

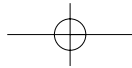
Kan den nationella välfärdsstaten överleva i ett enat Europa?

av Åsa Hansson och Karin Olofsdotter

Fri faktorrörlighet är en av grundpelarna i den europeiska integrationsprocessen. Redan i Romfördraget från 1957 fastlogs vikten av fri rörlighet för kapital, arbetskraft, varor och tjänster för ökad effektivitet och välfärd, och med skapandet av den inre marknaden uppfylldes kravet på fri faktorrörlighet. Denna process har åtföljts av en global liberaliseringstrend av världsmarknaderna, där integrationen av kapitalmarknaderna har varit den mest långtgående.

Som konsekvens av den fria faktorrörligheten har dock många, politiker såväl som ekonomer, oroats över att enskilda länder inte ska kunna bedriva en självständig finanspolitik. Denna oro kan synas befogad då fri rörlighet tillåter företag och arbetskraft att lokalisera sig där skatterna är lägst, vilket begränsar enskilda länders möjlighet att avvika från andra länders skattetryck. Följaktligen finns risken att länder börjar konkurrera om attraktiva produktionsfaktorer genom att erbjuda allt lägre skattesatser. Vissa fruktar att den ökade faktorrörligheten i förlängningen kommer att urholka välfärdsstaten, det vill säga göra det omöjligt att generera skatteintäkter för att bland annat finansiera ett universellt och omfattande socialförsäkringssystem. Sådana system har använts framförallt i norra Europa för att kompensera för inkomstbortfall vid exempelvis arbetslöshet och sjukdom, minska fattigdom och befrämja ett mer jämlikt samhälle. Många menar att välfärdsstaten inte bara är positiv för enskilda individer utan även bidrar till social och politisk stabilitet vilket stimulerar investeringar och ekonomisk tillväxt.

Andra hävdar dock att den offentliga sektorn har växt sig alltför stor i många länder och att konkurrens mellan stater skulle kunna bromsa denna utveckling. Skattekonkurrensen har dessutom ansetts leda till en mer effektiv beskattning då den tvingar länder att skifta sin beskattning från



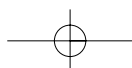
KAN DEN NATIONELLA VÄLFÄRDSSTATEN ÖVERLEVA I ETT ENAT EUROPA?

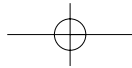
rörliga skattebaser till mindre rörliga. Enligt teorin om optimal beskattning är skatt på rörliga skattebaser, i synnerhet kapital, förknippat med stora effektivitetsförluster och en sänkning av till exempel kapitalbeskattningen skulle därmed kunna vara önskvärd ur en samhällsekonomisk synvinkel.

Inom OECD och EU är skattekonkurrens ett hett debatterat ämne och här har framför allt krav höjts för att harmonisera eller på annat sätt försöka begränsa vad man anser vara illojal och skadlig skattekonkurrens. Försöken till harmonisering har dock varit mycket begränsade inom kapital- och arbetsinkomstbeskattningen och det ser i dagsläget inte ut som att man inom en snar framtid ska nå någon enighet i frågan.

Mot denna bakgrund kommer vi i detta kapitel diskutera huruvida det är möjligt för enskilda länder att fortsätta bedriva en självständig finanspolitik i takt med fortsatt integration på såväl regional, det vill säga inom ramen för det europeiska samarbetet, som global nivå. Vi kommer att försöka besvara frågorna huruvida ökad integration har lett till lägre skattesatser och i synnerhet hur skattekonkurrens påverkar den ekonomiska välfärden och välfärdsstaten. Är skattekonkurrens så skadligt som många befarar, eller kan det finnas positiva aspekter av densamma? För Sveriges del, med en omfattande välfärdssektor och ett av världens högsta skattetryck, är svaret på denna fråga synnerligen intressant.

Kapitlet inleds med en genomgång av sambandet mellan integration och skattesatser. Vi finner vissa indikationer på att skattekonkurrens har lett till lägre skattesatser i EU och OECD samtidigt som den befarade kapplöpningen mot botten inte verkar ha besannats. Här diskuteras också några olika förklaringar till denna utveckling. I det andra avsnittet för vi resonemanget vidare och frågar oss hur skadlig skattekonkurrens verkligen är. En viktig aspekt i avsnittet är insikterna från teoribildningen kring optimal beskattning som menar att skattekonkurrens inte nödvändigtvis behöver vara ett problem. Istället kan ökad konkurrens mellan länder även när det gäller skatter vara effektivitets- och välfärdshöjande. Kopplingen mellan skattekonkurrens och den samhälleliga välfärden diskuteras i avsnitt tre, medan funderingar kring välfärdens fortlevnad görs i avsnittet därefter. I det femte avsnittet granskas mer detaljerat utvecklingen i Sverige, följt av en avslutande reflektion över vilka utmaningar och möjligheter vi står inför.





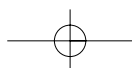
ÅSA HANSSON OCH KARIN OLOFSDOTTER

Har ökad integration lett till lägre skatter?

En allmän uppfattning är att ökad integration försvårar för enskilda länder att självständigt bestämma skattesats och att fri faktorrörlighet leder till att länder sänker sina skatter för att attrahera arbetskraft och kapital. Om detta stämmer förväntar vi oss att skattesatsen på mobila skatteobjekt pressas allt lägre nedåt för att slutligen nå nollstrecket. Har detta skett? Den skattebas som anses vara bland de mest lättrorliga är bolagsskatten. Tabell 1 visar hur bolagsskattesatserna har förändrats över tiden för 22 OECD-länder. Eftersom de flesta hinder för fri kapitalrörlighet försvann i början av 1990-talet, förväntar vi oss en nedåtgående trend därefter. Som vi ser har bolagsskattesatsen i genomsnitt minskat med 10 procentenheter mellan 1986 och 2000. Dessutom har skillnaderna mellan länderna minskat. Skillnaden mellan den högsta och lägsta skattesatsen åren 1986 och 2000 var 42 respektive 32 procentenheter och minskningen har skett successivt över tiden. Det ser således ut som om skatten på kapital har minskat avsevärt.

Rörligheten hos arbetskraften är omtvistad. De flesta är dock överens om att högutbildad arbetskraft är mer mobil än lågutbildad, även om den är avsevärt mycket mindre mobil än kapital. Eftersom högutbildad arbetskraft ofta sammanfaller med högavlönad arbetskraft förväntar vi oss att ökad integration leder till lägre skatt för höginkomsttagare, med andra ord en lägre progressivitet i skattesystemet. Tabell 2 visar hur den högsta marginalskatten för individinkomstbeskattning har förändrats sedan 1986. Förändringen av denna skatt följer ungefär samma mönster som bolagsskatten. Från 1980 till 2000 föll den högsta marginalskatten med 20 procentenheter och skillnaden mellan OECD-länderna minskade med 30 procentenheter (skillnaden mellan det land med högst och lägst marginalskatt var 1986 och 2000 58 respektive 28 procentenheter).

Dessa nedåtgående trender vad gäller bolagsskatt och högsta marginalskatt för individinkomst verkar vid första anblick stödja hypotesen att ökad integration har pressat ner den allmänna nivån på skatten och minskat skillnaderna mellan länderna. Det är dock svårt att veta om nedgången beror på integration eller något annat, till exempel en allmän trend eller ett medvetet politiskt beslut att sänka marginalskatterna av någon annan anledning än ökad integration. Vad gäller marginalskatten för individinkomst verkar den nedåtgående trenden snarare var orsakad



KAN DEN NATIONELLA VÄLFÄRDSSTATEN ÖVERLEVA I ETT ENAT EUROPA?

av inhemska omständigheter än ökad integration. Under 1980- och början av 1990-talet reformerade en rad länder sin inkomstbeskattning genom att sänka skattesatserna och bredda skattebaserna, för att motverka de negativa incitament höga margineffekter gav upphov till. Som framgår av tabell 2 sänkte många länder sina skattesatser på individinkomst redan på 1980-talet, då arbetskraftsmobiliteten var låg.

Tabell 1. Högsta bolagsskattesats på nationell nivå, 1986–2000

Land	1986	1991	1995	2000	Förändring 1986–2000
Belgien	45	39	39	39	6
Danmark	50	38	34	32	-20
Finland	33	23	25	29	-4
Frankrike	45	42	33	33	-12
Grekland	49	46	40	40	-9
Irland	50	43	40	24	-26
Italien	36	36	36	37	1
Luxemburg	40	33	33	37	-3
Nederländerna	42	35	35	35	-7
Portugal	47	36	36	32	-15
Spanien	35	35	35	35	0
Storbritannien	35	34	33	30	-5
Sverige	52	30	28	28	-24
Tyskland	56	50	45	40	-16
Österrike	30	30	34	34	4
Australien	49	39	33	34	-15
Island	51	45	33	30	-21
Japan	43	38	38	27	-16
Kanada	36	29	29	28	-8
Norge	28	27	19	28	0
Nya Zeeland	45	33	33	33	-12
USA	46	34	35	35	-11
Genomsnitt (ovägt):					
EU	43	37	35	34	-9
Samtliga	43	36	34	33	-10

Källa: OECD (2001)

ÅSA HANSSON OCH KARIN OLOFSDOTTER

Tabell 2. Högsta marginalskattesats på individinkomst, 1980–2000

Land	1980	1985	1990	1995	2000	Förändring 1980–2000
Belgien	76	76	55	58	58	-18
Danmark	66	73	68	64	59	-7
Finland	65	64	63	55	52	-13
Frankrike	60	65	53	51	54	-6
Grekland	60	63	50	45	43	-17
Irland	60	65	58	48	42	-18
Italien	72	81	66	67	51	-21
Luxemburg	57	57	56	50	49	-8
Nederländerna	72	72	72	60	52	-20
Portugal	84	69	40	40	40	-44
Spanien	66	66	56	56	48	-18
Storbritannien	83	60	40	40	40	-43
Sverige	87	80	72	58	51	-36
Tyskland	65	65	65	66	59	-6
Österrike	62	62	50	50	50	-12
Australien	62	60	49	47	47	-15
Island	63	56	40	47	45	-18
Japan	75	70	65	65	50	-25
Kanada	60	50	44	44	44	-16
Norge	75	64	54	42	48	-27
Nya Zeeland	62	66	33	33	39	-23
USA	70	50	33	42	42	-28
Genomsnitt (ovägt):						
EU	69	65	54	51	48	-21
Samtliga	68	65	54	51	48	-20

Källa: J. Gwartney och R. Lawson, *Economic Freedom of the World: Annual Report 2001*.

För att ytterligare komplicera bilden är det inte heller helt uppenbart vilket skattemått som ska användas för att utvärdera om skatterna verkligen har minskat. Används ett annat mått, till exempel effektiva skattesatser som tar hänsyn till avdrag och därför kan sägas bättre reflektera den skatt företag och individer faktiskt betalar, eller något mått baserat på skatte-

KAN DEN NATIONELLA VÄLFÄRDSSTATEN ÖVERLEVA I ETT ENAT EUROPA?

intäkter, verkar inte skattesatserna ha sjunkit lika mycket. Dessa variabler har inte ändrats speciellt mycket vilket till stor del beror på att samtidigt som skattesatserna har sänkts har skattebasen breddats.

Mer systematisk forskning som kan isolera effekterna av integration på skatter från andra effekter, så som exempelvis tidstrender och ideologiska uppfattningar, krävs för att grundligare utreda sambandet mellan integration och skatter. Traditionell forskning inom detta område har inte lyckats hitta något entydigt samband mellan ökad integration och lägre skattesatser. Att man inte lyckats hitta ett entydigt samband behöver inte nödvändigtvis betyda att sambandet inte finns utan kan bero på att sambandet är komplicerat och därför svårt att modellera eller på att bristfälliga data använts. Resultat från flera senare studier, som använt bättre data och mer sofistikerad teknik, finner dock att ökad integration har orsakat lägre bolagsskatter både vad gäller formella och effektiva bolagsskattesatser. Då även dessa studier har brister och forskningen är snabbt växande är förmodligen inte sista ordet sagt om sambandet mellan integration och skatter.

Även om skattesatserna har sjunkit är de fortfarande långt ifrån noll och det förekommer fortfarande relativt stor variation vad gäller storleken på bolagsskatten inom EU länderna. 2002 var skillnaden mellan den högsta och lägsta bolagsskatten 24 procentenheter, bolagsskatten i Irland var 16 procent (10 procent för tillverkningsindustri och servicesektor) medan den var 40 procent i Belgien och Italien. Efter mer än tio år av fri kapitalrörlighet har bolagsskattesatserna inte sjunkit så lågt som många befarat. Detta har förbryllat forskarna och föranlett dem att försöka förklara denna frånvaro av en kapplöpning mot botten. En anledning kan vara att kapital inte är så lätttröligt som man tidigare trott. I praktiken finns det ännu möjlighet för "hemländer" att påföra skatt på företag som lokaliserat sig i lågskatteländer, till exempel genom CFC-beskattning (Controlled Foreign Company). CFC-beskattning innebär att svenska delägars företagsinkomster från företag lokaliserade utomlands beskattas löpande i Sverige om skatteskillnaden mellan Sverige och lokaliseringslandet anses vara för stor. Eftersom detta i praktiken minskar skatteskillnaderna är det inte lika lockande för företag att flytta sin verksamhet till lågskatteländer.

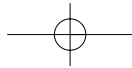
En annan bidragande faktor till att skatten inte sjunkit så lågt kan vara

ÅSA HANSSON OCH KARIN OLOFSDOTTER

att andelen utlandsägda tillgångar i hemlandet stigit, som konsekvens av fördjupad integration, vilket har ökat möjligheten till skatteexport. Skattebördan kan då skiftas från inhemska till utländska skattebetalare med placeringar i landet. En nyligen utkommen empirisk studie fann att en procentenhets ökning i andelen utlandsägda tillgångar ökar bolagsskatten med mellan en halv och en procent. Detta skulle delvis kunna förklara varför bolagsskatten inte har sjunkit så mycket som många befarat, men är troligen inte hela förklaringen.

Det finns också annan forskning som på senare tid har börjat ifrågasätta om sambandet mellan ökad integration och skatter är entydigt negativt. För det första, är det inte bara bolagsskatter som bestämmer var företag väljer att lokalisera sig. För ett enskilt land som vill attrahera utländska företag kan det också vara viktigt att ha ett bra företagsklimat, god infrastruktur, högutbildad arbetskraft och så vidare. Det blir därför missledande att enbart titta på hur bolagsskatter har utvecklats över tiden om man vill fastställa om konkurrensen över utländskt kapital har ökat mellan länder eller inte. Med andra ord bör man också ta hänsyn till förändringar i de offentliga utgifterna där vissa poster, som offentliga investeringar, kan tänkas vara förknippade med medvetna satsningar för att locka till sig utländska företag. Samtidigt finns det de som menar att direktinvesteringar har blivit mer känsliga för skillnader i just skattesatser. Delvis har detta att göra med att skillnader i institutioner och ekonomiernas funktionssätt mellan länder har minskat då omfattande ekonomiska reformer har gjorts i såväl många i-länder som länder i Östeuropa, Latinamerika och Asien. Detta i sin tur har medfört att skillnader i skatter och skattesystem blivit allt viktigare för de multinationella företagens lokaliseringsbeslut.

Sambandet mellan skatter och ekonomisk integration har nyligen också uppmärksamrats av ny forskning inom ekonomisk geografi. Denna teori-bildning, som baseras på modeller med imperfekt konkurrens och handelskostnader, betonar hur företagens lokaliseringsbeslut är beroende av närheten till stora marknader. Detta ger upphov till en viss koncentration av produktionen vilken förstärks av förekomsten av länkar mellan såväl olika företag (till exempel mellan producenter av insatsvaror respektive färdigvaror) som mellan företag och konsumenter. Integration i termer av sänkta handels- och transportkostnader kommer i detta sammanhang att



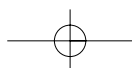
KAN DEN NATIONELLA VÄLFÄRDSSTATEN ÖVERLEVA I ETT ENAT EUROPA?

öka länkarnas betydelse och förstärka koncentrationstendenserna av produktionen till vissa länder eller regioner. Samtidigt innebär detta en inlåsnings effekt för de industrier som finns i dessa regioner. Ur beskattningssynpunkt medför detta att regioner som drar till sig företag och arbetskraft både ökar sina skattebaser och kan ta ut högre skatter. Följaktligen kommer faktorrörligheten att minska vid ekonomisk integration till skillnad från den allmänna uppfattningen där den definitionsmässigt ökar. En slutsats från den nya ekonomiska geografin är således att det är möjligt att bibehålla en självständig finanspolitik trots integration och ökad internationalisering, åtminstone för vissa länder. Inte heller här förväntas alltså en kapplöpning mot botten.

Hur skadligt är skattekonkurrens?

Även om skatterna inte har sjunkit så mycket som man kunde befarat verkar det som att skattekonkurrens förekommit och lett till lägre skatter på vissa områden. Nästa fråga blir således hur skadligt detta är för den allmänna välfärden? Normalt sett anser nationalekonomer att konkurrens är, om inte livsviktig, så åtminstone av godo. Så varför skulle då inte skattekonkurrens vara bra? Ekonomernas syn på skattekonkurrens har förändrats över tiden och idag föreligger flera olika teorier om effekterna av skattekonkurrens med rakt motsatta resultat.

Om vi går tillbaka till den traditionella skattekonkurrens litteraturens ursprung, det vill säga Tiebouts klassiska "rösta med fötterna" hypotes från 1956, ansågs skattekonkurrens vara positivt då den skulle leda till att en effektiv jämvikt uppstod. Tiebouts modell bygger på att många olika regioner med lokalt självstyre konkurrerar om att attrahera mobila hushåll. Olika regioner (kommuner) kommer att erbjuda olika offentliga tjänster och därför attrahera olika typer av hushåll. Erbjuds inte den mix av skatter och tjänster som hushållet efterfrågar flyttar hushållet till en annan region, vilket kan uttryckas som att hushållet röstar med sina fötter. Hotet om att hushållen flyttar till en annan kommun om kommunen missköter sin verksamhet fungerar som en piska för kommunen att tillhandahålla offentliga tjänster till lägsta kostnad. Huvudtanken i denna teori är således att skattekonkurrens kommer att leda till en jämvikt där



ÅSA HANSSON OCH KARIN OLOFSDOTTER

samtliga individer, med skilda preferenser, hittar den kommun/region som bäst motsvarar deras önskemål om den offentliga sektorns omfattning.

Överförs detta resonemang till EU-nivå innebär skattekonkurrens att olika regioner/länder kommer att tillhandahålla varierande omfattning av offentliga tjänster och att varje EU-invånare kommer att flytta till den region som erbjuder just den nivån som individen ifråga efterfrågar. Konkurrensen mellan länderna kommer att se till att resurser utnyttjas på bästa sätt och att en optimal jämvikt uppstår. Enligt denna teori bör EU således uppmuntra konkurrens mellan olika system och undvika alltför centraliserade system, eftersom ett sådant inte åtnjuter de positiva effekterna av konkurrens.

Tiebouts modell har kritiserats och idag anses denna modell vara alltför orealistisk. I praktiken fungerar denna modell dåligt för kapitalbeskattning eftersom individer kan bosätta sig i regioner/länder med generösa välfärdssystem men placera sitt kapital i lågskatteländer och på grund av dålig internationell kontroll och rapportering undgå kapitalskatt. Modellen fungerar bättre för beskattning av intäkter som beskattas enligt den så kallade residensprincipen, vilket innebär att beskattningen sker i landet där man bor och inte där inkomsten uppstår. För att modellen ska få avsedda effekter krävs det ett stort antal självständiga regioner/länder så att varje hushåll kan hitta sin optimala mix av skatter och offentliga tjänster och att hushållen verkligen är mobila. Dessutom bortser modellen från att det kan finnas stordriftsfördelar i den offentliga produktionen, det vill säga att styckkostnaden sjunker med antalet producerade enheter, vilket gör det ineffektivt att ha många självständiga lokala regioner som var och en tillhandahåller samma tjänster. Detta leder oss in på vad ekonomer kallar marknadsmisslyckanden, alltså utfall där den fria marknaden inte leder till en optimal lösning, utan där det finns anledning för statlig eller överstatlig inblandning för att öka effektiviteten i ekonomin.

Detta är utgångspunkten i den traditionella skattekonkurrensmodellen. Existensen av marknadsmisslyckanden innebär att fri skattekonkurrens inte nödvändigtvis leder till en optimal lösning vilket, enligt denna modell, beror på att skattekonkurrens är behäftat med externaliteter, ett av de klassiska marknadsmisslyckandena. En externalitet är den kostnad som en aktörs produktions- eller konsumtionsbeslut orsakar någon annan utan att aktören tar hänsyn till detta. Ett klassiskt skolboksexempel är

KAN DEN NATIONELLA VÄLFÄRDSSTATEN ÖVERLEVA I ETT ENAT EUROPA?

miljöfarliga utsläpp; när ett företag fattar sitt produktionsbeslut tar det inte hänsyn till att produktionen genererar miljöfarliga utsläpp som påverkar annan näraliggande verksamhet negativt, vilket resulterar i att för mycket produceras. Förekomsten av externaliteter är ett argument för statlig inblandning där staten korrigerar för överproduktion, genom att exempelvis beskatta produktionen, vilket ökar effektiviteten i ekonomin. Ett mer relevant exempel i detta sammanhang är att när politiker fattar beslut om storleken på en skattesänkingsreform tar de inte hänsyn till att skattesänkningen får konsekvenser utanför nationsgränsen genom urholkningen av andra länders skattebas. Överfört till skattekonkurrens innebär denna externalitet således att det finns en tendens till att konkurrens mellan länder om kapital och arbetskraft leder till alltför låga skattesatser ur ett globalt perspektiv.

Detta argument har använts av förespråkare för skatteharmonisering vilka menar att den globala välfärden skulle höjas om beslut om skattereformer togs på en högre nivå än den nationella för att på så sätt inkludera de externa effekterna i beslutet. Förespråkarna för harmonisering befarar också att eftersom konkurrensen fortsätter att pressa skattesatserna mot botten blir det svårare för länder att bedriva en självständig finanspolitik och därmed kunna bibehålla den offentliga verksamheten på önskvärd nivå. Även om ett enskilt land kan tjäna på att vinna kapploppningen om de lägsta skattesatserna kan förlusten för världsekonomin som helhet bli stor. Detta resonemang kan också överföras till regional nivå där till exempel EU-länderna skulle tjäna på gemensamma beslut om skattereformer.

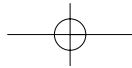
Under senare år har resultaten från den traditionella skattekonkurrens teorin ifrågasatts från flera olika håll. För det första utgår resonemanget ovan från att utgångspunkten är optimal på så sätt att man initialt har den önskade skattenivån eller den önskade storleken på den offentliga sektorn. En växande teoribildning menar å andra sidan att precis som det finns marknadsmisslyckanden finns det politikermislyckanden. Teorin bakom den så kallade public choice-skolan är att politiker och byråkrater agerar i egenintresse och utnyttjar sin position för att driva igenom åtgärder som gynnar dem själva men som inte motsvarar väljarnas önskemål. Exempelvis menar anhängare av denna skola att den kraftiga ökningen av de offentliga utgifterna som vi bevittnat under senare decennier, där framförallt transfereringar ökat, snarare är en konsekvens av politikermis-

ÅSA HANSSON OCH KARIN OLOFSDOTTER

lyckanden än en ökad efterfrågan på offentliga tjänster från allmänheten. Om detta stämmer kan skattekonkurrens ha en disciplinerande effekt på stater att sköta sig, i bemärkelsen tillhandahålla de tjänster som väljarna efterfrågar, och således motverka att den offentlig sektorn växer sig alltför stor ur ett välfärdsperspektiv. Detta gör också skatteharmonisering mindre attraktivt eftersom det är förekomsten av konkurrens som åstadkommer den disciplinerande effekten.

För det andra, behöver inte skattekonkurrens vara så skadligt eftersom den tvingar länder att beskatta skattebaser som är mindre mobila och därför är associerade med lägre effektivitetsförluster. Med andra ord kan skattekonkurrens tvinga stater att skifta beskattning från baser som är associerade med höga effektivitetsförluster, så som kapitalinkomst och progressiv inkomstbeskattning, till mindre skadlig konsumtions- eller fastighetsskatt, vilket kan vara effektivitetshöjande. En allmän tes från optimal beskattning är att små öppna länder ska inte beskatta internationellt rörligt kapital utan beskatta arbete eller konsumtion. Här är det dock viktigt att påpeka att ett skattesystem ska uppfylla flera, ofta oförenliga, önskvärda egenskaper där effektivitet är en viktig egenskap. En annan viktig egenskap är att skatter ska tas ut efter bärkraft vilket innebär att höginkomsttagare bör betala proportionellt sett mer än låginkomsttagare i skatt. Ett skifte mot konsumtionskatter strider mot denna princip eftersom låginkomsttagare anses lägga en större andel av sin inkomst på konsumtion och därför betala proportionellt sett mer än höginkomsttagare i konsumtionskatt. Ytterst är det en politisk avvägningsfråga hur dessa motstridiga önskvärda egenskaper ska vägas.

Även om skattekonkurrens med lägre skattesatser verkar vara en realitet behöver dess effekt på den totala välfärden alltså inte vara skadlig. Än så länge har existerande skattekonkurrens framförallt påverkat nivån på bolagsbeskattningen vilken genererar förhållandevis lite skatteintäkter och därför har mindre effekt på statens budget. Trots förhållandevis stora skattesatssänkningar har inte skatteintäkterna sjunkit under 1990-talet, utan tvärtom ökat. Förespråkarna för optimal beskattning har tolkat detta som stöd för att en mer effektiv beskattning, i det här fallet lägre kapitalbeskattning, har gynnat företagsklimatet och stimulerat tillväxten. Detta har i sin tur ökat kapitalintäkterna och därmed skattebasen, vilket mer än väl har kompenserat effekten av skattesatssänkningen. Huruvida



KAN DEN NATIONELLA VÄLFÄRDSSTATEN ÖVERLEVA I ETT ENAT EUROPA?

det ligger något i detta eller om frånvaron av lägre skatteintäkter beror på en allmän konjunkturuppgång är svårt att veta.

Har skattekonkurrens påverkat välfärden?

Det är inte enkelt att isolera vilken effekt skattekonkurrens faktiskt har haft på välfärden. Det är naturligt att börja med att se hur de offentliga utgifterna har förändrats. Tabell 3 visar utvecklingen i de totala offentliga utgifterna samt utgiftsposterna på offentliga investeringar och offentliga transfereringar som andel av BNP över tre olika tidsperioder för 21 OECD-länder. De totala offentliga utgifterna har i genomsnitt minskat med sju procent mellan 1995 och 2002. Detta är ett klart trendbrott efter decennier med kraftigt stigande offentliga utgifter. Huruvida detta är en konsekvens av skattekonkurrens är emellertid svårt att fastställa. Att den offentliga sektorn har minskat behöver inte heller betyda att välfärden urholkats. Vad den offentliga sektorn använder sina skattemedel till spelar stor roll. Generellt sett anses utgifter på offentliga investeringar vara tillväxtskapande medan alltför omfattande utgifter på offentliga transfereringar tillväxthämmande. Den allmänna trenden fram till 1995 var ökande offentliga transfereringar och sjunkande offentliga investeringar. För perioden 1995 till 2002 minskade transfereringarna medan investeringarna fortsatte att minska men i ett långsammare tempo. Det verkar därför som att mindre resurser har lagts ner på offentliga välfärdssystem, det vill säga transfereringar. Är det en konsekvens av skattekonkurrens, och i såfall, är det ett problem? Det påstås ofta att det av politiska skäl är lättare att minska på offentliga investeringar än på offentliga transfereringar och att ökad integration drabbar de offentliga investeringarna oproportionellt hårt. Detta kan få allvarliga konsekvenser eftersom investeringar anses vara speciellt viktiga för långsiktig tillväxt. Det finns dock inget som tyder på att detta har inträffat. Anhängare av public choice-skolan kan se detta som ett gott tecken; att den ökade integrationen har satt press på länder att minska den offentliga sektorn i allmänhet och transfereringarna i synnerhet. Det är dock oklart om det verkligen beror på ökad skattekonkurrens eller på någon annat såsom EU:s regelverk. Minskningen kan även förklaras av stabilitets- och tillväxtpakten som reglerar hur stora

ÅSA HANSSON OCH KARIN OLOFSDOTTER

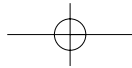
budgetunderskotten får vara vilket ställer krav på medlemsländerna att inte låta sina statsfinanser skena iväg. Detta skulle dessutom kunna förklara varför EU-länderna minskat sina offentliga investeringar och transfereringar mer än länderna utanför EU.

Tabell 3. Procentuell förändring i totala offentliga utgifter, offentliga investeringar och offentliga transfereringar som andel av BNP*

	Skillnad i totala offentliga utgifter			Skillnad i offentliga investeringar			Skillnad i transfereringar		
	1975-1985	1985-1995	1995-2002	1975-1985	1985-1995	1995-2002	1975-1985	1985-1995	1995-2002
Belgien	23	-11	-5	-18	-36	-5	14	-8	-1
Danmark	29	36	-9	-53	-56	7	24	60	-10
Finland	25	62	-17	-8	-24	-2	37	102	-20
Frankrike	26	29	0	-25	-16	3	25	31	2
Grekland	53	67	-10	5	-10	23	62	70	5
Irland	-	-	-23	-24	-64	35	-	-	-22
Italien	29	38	-9	2	-33	-12	17	33	5
Luxemburg	-	-	1	-	-	-	-	-	0
Nederländerna	8	-1	-9	-37	-44	16	8	-3	-14
Portugal	-	-	4	-	-	1	-	-	14
Spanien	65	87	-10	-	-	-	62	75	-10
Storbritannien	6	2	-7	-48	-39	-28	32	47	-8
Sverige	28	33	-12	-15	27	-21	20	51	-12
Tyskland	-2	8	-1	-41	-12	-22	-11	12	6
Österrike	19	6	-9	-37	-15	-65	20	7	-9
Australien	22	0	-8	-32	-10	-2	23	20	1
Japan	23	28	17	-26	-7	-24	34	48	23
Kanada	-	4	-17	-	8	2	-	19	-11
Norge	8	21	-8	-34	-25	0	15	36	-6
Nya Zeeland	-	-	-5	-30	-65	27	-	-	-3
USA	4	5	-3	8	6	10	-2	19	3
Genomsnitt (ovägt):									
EMU	27	32	-7	-20	-28	-3	26	35	-4
EU3	21	24	-9	-39	-23	-14	25	53	-10
OECD6	14	12	-4	-23	-16	2	17	28	1
Samtliga	23	24	-7	-24	-23	-3	24	36	-3

Källa: OECD Economic Outlook (2003).

*Observera att Island inte ingår i denna tabell.



KAN DEN NATIONELLA VÄLFÄRDSSTATEN ÖVERLEVA I ETT ENAT EUROPA?

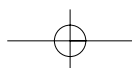
Siffrorna i tabell 3 visar även att variation är betydande mellan länderna, vilket gör det vanskligt att dra alltför långtgående slutsatser från jämförelser mellan EU:s medlemsländer och länder utanför EU. Det verkar dock inte föreligga några större trendskillnader i den offentliga sektorns utveckling mellan medlemsländerna i EMU, de tre medlemsländerna som står utanför EMU och de sex länderna utanför EU (OECD6).

Vad gäller ekonomisk tillväxt har tillväxttakten varit mycket snarlik i de tre olika grupperna, och det finns inget som tyder på att skattekonkurrens skulle ha påverkat tillväxttakten negativt. Tillväxttakten har snarare ökat sedan integrationsprocessen fördjupats, vilket sannolikt beror på en rad faktorer däribland ökad integration. En viktig poäng med integrationsprocessen är just att den skapar utrymme för ökad välfärd även om vinsterna kan vara ojämnt fördelat. Det kan dock vara intressant att notera att Irland, tillväxtmiraklet som ofta anförs vara ett land som lyckats locka till sig utländska företag med hjälp av låg bolagsskatt, också har minskat sina offentliga utgifter mest, ökat sina offentliga investeringar markant och minskat sina transfereringar – det vill säga även följt ett annat tillväxtrecept.

Reflektioner kring välfärdsstatens fortlevnad

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att det inte finns mycket som pekar på att skattekonkurrens har påverkat den allmänna välfärden eller omfattningen av den offentliga sektorn i någon större utsträckning. Konsekvensen av skattekonkurrens på individinkomstbeskattning kan dock bli mer märkbar om arbetskraftens rörlighet ökar. Arbetskraftens rörlighet förväntas öka framöver dels beroende på utvidgningen men också på grund av en allmän trend till att ”världen krymper”. Eftersom skatteintäkterna från arbetsinkomstbeskattning utgör en förhållandevis stor andel av den totala statsbudgeten kommer skattesatssänkningar på arbetskraft sannolikt att leda till större intäktsbortfall än motsvarande skattesatssänkning på kapital, om skattesänkningarna inte kraftigt ökar sysselsättningsnivån. Empiriska skattningar av arbetsutbudets känslighet för skatteförändringar tyder dock på att skattens påverkan på arbetsutbudet är liten. De flesta skattningar indikerar att vi arbetar ungefär lika många timmar oavsett skattetryck.

Enskilda länders förmåga att omfördela resurser genom inkomstbe-



ÅSA HANSSON OCH KARIN OLOFSDOTTER

skattning kan begränsas avsevärt i en värld med rörlig arbetskraft. Generellt sett kommer det att bli svårt att beskatta enligt den så kallade betalningsförmågeprincipen. Enligt denna princip betalar höginkomsttagare proportionellt sett mer än låginkomsttagare även om behållningen av det som finansieras av skatten är densamma eller lägre för hög- jämfört med låginkomsttagaren. Om arbetskraft är lätttröglig har höginkomsttagare ekonomiska incitament att flytta till länder med mindre ambitiösa omfördelningssystem och låginkomsttagare ekonomiska incitament att flytta till länder med generösa omfördelningssystem. Eftersom omfördelning huvudsakligen sker från höginkomsttagare till låginkomsttagare finns det små resurser att omfördela i länder med många låginkomsttagare och få höginkomsttagare. Dessutom skulle effektivitetskostnaderna för att göra detta vara höga. Detta har föranlett många ekonomer och politiker att hysa farhågan att den ökade integrationen kommer att innebära slutet för dagens välfärdsstat, med generösa omfördelningsambitioner. Vad som ytterligare oroar många är att samtidigt som det blir svårare och mer kostsamt att omfördela kan fördjupad integration dessutom leda till att efterfrågan på sociala skyddsnet ökar eftersom vår sårbarhet ökar i en integrerad värld.

Om nuvarande välfärdssystem förbättrar resursallokeringen i ekonomin och därmed effektiviteten är det bekymmersamt om detta äventyras, inte bara för de individer som direkt drabbas utan för hela samhället. Det finns exempelvis empiriska studier från mitten av 1990-talet som indikerar att existensen av omfattande socialförsäkringssystem ökar den sociala och politiska stabiliteten vilket i sin tur bidrar positivt till investeringsnivån och ekonomisk tillväxt. Detta innebär att ifall skattekonkurrens urholkar välfärdsstaten kan det få mycket allvarliga konsekvenser och skatteharmonisering på global eller regional nivå kan därmed vara välfärdshöjande.

Samtidigt har allt fler ekonomer påpekat att ett för omfattande välfärdssystem med generösa ersättningsnivåer för arbetslöshet, sjukdom och förtidspensionering kan fungera som en bromskloss i ekonomin. Generösa ersättningsnivåer kan ge individer ekonomiska incitament att leva på bidrag istället för att arbeta. Ett lands välstånd beror, utöver produktiviteten, också på hur många timmar det arbetas i ekonomin. Ett land där en stor del av den potentiella arbetskraften inte arbetar kommer på sikt att få en mindre kaka att dela på. Det finns forskning som tyder på att länder med universella välfärdssystem där alla, oavsett inkomst, omfattas

KAN DEN NATIONELLA VÄLFÄRDSSTATEN ÖVERLEVA I ETT ENAT EUROPA?

och där man har förhållandevis generösa garantinivåer tenderar att tillhandahålla alltför omfattande socialförsäkringar eftersom fler omfattas av försäkringen och därför har intresse av att de utökas. Vissa ekonomer går så långt att de menar att skattekonkurrens tvärtom är en nödvändig medicin som tvingar länder att dra ner på omfattande välfärdssystem, vilket kan vara politiskt svårt utan detta tvång.

Att det blir svårare att omfördela betyder inte heller slutet för den offentliga sektorn eller att storleken på den offentliga sektorn blir densamma världen över. Beskattning på nationell nivå är fortfarande möjlig även om beskattning enligt betalningsprincipen försvåras. Beskattningen kan istället ske enligt den så kallade intresseprincipen, det vill säga individer beskattas efter den förmån de har av det skatten finansierar. Exempelvis kan man tänka sig att hög skatt för att finansiera skolor är möjlig även i en integrerad värld. En region med en sådan attraherar skattebetalare som värdesätter utbildning. De som inte värdesätter bra skolor utan kanske är mer intresserad av offentliga parker och idrottsanläggningar väljer istället att bosätta sig i en region som tillhandahåller detta. Det är således viktigt att skattebetalarna upplever att de får valuta för sina skattepengar för att behålla skattebetalarna i regionen. Konkurrens mellan olika regioner (system) kan fungera disciplinerande.

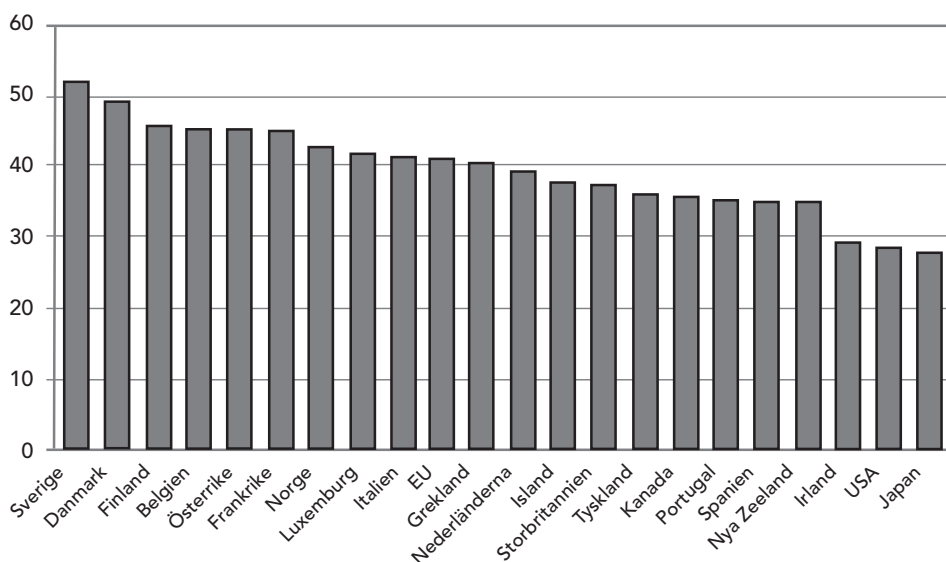
Sverige: den empiriska bilden

Det finns alltså tecken på skattekonkurrens vad gäller vissa typer av skatter. Frågan vi ställer oss i detta avsnitt är vilka konsekvenserna blir för Sverige och önskvärdheten i denna utveckling. Internationellt framstår Sverige som ett högskatteland. Kommer de generellt höga skatterna att kunna bibehållas då skattekonkurrensen kan tänkas öka med såväl den fördjupade som utvidgade integrationen i Europa? Om så inte är fallet infinner sig följdfrågan om detta är bra eller dåligt. Detta hänger samman dels med snedvridningsaspekter av stora skatteuttag dels med användandet av skatteintäkterna. Därmed ligger diskussionen om den offentliga sektorns storlek nära till hands.

Vad som framförallt utmärker Sverige vid internationella jämförelser är det höga skattetrycket. Detta kan mätas genom den så kallade skatte-

ÅSA HANSSON OCH KARIN OLOFSDOTTER

kvoten som visar de totala skatteinkomsternas andel av BNP. Figur 1 visar skattekvoterna år 2001 för 22 OECD-länder. Sverige med sina 52 procent är det enda OECD-land med en skattekvot över 50 procent, följt av Danmark och Finland. Genomsnittet för alla länderna är 39 procent medan genomsnittet för de 15 EU-länderna är något högre, 41 procent.



Figur 1. Skattekvoter 2001, procent av BNP
Källa: OECD Revenue Statistics (2002).

En förklaring till de stora skillnaderna i skattekvoter mellan länder kan till viss del sökas i skattesystemens utformning. Till exempel brukar det framhållas att en orsak till den höga svenska skattekvoten är att de sociala transfereringarna är skattepliktiga. Skattekvoten är också beroende på den offentliga sektorns storlek och vilken verksamhet som sker i offentlig regi. Statens roll som inkomstomfördelare är större i Sverige än i många andra länder och det sociala försäkringssystemet handhas i betydligt högre grad av det offentliga. Även en åldrande befolkning kan påverka skattekvoten och Sverige är ett av de OECD-länder med en hög andel av befolkningen över 65 år.

Tabell 4 visar hur skatteuttaget används för att finansiera de offentliga utgifterna. Tittar man på de totala utgifternas andel ligger Sverige i topp även här. Som väntat utgör posten sociala transfereringar en stor andel av BNP, nästan fyra procentenheter högre än genomsnittet för OECD-länderna i tabellen. Den offentliga konsumtionens andel är också högst i Sverige.

KAN DEN NATIONELLA VÄLFÄRDSSTATEN ÖVERLEVA I ETT ENAT EUROPA?

Tabell 4. Den offentliga sektorn, utgifter i procent av BNP per post 2002

	Totala utgifter	Offentlig konsumtion	Subventioner	Sociala transfereringar	Övriga transfereringar	Räntebetalningar
Sverige	57,4	28,0	1,6	17,9	6,6	3,2
Danmark	55,2	26,1	2,1	17,5	5,7	3,7
Frankrike	52,4	24,0	1,3	18,3	5,6	3,2
Österrike	49,7	19,2	2,7	18,8	5,3	3,7
Belgien	49,1	22,1	1,5	16,0	3,5	6,1
Finland	48,6	21,6	1,4	16,5	6,9	2,3
Tyskland	47,0	19,1	1,5	19,4	3,8	3,2
Nederländerna	46,3	24,4	1,5	11,6	5,3	3,5
Italien	45,6	18,8	1,0	17,1	2,9	5,8
Portugal	43,3	21,2	1,4	13,0	4,7	3,0
Luxemburg	42,5	18,8	1,8	16,7	4,8	0,4
Grekland	40,0	15,8	0,2	16,4	2,1	5,5
Storbritannien	39,3	20,0	0,4	13,5	3,3	2,0
Spanien	36,1	17,6	1,1	12,2	2,2	3,0
Irland	29,6	15,2	0,8	9,1	3,0	1,4
Norge	45,9	21,5	2,3	14,7	5,6	1,7
Island	41,5	24,4	1,9	7,8	3,5	3,9
Kanada	39,8	18,8	1,1	10,6	3,4	5,8
Nya Zeeland	35,6	18,6	0,3	11,7	2,9	2,2
Australien	35,1	18,0	1,2	8,6	5,2	2,1
Japan	34,6	17,9	0,7	10,6	2,1	3,3
USA	34,3	15,5	0,3	12,1	3,3	3,0
Genomsnitt (ovägt):						
EU	45,5	20,8	1,3	15,6	4,4	3,3
Samtliga	43,1	20,3	1,3	14,1	4,2	3,3

Källa: OECD Economic Outlook (2003).

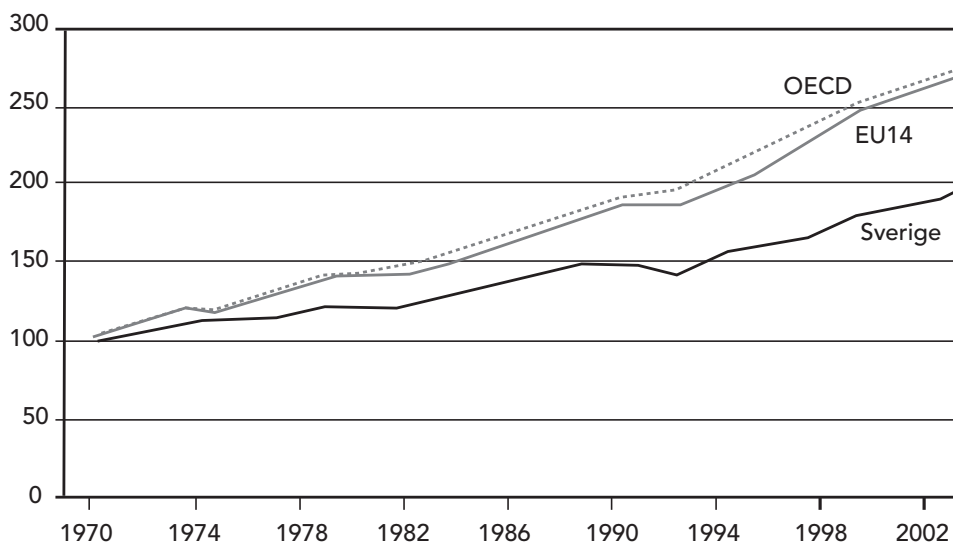
Finns det då några problem med denna stora offentliga sektor i Sverige eller kan man anta att dess storlek helt enkelt speglar medborgarnas preferenser och därför är välfärdshöjande? Ser man på finansieringen av sektorn är, ur samhällsekonomisk synvinkel, skatter i allmänhet ett bekymmer eftersom de leder till snedvridningar i ekonomin med en sämre resursallokering som följd. En stor offentlig sektor kan också vara ett problem i sig. Ekonomer brukar betona lagen om avtagande marginalavkastning. I det här sammanhanget innebär den att en liten offentlig sektors verksam-

ÅSA HANSSON OCH KARIN OLOFSDOTTER

het ger en hög gränsnytta samtidigt som de snedvridande effekterna av dess finansiering via skatter är mindre. Den extra nyttan av offentlig verksamhet blir dock mindre när den offentliga sektorn växer, samtidigt som skatternas snedvridande effekt ökar. En teoretisk förklaring är att när sektorn ökar i storlek kommer denna att utöka sitt ansvarsområde och producera och tillhandahålla tjänster som inte direkt grundar sig i marknadsmislyckanden. Effektiviteten i den offentliga sektorn kan också förväntas vara lägre då man inte är konkurrensutsatt på samma sätt som i den privata sektorn.

Frågan är således om det finns några tecken på att den offentliga sektorns storlek medför problem för Sverige. Figur 2 visar den reala tillväxttakten i BNP för Sverige jämfört med genomsnittet för såväl OECD-länderna som övriga EU-medlemmar sedan 1970. Medan den årliga tillväxttakten har legat på två procent i Sverige har genomsnittet för EU14 och OECD varit cirka tre procent. En rad olika förklaringar till den sämre svenska utvecklingen är möjliga som exempelvis en åldrande befolkning, industristödet, devalveringspolitiken och så vidare, men även de höga skatterna på kapital och progressiviteten i inkomstskatten har framhållits. Samtidigt finns det ett flertal empiriska studier som pekar på ett negativt samband mellan just den offentliga sektorns storlek och tillväxttakten i i-länder.

Figur 2. Real BNP, index 1970 = 100
Källa: OECD Economic Outlook (2003).



KAN DEN NATIONELLA VÄLFÄRDSSTATEN ÖVERLEVA I ETT ENAT EUROPA?

En näraliggande fråga har att göra med effektiviteten i den offentliga sektorn och vad medborgarna faktiskt får för sina skattepengar. Denna aspekt ligger nära den tidigare diskussionen om avtagande marginalavkastning av offentlig verksamhet och flera forskare menar att det finns stora möjligheter i många i-länder att reducera de offentliga utgifterna utan att detta behöver påverka verksamheten som bedrivs i offentlig regi. Detta har delvis att göra med olika effekter av de offentliga utgifterna på samhällsekonomin men också betydelsen av effektiva institutioner och liknande. I en nyligen utkommen studie gjord av ekonomer vid den europeiska centralbanken har utkomsten av den offentliga verksamheten jämförts med de offentliga utgifterna. Resultatet av den offentliga verksamheten bedöms utifrån en rad faktorer såsom medborgarnas hälsa och utbildning, landets infrastruktur och byråkrati, inkomstfördelning, ekonomisk stabilitet och ekonomiska tillväxt. Detta mått på utfallet sätts sedan i förhållande till hur mycket staten spenderar på dessa områden. Studien finner ett klart negativt samband mellan den offentliga sektorns storlek och dess effektivitet. Av de 23 OECD-länder som ingår i studien hamnar Sverige på näst sista plats vad gäller effektiviteten i den offentliga sektorn, endast före Italien. Artikelförfattarna uppskattar också att utgifterna i länder med stor offentlig sektor, det vill säga där de utgifterna uppgår till mer än 50 procent av BNP, skulle kunna vara 35 procent lägre utan att utfallet av de offentliga insatserna skulle behöva försämrats. Man kan naturligtvis ha en del invändningar mot den här typen av studier. Som påpekats tidigare kan det vara svårt att göra en rättvis jämförelse mellan olika länders offentliga utgifter. Dessutom bortser man från andra faktorer som kan påverka utfallet och som inte har med de offentliga utgifterna att göra. Även val av tidsperiod och vilka faktorer som ska ingå i utfallsmåttet påverkar resultatet. I sammanhanget ska också betonas att vare sig ovan nämnda studie eller den tidigare beskrivna BNP-utvecklingen säger något entydigt om medborgarnas välfärd. Framför allt har BNP-måttet kritiserats som ett mått på ett lands välfärd och alternativa välfärdsindex placeras vanligtvis Sverige betydligt högre än om man bara ser på BNP per capita. Här kan till exempel nämnas FN:s Human Development Index (HDI) som är ett genomsnitt av indikatorer på hälsa, utbildning och materiell levnadsstandard och WISP (weighted index of social development) som innefattar 40 sociala indikatorer på alltifrån utbildning, hälsa

ÅSA HANSSON OCH KARIN OLOFSDOTTER

och jämlikhet till militärutgifter, socialt kaos och kulturell mångfald. Dessutom ska tilläggas att i ECB-ekonomernas studie hamnar Sverige över genomsnittet när det gäller utkomsten av den offentliga verksamheten, det är först när denna utkomst sätts i förhållande till dess kostnader som Sverige får en bottenplacering.

Kan man då se några spår av den ökade internationaliseringen och tendenser till skattekonkurrens i Sverige? Om vi börjar med utgiftssidan såg vi tidigare att de totala offentliga utgifterna är stora i förhållande till BNP. Sett över tiden kan man också konstatera en uppåtgående trend av utgifternas andel under 1970-talet, från drygt 40 till 60 procent, och under hela 1980-talet låg andelen över 60-procentsnivån. Toppen inföll i mitten av 1990-talet, vilket till stor del kan förklaras av den djupa svenska lågkonjunkturen, och har därefter sjunkit under 60-procentsnivån. Ekonomisk integration kan också påverka sammansättningen av de offentliga utgifterna, där effekterna till viss del kan gå åt olika håll. Å ena sidan kan en ökad internationalisering vara förknippad med större ekonomisk osäkerhet, vilket leder till höjda krav på ett fungerande skyddsnät så att vinnarna av ökad integration kan kompensera förlorarna. Å andra sidan kan ökad faktorrörlighet naturligtvis göra det svårare att bedriva omfördelningspolitik. Enligt detta resonemang är således den förväntade effekten på omfördelningens verksamhet oklar. De stora posterna i tabell 4 är *sociala transfereringar* och *offentlig konsumtion*. Tittar man på de svenska offentliga utgifternas utveckling över tiden visar det sig att de sociala transfereringarna har tenderat att öka, från 23 procent 1970 till prognostiserade 32 procent år 2004 vilket ger mest stöd åt det första argumentet. Det är också noterbart att ökningen i transfereringar i huvudsak motsvaras av en minskning i den offentliga konsumtionen från 57 till 49 procent, medan någon tydlig trend inte finns för övriga poster. Som diskuterats tidigare är konsumtionsminskningen också förenlig med förväntade effekter av ekonomisk integration.

En ökad rörlighet hos produktionsfaktorerna skulle också kunna innebära specifika satsningar för att locka till sig dessa. Man skulle därför vänta sig en ökning i bland annat de offentliga investeringarna i infrastruktur för att locka till sig kapital eller andra satsningar för att attrahera rörlig högproduktiv arbetskraft. Internationellt har det funnits en trend mot en minskning av de offentliga investeringarna (från cirka fyra procent av BNP 1970 till strax under tre procent 2002 för OECD) och Sverige har

KAN DEN NATIONELLA VÄLFÄRDSSTATEN ÖVERLEVA I ETT ENAT EUROPA?

i stort följt denna utveckling förutom en viss ökning av andelen under lågkonjunkturen i början på 1990-talet. Jämfört med övriga EU-länder är andelen några tiondels procentenheter högre.

Om vi istället fokuserar på skattesidan ser man ingen tydlig tendens i skattekvotens utveckling utan denna har fluktuerat runt 50 procent av BNP under den senaste 30-årsperioden. Utvecklingen i de enskilda skattesatserna har delvis berörts tidigare (tabell 1 och 2) där en tendens till lägre beskattning på mobila skattebaser kunde skönjas. Sverige är ett av de OECD-länder som har sänkt bolagsskatten mest under de senaste 15 åren (endast Irland har sänkt den mer) och har idag en låg bolagsskatt internationellt sett. Likaledes kan sänkningen av de högsta marginalskatterna på individinkomst ses som en lägre skattebörda på den mer lätttrörliga delen av arbetskraften, vilken ofta sammanfaller med utbildningsnivå. Även på detta område har Sverige haft en kraftig skattesänkning. Här ska man dock komma ihåg att de svenska marginalskatterna har, vid internationella jämförelser, tidigare legat på väldigt höga nivåer och ligger fortfarande något över OECD-genomsnittet. Samtidigt har Sverige idag skattelättnader för utländska experter som arbetar i landet under en kortare tid. Denna expertskatt kan uppenbarligen ses som ett uttryck för skattekonkurrens om utländska individer med specialkompetens, även om det är på förslag att den ska avskaffas.

Om man ser på de immobila skattebaserna kan den minskade progressiviteten i marginalskatterna av individinkomst tolkas som en större beskattningsbörda för de mindre lätttrörliga låginkomsttagarna. Det är också intressant att titta närmare på utvecklingen av skatterna på konsumtion och fastigheter då skattekonkurrens kan förväntas leda till ett skifte i skatteuttaget av dessa baser (vilket enligt teorin om optimal beskattning också är effektivitetshöjande). Mervärdesskatten, eller momsen, som tas ut på privat och offentlig konsumtion av varor och tjänster infördes 1969 och var då 10 procent, men höjdes kort därefter till 15 procent. Efter skattereformen 1990/91 är normalskattesatsen 25 procent men man har under 1990-talet infört reducerade skattesatser på bland annat livsmedel, hotelltjänster, nyhetstidningar, och böcker. Den svenska skattesatsen är, tillsammans med den danska, den högsta inom EU där den för övriga länder ligger mellan 15 och 22 procent. Samtidigt har samarbetet inom EU kommit ganska långt på just harmoniseringen av konsumtionsskatter där

ÅSA HANSSON OCH KARIN OLOFSDOTTER

även punktskatter ingår vilket har att göra med att man anser att skillnader i just dessa skatter kan leda till allvarliga snedvridningar i konkurrensen mellan medlemstaterna. Detta har redan lett till förändringar i de svenska skattesatserna och kommer att kräva fortsatt anpassning. På samma gång uppvisar denna skattebas stor bredd och stabilitet vilket till exempel gjort att Skattebasutredningen visserligen föreslår att gapet mellan Sveriges skattesats och EU:s miniminivå på 15 bör minska, men att det i ett första steg borde räcka med en sänkning till 22 procent samtidigt som momsnedläggningarna på vissa varor och tjänster tas bort.

Det är svårare att se någon trend vad gäller fastighetsskatten. Här kan man emellertid konstatera att Sverige är unikt i att bara ha en statlig fastighetsskatt. I många andra länder är denna lokal och en av kommunernas viktigaste skatter. En lokal fastighetsskatt innebär beskattning enligt intresseprincipen då fastighetsvärdet kan sägas reflektera individernas nytta av att bo i en speciell kommun. Kommuner som sköter sin ekonomi och erbjuder kostnadseffektiv verksamhet förväntas därmed attrahera hushåll. Detta driver upp fastighetsvärdena och skatteuttaget blir högre, helt i enlighet med intresseprincipen för rättvis beskattning. Det är naturligtvis svårt att säga om Sverige i framtiden kommer att ändra utformningen av fastighetsskatten. Om skattekonkurrens skulle tvinga fram ett ökat beroende av denna skattebas kan man emellertid hävda att ett uttag på kommunal istället för på statlig nivå skulle kunna vara önskvärt ur ett effektivitetsperspektiv.

Möjligheter och utmaningar för finanspolitiken

Att den europeiska integrationsprocessen kommer att leda till en kapplöpning mot botten med social nedrustning, som många har befarat, verkar vara överdrivet. Därmed inte sagt att den ökade integrationen innebär att Sverige kan fortsätta att bedriva en självständig finanspolitik oberoende av omvärlden. Istället kan vi förvänta oss en press på Sverige att reformera skattesystemet och den offentliga sektorns verksamhet.

Än så länge verkar skattekonkurrens framförallt ha påverkat bolagsskatterna. Den svenska bolagsskatten är förhållandevis låg och ligger för tillfället under EU-genomsnittet. Många befarar dock att skattesatserna

KAN DEN NATIONELLA VÄLFÄRDSSTATEN ÖVERLEVA I ETT ENAT EUROPA?

kommer att fortsätta sjunka med EU:s utvidgning då många av de nya medlemsländerna har låga bolagsskatter.

Däremot har vi höga skatter på ägt kapital. Till skillnad från de flesta andra länder beskattar vi kapitalavkastningar hårt med en 30-procentig skattesats från första krona oavsett innehavstid. Dessutom har vi en förmögenhetsskatt. Sammantaget innebär detta att Sverige beskattar ägt kapital avsevärt hårdare än andra länder, och svenskar har därför mycket att vinna på att placera sitt kapital utomlands. Detta har ofta anförts som en av anledningarna till att svenska företag blir uppköpta och ett mindre gynnsamt entreprenörsklimat. För att minska möjligheterna att kringgå skatt har EU-länderna nyligen enats om informationsutbyte mellan medlemsstaterna angående avkastningen på sparade medel tillhörande medborgare i andra medlemsländer och att bankerna från och med 2008 ska dra en 20-procentig källskatt på desamma. För vår del kvarstår dock problemet till viss del eftersom skatteskillnaden alltjämt är betydande och att det fortfarande är möjligt att placera kapital utanför EU. På detta område kan vi därför förvänta oss en anpassning gentemot omvärlden.

Ett annat område där anpassning kan behövas är beskattning av arbetskraft, i synnerhet om arbetskraftsrörligheten ökar. Det samlade skattestrycket på arbete är betydligt högre i Sverige än i övriga Europa. Detta kan få allvarliga konsekvenser då högutbildade har ekonomiska incitament att flytta utomlands. Ytterligare ett dilemma är att Sveriges generösa transfereringssystem attraherar individer som kan bidra negativt till statskassan.

Sveriges omfattande transfereringssystem är en av anledningarna till vår stora offentliga sektor, och det finns skäl att tro att socialförsäkringssystemet kommer behöva reformeras. Förslagsvis kan en övergång till lägre nivåer, ett större inslag av inkomstberoende transfereringar och fler privata försäkringslösningar bli aktuella. Även en höjning av pensionsåldern kan komma ifråga. Det är även viktigt att öka kopplingen mellan skatt och förmån, med till exempel individuella konton som följer individen oavsett var hon är bosatt.

Ytterligare en utmaning för välfärdsstaten är att denna tillhandahåller välfärdstjänster som flertalet invånare både efterfrågar och anser vara av god kvalitet. Så länge som exempelvis skolor och sjukvård uppfattas hålla hög standard är individer beredda att betala skatt för dessa. Men när ett flertal inte längre nöjer sig med de offentligt tillhandahållna tjänsterna

ÅSA HANSSON OCH KARIN OLOFSDOTTER

utan söker sig till privata alternativ minskar deras vilja att betala skatt för dessa tjänster eftersom de samtidigt bekostar samma tjänster privat. När denna grupp missnöjda blir tillräckligt stor riskerar den offentliga välfärden att kollapsa. Lyckas däremot välfärdsstaten erbjuda tjänster av god kvalitet som flertalet efterfrågar finns det anledning att förvänta sig att den nationella välfärdsstaten överlever även i en integrerad värld. Denna utmaning försvåras dock av att efterfrågan på välfärdstjänster ofta ökar när inkomsten stiger, vilket innebär att den offentliga välfärden fördyras. Beskattning enligt intresseprincipen kanske lämpar sig bäst för en befolkning som är homogen både i avseende på inkomst och preferenser. Ökad integration kan mycket väl tänkas bidra till detta.

Avslutningsvis vill vi betona att effekterna av skattekonkurrens inte behöver vara av ondo. En aspekt av ökad skattekonkurrens är att den tvingar länder till en mer effektiv beskattning. Dessutom finns det visst stöd för att den offentliga sektorn växt sig alltför stor och att skattekonkurrens kan korrigera detta. För Sveriges del tyder mycket på att det finns utrymme att sänka de offentliga utgifterna utan att välfärden påverkas negativt. Vi anser därför att det finns en poäng med en oberoende anpassning av olika länders välfärdssystem genom konkurrens. Samtidigt kan det finnas harmoniseringsbehov av exempelvis vissa socialförsäkringar och skattesatser för att garantera ett grundskydd för medborgarna. Om EU fortsätter sina harmoniseringssträvanden och lyckas nå överenskommelser på området kan konkurrensen mellan medlemsländerna minska. Dock begränsas effekterna av sådana uppgörelser av fortsatt konkurrens från länder utanför EU.

Källor och litteratur

Litteraturen om hur integration påverkar beskattning och offentliga åtaganden är omfattande och mycket snabbt växande. En intressant bok som tar upp dessa aspekter är Andreas Hauflers *Taxation in a Global Economy* (Cambridge University Press, 2001). En svensk bok som kan rekommenderas är *Alternativ i Välfärdspolitiken* (utgiven av Per Molander och Torben M Andersen (red.), SNS 2002).

En genomgång av olika teoretiska skattekonkurrensmodeller finns i en översiktsartikel av John Douglas Wilson "Theories of Tax Competition"

KAN DEN NATIONELLA VÄLFÄRDSSTATEN ÖVERLEVA I ETT ENAT EUROPA?

(*National Tax Journal*, 1999, nr 52). Möjligheterna för skattepolitik i modeller baserad på ny ekonomisk geografi behandlas i boken *Economic Geography and Public Policy* av Richard Baldwin, Rikard Forslid, Philippe Martin, Gianmarco Ottaviano, och Frederic Robert-Nicoud (Princeton University Press, 2002).

Det finns en rad empiriska studier om hur integration har påverkat framförallt bolagsskatten. En ingående översikt av hur företagsbeskattningen har utvecklats under de senaste decennierna finns i "Corporate Income Tax Reforms and International Tax Competition" (Institute for Fiscal Studies, 2002) skriven av Michael Devereux, Rachel Griffith och Alexander Klemm. En ekonometrisk artikel som försöker isolera effekten av integration på skatter från andra effekter är Lucas Bretschger och Frank Hettichs "Globalization, Capital Mobility and Tax Competition: Theory and Evidence for OECD Countries" (*European Journal of Political Economy*, nr 18, 2002). För en diskussion om hur utländskt ägande påverkar företagsskatten läs Harry Huizinga och Gaetan Nicodemes "Foreign Ownership and Corporate Income Taxation: an Empirical Evaluation" (*CEPR Discussion paper*, nr 3952, 2003). En bok som behandlar kapplöpningens alla dimensioner (skattekonkurrens, social dumpning, environmental dumpning etc.) är *EU and the Race for FDI in Europe*, av Lars Oxelheim och Pervez Ghauri (Elsevier, Oxford, 2003).

För en översikt av det svenska skattesystemets utformning i ett internationellt perspektiv hänvisas till Skattebasutredningens *Våra Skatter?* (SOU 2002:47) och *OECD Economic Survey of Sweden* (Paris 2002). Även Mats Perssons *Skatterna – Konkurrens eller Harmonisering?* (2003:6, preliminär rapport, Sieps) erbjuder en lättfattlig översikt om svenska förhållanden. Rapporten som behandlar den offentliga sektorns effektivitet i olika OECD-länder heter *Public Sector Efficiency: an International Comparison* och är skriven av António Afonso, Ludger Schuknecht och Vito Tanzi (Working Paper 242, ECB). Bland andra studier som diskuterar möjligheten att skära i offentliga utgifter kan rekommenderas artikeln "Reconsidering the Fiscal Role of Government: The International Perspective" av Vito Tanzi och Ludger Schuknecht (*American Economic Review*, nr 87 (2), 1997). För Sveriges del behandlar Assar Lindbecks artikel "An Essay on Welfare State Dynamics" (*CESifo Working Paper*, nr 976, 2003) utmaningar i dagens välfärdssystem.