elektroniska handeln ska utformas så att ländernas fiskala suveränitet bevaras på så sätt att skattebasen av den elektroniska handeln delas rättvist mellan länderna och så att dubbel beskattning eller oavsiktlig skattebefrielse undviks.⁶³⁴

EU-kommissionen är i stora drag överens med CFA om utgångspunkterna för beskattning av elektronisk handel, men uttrycker det på följande sätt:

- **Rättssäkerhet** på så sätt att handeln kan bedrivas i en miljö av tydliga och konsekventa regler.
- **Enkelhet** krävs för att systemet inte ska bli onödigt betungande. Ett system byggt på ursprungsbeskattning och en enhetlig beskattningssort eftersträvas.
- **Neutralitet** på så sätt att beskattningen bör ha samma följder för både varor och tjänster oavsett vilken affärsmetod som används och oavsett hur varan eller tjänsten levereras. Beskattningen bör också ha samma följder för varor och tjänster oavsett om de köps från ett EU land eller utifrån EU.

Även EU-kommissionen poängterar att alla ansträngningar ska inriktas på att anpassa befintliga skatter och särskilt moms till den elektroniska handelns utveckling.⁶³⁵

Ekonomiska konsekvenser

Skatteförvaltningarna har, som vi konstaterat ovan, ett ansvar att skapa en beskattningsmiljö som den elektroniska handeln kan utvecklas inom. Detta måste dock genomföras samtidigt som de försäkras att den elektroniska handeln inte underminerar ländernas möjligheter att få tillräckligt med skatteinkomster för att kunna finansiera de offentliga tjänster som deras medborgare efterfrågar.

⁶³⁴ OECD, Committee of Fiscal Affairs: *Electronic Commerce: A Discussion Paper on Taxation Issues*, 1998, <http://www.oecd.org/daf/fa/e-com/Ottawa.htm>

⁶³⁵ KOM (1998) 374 slutlig: *EU - "Elektronisk handel och indirekt beskattning" ett meddelande från Kommissionen till ministerrådet, Europaparlamentet och Ekonomiska och Sociala kommittén*, 1998

Det finns långtgående diskussioner och spekulationer om vilken inställning politikerna kommer att ha i den här frågan. Den ena extremen representeras av de som argumenterar för att elektronisk handel ska tillåtas utvecklas i en skattefri miljö, och den andra extremen av de som spekulerar om införandet av nya skatter specialdesignade för att beskatta elektronisk handel (t ex en Bitskatt). Ingen av dessa ståndpunkter kan enligt Jeffrey Owens, chef på OECD:s skatteavdelning, förväntas få gehör från regeringshåll. Den första skulle leda till att regeringen inte skulle klara av att möta medborgarnas behov av offentlig service. Det skulle också förorsaka en snedvridning av beskattningen som inte vore neutral i förhållande till handelsmönstren. Den andra metoden skulle kunna bromsa eller förhindra utvecklingen av den elektroniska handeln och leda till att tekniken utvecklas utifrån beskattningskonsekvenserna.⁶³⁶

State Tax Notes i USA har kungjort att frågan kring beskattning och elektronisk handel är ”the hottest topic in multistate taxation”. Å ena sidan har delstaterna observerat den potentiella inkomstförlusten från transaktioner on-line och efterfrågat omedelbart genomdrivande av sales taxes (se avsnittet om beskattning av e-handel i USA). Å andra sidan har Internets företrädare argumenterat för att cyberspace fortfarande är skört och dess framtid osäker; att beskatta det nu skulle kunna stoppa tillväxten.

Det är enligt en studie av Austan Goolsbee vid University of Chicago och Jonathan Zittrain vid Berkman Center for Internet and Society av avgörande betydelse vid vilken tidpunkt man väljer att beskatta Internethandel. De flesta av fördelarna med beskattning av Internethandel såsom att undvika inkomstförluster och snedvridning av konkurrensen med vanliga affärer uppkommer troligtvis inte förrän om flera år, samtidigt som kostnaderna för att beskatta Internethandel, som kontroll och övervakning samt minskad handel, troligen minskar över tiden.

Det väsentliga för beskattningen är inte att åstadkomma ett system som eliminerar alla möjligheter till att fuska. Målet är istället att göra det enkelt att fullgöra sina skyldigheter och svårt att fuska. På kort sikt kan det utifrån dessa kriterier vara svårt att påföra sales tax på elektronisk handel, men problemet minskar nog i framtiden. När väl Internethandeln har etablerats som en konventionell försäljningskanal, finns det inte heller någon anledning att ge den några skattefördelar. Den bästa lösningen verkar därför enligt Austan Goolsbee och Jonathan Zittrain vara att vänta med att beskatta Internethandeln tills förhållandena har hunnit ändras.⁶³⁷

I många länder, bl a i Europa, anser man till skillnad från Austan Goolsbee och Jonathan Zittrain i USA att det är viktigt att snabbt få till stånd en fungerande beskattning av den elektroniska handeln, för att rädda statens skatteintäkter. EU-kommissionen anser att privatimporten, som tidigare varit en relativt ovanlig företeelse, kommer att ge skatteförvaltningarna de största problemen. De förväntar sig i och för sig inte att problemen kommer att få ekonomisk betydelse förrän år 2001.⁶³⁸ Idag är det fortfarande den elektroniska handeln mellan företag som dominerar, och förväntas fortsätta öka. Den anses inte ge upphov till lika stora skattemässiga problem som handeln till konsument.

⁶³⁶ Owens, Jeffrey: *Electronic Commerce – Answering the Emerging Taxation Challenges*

⁶³⁷ Goolsbee, Austan & Zittrain, Jonathan: *Evaluating the costs and benefits of taxing Internet commerce*, 1999-05-20, <http://www.ecommercecommission.org>

⁶³⁸ Det IT-rättsliga observatoriets rapport 14/2000/ Hallenborg, Philip: *Elektronisk handel och indirekt skatt, ett diskussionsunderlag*, 2000, <http://www.itkommissionen.se/observ/moms.pdf>

Bland annat i Storbritannien och Nederländerna uppfattar man Internethandeln som ett betydande hot mot ländernas skatteintäkter, framför allt beträffande momsens⁶³⁹. Sveriges finansminister Bosse Ringholm anser dock inte att moms bortfallet på Internet gör att staten förlorar några större summor. Finansministern poängterar att den största delen av näthandeln idag fortfarande utgörs av försäljning av böcker, tidningar, tidskrifter och CD-skivor. Den samlade momsbasen för dessa produkter låg under 1999 på 16 miljarder kronor, vilket innebär att även om all denna handel skulle ske på Internet, vilket inte är fallet idag, så skulle det totala moms bortfallet endast utgöra fyra miljarder kronor av statens samlade momsintäkter.⁶⁴⁰

Austan Goolsbee har gjort en empirisk analys över hur lokala skattedifferenser påverkar amerikanska konsumenters beslut att köpa produkter via Internet. Studien grundar sig på uppgifter om köpvanor från 25 000 personer med Internetuppkoppling. Resultaten visar att lokala skattesatser har betydelse för on-line handeln. Det är betydligt mer troligt att människor som bor på platser med högre skatter köper saker över Internet. Omfattningen av skatteeffekten är stor och tyder på att antalet konsumenter som handlar on-line skulle minska med minst 25 % om man påförde befintlig amerikansk sales tax på on-line handeln. Dessa beräknade effekter ligger nära beräkningarna i studier av känsligheten för förändringar i detaljhandelns skatter för de som bor nära geografiska gränser.⁶⁴¹

Det har framförts tankar om att befintliga skattebaser inte är relevanta i cyberspace, utan att man behöver införa nya former för beskattning. Ett sådant förslag är den sk bitskatten, som går ut på att man ska beskatta varje "bit" av digital information som transporteras i de globala nätverken. Förslagen om en bitskatt grundar sig troligtvis på ett dokument från 1994 av Arthur Cordell och Thomas Ran Ide.

"Bitskatten" är dock dåligt anpassad till den elektroniska handelns funktionssätt. Den huvudsakliga bristen är att den inte tar hänsyn till det verkliga värdet av det som beskattas. Överföringen av en nyligen utgiven bok skulle därigenom beskattas mycket lägre (kanske tusentals gånger lägre) än överföringen av en amatörvideo eller ett personligt fotografi. Detta skulle bara ge incitament att undvika all kapacitetskrävande användning av Internet, oavsett dess tillgång och pris. Målet för bitskattens anhängare verkar vara att öka skatteintäkterna snarare än att skapa ett effektivt skattesystem.

Bitskatten har dock få anhängare idag. Den kritiserades kraftigt på OECD:s ministermöte i Ottawa 1998, och både Clintonadministrationen och EU-kommissionen i huvudsak avfärdade den som omöjlig att genomföra.⁶⁴²

Jeffrey Owens på OECD poängterar att varken den elektroniska handelns karaktär eller viljan att se den utvecklas ger anledning att överväga frånsteg från den vanliga beskattningen. Han anser inte att transaktionerna i Cyberspace skiljer sig så mycket från traditionella handelsformer att det motiverar ett helt nytt beskattningssystem.⁶⁴³

⁶³⁹ Wallström, Martin & Agerman, Per: *Näthandel hot mot statens skatteintäkter*, Computer Sweden 1999-12-15 och Vermeend, W A F G: *Taxes in a world without distance – Taxation in relation to the mass-availability of information and communication technology: a preliminary impression*

⁶⁴⁰ Byttner, Karl-Johan: *Ringholm oroas inte över moms bortfall*, Computer Sweden, 1999-10-12

⁶⁴¹ Goolsbee, Austan: *In a world without borders: The impact of taxes on Internet commerce*, juli 1999, <http://www.ecommercecommission.org>

⁶⁴² Lukas, Aaron: *Tax Bytes: A Primer On the Taxation of Electronic Commerce*

⁶⁴³ Owens, Jeffrey: *Electronic Commerce – Answering the Emerging Taxation Challenges*

Arthur Kerrigan (Administrateur Principal) och Bo Forvass (skatteexpert) på EU-kommissionen är övertygade om att något vettigt alternativ till moms för handel över Internet eller det bortfall i skatteintäkter som den kan generera inte finns. De gör klart att bitskatten är ett ganska dåligt alternativ som aldrig övervägts på allvar.⁶⁴⁴

Cyberspace är än så länge även tullfritt. I maj 1998 skrev 132 av WTO:s medlemsländer på en förklaring där de lovade att även fortsättningsvis inte ta ut någon tull på elektroniska överföringar.

Vad innebär ett tullfritt cyberspace i praktiken? Det innebär *inte* att när någon beställer en kamera via Internet från Tyskland så korsar kameran (en fysisk vara) gränsen tullfritt. Det innebär inte heller att produkter som beställs elektroniskt är undantagna från inhemska skatter. Innebörden av ett tullfritt cyberspace är mer begränsad: det innebär helt enkelt att elektroniska överföringar från utlandet inte är föremål för tull vid gränsen.

För en distributionskanal som baserar sig på ett öppet nätverk, där gränser är meningslösa, skulle förtullning ”vid gränsen” få förkrossande effekter. Är det verkligen genomförbart att leda alla datatrafik via en enda ”port”, där överföringarna ska förtullas? Skulle tullen kunna mäta informationens värde och påföra tull i enlighet med detta? Att göra så skulle skapa rutiner som skulle ha en hämmande effekt på handeln. Många företag skulle antagligen undvika att göra affärer med länder som hade sådana krav.⁶⁴⁵

15.2.2 Allmänt om beskattning av elektronisk handel

För att beskattningen ska bli effektiv måste skatteförvaltningen ha följande medel:

- **Jurisdiktion:** De befogenheter man har och det territorium man har maktbefogenheter över.
- **Identifiering:** Man måste kunna identifiera de som är skattskyldiga och deras transaktioner.
- **Information:** Man behöver information över det man ska beskatta.
- **Uppbördssystem:** Det behövs effektiva system för att samla in skatterna, så att inte kostnaden för uppbörden ”äter upp” hela skatten.

Jurisdiktion

Formen är ofta av avgörande betydelse vid beskattningen. Faktorer som kan ha stor betydelse är t ex var ett kontrakt har upprättats, var företagets styrelse träffas och från vilken plats företagets verksamhet bedrivs. Många av dessa faktorer blir svåra att ta ställning till vid elektronisk handel, eftersom affärsverksamheten är så flexibel. Till exempel kan platsen för kontrakt variera beroende på hur en hemsida är upplagd, styrelsemötena kan hållas i cyberspace, och en verksamhet som bedrivs från en hemsida kan snabbt flyttas från en plats till en annan.⁶⁴⁶

⁶⁴⁴ Goolsbee, Austan: *In a world without borders: The impact of taxes on Internet commerce*, juli 1999, <http://www.ecommercecommission.org>

⁶⁴⁵ the Office of the United States Trade Representative: *Duty-Free Cyberspace: What It Means, Why It Is Important*, 1999-06-22, <http://www.ecommercecommission.org>

⁶⁴⁶ Australian Taxation Office: *Tax and the Internet – Discussion Report of the ATO Electronic Commerce Project*, 1997

Skatteförvaltningar har stora möjligheter att erhålla information inom sin egen jurisdiktion. När bokföring och register förvaras i en jurisdiktion bortom den inhemska lagens eller fördragens räckvidd, vilket är lättare att åstadkomma elektroniskt, blir informationsinhämtning svårare att genomdriva.⁶⁴⁷

Nationella identifieringssystem kommer att bli totalt ineffektiva när skattskyldiga som håller på med elektronisk handel flyttar sin elektroniska verksamhet till ett annat territorium. Om detta territorium har noggranna identifieringssystem för affärsverksamheten och man har fördrag eller andra samarbetsystem för att utbyta information, då finns det viss möjlighet att man kan bevara den fundamentala identifieringen som krävs för att upprätthålla beskattningen. Internationellt samarbete i form av fördrag eller liknande krävs också för att kunna samla in nödvändig information om en skattskyldigs verksamhet.

Om staten har för avsikt att förlita sig på existerande skattebaser så krävs alltså ett mer långtgående internationellt samarbete. Effekten av ett internationellt samarbete beror på hur brett det internationella stödet blir. Det är stor risk att en del länder, t ex skatteparadiserna, står utanför ett sådant samarbete i avsikt att dra till sig Internethandel.⁶⁴⁸

Det är dock inte tillräckligt att skatteförvaltningar kan fastställa beskattningen korrekt i den här nya omgivningen, de måste också kunna samla in skatten. Då skattebetalaren befinner sig i en annan jurisdiktion kan det vara svårt, även om det finns avtal om informationsutbyte mellan länderna. Det här problemet är inte nytt, men antalet skattebetalare som agerar i en annan jurisdiktion än den där de befinner sig förväntas öka genom den elektroniska handeln. Skatteförvaltningar borde därför utöka sina möjligheter (t ex genom införande av en artikel i the OECD Model Tax Convention) till assistans av ett land för insamling av skatt för ett annat land.⁶⁴⁹

Identifiering

Identiteten hos parterna i en affärstransaktion kan bli svårare att fastställa, eftersom identiteten på Internet (domännamnet etc) inte behöver stämma överens med den fysiska identiteten (det registrerade företagsnamnet). Det gör det väldigt svårt att identifiera ägaren till en hemsida för elektronisk handel. För att kunna säkra skatteneutraliteten med fysisk affärsverksamhet måste skatteförvaltningarna ha tillgång till information som identifierar skattebetalarna.

Många företag har information på sin hemsida som kan användas för att identifiera företaget och dess fysiska lokalisering (registrerat namn, besöks- eller brevadress, telefonnummer etc).⁶⁵⁰ För många ansvarsfulla företag kan det till och med vara kommersiellt fördelaktigt att ha lätt tillgängliga identifikationsuppgifter. Att ha företagsnamn, mailadress, telefonnummer mm uppgivna på sin hemsida anges som ett sätt att skapa förtroende för elektronisk handel hos konsumenterna.⁶⁵¹ Trots att majoriteten av de företag som handlar elektroniskt uppger

⁶⁴⁷ OECD, Committee of Fiscal Affairs: *Electronic Commerce: A Discussion Paper on Taxation Issues*, 1998, <http://www.oecd.org/daf/fa/e-com/Ottawa.htm>

⁶⁴⁸ Australian Taxation Office: *Tax and the Internet – Discussion Report of the ATO Electronic Commerce Project*, 1997

⁶⁴⁹ OECD, Committee of Fiscal Affairs: *Electronic Commerce: A Discussion Paper on Taxation Issues*, 1998, <http://www.oecd.org/daf/fa/e-com/Ottawa.htm>

⁶⁵⁰ OECD, Committee of Fiscal Affairs: *Electronic Commerce: A Discussion Paper on Taxation Issues*, 1998, <http://www.oecd.org/daf/fa/e-com/Ottawa.htm>

⁶⁵¹ Owens, Jeffrey: *Electronic Commerce – Answering the Emerging Taxation Challenges*

legal identitet på sin hemsida, så finns det en liten men viktig andel av hemsidorna som har otillräcklig identitetsinformation för beskattning. För att kunna upprätthålla en effektiv beskattning krävs att skatteförvaltningarna har lämpliga sätt att spåra den juridiska identiteten på den som bedriver en verksamhet genom en hemsida (t ex utifrån hemsidans IP-adress). Detta försvåras ytterligare av att det är så lätt för företagen att placera sin hemsida utomlands. Skatteförvaltningarna måste därför hålla sig informerade om utvecklingen för hanteringen av domännamn och utfärdandet av digitala certifikat eller andra tekniska sätt på vilka skattebetalare kan identifiera sig i den elektroniska handeln.⁶⁵²

ATO i Australien erfar att det inte går att verkställa en effektiv beskattning genom att studera olika hemsidor, eftersom de ofta inte lämnar något spår till den slutliga ägaren, som kan använda falskt namn eller ett komplext nätverk för att dölja existensen eller lokaliseringen av en del hemsidor. Av de hemsidor som ATO valde ut för ett projekt var det 15 % där den fysiska skattebetalaren inte kunde identifieras utifrån hemsidan.⁶⁵³

Information

För att kunna administrera skattesystemet måste skatteförvaltningarna säkerställa tillgången till tillförlitlig och verifierbar information. Skattebetalaren är i regel den primära källan för information, och så bör det förbli. Skatteförvaltningar kan dock även använda andrahandsinformation från andra källor för verifiering eller identifiering av skattebetalare som inte ger sig till känna för skatteförvaltningen.⁶⁵⁴ Dessa oberoende tredje parter, såsom återförsäljare, har lite att vinna på att hjälpa andra att undgå beskattning och som därigenom kan utgöra en värdefull källa till opartisk information. Effektiva informationssystem utmanas nu eftersom de traditionella mellanhänderna i distributionskedjan från producent till konsument i allt större utsträckning försvinner. Mellanmän, t ex importörer och distributörer, är viktiga beskattningsskällor och informationskanaler. Om deras roll minskar, så minskar också möjligheterna att kontrollera deklarerad information avsevärt.⁶⁵⁵

Vid traditionell näringsverksamhet har skattebetalaren bokföring och register som ger information som styrker uppgifterna i de inlämnade deklARATIONERNA. I den elektroniska miljön kan elektronisk bokföring och register lättare förvaras i en utländsk jurisdiktion. Kryptering, som ofta används för att skydda kommersiella hemligheter, kan också användas för att hindra skatteförvaltningar från att få tillgång till register. Det är också enklare att förfälska och ändra elektroniska dokument och register, än pappersbaserade sådana. All den här utvecklingen gör det svårare för skatteförvaltningar att få tillgång till erforderlig information för att kunna upprätthålla en beskattning i den virtuella världen.⁶⁵⁶

I och med den elektroniska handeln riskerar skatteförvaltningarna att gå miste om en stor del av det traditionella slaget av underlag för att uppskatta företagets inkomster. Om t ex en restaurang underlåter att deklarerera och saknar bokföring, kan man uppskatta underlaget för

⁶⁵² OECD, Committee of Fiscal Affairs: *Electronic Commerce: A Discussion Paper on Taxation Issues*, 1998, <http://www.oecd.org/daf/fa/e-com/Ottawa.htm>

⁶⁵³ Australian Taxation Office: *Tax and the Internet – Discussion Report of the ATO Electronic Commerce Project*, 1997

⁶⁵⁴ OECD, Committee of Fiscal Affairs: *Electronic Commerce: A Discussion Paper on Taxation Issues*, 1998, <http://www.oecd.org/daf/fa/e-com/Ottawa.htm>

⁶⁵⁵ Australian Taxation Office: *Tax and the Internet – Discussion Report of the ATO Electronic Commerce Project*, 1997

⁶⁵⁶ Owens, Jeffrey: *Electronic Commerce – Answering the Emerging Taxation Challenges*

beskattning utifrån olika fysiska faktorer. Man kan då t ex ta hänsyn till restaurangens lokalisering, storlek, antal sittplatser, tiden som varje kund stannar, meny, antal anställda mm. En kommersiell hemsida ger inte alls lika mycket indikationer för att mäta inkomsten. Utan tillgång till räkenskaperna blir det svårt eller omöjligt att uppskatta inkomsten under en viss period.

Kundorder och betalningar kan hanteras i separata datasystem och kanaliseras till något ställe som inte har någon synlig koppling till övriga delar av hemsidan. Genom att en Internethandel på detta sätt kan delas upp i flera små funktionella bitar minskar möjligheten till informationsinsamling avsevärt. Varje liten del ger ingen intressant information, men tillsammans kan de visa en stor affärsverksamhet som undgår beskattning.⁶⁵⁷

Delar av verksamheten, t ex ansvaret för kundregister, kan också outsouras till något utländskt företag, som av sekretesskäl varken kan ge det verksamhetsdrivande företaget eller svensk skatteförvaltning insyn i registren. Detta problem har redan erfarits vid en utredning av ett svenskt företag som säljer pornografi on-line via Internet. Kunderna betalar till ett amerikanskt betalningsserviceföretag som sänder ut koder till kundernas e-postadresser så att de efter betalning får access till databasen med pornografi. Eftersom uppgifterna om kunderna endast finns lagrade hos betalningsserviceföretaget i USA saknar det svenska bolaget möjlighet att ta fram uppgifter för att fastställa hur stor del av försäljningen som gått till privatpersoner inom Sverige och därigenom ska påföras svensk moms. Det svenska bolaget har därför skickat en begäran om att få ta del av sina egna kunduppgifter från betalningsserviceföretaget, men fått som svar att det inte är möjligt på grund av sekretessen. För att kunna lämna ut de begärda uppgifterna kräver det amerikanska bolaget domstolsbeslut. Eftersom Sveriges dubbelbeskattningsavtal med USA inte innefattar moms, saknas möjlighet att via handräckningsbegäran ta in material från USA.⁶⁵⁸

I konventionell handel är det svårt att följa kontanta betalningsströmmar, och kontanta transaktioner står för en betydande del av de oredovisade transaktionerna i en ekonomi. Vid elektronisk handel ger kontantliknande elektroniska betalningssystem och oregistrerade betalningar upphov till samma problem.⁶⁵⁹ Många av de framväxande elektroniska betalningssystemen, t ex elektroniska pengar, utformas för att fungera som kontanter på så sätt att användandet av dem inte kan hänföras till någon särskild operatör⁶⁶⁰. För tillfället är detta nog inte ett så stort problem som man har gett sken av i debatten. I framtiden kan dock elektroniska pengar komma att användas i stor utsträckning, vilket ökar problemet med anonyma kunder.⁶⁶¹

Medan handel med fysiska kontanter i regel sker inom små geografiska områden och med mindre belopp kan man dock vid elektronisk handel använda sådan betalning över långa geografiska avstånd och transaktionerna kan avse stora belopp. För att inte den elektroniska handeln ska förvärra problemen från kontanthandeln uppmanar OECD skatteförvaltningarna att

⁶⁵⁷ Australian Taxation Office: *Tax and the Internet – Discussion Report of the ATO Electronic Commerce Project*, 1997

⁶⁵⁸ Hardyson, Dag & Solvinger, Martin: *Erfarenhetspromemoria – On-linehandel*, 2000

⁶⁵⁹ OECD, Committee of Fiscal Affairs: *Electronic Commerce: A Discussion Paper on Taxation Issues*, 1998, <http://www.oecd.org/daf/fa/e-com/Ottawa.htm>

⁶⁶⁰ Australian Taxation Office: *Tax and the Internet – Discussion Report of the ATO Electronic Commerce Project*, 1997

⁶⁶¹ Goolsbe, Austan & Zittrain, Jonathan: *Evaluating the costs and benefits of taxing Internet commerce*, 1999-05-20, <http://www.ecommercecommission.org>

genom påtryckningar försöka förmå leverantörerna av elektroniska betalningssystem att lägga upp sina system på sådant sätt att det går att följa betalningsströmmarna.⁶⁶²

Den nya tekniken ger dock inte bara upphov till problem, utan skapar också nya möjligheter till informationsinsamling och kontroll. Det går att få större mängd autentisk information från elektroniska register än vad som är möjligt från register i konventionell handel. Informationen är dessutom lättare att använda och billigare att ta fram och lagra. De elektroniska registren kan ha högre säkerhet och vara mer detaljerade än konventionella register. Skatteförvaltningarna bör därför samarbeta med branschorganisationer och bokföringsorganisationer för att utveckla praxis i riktning mot användning av säkrare elektroniska register.⁶⁶³

Aktiviteter som äger rum på Internet går i vissa fall att spåra, framför allt via loggar hos Internetoperatörerna. Bland annat på grund av informationsmängden och sekretessen är det dock inte praktiskt möjligt att göra generella studier av trafiken t ex för att kartlägga den elektroniska handelns omfattning. Informationen kan istället företrädesvis användas för att vid brottsutredningar följa upp en viss persons/abonnents förehavanden.

IP-numret är det viktigaste identifieringsverktyget på Internet. Utan IP-nummer kan en person inte koppla upp sig på Internet. Information på nätet sänds från ett IP-nummer till ett annat. IP-numren i Europa administreras av organisationen RIPE. I deras register kan man utläsa vilken operatör som är tilldelad ett visst IP-nummer. För att få veta vilken kund som använder numret måste man dock vända sig till den aktuella Internetoperatören. I Sverige ställs krav på misstanke om brott för vilket fängelse är föreskrivet för att Internetoperatören ska lämna ifrån sig sådan information⁶⁶⁴. Det gör det svårt för skatteförvaltningarna att använda IP-numret för att utifrån en hemsida identifiera en skattskyldig. Innan man känner till hemsidaägarens identitet vet man ej om denne har fullgjort sin uppgiftsskyldighet och det är därigenom svårt att misstänka skattebrott.

Det är lätt att få ett IP-nummer utomlands, utanför den egna skatteförvaltningens befogenhetsområde⁶⁶⁵. Man kan även gå via en sk freedom-server för att dölja sin identitet. Dessa finns i regel utomlands. För att polisen ska kunna spåra användaren måste de begära rätts hjälp, vilket kan ta ca 6-8 månader. Ofta leder det bara till en annan freedom-server, vilket innebär 6-8 månader till...⁶⁶⁶

Information på Internet lämnar ett transaktionsspår vid varje överföring och vid flera punkter mellan avsändaren och mottagaren. Transaktioner lämnar alltså spår på flera olika ställen, bl a sändningspunkten, mottagningspunkten och loggar från servrar och routrar som informationen passerar. Innehållet av en transaktion på Internet framgår bara för de som faktiskt deltar i transaktionen. Det är inte möjligt att utläsa transaktionens innehåll på någon av de punkter den passerar på vägen till mottagaren. Det mesta man kan få ut vid dessa punkter är den indikativa information som finns tillgänglig i meddelandets "huvud".⁶⁶⁷ För att få tillgång till

⁶⁶² OECD, Committee of Fiscal Affairs: *Electronic Commerce: A Discussion Paper on Taxation Issues*, 1998, <http://www.oecd.org/daf/fa/e-com/Ottawa.htm>

⁶⁶³ OECD, Committee of Fiscal Affairs: *Electronic Commerce: A Discussion Paper on Taxation Issues*, 1998, <http://www.oecd.org/daf/fa/e-com/Ottawa.htm>

⁶⁶⁴ Ahlqvist, Anders: *Redovisning, Internetspaningsprojektet*, Rikskriminalpolisen, 2000

⁶⁶⁵ Australian Taxation Office: *Tax and the Internet – Discussion Report of the ATO Electronic Commerce Project*, 1997

⁶⁶⁶ Ahlqvist, Anders: *Internetspaning*, Rikskriminalpolisens konferens om IT-kriminalitet 2000-02-02--03

⁶⁶⁷ Australian Taxation Office: *Tax and the Internet – Discussion Report of the ATO Electronic Commerce Project*, 1997

uppgifter som t ex sammanställning över tiden avseende samtliga meddelanden från eller till viss adress, tidpunkter och meddelandelängder krävs det i Sverige enligt Telelagen misstanke om brott som inte har ett föreskrivet lindrigare straff än två år⁶⁶⁸.

Vilken information Internetoperatören sparar kan vara väldigt skiftande. Ibland kan man få väldigt värdefull information, men andra gånger får man ingenting av intresse. En del information sparas bara i några timmar eller dagar, medan annan information ibland kan sparas upp till ett par månader.⁶⁶⁹ Det har nyligen kommit ett EG-direktiv om skyddet av den personliga integriteten på Internet. Där föreskrivs att Internetoperatörer ska utforma sina system så att användningen av personlig information minimeras. De får bara samla in, bearbeta och lagra information om sina användare om det är nödvändigt för något speciellt syfte. Informationen får inte sparas längre än vad som är nödvändigt för att uppnå syftet med insamlingen, t ex tills man har fakturerat kunden.⁶⁷⁰ Bengt Angerfelt på SÄPO befarar ett det kommer att leda till att informationstillgången vid brottsutredningar minskar.⁶⁷¹ Kriminalinspektör Anders Ahlqvist på Rikskriminalpolisens IT-rotel har nyligen haft kontakt med en stor svensk Internetoperatör som uppgav att de sparar sina loggar i fyra dagar. Man måste alltså vara snabbt ute för att kunna få tillgång till information.⁶⁷² Det kan i många fall vara ett problem för skatteförvaltningen, som ofta inte påbörjar sin kontroll förrän efter det att deklaration har inlämnats eller borde ha inlämnats. Då har det redan gått mellan en månad och två år.

Det går även att få en hel del information från den skattskyldiges egen dator eller server. Enligt Bengt Angerfelt kan man idag få tillgång till mycket information som man förut inte hade möjlighet till. Utöver vanligt räkenskapsmaterial kan man få information om ekonomiska aktiviteter från t ex e-post och loggar av olika slag.⁶⁷³ Den här typen av data är dock ganska speciell, jämfört med traditionell pappersbaserad information. En del information, t ex loggar, förändras lätt t ex när man avslutar eller startar datorn. Den är lätt att förvanska, sk swapfiler uppdateras eller förändras, ledigt utrymme på hårddisken som innehåller rester av raderade dokument kan skrivas över och filernas datum och tider kan ändras. Elektronisk information skiljer sig även från pappersburen i det avseendet att en väldigt stor datamängd ryms i ett väldigt litet utrymme. Man kan t ex rymma ett helt företags verksamhet i bröstfickan.⁶⁷⁴

En annan speciell egenskap hos elektronisk information är att den lättare kan förvaras fysiskt åtskild från den skattskyldige. Det kan ställa till problem bl a vid husrannsakan. Om en dator står påslagen så har man enligt reglerna för husrannsakan tillåtelse att titta på vad som finns på hårddisken. Om datorn är kopplad till en server som finns utanför det hus där man har beslut om husrannsakan kan situationen förändras. Rättsläget är ej klarlagt huruvida man även då har befogenhet att ta del av informationen. Ofta vet man inte på vilken adress eller till och med i vilket land servern finns. Eventuellt kan befogenheterna begränsas om servern är placerad utomlands, dvs utanför den egna jurisdiktionen. Även här är dock rättsläget oklart.⁶⁷⁵ I Norge utgår man från att man får titta på allt som den misstänkte har tillgång till. De anser

⁶⁶⁸ Ahlqvist, Anders: *Redovisning, Internetspaningsprojektet*, Rikskriminalpolisen, 2000

⁶⁶⁹ Angerfelt, Bengt: *Husrannsakan*, Rikskriminalpolisens konferens om IT-kriminalitet 2000-02-02--03

⁶⁷⁰ Recommendation No R(99) 5: *of the Committee of Ministers to Member States for the Protection of Privacy on the Internet*, 1999-02-23, <http://www.coe.fr/dataprotection/elignes.htm>

⁶⁷¹ Angerfelt, Bengt: *Husrannsakan*, Rikskriminalpolisens konferens om IT-kriminalitet 2000-02-02--03

⁶⁷² Ahlqvist, Anders: *Internetspårning*, Rikskriminalpolisens konferens om IT-kriminalitet 2000-02-02--03

⁶⁷³ Angerfelt, Bengt: *Husrannsakan*, Rikskriminalpolisens konferens om IT-kriminalitet 2000-02-02--03

⁶⁷⁴ Bird, Stephen & May, Cliff: *Analysverktyg vid husrannsakan och beslag, leverantörsledd presentation*, Rikskriminalpolisens konferens om IT-kriminalitet 2000-02-02--03

⁶⁷⁵ Weihe, Christina: *Förslag till ändringar i Rättegångsbalken*, Rikskriminalpolisens konferens om IT-kriminalitet 2000-02-02--03

alltså att man även får hämta data från utlandet, men har då upplysningsplikt (i efterhand) mot det andra landet. Europarådet utreder för närvarande frågan.⁶⁷⁶

Uppbördssystem

Även om man kan identifiera den svårfångade skattebetalaren och kanske fastställa rätt skattebelopp, kan det bli svårt för skatteförvaltningen att driva in pengarna⁶⁷⁷. En stor del av skatteinkomsten samlas in genom olika former av mellanhänder. Arbetsgivare är ansvariga för innehållande av skatt på utbetalda löner, företag för moms eller konsumtionsskatter samt finansiella institutioner för skatter på ränta och royalty. I en del fall kan elektronisk handel komma att kringgå dessa mellanhänder, så att skatteförvaltningar måste samla in små belopp från ett stort antal skattebetalare. Detta kan orsaka oacceptabelt höga fullgörandekostnader för skattebetalarna och höga administrationskostnader för skatteförvaltningen.⁶⁷⁸

I ett försök att ersätta de traditionella mellanleden, kastar en del skatteförvaltningar blickar på t ex fraktföretag och kreditkortsföretag, men får inget entusiastiskt gensvar⁶⁷⁹.

Datoriserade lösningar

Det har framförts lite olika idéer om datoriserade lösningar på beskattningsproblemen vid elektronisk handel. Än så länge är det dock ingen skatteförvaltning som har anammat någon av dessa idéer. Vi kommer här att ganska kort att återge tankarna kring ett par av de förslag som har framförts.

The Progressive Policy Institute (PPI) i Washington har lagt fram ett förslag om en programvarulösning för beskattning av handel på Internet. De utgår från att den mest logiska lösningen är att använda samma verktyg som möjliggör elektronisk handel för att bygga upp ett lättanvänt skattesystem. Det fungerar enligt följande.

En skatteförvaltning kontrakterar ut utvecklingen av programvara som ska innehålla landets alla skattesatser och kategorier av varor och tjänster. Återförsäljare ges möjlighet att utan kostnad ladda ned programmet från Internet. Det ska vara ett teknikneutralt system, utformat för att enkelt kunna integreras i de befintliga kommersiella websidorna. När en kund gör ett inköp ska programvaran kontrollera skattesatsen i det område där kunden har uppgett leveransadress (vid digitala leveranser får man istället begära kundens hemadress). Programvaran visar sedan skattebeloppet tillsammans med övriga avgifter. Kunden betalar sedan produkten inklusive skatt, i regel med kreditkort. Programvaran för då över skattebeloppet till kontot för rätt skatteförvaltning.⁶⁸⁰

William Olders och Al De Vito på Data Konetika Ltd har presenterat ett annat förslag till ett datoriserat skattesystem som baseras på sk adaptive technology. De beskriver det föreslagna systemet enligt följande.

⁶⁷⁶ Sunde, Inger Marie, Ekokrim, Rikskriminalpolisens konferens om IT-kriminalitet 2000-02-02--03

⁶⁷⁷ *Net losses*, The Economist 2000-02-03, <http://www.economist.com>

⁶⁷⁸ Owens, Jeffrey: *Electronic Commerce – Answering the Emerging Taxation Challenges*

⁶⁷⁹ *Net losses*, The Economist 2000-02-03, <http://www.economist.com>

⁶⁸⁰ Atkinson, Robert D & Court, Randolph H: *Internet Taxation – A Software Solution*, september 1999, <http://www.ecommercecommission.org>

Systemet bygger på att man på ett smart card som skatteförvaltningen tillhandahåller företaget lägger in en programvaruagent, som både omfattar skattesystemet och en summering av alla transaktioner. Smart card-tekniken är fördelaktig för att den möjliggör lagring av stora mängder information, kortet kan inte förstöras av datorvirus, och information på kortet kan inte raderas av misstag. Av säkerhetsskäl kommer kortet också att innehålla autenticiering, kryptering och verktyg för digitala signaturer. Tanken är att "skatteagenten" ska kunna:

- Bekräfta parterna i en transaktion.
- Identifiera produkten, skattejurisdiktionen och eventuella undantag.
- Signalera undandragna transaktioner för åtgärd av skatteförvaltningen.
- Beräkna den skatt som ska betalas.
- Samla in och översända den skatt som ska betalas.
- Signalera om produkter som bör spåras av tullen.
- Lämna ett granskningsspår.
- Omräkna valutor.
- Automatiskt generera kontrollinformation som verifierar betalningsströmmar.
- Verifiera fullgörande genom att använda fjärrstyrd kontrollteknik.

Varje försäljningsställe ska ha en skatteagent (programvara) ansluten eller installerad. Alla transaktioner fångas av skatteagenten. Infångandet och den följande överföringen till skatteförvaltningen utförs elektroniskt över Internet.

Adaptive technology kan användas för att fastställa om en säljare ska beskattas i en viss jurisdiktion. Det kräver att skatteförvaltningen kan lita på att uppgifterna om ägare av en IP-adress är korrekta och att de från respektive Internetoperatör kan få information om vilken jurisdiktion en kund tillhör, oavsett om kunden är permanent eller tillfälligt uppkopplad på Internet.

Alla förändringar (skattesatser, produktkategorier, jurisdiktioner, betalningsströmmar etc) kan läggas in direkt av auktoriserad personal på skatteförvaltningen. Förändringarna överförs sedan till korten. Den här möjligheten att ladda in förändringar kommer inte bara att minska skatteförvaltningens kostnader vid förändringar, utan det kommer även att minska säljarens kostnader i och med att systemet implementerar förändringarna själv.

Med det föreslagna systemet flyttas belastningen för fullgörande till en maskin som kontrolleras och styrs av skatteförvaltningen. Den svarta ekonomin kommer alltid att finnas, men den stora majoriteten av skattebetalare, som systemet utvecklas för, kommer automatiskt att fullgöra sina skyldigheter.

Om människorna i en jurisdiktion inte behöver bry sig om beskattningen och ta ansvar för felen, kommer acceptansen för systemet att öka, framför allt om de är försäkrade om att förändringar i skattesystemet automatiskt implementeras utan att de behöver vidta några andra åtgärder än att vara passiv "förmyndare" till myndigheternas egendom. Fullgörandekostnaderna för skattebetalarna kommer att minska med ett sådant här system. Det ökar också förtroendet hos allmänheten att alla betalar sin skatt, vilket i sig leder till ökad skattemoral.⁶⁸¹

⁶⁸¹ Olders, William & DeVito, Al: *Adaptive Technology: A Foundation for Automating the Taxation of E-Commerce*, *State Tax Notes*, 1999-05-10, pp 1561-1566

15.2.3 Konsumtionsskatt/moms

Digitala produkter – tjänster

Tjänster och immateriella produkter kan överföras on-line i digital form. De kan levereras direkt från tillverkaren till den slutliga kunden. De går inte genom någon tull och hanteras inte av någon återförsäljare. De utgör inte fysiska produkter när de når kunden. Kunden kan sedan omvandla dem till fysiska produkter (t ex skriva ut en bok), men det är valfritt. För att kunna säkerställa behandlingen i konsumtionsskattehänseende av digitala produkter som levereras on-line anser CFA att de inte ska behandlas som varor. Detta ska både skapa förutsägbarhet i beskattningen och undvika erodering av skattebaser i vissa system som kan uppstå om den här typen av produkter behandlades som varor vid import, så att man måste säkerställa var leverans har skett.⁶⁸²

Även EU har tagit ställning i frågan och håller med om att en digital leverans som leder till att mottagaren får tillgång till en produkt i digital form ska betraktas som en tjänst.⁶⁸³

När det gäller fysiska produkter kan man i alla fall kontrollera att man har betalat tull för de produkter som kommer in i landet. Det är svårare med de immateriella produkterna.

Många produkter som idag är materiella, och därigenom någorlunda enkla att beskatta, kan bli virtuella. Musik kan redan säljas till kunder via Internet istället för i fysisk form. Böcker kommer nog snart att följa samma väg. Dematerialiseringen av produkter kan komma att accelerera när bandbredden på Internet ökar. Det finns dock gränser. Ingen har än så länge kommit på något sätt att ladda hem en Big Mac. Även när det gäller fysiska produkter kan det dock bli möjligt att dela upp priset på produkten i materiella komponenter och immateriella komponenter – som design, riktlinjer eller kundanpassning – som kan lokaliseras i ett lågskatteland.⁶⁸⁴

Var ska beskattningen ske?

Det finns två alternativ för i vilket land konsumtionsskatt eller moms ska betalas vid gränsöverskridande handel. *Destinationsprincipen* innebär att de som åtnjuter frukterna av samhällets insatser också ska bära kostnaden härför. Följden blir att en vara eller tjänst ska beskattas i det land där den konsumeras. *Ursprungsprincipen* innebär att konsumtionsbeskattningen/momsen ska äga rum i export- eller produktionslandet, eftersom produktionsresurserna förbrukas där.⁶⁸⁵

Det är viktigt med internationell samordning av regler för var en skatt ska tas ut, inte minst vid elektronisk handel som till sin natur är gränsöverskridande. Olikheter i reglerna kan ge upphov till dubbel beskattning eller oavsiktlig skattebefrielse. Båda dessa snedvrider konkurrensen gentemot konventionell handel. Destinationsprincipen är klart dominerande i världen

⁶⁸² OECD, Committee of Fiscal Affairs: *Electronic Commerce: A Discussion Paper on Taxation Issues*, 1998, <http://www.oecd.org/daf/fa/e-com/Ottawa.htm>

⁶⁸³ KOM (1998) 374 slutlig: *EU - "Elektronisk handel och indirekt beskattning" ett meddelande från Kommissionen till ministerrådet, Europaparlamentet och Ekonomiska och Sociala kommittén*, 1998

⁶⁸⁴ *The happy e-shopper*, The Economist 2000-02-03, <http://www.economist.com>

⁶⁸⁵ Det IT-rättsliga observatoriets rapport 14/2000/ Hallenborg, Philip: *Elektronisk handel och indirekt skatt, ett diskussionsunderlag*, 2000, <http://www.itkommissionen.se/observ/moms.pdf>

idag. Skatteförvaltningar har kommit fram till att den ska gälla även vid elektronisk handel, dvs konsumtionsskatter/moms ska tas ut i det land där konsumtionen sker.⁶⁸⁶

I EU:s rapport poängteras att destinationsprincipen även ska gälla vid handel med tjänster, om säljaren kommer från ett land utanför EU. Även tjänster som tillhandahålls för konsumtion inom EU, ska alltså beskattas inom EU oavsett försäljningsmetod och ursprung. Moms ska däremot inte påföras på tjänster som tillhandahålls av aktörer inom EU för konsumtion utanför EU.⁶⁸⁷ Vid försäljning av en digital produkt från en säljare i ett EU-land till en kund i ett annat EU-land gäller dock ursprungsprincipen (med vissa undantag), dvs beskattning ska ske i säljarens land.

Trots att momssatserna i olika EU-länder varierar ganska kraftigt har alltså EU bestämt att vid gränsöverskridande försäljning ska skatt (åtminstone på varor) påföras till skattesatsen i det medlemsland där produkten konsumeras. Teoretiskt ska det hindra företag från att lokalisera sig i det EU-land som har lägst moms på de produkter de säljer, och exportera till länder med högre momssats. Att upprätthålla den här regeln kan dock visa sig bli svårare än vad man trott. Som en Brittisk tulltjänsteman förklarar: "Om vi besöker ett företag i Storbritannien och upptäcker att de inte påför moms på produkter som de t ex säljer till Tyskland, så upplyser vi dem självklart om att de ska påföra tysk moms. Men det är inte vårt jobb att genomdriva insamlingen av tyska skatter eller att meddela den tyska skatteförvaltningen om att företaget har gjort fel." Det är också osäkert vem som ska se till att företag betalar in den insamlade skatten till rätt land. Återförsäljare som säljer från länder utanför EU är ännu svårare att hålla koll på.⁶⁸⁸

Samma problem har lyfts fram i en artikel i *The Economist*, där de skriver att det kan visa sig vara nästan omöjligt att beskatta digitala produkter där de konsumeras. Det är lättare att upprätthålla en beskattning i försäljningslandet, och i USA har en övergång mot sådan ursprungsbaserad beskattning föreslagits avseende immateriella produkter. Med hänsyn till att landet är en nettoexportör av e-handel är det föga förvånande. Men att påföra sådana skatter kan minska konkurrenskraften för amerikanska företag jämfört med konkurrenter i länder som inte påförs ursprungsskatt. Och även amerikanska entreprenörer kan besluta sig för att starta nya företag på ett skattevänligare ställe. Det finns ett stort antal länder som konkurrerar om att dra till sig dem.⁶⁸⁹

Vem ska beskattas?

För Sveriges del är det av stor betydelse hur EU tar ställning till frågan om vem som ska redovisa momsen vid elektronisk handel. EU har ännu inte lämnat något klart besked i frågan, men de har behandlat den i en rapport. De har ungefär samma utgångspunkt som OECD:s ställningstagande vid ministerkonferensen i Ottawa.

För den situation då ett företag eller en organisation i ett land köper tjänster eller immateriella produkter från en leverantör utomlands, anser OECD att länderna ska undersöka möjlighe-

⁶⁸⁶ OECD, Committee of Fiscal Affairs: *Electronic Commerce: A Discussion Paper on Taxation Issues*, 1998, <http://www.oecd.org/daf/fa/e-com/Ottawa.htm>

⁶⁸⁷ KOM (1998) 374 slutlig: *EU - "Elektronisk handel och indirekt beskattning" ett meddelande från Kommissionen till ministerrådet, Europaparlamentet och Ekonomiska och Sociala kommittén*, 1998

⁶⁸⁸ *The happy e-shopper*, *The Economist* 2000-02-03, <http://www.economist.com>

⁶⁸⁹ *The happy e-shopper*, *The Economist* 2000-02-03, <http://www.economist.com>

terna till förvärvsbeskattning, dvs att köparen erlägger skatten, vilket syftar till att skydda skattebasen och konkurrenskraften hos inhemska leverantörer.

En fördel med förvärvsbeskattning är att skyldigheten att redovisa skatt åligger en person inom den skatteförvaltnings jurisdiktion där konsumtion sker. Det kan också minska kostnaderna för utländska leverantörer, eftersom de inte behöver registrera sig för beskattning för leveranser till kunder i en annan skattejurisdiktion.

Medan förvärvsbeskattning är effektivt vid transaktioner mellan företag kan metoden ifrågasättas vid on-line försäljning till privata konsumenter. Vid utformningen av ett generellt system för gränsöverskridande on-line försäljning vid elektronisk handel måste man ha detta i åtanke.⁶⁹⁰

Även EU anser att det mest realistiska alternativet är att använda förvärvsbeskattning vid transaktioner mellan företag. Vid försäljning till privata kunder inom EU anser de dock att skattskyldigheten ska åligga säljaren, som då måste registrera sig i EU.⁶⁹¹

Handel mellan företag

Det första problemet är att hitta en metod för leverantörer att skilja mellan momsregistrerade företag och privata konsumenter. Leverantören måste ha en bekräftelse på att kunden har ett giltigt VAT-nummer i en annan medlemsstat och den elektroniska registreringen av transaktionen måste fungera som bevis för att mottagaren har sitt driftställe i det land som har identifierats som destination för den elektroniskt överförda tjänsten. Köparen av tjänsten kommer sedan, utifrån leverantörens (elektroniska) faktura, att vara redovisningsskyldig för moms i nästa momsdeklaration, samtidigt som han medges avdrag om han har rätt till det.

Genom den elektroniska handelns utveckling sker affärstransaktionerna mycket snabbare idag. Skatteförvaltningarna måste acceptera att de har en viktig roll i att på ett smidigt sätt tillhandahålla den information som krävs för att skattebetalarna ska kunna fullgöra sina skyldigheter. Idag får leverantören kontakta sin nationella skatteförvaltning, som ger besked om huruvida ett specifikt VAT-nummer är giltigt eller. Vid e-handel sker transaktionerna vanligtvis on-line i realtid i samverkan mellan köparen och säljaren. Det krävs därför ett system som möjliggör för säljaren att få information om kundens VAT-nummerstatus vid tillfället för den elektroniska transaktionen.

Ett sätt att lösa det här vore att leverantören (oavsett var han är lokaliserad) direkt kan få en elektronisk verifiering av huruvida ett specifikt VAT-nummer är giltigt eller ej. Beskedet kan antingen lämnas från den skatteförvaltning där VAT-numret finns eller från en central databas som är gemensam för alla 15 förvaltningar.

Ett annat alternativ vore att delegera verifieringen av VAT-nummerstatusen till en oberoende tredje part, som fungerar som garant av äktheten i personers identitet vid e-handel. Om man lägger till information om skattestatus som en del av den information som garanteras vid e-handel nås fiskala kontrollmål utan att man behöva öka bördan för företagen.

⁶⁹⁰ OECD, Committee of Fiscal Affairs: *Electronic Commerce: A Discussion Paper on Taxation Issues*, 1998, <http://www.oecd.org/daf/fa/e-com/Ottawa.htm>

⁶⁹¹ XXI/99/1201-EN: *Harmonisation of turnover taxes, working paper*, 1999

På lång sikt, om säkra och tillförlitliga system för elektronisk autenticitet utvecklas som garanterar identiteten och tillförlitligheten av både innehållet och parterna i en transaktion, kan det hända att systemet med förvärvsbeskattning blir onödigt vid elektronisk handel, åtminstone vid transaktioner inom EU.⁶⁹²

Försäljning till privata konsumenter

Vid försäljning till privata konsumenter inom EU anser alltså EU att det är säljaren som ska redovisa moms. Som vi kommer att visa nedan är det inte helt okomplicerat. Man skulle därför kunna utvidga metoden för beskattning vid försäljning mellan företag (dvs förvärvsbeskattning) till att även gälla vid försäljning till privata konsumenter. Det är en ganska oprövad metod (åtminstone för moms i EU) och EU-kommissionen har svårt att se hur det skulle fungera i praktiken. Det skulle flytta fullgörandeskyldigheten från ett ändligt antal (identifierbara) företag till ett nästan oändligt antal kunder. EU-kommissionen försöker därför istället lösa de problem som uppstår om säljaren ska vara skattskyldig.⁶⁹³

Vid elektroniska transaktioner kan det vara svårt för säljaren att identifiera kunden och fastställa i vilket land kunden finns. För att säkerställa att beskattning sker inom konsumtionslandet krävs alltså ett sätt att identifiera den icke-registrerade köparens fiskala jurisdiktion i skattehänseende.

Skatteförvaltningen kan i och för sig kräva att leverantören tar in uppgifter om kundernas namn och adress. I praktiken skulle detta motsvara att fråga kunden om han vill bli påförd skatt, eftersom adressuppgifterna inte kan verifieras. Det är därigenom viktigt att den information som beskattningsbeslutet baseras på kan verifieras.

Det finns tre grupper av mellanhänder tillgängliga på nätet – de som hanterar domännamn och Internetadresser (DNS och IP-system), Internetoperatörer och de som hanterar betalningssystem. DNS och IP-systemen har små möjligheter att säkert identifiera en kunds skattejurisdiktion när transaktionen sker. Den information som Internetleverantörerna hanterar varierar och för närvarande är det svårt att se hur den skulle kunna nyttjas för skatteändamål. De som hanterar betalningsströmmar (banker, kreditkortsföretag, elektroniska betalningssystem etc) är viktiga vid alla elektroniska transaktioner. För närvarande är dessa system anpassade till att identifiera en potentiell kund med tillgångar i systemet och att överföra pengar från kunden till säljaren. Dessa skulle kunna lämna en indikation om vilket land kunden kommer ifrån genom uppgifter som faktureringsadressen för kontokortet, landet där banken finns som kunden har ett konto i eller betalningens valuta.

Leverantörer inom EU ska redovisa moms i det land där de har sin hemvist för tjänster som säljs elektroniskt till kunder inom EU. Ingen moms ska påföras då försäljningen sker till kunder med ett VAT-nummer i en annan medlemsstat eller då försäljning sker för konsumtion utanför EU.

För att kunna beskatta leverantörer från tredje land vid försäljning till konsumenter inom EU är det nödvändigt att leverantörerna utanför EU registrerar sig till moms och följer de skyldigheter som detta medför. Att påföra, samla in och redovisa moms på försäljningar till privata kunder inom EU blir då en viktig del av deras verksamhet om de vill sälja till konsu-

⁶⁹² XXI/99/1201-EN: *Harmonisation of turnover taxes, working paper*, 1999

⁶⁹³ XXI/99/1201-EN: *Harmonisation of turnover taxes, working paper*, 1999

menter inom EU. Att upprätthålla beskattningsskyldigheterna för leverantörer utanför EU blir en stor utmaning för skatteförvaltningarna. Att kräva registrering från leverantörer som bara någon enstaka gång eller till lågt värde säljer inom EU vore inte kostnadseffektivt. Å andra sidan gör Internet det väldigt lätt att skapa ett antal ”microföretag” som kan utnyttjas för att manipulera omsättningen så att man hamnar under gränsbeloppet. Det skulle också försämra skatteneutraliteten mellan utländska och inhemska leverantörer.

Registreringen skulle kunna utformas på tre olika sätt:

- Kräva att leverantörerna etablerar sig inom EU (och då fungerar på samma sätt som andra leverantörer inom EU).
- Kräva registrering för moms i varje land som de planerar att sälja till.
- Acceptera att registrering bara sker i ett medlemsland (t ex det första som företaget levererar till) och att all moms för försäljningar till kunder inom EU redovisas där.

Man bör välja en modell som gör att kraven på leverantörer utanför EU blir så lätta och okomplicerade som möjligt. Den metod som är att föredra är därför en där leverantören bara behöver registrera sig på ett ställe inom EU och bara redovisa moms till en skatteförvaltning. Elektroniskt levererade tjänster borde betraktas som en homogen kategori vid beskattning till moms och bara påföras en skattesats. Komplexa regler om olika kategorier måste undvikas. De olika slags tjänster som kan säljas elektroniskt kommer att öka och en enda tydlig regel för all den handeln är att föredra. Dagens många olika skattesatser (från 0 % till 25 %) och gränsdragningen mellan olika kategorier underlättar inte fullgörandet för leverantörer utanför EU.⁶⁹⁴

Ett liknande system är redan infört för telekommunikationsbolag. För att få tillgång till de nationella telefonsystemen måste de registrera sig till moms i något (valfritt) EU-land. Alla har hittills registrerat sig i Luxemburg, som har längst skattesats (15 %) på telekommunikationstjänster. Om den elektroniska handeln växer ordentligt och EU inför ett system där företag från något land utanför EU ska registrera sig och betala skatt i ett valfritt EU-land för all sin försäljning till konsumenter inom EU, så tror inte professor Sven-Olof Lodin att det blir möjligt för högskatteländer att behålla så hög momssats.⁶⁹⁵

Ett annat problem med att göra säljaren skattskyldig för moms i köparens hemland är att det blir väldigt svårt att upprätthålla skattekontrollen när leverantören är ett företag utanför EU. Ett sätt att lösa det är att kräva en mellanhand som samlar in och redovisar skatten. I de flesta fall får leverantören betalt från tillgångar inom landet. Det vore därför logiskt att lägga den här uppgiften på den bank eller motsvarande finansiell institution som hanterar tillgångarna. Problemet är dock att banken inte har alla uppgifter som krävs för att avgöra om transaktionen ska ge upphov till moms. Eftersom det här vore en helt ny metod skulle ett system för innehållen skatt orsaka stora utvecklingskostnader både hos bankerna och skatteadministratio-
nerna.⁶⁹⁶

⁶⁹⁴ XXI/99/1201-EN: *Harmonisation of turnover taxes, working paper*, 1999

⁶⁹⁵ Lodin, Sven-Olof: *What Ought to be Taxed and What Can be Taxed?*, Konferensen ”Economic Integration in Europe: New Directions in Swedish Research”, 2000-05-23--26

⁶⁹⁶ XXI/99/1201-EN: *Harmonisation of turnover taxes, working paper*, 1999

Neutralitet och skattekonkurrens

EU har i sin rapport fastslagit att skattekonsekvenserna ska bli desamma för överföring av varor och tjänster oavsett hur handeln är utformad och oavsett om leveransen sker on-line eller off-line. Skattekonsekvenserna ska även bli desamma för varor och tjänster oavsett om de köps av en leverantör inom eller utanför EU.⁶⁹⁷

Man kan då fråga sig om det här målet uppnås med det system som EU-kommissionen för närvarande förespråkar? Philip Hallenborg har i en rapport för IT-kommissionens IT-rättsliga observatorium kommenterat den frågan. Han anser att en av de viktigaste implikationerna för momsens som den elektroniska handeln för med sig är just bristande neutralitet och likformighet.

Genom omklassificeringen från vara till tjänst anses böcker, nyhetstidningar, tidningar, rapporter, nothäften, kartor, illustrationer, fotografier, CD, DVD och videofilmer som levereras on-line utgöra tillhandahållande av information, dvs en tjänst. Man kan tänka sig att en privatperson köper en dagstidning i handeln. Tidningen åtnjuter i Sverige en lägre skattesats (6 %). Om en privatperson köper samma tidning i handeln kommer den att kosta mindre än om han laddar ner den över nätet. Varför? För att tidningen i handeln är en vara (tidningar, 6 % moms) medan tidningen på dataskärmen är en tjänst (information, 25 % moms).

Skillnaderna i beskattning blir ännu större vid köp av standardiserade datorprogram. Vid import av standardprogram där databäraren är i form av CD-ROM, disketter eller magnetband tillämpar EU-ländernas tullmyndigheter ett reducerat tullvärde (dock inte om innehållet är dataspel, multimedia, interaktivt utbildningsmaterial eller bilder). Med reducerat tullvärde menas att endast bäraren, och inte innehållet, belastas med moms. Det innebär att om en CD-rom med t ex MS Word importeras från 3:e land beräknas momsens på värdet på CD:n (ca 2-20 kr). Om samma produkt istället levereras digitalt är det en tjänst och då beräknas momsens på värden på programmet.

Dagens regler för var en vara respektive tjänst ska anses omsatt fungerar, enligt Philip Hallenborg, ganska dåligt ur neutralitetssynpunkt, om man vill bibehålla differentierade skattesatser.

Systemet ger dessutom upphov till skattekonkurrens inom EU. Privatpersoners köp från Sverige av digitala tjänster, som inte sker i en yrkesmässig verksamhet, från ett annat EU-land behandlas enligt ursprungsprincipen. Detta innebär att länderna inom EU är utsatta för en stark konkurrens på tjänsteområdet. Fram till idag har detta inte inneburit några större skattemässiga konsekvenser, eftersom den digitala tjänstemarknaden inte har varit särskilt stor. Men med den nya tekniken växer det fram nya digitala tjänster. Helt klart är att de EU-länder som idag erbjuder en lägre skattesats kommer att föredras av näringsidkare som säljer digitala tjänster inom EU. Trots att Sverige ligger långt fram vad gäller digital teknik kan vi i framtiden få svårt att konkurrera med andra EU-länder. Naturligtvis finns det ingen anledning att köpa en DVD-film från en svensk webbsida, när en webbsida i Luxemburg säljer den billigare.⁶⁹⁸

⁶⁹⁷ XXI/99/1201-EN: *Harmonisation of turnover taxes, working paper*, 1999

⁶⁹⁸ Det IT-rättsliga observatoriets rapport 14/2000/ Hallenborg, Philip: *Elektronisk handel och indirekt skatt, ett diskussionsunderlag*, 2000, <http://www.itkommissionen.se/observ/moms.pdf>

USA upplever redan framtidens globala problem

I stället för moms har USA ett system med sales tax och use tax. Det är till skillnad från de flesta andra västländer inga nationella skatter, utan de ligger på delstatsnivå. Det gör USA intressant att studera när det gäller beskattning av elektronisk handel, eftersom de redan upplever de problem som i framtiden kommer på global nivå. Effekten av dessa problem i USA är, än så länge, att den elektroniska handeln i praktiken är skattefri.

Sales tax är en skatt på bruttointkomsten från försäljning eller leasing av materiella personliga varor och vissa tjänster. Skatten påförs på försäljningen till kunden, men betalas in av säljaren. Vanligtvis påförs sales tax bara på försäljningar till en köpare i den stat där försäljningen äger rum.

När en försäljning inte är föremål för sales tax, pga att säljaren är lokaliserad utanför den stat där försäljningen äger rum, blir försäljningen vanligtvis föremål för use tax istället. Use tax påförs direkt på konsumenten av den stat där den inköpta varan eller tjänsten används. Säljaren måste samla in skatten om han har ett samband (nexus) till den stat där produkten används. Har säljaren inget sådant samband ska konsumenten själv lämna en deklARATION och betala skatten till staten.⁶⁹⁹

För tillfället påför 45 stater i USA någon slags sales tax. Ungefär 30 av dessa stater tillåter lokala ledningar att påföra lokala skatter. I vissa fall kan de lokala skattejurisdiktionerna vara väldigt små, vilket resulterar i att det finns väldigt många skattejurisdiktioner för use och sales tax i USA. Vi saknar tillförlitliga uppgifter om hur många det är. Enligt en rapport finns det ca 7 000 potentiella skattejurisdiktioner, enligt en annan över 30 000. Eftersom varje skattejurisdiktion i regel har flera olika skattesatser, och gränsdragningen mellan olika produkter dessutom kan variera, blir det svårt för många företag att hålla reda på. En utredning pekar på att det finns mer än 6 400 skattesatser att hålla reda på⁷⁰⁰. Oavsett vilka av dessa uppgifter som är korrekta, kan man konstatera att man lägger en stor börda på företagen om de ska behöva redovisa skatt till så många skattemyndigheter och följa så många olika skatteregler. AT & T meddelar att de lämnar in 39 000 deklARATIONER varje år.⁷⁰¹

Försäljning till andra nationella och internationella marknader har tidigare varit förbehållet stora företag. Den elektroniska handeln ger nu mindre företag tillträde till dessa marknader, vilket medför problem som de är dåligt rustade för att hantera. En litet företag har inte den personal som krävs för att hantera skattelagar från flera tusen skattemyndigheter på delstats- eller lokal nivå i USA och ett okänt antal utländska skatteförvaltningar. Större företag måste lägga betydande resurser på att fullgöra sina skyldigheter i beskattningshänseende. Ännu större blir problemen när produkterna levereras on-line. Då saknar säljaren ofta information om var kunden bor, och kan därmed inte avgöra i vilken jurisdiktion skatten ska redovisas.⁷⁰²

USA är för tillfället ett e-handels skatteparadis, där inköp via Internet sällan beskattas. Som vi visat ovan är dock inköp från en återförsäljare on-line i verkligheten inte skattebefriade,

⁶⁹⁹ Hardesty, David: *Sales and Use Tax and E-commerce*, 1999-06-16, <http://www.ecommerce.com/doc/061699a.htm>

⁷⁰⁰ Goolsbe, Austan & Zittrain, Jonathan: *Evaluating the costs and benefits of taxing Internet commerce*, 1999-05-20, <http://www.ecommercemission.org>

⁷⁰¹ Hardesty, David: *NTA Issues Report on E-commerce Tax Policy*, 1999-08-30, <http://www.ecommercetax.com/doc/083099a.htm>

⁷⁰² Hardesty, David: *Sales and Use Tax and E-commerce*, 1999-06-16, <http://www.ecommerce.com/doc/061699a.htm>

vad än amerikanerna har kommit att tro. I och med att återförsäljaren inte har något juridiskt krav att redovisa skatten, så påförs sällan skatt vid försäljningar till kunder i skattejurisdiktioner där säljaren inte har närvaro. Då ska i och för sig kunden själv redovisa use tax, men det sker väldigt sällan och är väldigt svårt att kontrollera. Många återförsäljare on-line har dragit fördel av detta genom att bara ha fysisk närvaro i de fem amerikanska stater – Alaska, Delaware, Montana, New Hampshire och Oregon – som inte påför sales tax.⁷⁰³

Osäkerheten kring USA:s vägval i de här skattefrågorna är stor. Än så länge har USA inte kommit fram till något konkret förslag om en internationell ordning. Detta trots att de anses ligga långt före i utvecklingen av den elektroniska handeln. Arthur Kerrigan och Bo Forvass på EU-kommissionen tror att USA står inför den kanske största omstruktureringen av skattesystemet som någonsin gjorts, men vilka förändringar som kan tänkas genomföras vet man inte.⁷⁰⁴

15.2.4 Inkomstskatt

Ett lands skattesystem måste göra klart vem som ska betala skatt och vilka typer av inkomst som ska beskattas. Internationell skattelag använder begrepp som hemviststat och källstat för att definiera dessa parametrar. Hemsviststaten kan göra anspråk på skatt på all inkomst som ett bolag genererat oavsett varifrån inkomsten kommer. Endast vissa typer av inkomster hos bolag med hemvist i en annan stat kan beskattas av källstaten. Dubbelbeskattningsavtal ska garantera att ingen inkomst dubbelbeskattas. Flertalet av dessa avtal följer OECD:s modellavtal.

Enligt OECD:s modellavtal ska, om ett företag har etablerat sig i mer än en stat, företagets säte anses vara i den stat varifrån den effektiva ledningen av företaget utövas. Den nya kommunikationstekniken kan leda till att det blir svårare att tillämpa denna princip. Det är möjligt att de nuvarande reglerna måste justeras annars kan det snart uppkomma åsiktsskillnader mellan olika stater.⁷⁰⁵

Vad räknas som fast driftställe?

Företag som driver rörelse i sådan omfattning i ett annat land att rörelsen konstituerar ett fast driftställe kan bli skyldig att betala skatt i detta land. Detta förutsätter enligt OECD:s modellavtal fysisk närvaro i landet.

Framväxten av elektronisk handel har medfört att det dykt upp företag som har möjlighet att erbjuda sina varor och tjänster i andra länder än hemlandet utan att i egentlig mening uppträda fysiskt i dessa länder. Därför finns inte längre något fast driftställe och konsumtionslandet kan inte beskatta de vinster som verksamheten där genererar. Till detta kommer att kompetent arbetskraft kan utföra sin arbetsinsats från avlägsna platser i stort var som helst på jorden.

⁷⁰³ *The happy e-shopper*, The Economist 2000-02-03, <http://www.economist.com>

⁷⁰⁴ Det IT-rättsliga observatoriets rapport 14/2000/ Hallenborg, Philip: *Elektronisk handel och indirekt skatt, ett diskussionsunderlag*, 2000, <http://www.itkommissionen.se/observ/moms.pdf>

⁷⁰⁵ Vermeend, W A F G: *Taxes in a world without distance – Taxation in relation to the mass-availability of information and communication technology: a preliminary impression*

Det är en allmän enighet inom OECD att "mail order business" inte utgör ett fast driftställe utomlands. Den kompetenta arbetskraften kan också endast beskattas där de bor. Huruvida dessa människor flyttar utomlands i sådan omfattning att skattebaser eroderas, kan inte förutses.⁷⁰⁶

I de flesta EU-länderna råder konsensus om att ett företag som tillhandahåller programvaror, böcker eller annan digital information i normalfallet inte kan anses bedriva någon verksamhet från ett land enbart för att det har placerat en server eller annan elektronisk utrustning där. Men frågan är ändå inte helt okontroversiell.⁷⁰⁷

Om ett bolag använder en fristående web server, måste utrustningen och mjukvaran fysiskt finnas i en byggnad eller liknande. Om denna finns i ett annat land, är det möjligt att argumentera att en investering gjorts i ett annat land. Då kan man också hävda att inkomster som uppkommer genom användning av denna server kan beskattas i detta land. Detta är situationen om servern utför mer än en stödfunktion t ex mottar och expedierar order som erhålls via Internet.⁷⁰⁸ Detta blir en extra intressant fråga i och med att den tekniska utvecklingen möjliggör för företag att lägga upp sin elektroniska handel så att de kan undvika att ha data på en server i länder där de inte vill riskera att ur skattesynpunkt ha ett permanent driftställe.

OECD:s arbetsgrupp har i februari 2000 lämnat ett förslag på remiss. Av förslaget framgår att arbetsgruppen tolkar befintlig lagstiftning så att en server ska kunna utgöra ett fast driftställe om företaget som bedriver verksamheten disponerar över servern. Företag kan dock inte anses få fast driftställe då företaget använder sig av en server från en Internetoperatör. Det förhållandet förändras inte av att varan sedan levereras från ett i utlandet beläget lager.

Ett företag kan ha flera servrar placerade i olika länder. Då sker uppkoppling till den server som är tillgänglig för tillfället. Detta kan innebära att slumpen får avgöra i vilket land företaget erhåller fast driftställe. RSV uttrycker i sitt remissvar bland annat av denna anledning tveksamhet till att tillerkänna serverns placering någon avgörande betydelse. Möjligen kan det vara en indikation om var driftstället kan anses vara. Med tanke på teknikens utveckling är det sannolikt att serverns placering i framtiden helt saknar betydelse i denna fråga.⁷⁰⁹

Den här frågan är redan aktuell, bland annat för ett svenskt moderbolag som har ett helägt amerikanskt dotterbolag. De säljer digitala produkter över hela världen från en flerspråkig hemsida. Bolaget har en huvudserver i Sverige och en spegelsite⁷¹⁰ i New York. Det svenska moderbolaget hävdar att all försäljning till den nordamerikanska kontinenten och all försäljning till EU sker från det amerikanska dotterbolaget. Det amerikanska dotterbolaget redovisar därigenom en intäkt på 25 miljoner kronor och det svenska moderbolaget redovisar endast 5 miljoner kronor i intäkt. Frågan är om skatteförvaltningen kan acceptera en sådan geografisk fördelning av försäljningsintäkter?⁷¹¹ Det är nog inte sista gången som skatteförvaltningen ställs inför en sådan fråga!

⁷⁰⁶ Vermeend, W A F G: *Taxes in a world without distance – Taxation in relation to the mass-availability of information and communication technology: a preliminary impression*

⁷⁰⁷ Det IT-rättsliga observatoriets rapport 14/2000/ Hallenborg, Philip: *Elektronisk handel och indirekt skatt, ett diskussionsunderlag*, 2000, <http://www.itkommissionen.se/observ/moms.pdf>

⁷⁰⁸ Vermeend, W A F G: *Taxes in a world without distance – Taxation in relation to the mass-availability of information and communication technology: a preliminary impression*

⁷⁰⁹ Sjöstrand, Mats m fl, remissvar från RSV, 2000-04-04

⁷¹⁰ Spegelsite är en server som innehåller samma innehåll som "huvudservern" genom automatiska speglingar från huvudservern till spegelsiten.

⁷¹¹ Hardyson, Dag & Solvinger, Martin: *Erfarenhetspromemoria – On-linehandel*, 2000

En del framhåller att begreppet permanent driftställe inte bör appliceras på elektronisk handel. De framhåller att en regel baserad på fysisk närvaro är meningslös i den elektroniska miljön. Framför allt har man framfört oro kring fördelningen av skatteinkomster mellan länderna och befarat att fler kommer att utnyttja förekomsten av skatteparadis.

En del har föreslagit att man ska införa speciella skatteregler för elektronisk handel, och hänvisat till att speciella regler redan finns för viss typ av verksamhet, t ex artister, internationella transporter och försäkringsföretag. Ett problem med det angreppssättet är att elektronisk handel inte är en viss typ av verksamhet utan snarare ett nytt sätt att producera, marknadsföra, distribuera, betala etc. Speciella regler för elektronisk handel skulle därigenom kunna beröra nästan alla företag. Det svåraste med det angreppssättet är dock att den elektroniska handeln fortfarande är i sin linda. Det vore svårt att, på det här stadiet, fastställa huruvida och vilka länder som skulle drabbas av eroderande skattebaser genom att skifta från källbeskattning till residensbeskattning (i hemviststaten), vilket vore ett försvarbart alternativ för elektronisk handel.

CFA ska titta närmare på hur existerande internationella normer för inkomstbeskattning av företag går att tillämpa på elektronisk handel och vilka alternativa metoder som skulle kunna finnas. Eftersom den internationella samstämmigheten på det här området inte går att upprätthålla utan ett aktivt deltagande av affärsvärlden och länder som inte är med i OECD, ska CFA säkerställa att representanter finns med från både dessa grupper.

CFA anser att det i nuläget inte är nödvändigt att klargöra om kommunikationsrevolutionen gör det svårt (omöjligt) att fastställa platsen för ett företags ledning. Efter att ha diskuterat frågan med affärsrepresentanter drar CFA slutsatsen att det här inte är något praktiskt problem. Platsen för ett företags effektiva ledning beror inte, utom i undantagsfall, på var virtuella möten äger rum. Den nya tekniken ökar i och för sig möjligheterna för företag att förlägga sin effektiva ledning i ett specifikt land, men det är tveksamt om det kommer att öka potentialen för skatteundandragande märkbart eftersom det redan tidigare har funnits vissa möjligheter att manipulera ett företags geografiska hemvist.⁷¹²

15.3 Den svarta sektorn

RSV har publicerat flera olika undersökningar rörande vad man kallar ”fel och fusk”. Man använder detta begrepp parallellt med det mer traditionella ”svart sektor”. Till ”skattefel” hänför RSV alla typer av fel dvs såväl medvetet fusk som helt oavsiktliga fel.

RSV talar också om skatteundandragande och skattefusk. Med detta menas då felaktiga handlingar som man gör medvetet och i syfte att undgå skatt. Skattskyldiga begår emellertid också misstag genom slarv eller av ren okunskap.

Skattefusk indelas i ”realt” fusk, dvs fusk som är kopplat till att arbete utförs och ”finansiellt” fusk som kan hänföras till kapitalavkastning. Dessutom talar man om ”illegala aktiviteter” som kan resultera i skatteundandragande, t ex hembränning, smuggling och momsbedrägerier.

⁷¹² OECD, Committee of Fiscal Affairs: *Electronic Commerce: A Discussion Paper on Taxation Issues*, 1998, <http://www.oecd.org/daf/fa/e-com/Ottawa.htm>

15.3.1 Uppskattningar av den svarta sektorns storlek

Man kan använda olika metoder för att försöka mäta fuskets omfattning.

”Direkt metod” hämtar sin kunskap från slumpmässiga urval bland de skattskyldiga. Resultatet räknas upp på nationell nivå. Hit hör intervjuundersökningar och slumpmässigt utvalda revisioner. ”Indirekt metod” bygger på ett antagande att den svarta verksamheten (fusket) lämnar spår i samhällsekonomin. Den mest kända indirekta metoden är jämförelsen mellan nationalräkenskapsdata om hushållens inkomster och hushållens inkomster sådana de redovisas i inkomstdeklarationerna.

Egenföretagare

En studie i samband med utvärderingen av skattereformen baseras på en jämförelse av utgifter och disponibel inkomst mellan egenföretagarhushåll (ej lantbrukare) och löntagarhushåll. Modellens antagande är att hushåll med lika stora livsmedelsutgifter haft lika stora disponibla inkomster. I en statistisk analys (regeressionsanalys) skattas de oredovisade inkomsterna för egenföretagarhushållen till ca 30 % av egenföretagarhushållens disponibla inkomster.

Osannolikt låga inkomster för fiskare har uppmärksammats i en rapport från Finansdepartementet. I rapporten undersöktes inkomstförhållandena under år 1992. En uppskattning av timlönen för en fiskare visar att denna i genomsnitt uppgick till 46,50 kr i timmen brutto. År 1992 hade den genomsnittlige fiskaren 86 800 kr i årsinkomst, vilket gav en månadsinkomst efter skatt på 5 500 kr. Det är i detta fall fråga om fiskarnas totala inkomster även från andra inkomstkällor. Fiskarnas inkomster varierar i landet. Av rapporten framgår att fiskare på södra ostkusten har en timlön på i medeltal endast 24 kr med då är märka att hela 25 % av fiskarna på södra ostkusten hade en nettointäkt av fisket (inkl a-kassa) motsvarande en timlön på maximalt 9 kr efter skatt. I rapporten uppskattas att ca 40 % av yrkesfiskarna ligger på eller under en inkomstnivå på 3 750 kr/månad efter skatt, vilket definieras som existensminimum. I rapporten dras slutsatsen att då vissa fiskare knappast har någon inkomst alls, kan man sluta sig till att dessa med stor sannolikhet har dolda inkomster, dvs fuskar för att överleva.

I Branschsaneringsutredningen (SOU 1997:111) konstaterades att i kontantbranscher, där kunderna är enskilda konsumenter, som inte efterfrågar kvitton och där tjänsteinnehållet är stort, som t ex i fråga om frisörtjänster, finns stora möjligheter att undanhålla inkomster från beskattning. Om företaget dessutom befinner sig i en bransch med överetablering och hård konkurrens har den moraliska ribban lättare att sänkas för att klara företaget och försörjningen. Enligt Branschsaneringsutredningen finns dessa problem väl dokumenterade i taxi-, frisör- och restaurangbranschen.

RSV har i en enkätundersökning riktad till ett slumpmässigt urval av företag tillfrågat dem om de är utsatta för konkurrens från företag i branschen som skattefuskar. Resultatet redovisas i tabellen på nästa sida.

Bransch	Andel som "instämmer helt" i påståendet att företaget är utsatt för konkurrens från företag inom branschen som skattefuskar
Samtliga företag i landet	16 %
Byggnadsverksamhet	37 %
Restaurang	38 %
Taxi	31 %
Åkeri	43 %
Städ	54 %
Frisör	64 %

Procentuell andel av företag i olika branscher som upplever att företaget är utsatt för konkurrens från företag inom branschen som skattefuskar.⁷¹³

Egenföretagare redovisar låga inkomster. Av de som redovisar inkomst av näringsverksamhet är det endast ca 14 000 eller 4 % som pga inkomst av näringsverksamhet påfört statlig inkomstskatt för att de ligger över brytpunkten. Som jämförelse kan nämnas att bland manliga heltidsarbetare ligger 44 % över brytpunkten. En mycket stor del av de aktiva näringsidkarna har inkomstförhållanden (inkomst av näringsverksamhet plus tjänsteinkomst) som inte räcker till att täcka underskott och sedvanliga privata levnadskostnader.

Personer med näringsverksamhet i form av enskild firma och jordbruk redovisar betydligt lägre inkomster än de som driver verksamheten via ett ägt aktiebolag.

	Medelinkomst kr		Kvinnors inkomst i % av männens	Beräknat antal	
	Kvinnor	Män		Kvinnor	Män
Enskild firma	88 000	124 500	71 %	29 400	91 600
Aktiebolag	210 400	247 000	85 %	22 100	110 300
Jordbruk	74 300	89 800	83 %	4 400	30 200
Samtliga företagare	135 322	178 197	76 %	55 900	232 100
Anställda	182 849	238 117	77 %	881 700	1 316 700

Arbetsinkomst för heltidsarbetande 20-64 år i eget företag 1994.⁷¹⁴

RSV har gjort en bedömning att det kvittolösa svartarbetet med enkla hushållstjänster i de svenska hemmen omsätter ca 3 miljarder kronor i svarta löner. Reparationer och underhåll i hemmen svarar för minst 5 miljarder kronor i svart arbetsersättning och bilreparationer ytterligare minst 2 miljarder. Sammanlagt rör det sig om minst 10 miljarder kronor i svart ersättning för arbeten som utförs med koppling till hemmen.⁷¹⁵

Svarta sektorn från nationalräkenskaperna

Indirekta mätningar av svart ekonomi kan göras med hjälp av nationalräkenskaperna. Man använder då statistik både över inkomster och utgifter. För samhällsekonomin gäller något förenklat att identitet ska föreligga mellan inkomster och utgifter. Som uppgiftslämnare till den ekonomiska statistiken kan man ha incitament att dölja *inkomster* men motsvarande

⁷¹³ RSV: Skattestatistisk årsbok 1999, 1999

⁷¹⁴ RSV: Skattestatistisk årsbok 1999, 1999

⁷¹⁵ RSV: Skattestatistisk årsbok 1999, 1999

benägenhet finns ej för de som rapporterar sina *utgifter*, över t ex konsumtion och investeringar.

Med BNP-metoden – som bygger på statistik som inte direkt beaktas i nationalräkenskaperna – summeras för alla inkomsttyper de värden som legalt redovisas och då erhålls BNP från inkomstsidan. Den svarta sektorn beräknas sedan som en restpost gentemot BNP. Med denna alternativa kalkyl – som baserar sig på antagandet att de svarta inkomsterna låg på 3,3 % år 1985 – beräknas den svarta sektorn år 1995 uppgå till 52 miljarder kronor eller 3,2 % av BNP, dvs ligga på ungefär samma nivå som 1985⁷¹⁶

Monetära skattningar av den dolda ekonomin

En ansats som varit populär att räkna på men som också åtföljts av stark kritik är den monetära metoden. Den utgår från idén att för att dölja svarta inkomster är kontanter det huvudsakliga betalningsmedlet.

En monetär kalkyl med jämförelser för olika länder avseende år 1994 har gjorts av Friedrich Schneider. Enligt Friedrich Schneiders beräkningar skulle den dolda ekonomin i Sverige uppgå till 18 % av BNP. Motsvarande kalkyl för Danmark och Norge ligger i samma storleksordning.⁷¹⁷ Dessa resultat skiljer sig dock kraftigt från resultaten från övriga sätt att uppskatta den svarta sektorns storlek.

	Andel av BNP		Andel av BNP
Italien	25,8 %	Frankrike	14,3 %
Belgien	21,4 %	Nederländerna	13,6 %
Sverige	18,3 %	Tyskland	13,1 %
Norge	17,9 %	Australien	13,0 %
Danmark	17,6 %	USA	9,4 %
Irland	15,3 %	Österrike	6,7 %
Kanada	14,6 %	Schweiz	6,2 %

*Den dolda ekonomin beräknad med monetär metod 1994.*⁷¹⁸

Skattefusk kopplat till individernas finansiella tillgångar

Åke Tengblad på SCB har utifrån nationalräkenskaperna gjort en kalkyl över hushållens redovisade räntor och utdelningar. Beräkningarna visar att andelen räntor och utdelningar som inte kommer fram till beskattning har minskat mellan 1980 och 1991. I början av 1980-talet låg den andelen på va 1 % av BNP. 1991 hade den fallit till några tiondels procent av BNP vilket bl a torde sammanhånga med en bättre skattekontroll. Kontrolluppgifter har införts under perioden.

Sparandet beräknas som skillnaden mellan vad hushållen har i disponibel inkomst och vad de gör av med på konsumtion. Samtidigt räknar man fram hur stora tillgångar hushållen ackumulerat i sparande över tiden i form av finansiella tillgångar i banksparande, obligationer,

⁷¹⁶ RSV: Skattestatistisk årsbok 1999, 1999

⁷¹⁷ RSV: Skattestatistisk årsbok 1999, 1999

⁷¹⁸ RSV: Skattestatistisk årsbok 1999, 1999

aktier, försäkringssparande mm. Beloppen ska överensstämman. Under 1990-talet har man dock fått allt större problem att förklara vad tillgångarna består av – den sk restposten av oförklarade tillgångar har under 1990-talet ökat med nästan 200 miljarder kronor. En trolig orsak är att sparandet i ökande grad kanaliseras utomlands vilket medfört att det blivit svårt att fånga upp det i den svenska finansräkenskapsstatistiken.

Individernas tillgångar har över tiden förskjutits från banksparande till innehav av aktier och andra värdepapper. Det har därför blivit allt viktigare att få grepp om de reavinster som görs vid försäljning av värdepapper. Fram till för ett par år sedan baserades beskattningen av reavinster på värdepapper på uppgifter som uppgavs av de skattskyldiga själva och kontrollmöjligheterna var begränsade. Inkomståren 1993-1995 gjorde skatteförvaltningen utifrån infordrade uppgifter från banker m fl stickprovsundersökningar av hur det stod till med redovisningen från de skattskyldiga. Undersökningarna visade att mellan 10-20 % av aktieförsäljningarna hade utlämnats eller tagits upp till för lågt värde.

Sammanfattningsvis bedöms fusket med kapitalinkomster till följd av det utsträckta kontrolluppgiftslämnandet ha reducerats till förhållandevis obetydliga belopp för de kapitalinkomster som emanerar från placeringar inom landet. Däremot har den friare rörligheten för kapital öppnat nya möjligheter till fusk genom placeringar av finansiellt kapital i länder som inte har motsvarande system.⁷¹⁹

Skattefusk med revisionsresultat som uppskattningsmetod

Vid 1993 års taxering genomförde skatteförvaltningen en sk ÅSA-granskning genom ett slumpmässigt urval på 2 975 fysiska personer som självständigt driver näringsverksamhet utan årsbokslut, blankett N1. Andelen ändrade deklARATIONER uppgick till 46 % med ett genomsnittligt höjningsbelopp på 9 000 kr. Om skatteförvaltningen hade haft resurser till det skulle de enbart för denna deklARATIONSTYP ha kunnat granska fram 208 miljoner kronor med en tillämpad skattesats på 50 %.

Vid 1994 års taxering genomförde skatteförvaltningen en ÅSA-granskning av ett slumpmässigt urval på 2 096 fysiska personer som redovisar inkomst av näringsverksamhet med årsbokslut, blankett N2. 39 % av deklARATIONERNA ändrades och medelhöjningen var 76 000 kr. Om skatteförvaltningen hade haft resurser till det skulle de för denna deklARATIONSTYP ha kunnat granska fram ytterligare 2,8 miljarder kronor med en tillämpad skattesats på 50 %.

Vid 1995 års taxering genomförde skatteförvaltningen en motsvarande undersökning men denna gång riktad mot aktiebolagen. Endast bolag med en lönesumma understigande fem miljoner kronor var med. Man valde slumpmässigt ut 1 188 bolag och granskade bolagen och deras delägare. Granskningen föranledde för bolagens del ändring i 57 % av fallen. Medelhöjningen på delägarnivå blev 45 000 kr och på bolagsnivå 52 000 kr om även minskning av underskotten medräknas. Uppräknat till hela landet skulle skatteförvaltningen ha kunnat granska fram 2,3 miljarder kronor i skatt genom att höja beskattningen av bolagsdelägarna och 5,9 miljarder i tillkommande skatter på ifrågavarande bolag.

Undersökningarna visar om resultaten sammanläggs att skatteförvaltningen skulle kunna granska fram skatter i storleksordningen 12 miljarder kronor. Då ingår dock inte bolag med lönesumma över fem miljoner kronor. Hur mycket en granskning av dessa skulle inbringa har

⁷¹⁹ RSV: Skattestatistisk årsbok 1999, 1999

inte undersökts på liknande sätt. Det är dock naturligen så att de beloppsmässigt största rättelserna genom revision finns att hämta hos större företag.

I sammanhanget kan nämnas att de allra största företagen/koncernerna (minst 800 anställda) som granskats för minst ett beskattningsår under perioden 1998-1994 har lett till att skattemyndigheterna beslutat om extra skatter för dessa företag uppgående till 20 miljarder. En betydande del av detta belopp är dock föremål för tvist i skattedomstolarna. Å andra sidan tillkommer hela gruppen aktiebolag i storleksordningen 25-800 anställda.⁷²⁰

RSV:s bedömning av skattefelets storlek

RSV gjorde på regeringens uppdrag år 1998 en uppskattning av skattefelets storlek. Underlaget för bedömningen är bl a resultaten från undersökningarna ovan. RSV uppskattar att det totala skattefelet 1997 ligger i storleksordningen 80-90 miljarder kronor vilket motsvarar ca 5 % av BNP eller 9 % av den samlade skatteuppbörden.⁷²¹

15.3.2 Skattefuskets utbredning och orsaker

I en undersökning av Laurin (genomförd kring årsskiftet 1981/82) ställs frågan om intervjupersonen arbetat svart under de senaste 12 månaderna. Av den vuxna befolkningen (17-75 år) svarade 12 % ja. De personer som är särskilt aktiva som skattefuskare är enligt studien yngre män, studerande, egenföretagare och facklärd arbetare i varuproduktion och byggbranschen. De arbetslösa förefaller inte skattefuska i högre utsträckning än genomsnittet.

Inte heller danska, norska, finska och holländska undersökningar pekar på att arbetslösa svartarbetar i högre grad än andra grupper, tvärtom. Det finns tom tecken på att de arbetslösa skulle svartarbeta mindre. Inte heller OECD har funnit ett samband mellan arbetslöshet och svartarbete.

Flera av ovan redovisade iakttagelser bekräftas av en intervjuundersökning som SCB gjort på Riksrevisionsverkets uppdrag vid årsskiftet 1997/98. I rapporten konstateras att åtminstone 11-14 % av det svenska folket utfört svart arbete under 1997, att männen i dubbelt så stor utsträckning som kvinnor utfört svart arbete och att företagare och studenter är vanligast förekommande bland aktörerna på den svarta arbetsmarknaden. Mycket tyder på att arbetslösa är underrepresenterade på den svarta arbetsmarknaden.

I norska intervjuundersökningar har kartlagts inte bara frekvensen som arbetar svart utan även hur många som köper svartarbete. Den senaste undersökningen från 1994 visade att medan 15 % utförde svartarbete köpte 27 % svartarbeten. Av dessa agerade 8 % både som säljare och köpare. Allt som allt agerade således 34 %, eller drygt en tredjedel av normmännen, på den svarta marknaden under ett år. Sannolikheten för att en person köper svartarbete ökar med utbildningsnivå och inkomstnivå.

I RSV:s senaste enkätundersökning ställdes frågan om man någon gång under året anlitat någon svart för att utföra arbete åt en. Kvinnor, egenföretagare eller olika åldersgrupper avvi-

⁷²⁰ RSV: Skattestatistisk årsbok 1999, 1999

⁷²¹ RSV: Skattestatistisk årsbok 1999, 1999

ker inte från ”alla svarande”. Istället kan man notera att de som efterfrågar svartarbete finns i storstad och bland höginkomsttagarna. Sistnämnda samband är statistiskt helt säkerställda.⁷²²

	Alla sva- rande	Ålder 18-24	Ålder 25-34	Ålder 55-64	Ålder 65-74	Egenföre- tagare	Inkomst > 30 tkr per mån
Skatterna är för höga	51	58	58	41	42	64	61
Skattelagarna är för krångliga	6	6	7	4	5	6	2
Skattekontrollen är otillräcklig	12	9	11	18	16	5	5
Moralen är låg	29	25	25	36	35	25	29
Vet ej/ej svar	6	9	4	4	9	5	4

Svar på frågan ”Skattefusk förekommer. Vad anser du det beror på i första hand?” Procent.⁷²³

15.4 Möjligheter att förenkla beskattningen

15.4.1 Det är inte första gången man försöker förenkla

Det är lätt att tro att krav på låg komplexitet och enklare lagstiftning är en relativt ny företeelse. Även om det inte går att visa att dessa tankar och denna insikt är lika gammal som beskattningen som sådan, går det att visa att tankarna är betydligt äldre än nu existerande skatter.

Följande citat är den andra av Adam Smith’s sk ”four general canons of taxation”, som han redan 1776 skrev i sin bok ”The Wealth of Nations:

”The tax which each individual is bound to pay ought to be certain, and not arbitrary. The time of payment, the manner of payment, the quantity to be paid, ought to be clear and plain to the contributor, and to every other person.”⁷²⁴

Redan år 1859 yttrade kammarrätten i ett remissvar på ett betänkande med förslag till ny författning angående den allmänna bevillningen följande:

”Taxeringsuppgifts riktighet i förevarande hänseende är ändock ytterst beroende, dels på en bevillnings-stadgas billiga, enkla, till jemlik beskattning syftande föreskrifter, dels på en medborgerlig anda, som i sammanhang härmed förmår att göra sig gällande”.

En översättning av yttrandet till mer modernt språkbruk leder till att kammarrätten menade att lojaliteten är beroende av om reglerna fått en sådan utformning att de:

- Leder till ett rimligt skatteuttag.
- Är enkla att tillämpa.
- Resulterar i en rättvis beskattning.

⁷²² RSV: Skattestatistisk årsbok 1999, 1999

⁷²³ RSV: Skattestatistisk årsbok 1999, 1999

⁷²⁴ Lindencrona, Gustaf & Lodin, Sven-Olof & Wiman, Bertil: *International Studies in Taxation: Law and Economics*, 1999

Skrivningen om den medborgerliga andan tolkar RSV som att följsamheten mot skattesystemet enligt kammarrätten också var beroende av en allmän samhällsanda, dvs förtroende för samhället som sådant, dess företrädare och institutioner.⁷²⁵

Nästan ett hundra år senare skrev en svensk kommitté följande:

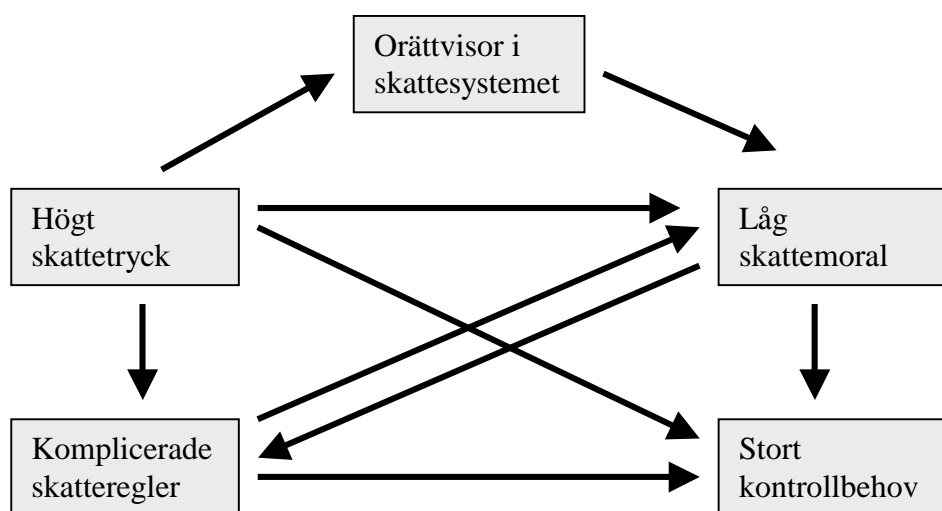
”En reform bör taga sikte icke endast på lägre direkta skatter utan även på enklare, mera realistiska beskattningsregler”.⁷²⁶

Behovet av enkla och för medborgarna begripliga regler är alltså ingen ny upptäckt. Redan Adam Smith var inne på behovet av enkla och tydliga regler. I Sverige går det följaktligen att hitta bevis för att man för nästan 150 år sedan såg ett samband mellan enkelhet, skattens höjd och beskattningens effekter, dvs att den togs ut på ett sätt som av medborgarna ansågs vara rättvist.

Det är en för stor utsvävning att i detta sammanhang undersöka huruvida 1800-talets skattesystem levde upp till de av kammarrätten presenterade kriterierna. Betydligt viktigare är att notera man gjorde en koppling mellan skatteuttagets höjd, enkelheten och rättvisan. Förmodligen skulle inte enbart 1859 års författare av remissvaret utan även 1951 års utredare ha blivit minst sagt skeptiska om de kunnat ta del av dagens skattesystem.

15.4.2 Skatteuttagets höjd, komplexiteten och rättvisan

RSV redovisade redan år 1983 följande bild som avser att beskriva sambanden mellan bl a skatteuttagets höjd, komplexiteten och rättvisan.



Vad man vill visa är att ett högt skattetryck kan förväntas medföra såväl låg skattemoral som komplicerade skatteregler. En anledning till detta är att de orättvisor som i stor utsträckning är ofrånkomliga accentueras vid stigande skattetryck. Komplicerade regler behövs eftersom uppfinningsrikiheten med avseende på kringgående av lagreglerna ökar med högre skatte-

⁷²⁵ RSV Rapport 1983:1: *Skatter och skattekontroll. Förutsättningar för en effektiv skattekontroll*, 1983

⁷²⁶ SOU 1951:51: *Betänkande angående den statliga direkta skatten*, 1951

tryck. Samtidigt uppnås effekten att enskilda skattskyldiga får svårt att klara ut vilka skatterättsliga dispositioner hans förhållanden möjliggör. Till detta kommer att samtliga dessa faktorer gör att kontrollbehovet ökar.⁷²⁷

Poängen med förklaringsmodellen är att de olika förklaringsfaktorerna samverkar. Detta gör det svårt att enbart angripa komplexiteten i regelsystemet utan att samtidigt ändra på i första hand skattetrycket. Det senare hänger som visas nedan delvis samman med synen på rättvisa, men förenklingar leder många gånger till större orättvisor. Samtidigt accepteras sådana orättvisor lättare om skattetrycket är lägre. Det föreligger därför en uppenbar risk eller möjlighet att drastiska förenklingar förutsätter antingen ett sänkt skattetryck eller en annan syn på rättvisa.

Rättvisa

Ett progressivt skattesystem kan sägas innehålla flera rättviseaspekter. Man gör åtskillnad mellan horisontell rättvisa och vertikal rättvisa. Den förra innebär att personer med samma bärkraft ska betala samma skatt och den senare att personer med större bärkraft ska betala större andel av underlaget i skatt.

Den horisontella rättvisan rubbas om skattelagstiftningen inte beaktar alla omständigheter som är relevanta. De mest uppenbara exemplen är schablonavdrag och schabloniserade beräkningsregler. Ett schablonavdrag ges av förenklingsskäl men innebär att den som inte har några kostnader får lika stort avdrag som den som har kostnader lika med schablonen. Förenklingsskäl kan också ligga bakom konstruktionen av beräkningsregler, t ex reglerna om avdrag för bilresor mellan bostad och arbetsplats. Två personer använder båda bilen men den ena gör några minuters större tidsvinst och kan erhålla en skattereduktion på kanske 1 000 kronor mer per månad än den andre.

Den finske professorn Kari Tikka har i en uppsats (*Progressivity: A Waning or Disappearing Feature in Income Taxation?*) pekat på orättvisan i att beskatta arbetsinkomst mycket högre än kapitalinkomster. I Finland beskattas kapitalinkomster med 28 % och arbetsinkomster med som högst en marginals katt på 61 %. Två skattebetalare med samma inkomstnivå men med olika typer av inkomst drabbas på detta sätt helt olika. Situationen är liknande i Sverige även om skillnaden är mindre än 33 procentenheter.⁷²⁸

Den vertikala rättvisan rubbas om inte alla inkomster ingår i beskattningsunderlaget. Anledningen till detta kan vara att man i lagstiftningen undantagit vissa typer av inkomster från beskattning eller att skattebetalaren inte redovisar alla sina inkomster. Renodlad schablonbeskattning kan också ha denna effekt. Härmed avses det fall att man t ex inte inkomstbeskattar efter en persons nettoinkomst utan efter yttre konstaterbar omständighet, såsom golvytan i en restaurang. Sådan beskattning torde innebära en uppenbar risk att skatten måste sättas så lågt att den blir avsevärt lägre än en nettovinstbeskattning baserad på samtliga inkomster och utgifter.

⁷²⁷ RSV Rapport 1983:1: *Skatter och skattekontroll. Förutsättningar för en effektiv skattekontroll*, 1983

⁷²⁸ Lindencrona, Gustaf & Lodin, Sven-Olof & Wiman, Bertil: *International Studies in Taxation: Law and Economics*, 1999

Poängen med RSV:s figur ovan är att alla skattesystem innehåller orättvisor, större eller mindre, och att en anledning till att det finns orättvisor kan vara en strävan hos lagstiftaren att göra reglerna enkla och begripliga. Därför kan enkelheten i vissa fall motverka rättvisan.

Mot denna bakgrund är det intressant att en så stor andel av svenska folket som 65 % anser att skattesystemet inte är rättvist. Egenföretagare är en grupp som är mer missnöjda än andra. Som reaktion på påståendet ”Jag är beredd att betala min skatt så länge alla eller nästan alla gör det” svarade 78 % att de instämmer.⁷²⁹

Skatteuttagets höjd

Som framgått har åsikten att skatteuttaget bör vara rimligt för att ett skattesystem ska fungera flera hundra år på nacken. Det finns nog en allmän acceptans kring detta förhållande, men det är betydligt svårare att få allmän uppslutning kring vad som är en rimlig nivå.

Före 1990 års skattereform hade Sverige periodvis marginalskatter på mer än 80 %. Detta fick t ex Gunnar Myrdal att 1978 i en artikel i *Ekonomisk Debatt* skriva att ”starka skäl talar för en drastisk nedbantning av den progressiva inkomstskatten, som är en dålig skatt i många hänseenden och sämre på grund av skattehöjden”. Han skrev också att inkomstskatten direkt inbjöd till skatteflykt och skattefusk och att svenskarna var på väg att bli ett ”folk av fifflare”.⁷³⁰

Den amerikanske ekonomiprofessorn Arthur Laffer konstruerade på 1980-talet en kurva som beskrev vad som händer vid olika skattetryck. Enligt Laffer upphör penningekonomin att fungera när skatten är 100 %. Produktionen blir minimal och skatteintäkterna obefintliga. När skatten är 0 % maximeras produktionen. Laffers poäng är att staten teoretiskt skulle kunna få in lika stora skatteintäkter vid en låg som vid en hög skatt.

Liknande tankar har legat bakom de skattereformer som svept över världen sedan mitten av 1980-talet. Skattesatserna har sänkts och baserna för beskattning har breddats. Som redovisas nedan finns det dock en genomgående trend att skattesatserna stigit igen några år efter det att respektive land introducerat sin reform.

Enligt de svenska ekonomiprofessorerna Lars Calmfors och Mats Persson finns det tillväxtskäl för att reducera de kraftigaste marginaleffekterna i dagens skattesystem. De grupper som bör prioriteras är låginkomsttagare – för vilka inkomstberoende bidrag skapar höga marginaleffekter – och höginkomsttagare – för vilka värnskatten höjer marginalskatten. Eftersom de högsta marginalskatterna leder till mycket stora effektivitetsförluster, borde inte sådana skattesänkningar utgöra någon statsfinansiell belastning, i vart fall inte långsiktigt.

I samma antologi skriver docent Magnus Henrekson att – även om skattereformen haft positiva effekter i form av sänkt bolagsskatt, sänkta marginalskatter och sänkt skatt på kapitalinkomster – så kvarstår institutionella villkor som är hämmande för entreprenörskap såsom dubbelbeskattningen av aktier som missgynnar investeringar, den höga totala skatten på privat förmögenhetsuppbyggnad som hämmar utbudet av riskkapital samt det mycket höga genomsnittliga skattetrycket på arbetsinkomster som försvårar framväxten av en privat tjänstesektor.⁷³¹

⁷²⁹ RSV: *Skattestatistisk Årsbok 1999*, 1999

⁷³⁰ RSV Rapport 1983:1: *Skatter och skattekontroll. Förutsättningar för en effektiv skattekontroll*, 1983

⁷³¹ Ekonomiska rådet: *Tillväxt och ekonomisk politik*, 1999

En majoritet, 60 %, av svenska folket anser att nivån på skatterna inte är rimlig. Gruppen höginkomsttagare (de som tjänar mer än 30 000 kr i månaden) är mer missnöjda med nivån på skatterna än andra svarande.⁷³²

Komplicerade regler

Komplexiteten är delvis beroende av skatteuttaget storlek. Ett mycket högt skatteuttag riskerar att inte accepteras av de personer som drabbas av detta. För att undgå sådan beskattning försöker man företa transaktioner på ett sådant sätt att den högre skattesatsen inte blir tillämplig. En annan reaktion är rent skatteundandragande, dvs fusk. Lagstiftarens reaktion på avancerad skatteplanering är traditionellt att försöka täppa till de luckor i lagen som utnyttjas. Ju högre skatteuttag desto mer aggressiv skatteplanering och desto mer lagändringar i syfte att förhindra sådant beteende. Konsekvensen blir en mycket komplicerad lagstiftning.

En annan förklaring till ökad komplexitet är olikformig beskattning av olika typer av inkomst, t ex arbetsinkomst och kapitalinkomst. Professor Kari Tikka beskriver detta på följande sätt. En mycket komplicerad fråga är hur man ska hantera inkomst som genereras av företag där entreprenören arbetar i företaget och där vinsten till viss del utgörs av värdet av vederbörandes arbete. I princip ska avkastningen på kapitalet beskattas som kapitalinkomst, medan värdet av arbetet ska beskattas som arbetsinkomst. Motsvarande problem finns även i Sverige. Resultatet blir ett komplicerat system för att kunna separera kapitalinkomster från arbetsinkomster. Tikka citerar ett finskt talesätt: ”när Du undflyr en varg, möter Du en björn”. På vissa områden har beskattningen blivit enklare men på andra områden har ny komplexitet uppkommit. Detta kan enligt Tikka ha haft till effekt att även om skatteplaneringen minskat på vissa områden har den skapat helt nya fält för sådan planering.⁷³³

Det finns ett samband mellan komplexitet och rättvisa. Ju mer komplicerade reglerna är, desto svårare är det för den enskilde att förstå innebörden och se hur reglerna kan påverka vederbörandes egen situation. Uttolkning av reglerna kräver då expertis som är lättare tillgänglig för den som har ekonomisk möjlighet att köpa sådana tjänster.

Även omvärldsförändringar har inverkan på komplexiteten i lagstiftningen. En sådan förändring är utvecklingen av de finansiella marknaderna och tillkomsten av nya finansiella instrument. Denna utveckling är i sig inte helt enkel att beskriva och förstå. Naturligtvis påverkas skattereglerna av att de underliggande transaktioner som ska beskattas blivit mer mångfacetterade och svårtillgängliga.

Delvis hänger den ökande internationaliseringen samman med utvecklingen av de finansiella marknaderna. Det förhållandet att inte bara kapital, utan även företag, varor och arbetskraft rör sig friare än tidigare över ländergränser påverkar komplexiteten i beskattningen. Ett mycket påtagligt exempel är hur mycket mer svårtillgänglig den svenska mervärdesskattelagen blivit på grund av det svenska medlemskapet i EU.

⁷³² RSV: *Skattestatistisk Årsbok 1999*, 1999

⁷³³ Lindencrona, Gustaf & Lodin, Sven-Olof & Wiman, Bertil: *International Studies in Taxation: Law and Economics*, 1999

Lojaliteten

Enligt förklaringsmodellen påverkas skattemoralen av orättvisor i skattesystemet, skatteuttagets höjd och lagstiftningens komplexitet. Om modellen är korrekt, utgör drastiska förenklingar av regelverket ingen lösning på problemen om de inte kombineras med åtgärder med avseende på skatteuttagets höjd och synen på hur rättvisa ska byggas in i ett skattesystem. Samtidigt bör frågan ställas hur långt man kan driva förenklingar i en värld där avstånden krymper och där rörligheten ökar

Före skattereformen 1990 var det en majoritet – nästan två tredjedelar av svenska folket – som tyckte mycket eller ganska illa om skattesystemet. Efter skattereformen sjönk denna andel till nästan en tredjedel. Vid varje undersökning efter 1992 har uppfattningen om skattesystemet försämrats, och nu – 1998 – är det åter en majoritet av det svenska folket som tycker ganska eller mycket illa om skattesystemet. En av fem instämmer i att de skulle undanhålla inkomst från beskattning om de själva hade möjlighet till det. Andelen som instämmer är högre bland män och i den lägsta åldersgruppen. Det är ingen skillnad bland de svarande om man ser till inkomstnivån. Man har också rent allmänt en låg tilltro till skattemyndigheternas förmåga att bekämpa skattefusket. Andelen som inte instämmer är mer än fyra gånger så stor som den andel som instämmer i påståendet att skattemyndigheterna är bra på att bekämpa skattefusket.⁷³⁴

Det har visat sig mycket enklare att politiskt få gehör för förenklingar av förfarande och administration än när det gäller reglernas materiella innehåll. RSV:s rapport 1983⁷³⁵ innehåller ett åtgärdsprogram i tolv punkter, varav de flesta rör förfarande, administration och organisation. Samtliga dessa har tillmötesgåtts av politikerna. När det gäller löntagarsbeskattning är förenklingarna såväl formella som materiella. När det gäller företagsbeskattningen har önskemålen inte lett till några påtagliga förändringar.

15.4.3 Andra förklaringsmodeller

Professor Hugh J. Ault från Boston, USA har skrivit en uppsats med titeln "Tax Simplification from a Comparative Point of View".⁷³⁶ Han redovisar ett antal allmänna slutsatser som resultat av sina analyser.

- **Det är komplicerat att förenkla:** Australien och Storbritannien är exempel på länder som genom sina exempel visat att man visserligen kan skriva om skattelagarna så att språkbruk och indelning ändras men man kan inte göra lagen i sig särskilt mycket enklare. Komplexa idéer kan uttryckas med varierande grad av klarhet men de är fortfarande komplexa. Dessutom är kortare formuleringar inte alltid enklare att förstå. Slutligen har det mindre betydelse ur förenklingssynpunkt om antalet skatteskick reduceras, ifall inte den totala skattebördan minskar en del av det tryck som föranlett den ökade komplexiteten.
- **Inkomstskatt är en komplicerad skatt:** Alla länders erfarenhet är att inkomstskatten är ett mycket komplicerat instrument för finansiering av offentliga utgifter. De speciella

⁷³⁴ RSV: *Skattestatistisk Årsbok 1999*, 1999

⁷³⁵ RSV Rapport 1983:1: *Skatter och skattekontroll. Förutsättningar för en effektiv skattekontroll*, 1983

⁷³⁶ Lindencrona, Gustaf & Lodin, Sven-Olof & Wiman, Bertil: *International Studies in Taxation: Law and Economics*, 1999

bestämningar som krävs i synnerhet olika skattesatser för olika typer av inkomst, genererar med nödvändighet svåra problem.

- **När subventioner byggs in i skattesystemen ökar komplexiteten och den minskar när de tas bort:** Inkomstskatten är krånglig nog som inkomstkälla för stater. Om den dessutom används för olika former av subventioner, ökar drastiskt komplexiteten.
- **Principiella lösningar tenderar att ge lägre komplexitet än problemlösning ad hoc:** När lagstiftaren upptäcker att skattebetalarna försöker kringgå en lag, är det lätt att ändra lagen. Ofta upprepas detta interaktiva beteende, vilket mycket ofta leder till ständigt stigande komplexitet.
- **Det går inte att förenkla utan att det kostar:** Det verkar som om man i debatten utgår från att förenkling är ett mål i sig, men man måste ha klart för sig att det är förenat med kostnader att förenkla. På den mest elementära nivån är exemplet en regel som behandlar två skattebetalare som likvärdiga genom att av förenklingsskäl bortse från omständigheter som visar att deras situation inte är likvärdig. På en mer institutionell nivå kan en förenkling inom en del av skattesystemet leda till ökad komplexitet inom en annan del.
- **Olikheter när det gäller institutionella, politiska och kulturella strukturer påverkar möjligheterna att förenkla regler:** Lagar skrivs inte i ett vakuum och de institutionella förhållandena påverkar om lagstiftningen kännetecknas av komplexitet eller enkelhet. Om skattedomstolar närmar sig lagtolkningsfrågor utifrån syfte med lagen i stället för att ägna sig åt strikt bokstavstolkning av lagtexten, behöver inte lagstiftaren i lagtexten försöka täcka in varje tänkbar situation som kan påverka beskattningen. Samtidigt kan ett skatteklimat som kännetecknas av aggressiv skatteplanering leda till såväl detaljerade regler som skatteflyktsbestämmelser, vilket i sin tur leder till både ökad komplexitet och osäkerhet.⁷³⁷

15.4.4 Skattereformer i några andra länder

USA:s skattereform från 1986 förgicks av presidentens förslag om "Fairness, Growth and Simplicity". Reformen handlade om basbreddning bland annat genom slopande av ett antal avdragsmöjligheter och dramatiskt sänkta skattesatser. Förenklingsvinsterna som realiserades genom reformen blev kortlivade. Senast 1997 har det återinförts ett antal komplicerande moment i lagen. I och med denna lagändring införs också ett antal nya avdrag rörande utbildning och pensionsinkomster. Den bristande framgången i förenklingshänseende beror enligt professor Ault bland annat på behovet att möta aggressiv skatteplanering, en tradition att lösa problem genom regler snarare än genom principer liksom också en komplex ekonomisk verklighet. Han menar också att det aldrig funnits någon politisk kontinuitet i strävan efter förenklingar och jämför med talesättet "alla talar om vädret men inget gör något åt det".

I Storbritannien har man 1995 skrivit om skattelagarna i förenklande syfte. Det handlar mycket om språkbruk och systematik. Det återstår dock att se om detta lett till några bestående förenklingar.

⁷³⁷ Lindencrona, Gustaf & Lodin, Sven-Olof & Wiman, Bertil: *International Studies in Taxation: Law and Economics*, 1999

Australien har i sitt förändringsarbete använt samma approach som Storbritannien. Den nya skattelagen från år 1993 har mötts av betydande kritik både från professionen och från den akademiska världen för att inte förenkla och förklara utan för att i stället i många fall förvärra den tidigare situationen.

Nederländerna genomförde 1990 en skattereform som likt den amerikanska tog sikte på basbreddning och sänkta marginalsatser. Till skillnad från övriga studerade länder koncentrerade sig Nederländerna på behandlingen av vanliga fysiska personer med avseende på frekventa avdragsposter och bidrag.

I Frankrike är inkomstskatten av ringa statsfinansiell betydelse. Nära nog hälften av hushållen är undantagna från beskattning och inkomstskatten svarar enbart för 8 % av BNP. Skatten är bredbasig och inte progressiv. Den franska lagstiftningen är detaljerad och tämligen komplicerad men den kombineras med administrativt skön – agrément – när det gäller många frågor som andra länder detaljreglerar. Ett exempel är användningen av ”forfait” när det gäller små företag som inte behöver lämna regelrätta deklARATIONER utan gör upp om beskattningen utifrån vissa basala uppgifter såsom utbetalda löner och gjorda inköp.⁷³⁸

15.4.5 Den svenska skattereformen

Den svenska skattereformen 1990/91 var mycket omfattande och genomgripande både i ett historiskt och internationellt perspektiv. Reformen berörde de viktigaste inkomstkällorna för den offentliga sektorn nämligen inkomstskatten, socialavgifterna, mervärdesskatten och punktskatterna. De fyra grundbultarna för det nya skattesystemet var lägre skattesatser, bredare skattebaser, mer neutral och likformig beskattning samt enklare regler. Ett klart uttryckt mål med skattereformen var att motverka skatteplanering och skatteflykt.

Skattereformen medförde lägre driftkostnader för skattesystemet totalt sett och gav i den meningen ett enklare skattesystem. Det är dock främst fysiska personer som fått det enklare att deklarerat inte företagen. Arbetsgivarna fick ökade kostnader till följd av reformen. Om den enhetliga momssatsen som var ett led i reformen bibehållits, hade reformen troligen gett lägre kostnader i företagssektorn. Skattereformen resulterade också i minskade möjligheter till skatteplanering och hade en viss effekt på skattefusket i sänkande riktning.⁷³⁹

Från 1994 och framåt har dock som framgår nedan utvecklingen entydigt gått i komplicerande riktning.

15.4.6 Den svenska företagsbeskattningens utveckling under 1900-talet

Under 1900-talet har ett omfattande regelverk vuxit fram kring företagsbeskattningen. Detta utgör delvis en anpassning av skattesystemet till den ekonomiska utvecklingen i företagssektorn och i samhället i stort. Även andra faktorer ligger dock bakom systemets framväxt.

⁷³⁸ Lindencrona, Gustaf & Lodin, Sven-Olof & Wiman, Bertil: *International Studies in Taxation: Law and Economics*, 1999

⁷³⁹ Malmer, Håkan & Persson, Annika & Tengblad, Åke: *Århundradets skattereform. Effekter på skattesystemets driftkostnader, skatteplanering och skattefusk*, 1994

En sådan faktor är statens långtgående ambition att skapa skyddsnät för medborgarna med bland annat offentligt finansierad socialförsäkring och pensionssystem. Detta har medfört ett ökat behov av finansiering av statens utgifter. Vidare har skattesystemet givits en omfördelningsroll i samhället. Båda dessa faktorer har lett till ett högt skattetryck.

Staten har även använt skattesystemet för konjunkturpolitiskt ändamål. Ett uttryck för detta är investeringsfondssystemet som infördes 1938 och som var i kraft ända till 1990 års skattereform. Det har också funnits en ambition att genom olika skatteregler stimulera företagens kapitalbildning och styra investeringar. Denna ambition tonades ner betydligt i och med 1990 års skattereform.

Under tiden fram till 1950 växte mycket av de grundläggande regelverken för företagens inkomstbeskattning fram. Ett sådant är kommunalskattelagen som kom 1928, ett annat bokföringslagen från 1928 och lagen om statlig inkomstskatt från 1947.

Under efterkrigstiden skedde den utökade finansieringen av offentlig sektor genom att omsättningsskatt infördes 1960 följt av mervärdesskatt 1968 samt genom att arbetsgivaravgifterna och egenavgifterna ökade. Marginalskatterna höjdes kraftigt och såväl kommunalskattelagen som lagen om statlig inkomstskatt genomgick stora förändringar, samtidigt som det tillkom en rad kompletterande författningar. En konsekvens av dessa förändringar var en avsevärt utökad komplexitet.

Denna utökade komplexitet och de höga marginalskatterna ledde under 1970- och 1980-talen till en omfattande aggressiv skatteplanering. Lagstiftaren mötte denna utveckling med ett omfattande regelverk, såsom generalklausulen mot skatteflykt, stoppregler för fåmansföretagstransaktioner, stoppregler för sk vinstbolagsaffärer och interna aktieöverlåtelser. Den tidigare komplicerade skattelagstiftningen tillfördes på detta sätt utökad komplexitet.

Det är mot denna bakgrund som 1990 års skattereform ska ses. Syftet var bl a att komma till rätta med dessa snedvridande effekter i skattesystemet. Men redan efter ett år skedde det första avsteget från reformens grundprinciper, då flera mervärdesskattesatser infördes. För att åstadkomma en jämförlig beskattning mellan olika företagsformer infördes 1994 ett system med räntefördelning och expansionsmedelsskatt för enskilda näringsidkare och handelsbolagsdelägare. Under hela 1990-talet – efter skattereformen – har lagstiftningen ökat i komplexitet. Ett exempel på detta är mervärdesskattelagen som blivit avsevärd mer svårtillgänglig efter EU-inträdet 1995. Ett annat exempel är årsredovisningslagen som också anpassats till EG-direktiv. Ett tredje exempel är de sk omstruktureringslagarna från 1999.

Lagtekniska reformer med verkan från år 2000 har slutligen genomförts både på inkomstskatteområdet och på redovisningsområdet genom ny inkomstskattelag och ny bokföringslag. Ett positivt inslag är slopandet av stoppreglerna rörande fåmansföretag.

Sammanfattningsvis har därför 1900-talet lagstiftningsmässigt totalt sett kännetecknats av stigande skatteuttag och ökande komplexitet. Skattereformen kan sägas ha representerat ett slag hack i komplexitetskurvan men övergången till 2000-talet sker i skenet av ett mycket komplicerat skattesystem och världens högsta skattetryck mätt som andel av bruttonationalprodukten.

15.4.7 Förenklingsförslag som inte genomförts

De förenklingssträvden som trots allt funnits har med några få undantag inte kommit längre än till retoriken eller för att återigen citera professor Ault ”alla talar om vädret men ingen gör något åt det”.

Förenklningar i skattelagstiftningen 1995

Sedan RSV fått i uppdrag från regeringen att i anslutning till den fördjupade anslagsframställningen lämna förslag till förändringar materiella regler och förfaranderegler redovisade man bland annat följande förslag:

- En modifierad kontantmetod för företag med nettoomsättning understigande 25 basbelopp.
- Slopade krav på avsättning för egenavgifter i räkenskaperna.
- Avdrag för pensionskostnader i näringsverksamhet.
- Avskaffande av reglerna om expensionsmedel.
- Gränsbelopp för räntefördelning.
- Kontantredovisning i momshänseende för företag med omsättning under 25 basbelopp.
- Obligatorisk kontantmetod i momshänseende för nystartade företag.⁷⁴⁰

Översyn av skattereglerna för enskilda näringsidkare 1997

Utredningen konstaterar att man av bl a tidsskäl inte kunnat konstruera och utvärdera ett nytt neutralt skattesystem för enskilda näringsidkare.

Man konstaterar att ett införande av kontantredovisning i skattelagstiftningen parallellt med bokföringsmässig redovisning enligt redovisningslagstiftningen skulle göra systemet mer komplicerat i stället för enklare.

När det gäller inventarier förslog utredningen att restvärdeometoden kompletteras med en alternativregel motsvarande den som finns vid den räkenskapsenliga avskrivningsmetoden. Syftet var att alla tillgångar därigenom skulle vara avskrivna efter fem år och att inga småposter behöver redovisas år efter år.

Utredningen förslog vidare att gränsbeloppet för räntefördelning höjs från 50 000 kr till 100 000 kr. Dessutom ville utredningen att sparade fördelningsbelopp skulle få utnyttjas även sådana beskattningsår då fördelningsunderlaget inte överstiger gränsbeloppet.

Man förslog ingen ändring i reglerna om expensionsmedel eftersom reglerna är frivilliga.

Slutligen lämnades ett förslag om att skattskyldig näringsidkare skulle få fördela avdraget för pensionsförsäkringspremier fritt mellan allmänt avdrag och avdrag i förvärvskällan.⁷⁴¹

⁷⁴⁰ RSV Rapport 1995:10: *Förenklningar i skattelagstiftningen*, 1995

⁷⁴¹ SOU 1997:178: *Översyn av skattereglerna för enskilda näringsidkare*, 1997

Kontantmetod för småföretagare 1999

Utredningens förslag går ut på att endast sådana enskilda näringsidkare i vars verksamhet den årliga omsättningen normalt inte överstiger 20 basbelopp ska få möjlighet att beräkna inkomsten enligt kontantmetoden. Någon formell koppling till tjänsteföretag görs inte. Enligt förslaget ska kontantmetoden tillämpas fullt ut också när det gäller utgifter för anskaffning av inventarier, varför näringsidkare som tillämpar den tänkta kontantmetoden inte skulle få rätt att göra värdeminskningssavdrag. En rad andra villkor ställs upp.

Näringsidkare får inte inneha en näringsfastighet. Det sammanlagda värdet av näringsidkarens lager, kundfordringar och förutbetalda kostnader får inte överstiga ett prisbasbelopp. Näringsidkare med kontantmetod ska inte få tillämpa reglerna om räntefördelning, expensionsmedel och periodiseringsfond. Vederbörande får inte heller göra avdrag för räntekostnader i näringsverksamheten. Näringsidkare med kontantmetod får när som helst byta till bokföringsmässiga grunder. En näringsidkare med bokföringsmässiga grunder kan däremot aldrig byta till kontantmetod.⁷⁴²

Utvidgning av näringsbegreppet 1998

För att anpassa lagstiftningen till den idag befintliga samhällssynen föreslog utredningen en ändring av lagtexten i 21 § KL innebärande att definitionen på näringsverksamhet utvidgades. RSV ville att lägre krav skulle ställas för att en verksamhet ska anses självständigt bedriven.⁷⁴³

Sänkt skatt på hushållsnära tjänster 1997

Tjänstebeskattningsutredningen ville sänka skatten på hushållsnära tjänster och finansiera sänkningen genom höjd skatt på andra skattebaser. Förslaget innebar i korthet:

- Slopade arbetsgivaravgifter och egenavgifter för hushållsnära tjänster.
- Höjt och permanentat ROT-avdrag för privatpersoner.
- Rätt för föräldrar att överlåta föräldrapenningen vid vård av sjukt barn.
- Ett enklare sätt att betala skatt när uppdragstagare anlitas.
- En skiss på en ny modell för hemservice för äldre.⁷⁴⁴

Småföretagardelegationens rapporter 1998

Delegationen föreslog följande:

- Statsministern får ett tydligt politiskt ansvar för regelreformeringsarbetet.
- En reformeringsenhet inrättas på Närings- och handelsdepartementet.
- Näringslivets Regelråd inrättas med företrädare för företag, forskare och organisationer.
- Paneler med småföretagare inrättas med uppgift att testa förslag till nya regler.
- Inom varje departement utses en statssekreterare till ansvarig för reformeringsarbetet.

⁷⁴² SOU 1999:28: *Kontantmetod för småföretagare*

⁷⁴³ RSV Rapport 1998:4: "F-skatt åt flera" – *Utvidgning av näringsbegreppet*, 1998

⁷⁴⁴ SOU 1997:17: *Sänkt skatt på hushållsnära tjänster*, 1997

- Statliga myndigheter har ansvaret för sina regelreformeringsfrågor.

Regeringen ska snarast efter valet i september 1998 förelägga riksdagen ett förslag till ”program för regelreformeringsarbetet”. Målet för mandatperioden ska vara att minska företagens administrativa belastning av regelverken med en tredjedel.

Härutöver har delegationen också lämnat förslag om:

- Individuellt kompetenskonto.
- Försök med sänkta skatter och avgifter för konsumenttjänster.
- Skattepremierat småföretagarkonto.
- Uppskjuten reavinst vid återinvestering i onoterat företag.
- Ökad avsättning till periodiseringsfond.
- Bildande av särskilda riskkapitalbolag för småföretag.⁷⁴⁵

15.5 *Negativa effekter av systemens omfattning*

Sverige har, som vi konstaterat ovan, världens högsta skattetryck. Framför allt arbete beskattas hårdare i Sverige än utomlands (65 % av Sveriges skatteinkomster kommer från skatt på arbete), men även på de övriga skatteområdena ligger Sverige bland de länder som har högst beskattning. Sveriges höga skatter används framför allt till att finansiera ett generellt och omfattande välfärdssystem. Det har resulterat i att Sverige även har en internationellt sett väldigt stor offentlig sektor, oavsett om man mäter den i form av offentliga utgifter eller offentlig konsumtion. Vi ska i det här avsnittet studera de effekter Sveriges stora offentliga sektor och höga skatter har på landets och medborgarnas välfärd.

15.5.1 *Skatte- och välfärdssystemens tekniska utformning*

Transfereringssystemet, som är en av huvudkomponenterna i den svenska socialpolitiken, bygger på en fördelningsprincip och är, genom sin omfattning och via sina i huvudsak skattepliktiga utbetalningar, kombinerat med ett högt skattetryck. Transfereringarna är i varierande grad skattepliktiga i olika länder. Uppenbarligen måste bruttoströmmarna blåsas upp om utfallen senare beskattas.⁷⁴⁶ Många andra länder har i mycket större utsträckning än Sverige subventioner inom skattesystemet i form av avdrag, vilket ger en ännu mindre offentlig sektor. En och samma reala effekt kan alltså uppnås på sätt som registreras helt olika i den offentliga statistiken.⁷⁴⁷

	Tyskland	Storbritannien	Sverige
Utgifter, brutto	31,4	25,9	36,4
Direkt skatt	1,0	0,4	5,2
Indirekt skatt	4,4	3,7	5,8
Utgifter, netto	26,9	22,3	25,4

*Offentliga sociala utgifter brutto och netto, procent av BNP, 1995.*⁷⁴⁸

⁷⁴⁵ SOU 1998: 77,78,92,93,94, Småföretagardelegationens rapporter, 1998

⁷⁴⁶ Kamsvåg, Carin & Karlsson, Jens: *Mer välfärd för mindre pengar*, 1999

⁷⁴⁷ Molander, Per: *En effektivare välfärdspolitik*, 1999

⁷⁴⁸ Kamsvåg, Carin & Karlsson, Jens: *Mer välfärd för mindre pengar*, 1999

Sverige ligger 41 % högre än Storbritannien i bruttotermier, och endast 14 % högre netto. Sverige ligger 16 % över Tyskland brutto och 6 % lägre i nettotermer. Man kan alltså konstatera att skillnaderna netto är betydligt lägre än på bruttonivå. Olika tekniker används, men den svenska tekniken leder till betydligt högre skatter än i övriga länder.

Sverige har alltså valt ett system som ger upphov till en stor offentlig sektor och ett högre skattetryck än i omvärlden. Även låga inkomster beskattas jämförelsevis högt, vilket kompenseras med riktade bidrag till låginkomsttagarna. En effekt av systemets utformning är att det kostar mycket för offentliga budgetar att höja grundavdraget eller sänka skattesatsen i det lägsta inkomstskiktet.⁷⁴⁹

15.5.2 Höga marginalskafter, skatteklir och marginaleffekter

Det finns olika marginalskafterbegrepp. I begreppet *marginalskatt* inkluderar vi den inkomstskatt och de egenavgifter som träffar en viss inkomstökning som en individ får.

Ett annat mer omfattande marginalskafterbegrepp är den sk *skattekliren* som utöver den inkomstskatt och de egenavgifter som är direkt synliga för individen även inkluderar arbetsgivaravgifter och konsumtionsskafter.

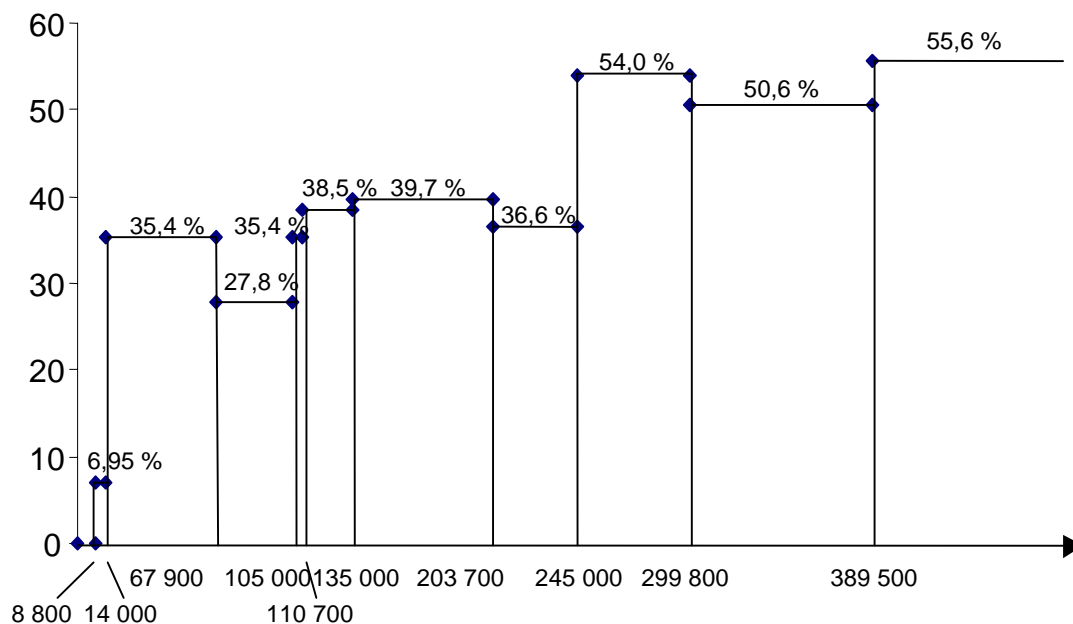
Ett annat begrepp som förekommer i diskussionerna är *marginaleffekten*. Marginaleffekten beaktar utöver marginalskaftern de effekter en inkomstökning ger på olika inkomstberoende bidrag och avgifter. De man vanligen tänker på är bostadsbidrag, barnomsorgsavgifter, underhållsbidrag, återbetalning av studielån och socialbidrag.⁷⁵⁰

Marginalskatten i Sverige

Marginalskatten i Sverige är ”i princip” 35,4 % upp till en inkomst på 245 000 kr. På grund av grundavdragets konstruktion blir det dock vissa variationer inom detta inkomstläge. I inkomstskiktet mellan 245 000 och 299 800 kr tas statlig inkomstskatt ut med 20 % och marginalskatten hamnar på 54 %. Vid inkomster över 299 800 upp till 389 500 blir marginalskatten något lägre, 50,6 %, beroende på att man passerat taket för uttag av allmän pensionsavgift (och inte heller tillgodoräknas pensionsförmåner för dessa inkomster). När gränsen för statsskafterns övre skikt överskrids, vilket inträffar vid inkomster på 389 500 kr, blir marginalskatten 55,6 %.

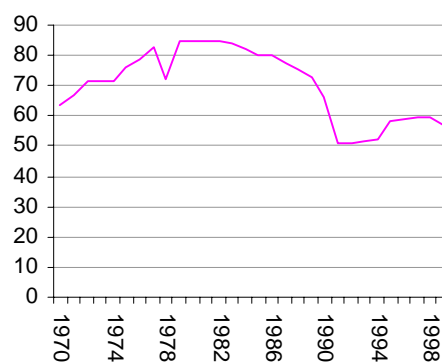
⁷⁴⁹ Kamsvåg, Carin & Karlsson, Jens: *Mer välfärd för mindre pengar*, 1999

⁷⁵⁰ RSV: *Skattestatistisk årsbok 1999*, 1999



*Marginalskatt i olika inkomstlägen inkomståret 1999.*⁷⁵¹

Sverige har historiskt sett haft en väldigt hög högsta marginalskatt. 1980 kulminerade marginalskatten på 85 %, för att de följande tio åren successivt sjunka till 66 %. Vid skattereformen 1990/91 sänktes marginalskatten till ungefär 51 %. Genom införandet av allmänna egenavgifter och den tillfälliga värnskatten rubbades dock skattereformens principer och marginalskatten steg⁷⁵². Under 1990-talet har marginalskatten som högst legat på drygt 59 %. Fortfarande är dock Sveriges högsta marginalskatt hög i ett internationellt perspektiv, och den inträder vid lägre inkomster än i de flesta andra länder.



Marginalskatten i Sverige.

Vid skattereformen i början av 1990-talet föreslogs att skiktgränsen skulle sättas vid en inkomst på 200 000 kr och man räknade då med att 10 % av de skattskyldiga skulle hamna över brytpunkten. 1997 hade 18 % eller 1,2 miljoner personer inkomster över skiktgränsen. Bland helårs- och heltidsanställda hade 37 % inkomster över brytpunkten.⁷⁵³

Skattekil

En vanlig löntagare kan år 2000 antas tjäna 220 000 kr före skatt – löntagarens bruttolön. I verkligheten är dock lönen betydligt högre i och med att en del av skatten – arbetsgivaravgifterna – betalas in av arbetsgivaren utan att redovisas för löntagaren. Hela lönen, dvs bruttolö-

⁷⁵¹ RSV: Skattestatistik årsbok 1999, 1999

⁷⁵² Nordling, Danne & Karlsson, Martin: *Så höga är skatterna 2000 – En introduktion till skattesystemet i Sverige 2000*, 2000

⁷⁵³ RSV: Skattestatistik årsbok 1999, 1999

nen plus arbetsgivaravgifterna, för en löntagare med en bruttolön på 200 000 kr är 292 400 kr. Arbetsgivaravgifterna (32,92 % av bruttolönen) uppgår till 72 424 kr. Från bruttolönen ska sedan statsskatt, kommunalskatt och allmänna egenavgifter betalas. Dessa uppgår till 74 565 kr. Lönen efter skatt – nettolönen – blir därmed 145 435 kr. Av arbetsgivarens totala lönekostnad får alltså löntagaren ut 49,7 % i nettolön, 50,3 % går till direkta skatter och avgifter.

Vid beräkning av skattekillen ska dock även indirekta skatter i form av t ex moms och punktskatter inkluderas i skattekostnaden. Av en genomsnittlig konsumtionssammansättning uppgår de indirekta skatterna till 21,4 %. Om hela nettolönen används till konsumtion ska löntagaren betala ytterligare 31 162 kr. Kvar av en total lön på 292 400 kr blir därmed 114 273 kr (39,1 %) för den egna konsumtionen, medan 178 151 kr (60,9 %) har tagits ut i skatt.

Lägger man även till indirekt verkande skatter i form av t ex fastighetsskatt och delar av bolagsskatten, så stiger beskattningen enligt en beräkning av skattebetalarnas förening med ytterligare 10 292 kr. Den totala skatten uppgår då till 64,4 % av inkomsten. Enligt skattebetalarnas förenings beräkning varierar skattekillen mellan 61 % vid en bruttolön på 50 000 kr per år och 69,9 % vid en bruttolön på 500 000 kr per år.⁷⁵⁴ Klas Eklund har för inkomståret 1996 beräknat en skattekil på 64 % för låginkomsttagare och 75 % för höginkomsttagare (se avsnittet om internationell jämförelse av skattesystemen).⁷⁵⁵

Marginaleffekt

Förutom marginalsatt så talar man också om marginaleffekter. Med marginaleffekt menas här den effekt en inkomstökning har på skatten och olika inkomstberoende bidrag och avgifter. Av en inkomstökning på 1 000 kr går i genomsnitt 43,4 %, dvs 434 kr, av den disponibla inkomsten till skatt och övriga utgifter samt minskade bidrag. Av inkomstökningen får man i genomsnitt behålla 566 kr. De grupper som har den högsta sammantagna marginaleffekten är ensamstående med barn och de allra äldsta pensionärerna. Här återfinns vi exempelvis deltidsarbetande kvinnor med bostadsbidrag och utgifter för barnomsorg. En ensamstående med minst ett barn i åldern 0-12 år får i genomsnitt behålla endast 380 kr av inkomstökningen på 1 000 kr. Man ska dock komma ihåg att marginaleffekten inom de olika grupper kan variera mycket. För exempelvis en socialbidragstagare är marginaleffekten på socialbidraget i teorin 100 %.⁷⁵⁶

SAF har beräknat marginaleffekten vid inkomståret 1998 för en tvåbarnsfamilj boende i en 3:a i miljonprogrammet i förort till Stockholm. Enligt deras beräkningar varierade marginaleffekterna mellan 65-79 %, beroende på lönenivå. De har då inkluderat inkomstskatt och förändringar i dagisavgift och bostadsbidrag.⁷⁵⁷

⁷⁵⁴ Nordling, Danne & Karlsson, Martin: *Så höga är skatterna 2000 – En introduktion till skattesystemet i Sverige 2000*, 2000

⁷⁵⁵ Eklund, Klas: *Jakten på den försvinnande skatten*, 1998

⁷⁵⁶ RSV: *Skattestatistisk årsbok 1999*, 1999

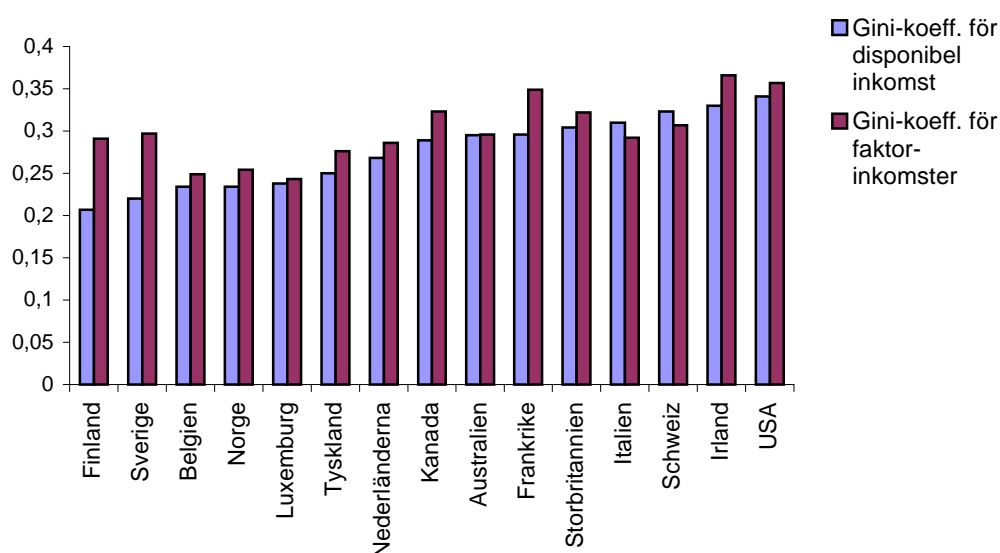
⁷⁵⁷ Edvardsson, Leif: *SAF angående Marginalskatteeffekter och skatteklar Tjänstesektor – betalt eller obetalt arbete*, Föreläsning 1998

15.5.3 Inkomstspridning och omfördelning

Gini-koefficienten

Eftersom ett av huvudmotiven bakom den skandinaviska generella välfärdspolitiken är omfördelning, är det viktigt att fastställa i vilken utsträckning de höga ambitionerna på detta område motsvaras av faktiska resultat. Ett sätt är då att titta på spridningsmättet.

Det klassiska spridningsmättet inom statistiken är variansen, men inom området fördelningsstudier har det utvecklats ett mycket stort antal andra mått. Ett av de mest använda är Gini-koefficienten. Koefficienten är alltid ett tal mellan 0 och 1; en helt jämn inkomstfördelning ger Gini-koefficienten 0, medan en koncentration av hela inkomsten till en individ ger koefficienten 1. Gini-koefficienten för den disponibla inkomsten i de utvecklade industriländerna ligger typiskt mellan 0,2 och 0,35. Gini-koefficienten är ett relativt mått. En allmän proportionell standardhöjning registreras inte, utan intresset fokuseras på fördelning snarare än nivå.



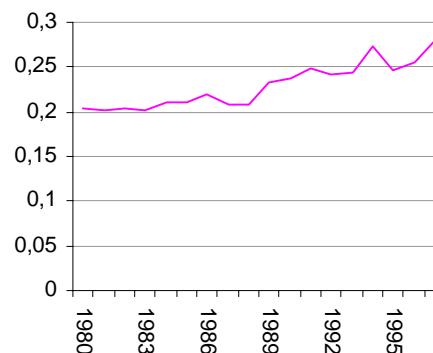
Inkomstspridning beträffande disponibel inkomst (dvs faktorinkomster minus skatt plus transfereringar) respektive faktorinkomst (dvs före skatt och transfereringar) i 15 OECD-länder. Siffrorna hänför sig till slutet av 1980-talet.⁷⁵⁸

Ovanstående diagram bekräftar att länder med höga offentliga utgifter redovisar en jämn fördelning av inkomsterna. Men det är icke desto mindre klart att skatte- och transfereringssystemen bidrar väsentligt till utjämningen av inkomster. När det gäller faktorinkomsterna är svensk inkomstfördelning inte särskilt jämn. Uppgifterna om inkomstfördelningen avser enskilda år. Utsträcks tidshorisonten minskar ojämlikheten. När det gäller livsinkomster föreligger simuleringar på basis av svenska data som visar att spridningen är 40 till 50 % lägre än för enskilda år.⁷⁵⁹

⁷⁵⁸ Molander, Per: *En effektivare välfärdspolitik*, 1999

⁷⁵⁹ Molander, Per: *En effektivare välfärdspolitik*, 1999

I Sverige steg Gini-koefficienten för disponibel inkomst, och därmed inkomstspridningen, väldigt långsamt under 1980-talet. Under 1990-talet har inkomstspridningen ökat de flesta åren, främst 1994 och 1997. Totalt har Gini-koefficienten under de senaste 20 åren stigit från 0,204 1980 till 0,28 1997.



Omfördelningens effekter på välståndsbildningen

Utformningen av transfereringar och bidrag spelar en mycket viktig roll eftersom de genom höga marginaleffekter tenderar att ”låsa fast” personer i ett bidragsberoende. Man talar om arbetslöshets- eller fattigdomsfällor. Skatte- och bidragssituationen för framför allt låginkomsttagare är alltså besvärande. Olika bidrag kan visserligen höja de disponibla inkomsterna men samtidigt ökar inlåsnings effekterna, dvs det blir allt mindre lönsamt att höja sin inkomst eftersom detta också leder till att bidragen minskar.⁷⁶⁰

Nationalekonomerna Fredrik Bergström och Robert Gidehag går ett steg längre och påstår att utjämningspolitikens utformning har gjort det svårt att förbättra sin ekonomiska levnadsstandard genom tjänstearbete. De har på uppdrag av skattebetalarnas förening gjort en studie av inkomstutvecklingen hos 600 000 individer under tiden 1968-1996. Under den studerade tidsperioden har enligt författarna sannolikheten att göra inkomstkarriär minskat kraftigt. Det har också blivit svårare att upparbeta en förmögenhet genom tjänsteinkomst. Innehav av förmögenhet och kapitalinkomster har blivit viktigare förklaringar till förmögenhetsökningar.

Författarna menar att utjämningspolitiken har lett till i huvudsak två oönskade konsekvenser. För det första har vi hamnat i en situation där sannolikheten för att den fattige förblir fattig är större än den var i slutet på 1960-talet, dvs det har blivit allt svårare att ta sig ur den ”klass” man en gång hamnat i. För det andra har omfördelningen gått så långt att sambandet mellan hur arbetsam en person är och vederbörandes välstånd har blivit mycket svagt.⁷⁶¹

Fredrik Bergströms och Robert Gidehags studie har dock fått kritik för att materialet de utgår från är behäftat med viss osäkerhet. Ska man kunna dra slutsatser om inkomstutvecklingen under en tidsperiod så måste man mäta på samma sätt under hela perioden. I det använda materialet har bland annat sättet att redovisa bidrag förändrats.⁷⁶²

15.5.4 Effektivitetsförluster

Dålig ekonomisk tillväxt jämfört med omvärlden är ett problem som den svenska ekonomin lidit av under en längre tid. Att tillväxt är viktigt är tämligen okontroversiellt. En mer kontroversiell fråga är i vilken utsträckning alltför höga skatter och en alltför stor offentlig sektor försämrar den långsiktiga ekonomiska tillväxten.

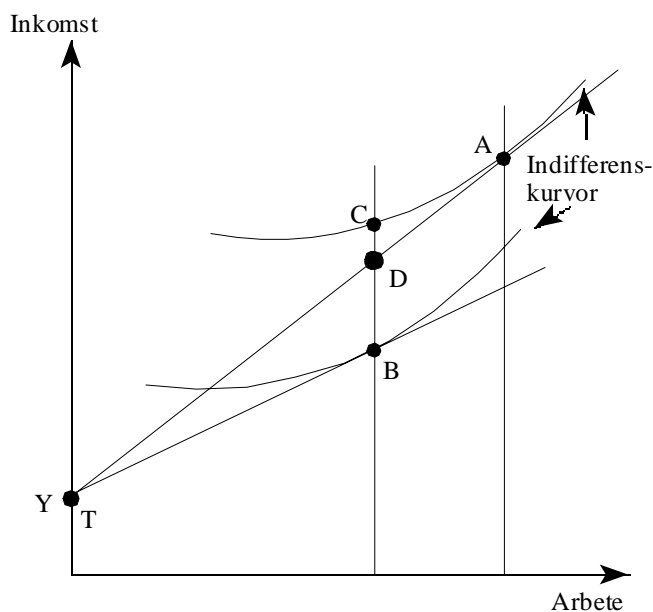
⁷⁶⁰ Kamsvåg, Carin & Karlsson, Jens: *Mer välfärd för mindre pengar*, 1999

⁷⁶¹ Bergström, Fredrik & Gidehag, Robert: *Utjämningspolitikens effekter på det individuella välståndets bestämningsfaktorer och inkomströrlighet*, 2000

⁷⁶² Larsmo, Ola: ”Fattigdomsfällan” *duger inte*, Dagens Nyheter 2000-05-11

Per Molander, forskningsledare vid SNS, har studerat vilka effektivitetsförluster som olika slags skattesystem ge upphov till. Hans utgångspunkt är att en skatt påverkar beteendet hos den som berörs. I vissa fall, t ex när det gäller miljörelaterade skatter, är detta avsikten, men för de flesta skatter är denna beteendepåverkan oönskad och ger upphov till välfärdsförluster.

Det totala antalet timmar som står till förfogande är T . I punkten T antas individen inte arbeta men antas ha en arbetsfri inkomst på Y . Om individen i fråga arbetar, ökar inkomsterna. Timlönen antas vara konstant och kallas W , och totalt kan vederbörande alltså nå en inkomst på WT kronor. Individens val mellan olika kombinationer av varor och fritid styrs av preferenser som representeras av kurvorna i figuren. Varje punkt på kurvan motsvarar en viss kombination av varor och fritid, och varje punkt på kurvan motsvarar också samma välfärd. En högre belägen kurva motsvarar högre nivåer på välfärden och vice versa. I den givna vallsituationen uppnås den bästa kombinationen i punkten A , där den räta linjen (timlönen \times arbetad tid) tangerar kurvan.



Anta nu att en inkomstskatt införs. Intäkten per timme blir nu inte W utan $W(1-t)$ där t är skattesatsen. Statens intäkt av skatten motsvaras av sträckan $B-D$ i figuren. För att individen i fråga inte ska förlora någon välfärd på införandet av skatten skulle det fordras en överföring som lyfter konsumtionen till punkten C på kurvan, dvs motsvarande sträckan $B-C$ i figuren. Men statens intäkter är bara $B-D$, varför det fattas ett belopp motsvarande sträckan $C-D$. Detta är alltså en ren välfärdsförlust av skatten.

Välfärdsförlustens storlek för en given skattesats beror av kurvans krökning i figuren. Ju mer kurvan kröker, dvs ju mer individen påverkas av ändringar av det relativa priset på varor i förhållande till fritid, desto större blir välfärdsförlusten. För en given krökning växer välfärdsförlusten kvadratisk med skattesatsen.

Den skatt som krävs för att finansiera omfördelningen minskar inkomsten från arbete och förskjuter den enskilde löntagarens avvägning mellan arbete och fritid. På längre sikt påverkas också intresset för kompetenshöjning genom utbildning, mer ansvarskrävande uppgifter osv. Här gäller det skatt på arbete, men likartade resonemang kan genomföras för andra skatter. En skatt på varor och tjänster leder till att vissa transaktioner inte blir av, med åtföljande värdeförluster.

Den samhällsekonomiska förlusten hänger inte bara samman med skatteuttaget utan också i förekommande fall inkomstberoende bidrag och avgifter. Det är den totala margineffekten som ytterst är måttet på vad arbetsinsatser på marginalen innebär för hushållets ekonomi och som påverkar hushållsmedlemmarnas val.

Vad förespråkarna för den generella välfärdspolitiken ofta hävdar är att en hög skattesats inte har några negativa effekter om bara medborgarna får tillbaka något som motsvarar vad de har betalat i skatt. Analysen visar att detta åtminstone teoretiskt inte är korrekt. Skattefinansiering av en viss verksamhet innebär oftast en genuin välfärdsförlust som staten inte kan kompensera genom återföring.

I en översikt över forskningen om den offentliga sektorns kostnader sammanfattar professor Joel Slemrod 1998 kunskapsläget på följande sätt:

”De extrema uppskattningarna av den marginella välfärdskostnaden för skatteintäkter är nästan säkert felaktiga. Den är inte försumbar, och den är inte heller 2,5 dollar per dollar skatt; den är avgjort högre i en ekonomi där halva BNP går till offentliga sektorn än i en ekonomi där den offentliga andelen motsvarar en tredjedel.”⁷⁶³

Det hävdas också ofta i den ekonomisk-politiska debatten att lägre skatter på arbete skulle leda till högre sysselsättning. Professor Bertil Holmlund och fil dr Ann-Sofie Kolm vid Uppsala universitet har studerat denna tes mot bakgrund av nationalekonomisk teori och empiri. Deras studie visar att det finns anledning att vara skeptisk till möjligheterna att genom generella skattesänkningar uppnå lägre arbetslöshet. Det finns emellertid vissa empiriska studier som tyder på att lägre skatter skulle ge lägre arbetslöshet men dessa resultat verkar inte vara särskilt robusta. De finner dock ett visst stöd för att ökad skatteprogressivitet kan bidra till lägre arbetslöshet, bland annat genom att de minskar värdet av lönehöjningar. Vid förändringar av progressiviteten måste man dock även beakta de effektivitetsförluster i form av försvagade incitament för utbildning och snedvridna beslut om arbetad tid som hög progressivitet ger upphov till.⁷⁶⁴

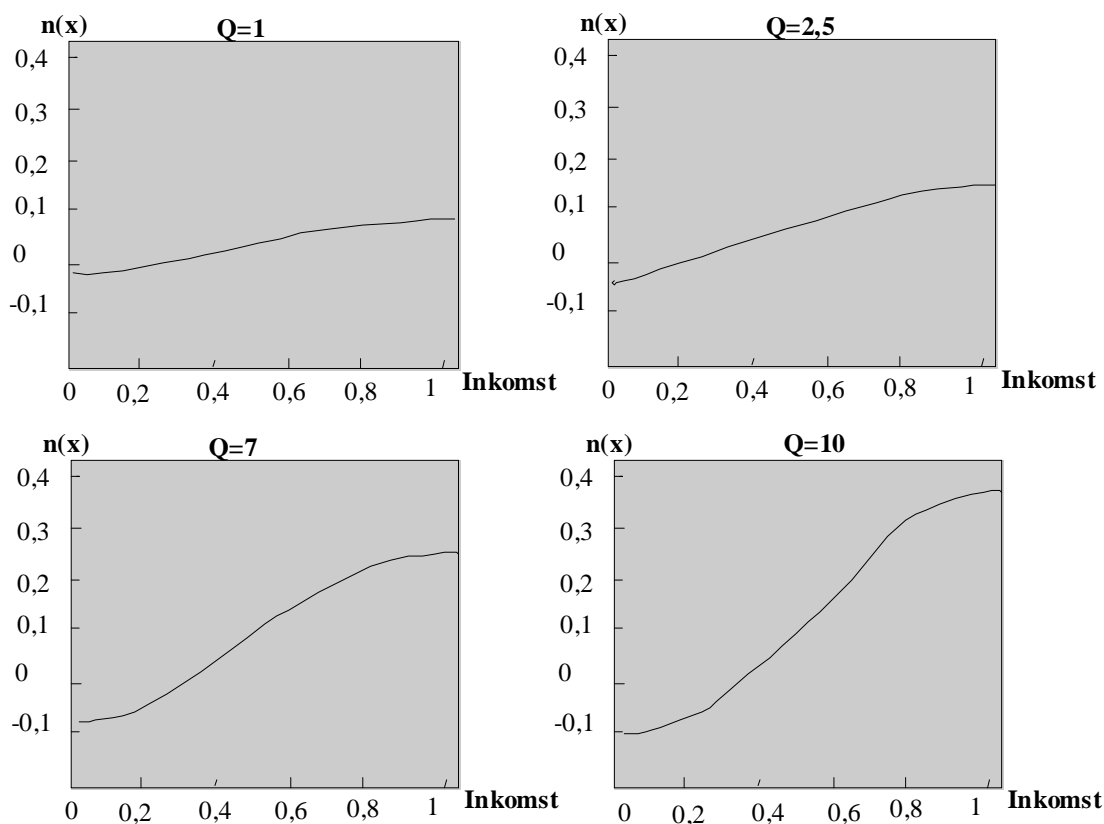
Optimal beskattning

Om den resurs som ska fördelas är resultatet av befolkningens samlade ansträngning och tilldelningen vore lika för alla, oberoende av ansträngning, skulle incitamentet att arbeta uppenbarligen vara mycket svagt. En förutsättning för att ett sådant incitament ska bevaras är att det finns någon koppling mellan ansträngningen och den disponibla resursen efter skatt och omfördelning. Omfördelningen har alltså en kostnad, och en avvägning måste komma till stånd mellan ambitionen att omfördela och intresset av att ha något att fördela. Den traditionella metaforen om kakan som ska fördelas måste kompletteras med insikten att kakans storlek förändras över tiden.

Per Molander har beskrivit avvägningen mellan vinsterna i form av minskad inkomstspridning och kostnaderna för omfördelningen (i form av effektivitetsförluster) genom en målfunktion. För att lösa optimeringsproblemet har Molander utgått från en fördelning av faktorinkomster som baseras på SCB-statistik och avser individer i åldersintervallet 20 till 64 år. Individer med årsinkomster under 20 000 och över 500 000 har uteslutits. Maxinkomsten blir därmed 500 000 och denna har satts till 1 i diagrammet. Den optimala lösningen har sedan beräknats för fyra olika värden på önskan att reducera spridningen i inkomstfördelning = Q ; 1, 2,5, 7 och 10. I målfunktionen är faktorinkomsten x och nettoskatten (skatt minus mottagna transfereringar) $n(x)$.

⁷⁶³ Molander, Per: *En effektivare välfärdspolitik*, 1999

⁷⁶⁴ Holmlund, Bertil & Kolm, Ann-Sofie: *Kan arbetslösheten bekämpas med skattepolitik?*, Ekonomisk Debatt 1998, årg 26, nr 4



Den optimala nettoskatten för olika faktorinkomster, vid olika antaganden om inkomstspridning.⁷⁶⁵

Några allmänna observationer kan direkt göras i anslutning till diagrammen. En första observation är att skatten är i stort sett linjär. Grovt sett innebär det att skatten är proportionell mot inkomsten oberoende av vilken ambitionsnivå man har i fördelningshänseende. Det som varierar är kurvans lutning, dvs skattesatsen, och grundbidraget.

Utifrån detta drar Per Molander slutsatsen att det är svårt att finna stöd för en progressiv beskattning. Praktiska och pedagogiska skäl talar för en linjär inkomstskatt, och någon stor välfärd förlust gör man knappast heller med en sådan approximation. En sådan skatt har dessutom fördelen att vara enkel och eliminerar ett antal komplikationer i företagarbeskattningen. En linjär bruttoskatt för alla inkomster blir därmed, liksom de inkomstprövade bidragen i de allra lägsta inkomstskikten, rimliga avsteg från den optimala nettoskattkurvan.⁷⁶⁶

⁷⁶⁵ Molander, Per: *En effektivare välfärdspolitik*, 1999

⁷⁶⁶ Molander, Per: *En effektivare välfärdspolitik*, 1999

15.6 Andra utmaningar för välfärdssamhället

15.6.1 De demografiska förändringarnas effekter på välfärden

Befolkningsutvecklingen

Vi har en åldrande befolkning. Antal och andel barn och ungdomar sjunker, gruppen ”i yrkesverksam ålder”, 20-64 år, ökar något fram till år 2010 och avtar därefter medan gruppen över 65 år ökar. Den totala försörjningskvoten, dvs barn och ungdomar samt äldre per person i yrkesverksam ålder, är drygt 0,7 1997. Det betyder att varje person i yrkesverksam ålder har 0,7 personer att försörja. Den totala försörjningskvoten väntas vara konstant fram till 2010; nedgången av barn och ungdomar kompenseras ganska exakt av uppgången av äldre. Efter 2010 ökar den dramatiskt; andelen barn och ungdomar fortsätter att sjunka men inte alls i den takt som andelen äldre ökar. År 2030 kommer varje person i yrkesverksam ålder att ha 0,86 personer att försörja.⁷⁶⁷

Åldersgrupp	1997	2000	2010	2030	2050
0-19	24,4 %	24,0 %	22,5 %	22,1 %	21,5 %
20-64	58,2 %	58,6 %	58,2 %	53,6 %	53,8 %
65-	17,4 %	17,4 %	19,2 %	24,2 %	24,7 %
Försörjningskvot	0,72	0,71	0,72	0,86	0,86

*Befolkningsstruktur, andelar i olika befolkningsgrupper och försörjningskvoter.*⁷⁶⁸

Den förhållandevis kraftiga ökningen av den sammanlagda arbetsföra befolkningen fram till år 2010 leder dock inte till en motsvarande ökning av utbudet av arbetskraft. Befolkningen mellan 16 och 64 år förväntas växa med 180 000 personer fram till år 2008. Samtidigt kommer den grupp som är mest aktiv på arbetsmarknaden, personer mellan 25 och 54 år, att minska med knappt 230 000 personer. Den grupp som ökar mest, 55-64-åringarna, deltar i arbetskraften i mindre utsträckning och arbetar dessutom färre timmar än genomsnittet för befolkningen. Även 16-24-åringarna kommer att öka i antal men många av dem studerar och står således inte till arbetsmarknadens förfogande.⁷⁶⁹ Alltså torde den verkliga försörjningskvoten stiga redan innan 2010, trots att den enligt ovanstående tabell verkar vara ganska konstant under den perioden.

Det är inte bara Sverige som upplever de här problemen. I en internationell jämförelse har den yrkesverksamma åldern definierats som 15-64 år. Försörjningskvoten är i sådana fall idag något högre för Sverige (varje person i yrkesverksam ålder måste försörja 0,56 personer) än för bl a Frankrike och Storbritannien (0,53 personer) och märkbart lägre för Nederländerna (0,47 personer) och Tyskland (0,45 personer). Om 30 år förväntas dessa skillnader ha minskat. Det innebär att även om situationen i Sverige är svårare än i många andra europeiska länder idag, så kommer den inte att försämrans lika snabbt i Sverige i framtiden.

⁷⁶⁷ Välfärdspolitiska rådets rapport 1999/Söderström, Lars m fl: *Från dagis till servicehus – Välfärdspolitik i livets olika skeden*, 1999

⁷⁶⁸ Välfärdspolitiska rådets rapport 1999/Söderström, Lars m fl: *Från dagis till servicehus – Välfärdspolitik i livets olika skeden*, 1999

⁷⁶⁹ SOU 2000:7: *Långtidsutredningen 1999/2000*, 2000

	2000	2010	2020	2030
Nederländerna	0,47	0,46	0,54	0,69
Storbritannien	0,53	0,51	0,58	0,66
Frankrike	0,53	0,51	0,59	0,68
Sverige	0,56	0,55	0,63	0,69
Tyskland	0,45	0,47	0,50	0,62

Försörjningskvoter. Kvoterna är definierade som antalet personer 0-14 år och äldre än 65 år i procent av personer i åldrarna 15-64 år.⁷⁷⁰

Demografiskt betingad utveckling av offentliga utgifter

Stora och viktiga delar av försörjningen av barn och gamla sker via den offentliga sektorn, vilket gör de offentliga utgifterna starkt åldersrelaterade. Det faktum att vi har en åldrande befolkning med allt färre barn och ungdomar och allt fler åldringar kommer inte minst att få ekonomiska effekter.⁷⁷¹

Det välfärdspolitiska rådet har i en rapport beräknat den förändrade åldersstrukturens effekter på de offentliga utgifterna under den kommande 30-årsperioden.

	2000-2010	2010-2030
0-19 år		
Konsumtion	-5 690	1 778
Transfereringar	-1 721	538
20-64 år		
Konsumtion	1 192	-8 622
Transfereringar	1 239	-9 353
65- år		
Konsumtion	15 137	38 559
Transfereringar	22 275	56 741
Summa	32 468	79 641

Förändringar i offentliga utgifter betingade av demografiska förändringar (miljoner kronor).⁷⁷²

Under nästa decennium kommer enligt SCB:s prognos antalet barn och ungdomar att minska med 96 000. Givet det offentliga utgiftsmönster som gällde 1997 kommer offentliga utgifter att kunna minska med 7,4 miljarder kronor. Samtidigt ökar gruppen 20-64 år med 47 000 personer, vilket ger en ökning av offentliga utgifter med ca 2,5 miljarder. Åldersgruppen 65+ ökar med 201 000 och leder till ökade offentliga utgifter med drygt 37 miljarder. Sammantaget får vi en demografiskt betingad ökning av offentliga utgifter med 32,5 miljarder. Det motsvarar 4,5 % av åldersrelaterade offentliga utgifter 1997.

Perioden 2000 till 2010 kan, trots de förväntade utgiftsökningarna, sägas vara en andhämtningspaus före de dramatiska förändringar som förväntas under 20-årsperioden därefter. Då

⁷⁷⁰ Kamsvåg, Carin & Karlsson, Jens: *Mer välfärd för mindre pengar*, 1999

⁷⁷¹ SOU 2000:7: *Långtidsutredningen 1999/2000*, 2000

⁷⁷² Välfärdspolitiska rådets rapport 1999/Söderström, Lars m fl: *Från dagis till servicehus – Välfärdspolitik i livets olika skeden*, 1999

kommer ett minskat antal personer i yrkesverksam ålder att minska den offentliga resursåtgången med nästan 18 miljarder, samtidigt som antal barn och ungdomar och antal äldre enligt prognoserna kommer att öka med 30 000 respektive 512 000 personer. Vid ett givet utgiftsmönster kommer de yngre att ta ca 2 miljarder och de äldre drygt 95 miljarder mer i anspråk. Sammantaget kommer de åldersrelaterade utgifterna 2030 att ligga nästan 80 miljarder eller ca 11 % över utgifterna 1997, en ökning betingad enbart av demografiska förändringar.

Detta är en förenkling och av flera skäl troligen en underskattning. Beräkningarna är gjorda med ett antagande om konstanta produktionskostnader, men troligtvis kommer kostnaderna att stiga. Det beror på att produktivitetens utvecklingen inom dessa verksamheter inte följer näringslivets produktivitetens utveckling, men att löneutvecklingen på lång sikt måste vara ungefär densamma.

Minskningen av personer i yrkesverksam ålder framstår i beräkningen som en vinst, eftersom de offentliga utgifterna till denna kategori minskar. Men det innebär samtidigt att färre ska försörja fler, dvs även skatteinkomsterna minskar med minskad arbetskraft.

Kalkylen bygger på en åldersindelning i breda åldersgrupper. En åldrande befolkning innebär också förskjutningar inom de bredare åldersgrupperna. Ett exempel är gruppen 20-64 år där det är personer mellan 20-54 år som minskar mest, vilka också är de mest högproduktiva. Bland pensionärerna stiger kostnaderna kraftigt med ökad ålder. Ökningen med 512 000 personer som är 65 år och äldre består till 96 % av en ökning i gruppen 70 år och äldre och till nästan 50 % av en ökning av dem som är 80 år och äldre.

Sammantaget betyder detta enligt det välfärdspolitiska rådets bedömning att vi kan förvänta oss ett betydligt starkare demografiskt tryck på de offentliga utgifterna än de 80 miljarder kronor eller 11 % som blev resultatet av att använda åldersindelningen.⁷⁷³

Långtidsutredningen har gjort en liknande beräkning. Den är dock bara inriktad på hur den demografiska utvecklingen påverkar kostnaderna för barnomsorg, skola, sjukvård och äldreomsorg. De har alltså inte beräknat utgiftsökningarna för transfereringar, undan endast tittat på konsumtionen. Om välfärdspolitiska rådets beräknade utgiftsökning med 80 miljarder kronor fram till år 2030 delas upp på konsumtion och transfereringar, blir resultatet att konsumtionen förväntas öka med ca 32 miljarder medan transfereringarna förväntas öka med nästan 48 miljarder. Det ligger alltså ganska nära Långtidsutredningens beräknade kostnadsökning på totalt 39 miljarder kronor.

⁷⁷³ Välfärdspolitiska rådets rapport 1999/Söderström, Lars m fl: *Från dagis till servicehus – Välfärdspolitik i livets olika skeden*, 1999

År	Barn- omsorg	Skola	Sjuk- vård	Äldre- omsorg	Totalt
1998	100	100	100	100	100
2005	82	104	104	109	101
2010	87	95	107	114	102
2015	90	89	111	118	102
2020	92	93	115	127	107
2025	93	96	118	141	112
2030	89	97	121	160	116

Demografiskt betingad efterfrågeutveckling för vissa kommunala verksamheter baserat på 1997 års kostnader.⁷⁷⁴

År 1997 var kostnaderna för ovanstående verksamheter i runda tal 36 miljarder för barnomsorgen, 79 miljarder för skolan, 82 miljarder för sjukvården och ca 48 miljarder för äldreomsorgen. Tillsammans utgör det knappt 245 miljarder eller ca 74 % av den kommunala konsumtionen. Sammanvägt ökar den totala efterfrågan med ca 16 % (drygt 39 miljarder kronor) fram till 2030. Ökningen är relativt långsam under de första 15 åren, då fler äldre inom sjukvård och äldreomsorg kompenseras genom ett mindre antal barn inom barnomsorg och skola. Efter 2015 är efterfrågan på de senare verksamheterna mer eller mindre konstant medan efterfrågan från de äldre fortsätter att öka.⁷⁷⁵

15.6.2 Geografiskt bundna välfärdslösningar

Välfärdspolitiska rådet frågar sig om inte internationaliseringen och en ökad rörlighet i samhället får kommunerna att framstå som otidsenliga i rollen att leverera och finansiera tjänster inom vård, skola och omsorg. Det typiska för en kommun är ju att den finns på en viss plats. För att utnyttja dessa tjänster måste man befinna sig på ort och ställe. När individer föds på en ort, växer upp och går i skola på en annan, arbetar på en tredje och slutligen efter pensioneringen slår sig ner på en fjärde, blir det uppenbarligen ett mycket diffust förhållande mellan de förmåner en kommun erbjuder och vad var och en bidrar med till finansieringen av dessa förmåner. Kanske ligger de kommuner man har kontakt med under livet till och med i olika länder.

Att de kommunala finanserna är mycket känsliga för den egna befolkningens ålderssammansättning och sysselsättning är känt sedan gammalt. Utan vårt mycket ambitiösa skatteutjämningsystem tror välfärdspolitiska rådet att många svenska kommuners situation säkert redan hade varit ohållbar. Dagens nivå på verksamheten skulle ha krävt mycket olika skattesats i olika kommuner, beroende på skattebas och förmånstagare. Personer som har arbete och betalar skatt hade gjort en påtaglig vinst genom att flytta till en kommun med låg skattesats. Till lågskattekommunerna hade följaktligen investeringar och sysselsättning koncentrerats. I motsvarande mån hade högskattekommunernas situation försämrats.⁷⁷⁶

Trots skatteutjämningsystemet har vi idag en situation där förvärvsinkomsterna, och därmed det kommunala beskattningsunderlaget, varierar över landet. Skattekraft är ett mått som

⁷⁷⁴ SOU 2000:7: *Långtidsutredningen 1999/2000*, 2000

⁷⁷⁵ SOU 2000:7: *Långtidsutredningen 1999/2000*, 2000

⁷⁷⁶ Välfärdspolitiska rådets rapport 1999/Söderström, Lars m fl: *Från dagis till servicehus – Välfärdspolitik i livets olika skeden*, 1999

används som beteckning på det skatteunderlag som härrör från kommunens egna invånare. I genomsnitt för riket 1999 var skattekraften 104 931 kr per invånare. Av kommunerna hade Danderyd i Stockholms län den högsta skattekraften med 175 % av riksgenomsnittet och Borgholm i Kalmar län det lägsta med 73 % av riksgenomsnittet.

Bland annat som en följd av skillnaderna i skattekraft varierar det totala kommunala skatteuttaget mycket mellan olika kommuner/församlingar och olika delar av landet. Skillnaden mellan den församling som 1999 har lägst total kommunalskatt (Danderyds kommun och församling i Stockholms län, 27,01 %) och den som har högst skatt (Stigsjö församling i Härnösands kommun i Västernorrlands län, 34,75 %) uppgår till 7,74 procentenheter.⁷⁷⁷

Problemet med geografiskt bundna välfärdslösningar i ett område med rörlighet bland individerna är allmänt känt. Frågan är vad som händer när svenska kommuner ska inordnas i den globala ekonomin. Är det rimligt att konsekvenserna omhändertas i respektive lands utjämningsystem, eller behövs det ett utjämningsystem på europeisk nivå? Till saken hör att det i många länder inte finns något utvecklat utjämningsystem över huvud taget och att kommunernas roll och betydelse varierar mycket från land till land. Det typiska i resten av Europa är att staten eller delstaterna svarar för mycket av det som idag faller på de svenska kommunernas lott.

Den offentliga verksamheten måste alltså utformas för att passa en situation där man växer upp och går i skola på en ort, arbetar och betalar skatt på en annan och slutligen slår sig ner som pensionär och vårdas på en tredje. Välfärdspolitiska rådet kallar detta *livscykelns geografiska dimension*. Livscykeln geografiska dimension gör att det uppkommer stora skillnader mellan kommunerna vad gäller skatteinkomster och utgifter för vård, skola och omsorg. I den globala ekonomin ges möjlighet att över livscykeln betala skatt i ett land och utnyttja subventionerade tjänster i ett annat. Det är absolut inget fel att människor kan flytta på detta sätt. Tvärtom, finns det anledning att stimulera rörlighet i världsekonomin. Felet är att den vinst som enskilda personer uppnår genom att flytta delvis sker på andras bekostnad. Ska detta undvikas måste finansieringen av tjänsterna i mycket högre grad än för närvarande göras direkt av berörda personer själva. Det går inte att ha en kollektiv finansiering.

Välfärdspolitiska rådet menar att det finns anledning att ompröva möjligheterna att bedriva skattefinansierad social verksamhet i kommuner av svensk modell. Ska varje form av geografisk bestämning elimineras, är det nödvändigt att knyta förmånerna direkt till respektive individ. Vart än individen flyttar, följer rättigheterna med, som det sker i modellen med ”skolpeng”.⁷⁷⁸

15.6.3 Valfriheten för medborgarna

Den svenska välfärdsstaten är typexempel på det som i litteraturen ofta kallas en maximalistisk välfärdsstat, dvs en välfärdsstat som gör anspråk på att både definiera det goda livets innehåll och kontrollera de institutionella verktyg som leder dit. Den statsmaximalistiska linjens kärna och framtida program sammanfattades med brutal tydlighet av makarna Myrdal i ”Kris i befolkningsfrågan”:

⁷⁷⁷ RSV: *Skattestatistisk årsbok 1999*, 1999

⁷⁷⁸ Välfärdspolitiska rådets rapport 1999/Söderström, Lars m fl: *Från dagis till servicehus – Välfärdspolitik i livets olika skeden*, 1999

”Socialpolitiken ger ej bara en möjlighet att stå såsom medel till en radikal inkomstutjämningsresultatet är faktiskt mera en biprodukt. Socialpolitikens viktigaste uppgift, dess omedelbara syftemål är att organisera och styra den nationella konsumtionen efter andra linjer än dem, som det så kallade fria konsumtionsvalet inom de konsumtionstekniskt ofta alltför små hushållsenheterna och under suggestionens och massreklamens tryck eljest följa. Och den saken kommer att framstå desto viktigare i samma mån standarden likväl stiger, ty i samma mån utvidgas de individuella valmöjligheterna vad gäller inkomstanvändningen. Det kommer i framtiden icke att framstå socialt likgiltigt vad människor göra av sina pengar: vilken bostadsstandard de hålla, vad slags föda och kläder de köpa och framför allt i vad mån barnens konsumtion blir tillgodosedd. Tendensen kommer i alla fall att gå emot en socialpolitisk organisation och kontroll, ej blott av inkomsternas fördelning utan även av konsumtionens inriktning inom familjerna.”⁷⁷⁹

Makarna Myrdals har inte i realiteten legat till grund för den under 1990-talet drivna socialpolitiken. Flera författare menar ändå att den bedrivna politiken har gett effekter som ligger i linje för Myrdals målsättning. Välfärdspolitiken har i och för sig skapat större möjligheter till val i den privata konsumtionen genom att de lägsta inkomstnivåerna har höjts, men samtidigt har många av de traditionellt sett privata valen lyfts över till den offentliga sektorn.

I en bok från Företagarnas Riksorganisation definieras välfärd som summan av våra livsval. Det är därmed bara individen som kan svara på frågan vad som höjer eller sänker levnadsstandard. Eftersom välfärd är en individuell fråga, är kollektiv välfärd ett självmotsägande begrepp. Ett problem är i det avseendet tvånget i sig. Medborgarna i ett samhälle har rimliga anspråk på att själva få fatta sina beslut och förfoga över sina tillgångar. Obligatoriska lösningar bör därför inte göras mer omfattande än vad som krävs för att uppnå de angivna målen. Att ge individen ett mått av frihet inom välfärdssystemen har dock inte varit någon central tanke i svensk politik.⁷⁸⁰

Välfärdspolitiska rådet lyfter i sin rapport fram befolkningens ökande anspråk på valmöjligheter och kvalitet som en av tre stora utmaningar för den svenska modellen (de andra utmaningarna är den demografiska utvecklingen, som medför att allt färre ska försörja allt fler, och globaliseringen, som försvårar beskattningen). Det är därför naturligt att låta brukarna själva välja vem som ska svara för en viss tjänst. På så sätt får de ett reellt inflytande över beslutet om vem som ska producera respektive tjänst. I Sverige kallas metoden *kundval*. Det typiska exemplet är skolpeng. I princip kan emellertid modellen användas inom hela området för vård, skola och omsorg. Man skulle rent av kunna påbjuda denna modell för alla individuella tjänster som inte ingår i kommunernas myndighetsutövning. Med andra ord skulle kommuner och landsting inte kunna neka medborgare ett reellt val mellan olika skolor och vårdgivare. Att få slippa monopol på detta för den individuella välfärden helt centrala område borde vara en fundamental medborgerlig rättighet.⁷⁸¹

⁷⁷⁹ Rojas, Mauricio: *Välfärd efter välfärdssstaten*, 1999

⁷⁸⁰ Kamsvåg, Carin & Karlsson, Jens: *Mer välfärd för mindre pengar*, 1999

⁷⁸¹ Välfärdspolitiska rådets rapport 1999/Söderström, Lars m fl: *Från dagis till servicehus – Välfärdspolitik i livets olika skeden*, 1999

16 Framtida finansieringsalternativ

16.1 Generella utgångspunkter för ett nytt sätt att finansiera samhället

Bortse från existerande lösningar

Varje lösning av ett ekonomisk-politiskt problem får en viss naturlig stabilitet, eftersom hushåll, företag och institutioner anpassar sig efter dem och – när denna anpassning väl kommit till stånd – motsätter sig förändringar. Detta motstånd mot förändringar har både en rent ekonomisk sida och en värderingsmässig. Det ekonomiska motståndet härrör från redan gjorda anpassningar som åtminstone hos vissa grupper skulle leda till kostnader om politiken förändrades. Det värderingsmässiga motståndet beror på den förda politikens normerande roll i samhället – vad som kallats ”det faktiskas normativa kraft”. Framför allt i ett längre tidsperspektiv tenderar medborgarna att uppleva den sociala och politiska verkligheten i stort som naturlig och riktig. I den meningen finns ett självstabiliserande element i varje politik.⁷⁸²

Ett problem som man ofta upplever vid diskussioner om den framtida resursanvändningen har sin grund i att nuläget mer eller mindre omedvetet tagits som den naturliga utgångspunkten. I massmediediskussionen återspeglas samma val av referenspunkt genom att förslag till omDispositionering av resurser etiketteras som ”besparingar”. Att man tar status quo som naturlig referenspunkt för en analys av olika handlingsalternativs konsekvenser är förståeligt i tider av kraftig expansion. I en stagnerande eller krympande offentlig ekonomi skapar en sådan utsagd eller underförstådd utgångspunkt betydande problem. Eftersom varje förändring i en situation med givna eller krympande budgetramar åtminstone på kort sikt innebär en försämring för vissa berörda, kommer en analys av handlingsalternativen med denna utgångspunkt att mobilisera dessa grupper mot en förändring och öka sannolikheten för ett bevarande av status quo.

Som utgångspunkt när man diskuterar reformeringar av välfärdssystemen bör man därför tänka sig en situation där man fick sig tilldelad den ansvarsfulla uppgiften att sätta upp ett nytt välfärdssystem, utan hänsyn till redan existerande lösningar⁷⁸³. Vid ett grundtillstånd i form av en tänkt tillvaro fri från offentliga ingripanden kan man därigenom föra en grundläggande diskussion kring offentliga åtaganden i stället för att bara göra jämförelser mot status quo.⁷⁸⁴

16.2 Alternativ finansiering till skatter

Den svenska ekonomin håller kraftigt på att internationaliseras. Härigenom blir ekonomin allt mer konkurrensutsatt, vilket krymper marginalerna för skattehöjningar. Kanske blir vi i Sverige rent av tvungna att sänka skatterna. Hur ska de sociala verksamheterna då finansieras?

Denna fråga blir aktuell samtidigt som den allmänna inkomstnivån i samhället mycket väl kan öka. Internationaliseringen ger möjligheter till produktivitetsvinster genom mer långtgående arbetsfördelning och handel. Ökade svårigheter att hålla uppe kvaliteten och volymen på

⁷⁸² Molander, Per: *En effektivare välfärdspolitik*, 1999

⁷⁸³ Kamsvåg, Carin & Karlsson, Jens: *Mer välfärd för mindre pengar*, 1999

⁷⁸⁴ Molander, Per: *Den åttafaldiga vägen – Motiv för offentliga åtaganden*, 1999

skattefinansierade tjänster kan alltså inträffa samtidigt som hushållen får ökade disponibla inkomster och den privata konsumtionen ökar.⁷⁸⁵

Omfattningen av välfärdssystemen, en i internationell jämförelse hög skattekvot och en växande framtida efterfrågan på välfärdstjänster har bidragit till en diskussion om välfärdssystemen kan finansieras med effektivare modeller än med de som utvecklades under 1950- och 1960-talen, när väsentligt annorlunda ekonomiska och demografiska förhållanden rådde. Oavsett utformningen finns det behov av att på något sätt omfördela resurser över livet och mellan individer för att garantera en rimlig välfärd. Ingen människa kan leva på eget arbete i livets alla skeden.⁷⁸⁶

16.2.1 Avgifter

Avgifter kan ha tre funktioner:

1. Avgifter kan främja kostnadsmedvetandet genom att ge konsumenter information om vad olika nyttigheter verkligen kostar. Konsumenten kan jämföra kostnaden med värdet av nyttigheten och bestämma sin konsumtion härfter.
2. Avgifter kan vara ett smidigt ransoneringsinstrument och ett alternativ till köer och administrativa metoder.
3. Avgifter ger intäkter och är därmed en finansieringskälla för verksamheten.

Avgifter kan antingen vara fasta eller variera med inkomsten. Det allvarligaste problemet med inkomstrelaterade avgifter är dock att de förstärker margineffekten, dvs summan av den skattehöjning, bidragsminskning och avgiftshöjning som följer av en viss inkomstökning. Margineffekten är dessutom större för dem med låga inkomster än med högre.

Med en nolltaxa uppstår lätt efterfrågeöverskott. Eftersom t ex vårdtagaren inte är betalningsansvarig för de tjänster som utnyttjas, kan den vårdsökande ha anledning att överdriva sina hjälpbehov eller tona ner eventuell hjälp från anhöriga. En annan nackdel med en nolltaxa är att verksamheten går miste om finansiella resurser, förutsatt att en avgiftsintäkt är större än kostnaden för att administrera avgifterna.⁷⁸⁷

Avgifterna har redan betydelse för kommunernas intäkter. När kommunernas ekonomi blev sämre under 1990-talet höjdes avgifterna inom flera områden, t ex inom barnomsorgen och äldreomsorgen. Allt fler kommuner går också över till taxor som tar hänsyn till både inkomst och omfattning av insatserna.

Det är möjligt att avgifterna kan komma att höjas på enskilda tjänster, men utrymmet för stora avgiftshöjningar inom flera verksamheter bedöms i Långtidsutredningen som begränsade. Vid den bedömningen utgår de dock från ett bevarande av dagens skattesystem. Skulle det visa sig vara svårt att höja skattekvoten i den omfattning som krävs i framtiden samtidigt som hushållens inkomstutveckling blir god, ökar troligen betalningsviljan för denna typ av tjänster oav-

⁷⁸⁵ Välfärdspolitiska rådets rapport 1999/Söderström, Lars: *Från dagis till servicehus – Välfärdspolitik i livets olika skeden*, 1999

⁷⁸⁶ SOU 2000:7: *Långtidsutredningen 1999/2000*, 2000

⁷⁸⁷ Välfärdspolitiska rådets rapport 1999/Söderström, Lars: *Från dagis till servicehus – Välfärdspolitik i livets olika skeden*, 1999

sett om de tillhandahålls av privata eller offentliga aktörer. Då kan ökad avgiftsfinansiering även enligt Långtidsutredningens bedömning bli aktuell.⁷⁸⁸

Patientavgifter

Patientavgifter är ett bra sätt att exemplifiera avgifternas påverkan på efterfrågan.

	0 kr	1 000 kr	2 000 kr	4 000 kr	10 000 kr	20 000 kr
Vårdefterfrågan	16,0	13,5	13,0	12,2	11,6	9,8
Betalas ur egen ficka	0,0	0,7	1,3	2,1	3,3	4,4
Erforderlig vårdpeng	16,0	12,8	11,7	10,1	8,1	5,4
Återbäring	0,0	3,2	4,3	5,9	7,9	11,6

*Vårdefterfrågan, betalning som sker ur egen ficka samt erforderlig vårdpeng vid fri vård respektive avgiftsbelagd vård med högkostnadsskydd av varierande nivå. Allt i procent av den genomsnittliga förvärvsinkomsten.*⁷⁸⁹

Vårdefterfrågan sjunker med inte mindre än nästan 40 %, från 16 % till 9,8 % av den genomsnittliga förvärvsinkomsten, när högkostnadsskyddet successivt försämras till att utlösas först vid 20 000 kr per år. Minskningen i efterfrågan är speciellt markant i början, vilket visar att patientavgifter har en stark effekt redan när högkostnadsskyddet utlöses vid ett så lågt värde som 1 000 kr per år.

Patientavgifterna och den minskade vårdefterfrågan ger utrymme för en ”återbäring” om man utgår från den erforderliga vårdpengen vid fri vård. Om återbäringen betalas ut till individen blir det tydligt att de flesta individer skulle efterfråga ett alternativ med höga patientavgifter.

Dessa resultat bekräftar enligt välfärdspolitiska rådet vad de ekonomiska läroböckerna alltid hävdar, nämligen att konsumentsoveransvar under kostnadsansvar, om än i kombination med ett högkostnadsskydd, är effektivitetsskapande. Resultaten tyder på att fri vård i konsumtionsögonblicket medför slöseri i form av överkonsumtion, kanske så mycket som 40 %.⁷⁹⁰

16.2.2 Försäkringar

Riskdelning och riskkompensation

Gemensam för alla individer är ”risken” att bli sjuk, arbetslös eller väldigt gammal. Om detta inträffar försämras, alternativt försvinner, möjligheten att själv arbeta och försörja sig under den drabbade perioden. Det är svårt att veta vem som drabbas och hur stora de totala kostnaderna blir för den drabbade personens försörjning. För att slippa dessa problem delas risken och kostnaderna mellan ett stort antal människor i försäkringssystem. Försäkringspremien sätts till en nivå så att de totala premieintäkterna täcker utgifterna för de totala försäkringsutgifterna.⁷⁹¹

⁷⁸⁸ SOU 2000:7: *Långtidsutredningen 1999/2000*, 2000

⁷⁸⁹ Välfärdspolitiska rådets rapport 1999/Söderström, Lars: *Från dagis till servicehus – Välfärdspolitik i livets olika skeden*, 1999

⁷⁹⁰ Välfärdspolitiska rådets rapport 1999/Söderström, Lars: *Från dagis till servicehus – Välfärdspolitik i livets olika skeden*, 1999

⁷⁹¹ Kamsvåg, Carin & Karlsson, Jens: *Mer välfärd för mindre pengar*, 1999

För att en risk ska vara försäkringsbar krävs att antalet individer som utsätts för risken är tillräckligt många. Då kan den sammanlagda risken för att en händelse ska drabba alla individer bestämmas relativt säkert.

Om det är frivilligt att teckna en försäkring eller om det finns flera konkurrerande försäkringsföretag måste dessa i sin premiesättning ta hänsyn till variationer i risker mellan försäkringstagarna. Skulle en och samma premie tas ut skulle gruppen med liten risk få betala ett för högt pris för sitt skydd (ett pris som överstiger värdet av den förväntade förlusten för gruppen) medan gruppen med den högre risken skulle betala ett för lågt pris. Effekten av detta för försäkringsföretaget skulle sannolikt bli att individer med hög risk skulle svara för en relativt stor efterfrågad kvantitet försäkringstjänster. Försäkringsföretaget skulle alltså med en enhetlig premie tendera att dra till sig ett ogynnsamt sammansatt försäkringskollektiv. Resultatet av detta blir att personer med höga riskbedömningar (dvs kända riskfaktorer) måste betala en högre premie än andra, om försäkringen är frivillig eller om det finns flera konkurrerande försäkringsbolag. Det kan till och med vara så att individer med särskilt hög risk kan få svårt att skaffa sig försäkringar – i varje fall till ett rimligt pris.

Det förhållandet att vi har olika risk att förlora inkomsten till följd av sjukdom eller arbetslöshet behöver inte avspeglas i premien om försäkringen är obligatorisk och utan konkurrens eller om den är frivillig samtidigt som den till stora delar skattefinansieras. En försäkring utan riskdifferentiering kallas för en *solidarisk försäkring*.

Skillnaden mellan den enhetliga premien och riskpremien för lågriskindividen är en skatt som han eller hon får betala, medan skillnaden mellan riskpremien och den enhetliga premien för högriskindividen är en subvention som högriskindividen erhåller. En enhetlig premie innebär alltså att inkomster omfördelas från de individer som har låg risk att drabbas till de som har hög risk.

De skäl som talar för att göra försäkringen obligatorisk är också att individer kan komma att ställa sig utanför ett frivilligt försäkringssystem av ren okunnighet eller med beräkning. Individernas okunnighet kan leda till att de handlar kortsiktigt.⁷⁹²

Ersättningsnivå och självrisk

Genom att endast delvis täcka förlust ger försäkringen individerna motiv att förhindra att förlust uppstår. Införande av självrisk i en försäkring utsätter försäkringstagarna för en viss finansiell risk, vilket minskar deras nytta av överutnyttjande av försäkringen. Självrisk kan ta formen av en ersättning som är lägre än 100%, karenstid eller dylikt.

När det finns flera kompletterande försäkringar kan en självrisk som införts i en försäkring bli verkningslös. Tillsammans kan försäkringarna ge full eller till och med överfull kompensation för inkomstbortfallet.⁷⁹³

Inkomstbortfallsprincipen har vissa fördelar framför t ex ett grundskydd i form av ett lika stort ersättningsbelopp till alla. Detta bland annat eftersom försäkringsersättningar bör vara åtminstone av sådan storlek att de motverkar omedelbart ekonomiskt sammanbrott vid ett

⁷⁹² Edebalk, Per Gunnar m fl: *Socialförsäkringarna – Ett samhällsekonomiskt perspektiv*, 1998

⁷⁹³ Edebalk, Per Gunnar m fl: *Socialförsäkringarna – Ett samhällsekonomiskt perspektiv*, 1998

inkomstbortfall. Effekten av ett relativt högt grundbelopp, lika för alla, kan också bli att personer med mycket låga inkomster tjänar på att få ersättning istället för att arbeta. I ett system med inkomstrelaterad ersättning undviker man detta problem, samtidigt som de avgifter man betalar in bättre motsvarar det man kan få ut i ersättning.

Nivån på försäkringsersättningen kan påverka beteendet hos förmånstagaren i mer eller mindre utsträckning. Den arbetslösa torde t ex ha större möjlighet än den sjuka att påverka sin situation och behovet av försäkringsersättning, genom t ex aktivt sökande, utbildning eller flyttning. Detta talar för att ersättningsnivåerna kan vara olika i t ex arbetslöshetsförsäkringen och sjukförsäkringen.

Samband mellan inbetalningar och ersättning

Som vi tidigare visat blir det inte effektivt att finansiera t ex vård, skola och omsorg på kommunal nivå, eftersom en sådan finansiering inte tar hänsyn till individernas geografiska rörlighet. Att finansieringen sker med en statlig inkomstskatt är med tanke på den globala rörligheten också egentligen direkt olämpligt. För att på ett naturligt sätt få med personer som betalar skatt i utlandet, är det bättre att finansieringen av i varje fall vård och äldreomsorg sker med en försäkringspremie. Premien ska vara så stor att den täcker behovet av vård och omsorg under den senare delen av livet.⁷⁹⁴

Själva innebörden av finansiering på försäkringsmässiga grunder är att inbetalningen svarar mot nuvärdet av framtida utbetalningar av förmåner med hänsyn tagen till olika slag av risker⁷⁹⁵. Ersättningen bör alltså baseras på vad som betalats in till försäkringen. Alla inbetalda avgifter berättigar därmed till ersättning, till skillnad från de avgifter som idag tas ut över intjänandetaket. För inkomstgrupper över taket täcker inte försäkringen hela inkomsten men istället frigörs avgiftspengar, eftersom avgiften endast betalas för den försäkrade inkomsten upp till taket. Därigenom blir ingen överförsäkrad. Det lämnar öppet för dem som vill tilläggförsäkra sig eller på annat sätt spara själva så att ett eventuellt inkomstbortfall kan täckas i högre grad.⁷⁹⁶

Dagens socialförsäkringar

Till de svenska socialförsäkringarna hör sjukförsäkringen, arbetsskadeförsäkringen, arbetslöshetsförsäkringen, det kontanta arbetslöshetsunderstödet (KAS), folkpensionen och ATP. Socialförsäkringarna i Sverige är solidariska försäkringar. De är även obligatoriska, med undantag för arbetslöshetsförsäkringen, som är frivillig och sköts av fackliga arbetslöshetskassor. Det offentliga subventionerar kassorna. Under de senaste 20 åren har över 90% av kassornas utgifter för arbetslöshetsunderstöd täckts av bidrag från staten. Medlemsavgifterna har alltså närmast fått en symbolisk innebörd.⁷⁹⁷

Med ovanstående uppräknning kan man lätt dra slutsatsen att en stor del av välfärden i Sverige redan finansieras genom försäkringar. Många av våra sk socialförsäkringar finansieras dock inte genom försäkringsmässiga grunder. Till viss del ligger socialförsäkringsavgiften till

⁷⁹⁴ Välfärdspolitiska rådets rapport 1999/Söderström, Lars: *Från dagis till servicehus – Välfärdspolitik i livets olika skeden*, 1999

⁷⁹⁵ RSV: *Skattestatistisk årsbok 1999*

⁷⁹⁶ Kamsvåg, Carin & Karlsson, Jens: *Mer välfärd för mindre pengar*, 1999

⁷⁹⁷ Edebalk, Per Gunnar m fl: *Socialförsäkringarna – Ett samhällsekonomiskt perspektiv*, 1998

grund för förmåner i form av rätt till sjukpenning, pensioner mm, men till en betydande del är den att betrakta som en vanlig skatt, som inte ligger till grund för någon förmån. Schablonmässigt räknar man med att ca 60 % av avgifterna egentligen utgör skatter⁷⁹⁸. Idag har vi alltså inte den direkta kopplingen mellan premiestorlek och försäkringsskydd, som bör ligga till grund för en försäkringslösning.

Två av syftena för det nya pensionssystemet är att avskilja pensionssystemet från statsbudgeten och att stärka kopplingen mellan inbetalade pensionsavgifter och utbetalade pensioner. Denna lösning kan tillämpas också på de andra socialförsäkringarna. Genom att isolera sjukförsäkringen, arbetslöshetsförsäkringen och arbetsskadeförsäkringen från statsbudgeten återupprättas den öronmärkning av avgifterna som idag saknas. Eventuella överskott kan fonderas för att brukas under sämre tider.⁷⁹⁹

16.2.3 Välfärdskonton

En alternativ finansieringsmodell som diskuterats flitigt i den offentliga debatten är olika former av välfärdskonton. Grundprincipen för modellen är att varje individ sparar på ett eget konto med både lånemöjligheter och försäkringsskydd. Sparandet är obligatoriskt så att en del av lönen varje månad betalas in på kontot. Den enskilde individen kan sedan använda kontot vid sjukdom, arbetslöshet, studier, föräldraledighet mm. Vid varje uttag minskar behållningen på kontot. Den kontobehållning som återstår vid den yrkesverksamma periodens slut får tas ut i form av pension. Ett välfärdskonto fördelar således en individs resurser över tiden.

Genom att individen i stor utsträckning själv får besluta om hur pengarna används uppmuntras han eller hon till ett sparsamt utnyttjande, vilket syftar till att öka effektiviteten eftersom individen antas optimera sitt utnyttjande utifrån sina preferenser. Sparandet i ekonomin torde därmed öka samtidigt som marginaleffekterna på arbete kan minska. Inbetalningarna till systemet är i och för sig obligatoriska, men pengarna förblir individens. Systemet innebär därmed att kopplingen mellan arbete, inbetalning och förmåner blir tydligare för den enskilde. Den skatt som fortfarande betalas in till staten blir lägre än tidigare och detta gör att skattestrycket kan sänkas.

Vid en bedömning av en välfärdskontomodell är det viktigt att inse att individer i olika stor utsträckning drabbas av inkomstbortfall vid t ex sjukdom eller arbetslöshet, vilket innebär att välfärdskontona kommer att bli mycket ojämnt belastade. "Otursförföljda" individer kommer att ha mindre inbetalningar och större utbetalningar än genomsnittet, och får därigenom i slutändan en mindre pension. Med andra ord är en risk med modellen att de personliga spar kapitalen kommer att fördelas ojämnt i ekonomin, vilket kan minska välfärden på samhällsnivå.

I första hand anser därför välfärdspolitiska rådet att kontoformen bör begränsas till att omfatta sådant som har ett stort inslag av omfördelning över livsrytmen och utelämnas de delar som handlar om fördelningen mellan olika individer. En sådan utformning skulle innebära att kontot omfattade t ex studielån, föräldraförsäkring och pension, men inte t ex sjukförsäk-

⁷⁹⁸ RSV: *Skattestatistisk årsbok 1999*

⁷⁹⁹ Kamsvåg, Carin & Karlsson, Jens: *Mer välfärd för mindre pengar*, 1999

ringen. Det förutsätts också inom kontomodellen att staten utställer vissa garantier om kontot skulle tömmas⁸⁰⁰.

Av samma skäl som gäller övergången från ett fördelningssystem till ett fonderat pensionsystem (se nedan) kan övergången för andra delar av socialförsäkringen vara problematisk. Under en övergångsperiod ska ett sparande för eget framtida bruk byggas upp, samtidigt som behövande utan tidigare tillgångar i kontosystemet ska försörjas.⁸⁰¹

16.2.4 Fondsystem eller fördelningssystem

Avtalsförsäkringarna i stat, kommun och landsting är organiserade som fördelningssystem, medan de inom den privata sektorn bygger helt eller delvis på fondering. Fördelningssystem skiljer sig från försäkringsmarknadens fondsystem genom att det inte finns några fonder som garanterar gjorda utfästelser eller några långsiktiga avtal som hur mycket en försäkringstagare ska betala för sin försäkring. En försäkring arrangerad som ett fördelningssystem, bygger på att det varje år tas ut av de förvärvsverkamma vad som behövs för att betala årets försäkringsförmåner.

I ett fondsystem bestäms utbetalningarna av hur mycket som har betalats in och av hur medlen har förvaltats. Demografiska faktorer, som att andelen äldre personer stiger, påverkar inte systemets funktionsförmåga.

I fondsystemet betalas pensionsavgifterna in till en fond och förräntas. Avkastningen i fondsystemet bestäms av den gällande räntan. Om en generations förmåner blir större än generationens inbetalningar räknat i fasta priser, är den reala avkastningen på inbetalningarna positiv. I fördelningssystemet går däremot inbetalningarna direkt till utbetalningar till andra individer. I det här fallet bestäms avkastningen inte av ränteläget på kapitalmarknaden utan det beror av tillväxten i ekonomin. För att fördelningssystemet ska vara förmånligast måste den allmänna tillväxten i ekonomin vara större än kapitalavkastningen.

Sveriges gamla pensionssystem är ett exempel på ett fördelningssystem, där förmånerna är bestämda till en viss nivå. I det förmånsbestämda ATP-system sker all anpassning genom förändringar i avgiftssatsen, dvs hela anpassningen är lagd på den yrkesverkamma delen av befolkningen. Pensionsstorleken bestäms enbart av personens tidigare inkomster. Pensionärernas konsumtionsutrymme ligger med andra ord fast oavsett vad som händer i ekonomin. Under magra år stiger pensionärernas standard relativt de förvärvsverkammans och under feta år är det tvärtom. Hela anpassningen till ekonomins svängningar låg med andra ord hos de förvärvsverkamma. Som vi ska redogöra för nedan, håller man nu på att successivt omvandla pensionssystemet från ett fördelningssystem till ett fondsystem.

Konstruktionen som fördelningssystem innebär alltid inkomstöverföringar mellan generationer. De första generationerna har gynnats mest, senare generationer mindre eller inte alls. Idag har villkoren för konstruktionen försämrats. Födelsetalen faller, livslängden ökar bland de äldre och vi har en hög arbetslöshet.⁸⁰² Det blir därför allt svårare att bibehålla fördelningssystem, framför allt när det gäller pensionerna. Det är dessutom alltid riskabelt med välfärds-

⁸⁰⁰ Välfärdspolitiska rådets rapport 1999/Söderström, Lars: *Från dagis till servicehus – Välfärdspolitik i livets olika skeden*, 1999

⁸⁰¹ SOU 2000:7: *Långtidsutredningen 1999/2000*, 2000

⁸⁰² Edebalk, Per Gunnar m fl: *Socialförsäkringarna – Ett samhällsekonomiskt perspektiv*, 1998

lösningar vars stabilitet är starkt beroende av en hög tillväxt i ekonomin. Nu pekar i och för sig alla prognoser på en fortsatt hög tillväxt åtminstone det närmaste decenniet. Det finns dock studier som visar på att den demografiska utvecklingen därefter riskerar att omkasta det ekonomiska läget och att vi åter riskerar att gå in i en period av sjunkande tillväxt⁸⁰³. I ett sådant läge ger fondsystem mer stabila lösningar.

Ett ofta uppmärksammat problem i samband med övergångar från ett fördelningssystem till en fondsystem, är att en generation måste betala för både sin egen och en annan generations välfärd. På samma sätt som den första generationen gynnas vid införandet av ett fördelningssystem, så missgynnas den arbetsföra generationen när systemet tas bort. De tvingas då betala både avgifter till sina egna fonder och skatter till de som ska få utbetalningar idag. Det är därför svårt att göra en snabb övergång till ett rent fondsystem. Samtidigt blir övergången ännu svårare om man väntar tills försörjningsbördan på den arbetsföra delen av befolkningen på grund av de demografiska förändringarna har ökat ytterligare.

16.3 Offentliga och privata producenter

Många författare som för diskussioner kring ett framtida välfärdssystem har som utgångspunkt att den offentliga sektorns inblandning ska minska och begränsas till de områden där privata initiativ inte är tillräckliga. I största möjliga utsträckning ska individen själv få forma sin tillvaro och ta ansvar för sin egen välfärd. Ett framtida välfärdssystem som stödjer individuella önskemål och olikheter blir mer flexibelt än dagens, och har därigenom större möjligheter att fungera i en föränderlig värld.

Vi har ovan pekat på olika alternativ till skatterna för att finansiera välfärden. Man bör dock skilja mellan finansieringen och produktionen av välfärdstjänster. Bara för att den ena är offentlig (eller privat) så innebär inte det att även den andra behöver vara det.

Det är väsentligt att använda den producent som ger bästa resultat för pengarna i all offentlig verksamhet. Bland annat Carin Kamsvåg och Jens Karlsson på Företagarnas Riksorganisation anser att konsumenterna bör lämnas större frihet att välja bland privata och offentliga alternativ inom olika områden. En viktig restriktion på strävanden efter effektivisering är att tjänstens kvalitet inte försämras. Även i det avseendet kan konkurrens och valfrihet vara ett effektivt medel.

En modell som innebär ytterligare ett steg mot den fria marknadens direkta signalsystem är att konsumenterna lämnas möjlighet att själva välja producent. Metoden praktiseras idag inom bland annat husläkarsystemet och fria val av skolor. Systemen är då fortfarande obligatoriska och skattefinansierade. Volym och pris styrs fortfarande av politikerna. Konsumenterna ges däremot möjlighet att välja producent genom att de offentliga medlen i form av en patientpeng eller skolpeng kan flyttas med till den producent som konsumenten anser vara bäst lämpad.

Konkurrens och mångfald kan på likartat sätt präglade t ex barn- och äldreomsorgen. Den barnpeng som annars skulle ha följt barnet till ett offentligt dagis skulle också kunna föras till den dagmamma, det kooperativ eller den lösning som valts.⁸⁰⁴

⁸⁰³ Se bl a ESO: *40-talisternas uttåg – en ESO-rapport om 2000-talets demografiska utmaningar*, 2000

⁸⁰⁴ Kamsvåg, Carin & Karlsson, Jens: *Mer välfärd för mindre pengar*, 1999

System med skolpeng, barnpeng, patientpeng etc syftar alltså både till att skapa ökad konkurrens mellan producenterna och därmed ökad effektivitet och kvalitet, och till att möjliggöra en ökad valfrihet för individen, även i de fall där finansieringen sker effektivast genom skatterna.

16.4 Välfärdssystemets olika delar

Välfärdssystemen har väldigt olika utformning i olika länder, med skillnader i både finansieringsformerna och i produktionen. I det här avsnittet kommer vi att peka på vissa skillnader och utvecklingstrender inom några av de viktigaste delarna av välfärdssystemet. Det blir ingen uttömmande genomgång, utan syftet är att visa att det finns olika sätt att lösa välfärdspåståenden på.

16.4.1 Pensionssystem

Ersättningsnivåerna i OECD-ländernas offentliga pensionssystem varierar betydligt. De nordiska länderna ligger på nivåer mellan 70 och 80 % av en löneinkomst, Finland ligger dock något lägre. Australien, Irland och Storbritannien har med ersättningskvoter under 30 % lagt sig på nivåer som representerar ett annat synsätt mer inriktat på privata pensioner. Frankrike, Kanada, Slovakien och USA ligger också på klart lägre nivåer, mellan 30 och 50 %, i de offentliga systemen.

Med undantag för Danmark, vars tilläggspension i sin helhet är fonderad, tillämpas fördelningsprincipen i de offentliga pensionssystemen. I likhet med Sverige har emellertid Kanada och flera andra länder inlett övergångar mot begränsade inslag av fondering. Med denna åtgärd har man velat förbättra systemens livskraft på längre sikt samt också sökt positiva effekter i termer av ekonomisk effektivitet, sparande och tillväxt. I fler OECD-länder ökar även de privata pensionssystemen i betydelse.

OECD:s Development Center har nyligen presenterat en rapport med lärdomar från Latinamerikanska erfarenheter av fonderade pensionssystem i stor skala. Fonderade system har redan 1981 införts i Chile och sedan följts av bl a Peru, Colombia, Argentina, Uruguay, Bolivia, Mexiko och El Salvador. Rapportens slutsats är att reformerna i flera fall har fungerat väl.

Problemet med sk dubbla bördor för nuvarande yrkesaktiva har man försökt bemästra på olika sätt. Större kvarliggande pensionsåtaganden från det gamla pensionssystemet och en betydligt större andel gamla gör emellertid att övergångsproblemen från ett fördelningssystem till ökad fondering är större i Sverige än i Sydamerika.⁸⁰⁵

Förändring av det svenska pensionssystemet

Sedan ATP-systemet infördes på 1960-talet har förväntat antal år som pensionär i genomsnitt ökat med så mycket som ca 10 år för männen och 12 år för kvinnorna. Samtidigt har pensionärernas ekonomiska standard ökat både absolut och jämfört med andra grupper. En effekt är att det gamla pensionssystemet blev ohållbart.

⁸⁰⁵ Kamsvåg, Carin & Karlsson, Jens: *Mer välfärd för mindre pengar*, 1999

Det gamla pensionssystemet var ett förmånsbestämt och prisindexerat system, vilket innebar att avgiftssatsen måste ändras vid ändrade ekonomiska eller demografiska förhållanden. All anpassning lades därmed på den yrkesverksamma delen av befolkningen. Det var ett fördelningssystem med mycket svag koppling mellan förmåner och avgifter. Initialgenerationen gör utan tvekan stora vinster i ett sådant system. Det resulterade dock i att systemet expanderade och till slut gav så höga förmåner att det blev ohållbart.

Det nya systemet bygger istället på livsinkomstprincipen och är avgiftsbestämt. Genom att ha en stark koppling mellan avgifter och förmåner elimineras stora delar av de snedvridningseffekter och samhällsekonomiska kostnader som det gamla pensionssystemet gav upphov till. Kopplingen mellan förmåner och avgifter blir också tydlig för individen, som får individuella pensionskonton. Vi kan också förvänta oss att det nya pensionssystemet kommer att vara mer robust än det gamla; det är (ganska) följsamt till ekonomiska och demografiska förändringar.

Det nya systemet blev dock inte så bra som det var tänkt. Garantipensionen ger 100-procentiga marginaleffekter. Vidare kan man konstatera att huvuddelen av de yrkesverksamma befinner sig i inkomstlägen där de drabbas av dessa marginaleffekter. För dessa grupper ger pensionssystemet låg eller ingen utdelning för den extra ansträngningen att arbeta lite mer eller skjuta upp pensioneringen. Även i höga inkomstlägen gäller att kopplingen mellan förmåner och avgifter är försvagad. Det finns ett tak för vilka inkomster som ska utgöra grund för pensionsrätt. Avgiften betalas dock på hela inkomsten. Avgiften över taken blir då en ren skatt. Skatteklivar och samhällsekonomiska överskottskostnader är alltså ett avsevärt problem även i det nya systemet.

Tilltron till det nya pensionssystemet är låg. Enligt SIFO:s Samhällsbarometer säger sig nästan 80 % ha "litet, mycket litet eller inget förtroende alls". En effekt är att privat pensionssparande har ökat kraftigt.⁸⁰⁶

16.4.2 Hälsovård

Skattefinansiering av vården är typisk i Norden men förekommer också i andra länder. Denna ordning gäller i huvudsak för Danmark, Finland, Grekland, Nya Zeeland, Norge, Spanien, Storbritannien och Sverige.

I USA och Schweiz spelar privata försäkringssystem en central roll för vårdens finansiering för huvuddelen av befolkningen. Denna metod ger goda möjligheter att utforma försäkringslösningar efter de försäkrades önskemål. Premierna sätts efter de försäkrades olika riskklasser och innebär därför möjligheter till vissa differentieringar. En svaghet är att det kan finnas problem för högriskpersoner att hitta en försäkring till en hanterbar premie. Detta kan kräva kompletteringar i systemet. I Schweiz är försäkringen obligatorisk och försedd med kravet att bolagen ska sätta premierna med hänsyn till riskfördelningen i hela befolkningen. I USA är försäkringen frivillig, vilket resulterat i att en stor grupp människor helt saknar sjukförsäkring.

I ett antal andra OECD-länder, som Australien, Danmark, Frankrike, Irland, Kanada, Spanien, Storbritannien, Tyskland och Österrike förekommer privata vårdförsäkringar som ett komplement till andra former. Anslutningen till privata försäkringar är ibland obligatorisk för vissa grupper, som låginkomsttagare, och obligatoriet kan i vissa länder omfatta i stort sett

⁸⁰⁶ Valfärdspolitiska rådets rapport 1999/Söderström, Lars: *Från dagis till servicehus – Valfärdspolitik i livets olika skeden*, 1999

hela befolkningen. Denna typ av kollektiv, privat vårdförsäkring förekommer i ett antal länder, däribland Belgien, Frankrike, Japan, Luxemburg, Nederländerna, Tyskland och Österrike.⁸⁰⁷

16.4.3 Långvård/äldreomsorg

Inom långvården deltar aktörer från olika nivåer i samhället. Icke vinstdrivande organisationer spelar i flera länder en mycket viktig roll. Det kan vara fråga om religiösa organisationer eller välgörenhetsorganisationer. I länder som Australien, Grekland, Japan och Tyskland spelar sådana organisationer en tung roll i långvården. I de nordiska länderna däremot har bidraget mer karaktären av ett komplement, om än av stor betydelse.

Familjen fungerar i de flesta OECD-länder fortfarande som den viktigaste givaren av långvård, även om familjevården successivt minskar.

Vad gäller långvårdens finansiering är huvudtendensen allmän skattefinansiering. Man kan observera en trend i vissa länder (t ex i Japan, Luxemburg, Nederländerna och Tyskland) mot att införa ökade inslag av offentlig försäkringsfinansiering i långvården, ibland kombinerat med viss skattefinansiering. De rättigheter som byggs upp i systemen kan betalas ut kontant eller tas ut som tjänster. Flera länder utvecklar och förbättrar system för att ekonomiskt stödja familjemedlemmar som vårdar anhöriga.⁸⁰⁸

Även om, som faktiskt är fallet, andelen med svåra sjukdomar eller i institutionsvård minskar inom varje åldersgrupp innebär den demografiska utvecklingen att antalet personer i dessa kategorier faktiskt kommer att öka.⁸⁰⁹

Den svenska äldreomsorgen finansieras i allt väsentligt via skatter samt, i mindre utsträckning, genom avgifter. De utmaningar som äldreomsorgen nu står inför kan medföra ökade inslag av avgiftsfinansiering framöver. Det som talar för en sådan utveckling är att framtidens mottagare av äldreomsorg kommer att ha högre inkomster än dagens.

En ny finansieringsform som diskuteras för äldreomsorgen är försäkringar. En eventuell äldreomsorgsförsäkring måste enligt välfärdspolitiska rådet, i likhet med övriga socialförsäkringar, vara obligatorisk. En frivillig försäkring för äldreomsorg skulle vara förknippad med en rad problem som gratispassagerare (de som räknar med att ett civiliserat samhälle ändå måste hjälpa till på något sätt), utestängning (de som pga funktionsnedsättning möter mycket höga avgifter) samt snedrekrytering (de som upplever låg risk ställer sig utanför).

Enligt välfärdspolitiska rådets mening kan vi räkna med en tidsfrist på omkring ett decennium för att finna en ny, mer ekonomiskt robust äldreomsorg. Skattehöjningar som en ny finansieringskälla kommer att möta svårigheter bland annat till följd av de allt rörligare skattebaserna. En försäkringsmodell är enligt rådets mening en del i den framtida lösningen. Modellen torde vara effektivitetsbefrämjande och ge större valfrihet. På längre sikt, då tillräckligt med avgif-

⁸⁰⁷ Kamsvåg, Carin & Karlsson, Jens: *Mer välfärd för mindre pengar*, 1999

⁸⁰⁸ Kamsvåg, Carin & Karlsson, Jens: *Mer välfärd för mindre pengar*, 1999

⁸⁰⁹ Kamsvåg, Carin & Karlsson, Jens: *Mer välfärd för mindre pengar*, 1999

ter erlagts, bör en försäkringsberättigad kunna erhålla omsorg även utanför landets gränser, dvs kunna ta med sig sina rättigheter på samma sätt som tjänstepensionen.⁸¹⁰

16.4.4 Arbetslöshetsförsäkringen

Det är av flera skäl svårt att etablera arbetslöshetsförsäkringar utan statligt stöd:

- Det finns stora variationer i arbetslösheten.
- Arbetslösheten kan påverkas av aktörerna på arbetsmarknaden, såväl organisationer som individer.
- Riskerna är olika stora för olika personer. Vissa personer har en stark ställning på arbetsmarknaden och riskerar i praktiken inte att bli arbetslösa, andra löper stor risk.

Detta har lett till att staten i alla industrialiserade länderna har fått en central roll för arbetslöshetsförsäkringarna.

I Sverige finns det två stödformer vid arbetslöshet. Det ena är ersättning från arbetslöshetsförsäkring (som dock till största delen finansieras med statsbidrag), den andra är kontant arbetsmarknadsstöd (KAS). I likhet med i Danmark och Finland är arbetslöshetsförsäkringen inte obligatorisk. De flesta andra industrialiserade länder har obligatorisk arbetslöshetsförsäkring.⁸¹¹

⁸¹⁰ Valförspolitiska rådets rapport 1999/Söderström, Lars: *Från dagis till servicehus – Valförspolitik i livets olika skeden*, 1999

⁸¹¹ Edebalk, Per Gunnar m fl: *Socialförsäkringarna – Ett samhällsekonomiskt perspektiv*, 1998

17 Avslutande kommentar

När vi som förvaltning blickar mot omvärlden är det viktigt att följa och återge den debatt som pågår kring samhällets finansiering. Med den utgångspunkten har vi ovan pekat på en del av de svårigheter som finns att bibehålla dagens skatte- och välfärdssystem i en föränderlig och allt mer internationaliserad värld. Många av de forskare och debattörer som idag uttalar sig kring dessa frågor pekar på ungefär samma utvecklingslinje. Det är självklart politikernas sak att ta ställning i dessa frågor, men det är även av stor betydelse att vi som förvaltning får insikt i de förändringar som kan komma, så att vi kan skapa beredskap för dessa i vår organisation. Vi vet inte hur fort förändringarna kommer och vilken omfattning de får, men mycket tyder på att utvecklingen om tio år kan ha gått i den riktning som vi pekar på nedan.

17.1 Sverige har större offentlig sektor och högre skatter än omvärlden

Den offentliga sektorn i Sverige ansvarar dels för att tillgodose behovet av kollektiva nyttigheter, såsom infrastruktur och rättsväsende, och dels för att sörja för att alla får tillgång till den utbildning, sjukvård mm som de behöver samt att genom socialpolitiken utjämna inkomster mellan medborgarna. Många av de uppgifter som det civila samhället traditionellt tog ansvar för har i Sverige under 1900-talet förts över till den offentliga sektorn. Under de senaste decennierna har dessutom utbyggnaden av den offentliga sektorn accelererat, vilket resulterat i att Sverige skapat ett väldigt omfattande välfärdssystem som både finansieras och drivs genom den största offentliga sektorn bland alla länder i OECD.

Den offentliga sektorns utgifter i Sverige uppgår till 65 % av BNP, vilket kan jämföras med ett genomsnitt inom OECD på 47 % av BNP. Att Sverige ligger så högt i förhållande till övriga länder beror framför allt på att den omfattande sociala verksamheten i princip uteslutande drivs i offentlig regi, samt att inkomstöverföringarna till hushållen och andra transfereringar ligger på en hög nivå. Huvuddelen av dessa verksamheter ligger på Sverige på kommunerna eller socialförsäkringssektorn, vilket medför att de statliga utgifterna i Sverige inte skiljer sig nämnvärt från övriga länder i OECD.

Till övervägande del finansieras de offentliga åtagandena i Sverige av skatter (varav en del dock benämns som avgifter). En studie av skattesystemets uppbyggnad och funktion är därför av avgörande betydelse för att bedöma välfärdssamhällets och den offentliga sektorns finansiering.

Det finns klara utvecklingstrender i svensk skattelagstiftning under 1900-talet. Två sådana är ökat skatteuttag och ökad komplexitet. Under 1980-talet växte det fram en insikt om att denna utveckling inte kunde fortsätta. RSV tog genom sin rapport om skatter och skattekontroll ställning för att utvecklingen måste brytas om verket skulle kunna bedriva en effektiv kontrollverksamhet.⁸¹² Det växte också fram en ökad politisk insikt om att förhållandena måste ändras. RSV fick gehör för sina synpunkter när det gällde förenklingar av förfarande, administration, organisation och beskattning av löntagare men inte beträffande beskattningen av företag med undantag för mervärdesskatten. Sedermera har dock mervärdesskattelagen utvecklats till en nivå på komplexitet som inte ens kunde anas före 1990 års skattereform.

⁸¹² RSV Rapport 1983:1: *Skatter och skattekontroll. Förutsättningar för en effektiv skattekontroll*, 1983

Sverige har världens högsta skattetryck på 52,9 % av BNP. Genomsnittet i Europa ligger ungefär tio procentenheter lägre, och Amerika och Stillahavsregionen ligger ytterligare ca tio procentenheter lägre. Arbete är den i särklass viktigaste skattebasen i Sverige. Den står för 64 % av de totala skatteinkomsterna. Därefter kommer varor och tjänster, som genom moms och punktskatter står för 24 % av skatteinkomsterna. Återstående 11 % av skatteinkomsterna kommer från olika delar av kapitalbeskattningen på individer och företag. Här är den största posten bolagsskatten, med 4,9 %. Kapitalbeskattningen på individer står för totalt 3,7 % av skatteinkomsterna, vilket bl a inkluderar skatt på kapitalinkomst, fastighetsskatt, förmögenhetsskatt samt arv- och gåvoskatt.

I ett internationellt perspektiv är beskattningen av arbetsinkomster hög i Sverige, framför allt beskattningen av låginkomsttagare. Det beror delvis på att Sverige har ett lägre grundavdrag än många andra länder, samt både en hög skatt och höga socialavgifter. Även de med lite högre inkomster beskattas hårt genom en internationellt sett hög marginalsatt som inträder vid en ganska låg inkomstnivå.

Sverige har, tillsammans med Danmark, EU:s högsta moms med 25 % som normalskattesats. Luxemburg ligger lägsta med 15 %, vilket motsvarar EU:s stadgade miniminivå. Om man tar hänsyn till medlemsstaternas momsutbörd blir EU:s vägda medelvärde för normalskattesatsen 17,5 %. Utanför EU finns det många länder som har betydligt lägre moms eller alternativa konsumtionsskatter, bl a USA där dessutom bara vissa stater påför konsumtionsskatt.

Kapitalbeskattningen blir ganska omfattande i Sverige genom den totala effekter av beskattningen av kapitalinkomster, förmögenhetsskatt, arvs- och gåvoskatt mm. Skattesatsen på bolagsskatten är relativt låg med sina 28 %, men på grund av den breda skattebasen ligger bolagsskattens effektiva skattebelastning till och med strax över EU:s genomsnitt. Läger man till detta dubbelbeskattningen på utdelningar och en ganska hög beskattning av reavinsten blir resultatet att den totala skattebelastningen på aktier blir högre i Sverige än i något annat OECD-land.

17.2 Går vi mot ett system med lägre skatter?

17.2.1 Svårt att upprätthålla dagens beskattning

Den pågående globaliseringen av världsekonomin och samhället gör att rörligheten ökar för allt från kapital, företag och varor till människor. Det här är en tendens som kraftigt förstärks av Internets gränslösa miljö, där de geografiska avstånden inte existerar. Stora mängder kapital kan med elektronisk hastighet flyttas över hela världen, allt fler varor och tjänster kan både säljas och levereras över Internet. Även fysiska produkter kan marknadsföras och säljas över Internet, för att sedan levereras med den ökande mängden billiga fysiska transporter. Många företag har global prägel och saknar i princip fysisk hemvist, i och med att de i allt större utsträckning delar upp sin verksamhet i olika delar av världen. Den stora internhandeln inom koncernerna gör det svårt att avgöra vilken verksamhet och vilket resultat som är hänförligt till ett visst land. De företag som verkar via Internet kan också lättare bestämma var de vill ha sin hemvist, och ändra hemviststat, genom att flytta servrar och dylikt mellan olika länder. Även delar av arbetskraften, framför allt de med högst inkomster, får allt lättare att flytta mellan länderna.

Ökad internationell konkurrens

Den pågående utvecklingen får flera betydelsefulla effekter. Den internationella konkurrensen ökar på alla nivåer av ekonomin. Den ökade elektroniska handeln medför en internationell konkurrens inom de flesta branscher, vilket förväntas pressa ned priserna på de produkter som säljs. Detta kan framför allt få stora effekter inom en del områden i Sverige, där produktpriserna som en följd av bristande konkurrens ligger högt över omvärlden. Arbetskraftens ökade rörlighet i kombination med företagens ökade efterfrågan på en del slags kompetens kan förväntas driva upp lönerna för vissa kategorier av anställda. Även detta kan få stora effekter i Sverige, som har en mer sammanpressad lönestruktur än omvärlden. På motsvarande sätt kan företagens globala produktionsuppdelning medföra att många lågutbildade kategorier av arbetskraft konkurreras ut av arbetskraft i låglöneländer. Detta leder antingen till att marknaden pressar ner lönerna för dessa kategorier i Sverige, eller att arbetslösheten förblir hög.

Konkurrensen gäller emellertid inte bara mellan företag och individer i olika delar av världen, utan även mellan olika länder. För att höja tillväxten i det egna landet gäller det att dra till sig både företag och kapital från omvärlden. Det kräver att man kan erbjuda en tilltalande och ekonomiskt lönsam miljö. Prisskillnader och skillnader i avkastning blir då av stor betydelse, och här spelar skattenivån en viktig roll. I det avseendet har Sverige en stor konkurrensnackdel, med sin på alla områden höga beskattning. På samma sätt som konkurrensen mellan företag pressar priserna på många varor, har konkurrensen mellan länderna redan börjat pressa skatterna nedåt på de områden där den internationella rörligheten är störst. Detta gäller framför allt skatt på kapital, inkomstskatt för höginkomsttagare (framför allt experter), bolagsskatt och moms vid elektronisk handel. På dessa områden har alltså mobiliteten lett till ökad internationell skattekonkurrens och ett nedåtgående tryck på skattesatser och inkomster till den offentliga sektorn. En del länder och skatteparadis avstår till och med från att beskatta vissa inkomster eller viss avkastning, för att på så sätt dra till sig mer kapital mm.

Den ökade möjligheten att flytta skattebaser till lågskatteländer får två effekter på högskatteländer som Sverige. Dels minskar de skatteinkomsterna från dessa skattebaser, vilket har en direkt försämrande effekt på den offentliga sektorns finanser. En kanske viktigare och långsiktigt allvarigare effekt är dock att kapital, investeringar och verksamheter försvinner från landet. Det leder till en försämrade ekonomisk tillväxt och på sikt även till ytterligare skatteförluster eftersom de ökade konsumtionsmöjligheterna flyttar utomlands tillsammans med tillgångarna. Förlusterna från de flyktiga skattebaserna blir alltså större än vad man vid första anblicken tror.

Det hot mot skatteinkomsterna som den ökade rörligheten leder till kommer inte bara från legal skatteplanering, utan även i viss utsträckning från illegalt skatteundandragande. En del inkomster som intjänas utomlands, bl a avkastning på kapital, ska ändå beskattas i hemlandet. Den svenska beskattningen bygger dock i stor utsträckning på ett uppgiftslämnande från tredje part, genom kontrolluppgifterna, vilket i regel inte omfattar inkomster i utlandet. Det är därför upp till inkomsttagaren själv att tala om för skattemyndigheten att han har utländska inkomster att beskattas för. Det blir också väldigt svårt för skatteförvaltningen att upprätthålla en effektiv kontroll i de fall kontrollobjekten finns utanför den egna skattejurisdiktionen. Dessutom skapar Internet ökade möjligheter att dölja affärsverksamheter och transaktioner i cyberspace. Genom att möjligheterna att flytta och dölja verksamheter och inkomster ökar snabbare än skatteförvaltningens kontrollmöjligheter, så ökar incitamenten till illegalt skatteundandragande.

Det går bra för Sverige just nu

Det är lätt att opponera sig mot ovanstående bild av skattebaser som flyr landet och en offentlig sektor vars finanser allt mer utarmas. Sverige har idag hög tillväxt, och trots skattebasernas rörlighet har skatteinkomsterna faktiskt ökat från alla skatteslag. Även inkomsterna från de rörligaste skattebaserna har alltså ökat. Ackumulerat till och med oktober 1999 hade skatterna enligt RSV:s bokföring ökat med totalt 34 miljarder kronor eller 4,2 % jämfört med motsvarande period 1998⁸¹³. Det kan i det här perspektivet vara svårt att ta hotet mot skatteinkomsterna på allvar. Även om en del skattebaser lämnar landet, så är det ingen stor skada skedd så länge som de totala skatteinkomsterna bibehålls eller till och med ökar.

Det här är dock ett kortsiktigt och i många avseenden farligt sätt att resonera på. Större delen av västvärlden befinner sig idag i en högkonjunktur med stark ekonomisk tillväxt. Många forskare målar upp en bild av att tillväxten, åtminstone i en del länder, kommer att fortsätta ligga på en hög nivå under lång tid framöver. Samtidigt varnar man för att konkurrensen mellan länderna kommer att leda till större olikheter. Det är alltså inte särskilt troligt att hela västvärlden får vara med och skörda frukterna av den långvariga tillväxten. Vilka länder som blir vinnare och vilka som blir förlorare i det här avseendet beror delvis på hur väl man lyckas ställa om verksamhet och samhällsstruktur till den ”nya ekonomin”.

För Sverige blev 1990-talets lågkonjunktur djupare än för många andra länder. Även Sverige har dock på ett förtjänstfullt sätt stigit in i högkonjunkturen med därtill hörande stark ekonomisk tillväxt. Tillväxten i Sverige har drivits på av ett uppdämt konsumtionsbehov efter lågkonjunkturens budgetsanering⁸¹⁴. Sverige har dock de senaste 30 åren haft lägre ekonomisk tillväxt än omvärlden, vilket lett till att vi sjunkit i OECD:s sk välståndsliga från en 4:e plats 1970 till en 18:e plats 1997⁸¹⁵. Många av de faktorer som anses ha orsakat Sveriges låga tillväxt relativt omvärlden har förbättrats eller åtgärdats, och enligt en jämförelse av Sverige och sju andra länder framgår att Sverige idag har ett ganska bra utgångsläge med bland annat många institutionella och infrastrukturella fördelar. Trots det kvarstår dock en del områden där förutsättningarna anses vara sämre i Sverige än i omvärlden. Många forskare har pekat ut Sveriges stora offentliga sektor och välfärdssystem, med därtill hörande höga skattetryck, marginaleffekter och effektivitetsförluster, som bidragande orsak till den låga tillväxten. Andra faktorer som fortfarande anses inverka negativt är den svaga konkurrensen på en del områden, den växande bristen på högutbildad arbetskraft och den hårda regleringen av arbetsmarknaden. Man kan därför inte utgå från att Sverige även fortsättningsvis kommer att ha så hög tillväxt att det kompenserar skattebasernas rörlighet. Skattebasernas utflyttning har dessutom i sig en negativ effekt på tillväxten.

Den för närvarande höga tillväxten och starka ekonomin döljer dock problemet med flyktiga skattebaser. Om tillväxten fortsätter öka ytterligare en tid finns det därför risk att problemet kvarstår till nästa lågkonjunktur, och landets ekonomiska situation riskerar då att bli ännu sämre än under den föregående lågkonjunkturen. Det blir dessutom svårare att åter dra till sig skattebaserna när de en gång har lämnat landet. När väl människor och företag har vant sig vid att t ex investera kapital i utlandet, krävs det större åtgärder för att motivera dem att flytta tillbaka sitt sparande till Sverige. Man kan ta Sveriges höjning av tobakskatten 1997 som exempel. Den orsakade en kraftigt ökad smuggling och svart handel med cigaretter. Trots att

⁸¹³ Riksskatteverket: *Skatteekonomiska meddelanden*. Nr 7. 1999-12-15

⁸¹⁴ Larsson, Hans Peter & Mitelman, Henrik: *Låt er inte förföras av de fagra siffrorna!* Dagens industri 2000-03-23

⁸¹⁵ RSV 1999:3: *Vår omvärld år 2010 – Rapport från Framtidsprojektet, etapp 1*, 1999

tobakskatten därefter åter sänktes har den svarta handeln fortsatt, om än inte expanderat, vilket förklaras med att den redan fått fotfäste på marknaden och cigaretterna fortfarande är billigare utomlands. På motsvarande sätt blir det svårt för Sverige att genom sänkta skatter konkurrera om de skattebaser som en gång försvunnit till skatteparadis med i princip nollbeskattning.

17.2.2 Vilka förändringar av beskattningen kan man förvänta sig?

Internationell harmonisering eller informationsutbyte

Man kan betrakta det växande problemet med rörliga skattebaser som en icke önskvärd effekt av globaliseringen. I så fall vore en logisk lösning att försöka bromsa globaliseringens utveckling. Det kan driva fram protektionistiska tendenser. I och med att den ökade världshandeln och den globala integrationen av ekonomin har så starka positiva effekter på den ekonomiska tillväxten, är det dock mindre troligt att protektionismen får starkt fotfäste.

Däremot skulle den av globaliseringen pådrivna internationella skattekonkurrensen kunna motverkas genom en internationell harmonisering av skatterna. Som ett första steg kan man tänka sig att detta sker på EU-nivå. Där pågår dessutom redan vissa försök att utjämna skattesatserna på momsen och att upprätta ett gemensamt system för beskattning av gränsöverskridande kapitalinkomster. Även på dessa begränsade områden har man dock stött på kraftigt motstånd av länder som på ett eller annat sätt känner sig hotade. Beträffande kapitalbeskattningen är Storbritannien den kanske starkaste motståndaren, som befarar att det skulle hota Londons ställning som framstående internationellt finanscentra. Mycket kan dock hända under det kommande decenniet, och det anses inte vara någon omöjlighet att bl a momsen och kapitalbeskattningen kan komma att harmoniseras inom EU. Det är inte troligt att en harmonisering skulle innebära att övriga länder skulle höja sina skatter till Sveriges nivå, utan det anses vara mer troligt att normalskattesatsen för moms då skulle hamna runt 17-18 %, och att man skulle kunna enas om en kapitalskatt på omkring 15 %. En sådan harmonisering skulle alltså innebära kraftiga skattesänkningar för Sveriges del.

En skatteharmonisering inom EU riskerar dock att bara bli en kortvarig lösning på problemet. Eftersom skattekonkurrensen är global är risken att de som eftersträvar en lägre beskattning helt enkelt väljer att flytta sina skattebaser till något land utanför EU. Alternativet är då att lyckas åstadkomma en global skatteharmonisering. Som framgår av vår internationella jämförelse av skattesystemen är dock skillnaderna i både skattesystemens konstruktion och skattestrycket väldigt stora, både mellan olika delar av världen och mellan enskilda länder. Det är alltså inte så "enkelt" som att bara besluta sig om att tillämpa samma skattesatser. På grund av skattesystemens konstruktion skulle den effektiva beskattningen ändå skilja sig kraftigt. Dessutom är den ekonomiska vinningen av att ha lägre skatter än omvärlden så stor för vissa länder idag att det blir svårt att motivera dem att delta i en harmonisering. För man inte med sig lågskatteländerna är det lite vunnet med arbetet.

OECD:s uppdrag är att verka för en fiskal miljö som underlättar handel mellan länder. De arbetar för närvarande framför allt med skattekonkurrens och e-handel. Jeffrey Owens på OECD tror att de nationella skattesystemen kommer att leva kvar. Det skapas ingen "World Tax Organisation" inom 10-20 års tid. Lösningen är i stället avsevärt utökat och förbättrat samarbete mellan de olika ländernas skattemyndigheter. Ländernas prioriteringar måste ändras så att en betydligt större del av resurserna ägnas åt internationella skattefrågor. Regering-

arna måste beakta att en dollar satsad på intern beskattning ger kanske en dollar tillbaka, medan en dollar satsad på internationella frågor ger tio dollar tillbaka.

Några alldeles färska händelser kan anses bekräfta samarbetslinjen kombinerad med harmonisering av reglerna för informationsutbyte. En sådan är att Storbritannien numera accepterar visst informationsutbyte rörande kapitalinkomster, vilket samtidigt indikerar att man inte kan räkna med en harmonisering av kapitalskatterna inom EU. Den andra händelsen är att OECD arbetar med en rapport rörande banksekretess. Enligt Jeffrey Owens kommer såväl Schweiz som Luxemburg att tvingas lätta på banksekretessen.⁸¹⁶

Ökad kontroll, minskad komplexitet och mer schablonbeskattning

Skattekontrollen är ett av de som erfordras för att garantier ska skapas för att skatter betalas i enlighet med gällande lagar och förordningar. Skattekontrollen kan sägas ha två syften. Dels har den till ändamål att undersöka om själva skattesystemet fungerar på avsett sätt, dvs genom att få detta bekräftat eller upptäcka brister. Dels ska skattekontrollen förbättra skattesystemets sätt att fungera genom att bidra till ökad lojalitet mot dess regler, så att en preventiv effekt kan uppnås.

Om man lyckas åstadkomma ett väldigt effektivt informationsutbyte och kontrollsamarbete på global nivå, så kanske man skulle kunna minska det illegala skatteundandragande som den internationella rörligheten gett upphov till. Förutom illegala aktiviteter ger emellertid skattekonkurrensen även upphov till en legal utströmning av skattebaser, vilken inte begränsas av informationsåtgärder.

Vidare är möjligheterna att framgångsrikt bedriva kontrollverksamhet ytterst beroende av de skattskyldigas lojalitet mot systemet. Skattesystemet bygger på masslojalitet, dvs att en överväldigande majoritet av befolkningen upplever det som riktigt och rättvist samt söker efterleva dess bestämmelser. Om dessa förutsättningar inte är för handen och detta lett till ett omfattande skatteundandragande, utgör en utökad kontrollverksamhet ingen lösning på problemen. Sådana situationer måste i stället angripas lagstiftningsvägen. Det gäller med andra ord att anpassa skattesystemet efter människorna och inte människorna efter skattesystemet.⁸¹⁷

Kontrollbehovet och lojaliteten mot skattesystemet är inte bara beroende av skattetryckets storlek, utan påverkas även i betydande utsträckning av regelverkets komplexitet. Utvecklingen under andra hälften av 1980-talet som kulminerade med 1990 års skattereform innebar en viss framgång för förenklingssträvandena. Framgången begränsade sig till förfarande och löntagares beskattning. De studier som professor Ault gjort av motsvarande skattereformer i ett antal andra länder visar på samma tendens, dvs de har varit lyckade till den del de begränsats till beskattningen av löntagare. En annan förklaring till framgången kan vara att det under 1980-talet fanns vad professor Ault benämner politisk kontinuitet, en samsyn rörande behovet av förenklingar. Denna förefaller inte ha funnits under 1990-talet. Småföretagardelegationens förslag om att statsministern skulle ges ett tydligt politiskt ansvar och att en särskild reformeringsenhet skulle bildas visar på insikt i betydelsen av just den politiska kontinuiteten.

En förklaring till att det blivit krångligt kan vara en outtalad politisk medvetenhet om att förenklingar ökar orättvisorna i skattesystemet och att dessa orättvisor är svårare att motivera vid

⁸¹⁶ Owens, Jeffrey, möte, 2000-04-10

⁸¹⁷ RSV Rapport 1983:1: *Skatter och skattekontroll. Förutsättningar för en effektiv skattekontroll*, 1983

ett högt skatteuttag. Samtidigt handlar det om en ond cirkel eftersom även komplexiteten skapar orättvisor som är svåra att motivera. Det kan också handla om insikt om att det är komplicerat att förenkla och att även förenklingar har kostnader. En förenkling kan skapa nya möjligheter till skatteplanering varför den kanske måste omges med spärregler som gör att det inte längre är en förenkling. Detta kan vara en förklaring till att olika förslag från RSV och kommittéer inte lett till någon ny lagstiftning.

Koncentrationen på småföretag är förståelig utifrån ett näringspolitiskt perspektiv. Enligt samstämmiga bedömningar kommer Sveriges tillväxt att vara beroende av att det finns ett näringsklimat som stimulerar verksamhet i små och medelstora företag. Samtidigt är småföretagen från ett finanspolitiskt perspektiv en ganska svårfångad skattekälla. I små företag har ägaren själv kontroll över ekonomin. Någon intern kontroll värd namnet finns ofta inte. Det händer lätt att den privata ekonomin och företagets ekonomi sammanblandas. För den som inte känner någon uttalad lojalitet med skattesystemet är möjligheterna till skatteundrandragande ganska stora.

Det finns ett antal branscher – ibland kallade kontantbranscher – som är speciellt svåråtkomliga för skattekontroll. Det kan därför ifrågasättas om nettovinstbeskattning över huvud taget är ett effektivt sätt att fånga dessa företags skattebetalningsförmåga. I en del länder tillämpar man en renodlad schablonbeskattning för sådana branscher, t ex beskattning av restaurangverksamhet efter antal bord eller verksamhetsyta. Det svenska förslaget om licensavgifter för taxiverksamhet ska ses i detta sammanhang. Som framgått ovan har Frankrike till skillnad från andra västländer ett system som möjliggör skönsmässig beskattning av små företag utifrån vissa kända basfakta om anställa och varuinköp ("forfait"). Den innebär att företagaren förhandlar med skatteinspektören om vad som kan vara en rimlig skattebetalning utifrån vissa basfakta. Detta system ska dock ses i skenet av att inkomstskatten i Frankrike har mycket liten statsfinansiell betydelse. RSV utreder i annat sammanhang huruvida renodlad schablonbeskattning är värd att pröva i vårt land.

Att förenkla skattelagstiftningen är alltså en svår uppgift. Det är framför allt tre omständigheter som bidrar till detta: det höga skatteuttaget, det långt drivna rättvisetänkandet och internationaliseringen. När det gäller småföretagen tillkommer problemet att finna regler som är enkla men samtidigt svåra att kringgå och utnyttja i skatteundrandragande syfte. För att ett förenklingsarbete över huvud taget ska bli framgångsrikt krävs inte enbart politisk retorik utan en från den högsta ledningen uttalad vilja som manifesteras i administrativa och organisatoriska former och som genomsyrar allt lagstiftningsarbete.

Beskattning vid källan

De flesta av dagens skattesystem har gamla anor och bygger på principer som fastlagts under första halvan av 1900-talet. De har sedan utvecklats, men de utmaningar som man möter idag finns knappast med i systemet. Enligt många länders skattesystem (bl a Sveriges) ska inkomster beskattas i mottagarens hemviststat. Denna konstruktion minskar vid en effektiv beskattning skattekonkurrensen mellan länderna, eftersom man oavsett var inkomsten är intjänad ska beskatta den i hemlandet, och enligt hemlandets skatteregler. Skatten blir alltså lika hög oavsett vilket land inkomsten kommer från. Det enda legala sättet att minska sin skatt med ett sådant system är att ändra bosättning till ett land med lägre skattetryck. Som en följd av bristande informationsutbyte och ineffektivt internationellt samarbete vid skattekontroll blir dock möjligheterna att undgå beskattning i hemlandet väldigt stora. Många menar att det

enda sättet att hantera problemet är att beskatta inkomster vid källan. Sven-Olof Lodin drar slutsatsen att länderna kommer att behöva förlita sig mer på källbeskattning, i och med det blir allt viktigare att få in skatten medan skattebasen, och därigenom pengarna, fortfarande är under kontroll av den egna jurisdiktionen. Att beskatta vad man i praktiken kan komma att bli en viktigare princip än vad man enligt teorin skulle vilja beskatta.⁸¹⁸

Bland annat Sven-Olof Lodin, Krister Andersson och Vito Tanzi uttrycker en osäkerhet om rimligheten i att kunna lösa de beskattningsproblem som globaliseringen ger upphov till genom ett utökat internationellt kontrollsamarbete och informationsutbyte. Ett effektivt informationsutbyte försvåras bland annat av de stora skillnaderna i skattesystem, förfaranderegler och förvaltningskultur, och dels av det ekonomiska intresse som flera länder har av en fortsatt sekretess. De ser i stället informationsutbyte som ett sätt att hantera de akuta problemen i väntan på en anpassning av skattesystemen till den ökade rörligheten i ekonomin.

En övergång från beskattning i hemviststaten till källstaten skulle kraftigt driva på den internationella skattekonkurrensen. Då ska man enligt reglerna erlagga skatt i det land där en inkomst är intjänad. Det skulle också ge upphov till en disharmoni mellan var man betalar skatt och var man åtnjuter förmåner. På det sättet kan en övergång till källbeskattning framtvunga förändringar i stora delar av välfärdssystemet, så att förmåner och bidrag i större utsträckning knyts till de i landet betalda skatterna.

Beträffande momsens tillämpas inom EU den sk destinationsprincipen (med vissa undantag), vilket innebär att beskattning sker i det land där den inköpta produkten konsumeras, dvs vanligtvis i köparens hemland. Enligt EU-kommissionens förslag från 1996 om ett gemensamt momssystem ska istället ursprungsprincipen tillämpas, vilket innebär att momsens erläggs i det land där köpet sker. Bakgrunden är att destinationsprincipen kräver gränskontroller, vilka har avvecklats mellan länderna. Kontrollproblemen vid uttag av skatt från ett företag i ett annat EU-land skulle med samma motivering som beträffande inkomstskatten kunna driva på övergången till en tillämpning av ursprungsprincipen. Det skulle få konsekvenser för svenska företag, vilka i ökad utsträckning kommer att konkurrera med utländska varor som belastas med lägre momssatser. Vid en övergång till ursprungsprincipen kan länder med en högre momsskattesats, såsom Sverige, tvingas sänka skattesatsen för att inte företagen ska tappa marknadsandelar.⁸¹⁹

En övergång till ursprungsprincipen medför även andra problem. Det uppstår en diskrepans mellan var moms betalas in och dras av vid en transaktion mellan två momspliktiga företag. Om ett tyskt företag säljer en produkt till ett svenskt företag ska det tyska företaget enligt ursprungsprincipen betala moms i Tyskland medan det svenska företaget får dra av samma belopp i Sverige. Ett sådant system skulle kräva en ytterst komplicerad avräkning mellan länderna i EU. Ett alternativ vore att vid en eventuell övergång till ursprungsprincipen flytta över hela mervärdesbeskattningen till EU och sedan fördela inkomsterna till medlemsländerna efter lämplig grund.

⁸¹⁸ Lodin, Sven-Olof: *What ought to be taxed and what can be taxed – a new international dilemma*, 2000-01-24

⁸¹⁹ SOU 2000:7: *Långtidsutredningen 1999/2000*, 2000

Vilka skattebaser kan beskattas?

På längre sikt kan också mer långtgående konsekvenser för skattesystemen och skatteindrivningen uppstå. Även om det blir svårare att upprätthålla skattetrycket på de internationellt mobila skattebaserna, så kvarstår inkomstbehoven. För att samla in samma inkomstbelopp för de allmänna utgifterna måste man öka beskattningen av de skattebaser som är mindre mobila, såsom arbetskraft, fastigheter och baskonsumtion. Det här aktualiserar frågan om det verkligen är politiskt möjligt att höja beskattningen av dessa skattebaser, samtidigt som beskattningen av mer mobila skattebaser minskar. Sven-Olof Lodin tror att spänningen i skattesystemet kommer att öka, kanske till sådana nivåer att skatterna måste sänkas även på de mindre mobila skattebaserna för att upprätthålla trovärdigheten och lojaliteten för skattesystemet. Detta skulle innebära att den internationella skattekonkurrensen beträffande mobila skattebaser skulle leda till lägre skatter generellt och framtvinga en reduktion av den offentliga sektorns aktiviteter och utgifter oavsett vilka behov som egentligen finns.⁸²⁰

Bara under det senaste året har det förts fram ett flertal förslag om hur ett framtida skattesystem skulle kunna utformas på ett mer konkurrenskraftigt sätt. Alla förslag baseras på skattesänkningar av olika slag. Trots att vi aktivt har letat efter några forskare eller debattörer som istället förespråkar skattehöjningar, så har vi inte hittat några. De flesta verkar alltså vara överens om att man i varje fall inte kan (eller bör) höja skatterna ytterligare. Det finns dock vissa som i den offentliga debatten förespråkar ett bevarande av dagens skattesystem. Ett exempel på detta är ett tal av statsminister Göran Persson från riksdagens debatt om Sverige och internationaliseringen, där han säger följande:

”Väldigt många av dem som sitter runt omkring i världen och bedömer vårt land, och vi är en del av en global ekonomi, förstår inte att det går att kombinera ett högt skatteuttag, en stor gemensam sektor, med kraftig tillväxt, spetsteknologi och frontlinjen vad gäller IT. Det trotsar, säger de, tyngdlagen.”⁸²¹

Här följer några av de förslag som framförts den senaste tiden. Krister Andersson, skatteansvarig på industriförbundet föreslår att man som ett första steg bör slopa förmögenhets-skatten och värns-katten⁸²². Sture Nordh, TCO-ordförande, och Anders Milton, Saco-ordförande, anser att inkomstskatten bör göras mer proportionell, och föreslår att man ska åstadkomma detta genom att höja brytpunkten för statlig inkomstskatt så att den hamnar i nivå med taket i socialförsäkringssystemen, vilket skulle innebära att den statliga skatten skulle ta vid där egenavgifterna upphör⁸²³. Detta stämmer ganska väl överens om TCO-styrelsens syn på hur inkomstbeskattningen bör reformeras. Därutöver vill de avskaffa värns-katten och ta bort avtrappningen av grundavdraget, vilket skulle innebära ett fast grundavdrag på 18 100 kr.⁸²⁴ Vid ett för de fyra oppositionspartierna gemensamt seminarium om tillväxt föreslogs att den statliga inkomstskatten skulle slopas helt och att kapitalskatterna skulle sänkas till EU-nivå⁸²⁵. Carl B Hamilton, professor vid Handelshögskolan i Stockholm, föreslår att man i första hand ska ta bort dubbelbeskattningen på aktieutdelning, förmögen-

⁸²⁰ Lodin, Sven-Olof: *What ought to be taxed and what can be taxed – a new international dilemma*, 2000-01-24

⁸²¹ Persson, Göran, tal vid riksdagens debatt om Sverige och internationaliseringen, maj 2000

⁸²² Andersson, Krister: *EU tvingar oss sänka skatten*, Dagens Nyheter, 2000-05-08

⁸²³ Nordh, Sture & Milton, Anders: *Hög tid för ny skattereform*, Göteborgs-Posten, 2000-04-19

⁸²⁴ TCO: *TCOs krav på skattepolitiken – TCO-styrelsens syn på hur inkomstbeskattningen bör reformeras. Styrelsebeslut vid sammanträde 1999-08-24*, 1999

⁸²⁵ *Halva lönen, dubbla skatten*, Huvudledare i Dagens Nyheter, 2000-04-03

hetsskatten och värnsskatten⁸²⁶. Biträdande näringsminister Mona Sahlin vill sänka kapital- och förmögenhetsskatterna, men är förtegen om i vilken utsträckning. Dessutom vill hon sänka skatten på arbete, så att de flesta ska betala 30 % och ingen mer än 50 % i marginalskatt.⁸²⁷ Hans Peter Larsson, skattejurist vid Företagarnas Riksorganisation, och Henrik Mitelman, TCO-ekonom och analytiker på Unibank Markets i Köpenhamn, föreslår att den statliga inkomstskatten helt slopas, att grundavdraget höjs till 40 000 kr, att arbetsgivaravgiften sänks med 4 procentenheter samt att dubbelbeskattningen på aktier slopas⁸²⁸. Regeringen har diskuterat sänkningar av alkoholskatten, vilket ses som en naturlig åtgärd av den ökade konkurrensen när den tillåtna införseln från andra länder ökar. Skattebetalarnas förening har ett förslag som omfattar större delar av skattesystemet. De föreslår slopad förmögenhetsskatt, slopad skatt på aktieutdelning, en halvering av kapitalskatten, en proportionell inkomstskatt på 31,5 % (inklusive egenavgifter), halverade arbetsgivaravgifter, sänkt skatt med en fjärdedel, dvs till ca 17 %. Resultatet skulle bli ett sänkt skattetryck till knappt 40 %, dvs strax under EU:s genomsnitt.⁸²⁹

För att åskådliggöra vad ovanstående förslag om skatteändringar ger för konsekvenser på skatteintäkterna har vi försökt summera dessa. Bortsett från skattebetalarnas förening har dock författarna inte föreslagit alla åtgärder samtidigt, utan de flesta har bara föreslagit en eller ett par av åtgärderna. En sammantagen överslagsberäkning ger följande resultat (1997 års siffror):

Ändring	Skattebortfall
Slopad statlig inkomstskatt	29 345
Sänkt kommunalskatt till 30 % ⁸³⁰	5 500
Höjt grundavdrag till 40 000 kr ⁸³¹	54 000
Sänkt moms till 17,5 % ⁸³²	53 000
Slopad förmögenhetsskatt	5 453
Sänkt kapitalskatt till 15 % (en halvering)	5 656
Minskad skatt på alkohol och tobak med 1/3	5 881
Summa minskad skatt	158 835

Minskning av Sveriges skatteinkomster i miljoner kronor vid genomförande av ovanstående förslag om skatteförändringar.

Ovanstående beräkningar grundar sig på en förändring av Sveriges skattesystem till en proportionell inkomstskatt på arbete med 30 %, ett höjt grundavdrag till 40 000 kr, sänkt moms till det viktade EU-genomsnittet på 17,5 %, avskaffad förmögenhetsskatt, sänkt kapitalskatt till den nivå som EU enligt Sven-Olof Lodin eventuellt kan komma att enas om (15 %) och slutligen minskad skatt på alkohol och tobak med en tredjedel. Utöver detta är det många som föreslår att dubbelbeskattningen på aktieutdelningar avskaffas, t ex genom skattefrihet för utdelningar. En sådan beräkning har dock inte varit möjlig utifrån tillgänglig statistik, men effekten borde inte påverka det totala utfallet av beräkningarna nämnvärt, eftersom kapital-

⁸²⁶ *Fast skatt på rörliga människor*, Huvudledare i Dagens Nyheter, 2000-02-28

⁸²⁷ *Sahlin vill sänka kapitalskatterna*, Finanstidningen, 2000-04-04

⁸²⁸ Larsson, Hans Peter & Mitelman, Henrik: *Platt skatt*

⁸²⁹ Nordling, Danne: *Förslag till ett nytt skattesystem i tre steg, Hälften kvar – efter alla skatter*, 1999-10-22

⁸³⁰ Sänkning av genomsnittlig kommunal skatt från 30,59% till 30% medför en sänkning med ca 1,93 % av skatten (0,59/30,59)

⁸³¹ Ca 6 miljoner personer höjer sitt grundavdrag med 30 000 kr var x 30% skatt = 54 miljarder

⁸³² Enligt långtidsutredningen innebär en sänkning av Sveriges moms med en procentenhet 4,5-5,0 miljarder kronor. En sänkning med 7,5 procentenheter kostar då 33,75-37,5 miljarder kronor.

skatten där redan är halverad. Även om EU-länderna i vissa avseenden (t ex moms) skulle närma sig varandra på halva vägen, så innebär det väsentligt minskade skatteinkomster för Sverige.

Totalt innebär de ovanstående ändringarna i 1997 års siffror minskade skatteinkomster med nästan 160 miljarder kronor, vilket innebär att de totala skatteinkomsterna skulle minska med 16,6 %. De totala skatteinkomsterna skulle då uppgå till 796 miljarder kronor, vilket medför ett skattetryck på 44,1 %. Sveriges skattetryck skulle alltså även efter dessa ändringar fortfarande överstiga både EU-genomsnittet (41,5 %), och OECD-ländernas genomsnitt (37,2 %). Det förslag som skattebetalarnas förening framför om att halvera arbetsgivaravgifter skulle innebära en ytterligare minskning av skatteinkomsterna med 150 miljarder kronor, vilket skulle resultera i ett totalt skattetryck på ca 36 %.

Den totala minskningen i skatteinkomster borde på lång sikt bli lägre än var ovanstående beräkningar visar. Man kan förvänta sig en ökad tillväxt på grund av att marginaleffekterna minskar på flera områden, och som en följd av att Sverige blir ett intressantare land att investera i. Det kan dock även uppstå andra skattebortfall eller kostnadsökningar. Om EU utvidgas så innebär det åtminstone med det befintliga regelverket ett ökat finansieringsbehov inom EU. Även ett ökat socialt ansvarstagande inom EU skulle innebära behov av ökade inkomster. Detta kan antingen lösas genom ett ökat avgiftsuttag från medlemsländerna eller genom en beskattning på EU-nivå. Det kan därför inte uteslutas att någon nationell skatt lyfts över till EU-nivå, även om en så långtgående utveckling verkar mindre trolig i ett tioårsperspektiv.

17.3 Alternativa finansieringsmöjligheter

På något sätt måste ändå samhället och välfärden bekostas

Kostnadsutvecklingen inom trygghetssystemen är sig ganska lika över hela västvärlden, men systemen har olika utformning. Det gyllene systemet som ger låga skatter tillsammans med en rimlig social välfärd som är rättvist fördelad utan marginaleffekter finns helt enkelt inte. Utbildning, sjukvård och äldreomsorg av rimlig omfattning och hygglig kvalitet kostar pengar. Det går inte att betala för det utan att det på ett eller annat sätt påverkar ekonomin i övrigt.

Man kan föra sådana här resonemang. Men i slutändan står man ändå inför en verklighet där frågan är om det går att ta ut de här skatterna. Idag är det mycket som talar för att vi måste räkna med en större skattekonvergens, dvs att länderna måste närma sig varandra i skatteuttag, och att sannolikt vissa skattebaser urholkas eller kanske rent utav försvinner. I det perspektivet är kanske inte det svenska systemet med en stor offentlig sektor som ansvarar för medborgarnas välfärd i kombination med höga skatter det som är enklast att bibehålla. Även om de alternativa system som finns inte är perfekta, så är de bättre anpassade till en global miljö.

Om landets skatteinkomster minskar, innebär det att man antingen måste minska den offentliga sektorns utgifter eller finansiera dessa på annat sätt. På utflödessidan kan man tänka sig färre åtaganden eller minskad ambition i nuvarande åtaganden. Att ta bort åtaganden är en delikat uppgift – vem ska drabbas? Vi står dessutom inför flera stora utmaningar, med den kraftiga tillväxten av riktigt gamla som det kanske största hotet mot balans i de statliga finanserna. Det är inte heller troligt att bättre produktivitet inom nuvarande system kan kompensera någon stor del av det förväntade skattebortfallet.

Även om man minskar beskattningen, så måste välfärden betalas på något sätt. På ett eller annat sätt kommer även den betalningen att belasta landet invånare. Om en sådan betalning inte ska ge upphov till samma negativa effekter som skatterna krävs det en tydligare koppling mellan vad man betalar in och vad man får för pengarna.

De flesta forskare och debattörer som behandlar frågan visar på ungefär samma lösning i form av en kombination av sänkta skatter, mer avgifter och mer försäkringslösningar. Pensions-system, hälsovård, äldreomsorg, arbetslöshetsersättning och socialbidrag är exempel på sådana områden som föreslås kunna finansieras med olika former av försäkringar, avgiftssystem och välfärdskonton. En sänkning av inkomstskatten medför också att många bidrag kan sänkas i motsvarande utsträckning, vilket alltså medför att transfereringarna till hushållen förväntas minska.

Den lösning som de flesta verkar förespråka innebär att det finns flera parallella välfärdslösningar och försäkringssystem för individen att välja mellan. Det kan både finnas system i offentlig och privat regi och de kan erbjuda olika omfattande lösningar. Det är sedan upp till varje individ att välja den lösning och trygghetsnivå som passar bäst. Det ger både högre incitament att betala och ger dessutom individen en valmöjlighet att själv utforma sina välfärdslösningar. Dessutom är systemet geografiskt obundet. Det innebär att även om man flyttar, inom eller utom landet, så följer välfärdslösningarna med. Systemet kan innehålla en obligatorisk grundnivå, så att man undkommer problemet med att en del underförsäkrar sig och förlitar sig på att samhället ändå ska sörja för dem.