

***Del 7:***

***Effekter på våra  
förvaltningar***

## 23 *Framtidsbilden*

I vår första rapport<sup>1002</sup> lämnade vi en bred beskrivning av olika företeelser som kan förväntas påverka vårt samhälle och vår omvärld i ett tioårsperspektiv. Vi använde en scenarioteknik för att beskriva alternativa utvecklingslinjer och för att underlätta för läsaren att inse att utvecklingen inte är förutbestämd utan att den är ett resultat av vad människor, men framför allt nationer respektive politiker, vill och gör. I denna rapport har vi avsevärt fördjupat analysen framför allt inom områden som har bedömts vara särskilt relevanta för utvecklingen av våra förvaltningar. Resultatet av detta analysarbete är en tydligare men långt ifrån entydig framtidsbild. Den är tydligare eftersom de underliggande företeelserna har kunnat penetreras mer grundligt. Den är inte entydig eftersom den bild som växer fram är en bild av oanade möjligheter men också en bild som är komplicerad och som innehåller alternativ och konsekvenser vilka avsevärt kan försvåra en positiv utveckling.

Innan effekterna på våra förvaltningar kan diskuteras, måste därför en sammanfattande redogörelse lämnas för denna komplicerade framtidsbild.

### 23.1 *Förändringar i omvärlden*

#### 23.1.1 *En långsiktigt hållbar tillväxt*

Forskare i olika länder förefaller vara tämligen överens om att världen kan stå inför en period av långsiktigt hållbar tillväxt. Denna skulle i så fall sträcka sig från slutet av 1990-talet till år 2020-2025. Förklaringarna till detta ligger bland annat i framväxten av en ny ekonomi med hög produktivitet och låg inflation. Utvecklingen är naturligtvis beroende av en rad faktorer.

OECD har i en antologi låtit olika forskare analysera hur en sådan tillväxt kan förklaras och vilka förutsättningar som måste vara för handen. Med långsiktigt hållbar tillväxt menar man då en tillväxt som under de närmaste decennierna ger en genomsnittlig inkomsttillväxt per capita på mer än 3 %. De krafter som kan driva fram en sådan utveckling är

- Utvecklingen av en global kunskapsekonomi och ett globalt kunskapssamhälle.
- Framväxten av en global ekonomi baserad på internationell handel, investeringar och teknikflöden.
- Strävan efter en global miljövänlig utveckling.

Förutsättningar för en sådan utveckling är på nationell nivå åtgärder som syftar till makroekonomisk stabilitet grundad på låg inflation, sunda statsfinanser, flexibla arbetsmarknader, öppna och transparenta kapitalmarknader och konkurrenskraftiga marknader för varor och tjänster. På den internationella nivån krävs ett genombrott som innefattar en förflyttning från nationella hänsynstaganden till en logik som prioriterar de intressen som är specifikt globala. Det handlar bl a om att hitta lösningar där man kan utnyttja den elektroniska kommunikationen maximalt. Samtidigt måste enskilda nationer överge gammalt tänkande när det gäller att finna lösningar på problem som rör korrruption, droghandel och liknande brottslighet. De framtida tillväxtgeneratorerna – datorer, kommunikation, bioteknik, bränsleceller och liknande – har bara börjat påverka utvecklingen. Tillväxtgeneratorerna kan mycket väl omför-

<sup>1002</sup> RSV Rapport 199:3: *Vår omvärld år 2010 – Rapport från Framtidsprojektet, etapp 1, 1999*

delar (till USA och Stilla Havsregionen) och accelerera tillväxten till nivåer på 4-5 % årligen. Detta motsäger traditionell ekonomisk visdom som säger att ekonomier mognar och så småningom går mot lägre tillväxt på 1-2 % per år. Det finns dock bidrag i OECD:s antologi som ifrågasätter detta och pekar på att tillväxtgeneratorer historiskt sett har hållits tillbaka av andra omständigheter.<sup>1003</sup>

De stora investeringar som gjorts i ny teknik under de senaste decennierna har inte lett till ökad tillväxt och ökad produktivitet. Manuel Castells drar dock 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. Det går att finna stöd för detta i hur produktiviteten och tillväxten utvecklats under de senaste åren, där industrialismens mognad under åren 1950-1973 byggde på ett stort antal innovationer under första hälften av 1900-talet. Castells förutspår mot denna bakgrund att vi snart kommer att bevittna den största produktivitetstillväxten i världshistorien.<sup>1004</sup>

Den svenska långtidsutredningen redovisar liknande tankegångar. I sitt basscenario tror de på en långsiktigt hållbar tillväxt för tiden fram till år 2015. Under perioden fram till år 2004 beräknas tillväxten uppgå till 2,5 % per år, medan den blir något mindre mellan 2004 och 2008 eller 2,2 % för att sedan bli i genomsnitt 1,3 % för efterföljande år. Fram till år 2004 beräknas skattekvoten som andel av BNP kunna sjunka från 56,2 % till 52,7 % men måste åter höjas efter år 2004 eftersom de offentliga utgifterna då väntas växa snabbare än BNP. Utredningen pekar på en rad svårigheter och behovet av att hantera spänningar mellan krympande utbud av arbetskraft, ökande behov av vård och omsorg samt växande svårigheter att finansiera välfärdssystemen med enbart skatter.

### **23.1.2 En global ekonomi**

Vi har fått en ny global ekonomi som kännetecknas av att de finansiella systemen integrerats med fri rörelse för kapitalet över hela världen i jakt på maximal avkastning. Vi ser en ökad konkurrens mellan nationer och svårigheter för nationerna att styra sin egen ekonomi. Företagen blir mer internationella samtidigt som de koncentrerar sig på kärnverksamhet och lägger ut olika funktioner på entreprenad i underleverantörskedjor. Företagen deltar i en skoningslös global konkurrens och letar efter toppkompetens över hela världen. IT-utvecklingen och de nya kommunikationsmöjligheterna påverkar de flesta områden och vi börjar se virtuella företag. Den elektroniska handeln ökar.

Det karaktäristiska för denna nya globalitet är den rörliga ekonomin. Kapital förs mellan länderna med elektronisk hastighet. Varuproduktion och generering av tjänster rör sig smidigt mellan länderna och knyts samman över gränser. Idéer, kunskaper och tekniker sprids snabbt mellan individer, företag och organisationer, utan hänsyn till några nationsgränser. Marknaderna integreras. Konkurrenten hårdnar. Kapitalmarknaderna liksom kunder med stora valmöjligheter utövar ett kraftfullt tryck på företagen.

Castells gör bedömningen att den globala ekonomin kommer att växa genom att använda den avsevärt utökade kapaciteten hos telekommunikationer och informationsbearbetning. Den

---

<sup>1003</sup> OECD: *The Future of the Global Economy – Towards a Long Boom?*, 1999

<sup>1004</sup> Castells, Manuel: *Nätverkssamhällets framväxt, Band 1: Informationsåldern. Ekonomi, samhälle och kultur*, 1999

kommer att påverka alla länder, alla territorier, alla kulturer, alla kommunikationsflöden och alla finansiella nätverk, och den kommer att hänsynslöst genomsöka planeten i sitt letande efter möjligheter till vinstgivande aktiviteter.

Den globala ekonomin är internt uppdelad i tre huvudregioner med tillhörande influensområden: Nordamerika, EU och den asiatiska Stillahavsregionen med Japan som centrum. Handel och investeringar ökar både mellan blocken i detta sk triadområde och inom respektive block. Parallellt med detta pågår en marginalisering av andra områden, i första hand Latinamerika, Afrika och Ryssland.

I den globala konkurrensen ökar paradoxalt nog lokaliseringens betydelse. Geografisk, kulturell och institutionell närhet leder till speciell åtkomst, tätare relationer, bättre information, kraftfulla incitament och andra fördelar när det gäller produktivitet och innovationer vilka är svåra att utnyttja när avstånden är stora. Detta har gett de ledande städerna en ny strategisk roll. De fungerar – vid sidan av sin tidigare roll som centra för internationell handel och bankverksamhet – på fyra nya sätt. De utgör starkt koncentrerade kommandocentraler i världsekonomin organisation. De är nyckelplatser för finansföretag och specialiserade serviceföretag. De är platser för produktion och för innovationer. De är marknader för de framställda produkterna.<sup>1005</sup>

### **23.1.3 Näringslivet**

Det sker betydande förändringar inom näringslivet. Dessa har till stor del sin grund i teknikutvecklingen och den pågående globaliseringen men de kan samtidigt sägas vara pådrivande för dessa. Förändringarna är så stora att man börjar tala om en ny ekonomi.

#### ***Nätverksföretaget***

Frikopplandet av information från produkter och hierarkiska nivåer tillsammans med nya kommunikationsmöjligheter på grund av informationstekniken ger upphov till helt nya möjligheter att utforma och organisera näringsverksamhet. Det möjliggör en global uppdelning av forskning och utveckling, produktion, marknadsföring och försäljning. Varje moment kan utföras där förutsättningarna för just denna verksamhet är de bästa. Traditionellt vertikala värdekedjor bryts upp och allt fler företag specialiserar sig på olika nischer eller moment, i stället för att erbjuda helkundslösningar. Verksamheterna utförs av en ständigt föränderlig blandning av strategiska allianser mellan konkurrerande storföretag, storföretag med underleverantörskedjor i flera steg, småföretag i olika samarbetskonstellationer och helt virtuella företag som sammankopplar, köper och säljer tjänster av dessa. Förmågan att växla form blir en avgörande egenskap i en ekonomi som kännetecknas av ständig förändring och organisatorisk rörlighet.

#### ***Nätverksekonomin***

En av nätverksekonomin viktigaste karaktäristika är de kraftiga nätverkseffekterna, dvs att värdet för alla användare ökar ju fler som använder en viss produkt eller teknik. Det medför att man måste uppnå en kritisk massa av användare innan produkten eller tekniken blir intres-

---

<sup>1005</sup> Castells, Manuel: *The Information Age. Economy, society and culture. Volume 3: End of Millenium*, 1999

sant för användarna. Direkt efter lanseringen är osäkerheten om vilken produkt eller teknik som kan tänkas slå igenom stor, vilket skapar en avvaktande attityd hos användarna. Omställningskostnaderna för att köpa in sig i fel teknik är stora. När en produkt eller teknik fått övertag över de övriga varianterna, kan försäljningen av denna förväntas öka snabbt, på de övrigas bekostnad.

Information skiljer sig från andra produkter genom att marginalkostnaden närmar sig noll. I den digitala ekonomin blir allt mer gratis, eftersom man genom gratisprodukter snabbt kan få många användare som sedan tvingas köpa mer avancerade versioner eller kringprodukter.

Nätverksekonomin kan antas ha olika stor inverkan i olika branscher. Störst är inverkan inom elektronisk handel, kommunikationssektorn och försäljning av datorer, mjuk- och hårdvarukomponenter, telekommunikationsprodukter och andra produkter som ska användas i nätverk. Informationssektorn är den som tydligast påverkas av fallande marginalkostnader och allt mer gratisprodukter. Även traditionella industrisektorer, t ex bilindustrin, uppvisar kraftigt fallande marginalkostnader.

Nätverksekonomin kännetecknas också av bristande stabilitet och bristande jämvikt. Vi kan förvänta oss en situation där antalet nystartade företag är stort och där konkurrensen om kunderna är stor. Behovet av riskkapital och kompetent arbetskraft kommer i detta skede att vara betydande för att möjliggöra den nödvändiga expansionen. Ett fåtal företag kan förväntas bli mycket framgångsrika och lönsamma, medan övriga ganska snart läggs ned eller går i konkurs. Nätverksekonomin kommer att möjliggöra enorma vinster som är kopplade till enorma risker.

### ***Den elektroniska handeln***

Det finns idag en stor tilltro till den elektroniska handeln. Politiker världen över vill underlätta för den att utvecklas i syfte att öka landets konkurrenskraft och öka tillväxten. Företagen är intresserade av den elektroniska handeln för att utveckla de nya affärsmöjligheter den skapar. Inom de närmaste åren är det framför allt e-handeln mellan företag som beräknas växa. Man ser för närvarande att företagens förtroende för Internet snabbt ökar, och allt fler övergår från att ha använt privata kommunikationslösningar via EDI till att göra affärer via Internet. Det ökar flexibiliteten i företagens affärer, och möjliggör även tillfälliga och snabbt föränderliga samarbeten.

Det som idag håller tillbaka e-handeln på konsumentensida är konsumenternas bristande förtroende till tekniken och rädslan för att göra affärer med någon man varken ser eller känner. Det pågår för närvarande ett omfattande arbete, både nationellt och inom olika internationella organisationer, för att hitta lösningar som stärker konsumenternas ställning vid elektronisk handel. Man tittar både på konsumenternas juridiska skydd och på olika tekniska lösningar för att identifiera motparten i en transaktion och säkerställa innehållet i en affärssuppgörelse. Ett tydligt exempel för digitalt levererade produkter är utveckling av tekniska system eller system med tredje part, som säkerställer att leverans och betalning sker samtidigt. Det är inte omöjligt att utveckla ett liknande system för handel med fysiska varor. Det finns därför anledning att tro att även detaljhandeln kommer att ha ökat avsevärt till år 2010.

Idag är den elektroniska handeln, framför allt på konsumentensida, starkt koncentrerad till ett fåtal varugrupper som böcker, CD-skivor och datortillbehör. På tjänstesida är det framför allt försäljning av finansiella tjänster – banktjänster, aktieförsäljning mm – som har fått genom-

slag. Vi kan förvänta oss att e-handeln sprids till fler områden i framtiden. Framför allt kan vi förvänta oss att det uppkommer nya digitala varor och tjänster som kan levereras direkt över nätet. Exempel på sådana områden är försäljning av musik (man kan redan nu ladda hem MP3-filer från nätet), dataprogram och konsulttjänster av olika slag (översättningstjänster, bokföring, juridisk konsultation, sjukvårdskonsultation mm). Eftersom många av dessa områden är nya eller antar helt nya former är det svårt att idag bedöma vilken spridning de får och hur det påverkar e-handels utveckling.

### **23.1.4 Utanförskap**

Den nya globala ekonomin kommer enligt Castells att skapa en knivskarp gräns mellan mer eller mindre betydelsefulla människor. Värdefulla segment kommer att knytas samman och mindre värdefulla kommer att överges, liksom irrelevanta områden. Det uppkommer en territoriell ojämnhet i produktion som leder till en skarp kontrast mellan länder, regioner och storstäder. Castells menar därför att den tredje världen inte längre är ett relevant begrepp. Han talar i stället om den fjärde världen. Hit räknas Afrika, en kontinent som slits sönder av svält, etniska konflikter, aids, frånvaro av infrastruktur och så när som på Sydafrika ingen ekonomisk aktivitet. Men hit hör också delar av USA. Utslagningen och ghettobildningarna utgör också en social exklusion. En amerikansk underklass håller på att gå under. Det handlar om människor utanför utbildningssystemet och arbetsmarknaden men innanför fängelserna. Ytterligare ett exempel på den fjärde världens framväxt är kanske den mest skakande. Det handlar om exklusionen av barn. Barnarbete växer i omfattning, antalet gatubarn ökar liksom barnprostitution och barnpornografi. Otaliga barn dör dessutom som soldater i regelrätta strider i krigshärjade områden. Denna fjärde värld finns mitt ibland oss.

Nätverkekonomin bidrar till denna utveckling. Allt fler barn väver mattor i Asien tack vare de utvecklade globala distributionsnäten. Allt fler pedofiler besöker länder där barnprostitution förekommer och barnpornografin mångfaldigas på Internet.

Davidson och Rees-Mogg gör en liknande analys som Castells. De kommer fram till att det under 2000-talet kommer att skapas en ny superklass av medborgare på 500 miljoner mycket rika människor, av vilka 100 miljoner kommer att bli tillräckligt rika för att bli "soveräna individer". Det handlar om entreprenörer, privata företagare med komplett kontroll över sina finanser, som väljer var de ska bo och vad de vill betala för samhällets tjänster.<sup>1006</sup>

Enligt Castells kan man förvänta sig två typer av reaktioner från de utanförstående. För det första kommer det att ske en betydelsefull ökning av global kapitalism men med helt andra regler än vad vi är vana vid idag. Den globala kriminella ekonomin kommer att utgöra ett fundamentalt kännetecken i det tjugoförsta århundradet, och dess ekonomiska, politiska och kulturella inflytande kommer att påverka alla. Det handlar inte om huruvida samhällena kan eliminera kriminella nätverk, utan snarare om att dessa nätverk kommer att kontrollera en betydelsefull del av vår ekonomi, våra institutioner och vårt vardagsliv.

För det andra kommer inte utanförståndet av människor och länder att innebära ett fredligt tillbakadragande. Det handlar i stället om en fundamentalistisk bekräftelse av nya värderingar, enligt vilka det saknas möjlighet till samexistens med ett system som är så grymt att det uteluter och skadar människor. Fundamentalister av olika slag kommer att utgöra den mest

---

<sup>1006</sup> Davidson, J.D. & Rees-Mogg, W: *The Sovereign Individual. The Coming Economic Revolution. How to survive and prosper in it?* 1997

påtagliga och kompromisslösa utmaningen mot den ensidiga dominansen av den globala kapitalismen. Enligt Castells kastar deras potentiella tillgång till elektroniska massförstörelsevapen en gigantisk skugga över de optimistiska sidorna av informationsåldern.<sup>1007</sup>

### **23.1.5 Global kriminell ekonomi**

Vi bevittnar idag en framväxande global kriminalitet. Det handlar om att kriminella organisationer utnyttjar globaliseringen, teknikutvecklingen och nätverksekonomin för att dels bedriva verksamhet oberoende av ländergränser, dels tvätta vinster från illegal verksamhet i de internationella finanssystemen för att återinvestera dessa medel i korruption och i legala verksamheter.

Penningtvätt underlättas inte enbart av förekomsten av globala finansiella system som opererar dygnet runt och bankernas strävan efter vinst i en konkurrensutsatt verksamhet, utan också av sammankopplingen av olika ekonomier, trenden mot många små företag, lösare allianser och uppkomsten av nätverksföretag. Även om det rör sig om stora pengar i absoluta tal, blir andelen illegala pengar liten i det stora globala flödet och därför blir de svårare att upptäcka än tidigare.

Det är inte svårt att idag se tecken på en ökande korruption. Brottsligheten påverkar genom korruptionen staternas politiska system. Det handlar om finansiering av politiska partier i en värld där politikens budskap måste spridas via dyra massmedier. Det finns därför ett behov som kriminella organisationer försöker tillfredsställa. Påståendena om att många politiker är korrupta framstår i beaktande av alla skandaler inte längre som helt orimliga. Korruptionen finns även i ländernas rättsväsende.

Den traditionella organiserade brottsligheten har samtidigt börjat infiltrera den lagliga företagsfären med bibehållande av sina kriminella värderingar, men med ett yttre beteende som är typiskt för företagare. De engagerar sig i värdeskapande partnerskap med lagliga entreprenörer. När dessa organisationer blir "lagliga" ökar också deras möjligheter att verka kriminellt. Ju hårdare och effektivare bekämpningen blir av t ex narkotikabrott desto mer lönsamt blir det att satsa på ekonomisk brottslighet. En tidstypisk företeelse är därför att gränsen mellan organiserad brottslighet och ekonomisk brottslighet alltmer suddas ut.

Internet skapar nya möjligheter för näringsverksamhet men även för brottslighet. De som begår brott erbjuds en ny och effektiv infrastruktur. I mångt och mycket handlar det om traditionell brottslighet i ny tappning. Samtidigt håller världen på att gå in i en ny epok av konflikt och brottslighet, där störningar och avbrott är det strategiska målet snarare än fysisk förstörelse. Informationskrigföring går ut på att komma åt andra aktörer och informationssystem oavsett om det handlar om företag eller stater. Gränsen mellan brottslighet och krigshandlingar blir också mer flytande.

Den huvudsakliga kulturella inverkan från global brottslighet på samhällena ligger långt utöver deras egen kulturella identitet. Den ligger i stället i den nya kultur som de framkallar. I många sammanhang har framgångsrika kriminella blivit hjältefigurer för en ung generation som inte ser någon lätt väg ut ur fattigdom. I en värld av utanförskap och med en kris för legitimiteten hos politiken blir gränslinjen mellan protest, omedelbar belöning, äventyr och brottslighet i ökad omfattning suddig.

---

<sup>1007</sup> Castells, Manuel: *The Information Age. Economy, society and culture. Volume 3: End of Millenium*, 1999

### 23.1.6 Nationalstaten

Nationalstaten håller på att få en förändrad roll. Det finns författare som talar om nationalstaternas fall. De finns också de som anser att välfärdsstater i nuvarande tappning kommer att leva kvar och att allt tal om problem utgör ett led i en nyliberal argumentation.

Nationalstatens förmåga att tillhandahålla skydd mot andra stater har fått minskad betydelse. I stället har staterna valt att skydda medborgarna mot ekonomiska hot genom att skapa välfärdsstaten. Idag håller dock stater som kan beskrivas som välfärdsstater på att minska sina åtaganden. Detta hänger samman med dels finansiella problem såsom stora lån och svårigheter att skydda den nationella skattebasen, dels ett ömsesidigt beroende mellan stater och andra aktörer i ekonomiska ting. Detta har lett till en situation där det är svårt för en stat att själv föra en politik som kräver hög grad av skattefinansiering. I stället blir staten en aktör som konkurrerar med andra stater om en gynnsam utveckling för egen del. Castells<sup>1008</sup> och Strange<sup>1009</sup> förklarar detta som en kombination av två företeelser. Den tekniska utvecklingen leder dels till staternas förlust av kontroll över information, dels till ett ömsesidigt beroende när det gäller militärt försvar. Den andra företeelsen är globaliseringen, som genom avregleringen av marknaderna för kapital och krediter lett till såväl ett ömsesidigt beroende mellan stater och företag som till ökad skattekonkurrens.

Samtidigt som företagen fördelar sin verksamhet över stora delar av världen har det skett en rumslig koncentration av vissa typer av verksamheter till ett fåtal städer i några få länder. Kombinationen av rumslig spridning och global integration har gett de ledande städerna en ny strategisk roll. När nya aktiviteter koncentreras till vissa områden innebär det samtidigt växande skillnader mellan dessa områden och deras omgivning. Relationen mellan stad, region och land har därigenom minskat i betydelse jämfört med de relationer som förbinder städer i olika regioner och länder.

Törnqvist har beskrivit globaliseringen som tes, antites och syntes. Tesen är att den tekniskt-industriella sfären och den politiska sfären inte passar ihop särskilt bra då företag bryter sig ur traditionella politiska och sociala ramar. Antitesen är att denna bild är ofullständig och föga nyanserad, eftersom alla flöden har en regional och lokal förankring i form av kollektiva nytigheter, samhällsfunktioner, infrastrukturer och olika former av kulturella och sociala tjänster. Syntesen är att en växande globalisering åtföljs av ökad regionalisering samt att dessa två utvecklingslinjer förstärker varandra.<sup>1010</sup>

I EU lyfts också den regionala nivån fram allt tydligare. Det ekonomiska och politiska handlingsutrymmet för regionerna har ökat. Med en fortsatt integration kan många regioner komma att kräva en ökad roll och Bryssel kan i många fall kännas mer relevant än den egna huvudstaden. Det handlar både om en rörelse mot regioner och en rörelse in mot Bryssel. Ekonomiskt handlar det om en vilja att kontrollera de resurser som finns tillgängliga, dvs skattemedlen. I ett Europa med starka regioner och en växande överstatlig integration och autonoma nätverk kan vi förvänta oss att vi får vara beredda på att ändra våra föreställningar om hur en politisk och ekonomisk arena ska vara organiserad.

---

<sup>1008</sup> Castells, Manuel: *The Informations Age. Economy, society and Culture. Volume 2: The Power of Identity*, 1998

<sup>1009</sup> Strange, Susan: *The Retreat of the State – The diffusion of power in the world economy*, 1996

<sup>1010</sup> Törnqvist, Gunnar: *Sverige i nätverkens Europa*, 1996



### 23.1.7 Demokratin

Liksom nationalstaten står demokratin inför ett flertal utmaningar. I detta ligger en utveckling som indikerar att individers känsla av tillhörighet i första hand riktas mot regioner, kommuner eller icke-territoriella sammanslutningar och inte mot nationalstater. Samtidigt utövas makt på global nivå av stater, företag och organisationer. För att kunna tillgodose sina egna syften och ta del av denna globala makt måste även staterna handla på en högre nivå än den egna. Precis som företag och kriminella organisationer sluter sig samman i nätverk så samarbetar staterna. EU är ett sådant nätverk. I ett internationellt perspektiv är det svenska parlamentets uppfattning bara en av flera konkurrerande uppfattningar. Detta leder till att internationella organisationer kan beskyllas för att inte vara fullt ut demokratiska men det innebär inte att de inte är önskvärda. På lokal och kommunal nivå verkar det som om demokrati har betydligt större möjligheter att fungera.

Castells beskriver kärnan i demokratins problem som att den globala makten inte kan kontrolleras av någon. I stället karaktäriseras den av makter och motmakter. I Sverige har demokrati traditionellt förknippats med folksuveränitet i form av stor makt för riksdagen. Det verkar emellertid som om en demokratisyn som bygger på delad makt är bättre skaffad att förklara och legitimeras makten i nätverkssamhället.<sup>1011</sup>

### 23.1.8 Finansiering av den offentliga sektorn

Den pågående globaliseringen av världsekonomin gör att rörligheten ökar för kapital, företag, varor, tjänster och människor. Denna tendens förstärks kraftigt av Internets gränslösa miljö, där de geografiska avstånden inte existerar. Stora mängder kapital kan med elektronisk hastighet förflyttas över hela världen, allt fler varor och tjänster kan både säljas och levereras över Internet. Även fysiska produkter kan marknadsföras och säljas över Internet. Många företag har global prägel och saknar i princip fysisk hemvist, i och med att de i allt större utsträckning delar upp sin verksamhet över hela 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 serverar och dylikt mellan olika länder. Även delar av arbetskraften, framför allt de med högst inkomster, får allt lättare att flytta mellan länderna.

Kapitalinkomsterna är särskilt mobila. Allt fler svenskar sparar utomlands och allt fler underlåter att ta upp tillgångarna till beskattning. Även om det är svårt att exakt beräkna storleken på dessa tillgångar, framkommer de enligt Finansdepartementets beräkningar som en restpost på över 300 miljarder kronor. Enligt Klas Eklund<sup>1012</sup> som är chefsekonom på SEB har incitamenten till att fuska blivit starkare i takt med att aktieportföljerna stiger i värde och kapital-skatteerna sjunker i omvärlden. Staten förlorar därför årligen 10-15 miljarder i skatteintäkter på grund av att skattebasen för kapitalinkomster eroderas i den globala ekonomin. Tyskland har försökt lösa detta problem genom att införa en källskatt på 10 % på bankräntor. Detta ledde till ett markant kapitalutflöde till Luxemburg och den nya lagen upphävdes. Österrikes lösning

---

<sup>1011</sup> Castells, Manuel: *The Information Age. Economy, society and culture. Volume 2: The Power of Identity*, 1998

<sup>1012</sup> Eklund, Klas: *Jakten på den försvinnande skatten. Globaliseringen och rörliga skattebaser*, 1998

på problemet har visat sig mer lyckosam. Man införde en anonym källskatt på kapitalinkomster på 25 % samtidigt som man introducerade amnesti för alla skattebrott rörande kapitalinkomster. Många experter menar att smärtgränsen för kapitalinkomstbeskattning ligger på mellan 10 och 15 %.

Kari Tikka, som är professor i juridik vid Helsingfors Universitet, pekar i en uppsats ("Progressivity: A Waning or Disappearing Feature in Income Taxation?") på den skillnad som uppkommit i marginalbeskattningen av arbetsinkomst visavi beskattningen av kapitalinkomst. I Finland uppgår denna skillnad till 33 procentenheter (högsta marginalskatt 61 % och kapitalinkomstskatt 28 %). Förklaringen till den lägre beskattningen av kapital är att kapital är en mer mobil skattebas. Samtidigt uppkommer ett rättviseproblem med avseende på skillnaden i beskattning av de två produktionsfaktorerna, vilket troligen kommer att ha till effekt att möjligheten till progressivitet undergrävs.<sup>1013</sup> Den påtalade skillnaden är nästan lika stor i Sverige.

Även högt kvalificerade personer är ytterst mobila. Därför har en rad länder infört skattelättnader för utländska experter. Sverige har nyligen fått EU:s tillstånd att bara beskatta utländska experter för 75 % av deras inkomst. Det finns dock experter – t ex professor Sven-Olof Lodin – som menar att ju fler länder som inför sådana skattelättnader desto större blir problemet. Företagen kommer att få lättare att rekrytera utländska experter men svårare att rekrytera inhemska som lämnat landet för att kunna åtnjuta skattelättnad utomlands. En bieffekt kan därför uppkomma i form av ett tryck nedåt på skattebördan i allmänhet och marginalskatterna i synnerhet.<sup>1014</sup>

Under de senaste 15 åren har merparten OECD-länder avsevärt reducerat sina bolagsskatter. Samtidigt har skattebaserna breddats varför den reella skattesänkningen ofta är lägre än den nominella. Denna uppenbara trend kan exemplifieras på följande sätt:

Land	Skattesänkning	Slutmål
Irland	Sänker från 38 % till 32 %	12,5 % är målet för 2003
Luxemburg	Sänker från 33 % till 30 %	
Danmark	Sänker från 34 % till 32 %	
Storbritannien	Sänker från 33 % till 31 %	30 % är målet för 2001
Tyskland	Sänker från 30 % till 25 %	
Polen	Sänker från 34 % till 22 %	
Estland	Avskaffar skatten på ej utdelade vinster från år 2000	

*Pågående sänkningar av bolagsskatten i Europa.*<sup>1015</sup>

Trenden är uppenbar. Samtidigt tror många att bolagsskatterna kommer att fortsätta sjunka och att den lägsta skattesatsen kommer att ange riktningen på den fortsatta skattesänkningen.<sup>1016</sup>

<sup>1013</sup> Lindencrona & Lodin & Wiman (red): *International Studies in Taxation: Law and Economics*, 1999

<sup>1014</sup> Lodin, Sven-Olof: *What ought to be taxed and what can be taxed – a new international dilemma*, 2000-01-24

<sup>1015</sup> 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

<sup>1016</sup> 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

För Sveriges del har 1990 års skattereform haft en positiv effekt i dessa sammanhang, bl a genom lägre nominell bolagsskattesats och särbeskattning av kapitalinkomster och kapitalvinster till avsevärt lägre skattesatser än tidigare. Den svenska effektiva kapitalinkomstbeskattningen förefaller trots detta vara föremål för uppenbar erosion med betydande skatteundandragande i form av placering av kapital i utlandet. Den svenska bolagsskattesatsen framstår inte längre som låg ens i ett europeiskt perspektiv. Bolagsskattesatsen kan inte heller diskuteras fristående från dubbelbeskattningen av utdelning och förmögenhetsskatten. Den höga svenska generella moms-kattesatsen och de höga punktskatterna på tobak och alkohol finns också med i bilden. Det kan därför inte uteslutas att Sverige i framtiden successivt tvingas till gradvis anpassning till den internationella skattenivån.

När det gäller indirekta skatter är mobiliteten hos skattebaserna särskilt påtaglig för punktskatter. Det räcker att nämna den svenska punktskatten på tobak som staten tvingades sänka på grund av ökad illegal införsel från länder med lägre skatter. Även den elektroniska handeln beräknas ha en liknande effekt på beskattningsnivån i Sverige. E-handeln från tredje land till konsument kommer troligen att utövas från det europeiska land som har lägst moms-kattesats, vilket kan få till följd att den svenska moms-satsen pressas nedåt mot lägsta EU-nivå.

Klas Eklund, chefsekonom på SEB, drog 1998 slutsatsen att rörliga skattebaser under de närmaste fem åren sänker de möjliga skatteintäkterna i Sverige med drygt 50 miljarder kronor, med risk för att det blir ännu mer<sup>1017</sup>. I ett tioårsperspektiv framstår det inte som orealistiskt att mot denna bakgrund befara ett skatteläckage som är betydligt större. Även om skatterna inte skulle behöva sänkas till nuvarande EU-nivå på drygt 40 % av BNP så kan det handla om drygt 100 miljarder kronor eller mer om statsskatten slopas för fysiska personer, skatten på kapitalinkomster sänks till 15 %, förmögenhetsskatten slopas, moms-en sänks till 17 % och punktskatterna på alkohol och tobak sänks med en tredjedel. Det handlar i så fall om drygt tio procent av skatteuppbörden.

En konsekvens av den beskrivna tänkbara utvecklingen är att staterna försöker kompensera sig genom att beskatta andra baser hårdare eller beskatta nya områden. Det kan dock bli svårt för många länder att höja skatterna på icke mobila baser samtidigt som de mobila beskattas lindrigare eller inte alls, eftersom detta ytterligare minskar skattesystemets omfördelande effekt.

Det kan därför bli aktuellt för staterna att hitta alternativa lösningar för att finansiera välfärden. I debatten idag nämns framför allt olika former av avgifter, försäkringar och välfärds-konton. Dessa kan i olika utsträckning vara obligatoriska/frivilliga, inkomstberoende/beloppsbestämda respektive privata eller offentliga.

### **23.1.9 Motkrafter och alternativ**

Om man hårddrar den redovisade framtidsbilden kan den sammanfattas som en värld där ekonomin är global och där inkomsterna och förmögenheterna ökar men till priset av större inkomst- och förmögenhetsskillnader, ett ökat utanförskap, en omfattande global brottslighet, försvagade nationalstater, eroderade skattebaser och stora spänningar. Eftersom många kan tycka att en sådan utveckling känns hotfull är det befogat att ställa frågan vilka motkrafter som finns och vilka alternativ som står till buds.

---

<sup>1017</sup> Eklund, Klas: *Jakten på den försvinnande skatten. Globaliseringen och rörliga skattebaser*, 1998

### *Politiska aktörer, forskare och debattörer*

David Korten framhåller att det inte är fråga om ofrånkomliga historiska krafter som är omöjliga att styra. Det borde stå klart att fattigdom inte kan undanröjas med hjälp av ekonomisk tillväxt på en globaliserad fri marknad som försvagar och klipper av de kulturella och sociala banden. Lösningen ligger enligt honom i stället i att man återupprättar och stärker dessa band. Mänsklighetens överlevnad är beroende av att det byggs en ram av institutioner och värderingar som befrämjar ett sådant återupprättande.<sup>1018</sup>

Hans-Peter Martin och Harald Schumann framhåller att utvecklingen mot enfemtedelssamhället måste hejdas. Det gäller att inskränka den politiska makten hos aktörerna på finansmarknaden. I detta sammanhang talar de om en omsättningsskatt på valutahandel, en europeisk valutaunion, europeiska fackföreningar samt sociala och ekologiska miniminormer i världshandeln.<sup>1019</sup>

Paul Hirst och Grahame Thompson menar att nationalstaterna inte är i händerna på de transnationella krafterna utan att makten i stället ligger i en arbetsfördelning och samordning mellan de internationella, nationella och regionala nivåerna. Globaliseringsmyten motverkar varje försök till en sådan arbetsfördelning genom att intala människor att den internationella ekonomin är omöjlig att styra. På sikt är det dock bara om de stora marknadsaktörerna ser fördelar med reglering eller om en grupp inflytelserika regeringar ingriper som det går att återreglera marknaden, men omöjligt är det inte. Världens finansmarknader är inte omöjliga att styra. Problemet är viljan hos världens regeringar.<sup>1020</sup>

James B Wolfensohn, president för Världsbanken, har i en artikel i Aftonbladet argumenterat för globala regler och förhållningssätt för att finna effektiva, varaktiga lösningar på problemen. Det krävs enligt honom en ny internationell struktur för utvecklingen, en struktur som balanserar den globala ekonomiska strukturen. En sådan ny utvecklingsplan kräver enligt Wolfensohn en ärligt engagerad, världsomspännande koalition, grundad på samarbete mellan alla aktörer – FN, regeringar, organisationer för utvecklingsarbete som Världsbanken, den privata sektorn och det civila samhället.<sup>1021</sup>

Manuel Castells tror att den globala ekonomin kommer att styras av multilaterala institutioner som i sig själva är nätverk. Kärnan i detta nätverk är G7-länderna med kanske några få andra medlemmar. Dess exekutiva organ är International Monetary Fund (IMF) och Världsbanken som anförtros med bestämmelser och rätt att ingripa i enlighet med de grundläggande reglerna för den globala kapitalismen. Global politik kommer att skötas av multilaterala institutioner som FN, ASEAN, OEA eller OAU. De kommer att få en utökad roll även när det gäller lokala konflikter.<sup>1022</sup>

Statminister Göran Persson har nyligen i riksdagen uttalat att ”våldigt många av dem som sitter runtomkring 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, en spetsteknologi och frontlinjen vad gäller IT. Det trotsar, säger de, tyngdlagen.” Han fortsätter med att framhålla att ”de tror på mycket låga skatter och mycket små offentliga

---

<sup>1018</sup> Korten, D. C: *När företagen styr världen*, 1996

<sup>1019</sup> Martin, H-P & Schumann, H: *Globaliseringsfällan*, 1997

<sup>1020</sup> Hirst, P & Thompson, G: *Myten om den globala ekonomin*, 1998

<sup>1021</sup> Wolfensohn, James B: *Vi är värda en bättre värld*, Aftonbladet 2000-01-18

<sup>1022</sup> Castells, Manuel: *The Information Age. Economy, society and culture. Volume 3: End of Millenium*, 1999

utgifter. Klyftorna ska växa, och det ska vara drivkraften. Där finns de. Vi kan inte tänka bort dessa aktörer.... Vi bestämmer själva men det kommer en lågkonjunktur igen, och då ska vi låna. Detta är ett starkt argument för mig för ett medlemskap i den monetära unionen. Det är ett argument som startar i min vilja och vår vilja att också i en global ekonomi klara välfärdsstatens grunder.... Hellre en gemenskap med regeringar i Europa kring ett monetärt projekt som kan innehålla en del bekymmer än ett beroende av en internationell finansiell marknad som präglas av värderingar som befinner sig ljusår ifrån vad den här kammaren tycker är vettig politik. Då hotas välfärden i grunden.”<sup>1023</sup>

Det är intressant att samtliga dessa personer argumenterar för ökad överstatlighet som ett medel i kampen för en mänskligare värld. De vill motverka den hänsynslösa globala ekonomin med större samverkan mellan regeringar, FN och andra överstatliga organ.

### ***Förenta Nationerna***

FN har alltid spelat en roll i kampen mot organiserad brottslighet främst genom en rad uttalanden rörande t ex korruption, penningtvätt och människohandel. Ett sådant dokument är 1988 års FN-konvention mot olaglig narkotikahandel. År 1994 höll FN en konferens i Neapel varvid man antog en plan mot organiserad transnationell brottslighet. År 1996 antog Generalförsamlingen en ”Code of Conduct of Public Officials” som syftade till att begränsa korruption. Även Europarådet, G7-länderna och EU bedriver ett aktivt arbete för att bekämpa global brottslighet.

### ***Europeiska Unionen***

Enligt Castells har de europeiska länderna gått samman för att möta globaliseringens virvelvind. EU:s framgång beror enligt honom på om man lyckas lösa det historiska pussel som ligger i övergången till informationssamhället liksom övergången från nationalstat till en ny samverkan mellan nationer i form av en nätverksstat.

EU garanterar rörelsefrihet för kapital, varor, tjänster och arbetskraft över medlemsländernas gränser. En förutsättning för detta har varit en harmonisering av reglerna för indirekt beskattning. Av denna anledning kan man något tillspetsat påstå att EU-länderna har en gemensam mervärdesskattelagstiftning men tillämpar olika skattesatser. Arbetet med att harmonisera de indirekta skatterna har därför varit tämligen framgångsrikt.

Så är inte fallet när det gäller de direkta skatterna. För beskattning av individer saknas helt direktiv. Det kan inte uteslutas att EMU kommer att öka intresset för harmonisering av direkta skatter.

Den 1 december 1997 fattade ministerrådet beslut om ett skattepaket när det gäller den direkta beskattningen med syfte att motverka skadlig skattekonkurrens. Paketet har tre beståndsdelar:

- En uppförandekod för företagsbeskattning.
- Ett direktiv om minimibeskattnings av sparande.
- Ett direktiv om avskaffande av källskatter på gränsöverskridande ränte- och royaltybetalningar mellan företag.

---

<sup>1023</sup> Riksdagsprotokollet

Beslut om detta enhetspaket skulle ha fattats i december 1999 men enighet kunde inte uppnås när det gällde kapitalbeskattningen.

Uppförandekoden för företagsbeskattning har som syfte att minska skadlig skattekonkurrens. Koden innebär ett åtagande för staterna att avveckla skadeåtgärder samt att inte införa nya sådana åtgärder. Sparandedirektivet innebär en valfrihet för staterna att antingen införa en minimikällskatt på 20 % eller lämna information till spararens hemland. Avsikten med royaltidirektivet är att avskaffa källskatter som tas ut på royalty- och räntebetalningar inom koncerner.

Vidare finns ett förslag från kommissionen till ändringar i indrivningsdirektivet. Det har dock visat sig att meningarna är delade i synen på lämpligheten att vidga direktivets tillämpningsområde till att direkta skatter. Vidare har frågan om ömsesidigt bistånd vid indrivning av socialavgifter diskuterats och förslag kommer troligen att läggas under år 2000.

Ministerrådet har dessutom – under hösten 1999 i Tammerfors – gett kommissionen i uppdrag att tillsätta en arbetsgrupp som ska ta fram förslag till förenklingar vid verkställighet av utländska domar. Man föreslår bland annat att det ska tillskapas en europeisk exekutionstitel, som ska vara verkställbar i alla länder inom EU utan föregående domstolsprövning i verkställighetslandet.

## **OECD**

OECD arbetar sedan flera år med ett antal stora projekt som alla har sin upprinnelse i globaliseringen av världsekonomin och svårigheten att upprätthålla en effektiv beskattning i medlemsländerna.

OECD har publicerat en rapport "Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue." Den behandlar länder som beskattar vissa geografiskt mobila finansiella och andra serviceaktiviteter lägre än i andra länder och riktar sig mot 1) skatteparadis som tar ut ingen eller låg skatt men även 2) mot länder med i stort sett normala skatter men som särbehandlar nämnda inkomster liksom mot 3) länder med normala skatter men där den generella skatten är lägre än i andra länder. Tillämpar ett medlemsland illojal skattekonkurrens i detta avseende ska man inom två år lista sina illojala åtgärder och inom fem år ta bort aktuella bestämmelser ur sin lagstiftning. Luxemburg och Schweiz har reserverat sig mot rapporten.

OECD arbetar också med ett projekt rörande elektronisk handel. Efter flera konferenser och åtskilliga rapporter har man inte funnit något effektivt sätt att beskatta elektronisk handel till konsument. Man lutar åt att den minst dåliga lösningen är att erbjuda företag i länder utanför EU att frivilligt registrera sig i ett EU-land för all handel med konsument i medlemsländer i EU.

OECD publicerade 1995 nya rekommendationer rörande Transfer Pricing (internprissättning). De ersatte 1979 års rekommendationer. Man arbetar ständigt med en översyn av dessa rekommendationer.

OECD planerar att som motdrag mot den ökande skattekonkurrensen mellan stater och det likaledes ökande skatteundandragandet bygga upp ett system för avsevärt utökad informationsutbyte mellan medlemsstaterna. Detta förutsätter en koordination av befintliga principer

för identifikation av skattesubjekt. Parallellt med detta arbetar OECD med att samordna medlemsländerna beträffande skattekontroll och riskanalyser som ett led i detta arbete.

OECD driver slutligen också ett projekt riktat mot skatteparadiserna. Man har tillskrivit samtliga sådana jurisdiktioner. Därefter har delegationer från OECD besökt aktuella jurisdiktioner och ställt krav på ändringar i lagstiftning och administrativa rutiner. Projektet ska avrapporteras sommaren 2000.

## **23.2 Hur påverkas scenarierna från förra rapporten?**

Det har nu gått nästan ett och ett halvt år sedan Framtidsprojektets första rapport, med bl a tre olika scenarier över samhällets utveckling under de kommande tio åren, trycktes. Vart och ett av de tre scenarierna bygger på ett antal antaganden om dels hur omvärlden kommer att utvecklas fram till år 2010, dels hur Sverige utvecklas i samspel med omvärlden. Det handlar bl a om grundläggande frågor om möjligheten till global samverkan mellan stater, EU:s utveckling och strukturerna på näringslivet i stort. Under det gångna året har det hänt en del, inte minst inom EU där man bl a tagit några betydelsefulla steg mot en utvidgning av unionen. I Sverige har "dysterkvistarna" i media ersatts av optimisterna, tack vare att vi gått in i en period av ökad tillväxt och lägre arbetslöshet. Vi har också haft tid att låta scenarierna mogna in, vilket gett nya reflektioner och insikter. Dessutom har vi nu fördjupat oss ytterligare inom några områden av stor vikt för samhällsutvecklingen. Hur kan detta tänkas påverka våra scenarier?

### ***Rimligheten i scenarierna***

Vi hade förväntat oss att det väldigt snabbt skulle inträffa något oförutsett som skulle omkullkasta rimligheten i scenarierna. Trots att det har gått ett drygt år, och att vi under den tiden bl a passerat ett millenniumskifte, känns det som att scenarierna i stora drag har hamnat ganska rätt. Om vi idag, med de nya erfarenheter och fördjupningar vi nu bär med oss, skulle ha arbetat fram tre scenarier så skulle dessa antagligen inte skilja sig väsentligt från de scenarier vi tog fram förra året. Vissa detaljer skulle säkert ha utformats annorlunda, och vissa områden, t ex brottsligheten, skulle vi säkert ha utvecklat mer. Färdriktningarna är dock det mest väsentliga, och de upplevs fortfarande som både realistiska och relevanta för RSV:s verksamhetsområden.

Man kan kanske ifrågasätta trovärdigheten i scenariot "Handelsblockens protektionism". Det är inte troligt att EU står så nära en federation redan om tio år. På tjugo års sikt vore det ett mer trovärdigt scenario. Även om integrationen fortgår, framför allt beträffande utvecklingen av den inre marknaden, så är det en väldigt lång väg kvar innan man går så långt i federativ riktning. Scenariet är dock ändå intressant, för utvecklingen kan komma att gå åt det hållet. Hur långt man hinner komma på tio år är en mindre viktig fråga. Även om utvecklingen inte skulle gå mot Handelsblockens protektionism, så kan en del aspekter från det scenariot få stor betydelse och påverka samhällets utveckling.

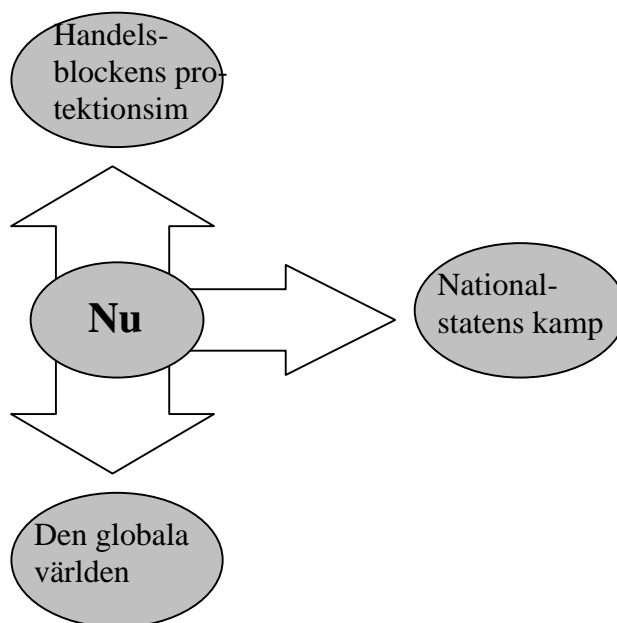
Det scenario som kanske känns svårast att i helhet nå på tio år är "Den globala världen". Vi har erfarit att hindren mot att uppnå ett så omfattande globalt samarbete är för stora för att kunna överbryggas på tio år. Hindren består bl a av kulturskillnader, olika politiska traditioner och ideologier, särintressen och strävan efter egen ekonomisk vinning. Utvecklingen kan dock ändå gå åt det hållet. Med en kraftig globalisering och en politisk acceptans och anpassning

till de globala marknadskrafterna. Däremot är det troligt att det fortfarande finns vissa brister i det internationella politiska samarbetet och att några länder liksom många av de nuvarande skatteparadiserna väljer att stå utanför ett mer långtgående samarbete. Istället för en global harmonisering av politik och samhällsstruktur kan olika länder välja att positionera sig olika, men att ändå samarbeta i vissa väsentliga kärnfrågor.

Scenariot "Nationalstatens kamp" är kanske det som känns närmast oss idag, även om den ökade tillväxten avspeglas genom ökad optimism politiskt och i media. Flera av de förutsättningar som scenariot bygger på känns ganska troliga idag. Marknaderna fortsätter globaliseras och den internationella rörligheten ökar på alla nivåer. EU misslyckas med att integrera alla medlemsländer och en mer långtgående integration blir endast verklighet för en inre kärna av länder. Det politiska samspelet brister på global nivå, vilket resulterar i ett konkurrensförhållande mellan olika länder. Sverige försöker, trots de stora förändringarna i omvärlden, bevara befintlig struktur på samhälle, välfärdssystem och skatter, vilket på sikt kan komma att bli en konkurrensnackdel i den globala konkurrensen om tillväxt.

### *Sambandet mellan scenarierna*

Vi har i den första rapporten betraktat scenarierna som tre alternativa utvecklingsvägar. Det innebär att samhället utifrån nuläget kan utvecklas åt tre olika håll, som bilden till höger visar. Det intressanta blir då att studera tecken i omvärlden som tyder på att utvecklingen går i en viss riktning. När utifrån dessa tecken bestämt färdriktning kan vi med scenariernas hjälp förbereda oss för förändringarna i samhället.

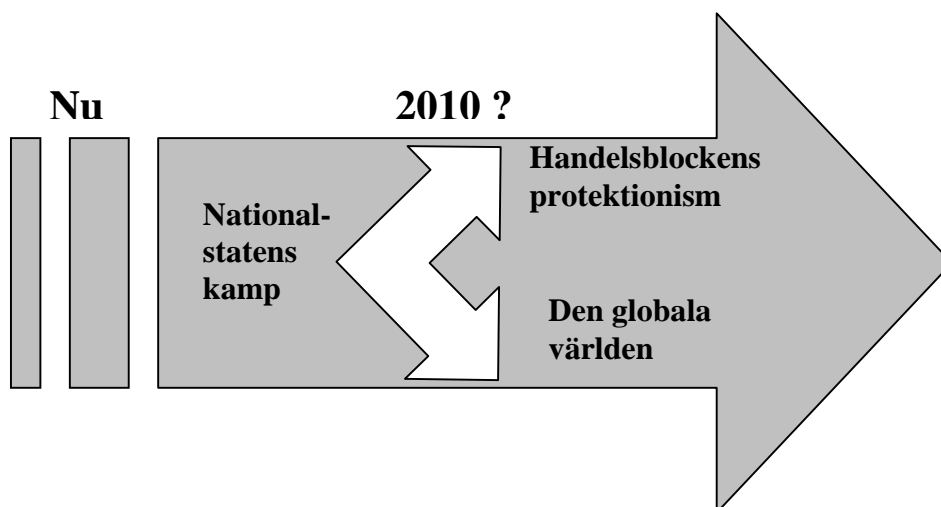


Det här kan vara en korrekt metod att förbereda sig för samhällets förändringar. Att se scenarierna som tre alternativa utvecklingsvägar kan dock även medföra en risk. Det är inte säkert att scenarierna utgör något slags jämviktstillstånd, utan utifrån ett scenario kan samhället vidareutvecklas. Det är därmed inte helt otroligt att de olika scenarierna kan utgöra olika steg i utvecklingen. Om alla tecken tyder på att utvecklingen går i en viss riktning kan man invaggas i en falsk säkerhet om samhällsutvecklingen och inte se de stora förändringar som kanske ligger bortanför ett scenario.

Om vi nu istället antar att scenarierna utgör olika steg i utvecklingen, i vilken ordning är det då troligt att de inträffar? Eftersom Nationalstatens kamp är det scenario som, liksom är fallet idag, bygger på att den internationella samordningen brister både på global nivå och till viss del inom EU, är det mest troligt att det i så fall inträffar först. Det är i och för sig inte omöjligt att någon speciell händelse eller katastrof kan få länderna att sluta sig, även om man lyckats bygga upp ett internationellt samarbete. Den globala världen kan därför "slås sönder" och utvecklas till Nationalstatens kamp. Även ett EU som utvecklats i federativ riktning kan tänkas "misslyckas" och leda till en renationalisering. Troligtvis kräver dock det att det inträffar

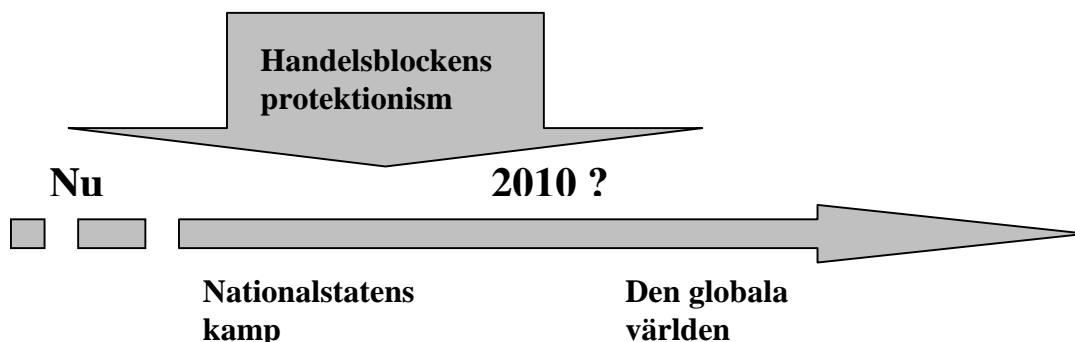


något som gör att förtroendet för hela EU-projektet brister. Även om dessa utvecklingsmöjligheter inte kan uteslutas är en utveckling i den andra riktningen mer trolig.



Från Nationalstatens kamp kan utvecklingen gå mot Handelsblockens protektionism eller mot Den globala världen, beroende på vilka krafter som verkar i omvärlden. Hur snabbt utvecklingen går är svårt att säga. I den här bilden skulle vi år 2010 kunna befinna oss mitt i Nationalstatens kamp, i ett omvandlingsskede där osäkerheten om vilken vändning utvecklingen ska ta är stor eller i övergången mot Handelsblockens protektionism eller Den globala världen. Det är dock mindre troligt att vi redan år 2010 skulle ha kommit in i Handelsblockens protektionism eller Den globala världen.

Om man ska försöka förenkla bilden och utesluta en utveckling mot något av scenarierna står det nog närmast till hands att se Handelsblockens protektionism som det minst troliga. Även om integrationen fortgår inom hela EU eller delar av EU så är det ett stort steg kvar mot en federation. Det som skulle kunna få EU att sluta sig från omvärlden vore i så fall om det fanns starka protektionistiska stämningar från flera håll i världen. Det politiska läget idag karaktäriseras dock mer av en vilja att dra nytta av den tillväxtpotential som globaliseringen för med sig. Även om en del länder inte drar sig för att utvecklas på andra länders bekostnad, så måste det nog inträffa någonting oförutsett för att man ska överge globaliseringstanken och stänga ute omvärlden. Det är då mer troligt att vi får en blandning mellan Nationalstatens kamp och Den globala världen, men att utvecklingen samtidigt påverkas av vad som sker inom EU.



Även här är det svårt att säga hur snabbt utvecklingen går, hur "djupt ner" i Nationalstatens kamp vi kan tänkas gå, hur snabbt omvandlingen mot Den globala världen går och hur långtgående den blir. Redan idag ser vi att olika länder positionerar sig olika och går olika snabbt i

utvecklingen. Nyttan och den ekonomiska vinningen är de kanske starkaste drivkrafterna. Det faktum att en del länder kan dra nytta av utvecklingen – även om det sker på andra länders bekostnad – driver på utvecklingen mot en ökande globalisering och samhällsstrukturer som är anpassade till de globala marknadskrafternas villkor. Enskilda länder kan försöka bromsa utvecklingen, men det påverkar inte den globala utvecklingen i så stor utsträckning, utan drabbas mest det enskilda (bromsande) landet.

Man kan hitta stöd för detta tänkesätt genom Manuel Castells redogörelse för de ekonomiska marknadskrafternas starka inverkan på staterna:

”Om stater vill öka sin rikedom och makt i den nya, världsomspännande ekonomin måste de bege sig ut på den internationella konkurrensens arena och inrikta sina åtgärder på att höja den kollektiva konkurrenskraften hos de företag som står under deras jurisdiktion, liksom produktionsfaktorernas kvalitet inom sina territorier ... såsom tekniska och utbildningsmässiga åtgärder för att förstärka nationens tillgång på informationella produktionsfaktorer. Tvärt emot en seglivad ekonomisk ideologi utan förankring i verkligheten har under de senaste två decennierna obundna marknader och framgångsrik ekonomisk tillväxt ofta stått i samband med aktiva statliga utvecklingsstrategier inom en marknadsekonomisk ram... En upptrappad konkurrens i global skala utvecklas inom ramen för en aktivt styrd handel. En snabb teknisk förändring kombinerar företagsförnyelse med avsiktliga statliga åtgärder för att stödja forskning och målinriktad teknik. Länder som faller offer för sin egen ideologi ser sina tekniska och ekonomiska positioner snabbt övertas av andra... Med andra ord: den industriella ekonomin måste bli informationell och global eller bryta samman.”<sup>1024</sup>

Det är inte säkert (och kanske inte heller eftersträvansvärt) att utvecklingen någonsin går så långt som till Den globala världen. Det scenariot bygger på en långtgående internationell politisk samordning och harmonisering av samhällssystem, välfärdslösningar, finansiering och regelverk. En sådan likriktning kanske inte är önskvärd. Differentierade samhällslösningar på en konkurrensutsatt arena är nog den lösning som leder till högst ekonomisk tillväxt i världen. Det som skulle kunna driva utvecklingen ytterligare ett steg (mot samordning) är en omfattande vilja att åstadkomma ökad rättvisa och att kontrollera de globala marknadskrafterna.

Göran Collste och Lars Vikegård vid Centrum för tillämpad etik vid Linköpings universitet arbetar med en forskningsundersökning om globalisering och etik. De har kommit fram till att 1) om man tror på en demokratisk grundsyn, 2) om man anser att politikerna ska sätta gränserna för marknaden och inte tvärt om och 3) om man anser att om nationalstatens makt eroderar, så är det önskvärt med en global mellanstatlig eller överstatlig reglering.<sup>1025</sup>

Även om alla de tre förutsättningarna är uppfyllda är det svårt för de ideologiska föreställningarna att lyckas övermästra de ekonomiska krafterna. För att lyckas med ett sådant projekt krävs det i princip att en världsregering utses. För att en världsregering ska bli verkningfull måste den ha mandat från hela världen. Det säger sig själv att detta, om det ens är önskvärt, är ett väldigt långsiktigt och omfattande projekt, som antingen måste växa fram under lång tid eller tvingas fram av någon katastrofartad händelse.

---

<sup>1024</sup> Castells, Manuel: *Nätverkssamhällets framväxt, Band 1: Informationsåldern. Ekonomi, samhälle och kultur*, 1999

<sup>1025</sup> Collste, Göran & Vikegård, Lars: *Globalisering, etik och ekonomisk brottslighet*, Workshop om Ekonomisk brottslighet och nationalstatens kontrollmakt, 2000-02-01--02

Det är alltså inte otroligt att utvecklingen går mot något mellanting mellan Nationalstatens kamp och Den globala världen, där en del länder försöker bromsa utvecklingen och hamnar i en situation som mest liknar Nationalstatens kamp, medan andra välkomnar och driver på globaliseringen och därigenom hamnar i en situation som mer liknar Den globala världen, men utan en så långtgående politisk samordning. Sverige kan i en sådan utveckling mycket väl tänkas vara ett sådant ”bromsande” land. Hur snabbt vi anpassar vår samhällsstruktur och politik till globaliseringen kan i så fall delvis bli beroende av EU:s utveckling. En ökad integration och harmonisering inom EU har under dessa förutsättningar driva på globaliseringen för Sveriges del. EU:s integration och globaliseringen behöver därför inte ses som motkrafter mot varandra, såvida den inte kompletteras med en långtgående protektionism, utan EU kan tvärt emot utgöra en katalysator för en mer global politik.

### ***Risk att ”fastna” i Nationalstatens kamp***

Nationalstatens kamp behöver dock inte vara så mörkt som scenariot är utmålat. Scenariot bygger på att de länder som inte ”anpassar” sig till globaliseringen försvagas i konkurrensen om näringslivet, och därigenom får lägre tillväxt, sämre ekonomi och lägre välfärd. Man skulle kunna tänka sig en form av ”Nationalstatens framgångsrika kamp”, där dessa länder ändå kan uppnå en tillfredsställande tillväxt. Idag är det en allmän konjunkturuppgång i stora delar av världen, däribland Sverige. Tack vare ökad tillväxt har Sverige för tillfället en stark ekonomi. Tidigare års debatt om dåligt företagsklimat, utflyttande företag och högutbildade samt skattebaser som lämnar landet går inte att utläsa av befintlig statistik. Sveriges skatteinkomster ökar, oavsett vilket skatteslag man tittar på och vi går från budgetunderskott till budgetöverskott. Även om en annan politik kanske skulle ge ännu högre tillväxt, är det därför inte så svårt att dra slutsatsen att den samhällsstruktur och politik som Sverige har är långsiktigt hållbar och att Nationalstatens kamp därigenom inte behöver vara ett negativt scenario. Det kan vara värt att betala lite grann i form av lägre tillväxt för att kunna upprätthålla de välfärdspolitiska målen med jämlikhet och omfördelning, så länge som tillväxten ändå är tillräckligt hög för att finansiera systemet.

Risken är dock att detta endast är en kortsiktig lösning, som fungerar när det är högkonjunktur. Vissa fundamentala problem med en samhällslösning som inte är anpassad till omvärldsförändringarna kvarstår, men täcks över av den globala tillväxten. Man kan därför frestas att skjuta upp de förändringar som dock kan vara nödvändiga. Risken är att detta betalar tillbaka sig när vi går in i nästa lågkonjunktur. Om ”tillväxtoptimisterna” har rätt i att teknikanvändningen nu har nått till den punkt att vi kan förvänta oss en produktivitetsökning som kväver alla inflationstendenser, och därmed gå in i en period av långvarig tillväxt, så kan det dock dröja lång tid innan vi går in i nästa lågkonjunktur. Måhända kan tillväxten därigenom fortsätta skyla över alla utflyttningstendenser. Sverige kanske också har andra fördelar som t ex en orörd natur, låg brottslighet och stor andel Internetanvändare bland befolkningen, som kan minska de negativa effekterna av att t ex ha världens högsta skatter, låg utbildningspremie, låg andel högutbildade och ett kallt klimat.

Statskontoret har funnit att författning och förvaltningstradition har betydelse för förutsättningarna att bedriva förändringsarbete inom den offentliga sektorn. Majoritetsval, som bl a Storbritannien och Nya Zeeland till helt nyligen haft, tenderar att skapa starka enpartiregeringar, som kan agera mycket självständigt med stark ledning och forcerade, radikala program. Proportionella val och kollegialt beslutsfattande i regeringen, som i de nordiska län-

derna, ger upphov till många partier och regeringar som måste balansera sig fram. Reformerna sker därför steg för steg i samförstånd mellan alla ministrar och med opinionspartier.<sup>1026</sup>

Tim Knudsen, lic. adm. Pol. Lektor vid Institut for Statskundskab vid universitetet i Köpenhamn, framhåller att det är svårt att genomföra mer omfattande strukturella förändringar inom representativa demokratier med kort tid mellan valen. Han hänvisar till Greshams lag, som säger att de omedelbara politiska problemen drar bort uppmärksamhet från långsiktiga problem och mål i den demokratiska politiken. Först på lång sikt kan politikerna veta om resultatet från stora satsningar blir lyckade. Sådan långsiktig risktagning är en bristvara i representativa demokratier med relativt kort tid mellan valen.<sup>1027</sup>

Per Molander, forskningsledare vid SNS, varnar för att vi i Sverige har svårt att genomföra förändringar i samhällsstruktur och välfärdssystem eftersom nuläget mer eller mindre omedvetet tas som den naturliga utgångspunkten för diskussioner om framtida resursanvändning. Eftersom varje förändring i en besparingssituation åtminstone på kort sikt innebär en försämring för vissa berörda, kommer det alltid att finnas en stark opinion mot genomförandet av förändringar.<sup>1028</sup>

Mycket av det ovanstående känner man igen i medias kritik av dagens politik. Politikerna kritiserar ofta för att sakna visioner (eller åtminstone inte uttala dem), bortse från de stora, strukturella frågorna och inrikta sig på kortsiktig sakfrågepolitik. Med denna vetskap är det inte helt otroligt om Sverige skulle gå in i ett tillstånd liknande det i Nationalstatens kamp, och inte vidta erforderliga åtgärder förrän det blir absolut nödvändigt. Förändringarna behöver då inte vara något frivilligt val, utan kan vara något som tvingas fram av att man inte kan finansiera samhället längre.

### ***Effekterna av speciella händelser***

Det är idag svårt att bedöma hur stort hotet mot nationalstaterna är utifrån nätverksekonomin framväxt, Internets utbredning och utvecklingen av en global kriminell ekonomi. Det kan inte uteslutas att utvecklingen inom de närmaste tio åren blivit sådan att influenserna från dessa företeelser är så stor att länderna tvingas till ökad samverkan på det globala planet. Eroderande skattebaser och oacceptabel influens från kriminella krafter på centrala samhällsorgan kan framtvinga ett nytt globalt regelverk för samordning av olika samhällsfunktioner i synnerhet inom områdena beskattning, indrivning och brottsbekämpning.

Hotet mot nationalstaterna kan alltså vara så kraftigt att det framtvingar ett utökat globalt samarbete, och därigenom för utvecklingen i riktning mot Den globala världen. Med tanke på de stora svårigheterna att åstadkomma en så långtgående global samverkan är det många som framhåller ett utökat samarbete inom EU som lösningen för länderna i Europa. Genom utökat samverkan och integration inom EU skulle man kunna rädda samhällets finansiering och förbättra säkerheten i Europa. Det torde dock bara vara en kortsiktig lösning, eftersom de fundamentala orsakerna till problemen ändå kvarstår. Näringslivet, ekonomin och kriminaliteten verkar globalt och utan hänsyn till vare sig nationsgränser eller EU:s gränser. En lösning på EU-nivå riskerar därför bara att flytta problemet från nationerna till EU.

---

<sup>1026</sup> Statskontoret 1997:15: *Staten i omvandling 1997*

<sup>1027</sup> Rothstein, Bo (red): *Politik som organisation – Förvaltningspolitikens grundproblem*, 1999

<sup>1028</sup> Molander, Per: *Den åttafaldiga vägen – Motiv för offentliga åtaganden*, 1999

Många framhåller riskerna med en okontrollerad globalisering. Finansmannen George Soros är mer kritisk till det kapitalistiska systemet än tidigare. Osäkerheten är stor och George Soros tror att kapitalismen kan falla och att världen står inför en ny depression efter 1930-tals mönster<sup>1029</sup>. Man kan fråga sig hur det skulle kunna påverka samhällsutvecklingen. Depressioner leder ofta till ökad protektionism. Om vi idag skulle gå in i en stark depression är det mycket troligt att de enskilda länderna skulle sluta sig, vilket bl a skulle kunna bromsa upp globaliseringen och eventuellt renationalisera EU. Vi skulle därmed hamna i en situation liknande Nationalstatens kamp. Om en depression skulle inträffa när EU kommit längre i sin integration kanske det skulle driva på protektionismen mellan EU och omvärlden, och därigenom påskynda en utveckling i federativ utveckling. Vi skulle därmed hamna i en situation liknande Handelsblockens protektionism. På sikt skulle en finanskrasch kunna driva på det internationella samarbetet med internationella regleringar, för att undvika en liknande situation igen.

Ryssland och den ryska utvecklingen är av största betydelse för stabiliteten i Europa. I Ryssland finns en kriminell ekonomi som infiltrerar övriga europeiska länder i större eller mindre utsträckning. Samtidigt finns det tecken som tyder på att en rysk upprustning inte är otrolig och att den ryska militärmakten åter kan utgöra ett hot mot östersjöområdet.

---

<sup>1029</sup> *George Soros har gett upp hoppet – Finansvärlden två steg från undergång skriver han i en ny bok, Dagens Industri, 1998-12-05*

## 24 Hur påverkas våra förvaltningar?

### 24.1 Effekter av omvärldsförändringarna

Även om våra förvaltningars verksamheter omfattar allt från folkbokföring till skuldsanering kan det vara på sin plats att påpeka att de globala problem som världen står inför är avsevärt större än de som är förknippade med våra verksamheter. Lyckas inte världssamfundet hitta en lösning på det växande utanförskapet och dess konsekvenser, kan övriga problem förmodligen inte heller lösas på ett tillfredsställande sätt. Samtidigt finns det ett uppenbart samband mellan våra verksamheter och de globala problemen, eftersom förändringarna i den globala ekonomin gör det svårare för staterna att finansiera sina åtaganden mot medborgarna. En allvarlig koppling finns i hotet från brottsligheten där trenden förefaller vara mycket tydlig – den organiserade brottsligheten blir alltmer sammanflätad med ekonomisk brottslighet.

Det kan också vara på sin plats att påpeka att rapporten skrivs i ett tioårsperspektiv. Som borde framgått av framtidsbilden är det extremt svårt och inte heller meningsfullt att försöka förutsäga vilka lösningar som världssamfundet kommer att välja på de mycket stora problem som tornar upp sig. Naturligtvis är det då inte heller meningsfullt att försöka med någon exakthet och detaljeringsgrad beskriva de effekter som uppkommer för våra förvaltningar. Vi pekar i stället på trender och utvecklingslinjer. I den mån vi bedömer det meningsfullt lämnar vi dock i ett särskilt avsnitt mer konkreta förslag till strategier för framtiden.

Det handlar alltså om att peka på trender och utvecklingslinjer som innebär hot och möjligheter i förvaltningsperspektivet. Läsaren kan kanske komma till slutsatsen att rapporten i större utsträckning behandlar de hot än de möjligheter som är förknippade med framtidsbilden. Projektet har dock kommit fram till att hotbilden är tydligare. Samtidigt kan den nya globala ekonomin på sikt ge även våra förvaltningar drastiskt nya möjligheter men detta kräver en global samordning som vi ännu inte sett några konkreta exempel på. Det är också realistiskt att räkna med nya idag helt oförutsedda företeelser (jämför t ex Sovjetunionens sönderfall och Internets framväxt vilka knappast någon förutsåg ännu för tolv år sedan) som helt kan ändra på förutsättningarna. Sådana företeelser går dock inte att ta in i strategier för framtiden.

Det kan även finnas möjligheter inbyggda i hoten. Hoten riktar sig framför allt mot dagens system och rådande strukturer. De uppfattas som hot framför allt för att vi har en önskan att bevara det nuvarande eller till och med gå tillbaka till det som har varit. Man kan i stället se hoten som tecken på ett behov av förändring. Om befintliga system och strukturer omvandlas för att bättre klara av omvärldsförändringarna, kan hoten till och med leda till utveckling av nya möjligheter. Naturligtvis är det oerhört svårt och närmast ogörligt att försöka spekulera i vilka och hur stora de ökade möjligheter blir som eventuellt växer fram ur hoten.

Vi har också medvetet valt att inte försöka analysera våra förvaltningars styrkor och svagheter i dagsläget. Vi menar dock att våra förvaltningar i ett internationellt perspektiv bör ha väl så goda förutsättningar som andra förvaltningar att anpassa sig till de av oss beskrivna nya förutsättningarna. Hur detta ska ske är det inte vår sak att bedöma. I stället måste detta ses som en del av den förändringsprocess som framtiden kommer att kräva av våra förvaltningar.

## 24.1.1 Företagen

### *Avsevärt fler företag verkar internationellt*

Många företag deltar i en hänsynslös global konkurrens på en marknad där de pressas av det internationella kapitalet till optimal avkastning och där köpstarka kunder har tillgång till momentan information om konkurrenters produkter och priser. En inte obetydlig andel av framtidens företag kommer inte att ha någon naturlig historisk förankring till en nationalstat. Allt fler företag kommer i stället att välja bas utifrån såväl skatter som tillgång till kompetent arbetskraft och övriga institutionella förutsättningar. De kommer att vara villiga att förhandla med stater, regioner och inte minst städer för att skapa en så god miljö som möjligt för sin verksamhet.

Sven-Olof Lodin skriver (vår översättning) att ”trots att det alltid funnits internationellt rörliga skattebaser och skatteundandragande så har skattesystemen utvecklats utan att beakta detta. Idag möter dock regeringar och skatteteoretiker en ny situation. Den accelererande globala ekonomin och avregleringen av de monetära systemen och de finansiella flödena och handeln i kombination med den snabba utvecklingen av de elektroniska kommunikationerna och handeln gör nationella gränser mindre betydelsefulla. Det har skett en explosiv ökning av gränsöverskridande finansiella investeringar. Enligt IMF-statistik har gränsöverskridande portföljinvesteringar mer än fördubblats under de senaste tio åren. Räntenivåer och krav på avkastning på investerat kapital bestäms på de internationella kapitalmarknaderna. Bankerna opererar globalt. Monetärt samarbete såsom EMU inom EU eliminerar valutariskerna. Även andra produktionsfaktorer har blivit mer mobila. Kunskaper och immateriella tillgångar har blivit i stort sett lika mobila som kapital samtidigt som de svarar för en allt större del av produktvärdet. Idag har även kvalificerad personal en global marknad. Beroendet av fasta anläggningstillgångar för produktion minskar successivt. Det innebär att även tillverkningen har blivit mer mobil.”<sup>1030</sup>

Virtuella nätverk byggs upp för samarbete mellan i övrigt oberoende företag, 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.

Enligt Vito Tanzi, direktör vid International Monetary Fund, leder detta till stora problem för företagen när de ska försöka fördela sina inkomster på världsnivå på de olika länder i vilka de opererar. Detta får speciell betydelse eftersom de flesta länder beskattar företagsinkomster efter källprincipen. Han menar att armlängdprincipen, som används vid Transfer Pricing, är tvetydig och inte till särskilt stor hjälp. I en global nätverksekonomi kommer dessa principer att bli än mer ifrågasatta. Han tror mer på någon form av *Unitary Taxation*, dvs metoder där de globala företagsinkomsterna fördelas efter formler. Samtidigt tror han att en alltmer splittad världsbild med avseende på skattesystem kan driva utvecklingen mot större enhetlighet antingen på politisk väg eller genom övertalning från mäktiga institutioner.<sup>1031</sup>

Systemet med internpriser borde enligt *The Economist* bytas ut mot ett system som är bättre anpassat till de globala företagens behov. Även om det inte finns någon ideal lösning, förordar

---

<sup>1030</sup> Lodin, Sven-Olof: *What ought to be taxed and what can be taxed – a new international dilemma*, 2000-01-24

<sup>1031</sup> Tanzi, Vito: *Taxation in an Intergrating World*, 1995

man en ”enhetsskatt” som skulle omfatta ett företags totala vinst men som sedan omfördelas till respektive land efter företagets verksamhet i det landet. The Economist hävdar att skatteförvaltningarnas ökade kontroller och försök att minska möjligheterna att överföra vinster till länder utifrån ensidigt skattetänkande inte gett staterna särskilt mycket ökade inkomster men företagen avsevärt ökade kostnader för anlitan­de av skattekon­sulter.<sup>1032</sup>

Ett uttryck för detta kan vara EU:s arbete med en modell för vad som kallats för *Homestate Taxation*. Tanken är att en europeisk företagskoncerns inkomster ska bestämmas på koncernnivå i det land där moderbolaget har sitt säte. Denna inkomst ska sedan fördelas mellan berörda länder efter en viss princip. En tanke är att använda moms­mervärdet hos de olika aktuella länderna. Sedan inkomsten fördelats på respektive land, ska den beskattas med det landets skattesats.

Den globala ekonomin leder till att avsevärt fler företag än tidigare blir verksamma internationellt. En inte obetydlig del av denna internationalisering kommer att ske i delvis nya former. Stora företag tvingas i en hård global konkurrens satsa alltmer på kärnverksamhet och lägga ut olika funktioner på underleverantörskedjor. Företagen etablerar mer eller mindre varaktiga strategiska allianser, vilket bland annat för med sig ökat beroende och starkt behov av förtroende. Företagens produktionssystem integreras och man till viss del har åtkomst till varandras datasystem. Man talar därför ibland om *Trust Economy*. Det handlar också som nämnts ovan om rent virtuella företag och samgåenden för att lösa specifika uppgifter.

Företagens internationella verksamhet kommer därför att bli avsevärt mer mångfacetterad och svåröverskådlig än tidigare. Det kommer att vara svårare att bedöma hur stor del av företagets samlade resultat som kan hänföras till olika företagsenheter. Det är till och med tveksamt om nuvarande etablerade metoder såsom Transfer Pricing över huvud taget kommer att kunna användas i denna nya miljö.

Dessa internationellt verksamma företag har också tillgång till de globala finansmarknaderna där de kan finansiera sin verksamhet men där de också kan investera i olika finansiella instrument. Samtidigt är en växande del av deras tillgångar immateriella, dvs patent, rättigheter i andra former, know-how och upp­arbetad kundstock. Dessa företag kommer troligen att i framtiden – om de så önskar – ha avsevärt större möjligheter än idag att göra sig svåråtkomliga för kontroll i efterhand och för indrivningsåtgärder.

### ***Stort antal lokalt verksamma företag***

Även om stora delar av ekonomin blir global, kommer de flesta människorna även i framtiden att leva och bo lokalt. Man talar därför inte enbart om globalisering utan även om glokala människor, dvs människor som tänker globalt men som handlar lokalt.

Det handlar om traditionell företagsamhet med inriktning på såväl privat konsumtion och privata investering som tillgodoseende av behov inom företagssektorn. Som exempel kan nämnas byggnadsverksamhet och underhåll av fastigheter, restaurangverksamhet, taxiverksamhet, frisörverksamhet och liknande. Det finns också anledning att förmoda att ett relativt stort antal nya företag kommer att dyka upp med avseende på hushållsnära tjänster och inom vård och omsorg.

---

<sup>1032</sup> Gimme Shelter, The Economist 2000-02-03



Det handlar ofta om små företag, i vilka ägaren är personligt verksam och där han eller hon har hand om företagets ekonomi. Idag diskuteras dessa företag utifrån två aspekter. För det första handlar det om att underlätta för företagen, att förenkla regelverket och att skapa ett bra företagsklimat. Som vi har redovisat i vårt finansieringskapitel har 1990-talet kännetecknats av en stor vilja till förenklingar men denna vilja har inte resulterat i några påtagliga resultat. Vi har försökt förklara detta med högt skatteuttag, långt drivet rättvisetänkande samt en alltmer komplex samhällsmiljö och omvärld. Det diskuteras även hur beskattningen kan tänkas ändras så att många av dessa företag ska bli mer effektivt beskattade. Skattemyndigheterna möter idag närmast oöverstigliga problem när det gäller att i efterhand försöka bevisa vilken nettovinst som ska ligga till grund för beskattningen. RSV utreder därför i annat sammanhang om det är en framkomlig väg att tillämpa renodlade schablonmetoder för beskattning av vissa branscher.

### **24.1.2 Privatpersoner**

Det förefaller vara en allmänt accepterad realitet att globaliseringen ökar höginkomsttagarnas rörlighet. I takt med att företagen blir mer internationella, ökar också möjligheterna för deras anställda att flytta mellan olika länder. Ett påtagligt bevis för detta är att en rad högskatteländer nu infört särskilda system för lägre beskattning av utländska experter.

Det svenska beskattningssystemet bygger på ett samhälle där en stor del av befolkningen är anställd i stora företag eller i offentlig sektor. Löntagarbeskattningen har kunnat förenklas och byggas upp kring kontrolluppgifter som lämnas av arbetsgivare samt banker och försäkringsföretag. Arbetsliv och företagande utvecklas nu i en helt annan riktning. Företag och även offentlig förvaltning knoppar av verksamhet och lägger ut den på privata entreprenörer. Det handlar om färre fast anställda och i stället fler små företag, fler uppdragstagare, fler internationellt verksamma företag, ökad rörlighet och mer tillgångar i utlandet. Kontrolluppgiftsskyldigheten flyttas i inte obetydlig omfattning till mindre och mer tillfälliga företag. Allt färre människor kommer i framtiden att kunna beskattas enbart med ledning av tredjemansuppgifter.

Förhållandet att privatpersoner i ökande utsträckning placerar finansiella tillgångar i utlandet förstärker denna effekt men det leder också till ökat behov av informationsutbyte och samarbete mellan förvaltningarna i olika länder. En europeisk definitiv källskatt på 15-20 % skulle naturligtvis ändra denna situation på ett dramatiskt sätt. Samtidigt är risken uppenbar att tillgångarna därigenom skulle placeras i ännu mer avlägsna länder med mer kallsinnig inställning till informationsutbyte. Detta skapar naturligtvis också problem i indrivningshänseende.

Den här beskrivna skattekonkurrensen får även andra effekter för våra förvaltningar. Krav på höjd effektivitet i beskattning, kontroll och indrivning kan vara en sådan effekt. RRV har redan riktat kritik mot RSV för att verket inte gjort tillräckligt för att få det sk medgivande-systemet inom kapitalinkomstbeskattningen att fungera. Kritiken är inte obefogad men systemet som sådant bygger på att personer med stora kapitaltillgångar frivilligt låter svenska myndigheter få tillgång till uppgifter hos utländska banker som dessa myndigheter eljest inte skulle vara berättigade till. Det handlar alltså om en frivillig beskattning där passivitet innebär frihet från beskattning med mycket liten risk för upptäckt.

### 24.1.3 Internet

Man kan beskriva Internet som en välorganiserad anarki med transportleder i form av telefonledningar av koppar, särskilda fiberoptiska kablar med mycket stor transportkapacitet eller radioförbindelser direkt mellan enheter på marken alternativt via satellit. Varje dator har en unik adress – ett IP-nummer – som i sin tur administreras av en särskild organisation, i vars register man kan utläsa vilken Internetoperatör 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, som enligt Telelagen endast behöver lämna ut sådan information vid misstanke om brott som kan ge minst 2 års fängelse.

I och för sig skapar Internet kontrollmöjligheter genom att all kommunikation lämnar ett elektroniskt spår. Via loggar hos Internetoperatörer går det att spåra en del kommunikation på Internet. Vissa loggar sparas upp till ett år, men andra bara några timmar eller några dagar. Den oerhört stora informationsmängden i loggarna omöjliggör generella studier av trafiken i syfte att t ex kartlägga den elektroniska handelns omfattning. Om man däremot vill följa upp en viss abonnents förehavanden är det möjligt att få en Internetoperatör att lämna ut IP-numret, men detta förutsätter som sagt misstanke om brott. Om spåren går via en utländsk Internetoperatör krävs det handräckning från det landet för att få ut någon information. Den långa tidsutdräkten gör ett sådant förfarande ohanterligt. En IT-kunnig användare kan också på olika sätt dölja sin rätta identitet och förfalska sitt IP-nummer. Davidson och Rees-Mogg menar att en stat kanske kan spåra bevis på nätet rörande ett planerat attentat mot landets premiärminister men inte jaga enskilda företagare<sup>1033</sup>.

#### *Mer internationell verksamhet*

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 konto hos off-shore bank finns redan. Avkastningen på sådana konton eller andra placeringar är helt eller nästan helt skattefria i källstaten. Hemviststaten får normalt inte tillgång till de för beskattning erforderliga uppgifterna.<sup>1034</sup> OECD förväntar sig att Internet ska medföra en snabb ökning av bankverksamhet offshore. Jeffrey Owens, Head of Fiscal Affairs på OECD, säger 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."<sup>1035</sup>

Även Sven-Olof Lodin ser nya problem i framtiden i form av gränsöverskridande investeringar via Internet. Idag har den här marknaden massor av problem med bland annat säkerhetsrisker. Men när Internetmarknaden för off-shore kapital har mognat kommer den att utgöra ytterligare ett hot mot kapitalinkomstbeskattningen. Då har dagens Internetgeneration övergått från att vara konsumenter till att spara. Lodin anser att dagens skattesystem inte är så konstruerade att de kan klara av detta nya problem.<sup>1036</sup>

---

<sup>1033</sup> Davidson, J.D. & Rees-Mogg, W: *The Sovereign Individual. The Coming Economic Revolution. How to survive and prosper in it?* 1997

<sup>1034</sup> Westberg, Björn: *Elektronisk handel – varför av skatterättsligt intresse?* Svensk Skattetidning nr 2 1999

<sup>1035</sup> *Net losses*, The Economist 2000-02-03

<sup>1036</sup> Lodin, Sven-Olof: *What ought to be taxed and what can be taxed – a new international dilemma*, 2000-01-24

## ***Information***

I den fysiska världen finns information som stödjer existerande skattebaser i form av finansiella rapporter från den skattskyldige, bankernas register, tillgångsregister och, på den lägsta nivån, källdokument som kvitton och fakturor. Den här typen av dokument är värdefulla eftersom de visar tidpunkt och värde av en transaktion och har hög tillförlitlighet, då de inte är lätta att ändra utan att det märks. Elektroniska dokument, t ex sådana som tillkommer vid elektronisk handel, är inte så robusta. Elektroniska dokument kan ändras utan spår. Tillförlitligheten hos dessa dokument kan därför ifrågasättas. Ett krypterat elektroniskt dokument lämnar ingen informations alls om värdet av transaktionen.<sup>1037</sup>

I den elektroniska miljön kan elektronisk bokföring enkelt lagras utomlands. Enligt den svenska bokföringslagen krävs skattemyndighets tillstånd för att lagra bokföring på hårddisk utomlands. En sådan bestämmelse kan kringgås eller brytas mot utan alltför kännbara påföljder. Om delar av verksamheten ligger på olika utländska företag blir det mycket svårt för skattemyndigheten att ta del av underlag för räkenskaperna. Som exempel kan administration av försäljningar, betalningar och kundregister vara outsourdat till något utländskt företag. Kryptering som helt legitimt sker för att skydda affärsintressen, kan också användas för att hindra att skatteförvaltningar får tillgång till räkenskaper.

En annan speciell egenskap hos elektronisk information är att den lättare kan förvaras fysiskt åtskild från det berörda företaget. Det kan ställa till problem vid husrannsakan. Ofta vet man inte på vilken adress eller till och med i vilket land en använd server finns. Eventuellt kan befogenheterna begränsas eller i praktiken vara obefintliga när servern finns i ett annat land.

## ***Beskattning av elektronisk handel***

Den elektroniska handeln är för närvarande mest utvecklad mellan företag. Handeln mot konsumenter väntas dock öka avsevärt i framtiden. Vi har tidigare i denna rapport uppskattat att den elektroniska handeln mellan svenska företag kommer att ha ökat till åtminstone 600 miljarder kronor år 2010. Det är svårare att uttala sig om e-handeln mot konsumenter. Om konsumenterna fortsätter att vara misstroende mot att göra affärer via Internet kan vi få en utveckling där handeln är koncentrerad till ett fåtal stora företag i några få länder. Lyckas man lösa säkerhetsfrågorna och bygga upp ett förtroende hos konsumenterna kan e-handeln förväntas ta fart ordentligt. Det är då inte otroligt att den kan innefatta ett väldigt stort antal företag, av varierande storlek i alla delar av världen.

Redan idag skapar e-handeln avsevärda problem i såväl skatterettsligt som kontrollmässigt hänseende. Som exempel på andra sådana problem kan nämnas vad som konstituerar ett fast driftställe vid on-lineförsäljning, hur intäktsfördelning mellan koncernbolag kan justeras när den bygger på geografiska marknader, hur svensk skattemyndighet ska få åtgång till information som förvaras utomlands och hur man ska undvika snedvridning av konkurrensen när kontrollmöjligheterna avseende tredje land är begränsade.

Det mest akuta problemet hänger delvis samman med att en stor del av de e-handelsföretag som säljer till konsument finns utanför EU och utanför mervärdesbeskattningen. Om e-handeln till konsumenter expanderar enligt den senare beskrivningen ovan, kan både admi-

---

<sup>1037</sup> Australian Tax Office: *Tax and the Internet – Discussion Report of the ATO Electronic Commerce Project*, 1997

nistrationen och kontrollen av moms komma att utgöra ett stort problem. Det finns idag ingen metod för Sverige att kontrollera att ett stort antal små företag runt om i världen betalar moms i Sverige för sin försäljning till svenska konsumenter. Om förslaget att säljare från tredje land ska få registrera sig och betala moms i valfritt EU-land genomförs, kan en sådan utveckling medföra en betydande erosion av Sveriges momsbas till EU-länder med lägre momssatser.

OECD har arbetat fram ett förslag som är ute på remiss. Förslaget går ut på att en server ska anses utgöra fast driftställe om företaget som bedriver verksamheten disponerar över servern. Detta förhållande ska inte ändras av att varan levereras från ett i ett annat land beläget lager. Emellertid kan ett företag ha flera servrar placerade i olika länder, varvid uppkoppling sker till den server som för tillfället är ledig. Slumpen kan då avgöra i vilket land fast driftställe föreligger. RSV har i remissvar ställt sig tveksamt till detta. Detta kan dock ses som ett exempel på vidden av de problem som sammanhänger med den ökade Internetanvändningen.

För att den elektroniska handeln ska bli effektiv krävs ett fungerande betalningssystem som möjliggör direktbetalning. Helt elektroniska pengar, som anonymt kan användas till allt från mikrobetalningar på några ören till betalningar av miljardeböpp har varit under utveckling under några år men inget system har ännu slagit igenom. Det finns anledning att befara att skatteförvaltningen förlorar en viktig kontrollmöjlighet om elektroniska pengar börjar användas i stor skala. Den elektroniska handeln kan då uppvisa problem av samma dignitet som finns inom vissa kontantbranscher idag. Skillnaden är dock att den elektroniska handeln har global räckvidd. I USA finns inga planer på reglering av utgivningen av elektroniska pengar. Däremot överväger EU-kommissionen att underlätta utvecklingen av elektroniska pengar genom att ändra det första bankdirektivet så att institut som inte vill bedriva fullständig bankverksamhet ges rätt att ge ut elektroniska pengar.

Det har förts fram förslag om olika elektroniska beskattningssystem, som ska kunna integreras i e-handelsföretagens befintliga försäljningssystem och säkerställa att rätt moms påförs på alla försäljningar och att denna moms sedermera redovisas in till rätt lands skatteförvaltning. Syftet med dessa förslag är framför allt att underlätta för företagen att göra rätt för sig. En del av förslagen sägs även fungera i kontrollhänseende, men man får nog utgå från att de som vill fuska hittar sätt att programmera om och kringgå den kontrollen. Ännu har inget sådant här elektroniskt beskattningssystem utvecklats och använts, och det är svårt att idag bedöma när och om det kan komma att genomföras.

### *Service*

Internet öppnar nya vägar för förvaltningar att administrera lagstiftningen, att uppbära skatt, driva in fordringar och nya möjligheter till kommunikation med omvärlden. Detta kan mycket kortfattat sammanfattas på följande sätt:

- Ökade möjligheter till information och hjälp åt medborgare och företag.
- Förenkling av registrering och uppgiftslämnande.
- Elektronisk taxering och uppbörd.
- Snabbare och säkrare inbetalning och återbetalning.
- Enklare kommunikation med andra förvaltningar.

Med hjälp av Internet får förvaltningen möjlighet att kommunicera med medborgare och företag oberoende av kontorstider och geografisk belägenhet. Kommunikationen kan avse allt

ifrån informationssökning och uppgiftslämnande till interaktiva möjligheter att ställa frågor och få elektroniska beslut.

Nyregistrering av företag bör kunna förenklas avsevärt med hjälp av den nya tekniken. Det finns exempel – Kanada – på att man kunnat ta fram system som möjliggör registrering av ett bolag hos olika myndigheter inom 20 minuter.

När deklARATIONER lämnas via elektroniskt medium, kan detta konstrueras som ett interaktivt system så att "systemet" ställer frågor till medborgaren eller företaget. I USA har man lyckats konstruera ett system som medför en felprocent på mindre än 1 procent jämfört med 20-21 procent för pappersdeklARATIONER.

Många länder har som målsättning att samla all information till medborgare och företag under en gemensam elektronisk ingång. Tanken är att den enskilde inte ska behöva veta vilken myndighet som hanterar en viss fråga.

#### **24.1.4 Brottslighet**

Som tidigare framhållits finns det idag en framväxande global kapitalism med nya förtecken, en global kriminell ekonomi. Det handlar om att kriminella organisationer utnyttjar globaliseringen, teknikutvecklingen och nätverksekonomin. De bedriver verksamhet oberoende av ländergränser. De tvättar vinster från illegal verksamhet i de internationella finanssystemen och återinvesterar dessa medel i korruption och i legala verksamheter. Den traditionella organiserade brottsligheten har börjat infiltrera den lagliga företagssfären med bibehållande av sina kriminella värderingar, men med ett yttre beteende som är typiskt för företagare. Gränsen mellan organiserad brottslighet och ekonomisk brottslighet har därför suddats ut. En konsekvens av detta är ett delvis nytt innehåll i ekobrottsbekämpningen med inslag av mer tungt belastade brottslingar

De globala finansiella systemen, sammankopplingen av olika ekonomier, trenden mot mindre företag och uppkomsten av nätverksföretagen underlättar penningtvätt. Nätverket är en organisationsform som är välbekant för brottsligheten som dessutom inte besvärar av avsaknaden av regleringar utan i stället utnyttjar detta som en konkurrensfördel.

Det förhållandet att tvättade pengar investeras i korruption av politiker och institutioner skapar grundvalarna i rättsstaten. Det finns experter som påstår att de senaste årens börsuppgångar inte kan förstås utan att man beaktar den organiserade brottslighetens investeringar.

Den internationella brottsbekämpningen står enligt professor Ernest Savona inför tre olika utmaningar. Den första är staternas benägenhet att agera kluvet inför offshoreparadis, dvs man fördömer dem samtidigt som man understödjer dem. Den andra utmaningen rör penningtvätt. Den nuvarande strategin att försöka konfiskera vinsterna av brottslighet fungerar inte på ett effektivt sätt. Den tredje utmaningen är att den elektroniska kontrollen av kommunikationen mellan kriminella inte heller fungerar idag. Internet får betydelse på två olika sätt. För det första innebär det ett nytt sätt för informationsutbyte som är snabbt, anonymt och som möjliggör penningtransaktioner. För det andra innebär det ett nytt ekonomiskt område som är känsligt för brottslig manipulation, eftersom det är en global marknad som är svagt reglerad

Savona föreslår nya vägar för att stävja brottsligheten. Det handlar om att förebygga brott på olika sätt. Det är då särskilt viktigt att bekämpa korruption som är en grundläggande förutsätt-

ning för organiserad brottslighet. Vidare måste professionella rådgivare kontrolleras bättre än idag. Utan dessa klarar sig inte brottslingarna. Slutligen vill Savona förhindra kriminell infiltration i rättssystemet. Ett samarbete mellan stater och de självreglerande instanserna inom näringslivet är också nödvändigt.<sup>1038</sup>

Eftersom brottsligheten mer eller mindre har som affärsidé att utnyttja den nya gränslösheten och de nya nätverken kan den förmodligen bekämpas effektivt genom åtgärder och regleringar som dirigeras av världssamfundet och andra överstatliga organ. Enligt professor Cyrille Fijnaut kan FN spela en viktig roll när det gäller att såväl definiera problemet som att utarbeta en tydlig lösning. Det gäller att specificera vilka typer av transnationell brottslighet som orsakar mest skada politiskt, ekonomiskt, kulturellt och socialt och i vilken ordning dessa bör bekämpas. Vidare är det endast FN som kan sägas ha tillräcklig auktoritet för att åstadkomma mer ekonomisk rättvisa och mindre politiskt våld i världen genom att få stater och organisationer att samarbeta och styra globala logistiksystem så att brottslingar spåras upp, åtalas och fälls. Detta kräver att medlemsstaterna ger FN sitt odelade finansiella stöd och att de också accepterar övervakning och kontroll.<sup>1039</sup>

När det gäller brottsbekämpningen har FN, Europarådet och EU redan idag viktiga roller. Bekämpningen av brott vilar dock fortfarande så gott som uteslutande på nationell grund. Även om det hela tiden tillkommer fler och fler internationella initiativ i form av konventioner mm, kvarstår det ett betydande mått av olikheter staterna emellan när det gäller synen på vad som accepteras och inte, dvs vad som är brottsligt. Det leder också till olika grad av beredvillighet att hjälpa andra staters brottsutredande myndigheter. Det finns vidare flera viktiga olikheter mellan ländernas lagstiftning inom vissa områden såsom straffprocess, sekretess och bolagsrätt. I kombination med trögheten i det internationella brottsbekämpande arbetet utgör dessa olikheter betydande möjligheter för brottsliga organisationer att agera globalt med framgång.

#### **24.1.5 Skattekonkurrensen**

EU har som tidigare nämnts arbetat med en uppförandekod för företagsbeskattningen. Denna identifierar skatteförmåner som ges till vissa aktiviteter eller vissa grupper av skattskyldiga i form av lägre skatt än den som generellt tillämpas i landet. Uppförandekoden är inte kopplad till några sanktioner. Dess effektivitet bedöms som begränsad. Bland annat har Irland beslutat upphöra med att erbjuda vissa investerare en lägre bolagsskatt på 10,5 % och i stället fr o m 2003 införa en generell bolagsskatt på 12,5 %.

Den brittiska regeringen motsatte sig det tidigare presenterade EU-förslaget till enhetlig beskattning alternativt informationsutbyte med avseende på kapitalinkomster med motivationen att det skulle hota existensen av Londons finansmarknad. Den brittiska positionen visar hur viktigt det har blivit att kunna erbjuda en investerare skattefrihet i konkurrensen om det internationella finanskapitalet. Många experter har mot den här bakgrunden svårt att se hur EU-länderna ska kunna hitta en lösning på problemet.

---

<sup>1038</sup> Savona, Ernest: *The relation between Economic and Organized Crime in Europé*, Konferens i Linköping, 2000-02-01--02

<sup>1039</sup> Fijnaut, Cyrille: *Transnational crime and the role of the United Nations in its containment through international cooperation: A Challenge for the 21st Century*, 1999

Docent Kristina Ståhl skriver i en uppsats om EG och inkomstskatterna, att hon anser att skillnaderna mellan medlemsländernas inkomstskatter kommer att fortsätta minska under den närmaste tioårsperioden, men att det inte är realistiskt att förvänta sig en lika genomgripande harmonisering som den på momsområdet. Hon tror dock på mer begränsade lagstiftningsåtgärder på EU-nivå inom framför allt företagsbeskattningen och kapitalbeskattningen. Det finns en tydlig press från både marknadskrafterna och från EG-domstolen. Enligt henne kommer medlemsstaterna att finna att deras möjligheter att bevara den nationella skattesuveräniteten är större om de agerar gemensamt i rådet än om de överlåter till marknaden och EG-domstolen att styra utvecklingen.<sup>1040</sup>

OECD:s rapport *Harmful Tax Competition* riktar sig i första hand mot skatteparadis och länder som erbjuder företag speciellt förmånlig hantering av geografiskt mobila aktiviteter. Den har kritiserats för att inte beakta icke skatterelaterade motiv för investeringar i skatteparadis och för att behandla icke-OECD länder sämre än medlemsländer.

Det finns också en kritik som går ut på att de internationella organisationerna alltför ensidigt inriktar sig på konkurrens via skatter. Som nämnts inledningsvis finns det mycket som talar för att skatterna bara utgör en del – om än inte helt oväsentlig – när det gäller företagets val av verksamhetsort. Det kan till och med vara så att övriga faktorer såsom infrastruktur, utbildningsnivå och social miljö kan ha väl så stor betydelse för var man väljer att stationera ledande personer i företagen.

Sven-Olof Lodin ifrågasätter om åtgärderna från EU och OECD räcker för att man ska kunna komma till rätta med den internationella skattekonkurrensen. Det är möjligt att man lyckas reducera de mest uppenbara fallen men troligen har åtgärderna liten effekt på såväl internationell skattekonkurrens som återflödet av svarta pengar till skatteparadis. Så länge enskilda länder vill förbehålla sig rätten att själva bestämma sina skattesatser kommer den ökade rörligheten hos skattebaserna och den ökade internationella ekonomiska integrationen att utgöra grogrunder för fortsatt skattekonkurrens. Detta kommer – EU:s och OECD:s arbete till trots – att leda till lägre bolagsskattesatser och lägre skatteinkomster även om det inte blir fråga om ”a race to the bottom”.<sup>1041</sup>

Enligt Jeffrey Owens, Head of Fiscal Affairs vid OECD, har OECD för avsikt att i första hand bekämpa den ökande skattekonkurrensen och skatteundandragandet genom avsevärt utökat informationsutbyte och samarbete mellan världens skatteförvaltningar. Man planerar att bygga upp ett system som ska underlätta identifikation av skattebetalare i olika medlemsländer. OECD vill även att ländernas skatteförvaltningar ska ha ett erfarenhetsutbyte i syfte att gemensamt arbeta fram och förfinna system för riskanalys med avseende på i första hand företagsdeklarationer. Parallellt med detta arbetar man på att bearbeta länder med sträng banksekretess och skatteparadis.<sup>1042</sup>

#### **24.1.6 Informationsutbyte**

Informationsutbyte kräver lagstöd. Lagen om ömsesidig handräckning liksom övrig relevant svensk lagstiftning förutsätter att Sverige träffat internationella överenskommelser. Dessa har

---

<sup>1040</sup> Bernitz, Gustavsson, Oxelheim (red): *Europaperspektiv - Årsbok 2000*, 2000

<sup>1041</sup> Lodin, Sven-Olof: *What ought to be taxed and what can be taxed – a new international dilemma*, 2000-01-24

<sup>1042</sup> Owens, Jeffrey, samtal i Paris 2000-04-10

i första hand karaktären av bilaterala avtal till undvikande av dubbelbeskattning. Det finns ett 70-tal avtal som så gott som alla innehåller en artikel om informationsutbyte. Utifrån dessa avtal har överenskommelser mellan respektive länders skattemyndigheter oftast träffats i syfte att åstadkomma ett automatiskt utbyte av information. Sverige har dessutom ett multilateralt avtal med de nordiska länderna som går längre än övriga avtal och som också innehåller möjlighet till bistånd med skatteuppbörd. OECD har 1991 utarbetat en konvention (the Multilateral Convention on Mutual Assistance on Tax Matters) för multilateralt samarbete som inte begränsar sig till inkomstskatter utan även täcker indirekta skatter.

Inom OECD pågår dessutom ett utvecklingsarbete med inriktning på formerna för att överföra information i standardiserad form elektroniskt. En standard för överföring via magnetband har fastställts och en motsvarande standard för överföring via EDI är under utveckling. Vidare pågår ett arbete rörande formerna för identifikation av skattskyldiga. Detta arbete har resulterat i en rekommendation att göra det obligatoriskt för skattskyldiga att uppge sitt skatteregistreringsnummer i bosättningslandet till banker, arbetsgivare m fl och för uppgiftslämnarna att vidarebefordra uppgifterna till skattemyndigheterna.

OECD:s utvecklingsarbete ska ses mot bakgrund av organisationens strävan att använda ett avsevärt utökad informationsutbyte för att bekämpa skattekonkurrens och skatteundandragande. Inom OECD finns en medvetenhet om att informationsutbytet idag är behäftat med brister, vilka man alltså försöker eliminera. Några av dessa antyds i RRV:s granskning som refereras nedan. Andra experter ifrågasätter metoden i grunden.

RRV har tillsammans med revisionsorganen i tolv EU-länder samordnat granskat informationsutbytet mellan de aktuella länderna. Flera länder – Norge, Frankrike, Polen, de baltiska staterna och USA – med vilka Sverige har ett omfattande informationsutbyte omfattas inte av undersökningen. Av de deltagande tolv länderna kunde bara sju lämna uttömmande statistik rörande de aktuella åren 1992-1995. Bara två stater, en av dem Sverige har kunnat lämna uppgifter om hur lång tid det tar att besvara en begäran om information. Trots att flertalet länder framhåller vikten av att lämna feedback på erhållen information, är det väldigt få som lämnar information om resultatet. De fyra formerna för informationsutbyte är:

- Informationsutbyte på begäran
- Automatiskt informationsutbyte
- Informationsutbyte utan anmodan
- Samarbete med tjänstemän vid staten ifråga

RRV konstaterar att informationsutbyte på begäran används i ganska liten omfattning (åtta av tolv länder initierar i genomsnitt 50 sådana förfrågningar per år), elva av tolv länder försåg andra med spontan information i varierande omfattning, att de flesta av de tolv länderna inte har avtal om automatiskt informationsutbyte och att tre av de tolv länderna hade besökt andra länder för att utföra en skatteutredning.<sup>1043</sup>

Vito Tanzi, vid IMF, är skeptisk till hur långt man kan komma med utökad informationsutbyte. Han pekar på juridiska, tekniska och politiska hinder. Juridiska hinder kan röra bedömning av känslig information, begränsning i avtal till vissa skatter, skatteflyktingar kan med framgång hävda bosättning i tredje land eller behörig myndighet kan sakna befogenhet att

---

<sup>1043</sup> RRV 1997:51: *Informationsutbytet mellan skatteförvaltningarna i EU – En samordnad granskning genomförd av de nationella revisionsorganen i tolv EU-länder, 1997*



hämta in aktuell information. Till de tekniska problemen räknar Tanzi bristande kvalitet i informationen, bristande resurser för granskning utifrån erhållen information (i USA granskas enligt Tanzi endast en procent av deklARATIONERNA), komplexa identifikationsnummer i vissa länder (t ex Italien) och avsaknad av identifikationsnummer i en del länder (t ex Japan). Till de politiska hindren räknar Tanzi en ovillighet hos många länder att i en situation med intensiv skattekonkurrens lämna ut information som kan avhålla personer från att placera investeringar där.<sup>1044</sup>

Vito Tanzi och Howell H. Zee, båda vid IMF, har i uppsatsen "Taxation in a Borderless World: The Role of Information Exchange" kommit fram till att informationsutbyte är viktigt men att det finns alldeles för många hinder för att effektivt kunna fånga och beskatta gränsöverskridande portföljinvesteringar. De menar också att nuvarande internationella praxis, som garanterar mycket små rättigheter till det land som utgör källa för dessa betalningar, måste ifrågasättas. Det internationella informationsutbytet är alltför ensidigt inriktat på att effektivt stödja hemvistbaserade skattesystem. Författarna tror dock att informationsutbyte kan vara ett effektivt instrument när det gäller företagens utlandsinvesteringar.<sup>1045</sup>

En förutsättning för en väsentlig ökning av det automatiserade informationsutbytet – i synnerhet om det ska läggas till grund för beskattning – är att uppgifterna är relevanta i skattesystemen i de deltagande länderna. När det gäller kapitalinkomster är skillnaderna härvidlag idag mycket stora. I Sverige beskattas kapitalinkomster från första kronan medan en rad andra länder, t ex Tyskland, ger mycket stora individuella schablonavdrag vilka gör en mycket stor del av kapitalinkomsterna mindre intressanta att kodifiera och hämta in. Därför finns det anledning att ifrågasätta om informationsutbytet inte i första hand måste koncentreras på att bli ett medel för bekämpande av skattefusk.

Under alla omständigheter finns det anledning att förmoda att informationsutbytet genom de initiativ som tas av OECD kommer att öka avsevärt i framtiden. Denna ökning utgör en konsekvens av den ökade internationaliseringen. Denna leder också till samarbete när det gäller planering och genomförande av rent operativa arbetsuppgifter. Skattemyndigheter världen över måste därför se över sina strategier och styra över resurser från hantering av renodlat interna angelägenheter till fokus på internationellt samarbete i olika former.

Dessutom kan nämnas att det från svenskt håll – på initiativ av RSV – pågår försök att få till stånd ett utökat internationellt informationsutbyte på det exekutiva området. Stora svårigheter föreligger dock att få förståelse för svensk offentlighet och svenskt synsätt i andra länder med andra kulturer och andra traditioner.

#### **24.1.7 Nya eller ändrade verksamhetsområden**

Det kan inträffa händelser som är svåra att förutse idag men som kan få stor effekt på våra förvaltningars verksamhet. Exempel på sådana händelser är införande av någon ny skatt, överflyttning av någon skatt till EU-nivå eller överflyttning av några andra verksamhetsområden till RSV. Vi ser idag inga tydliga tecken på någon sådan utveckling men vill ändå peka på några områden som RSV bör bevaka.

---

<sup>1044</sup> Tanzi, Vito: *Taxation in an Integrating World*, 1995

<sup>1045</sup> Lindencrona, Lodin, Wiman (red): *International Studies in Taxation: Law and Economics*, 1999

Det befarade skattebortfallet tros kunna leda till en situation där välfärden delvis finansieras genom andra alternativ. Om utvecklingen, som vissa debattörer förespråkar, skulle gå mot ett större inslag av försäkringslösningar via olika offentliga och privata aktörer, så kan det påverka skatteförvaltningens verksamhet. I de fall vissa försäkringar görs inkomstberoende innebär detta att försäkringsbolagen får ett intresse i hur skatteförvaltningen fastställer och kontrollerar privatpersoners inkomst.

Ett sätt att sänka det totala skattetrycket i förhållande till BNP är att i stället för att betala ut bidrag – som dessutom ofta är skattepliktiga – medge skatteavdrag/skattereduktion. I bland annat Australien har administrationen av sådan skattereduktion nyligen förts över till skatteförvaltningen. Det kan ses som ett sätt att ge skatteförvaltningen ett helhetsansvar för fastställandet av skatt. Även om det idag inte finns några tecken på en sådan utveckling i Sverige så bör uppmärksamhet riktas mot detta område, eftersom en förändring kan leda till helt nya arbetsuppgifter för skatteförvaltningen.

## **24.2 Strategier för framtiden**

### **24.2.1 Bakgrund**

Vår bakgrundsbeskrivning visar på en framtid som innehåller oanade möjligheter till tillväxt. En drivkraft bakom denna utveckling är ny teknik som möjliggör momentan tillgång till kunskap och information över hela världen. Vi möter en ny global ekonomi, en kapitalism som utnyttjar den nya kommunikationstekniken och som hänsynslöst kommer att genomsöka hela planeten i sin jakt på vinstgivande aktiviteter. Detta sker dock selektivt, vilket kan leda till ökade inkomst- och förmögenhetsskillnader och ett alltmer växande utanförskap. Man kan redan se två tecken på motreaktioner mot denna utveckling i form av dels en global kriminell ekonomi, dels fundamentalism. Nätverken gör hela världen till en potentiell marknad för företagen, en marknad där dock köpstarka kunder och finanskapitalet utövar ett hårt tryck på företagen. Det handlar om att överleva i en skoningslös global konkurrens. Företagen tvingas att i första hand satsa på kärnverksamhet. Företagen blir alltmer internationella liksom också människor med toppkompetens. Kapital- och finansmarknaderna blir också globala och kapital rör sig med elektronisk hastighet över hela jorden.

Nationalstaterna som inte längre erbjuder medborgare skydd mot militära angrepp utan i stället skydd mot fattigdom i form av en välfärdsstat hotas av dessa globala krafter. En enig internationell expertis pekar på ett ökat internationellt tryck på mobila skattebaser, vilket i första hand riktas mot kapitalinkomstskatter, bolagsskatter och inkomstskatter för personer med globalt efterfrågad toppkompetens. Det handlar om en internationell skattekonkurrens som gör att de nominella skattesatserna sjunker. Många menar dessutom att detta i sin tur också påverkar mer trögrörliga skattebaser. Den lägre beskattningen av kapitalinkomster och inkomster för utländska experter ökar skillnaden mot beskattningen av arbetsinkomster. Det kan vara svårt att motivera rättvisan i att ha högre marginalskatt på arbetsinkomster än på kapitalinkomster. I och för sig kan stater frestas att höja dessa skatter för att kompensera sig för skattebortfallet på de mobila baserna men det kan vara svårt att få demokratisk acceptans på sådana åtgärder. Nationalstaterna kan därför få uppenbara problem att finansiera sina offentliga sektorer.

Det finns en rad motkrafter som ser en fara i att låta de globala marknadskrafterna få fria händer. Bland dessa förefaller det också finnas en tämligen stor enighet i att de åtgärder som

krävs för att vrida den befarande utvecklingen i en annan riktning är ökad överstatlighet och ökat globalt samarbete mellan regeringar, myndigheter och institutioner. Såväl den ökande brottsligheten som den tilltagande skattekonkurrensen är exempel på områden som kräver sådana åtgärder. Hur starka dessa motkrafter är och vilken grad av samordning som de kan uppbringa blir avgörande för utvecklingen under den tioårsperiod som vi studerat.

### **24.2.2 Lojaliteten och betalningsmoralen**

Alla skattesystem bygger på vad man brukar kalla masslojalitet. I grunden bygger detta på att beslut om skatter fattats i demokratisk ordning. Till demokratins spelregler hör att en minoritet rättar sig efter av majoriteten fattade beslut. Medborgarna i ett land har på detta sätt fattat beslut om hur den gemensamma välfärden ska finansieras. Detta leder till att en överväldigande majoritet av befolkningen i ett land kan förväntas ställa upp på skattesystemet. De illojala är då en liten minoritet.

Så länge situationen motsvarar denna beskrivning, har ett skattesystem goda förutsättningar att fungera relativt smidigt. Förvaltningarnas uppgift är då att administrera systemet, dvs att se till att alla registreras i vederbörlig ordning, att korrekt information lämnas, att skatt fastställs, att underlaget kontrolleras och att betalning erläggs. Kontrollverksamheten inriktas dels på att undersöka att systemet fungerar, dels på att fånga in de illojala och få dem att betala korrekt skatt.

Om allt fler blir illojala, undergrävs även viljan att medverka hos de tidigare lojala. I viss utsträckning kan en sådan situation motverkas genom utökade kontrollinsatser. En förutsättning för detta är att en sådan verksamhet leder till att de illojala identifieras och fås att betala erforderlig skatt och att påföljder blir påförda. Om problemet inte kan lösas på detta sätt, dvs om illojaliteten fått för stor spridning uppkommer en annan situation. Masslojaliteten är då hotad. Lagstiftarna måste då återvända till utgångspunkten och fråga sig om det är deras uppgift i en demokrati att anpassa människorna efter systemet eller systemet efter människorna.<sup>1046</sup>

I en global ekonomi har dock detta problem helt andra dimensioner. Om en bristande tilltro till skattesystemet beror på att beskattningen blivit mindre effektiv genom influens av nya globala kommunikationssystem, globala finans- och kapitalmarknader liksom ett större inslag av frihandel och fri rörelse för varor, tjänster, kapital och människor, står lagstiftaren inför en helt annan situation. Om en majoritet av medborgarna i landet inte vill att människor med finansiellt kapital ska kunna placera detta utomlands och på så sätt undgå skatt men lagstiftaren inte kan ändra skattesystemet så att sådana transaktioner stoppas, finns det risk för sviktande lojalitet hos befolkningen. Om på liknande sätt en majoritet av medborgarna inte heller vill att bolagsskatten ska sänkas men lagstiftaren anser sig tvungen till detta för att inte företagen ska flytta till länder med lägre skattesats, kan lojalitetsproblemet förstärkas. Medborgare med lokal förankring i landet kan ha svårt att förstå att arbetsinkomster ska beskattas hårdare än kapitalinkomster men globaliseringen driver på en sådan utveckling. Det blir allt svårare för lagstiftaren att kompensera bortfallet i skatteintäkter genom höjd skatt på mindre mobila baser som arbete, föda och fastigheter. Det går då inte längre att rätta systemet efter vad en majoritet av människorna vill och systemet bygger inte längre på masslojalitet.

---

<sup>1046</sup> RSV Rapport 1983:1: *Skatter och skattekontroll. Förutsättningar för en effektiv kontrollverksamhet*, 1983

Richard G. Lipsey och Simon Fraser varnar i en uppsats för en sådan utveckling. Man påpekar att alla skatter i slutändan är frivilliga. Om tillräckligt många transaktioner undgår att bli beskattade, kan den känsla av orättvisa som finns hos dem som betalar skatt nå en sådan höjd att det leder till en så omfattande skatteflykt att hela systemet kollapsar. Om det sociala samförståndet att skatter ska betalas upphör i skenet av en skatteflykt via cyberspace, uppstår en verklig kris för nationalstaten.<sup>1047</sup>

Davidson och Rees-Mogg skriver att nationalstaten i en sådan situation blir ”elak”. I avsaknad av möjlighet att inkomstbeskatta kommer de att tillämpa mer godtyckliga metoder för att driva in skatter. Regeringar kommer att bryta mot mänskliga rättigheter, censurera det fria informationsflödet och försöka sabotera teknisk utrustning. Västerländska regeringar kommer – precis som sovjetregeringen på sin tid försökte förhindra tillgång till personliga datorer och kopieringsmaskiner – att försöka hindra tillgången till cyberspace med totalitära medel.<sup>1048</sup> Detta är naturligtvis en drastisk och kanske medvetet överdriven bild. Det kan dock knappast uteslutas att det i en situation med allvarligt sjunkande lojalitet kan bli frestande att reagera med större grad av repressivitet i form av schablonbeskattning och av drakoniska sanktioner.

En bristande lojalitet mot skattesystemet behöver inte nödvändigtvis leda till försämrad betalningsmoral totalt sett. Den ökade rörligheten för såväl enskilda som för företag liksom möjligheten att flytta pengar med elektronisk hastighet över hela jorden skulle kunna leda till mindre benägenhet att reglera skuldförhållanden till andra än staten. Den ökade interaktiviteten mellan företag och det ökade beroendet av andra aktörer kan samtidigt leda till ökad betalningsmoral.

### **24.2.3 Medborgarorientering**

Våra förvaltningar utför ett uppdrag i medborgarnas tjänst. De anställda svarar som stats-tjänstemän för verkställigheten av de folkvaldas beslut. På detta sätt är det vi som står för de demokrativärderingar som slagits fast i regeringsformen. Statstjänstemännen beskrivs därför ibland som demokratins väktare.

Det är viktigt att statstjänstemannen följer gällande lagar. Samtidigt ger det en för ensidig bild att enbart betona lagenligheten. Tjänstemannen kan nämligen också sägas ha ett eget ansvar för att värna om demokratiska värden som rättssäkerhet, öppenhet och allas medverkan. Under 1990-talet har dessutom tjänstemannen tvingats att i sitt arbete i ökad utsträckning ta hänsyn till ekonomiska värden som effektivitet och rationalitet. De ekonomiska värdena kan dock komma i konflikt med demokrativärdena och borde då få vika, vilket kan skapa problem för den enskilde tjänstemannen. Inte heller kan tjänstemannen undgå att ta moraliskt ansvar för de lagar som ska tillämpas. Detta kan också leda till konflikter, när lagar visserligen beslutats i rätt ordning men då innehållet inte sammanfaller med vad som allmänt uppfattas som gott eller rätt och rimligt. Tjänstemannens problem blir då om han blint ska följa lagen eller försöka göra det som gagnar den enskilde och samhället bäst. Statstjänstemannen ska naturligtvis inte ensidigt och slaviskt följa lagarna utan reagera när dessa är ofullkomliga och påpeka detta för såväl allmänhet som lagstiftare.

---

<sup>1047</sup> OECD: *The Future of the Global Economy. Towards a Long Boom?* 1999

<sup>1048</sup> Davidson & Rees-Mogg: *The Sovereign Individual. The Coming Economic Revolution. How to survive and prosper in it?* 1997

I flera länder förekommer det att förvaltningar ger ut dokument – t ex Taxpayers' Charter – som räknar upp medborgarnas rättigheter och skyldigheter. Dessa dokument talar också om vilket bemötande medborgaren kan förvänta sig och vart man som medborgare kan vända sig om man är missnöjd.

Det är ingen tillfällighet att förvaltningarna världen över diskuterar etiska frågor. Även RSV har ett etikprojekt. Det ökade intresset för etikfrågor hänger samman med en ökad medvetenhet att i synnerhet skattesystem måste bygga på masslojalitet och frivillig medverkan. Om systemen ska fungera, måste de accepteras av medborgarna. En annan sida av denna medvetenhet är en insikt om att det inte går att bygga system som för sin funktion kräver övervakning i form av omfattande och integritetskänslig kontrollverksamhet. Ett omfattande fusk kan därför inte kontrolleras bort.

Medborgarperspektivet kan komma att få delvis nytt innehåll i framtiden. I en värld där gränserna suddas ut och människor rör sig fritt, finns det stora möjligheter för att nya identiteter växer fram. Regioner får ökad betydelse och nya överstatliga sammanslutningar som EU blir en realitet. En del av lagstiftningsmakten har redan flyttats från Sveriges Riksdag till den Europeiska Unionen. Den globala ekonomin tvingar dessutom den svenska lagstiftaren att anpassa svenska regler till en global verklighet som egentligen inte sammanfaller med de värderingar som är gängse i det svenska samhället. Alla dessa förändringar kommer naturligtvis att påverka såväl statstjänstemannarollen som etiken.

#### **24.2.4 Internationaliseringen**

Våra förvaltningar möter successivt en ny världsbild. Det som växer fram är en bild av att allt fler företag har hela världen som en potentiell marknad. Den nya tekniken, de nya nätverksorganisationerna och de globala finansiella systemen gör det möjligt för företagen att lägga olika delar av sin verksamhet där förutsättningarna är bäst för just dessa. Samtidigt tvingas företagen delta i en oerhört hård konkurrens och blir pressade av såväl köpstarka kunder som av finanskapitalets krav på optimal avkastning. De koncentrerar sig på kärnverksamhet samtidigt som de i ökande utsträckning samarbetar med underleverantörskedjor och med andra företag i olika allianser. Det uppstår också virtuella företag. Det kan också något förenklat beskrivas som att företagen delvis flyttar ut på nätet och har hela världen som både marknad och bas för verksamheten.

I takt med att företagen blir mer internationella kommer allt fler av deras medarbetare också att röra sig mellan olika länder och olika världsdelar i en avsevärt större omfattning än tidigare. För de internationella individerna blir Internet den naturliga kanalen för inte bara kommunikation men även för hantering av den privata ekonomin. De kommer att möta olika kulturer och andra samhällssystem. De kommer att tvingas att sätta sig in i andra länders regelsystem och kommer att göra jämförelser av olika system världen över. Skillnader och ofullkomligheter hos enskilda länders regelverk kan komma att utnyttjas i undandragande syfte. Samtidigt kommer de att ha ett ökat behov av att förvaltningarna i deras ursprungsland har kompetens att kunna diskutera frågeställningar med internationell räckvidd.

Detta kan också uttryckas som att förvaltningarna får en ny spelplan. Den nya världsbilden kräver att förvaltningarna i olika länder samarbetar i avsevärt större omfattning än tidigare. Det handlar närmast om en revolutionerande fokusförändring. Ländernas förvaltningar måste bygga sin organisation på att de internationella kontakterna ökar på ett dramatiskt sätt. Det handlar om ett helt nytt system för informationsutbyte men också om utbyte av erfarenheter,

om gemensamma riskanalyser och om rent operativt samarbete. Detta kan också beskrivas som att förvaltningarna för att klara sina uppgifter måste "globaliseras" dvs få hela världen till verksamhetsfält och flytta med företagen och individerna ut på nätet.

Globaliseringens negativa sidor talar för att dagens regeringar kommer att försöka skapa motvikt genom utökat internationellt samarbete och genom ökat inslag av överstatliga lösningar. Detta bör leda till att Sverige ökar sitt engagemang i dessa olika sammanhang. Det krävs då att RSV har beredskap att ställa upp med resurser och internationell kompetens och löpande deltar i detta arbete.

#### **24.2.5 Kontroll och indrivning**

Genom att allt fler företag kommer att ha verksamhet spridd över världen blir det oerhört viktigt att kunna fördela företagets inkomster mellan olika länder. Denna situation blir än mer tydlig om OECD:s förslag att enbart en server ska konstituera fast driftställe blir en realitet. Den metod för bedömning av korrektheten i internprissättning ("Transfer Pricing") som idag används i beskattningen kritiserar av många experter. Man letar efter andra lösningar. Redan tidigare har förvaltningarna världen över haft stora problem när det gäller att komma till rätta med beskattningen av företag med verksamhet i flera länder. Det är ingen överdrift att påstå att den pågående globaliseringen avsevärt försvårat beskattningen och kontrollen av företag med internationell verksamhet.

De nya allianser som uppstår gör att företagen måste släppa in samverkanspartners i sina kommunikations- och produktionssystem. Företagen blir på så sätt beroende av varandra och måste välja samarbetspartners som man kan lita på. Därav uttrycket Trust Economy. Samtidigt blir det också allt svårare att avgöra var ett företag slutar och var ett annat tar vid.

Den nya globala miljön skapar också nya tillfällen till avancerad och kanske aggressiv skatteplanering med utnyttjande av såväl globaliteten i ekonomin som olikheter i enskilda länders lagstiftning. Det blir därför av ökad betydelse att även i framtiden aktivt följa utvecklingen på detta område.

Den internationella affärsverksamheten sker i ökande utsträckning digitalt och via Internet. Detta gör inte kontroll omöjlig men avsevärt svårare att genomföra. All kommunikation via nätet lämnar spår som kan följas upp via loggar hos Internetoperatörer. Men dessa loggar sparas under en begränsad tid som kan uppgå till ett år men ofta endast några timmar eller dagar. Idag behöver svenska operatörer enligt Telelagen endast lämna ut sådan information vid misstanke om brott som kan ge fängelse i minst två år. Liknande och mer omfattande begränsningar finns i andra länder och att få ut information från andra länder kräver handräckning, vilket medför avsevärd tidsutdräkt. Information kan krypteras, spår göras oåtkomliga och IT-användare kan dölja sin rätta identitet och förfalska sitt IP-nummer. Servern kan placeras i ett land med vilket Sverige saknar avtal. Det är ingen större överdrift att påstå att de företag som vill det får avsevärt större möjligheter än tidigare att göra sig oåtkomliga för kontroll- och för indrivningsåtgärder. Detta visar samtidigt på behovet av att RSV engagerat följer utvecklingen på detta område och prioriterar att öka sin kompetens när det gäller hoten från den nya tekniken.

Samtidigt är enskilda länders befogenheter i kontrollhänseende kopplade till landets geografiska gränser med omvärlden. Befogenheterna upphör när en gräns passeras. I en värld där

hemsidor och servrar kan placeras var som helst på jorden är detta uppenbarligen ett stort hinder för en effektiv kontrollverksamhet.

Vidare har företagens bokföring i takt med teknikutvecklingen blivit alltmer digital. En digital bokföring är lättare att manipulera och lättare att sköta från olika delar av världen. Visserligen lämnar raderingar och ändringar spår i datorer men det finns metoder för att dölja även detta. Ett svenskt företag kan ha information på en server placerad på andra sidan jordklotet. Den svenska bokföringslagen innehåller en bestämmelse om att det fordras tillstånd från svensk skattemyndighet för att få placera hårddisk till bokföring i utlandet. En oseriös företagare kan förmodas kringgå eller bryta mot denna bestämmelse. Slutsatsen är att det blir betydligt svårare än tidigare att garantera redovisningens korrekthet genom kontroll i efterhand.

Det är inte enbart kontroll i efterhand som försvåras i denna nya miljö. Även indrivningen av skulder kan förväntas bli svårare. Detta gäller indrivning av både statliga fordringar och av privata. En anledning är att finansiellt kapital blivit oerhört lätttröligt och med elektronisk hastighet kan förflyttas över hela världen och göras oåtkomligt för indrivningsåtgärder. En annan anledning är att allt fler tillgångar av värde kommer att vara av immateriell karaktär, såsom upphovsrätter, licenser mm. Dessutom kommer människors kompetens att bli en alltmer dominerande tillgång i företagen. Den avgörande frågan är hur ett sådant kapital ska kunna kommersialiseras och göras omsättningsbart. Medarbetares kompetens kan i vart fall idag vare sig utmätas eller försälgas. Indrivning av statliga fordringar, t ex skatter, skulle sannolikt underlättas väsentligt – inte bara av ökat samarbete i form av t ex informationsutbyte – utan också av att ländernas skattesystem närmade sig varandra både materiellt och processuellt. När det gäller indrivning av privata fordringar handlar det om att närma ländernas civilprocessrätt till varandra, t ex inom grundläggande områden som säkerhetsåtgärder, regler om delgivning samt ömsesidigt erkännande och verkställighet av domar och beslut över gränserna. Mot bakgrund av att den internationella handeln väntas öka, är det inte otroligt att behovet av gränsöverskridande verkställighet av i första hand anspråk på betalning kommer att öka. Detta kommer att driva på utvecklingen i riktning mot reformer av den art vi nu nämnt. Som framgår under avsnittet om EU kan vi i framtiden förvänta oss harmonisering inom EU med avseende på det civilprocessuella området.

Vi har tidigare försökt visa att det finns en rad tecken som tyder på att vi går mot tider med ökad kriminalitet. Det handlar om en delvis ny brottslighet som utnyttjar den nya tekniken, nätverksekonomin och de globala finansiella systemen för att växa och i stigande grad influera samhällena. De undergräver då demokratin, rättsstaten och samhällets institutioner. Eftersom brottsligheten ytterst hotar världsordningen, är det många experter som menar att bekämpningen på ett aktivt sätt måste ledas av FN. Det finns också en tydlig trend som pekar på att den organiserade brottsligheten alltmer sammanflätas med den ekonomiska brottsligheten. Detta gör den till ett allvarligt problem också för våra förvaltningar. En prioritering av bekämpningen av ekobrott i enlighet med den lämnade beskrivningen ställer krav på internationell kompetens och avsevärt ökat samarbete inom och utom landet, på resurser och på befogenheter. Men det handlar också om att förebygga brott genom att bekämpa korruption och motverka medverkan från oseriösa professionella rådgivare. RSV måste också närma sig näringslivet – som i den nya ekonomin blir alltmer beroende av att kunna lita på sina motparter – för att tillsammans utarbeta metoder för att förebygga brott.

Idag har svensk skatteförvaltning minst sagt stora problem att effektivt beskatta en rad branscher som tillhandahåller i första hand tjänster mot konsument. Det handlar bland annat om restauranger, taxirörelser, frisörverksamhet, vissa privata vårdtjänster samt hushållsnära

tjänster. En stor del av problemen sammanhänger med svårigheter att kontrollera företagens intäkter från privatpersoner. Det finns i realiteten ingen "tredje man" som kan åläggas att lämna uppgifter till myndigheterna. Detta kan jämföras med att många mellanmän försvinner i den nya ekonomin. Skillnaden mot den nya ekonomin är dock att uppräknade branscher närmast kan betraktas som immobila skatteobjekt. Därför framstår det som angeläget att lagstiftningsvägen försöka minimera problemen i just dessa branscher. Ändrad lagstiftning kan troligen också kombineras med ökat samarbete med relevanta branschorganisationer (se nedan beträffande "självförvaltning"). Lyckas detta kan förvaltningen ägna sina knappa resurser åt den betydligt svårare uppgiften att på olika sätt kontrollera de mobila skattesubjekten.

Det blir alltså i framtiden minst sagt viktigt att ägna stor kraft åt kontroll av mobila individer och företag. Det handlar om personer och företag med världen som verksamhetsfält men också om en global brottslighet som successivt infiltrerar företagsvärlden. En sådan kontrollverksamhet innebär en mycket stor utmaning för alla världens länder och förvaltningar. Den förutsätter ett väl utbyggt informationsutbyte, organiserat erfarenhetsutbyte och samplanerad operativ verksamhet. I OECD:s regi bygger för närvarande de stora länderna upp parallella system för riskanalys. Detta är ett exempel på verksamhet som Sverige måste delta i och försöka tillföra de svenska erfarenheterna.

Det är ytterst tveksamt hur långt förvaltningarna kan komma när det gäller såväl beskattning som kontroll av de multinationella företagen. Som tidigare nämnts finns det stor tveksamhet om dagens system med Transfer Pricing fungerar på ett tillfredsställande sätt idag och än större tveksamhet till om systemet klarar av framtidens krav. Jeffrey Owens vid OECD har till och med varit inne på tanken att de allra största företagen endast kan hanteras av regeringar som förhandlar fram en rimlig skatt på företagets vinst i respektive land.<sup>1049</sup>

Det kommer dock även i övrigt att vara svårare än tidigare att upprätthålla ordningen med hjälp av kontroll och tvång. För att skapa garantier för korrekt skatteredovisning och för minimering av uppbördsförluster måste nya vägar prövas. Det handlar om att förvaltningarna måste få inflytande över skattepliktiga transaktioners hantering långt innan deklARATIONER ska lämnas in. Sådan förebyggande verksamhet kan avse antingen sådant som syftar till att uppmuntra lojalitet på ett allmänt plan, eller olika former av självförvaltning av medborgare och företag. Ett mål bör vara att tillsammans skapa system för något som skulle kunna beskrivas som certifiering av ett företags hela beskattning. RSV skulle då kunna certifiera företagets skatteredovisningssystem och garantera företaget att de uppgifter som lämnas accepteras. Ett jämförbart system finns idag hos Tullverket som har infört vad man kallar för en service-trappa.

#### **24.2.6 Elektronisk självbetjäning och personlig service**

I ett system som bygger på masslojalitet blir förvaltningarnas viktigaste uppgift att underlätta för medborgare och företag att göra rätt från början. Acceptansen av systemet ökar när medborgaren eller företagaren upplever att information är lätt tillgänglig och tillhandhålls av förvaltningarna i en positiv miljö. På motsvarande sätt minskar acceptansen om informationen är otillräcklig och fel måste rättas i efterhand med olika påföljder som bieffekt.

---

<sup>1049</sup> Owens, Jeffrey, samtal i Paris 2000-04-10



### ***Elektronisk självbetjäning***

I en global värld går utvecklingen mot att information måste kunna erhållas i realtid dygnet runt. Detta kan bland annat uppnås genom system för självbetjäning. Idag ersätter Internet i ökad utsträckning telefonen i detta sammanhang. Internet är ett medium med fler dimensioner, där information kan presenteras på ett mer användarvänligt sätt. Internet kan då innehålla information om såväl förvaltningarna som regelverket och olika blanketter och broschyrer men också vara ett medium för ifyllande av blanketter och lämnande av uppgifter. Nästa steg är att koppla ihop dessa funktioner och skapa ett interaktivt system där datorn kommunicerar med medborgaren eller företagaren. Det handlar då om elektroniska blanketter som datorn inte godkänner förrän lämnade uppgifter är kompletta och korrekta utifrån ett antal inbyggda kvalitetstester. Detta sparar tid för båda parter och ett stort antal oavsiktligt felaktiga uppgifter undviks liksom den irritation dessa skapar. Vissa rutinmässiga beslut kan till och med automatiseras, så att medborgaren eller företaget omedelbart får ett elektroniskt beslut. Det är endast när speciella omständigheter föreligger som frågan måste gå vidare till en handläggare.

Vinsterna är inte lika stora på den exekutiva sidan. Anledningen till detta är att exekutionsväsendet till skillnad från skatteförvaltningen inte kännetecknas av masshantering.

I ett tioårsperspektiv bör det vara möjligt att tillhandahålla tjänster av detta slag integrerat för all offentlig verksamhet via Internet. Premiärminister Tony Blair har som ett led i sitt förändringsprogram satt som mål att 100 procent av all kommunikation med medborgarna år 2008 ska kunna ske elektroniskt. Det finns ingen anledning att tro att motsvarande utveckling inte skulle kunna ske i Sverige fram till år 2010.

### ***Personlig service***

Även om RSV lyckas göra det möjligt för all kommunikation med medborgare och företag att ske digitalt kommer detta inte att innebära att det inte finns behov av personliga kontakter. Det är för det första inte troligt att alla medborgare eller ens alla företag finner det bekvämt att lämna uppgifter på datamedium. För det andra är det naturligt att det uppkommer en rad situationer och frågeställningar som måste resultera i personliga samtal eller till och med möten. Den personliga servicen behöver inte som idag ske huvudsakligen från kompletta lokalkontor. Utvecklingen går istället mot mer flexibla lösningar som t ex integrerade medborgarkontor, servicestationer, mobila fältkontor, uppsökande verksamhet och samarbete med branschorganisationer. RSV bör successivt utveckla former för detta och anpassa lösningarna allteftersom behoven varierar.

### ***24.2.7 Våra framtida medarbetare***

I framtiden kan vi förvänta oss en delvis annan inriktning av det förebyggande arbetet än idag. En stor del av dagens informationsverksamhet i form av blanketter, broschyrer och svar på telefonförfrågningar kommer att ersättas av interaktiva digitala system. Det kommer dock även fortsättningsvis att finnas behov av personliga kontakter såväl per telefon som genom möten. Riktad information kommer att få större betydelse och samarbetet med branschorganisationer och revisorsorganisationer kommer att få ett delvis annat innehåll genom certifiering av företagens skatteredovisningssystem. Kontroll- och indrivningsverksamheten kommer att få mycket större internationell prägel än idag och inslaget av ekobrottsbekämpning kommer med stor sannolikhet att öka avsevärt.

En konsekvens av detta är att kompetenskraven kommer att öka, varför personalen till övervägande del måste ha högskolekompetens. Vid sidan av materiell kompetens kommer krav att ställas på såväl pedagogisk kompetens som förmåga att samverka med företag och medborgare kring praktiska lösningar på uppkommande problem. Det handlar om kulturell kompetens, analytisk kompetens, förmåga att se till väsentligheter, kommunikativ kompetens, förmåga att samverka och förmåga att styra sitt eget arbete.

Kulturell kompetens och förmåga till samverkan kommer att krävas av alla. Kommunikativ kompetens – förmågan att förmedla ett budskap – kommer framför allt att krävas av personal som har direkt kontakt med allmänhet och företag. De övriga kompetenserna kan i huvudsak antas vara hänförliga till personal med övervägande kvalificerat analytiska arbetsuppgifter. Det kan också bli nödvändigt att organisera arbetet på ett annat sätt än idag så att medarbetarnas kompetens utnyttjas optimalt. Våra förvaltningar måste bli attraktiva arbetsplatser för att det ska vara möjligt att rekrytera och behålla erforderlig kompetens.

En stor del av våra mest kompetenta medarbetare – t ex personer som sysslar med Internet-spårning och andra som arbetar internationellt – kommer att bli oerhört efterfrågade av näringslivet. De måste därför kunna få marknadsmässiga villkor.

Peter Drucker, som är en internationellt känd företagsexpert och professor, poängterar att ingen vet hur framtidens kunskapsarbetare ska ledas. Han understryker dock att det är uteslutet att försöka styra med hjälp av ekonomiska nyckeltal. Vi vet enligt Drucker lika litet om detta som man år 1900 visste om hur man styr manuellt fabriksarbete. Han framhåller vidare att dagens lednings- och styrningsmodeller – t ex Quality Circle, Continuous Improvement (Kaizen), Just-in-Time-Delivery och Total Quality Management – alla är tayloristiska och olämpliga i denna nya miljö.<sup>1050</sup> Det framstår därför inte som en tillfällighet att RSV i en attitydundersökning kunnat konstatera att åtskilliga svar antyder en trötthet hos personalen när det gäller sk managementkoncept och generell brist på förtroende för cheferna. Enligt Henry Mintzberg, som är professor i management och organisation vid universitetet i Montreal, måste kunskapsarbetarnas chefer ha sakområdeskompetens och därför rekryteras ur kunskapsarbetarnas krets.<sup>1051</sup>

### **24.2.8 Ledning och styrning**

I internationaliseringen ligger ett ökat samarbete mellan stater vilket leder till att förvaltningarna i högre grad än tidigare kommer att styras av innehållet i mellanstatliga avtal och regler som härrör från i första hand EU. Internationellt samarbete leder till kompromisser. Ett ökat inslag av regelstyrning, som inte behöver handla om detaljstyrning kan därför förutses. Det handlar då också om regler över vilka Sveriges riksdag inte ensam råder. Trots ett ökat inslag av denna styrform kan andra metoder inte undvaras. Vad som är viktigt är att olika styrformer måste ses i ett sammanhang och hänga ihop. För RSV:s del innebär det att en kontinuerlig dialog måste föras om såväl regelverket, som dess effekter och kostnaderna för att tillämpa det. Detta är inte minst viktigt i en miljö där reglerna delvis beslutas på en högre nivå än den svenska. En sådan dialog ställer nya krav på uppföljning av myndigheternas arbete. Uppföljningen bör mer inriktas mot helheten såsom effekter i samhället i stället för produktion inom myndighetsgränserna. Denna typ av uppföljning måste beslutas på den politiska nivån.

<sup>1050</sup> Drucker, Peter F: *Management Challenges for the 21<sup>st</sup> Century*, 1999

<sup>1051</sup> Magretta, Joan (red): *Managing in the New Economy*, 1999

Enligt framstående ekonomer finns det ett samband mellan stabil miljö där företag och medborgare kan verka och ekonomisk tillväxt. Låga transaktionskostnader är en förutsättning för sådan tillväxt. En instabil miljö tenderar att ge höga transaktionskostnader. Översatt till förvaltningens verksamhet betyder detta att den bör sträva efter förutsebarhet och transparens.

Enligt forskare måste vi i framtiden också få förvaltningar som inte är organisationer med förebilder i näringslivet. Detta innebär i viss mån en återgång till tidigare förvaltningsideal. Den ovan omtalade och erforderliga stabiliteten kan enligt samma forskare endast uppnås genom regelstyrning. Regelstyrningen kan sägas ha de fördelarna, jämfört med mer informella sätt att styra, att den är demokratiskt legitim, någorlunda öppen för insyn, kan kontrolleras och leder till stabilitet förutsatt att reglerna inte hela tiden ändras. För statens del handlar det bland annat om att ställa sig frågan om det är tillräckligt att den statliga förvaltningen i sig är kostnadseffektiv och kreativ eller om det är samhället i helhet som skall fungera effektivt och kreativt. Det är viktigt att det råder balans mellan olika styrmodeller.

### **24.2.9 Organisation**

Det finns två genomgående teman i vårt rapport, nämligen teknikutveckling och globalisering.

Den nya tekniken skapar inte enbart möjligheter till effektivisering av all masshantering. Den påverkar också på ett mycket omvälvande sätt relationen förvaltningar – medborgare och företag.

Den helt övervägande delen av ärendehantering kommer i framtiden att ske digitalt. Detta kräver centrala system och centrala lösningar. Enskilda regionala och lokala enheter kommer att ha mycket liten influens på dessa system.

Vidare kommer kontakterna med medborgare och företag att i långt större utsträckning ske digitalt via Internet. Geografiskt betingade kontakter kommer med stor sannolikhet att successivt få minskad betydelse. Det blir långt viktigare att möta rätt kompetens oavsett var denna finns i landet. Parallellt med detta kommer kraven på snabbhet att öka på ett påtagligt sätt. Korrekt information och rätt kompetens kommer att efterfrågas i realtid och inte från ett lokalt kontor utan från förvaltningen som sådan. I samband med exempelvis skatterevision och tvångsindrivning kommer det dock även i framtiden att föreligga behov av personliga kontakter och möten.

Vi har tidigare argumenterat för att våra förvaltningar ska följa medborgare och företag ut på nätet och bli nätverksorganisationer. Även detta är svårt att förena med nuvarande geografiska uppdelning av förvaltningarna regionalt och lokalt.

Globaliseringen leder till ökad internationalisering och behov av ökat samarbete med förvaltningar i andra länder. Det kan bli svårare att hantera det avsevärt utökade internationella samarbetet och informationsutbytet i en geografiskt indelad organisation. Det kommer att vara tillräckligt svårt att hantera uppdelningen mellan olika länder, varför en geografisk uppdelning på nationell nivå skulle förvärra detta problem.

Mot denna bakgrund kan det ifrågasättas om det i framtiden kommer att vara optimalt med en geografisk indelning av förvaltningarna i regioner och i lokala kontor och enheter. Den naturliga lösningen är då en enmyndighetslösning. Den enda myndigheten skulle i så fall vara

RSV. Denna enda myndighet bör då arbeta fram en tidsenlig inre organisation – en nätverksorganisation som anpassas till omvärldens sätt att fungera. Detta skulle förmodligen ytterligare underlätta kontakterna med medborgarna och företagen liksom samarbetet med förvaltningar i andra länder. I stället för en geografisk uppdelning av verksamheten kan man t ex dela upp den utifrån olika ”kundgrupper” som uppvisar olika slags behov. Huruvida en uppdelning bör utgå från företagsstorlek, verksamhetsinriktning, internationaliseringsgrad eller något annat kriterium kan förväntas variera över tiden. Det är därför viktigt att organisationen är flexibel så att indelningsgrunden snabbt kan förändras genom att programmera om materialfördelningen.

Borgenärsrollen har ett mycket nära samband med beskattningen. Samtidigt är effektiviteten i borgenärsarbetet till mycket stor del beroende av att åtgärder i form av påminnelse, krav och diskussion av lösningar på betalningsproblem sätts in så tidigt som möjligt. Dessutom ligger borgenärsrollen och indrivning av skatt i nästan alla andra länder på skatteförvaltningen. Nuvarande uppdelning av borgenärsrollen på två myndigheter framstår därför inte som den optimala.

Däremot är det från gäldenärssynpunkt och allmänna rättssäkerhetssynpunkter en fördel om tvångsåtgärder hålls samman inom en expertorganisation. I andra länder med olika exekutiva myndigheter för olika slag av fordringsanspråk förekommer det att flera myndigheter samtidigt kan göra anspråk på gäldenärens tillgångar. En följd av detta blir att beneficiereglerna inte alltid beaktas utan en för stor del av exempelvis lönen tas i anspråk. En samlad verkställighet innebär färre kontakter för gäldenärer och medborgare, vilket medför bättre service, högre effektivitet, ökad rättssäkerhet och rättstrygghet. En sådan lösning kan även ge fördelar i det internationella myndighetssamarbetet.

En enmyndighetslösning förstärker dock den problematik som finns redan idag och som hänger samman med RSV:s dubbelroll i huvudmannskapet för såväl skatt som indrivning. Det handlar om ett jävsförhållande i och med att verket är såväl borgenärsföreträdare för det allmänna och verkställande organ för enskilda fordringar. Detta jävsförhållande skulle förstärkas om såväl skatt som exekution bildar en organisation tillsammans med nuvarande RSV. Man kan då tänka sig olika lösningar på detta. En är att behålla nuvarande RSV och under RSV skapa två myndigheter – en för skatt och en för exekution. En annan lösning är att nuvarande RSV och SKM (inkl borgenärsrollen) slås samman till en myndighet och att exekution bryts ut från verket efter finsk förebild.

### **24.2.10 IT-system**

Vi föreslår att RSV bygger upp en nätverksorganisation genom vilken förvaltningen har ett nära samarbete med medborgare, företag, andra svenska myndigheter och utländska organ. För att det samarbetet ska bli säkert och effektivt krävs en helt ny infrastruktur som stöder en interaktiv kommunikation inom hela nätverket. Det går bara att åstadkomma med en Internet-baserad lösning.

Detta går inte att enkelt bygga utifrån våra befintliga system, utan det kräver att man bygger upp helt nya IT-lösningar från grunden. Om vi skulle utgå från nuvarande system skulle det bli en oerhört komplicerad och instabil lösning med teknik som både ska vara anpassad till den gamla tekniken och det gamla systemet och samtidigt vara Internetanpassad och fungera tillsammans med system i andra delar av nätverket. Det vore helt enkelt inte ett hanterbart alternativ.

För att utveckla ett nytt system måste man ta ställning till i vilken utsträckning vi ska vara föregångare, lära av andra som genomfört liknande projekt eller utveckla system i samarbete med andra. Det krävs nog en blandning av de tre strategierna. Vi kan inte bara avvakta andras lösningar, utan vi måste även agera kortsiktigt och låta systemen växa samman på längre sikt.

Statskontoret har just släppt en rapport om 24-timmars myndigheten, där de visar på hur Sverige i fyra steg ska kunna bygga upp en digital förvaltning:

1. Få ut förvaltningarna på nätet.
2. Lägga ut information till medborgarna.
3. Utveckla interaktiva lösningar.
4. Koppla samman alla förvaltningar i ett gemensamt system.

En sådan IT-lösning som vi skissat på ovan möjliggör ett väldigt flexibelt arbete; vi kan dela upp arbetet på olika sätt och sitta var vi vill, arbeta i projekt, flytta material mm.

Frågan är om vi kan bygga upp de här systemen inom ramen för vår nuvarande organisation. RSV bör därför undersöka om nuvarande IT-medarbetare som arbetat 10-15 år med nuvarande system kan bedömas klara av systemförnyelsen eller om systemutvecklingen kanske bör outsourcas till någon som klarar av att hålla sig uppdaterad med alla förändringar inom IT-området.

### **24.3 Förslag till strategier**

Det finns som framgår av denna rapport en stor enighet bland forskare och andra experter att vi befinner oss i en förändringsprocess som rymmer såväl möjligheter som hot. Bilden som framtonar är mångfacetterad och företeelserna som kan tänkas påverka utvecklingen är många. Det går dock att isolera två huvudområden som kan betecknas som särskilt pådrivande på förändringarna, nämligen teknikutvecklingen och globaliseringen. Båda rymmer oanade möjligheter och påtagliga risker för negativa konsekvenser.

Som vi förhoppningsvis har visat går det att någorlunda detaljerat kartlägga såväl hot som möjligheter. Däremot är det mycket svårare att försöka kvantifiera och tidsbestämma hur stora möjligheter som kan visa sig uppkomma liksom att mer exakt beskriva hur omfattande hoten är och när utvecklingen riskerar att få stora konsekvenser på i första hand samhället som sådant och i andra hand på våra verksamheter. Detta gör det naturligtvis svårt att lämna entydiga rekommendationer som också förutsäger när förändringar inträder och när motåtgärder måste sättas in. I en sådan situation blir det särskilt viktigt att visa på vilka risker som följer med utvecklingen samtidigt som detta inte innebär att möjligheterna kan försummas. Dessutom kan – som vi tidigare påpekat – även hotbilder i sig rymma nya möjligheter, vilket ytterligare försvårar för den som är satt att lämna rekommendationer.

Teknikutvecklingen medför en rad *möjligheter*. Den bör leda till en radikal effektivisering av all masshantering. I detta ligger byggande av interaktiva system för uppgiftslämnande, för information och service. Tekniken gör det möjligt för förvaltningarna att samverka med andra förvaltningar inom och utom landet via nätverk. Denna samverkan kan avse inte bara informationsutbyte utan även samplanering och rent operativt samarbete i konkreta fall. I den operativa verksamheten kan teknikutvecklingen föra med sig en helt annan influens från t ex

skatteförvaltningen på företagens redovisning via certifiering och datoriserade skattesystem som syftar till att garantera en korrekt skatteredovisning. Men teknikutvecklingen innefattar också *hotbilder*. En sådan är digitaliseringen av företagens bokföring, vilken i princip kan lagras var som helst på jordklotet och göras oåtkomlig för förvaltningarna. En annan är de ökade svårigheterna att följa och i efterhand kontrollera transaktioner på Internet, vilket sammanhänger med den stora mängden transaktioner och den begränsade lagringstiden hos olika Internetoperatörer liksom flexibiliteten i tekniken och svårigheten för länderna att anpassa sin lagstiftning till de nya förutsättningarna. Till detta kommer problem med att få ut uppgifter från andra länder. De nya nätverken gör det också möjligt för brottsligheten att effektivisera sin verksamhet genom att utnyttja den nya tekniken och bristande anpassning av lagstiftningen i olika länder.

På motsvarande sätt kan globaliseringen sägas rymma *möjligheter*. Den framtvingar ett ökat samarbete mellan i första hand nationalstater men också mellan förvaltningarna i olika länder. Den leder förmodligen också till ett ökat informationsutbyte. Samtidigt är det globaliseringen som innehåller de kraftigaste *hotbilderna*. Den innehåller en ny global kapitalism och finansiella system som tillåter att pengar flyttas över hela jorden med elektronisk hastighet. Såväl kapitalismen som köpstarka och digitala kunder tvingar företagen att delta i en mycket hård konkurrens, där nationella band betyder allt mindre. Det handlar om små och stora företag, om företag som delar upp sin verksamhet över hela världen. De kan i stor utsträckning själva bestämma var de vill ha sin hemvist. Detta förväntas leda till mycket större problem än idag när det gäller att bestämma hur stor del av ett företags eller en koncerns vinst som ska hänföras till olika länder. Även privatpersoner med hög kompetens verksamma i sådana företag kan välja hemvist efter egna prioriteringar. Parallellt med detta finns det en påtaglig risk för en ökad skattekonkurrens mellan länder och en erodering av mobila skattebaser. Dessa globalt verksamma företag kommer dessutom att ha ökande möjligheter att göra sig svåråtkomliga för kontroll i efterhand och indrivningsåtgärder. De globala finanssystemen underlättar också för den organiserade brottsligheten att tvätta pengar, vilka återinvesteras i korrupktion och legal verksamhet.

När det gäller teknikutvecklingen kan många av möjligheterna exploateras inom landet oberoende av initiativ från olika internationella organ och överstatliga sammanslutningar. Samverkan med andra länder kan utökas redan inom ramen för befintliga internationella avtal men kräver för fördjupning justering av dessa avtal eller andra internationella överenskommelser. Kännetecknande för hotbilderna är samtidigt att de för att effektivt kunna motverkas eller rent av förhindras kräver lösningar på överstatlig eller till och med global nivå. Det är det senare som gör det särskilt viktigt att lyfta fram hotbilderna. Denna typ samverkan har hittills varit mycket begränsad.

Mot den här bakgrunden är det av mycket stor vikt att RSV löpande följer utvecklingen och successivt anpassar sin verksamhet allteftersom förutsättningarna förändras. Nedan redovisar vi strategier som RSV enligt vårt förmenande bör diskutera som utgångspunkt för detta förändringsarbete.

### ***Elektronisk självbetjäning och personlig service***

RSV bör satsa på att kraftigt bygga ut elektronisk självbetjäning kopplad till masshantering av ärenden. Målet bör vara att all kommunikation med medborgare och företag ska kunna ske elektroniskt och integrerat för all offentlig verksamhet senast år 2010. Större delen av RSV:s

verksamhet bör vara anpassad till elektronisk kommunikation långt innan dess. Huvuddelen av förändringarna bör kunna genomföras inom fem år.

Som komplement till detta är det angeläget att vidareutveckla system för personlig service allt efter de behov som bedöms föreligga. Det krävs förmodligen flexibilitet och en mångfald av lösningar för att anpassa servicen till behoven hos medborgare och företag.

### ***Internationaliseringen***

Våra förvaltningar måste för att klara sina framtida uppgifter ”globaliseras”, dvs få hela världen till verksamhetsfält och flytta med företagen och medborgarna ut på nätet i form av en nätverksorganisation. Det är därför nödvändigt att RSV under de kommande åren ändrar på fokus för verksamheten. En väsentligt större andel av resurserna än idag måste ägnas åt omvärlden och samarbete med förvaltningar i andra länder. RSV måste också öka sitt engagemang i olika internationella organ.

### ***IT-systemen***

RSV rekommenderas att bygga nya Internetbaserade IT-system från grunden i syfte att skapa ett effektivt IT-stöd för en modern och framtidsinriktad nätverksorganisation. Systemet måste vara öppet och möjliggöra kommunikation med omvärlden. Det ska konstrueras så att det är lätt att förändra och komplettera. Utvecklingsarbetet bör ske i samverkan med andra förvaltningar i Sverige och i omvärlden. I samband härmed bör övervägas om systemutvecklingsarbetet ska outsourcas.

### ***Kontroll och indrivning***

RSV bör prioritera kontrollen av mobila skattebaser liksom ekobrottslighet och olika former av aggressiv skatteplanering. Det operativa samarbetet med andra länders förvaltningar måste byggas ut. Samtidigt är det angeläget att RSV aktivt deltar i det utvecklingsarbete som pågår internationellt när det gäller såväl Internetspårning som olika former av riskanalys såväl i regi av EU som av OECD. Inom EU gäller detta även det civilrättsliga området och i första hand exekution.

RSV rekommenderas att i utökad omfattning samarbeta med andra brottsbekämpande myndigheter liksom även med näringslivet i syfte att så långt det är möjligt skapa system och verka för åtgärder som förebygger brottslig verksamhet.

Vid sidan av detta bör RSV i ökad utsträckning verka för att ersätta en del av dagens kontrollverksamhet med olika förebyggande åtgärder. Som ett led i detta arbete är det angeläget att följa utvecklingen av tekniska lösningar och andra säkerhetssystem som är ägnade att skapa ökade garantier för en korrekt skatteredovisning från seriösa företag.

Dessutom är det av stor vikt att RSV aktivt verkar för att nuvarande problem i beskattnings- och kontrollhänseende rörande inhemska immobila branscher så långt som möjligt minimeras.

## ***Lojalitet***

RSV har utarbetat en vision för sin verksamhet som lyder ”Ett samhälle där alla vill göra rätt för sig”. Den kan sägas vara ett uttryck för medvetenhet om att våra verksamheter för att kunna fungera bygger på masslojalitet eller frivillig medverkan. Denna kan komma att undergrävas i takt med att skattebaserna eroderas. Denna utveckling är naturligtvis beroende av om och hur lagstiftaren lyckas anpassa reglerna till den nya verkligheten. Medborgarna har i ett antal undersökningar uttalat att deras lojalitet är beroende av att andra också gör rätt för sig. RSV måste därför följa utvecklingen med utomordentligt stor uppmärksamhet på förändringar i attityderna hos medborgare och företag. Tendenser i denna riktning måste tidigt tas upp med regeringen så att effekterna lindras så långt det är möjligt.

## ***Medborgarorientering***

Det är viktigt att RSV löpande bevakar hur medborgarperspektivet påverkas av globaliseringens olika aspekter. Det är viktigt att våra verksamheter anpassas till förändringar i relationen stat och medborgare. Detta har också betydelse för innehållet i statstjänstemannarollen och för vilken etik som ska gälla i våra relationer till medborgarna och företagen. Utifrån dessa förändringar bör man löpande diskutera och tydliggöra vilka förväntningar medborgare och företag ska och kan ha på förvaltningarna.

## ***Våra framtida medarbetare***

RSV måste i god tid planera för framtidens ökade kompetenskrav. Det handlar om såväl nyrekrytering som vidareutveckling av befintlig personal. Det gäller också att se över befintliga belöningsystem. Utöver detta är det viktigt att kraven på cheferna prövas i ljuset av de nya förutsättningarna och det ökade inslaget av högt kvalificerade kunskapsarbetare.

## ***Ledning och styrning***

RSV bör i dialogen med finansdepartementet arbeta för att få till stånd en ökad balans mellan regelstyrning och andra styrformer. Samtidigt måste metoder utvecklas för mätning av effekter av våra förvaltningars verksamhet satta i relation till helheten och samhället som sådant. Det innebär att diskussion löpande måste föras om sambandet mellan reglernas utformning och de resurser förvaltningarna måste disponera över för att kunna effektuera regelverkets innehåll i sina verksamheter. Detta får i sin tur återverkningar på RSV:s sätt att leda och styra sin interna organisation i den framtida nya miljön.

## ***Organisation***

RSV rekommenderas att överge nuvarande regionala och lokala indelning av våra förvaltningar. Teknikutveckling, globalisering och behovet av en nätverksorganisation talar för en myndighetsförvaltning.

Vidare bör RSV flytta borgenärsrollen avseende skattefordringar från exekutionsväsendet till skatteförvaltningen. Tvångsåtgärder bör dock av rättssäkerhetsskäl och utifrån gäldenärsintressen hållas samman inom en expertorganisation motsvarande nuvarande KFM.



En enmyndighetslösning förstärker dock den problematik som finns redan idag och som hänger samman med RSV:s dubbelroll i huvudmannskapet för såväl skatt som indrivning. Det handlar om ett jävsförhållande i och med att verket är såväl borgenärsföreträdare för det allmänna och verkställande organ för enskilda fordringar. Detta jävsförhållande skulle förstärkas om såväl skatt som exekution bildar en organisation tillsammans med nuvarande RSV. Man kan då tänka sig olika lösningar på detta. En är att behålla nuvarande RSV och under RSV skapa två myndigheter – en för skatt och en för exekution. En annan lösning är att nuvarande RSV och SKM (inkl borgenärsrollen) slås samman till en myndighet och att exekution bryts ut från verket efter finsk förebild. Vi förordar sistnämnda lösning, som även medför en tydligare renodling av verksamheten.