

100
1902-2002

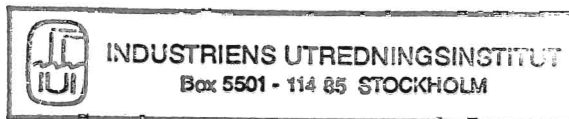


*Stockholms
Handelskammare*

BESKATTNING FÖR TILLVÄXT I EN GLOBALISERAD VÄRLD



ULF JAKOBSSON



BESKATTNING FÖR TILLVÄXT I EN GLOBALISERAD VÄRLD

Av Ulf Jakobsson
Industrins Utredningsinstitut



Förord

Stockholms Handelskammare grundades 1902 och fyller alltså i år 100 år. Det har uppmärksammats på flera sätt. Historien har beskrivits, men framför allt har vi under året - med de första hundra åren som avstamp - blickat framåt. Handelskammarens näringspolitiska program visar hur det är möjligt att skapa väsentligt bättre verksamhetsförutsättningar för företagen. Detta utgör i sin tur grunden för ökad tillväxt och höjt välstånd för alla. Handelskammaren redovisar också i skilda rapporter betydelsen av satsningar på bl.a. infrastruktur, bostadsbyggande, utbildning m.m. och hur sådana kan och bör åstadkommas.

Ett självklart område att uppmärksamma är skatterna. Under i stort sett hela Handelskammarens existens har skattesystemet stått i förgrunden för skilda näringspolitiska insatser. I världens hårdast beskattade land spelar skatterna av naturliga skäl en ofta avgörande roll för möjligheterna att driva företag och för framgång i företaget. Näringspolitiken hör intimt samman med skattepolitiken.

Vi har valt att koppla samman skatterna med två andra väsentliga frågor i vår tid: Tillväxten och globaliseringen. Sverige har under de senaste decennierna haft en sämre tillväxt än såväl OECD:s som EU:s genomsnitt och har därmed förlorat sin topplacering bland världens rikaste länder. Det är en trend som måste vändas.

Det finns goda förutsättningar för ökad tillväxt i Sverige. Men för detta krävs att vi i vårt land förmår utveckla, behålla och attrahera företag. Den accelererande globaliseringen ställer nya och skärpta krav. Konkurrensfördelar måste tillvaratas och förstärkas, och motsvarande nackdelar så långt som möjligt elimineras eller begränsas. För detta krävs politiska och ekonomiska åtgärder. Sänkta skatter och en reformering av skattesystemet är centrala inslag i en sådan reformagenda.

Det är mot den bakgrunden vi har uppdragit åt professor Ulf Jakobsson att belysa skatterna ur ett globaliserings- och tillväxtperspektiv. Vid sin sida har han haft en referensgrupp med skatteexperter hämtade från Handelskammarens medlemskrets. I gruppen har ingått representanter för ABB, Deloitte&Touche, Ericsson, Ernst & Young, KPMG, Mannheimer Swartling och Öhrlings PricewaterhouseCoopers

Vi hoppas att boken och det symposium som anordnas i samband med publiceringen inte bara skall bidra till en stimulerande debatt om skatternas betydelse för tillväxten i en globaliserad miljö, utan även till konkreta beslut som stärker förutsättningarna för ökad tillväxt, sysselsättning och välstånd.

Peter Egardt

VD, Stockholms Handelskammare

FÖRORD 3

KAPITEL 1

INLEDNING 6

KAPITEL 2

SVENSK TILLVÄXT I ETT LÅNGSIKTIGT PERSPEKTIV 11

KAPITEL 3

ASPEKTER AV GLOBALISERINGEN 19

KAPITEL 4

ÄGANDET OCH SKATTEPOLITIKEN 27

KAPITEL 5

FÖRETAGSLOKALISERING OCH SKATTEPOLITIK 37

KAPITEL 6

SAMMANFATTNING OCH POLICYSLUTSATSER 45

REFERENSER 52

Inledning

En viktig del av globaliseringen är att skattebasernas rörlighet över gränserna har ökat. Detta kan, i vissa fall, leda till att det inte är möjligt för det enskilda landet att överhuvudtaget ta ut skatt på en viss bas. För Sveriges del har vi ett relativt färskt exempel på detta i omsättningsskatten på aktier. Andra aktuella exempel är ökad gränshandel vad gäller sprit och cigaretter, vilket bidrar till att sätta gränser för den skatt som är möjlig att ta ut. Problematiken kan på vissa områden skärpas ytterligare genom att länderna konkurrerar med varandra om att attrahera vissa skattebaser. Vi kan då få vad som brukar kallas ett "race to the bottom". Beskattningen av flygbensin är ett exempel på detta. Skatten är här i de flesta länder, inklusive Sverige, noll.

Naturligt nog har denna utveckling startat en diskussion om huruvida högskattestater som Sverige på sikt kan fortsätta att ha ett skattetryck som ligger väsentligt över det i omvärlden. Denna fråga behandlas för närvarande i den statliga så kallade skattebasutredningen. En preliminär slutsats av de arbeten som gjorts på dessa områden är att de direkta hoten att skattebaserna skall försvinna är begränsade till några få och speciella områden.¹ Här måste också länderna anpassa sig i sin skattelagstiftning. Någon risk för att globaliseringen skall leda till en snabb allmän erodering av skattebaserna finns däremot knappast. En allmän slutsats av denna analys har varit att globaliseringen inte kräver någon mera omfattande anpassning av ett högskatteland som Sverige.

Om vi begränsar tidsperspektivet och dessutom bara ser till volymen av skatteintäkter ligger det sannolikt en hel del i detta. De stora skattebaserna, som ett lands samlade arbetsinkomster och konsumtionsutgifter, försvinner inte ut ur landet på samma sätt som obligationshandeln eller handeln med flygbensin. Däremot innebär globaliseringen att skattepolitiken har blivit väsentligt viktigare än tidigare för ett lands välstånd. Vi skall i denna skrift argumentera för att globaliseringen skärper kraven på skattepolitiken och att en god ekonomisk utveckling för Sverige kräver en omläggning av densamma.

Vi kommer att koncentrera oss på två områden, där globaliseringen har skapat nya förutsättningar.

- Avregleringen av de finansiella marknaderna i kombination med minskade eller borttagna restriktioner för utländskt ägande har lett till en snabb internationalisering av ägandet av näringslivet världen över. I Sverige, där restriktionerna mot utländskt ägande tidigare var mycket höga, har under de senaste åren det utländska ägandet ökat snabbare än i något annat industriland. I denna situation är det viktigt att det också finns ett dynamiskt och vitalt svenskt ägande. I denna skrift skall vi diskutera hur skattepolitiken kan bidra till detta.

- Globaliseringen har inneburit att produktionsfaktorernas rörlighet över gränserna har ökat. Särskilt gäller detta materiellt kapital och avancerat humankapital. Lokaliseringen av avancerad ekonomisk verksamhet är därför mindre än tidigare bunden

¹ För ett par studier som granskar denna fråga utifrån ett svenskt perspektiv, se Andersson K (1995) och Eklund K (1998)

av historiska faktorer. Istället söker varje aktivitet den lokalisering som är mest lönsam eller effektiv för dess verksamhet. Skattesystemet är en av de faktorer, som påverkar lokaliseringen. Många studier tyder på att det är en viktig faktor. Det är också en, av ett mycket begränsat antal faktorer, som ett lands regering har någon möjlighet påverka. Vi återkommer med en diskussion av de skattepolitiska slutsatserna av detta resonemang.

Båda dessa områden är av avgörande betydelse för den ekonomiska tillväxten. När produktionsfaktorerna blir allt mera rörliga går det inte att som tidigare förlita sig på att en historisk lokalisering av en viss verksamhet också betyder att den kommer att ligga där i framtiden. I denna situation är det viktigt att det finns en stadig återväxt av nya verksamheter. En aktiv ekonomisk miljö, där nya företag växer upp, tenderar också att dra till sig verksamheter från andra håll. I en globaliserad värld blir förmågan att dra till sig ekonomisk aktivitet av avgörande betydelse för ett lands ekonomiska tillväxt.

Innan vi går in på de krav som vi menar att den nya situationen ställer på skattepolitiken så kan det vara lämpligt att återknyta till den diskussion om skatter och tillväxt som förts i Sverige under det senaste decenniet. Bakgrunden till denna diskussion har varit att tillväxten i Sverige under de senaste tre decennierna har varit svag, såväl i ett historiskt som i ett internationellt perspektiv. En välbekant effekt av detta är att Sverige relativt övriga industriländer blivit fattigare. I början av 1970-talet var Sverige ett av världens rikaste länder, för att nu, i början på 2000-talet befinna sig på plats nummer 17.

Under slutet av nittioåret upplevde Sverige en återhämtning från den stora nittioårs-krisen. Många har av detta dragit slutsatsen att också den långsiktiga tillväxttenden- den har vänt. Detta är långtifrån säkert. Inte ens under återhämtningen efter den djupa nedgången 1992-93 växte Sverige påtagligt snabbare än OECD-genomsnittet. Den senaste tidens utveckling, där Sverige tvingas höja räntan mycket tidigt i vad som ännu inte utvecklats till en uppgångsfas tyder på att tillväxthindren i den svenska ekonomin är betydande.

De välfärdsmässiga kostnaderna av denna svaga tillväxt är stora. Om Sveriges tillväxt sedan början av 1970-talet legat på OECD:s genomsnitt hade BNP per invånare idag varit c:a 18 procent högre än vad den nu är, vilket ungefärligen motsvarar 40 000 kronor per invånare. Sannolikt hade då också svenskens genomsnittsinkomst varit c:a 19 procent högre än idag.

Förutom den välfärdsmässiga förlust som en låg tillväxt innebär finns en mera svår- gripbar förlust i ekonomisk dynamik. Det är mera attraktivt att investera och lokali- sera företag i en region som växer än i en region som stagnerar. Låg tillväxt kan därmed föda fortsatt låg tillväxt.

Att bryta den svaga tillväxttenden i den svenska ekonomin är mot denna bakgrund en fråga som borde ha mycket hög prioritet i den ekonomiska politiken.

Under senare år har det genomförts en mängd jämförande internationella studier, som syftat till att belysa betydelsen av olika faktorer för den ekonomiska tillväxten i ett enskilt land. Metodproblemen vid dessa jämförelser är betydande och det har visat sig svårt att få fram klara och stabila samband. Bland annat har frågan om sambandet mellan tillväxt och skattetryckets höjd i denna typ av studier varit mycket omdebatterad.

En klar slutsats av studierna är dock att investeringar i materiellt kapital och i humankapital verkar positivt på tillväxten. En annan stabil positiv förklaringsfaktor är väl fungerande institutioner, främst äganderättslagstiftning. När det gäller ekonomisk-

politiska slutsatser av dessa studier står man på säker grund när man hävdar att en politik som gynnar materiella investeringar och investeringar i humankapital också är positiv för tillväxten. Till detta kommer att äganderättens betydelse understryker vikten av goda ekonomiska incitament för att få en god tillväxt. Det är viktigt att de som gör investeringarna också får tillgodoräkna sig vinsterna av desamma.

Givetvis är det inte tillräckligt att endast ha höga volymer av investeringar och utbildningsinsatser. Ekonomin måste också vara organiserad så att investeringarna kommer till ekonomiskt effektiv användning. Vikten av detta illustreras väl av utvecklingen i de gamla kommunistländerna. Där var satsningarna omfattande på såväl utbildning som materiella investeringar. Den goda tillväxten uteblev dock, eftersom det socialistiska systemet inte ledde till en effektiv användning av de gjorda investeringarna.

Erfarenheten visar att en effektiv resursanvändning bland annat kräver att ekonomin har väl fungerande marknader. Om marknaderna är välfungerande eller ej beror på en lång rad faktorer, vilka kan vara svårfångade i stora internationella jämförelser av den ekonomiska tillväxten. Spelregler som är stabila och som ger goda incitament är viktigt, liksom att marknaderna är organiserade så att de inte förhindrar konkurrens.

Skatterna har betydelse för flera av de tillväxtfaktorer som vi pekat på här. Man brukar säga att den samlade beskattningen slår in en kil mellan den avkastning som en viss aktivitet ger på marknaden och den avkastning som till slut tillfaller företaget eller individen. Med växande skatteklar försvagas de ekonomiska incitamenten. På investeringssidan betyder detta att företagets och individens avkastning i investeringar i materiellt kapital och utbildningskapital minskar med växande skatteklar. Detta kan, vid i övrigt lika förutsättningar, väntas leda till lägre investeringsvolymer och eller minskade incitament att söka efter de mest lönsamma investeringstillfällena.

Det är också så att höga skatteklar minskar eller snedvrider incitamenten till effektiv resursanvändning. Därmed leder höga skatteklar också till sämre fungerande marknader vilket verkar för sämre tillväxt.

Samtidigt används skatterna till att finansiera många av de institutioner och faktorer som bidrar till eller är nödvändiga för en god tillväxt. Dit hör rättsväsen, utbildning, grundforskning och infrastruktur. Man kan också hävda att den skattefinansierade välfärdsstaten bidrar till en stabilitet i samhället och en trygghet för individerna som kan vara positiv för tillväxten.

Detta enkla resonemang visar att sambandet mellan skattenivåer och tillväxt inte är entydigt. Rent generellt kan man säga att vilken effekt på tillväxten en viss skattenivå har beror dels på hur skatterna tas ut, dels på hur skattemedlen används. Mycket tyder på att de positiva effekterna av en skattefinansierad offentlig sektor tenderar att överväga vid relativt låga nivåer på skatter och offentlig sektor, medan de negativa effekterna överväger när skattetrycket når högre nivåer.

Traditionellt har omvärlden haft en begränsad betydelse vid diskussionen av ett enskilt lands skattepolitik. Globaliseringen är emellertid på väg att skapa en ny situation för skattepolitiken, där omvärlden och dess skattepolitik har stor betydelse för effekten av beskattningen. Detta gäller särskilt ett litet land som Sverige.

Den mest påtagliga förändringen är att skattebasernas rörlighet har ökat. En höjd skatt på en viss bas kan därmed leda till att skattebasen börjar förflytta sig utomlands, till länder där beskattningen är lägre. Till detta kan, som vi pekade på inledningsvis, komma att länderna tävlar om att dra till sig vissa skattebaser genom att sänka sin beskattning.

Det finns flera viktiga områden där effekterna av globaliseringen på skattepolitiken också för Sveriges del varit påtagliga. Kapital- och företagsbeskattningen är ett sådant. Andra områden där Sverige tvingats att backa skattemässigt är beskattningen av alkohol och tobak, där EU:s införselregler sätter gränser för vilken skatt som går att ta ut i Sverige.

Länderna har generellt sett mött den nya situationen genom en försiktigare beskattning av de mest rörliga skattebaserna, medan en relativt sett tyngre börda har lagts på de mera trögrörliga skattebaserna. Denna strategi har bidragit till att effekterna på det totala skattetrycket av globaliseringen inte har blivit särskilt påtaglig. Skattetrycket inom industriländerna som grupp har inte sjunkit påtagligt. Däremot har den kraftiga uppgången, som pågått sedan andra världskriget, bromsats upp. Effekten på skattetrycket av globaliseringen har sålunda, så långt vi nu kan se, inte blivit lika dramatisk som många förutsade för något decennium sedan.

Vad som diskuterats mindre är den långsiktiga effekt globaliseringen kan förväntas ha på sambandet mellan skattepolitiken och tillväxten. Vi konstaterade ovan att materiella investeringar och investeringar i humankapital är av avgörande betydelse för ett lands tillväxt. Tidigare har de materiella investeringarnas volym varit mycket starkt kopplad till sparandet i det egna landet och typen av investeringar har styrts av landets företagsstruktur, som den har utvecklats historiskt. När det gäller humankapitalets utveckling har detta varit beroende av utbildningssystemet i det egna landet, samt utbildningsnivån på det egna landets innevånare.

I en globaliserad värld minskar styrkan i dessa samband. Ser vi till de materiella investeringarna görs dessa med utgångspunkt i ett internationellt perspektiv. Varje enskild investering tenderar att göras där den kan förväntas ge bäst avkastning. Detta innebär att kopplingen mellan sparande och investeringar blir mindre påtaglig. På samma sätt tappar den historiska industristrukturen i betydelse, när det gäller att bestämma typen av investeringar i ett land.

Att en region under lång tid har haft, säg, en bilindustri är ingen garanti för att ägarerna till industrin kommer att fortsätta att utveckla industrin i just den regionen. Betydelsen av den historiska kopplingen minskar, men den försvinner långt ifrån helt. Det finns en infrastruktur och en kunskap uppbyggd kring företaget, som ger ett försteg i jämförelse med regioner, där ingen bilindustri finns. Däremot är försteget inte självklart gentemot andra regioner, som också har utvecklat en bilindustri.

Den ekonomiska attraktiviteten i en region i jämförelse med andra regioner blir en viktig bestämningsfaktor för investeringsnivån. Denna konkurrens mellan regioner har tidigare varit en realitet inom varje enskilt land. Det nya är att denna konkurrens nu går över gränserna. Detta innebär att olika länderspecifika faktorer påverkar valet av lokalisering mellan olika regioner. De olika ländernas skattepolitik är en av de viktigare faktorerna i detta sammanhang.

Också när det gäller humankapitalet ökar rörligheten över gränserna, även om det fortfarande är väsentligt mera stationärt än det materiella och finansiella kapitalet. Särskilt påtaglig och ekonomiskt betydelsefull är rörligheten när det gäller den högst utbildade arbetskraften. Ett exempel på betydelsen är att i den kaliforniska high-tech industrin är c:a hälften av de ledande befattningshavarna födda utanför USA. Andelen som är födda utanför Kalifornien är givetvis ännu mycket högre. Också när det gäller individens val av arbetsplats och bostadsort är, som vi skall se, nivån på beskattningen en betydelsefull faktor.

En viktig bakgrund till den diskussion vi vill föra är huruvida det för Sveriges del finns ett behov av att lägga en större tonvikt vid tillväxtfrågan i den ekonomiska politiken. Vi skall analysera denna fråga genom att studera den svenska tillväxten i ett trettioårsperspektiv. Det är välbekant att Sverige under den senaste trettioårsperioden genomsnittligt sett har haft en svagare tillväxt än de flesta andra industriländer. Därmed har Sverige tappat den position, som ett av världens rikaste länder, som vi hade i början av 1970-talet. Bland OECD-länderna ligger vi numera på 17:e plats i en jämförelse av inkomsten per capita. Därtill kommer att det också finns länder utanför OECD som har passerat oss i den så kallade välståndsligan. Två frågor som är av särskilt intresse i detta sammanhang är vad som har orsakat eftersläpningen och om nedgångstrenden har brutits eller till och med vänt i och med de allra senaste årens återhämtning. Dessa frågor analyseras i *kapitel 2*.

Medan vi med internationalisering främst brukar avse den alltmer ökade handeln mellan länderna, så brukar man med termen globalisering främst avse den ökade rörligheten av kapital och arbetskraft över gränserna. I *kapitel 3* belyser vi närmare innebörden av begreppet globalisering. Vi analyserar bakgrunden till den ökade rörligheten över gränserna och ger också en viss statistisk belysning av denna utveckling. Globaliseringen ställer den ekonomiska politiken inför nya utmaningar. Alla industriländer strävar efter att omvandla sin ekonomi från en tillverkningsekonomi till en kunskapsbaserad ekonomi. För att lyckas i detta uppsåt är det viktigt för det enskilda landet att ha en ekonomisk miljö som är attraktiv för avancerad kunskapsbaserad verksamhet. Vi avslutar kapitlet med en diskussion av ländernas användning av skattepolitiken i den nya situationen.

I kapitlen 4 och 5 diskuterar vi den svenska skattepolitiska situationen med utgångspunkt i globaliseringen. I *kapitel 4* behandlar vi internationaliseringen av ägandet ur ett svenskt perspektiv. Den mycket snabba uppgång vi under de senaste åren har sett i det utländska ägandet kan till en del förklaras av den företags- och förmögenhetsstruktur som efterkrigstidens skattepolitik bidragit till. Fortfarande missgynnas privat svenskt ägande i förhållande till utländskt ägande. Vi diskuterar vad en omläggning av skattepolitiken i detta avseende kan betyda för utvecklingen av det utländska ägandet. Internationaliseringen av ägandet gäller i stor utsträckning de stora företagen. Vi finner att möjligheterna att utveckla ett vitalt svenskt ägande i stor utsträckning är knutet till de mindre och medelstora företagen. Vi avslutar kapitlet med att diskutera vilka skattepolitiska konsekvenser man skall dra av detta.

I *kapitel 5* behandlar vi lokaliseringen av företagens verksamheter. Flera faktorer bidrar till att lokaliseringen av enskilda verksamheter i allt högre grad tenderar att bestämmas av ekonomiska överväganden. Ett par sådana faktorer är internationaliseringen av ägandet och tendensen att i produktionsprocessen dela upp värdekedjan i allt mindre delar. Till en omfattande geografisk omstrukturering av det europeiska näringslivet bidrar också tillskapandet av EU:s inre marknad. I denna situation strävar länderna efter att i så stor utsträckning som möjligt få en kunskapsbaserad näringsstruktur. I dessa strävanden är skattepolitiken ett viktigt instrument. I kapitlet diskuteras betydelsen av detta ur ett svenskt perspektiv.

Skriften avslutas med *kapitel 6*, som innehåller sammanfattning och policy slutsatser.

Svensk tillväxt i ett långsiktigt perspektiv

Sverige var under de första decennierna efter andra världskriget ett av världens allra rikaste länder. Landet hade då bakom sig en c:a hundraårig period av mycket hög tillväxt. Under perioden 1870 till 1950 var Sverige det land i världen som hade högst BNP-tillväxt. Denna höga tillväxt lyfte Sverige från den såväl absoluta som relativa fattigdom som landet befann sig i så sent som vid artonhundratalets mitt. Att Sverige till skillnad från nästan alla andra länder stod utanför periodens många och stora krig har givetvis bidragit till den relativt goda utvecklingen. Olika forskare har dock konstaterat att detta inte räcker som förklaring till den goda svenska utvecklingen. Också efter andra världskriget behöll Sverige en hög tillväxttakt, även om vi då låg något under genomsnittet för industriländerna. Detta genomsnitt drogs emellertid upp kraftigt av Tyskland och Japan, vilka båda upplevde en återhämtningsboom efter andra världskrigets förödelse. Om vi bortser från dessa länder, låg Sverige också under perioden 1950 till 1970 över industriländernas genomsnittliga tillväxt. Vid ingången till 1970-talet låg Sverige därmed fortfarande på en fjärde plats i industriländernas välståndsliga med en BNP per capita, som låg c:a 4 procent över OECD:s¹ genomsnitt. Därefter började en nedgångsperiod vad gäller Sveriges relativa position i välståndsligan. Under de följande decennierna låg Sveriges tillväxt under industriländernas genomsnitt och Sverige befinner sig numera i den fattigare tredjedelen av OECD-länderna.

Under lång tid har debatten varit intensiv kring frågan om den svenska eftersläpningen. Intensiteten i debatten beror på att här finns en ideologisk dimension. Under de första decennierna av efterkrigstiden låg den svenska ekonomiska politiken nära industriländernas huvudfåra. Omfattningen av den offentliga sektorn var vid slutet av 1960-talet inte mycket större i Sverige än i USA. Därmed var inte heller de svenska skatterna anmärkningsvärt höga i ett OECD-perspektiv. Också progressiviteten i det svenska skattesystemet var relativt måttlig. Genom sina traditioner vad gäller näringsfrihet och frihandel var den svenska politiken i praktiken snarare mera liberal än den som fördes i många kontinentaleuropeiska länder.

I början av 1970-talet skedde emellertid på en rad områden en tydlig vänstervridning av den ekonomiska politiken i Sverige. Idémässigt hade grunden till denna omläggning lagts långt tidigare genom den debatt som under decennier förts i det socialdemokratiska partiet. Men det var först i samband med den stora internationella vänstervågen efter 1968 som Sverige i praktisk politik var berett att ta ett stort steg åt vänster.

På ett övergripande plan var några av de förändringar som skedde (se Lindbeck(1999)) :

¹ Alla jämförelser med OECD görs med utgångspunkt i de länder som var medlemmar av organisationen 1970

- *Snabbt ökande offentliga utgifter, från c:a 30 procent av BNP vid ingången till 1970-talet till 60 à 70 procent av BNP vid början av 1980-talet.*
- *År 1973 skärptes progressiviteten i skattesystemet kraftigt. Denna skärpning drevs sedan vidare ända till början av 1980-talet.*
- *Löneskillnaderna pressades drastiskt samman via centrala avtalsförhandlingar. Vid ingången av 1970-talet inleddes också en central detaljreglering av lönesättningen i företagen.*
- *Antalet statliga regleringar på arbetsmarknaden ökade drastiskt.*
- *Sparandet och kreditgivningen försköts kraftigt från privat till offentlig sektor. Denna förändring, som drevs fram bland annat av ATP-systemets införande, påbörjades dock redan under slutet av 1960-talet.*
- *Villkoren för främst små och medelstora företag försämrades genom höga och starkt snedvridande skatter och administrativt krångel av olika slag.*

Ser vi bara till riktningen i de förändringar som vi har listat hade de sin motsvarighet i många industriländer. I Sverige var dock förändringarna genomgående väsentligt mera omfattande än i andra länder. Sverige hade ända sedan 1930-talet både innanför och utanför landets gränser setts som speciellt när det gällde organisationen av samhället och ekonomin. Det var emellertid först i och med ingången av 1970-talet som Sverige på ett tydligt och statistiskt mätbart sätt började särskilja sig från övriga industriländer. Därmed är det också oundvikligt att debatten kring den svenska eftersläpningen sedan 1970-talets början också gäller frågan om de ekonomiska kostnaderna av den politikomläggning åt vänster som skedde i början av 1970-talet.

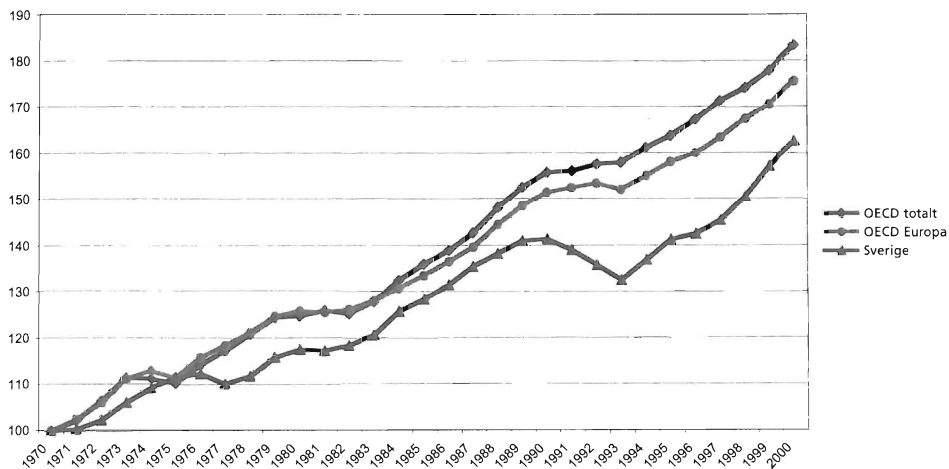
I detta kapitel skall vi diskutera den svenska eftersläpningen. Vi börjar med att ge en mera preciserad statistisk bild av Sveriges BNP-utveckling sedan 1970, i en internationell jämförelse. I samband med detta belyses de materiella kostnaderna av den lägre tillväxten. I ett följande avsnitt återkommer vi med en diskussion kring eftersläpningens orsaker. Till sist diskuteras frågan om hur den framtida utvecklingen kommer att se ut när det gäller svensk ekonomisk tillväxt. Sverige har under 1990-talet återhämtat sig från en mycket djup ekonomisk kris. Återhämtningen har föregåtts av en politikomläggning som på många punkter innebär ett steg tillbaka från den politik som inleddes i början av 1970-talet. Det är därför naturligt att fråga sig om den konjunkturmässiga återhämtningen också innebär ett brott i den långsiktiga nedgångstrenden.

1.2 Den svenska eftersläpningen i statistisk belysning

Den eftersläpning som vi diskuterat inledningsvis kan dokumenteras på en rad olika sätt. Det enklaste och naturligaste är att helt enkelt studera Sveriges BNP-utveckling sedan 1970-talets början i en internationell jämförelse. Detta kan vi göra i *figur 1.2*, där indexutvecklingen av BNP per person i Sverige jämförs med motsvarande utveckling för OECD och OECD-Europa. För varje område har utvecklingen beräknats i konstanta inhemska priser. I Sverige har ökningen under hela perioden varit 44 procent medan den i OECD varit 67 procent och i de europeiska OECD-länderna 69 procent. Om Sverige under hela perioden haft samma genomsnittliga tillväxt som OECD hade Sverige haft en BNP per person som legat c:a 20 procent över den faktiskt realiserade.

Sett i termer av årlig genomsnittlig BNP-tillväxt per capita har den svenska tillväxten legat på 1,3 procent under hela perioden. I OECD-området har den genomsnittliga BNP-tillväxten under hela perioden varit 1,8 procent. Detta belyser åter det välkända förhållandet att även små skillnader i BNP-tillväxt blir av stor betydelse om de varar under en längre tidsperiod.

Figur 1.2 BNP per capita i 1995 års priser. Index 1970=100



Källa: OECD National Accounts

Sverige har under perioden haft fyra konjunkturuppgångar. Den första ägde rum mellan 1973 och 1975. Detta var en period under vilken Sverige försökte att med en expansiv finanspolitik överbrygga den kraftiga internationella konjunkturedgången efter den första oljeprischocken 1973. Detta gav oss, under en kort period, snabbare tillväxt än OECD till priset av överhettning och inflation, vilket tvingade fram en åtstramning i den svenska ekonomin. I diagrammet kan vi spåra detta som en svensk återhämtning i förhållande till OECD, så att vi 1975 åter var i nivå med OECD-området. Den påtvingade åtstramningen ledde till att den svenska ekonomin därefter föll tillbaka till en lägre relativ nivå än tidigare. Den följande återhämtningen, efter 1976 och 1977 års devalveringar, förde oss inte närmare OECD. Däremot ledde den långa 80-tals boomen efter de två devalveringarna 1981 och 1982 till att Sverige under en lång period BNP-mässigt höll jämna steg med OECD. Någon påtaglig återhämtning var det dock inte fråga om. Denna boom ledde också till en kraftig överhettning och slutade med den stora krisen 1992. Denna gång fick vi en depreciering av kronan med drygt 30 procent. Därefter har ekonomin stabiliserats och vi har fått den första återhämtningen sedan 1970 utan ett kraftigt inflationstryck. Tillväxten i den svenska ekonomin har däremot inte varit tillräckligt hög för att ge någon påtaglig minskning av gapet gentemot OECD-området.

Vad vi gjort hittills är att jämföra utvecklingen av BNP-index, där index för basåret 1970 har satts till 100 för alla de jämförda områdena. Därmed kan vi jämföra ländernas utveckling vad gäller BNP, men inte nivåerna. En meningsfull nivåjämförelse kan emellertid göras med utgångspunkt i OECD:s statistik över medlemsländernas BNP beräknade med köpkraftskorrigerade växelkurser. Mera specifikt görs jämförelsen av BNP i gemensam valuta (US-dollar) där den aktuella växelkursen har korrigerats för

skillnader i inhemsk relativ prisnivå. Idealt sett skall därmed den gemensamma valutaenheten representera samma köpkraft i varje jämfört land. Därmed får man en möjlighet att på ett meningsfullt sätt jämföra ländernas materiella välförhållanden. I *tabell 1.2* har vi återgivit den rangordning mellan OECD-länderna som framkommer i OECD-statistiken för tre olika år, 1970, 1985 och år 2002. Också här framgår den svenska efterläpningen på ett mycket tydligt sätt. I den nivåjämförelse som kan göras ser vi att Sverige 1970 var det femte rikaste landet i OECD med en BNP per capita 18 procent över genomsnittet. År 2001 var den svenska placeringen bland OECD-länderna nummer 17 och den svenska BNP-nivån låg vid OECD:s genomsnitt.

Tabell 1.2 BNP per capita i löpande priser och PPP, US\$

1970			1985			2000		
	Index*	plats		Index*	plats		Index*	plats
Schweiz	156,2	1	USA	146,1	1	Luxemburg	188,9	1
USA	151,7	2	Schweiz	134,9	2	USA	143,9	2
Luxemburg	126,3	3	Luxemburg	126,6	3	Norge	121,9	3
Australien	119,5	4	Kanada	120,8	4	Schweiz	121,8	4
Sverige	118,1	5	Norge	114,8	5	Danmark	119,2	5
Kanada	113,0	6	Danmark	113,2	6	Island	118,4	6
Danmark	111,3	7	Sverige	112,0	7	Irland	117,9	7
Nederländerna	107,6	8	Australien	111,3	8	Kanada	113,2	8
Frankrike	107,6	9	Island	110,4	9	Nederländerna	112,5	9
Nya Zeeland	104,0	10	Frankrike	105,9	10	Österrike	109,1	10
Belgien	98,3	11	Japan	103,1	11	Australien	107,1	11
Storbritannien	97,6	12	Österrike	103,1	12	Belgien	105,8	12
Tyskland	97,4	13	Belgien	103,0	13	Japan	104,9	13
Österrike	92,0	14	Nederländerna	102,0	14	Tyskland	104,6	14
Italien	91,0	15	Tyskland	101,6	15	Finland	102,1	15
Norge	90,7	16	Finland	99,1	16	Italien	101,7	16
Japan	88,3	17	Italien	98,7	17	Sverige	100,4	17
Finland	88,2	18	Nya Zeeland	95,4	18	Storbritannien	98,6	18
Island	84,8	19	Storbritannien	95,0	19	Frankrike	97,9	19
Spanien	69,8	20	Spanien	69,7	20	Nya Zeeland	82,0	20
Irland	58,3	21	Irland	64,8	21	Spanien	81,3	21
Grekland	50,2	22	Grekland	60,6	22	Portugal	72,8	22
Portugal	49,1	23	Portugal	52,7	23	Grekland	68,0	23
Mexiko	41,2	24	Mexiko	41,8	24	Korea	60,8	24
Turkiet	28,1	25	Korea	35,2	25	Mexiko	37,0	25
Korea	21,4	26	Turkiet	27,9	26	Turkiet	26,0	26
OECD **	100		OECD **	100		OECD **	100	

*OECD = 100

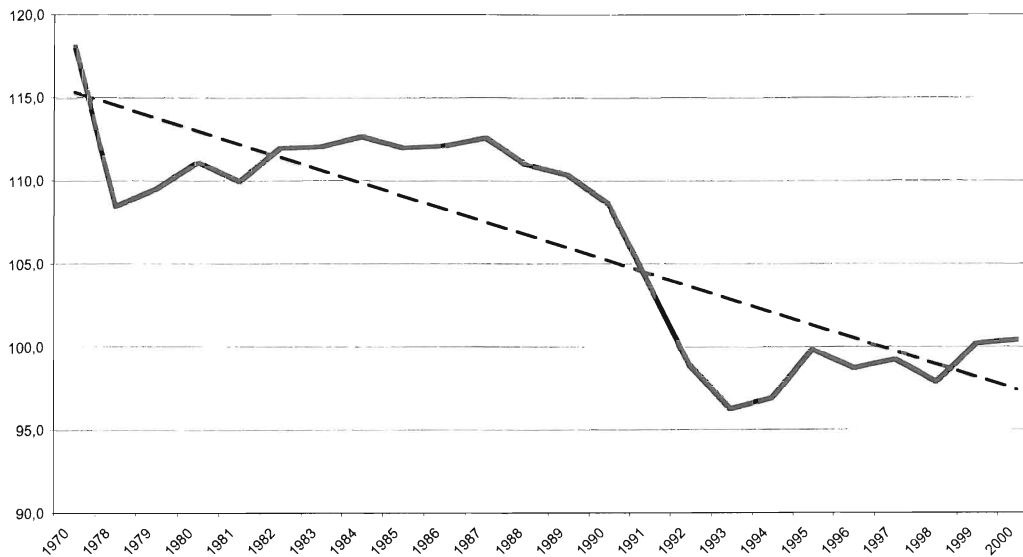
**Exklusive Tjeckien, Ungern, Polen och Slovakien

Källa: OECD National Accounts 2002 vol 1, tabell B5

Tabellen visar situationen tre enskilda år. *Figur 2.2* ger en mera komprimerad bild av motsvarande utveckling år för år. Det framgår att utvecklingen ansluter sig väl till en sluttande trend, där variationerna kring trendlinjen följer det konjunkturmönster vi redan redogjort för.

BNP per capita kan tyckas vara ett abstrakt mått. Det är också lätt att peka på en rad olika brister i BNP-måttet. Inte desto mindre är det det bästa sammanfattande mått som står till

**Figur 2.2 BNP per capita i Sverige, 1970-2001, i löpande riser och PPP, US\$
Index = OECD = 100**



Källa: OECD National Accounts 2002 vol 1, tabell B5

Not: OECD exklusive Tjeckien, Ungern, Polen och Slovakien

buds när det gäller att ange ett lands samlade produktion. Ett lågt värde på BNP per capita för ett land innebär att man kan förvänta sig ett lågt värde för en rad olika inkomstvariabler som är högst konkreta för individer och företag. En sådan är hushållens konsumtionsutgifter per capita. Tabell 2.2 ger en jämförbar nivå och en rangordning av konsumtionsutgifterna per capita i OECD. Vi finner här en nedgång för Sveriges del som motsvarar BNP-nedgången. År 2000 återfinns Sverige på delad artondeplats med Finland något före Grekland, Nya Zeeland och Spanien.

En annan gripbar variabel är timlönens utveckling. Som man kan vänta sig har den svenska timlönen, som i ett internationellt perspektiv var hög i början av 1970-talet, fallit tillbaka mycket kraftigt i en internationell jämförelse. Detta framgår av figur 3.2, där vi kan se att timlönen under den aktuella trettioårsperioden har fallit med c:a trettio procent i förhållande till omvärlden.

Man kan också göra några makroekonomiska reflektioner i anslutning till figur 3.2. Den svenska relativa lönenivån har sänkts, trots att de nominella löneökningarna i Sverige varit högre än i omvärlden. Sänkningen har istället kommit till stånd genom upprepade deprecieringar av den svenska kronan.

Det sagda stämmer med den gängse bilden att deprecieringarna behövt tillgripas för att justera de svenska lönerna för att dessa ökat snabbare än i omvärlden. Detta är emellertid långt ifrån hela sanningen. Deprecieringarna har också möjliggjort den sänkning av de relativa timlönerna på c:a 30 procent som har skett i Sverige under de senaste decennierna. Detta innebär att den svenska industristrukturen under perioden har blivit alltmera kostnads känslig, vilket ur ett globaliseringsperspektiv är illavarslande. Det kan tolkas som att tyngdpunkten i Sveriges export finns på marknader med hård konkurrens, där produkterna inte är unika. Genom globaliseringen kan man förvänta sig att kostnads konkurrensen på denna typ av produkter under de närmaste decennierna kommer att skärpas ytterligare. I den så kallade NBER-rapporten² om den svenska ekonomin sammanfattade man problemet med denna position genom att peka på risken att de reala svenska industriarbetarlönerna i en framtid kan komma att bestämmas i Kina och inte i Sverige.

² Freeman et al (1997)

Tabell 2.2 Hushållens konsumtion i löpande priser och PPP, US\$

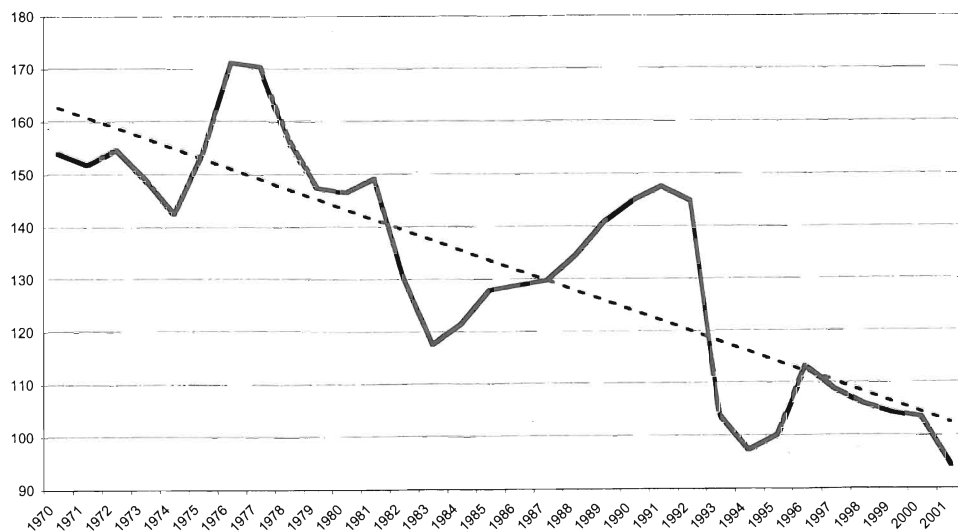
	1970		1985		2000			
	Index*	plats	Index*	plats	Index*	plats		
USA	163,7	1	USA	159,1	1	USA	160,4	1
Schweiz	147,7	2	Luxemburg	133,7	2	Luxemburg	116,6	2
Luxemburg	116,7	3	Schweiz	133,0	3	Schweiz	115,0	3
Australien	115,8	4	Island	110,5	4	Island	109,8	4
Nya Zeeland	108,9	5	Australien	108,7	5	Australien	104,5	5
Kanada	105,6	6	Kanada	108,4	6	Storbritannien	101,0	6
Danmark	104,8	7	Frankrike	100,4	7	Kanada	100,2	7
Sverige	101,5	8	Belgien	97,4	8	Italien	99,0	8
Frankrike	100,3	9	Danmark	97,3	9	Österrike	97,9	9
Storbritannien	98,7	10	Italien	95,5	10	Tyskland	96,0	10
Nederländerna	90,3	11	Österrike	94,5	11	Japan	93,4	11
Tyskland	89,2	12	Tyskland	94,4	12	Danmark	90,9	12
Italien	88,5	13	Japan	92,9	13	Belgien	90,7	13
Belgien	85,8	14	Storbritannien	92,6	14	Nederländerna	89,8	14
Island	83,1	15	Nya Zeeland	92,6	15	Irland	87,5	15
Österrike	81,8	16	Sverige	90,2	16	Frankrike	86,0	16
Finland	79,7	17	Norge	87,7	17	Norge	80,4	17
Norge	75,9	18	Nederländerna	85,3	18	Sverige	79,3	18
Spanien	73,3	19	Finland	84,5	19	Finland	78,5	19
Japan	72,7	20	Spanien	71,2	20	Nya Zeeland	77,4	20
Irland	68,3	21	Grekland	64,6	21	Spanien	77,3	21
Grekland	55,9	22	Irland	64,6	22	Grekland	76,7	22
Portugal	53,0	23	Portugal	57,5	23	Portugal	71,2	23
Mexiko	51,6	24	Mexiko	44,1	24	Korea	55,6	24
Turkiet	34,9	25	Korea	33,3	25	Mexiko	40,6	25
Korea	27,0	26	Turkiet	33,2	26	Turkiet	30,1	26
OECD**	100		OECD**	100		OECD**	100	

*OECD = 100

**Exklusive Tjeckien, Ungern, Polen och Slovakien

Källa: OECD Economic Outlook

Figur 3.2 Relativ timlönekostnad i Sverige 1970 - 2001. (Index 1995 = 100)



Källa: OECD Economic Outlook

2.2 Eftersläpningens orsaker

De svenska hushållens relativa fattigdom och det tilltagande behovet för svensk industri att konkurrera med låga kostnader är tydliga exempel på att BNP-eftersläpningen är ett allvarligt ekonomiskt problem för Sverige.

Därför är det också viktigt att fråga sig vad som är orsaken till den svenska eftersläpningen. Denna fråga har debatterats intensivt under snart ett decennium utan att någon consensus har uppstått. Den trendmässiga relativa nedgången, som illustreras i *figur 2.2*, antyder att eftersläpningen inte är en tillfällighet, utan att det finns påtagliga orsaker till densamma.

En förklaring till eftersläpningen bör rimligen uppfylla följande två kriterier. För det första bör den vara kopplad till någon förändring som inträffade vid ingången av 1970-talet, eftersom det var då som eftersläpningen tog sin början. För det andra bör förändringen vara specifik för Sverige, eftersom det är en skillnad gentemot andra länder som skall förklaras. Som vi ser det är det svårt att inte sätta den svenska nedgången i samband med den kraftiga omläggning av den ekonomiska politiken som skedde i början av 1970-talet. Vi konstaterade då att denna omläggning till sin styrka var unik för Sverige. Alla de delar av omläggningen som listats ovan innebär att de ekonomiska incitamenten försvagas. Därmed kan man också förvänta sig att marknaderna fungerar sämre och att tillväxten dämpas. Naturligt nog finns det ingen politisk enighet kring denna analys. Man kan emellertid konstatera att Sverige under relativt stor enighet på många av de områden som listades inledningsvis har tagit ett steg tillbaka från den extrema position som Sverige hade intagit vid slutet av 1970-talet.

I den omfattande debatten kring den svaga svenska tillväxten har ett antal andra förklaringsfaktorer förts fram. Vi skall kort diskutera några av dessa.

En av de mest diskuterade är upphinnarhypotesen. Utgångspunkten är att det finns en tendens att länder med mindre utvecklad teknologi och organisation, och därmed lägre BNP, kan inhämta de avancerade ländernas försprång genom att ta efter deras teknologi och organisation. Detta fenomen är välbelagt och har varit en viktig förklaring till att först Japan och sedan de så kallade "tigerekonomierna" under lång tid kunnat ha så hög tillväxt. Under lång tid har det också funnits en stark tendens att övriga länder hämtat in USA:s försprång vad gäller BNP. Applicerar vi upphinnarhypotesen på Sverige kan den knappast förklara att Sverige hunnits upp och passerats av ett dussintal länder.

Demografien är en annan förklaring som framförts. Sverige har ett större antal personer över 65 år än de flesta andra länder, vilket har en negativ effekt på Sveriges potential avseende BNP per capita. För att kontrollera styrkan i denna faktor kan man, istället för BNP per capita, beräkna BNP per person i arbetsför ålder. Det visar sig att bilden av eftersläpning ändras endast marginellt av denna justering. Ser vi till 1998 förbättras Sveriges position i förhållande till OECD:s genomsnitt med endast 3 procentenheter (se Lindbeck (1999)).

Ytterligare en förklaringsfaktor som förts fram är Sveriges dåliga makroekonomiska stabilitet under perioden. Inflationstakten har ofta varit hög. Bytesbalansen och budgetsaldot har ofta visat stora underskott. Den stora krisen i samband med 1992 års depreciering gav bara den ett sammanlagt fall i BNP på 5 procent.

Något kan det ligga i denna förklaringsfaktor. Den som vill hävda att det skulle vara den dominerande orsaken måste dock först visa att Sverige haft mera av makroekonomisk instabilitet än andra länder. Därtill kommer frågan om vad som är orsaken till denna instabilitet. Till en betydande del kan de återkommande kriserna i den svenska ekonomin föras tillbaka på en dåligt fungerande mikroekonomi. Vi kunde i vår tidigare

genomgång av utvecklingen sedan början av 1970-talet konstatera att svensk ekonomi råkat in i överhettning varje gång det skett en viss återhämtning i förhållande till det övriga OECD-området. Härvidlag utgör den senaste uppgången ett undantag. Denna har kunnat pågå under lång tid utan att vi sett några påtagliga inflationstendenser.

Detta för oss till sist in på frågan om eftersläpningstrenden har brutits. Vi kan för det första konstatera att det finns ett antal faktorer som här pekar i positiv riktning:

- *På många policyområden har det skett en reträtt från 1970-talets extrema positioner. Den ekonomiska politiken lades under 1980-talet och början av 1990-talet om så att den fick en mera marknadsekonomisk inriktning. Flera viktiga marknader avreglerades. De stora skattereformerna har gjort skattesystemet mera neutralt.*
- *På det makroekonomiska området har det skett ett omfattande reformarbete med utgiftstaket och budgetmålet som viktiga medel för en mera stabil finanspolitik. En självständig riksbank med ett inflationsmål för penningpolitiken har förbättrat penningpolitikens trovärdighet och stabilitet.*
- *När vi går till den faktiska utvecklingen kan vi konstatera att den makroekonomiska stabiliteten har ökat påtagligt. Nittiotalets återhämtning har varit den första icke-inflationistiska återhämtningen sedan 1970-talets början.*

Det finns emellertid också faktorer som pekar i negativ riktning:

- *Sverige har fortfarande världens högsta skattetryck.*
- *På arbetsmarknaden har reformerna varit få.*
- *Det finns områden där politiken från tillväxtpunkt går i fel riktning. Den kommunala skatteutjämningen är ett exempel på detta.*
- *Det finns också områden där utvecklingen under existerande system går i fel riktning. Utnyttjandet av sjukförsäkringen är det mest uppenbara exemplet på detta.*
- *Även om tillväxten i ett svenskt historiskt perspektiv har varit god under senare delen av 1990-talet har den inte givit upphov till någon påtaglig återhämtning i tillväxtligan. Som framgår av figur 2.2 inskränker sig återhämtningen gentemot OECD, sedan bottenpunkten till drygt 3 procentenheter. Detta kan jämföras med ett svenskt tapp mellan 1987 och 1993 på 10 procentenheter. Den svaga svenska återhämtningen är nedslående eftersom förutsättningarna för hög tillväxt i Sverige varit sällsynt goda under senare delen 1990-talet. För det första har vi haft en återhämtning från en mycket djup ekonomisk kris med ett BNP-fall på sammanlagt 5 procent. För det andra inleddes perioden med en depreciering i storleksordningen 25 procent. För det tredje var Sverige genom Ericsson unikt välpositionerat för att dra fördel av 1990-talets IT-boom.*

Vår slutsats av denna genomgång är att det inte finns några säkra tecken på att den negativa svenska tillväxtutvecklingen har vänt. Det är därför viktigt att ge tillväxtfrågorna hög prioritet i den ekonomiska politiken. Denna slutsats understryks av att globaliseringen är på väg att skapa en ny situation för den ekonomiska politiken där såväl risker som möjligheter, när det gäller tillväxt, har ökat för det enskilda landet.

Slutsatserna av kapitlet är:

- *Eftersläpningen har haft stora negativa effekter på det svenska välståndet.*
- *Det finns inga säkra indikationer på att vi påbörjat en återhämtning av vår position i välståndsligan. Istället finns det en påtaglig risk att eftersläpningen kan fortsätta.*
- *Behovet är stort av att satsa på en politik som främjar en god ekonomisk tillväxt.*

Aspekter av globaliseringen

Att det finns ett starkt ekonomiskt beroende mellan industriländerna är ingenting nytt. Den starka tillväxten i internationell handel, som tog fart efter andra världskriget, kan ses som en återgång till de förhållanden vad gäller handelsberoende mellan länderna som gällde före det första världskriget. Ofta har termen *internationalisering* använts för att karaktärisera den växande handeln mellan länderna.

Under den senaste tiden har ordet *globalisering* blivit ett modeord. Någon exakt definition av denna term existerar knappast, men den fångar upp en utveckling där beroendet mellan länderna snabbt ökar i en rad olika dimensioner, utöver den traditionella handeln med varor och tjänster. I denna process har den ekonomiska betydelsen av nationsgränserna minskat på ett mycket påtagligt sätt. Vi skall inledningsvis lista några av de faktorer som karaktäriserar globaliseringsprocessen. Det kan vara lämpligt att börja med de viktigaste bakomliggande faktorerna. Den första har att göra med den tekniska utvecklingen och den andra med den ekonomisk-politisk utvecklingen:

- *Kommunikationsrevolutionen*. Tid och kostnader för person- och godstransporter har under de senaste båda decennierna sjunkit på ett dramatiskt sätt. Än mer dramatisk har utvecklingen varit på telekommunikationsområdet. Möjligheten att föra över datamängder över hela jordklotet har ökat på ett närmast obegränsat sätt. Detta gäller också möjligheterna till visuell och verbal kommunikation. I kombination med datarevolutionen har detta inneburit att ett långt geografiskt avstånd i vissa fall saknar betydelse som kommunikationshinder.

- *Avregleringen* av viktiga marknader: Från och med början av 1980-talet har en våg av avregleringar gått fram över världsekonomin. Viktigast för globaliseringsprocessen har varit avregleringen av de finansiella marknaderna och av de internationella kapitalrörelserna.

Av dessa förändringar är kommunikationsrevolutionen den mera fundamentala. Mycket talar för att de teknologiska förändringarna har bidragit till att driva fram avregleringarna. Ju bättre och ju mera omfattande kommunikationerna blivit, desto svårare har det blivit att kontrollera och reglera rörelser av människor och kapital över gränserna. Regleringarna tenderade, under sin slutfas, mera att skapa arbitragemöjligheter för resursrika aktörer än att tjäna några ekonomisk-politiska syften. Globaliseringen är sålunda, som vi ser det, i första hand en teknologiskt driven process. De båda förändringar vi pekat på här, har bidragit till att förändra de ekonomiska strukturerna i en rad avseenden.

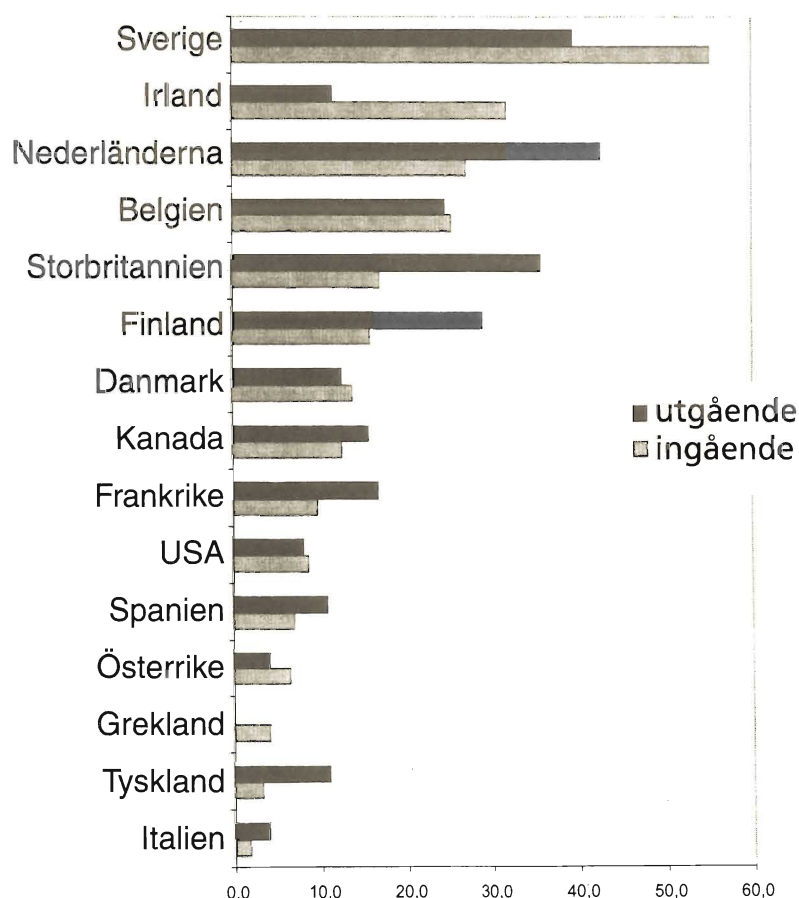
En av de viktigaste och mest omdebatterade förändringarna har varit *internationaliseringen av penning- och obligationsmarknaderna*. Denna förändring har gjort det möjligt för länder att täcka sina underskott med upplåning på en marknad som är internationell även om man lånar i det egna landets valuta. Därmed har regeringarnas budgetrestriktioner blivit mindre än tidigare. Samtidigt har den internationella handeln i statsskuldsinstrument skapat en situation där länder med stor upplåning hela tiden betygsätts på de internationella marknaderna. En växande misstro betyder stigande

räntor, vilket är ett förhållande som ingen regering kan bortse ifrån. Detta förhållande ses på många håll som ett flagrant exempel på att marknaderna överordnas demokratin. En sådan argumentation bortser från att internationaliseringen av marknaderna har skapat helt andra möjligheter för länderna att välja upplåningsnivå än tidigare. Därmed skulle man med större rätt kunna argumentera för att den nya marknadssituationen har utvidgat demokratins valmöjligheter. De har dock inte blivit obegränsade.

1.3 Internationalisering av ägandet

En förändring, som är mera betydelsefull för den diskussion som vi för här, är *internationaliseringen av ägandet av företagen*. En belysning av detta förhållande ges i utvecklingen av de internationella direktinvesteringarna. Den snabbt stigande betydelsen av denna aktivitet framgår av *figur 1.3*, där de internationella direktinvesteringarna i världen ställs mot näringslivet bruttoinvesteringar. Det är viktigt att hålla i minnet att innebörden av en internationell direktinvestering vanligen är att redan existerande tillgångar byter ägare. En gränsöverskridande transaktion registreras som en direktinvestering om den innebär ett förvärv av mer än tio procent av det köpta företags aktier. Denna definition täcker också in fallet där ett företag går in ett land och etablerar sig med utgångspunkt i egna materiella investeringar. I detta fall kallar man direktinvesteringen en *greenfieldinvestering*. Andelen av de totala direktinvesteringarna som utgörs av greenfieldinvesteringar har gått ned stadigt under senare år och ligger nu kring 10 procent.

Figur 1.3
In- och utgående
direktinvesteringar som
andel av de totala
bruttoinvesteringarna,
1994 - 1999 (procent)



Källa: UNCTAD (2002)

Av resonemanget förstår vi, att effekten av stort inflöde av direktinvesteringar i ett land i första hand är att ägandet av landets företag övergår i utländska händer. Den utveckling som vi ser i *figur 1.3* har sålunda sin motsvarighet i en snabb internationalisering av ägandet på världens börser.

Det är viktigt att lägga märke till att det teoretiskt sett inte nödvändigtvis finns en direkt koppling mellan utvecklingen av ägandet i ett företag och lokaliseringen av företagets verksamhet. Däremot kan en ägarförändring ofta förebåda en förändring i lokaliseringen av ett företags verksamhet. Om direktinvesteringen har formen av en företagsfusion eller ett företagsuppköp så är den vanligtvis förknippad med en omstrukturering av företagets verksamhet, som också innefattar omlokalisering av olika aktiviteter inom den nya företagsbildningen. En ingående direktinvestering kan därför vara startskottet för en utflyttning av stora delar av det uppköpta företagets verksamhet. I andra fall kan det vara början till en expansion eller utveckling av företagets verksamhet i det land som tar emot investeringen. Från den svenska erfarenheten är det lätt att hitta exempel på båda dessa fall. Bildandet av Pharmacia-Upjohn innebar startskottet för en utflyttning av det gamla Pharmacias verksamhet från Sverige. Denna utveckling har understrukits och befästs genom de fusioner som följt senare. En liknande utveckling såg vi efter bildandet av Azco-Nobel. GM:s förvärv av Saab-Automobil innebar å andra sidan början till en process av utveckling av företaget i Sverige.

2.3 Nya lokaliseringsmönster

Generellt sett bidrar ägandets internationalisering till att *nationsgränserna förlorar i betydelse för lokalisering av företagets verksamhet*. Historiskt sett har lokaliseringen av verksamheten i ett företag varit starkt knuten till ägandet. Det finns en rad olika faktorer som förklarar detta. Där finns politiska och känslomässiga faktorer liksom de bindningar som ägaren har av sitt nätverk i hemlandet. Med ett internationaliserat och ofta anonymt ägande löses sådana band upp och renodlat ekonomiska argument tenderar att bli avgörande för lokaliseringen av företagets verksamhet.

Det är dock inte bara internationaliseringen av ägandet som verkar för att nationsgränserna förlorar i betydelse. Kommunikationsrevolutionen innebär att det numera är lättare att styra och kontrollera verksamhet över stora geografiska avstånd än tidigare. Avregleringen av de finansiella marknaderna innebär vidare att finansieringen av investeringar inte är nationsbunden på samma sätt som tidigare.

En i sammanhanget mycket viktig utveckling är att förädlingsvärdet i företagen tenderar att brytas upp i mindre och specialiserade delar. Den gamla traditionella bilden av ett företag, är en fabrik, där råvaran kommer in den ena änden och den färdiga produkten kommer ut i den andra. Därtill kom att alla stödjande funktioner som FoU, marknadsföring och företagsledning var lokaliserade i anslutning till fabriken. Idag är motsvarande process uppbruten i mindre specialiserade delar, där det geografiska avståndet mellan delarna kan vara betydande. Nationsgränserna utgör inte någon begränsning. Lokaliseringen av varje del är inriktad på vad som är effektivast och mest lönsamt för just den verksamheten. Ibland kan nätverket organisatoriskt ligga inom ett företag. Allt vanligare är dock att de ingående delarna i nätverket hör till olika företag. Detta fenomen som brukar benämnas *outsourcing*, bidrar till att öka specialiseringen av varje enskilt moment i värdekedjan. Denna tendens till specialisering gäller också verksamheternas lokalisering.

Denna uppbyggnad av värdekedjan och specialiseringen av dess ingående delar tenderar att öka betydelsen av agglomorerings av olika specialiserade verksamheter. Samma fenomen kan beskrivas som att betydelsen av ekonomiska kluster tenderar att öka. Bakgrunden till detta är, att en samlad lokalisering av många företag inom samma specialitet tenderar att ge varje enskilt företag fördelar som de inte behöver betala för och ingen kan ta betalt för. Man brukar tala om att lokaliseringen av ett företag till ett område ger externa effekter för övriga företag. En sådan är att man i ett kluster får en arbetsmarknad för just den typ av arbetskraft som man använder sig av inom klustret. Detta underlättar företagets rekrytering av kvalificerad arbetskraft. Många företag av samma slag på samma ställe underlättar också ett informellt kunskapsutbyte mellan dem som är verksamma i klustret. Detta är något alla företag inom klustret kan dra nytta av. Till detta kommer att en specialiserad verksamhet ofta kräver en infrastruktur av servicefunktioner som är avpassade till just denna verksamhet. För att en sådan infrastruktur skall kunna byggas upp, krävs att det finns ett kluster av flera företag till vilka serviceföretagen kan sälja sina tjänster.

Kommunikationsrevolution gör det också möjligt för de företag som ingår i ett givet kluster att nå ut med försäljningen av sina produkter över stora geografiska avstånd. Detta främjar en utveckling där varje enskild specialitet produceras i ett fåtal kluster med stor geografisk räckvidd.

Agglomoreringsfördelar och kluster har sålunda ökat i betydelse. Men företeelsen är inte ny. Glasbruksområdet i Småland är ett i alla avseenden klassiskt exempel på kluster. Ett annat klassiskt exempel är Hollywood. Det senare exemplet understryker humankapitalets betydelse för styrkan i ett kluster. Trots att filmindustrin genomgått dramatiska teknologiska och ekonomiska förändringar så har Hollywood som centrum för filmindustrin bestått, tack vare den samlade mänskliga kunskap och mänskliga talang som har funnits där. Ett par andra viktiga och ofta anförda exempel på kluster är Silicon Valley, som centrum för IT-utvecklingen och City of London, som finansiellt centrum.

Också i den ekonomisk-politiska diskussionen har klusterbegreppet fått ökad betydelse. Detta hänger samman med ländernas och regionernas tävlan med varandra om att vara en attraktiv lokalisering för avancerad ekonomisk verksamhet. Den region som lyckas skapa ett livaktigt kluster inom ett ekonomiskt intressant område, har därmed också fått en fördel i tävlan om att attrahera internationellt investeringskapital. Under en tid föreföll det som om Stockholm var på väg att etablera ett av världens starkaste kluster på IT-området. Det återstår att se vad som kommer att vara kvar av detta, när IT-sektorn tagit sig igenom sin nuvarande ekonomiska kris.

Skärpt konkurrens från NIC-länder på marknader för etablerade produkter. En viktig del av den globaliserade ekonomin är den snabba tillväxten i ekonomierna utanför de etablerade industriländerna. Här har vi de asiatiska så kallade tigerekonomierna, de östeuropeiska ekonomierna, samt Kina. Ett par av tigerekonomierna har redan nått upp till samma BNP per capita som Sverige. Andra och inte minst då Kina kan konkurrera med låga lönekostnader inom ett mycket brett fält av etablerade produkter. Ett uttryck som konkurrensen tar sig är traditionell handelskonkurrens. Men de nya ekonomierna konkurrerar också om lokalisering för tillverkning av mer eller mindre avancerade produkter. Inom ramen för en outsourcing av olika verksamheter i industrilandsbaserade företag, sker för närvarande en omfattande omlokalisering av produktion från de etablerade industriländerna till de nya ekonomierna.

Också denna utveckling drivs på av kommunikationsrevolutionen. De nya kommunikationsmöjligheterna underlättar tekniköverföring till de nya ekonomierna. Denna överföring sker ofta genom etablering av multinationella företag i de nya ekonomierna eller genom olika typer av outsourcingkontrakt. Detta innebär att de etablerade industriländerna generellt sett inte under någon längre tid kan räkna med att ha monopol på nya produktionsteknologier. En nyintroducerad produktionsteknologi kan relativt snart och med relativt måttliga kostnader transfereras till exempelvis Kina. Där möjliggör den nya teknologin ofta en hög produktivitet, samtidigt som lönekostnaderna ligger på c:a en tjugondel av de europeiska nivåerna. I de fall där närhet till marknaden inte är av avgörande betydelse, blir konkurrenssituationen omöjlig för motsvarande verksamhet i Europa.

Ökad rörlighet över gränserna för individer. Medan kapitalets rörlighet är gränslös, så är individernas rörlighet mellan olika nationers arbetsmarknader i praktiken väsentligt mera begränsade. Men även här bidrar kommunikationsrevolutionen till att rörligheten över gränserna ökar. För högt kvalificerad och specialiserad arbetskraft kan man tala om att det finns en internationell arbetsmarknad. För utveckling av ett kluster av internationell klass är det väsentligt att det kan dra till sig inte bara internationellt kapital utan också arbetskraft från andra länder än det egna.

Inom filmen är det en konfirmering av stjärnstatus för en skådespelare, regissör eller manusförfattare från vilket land i världen som helst, att hon eller han arbetar i Hollywood. För den som skall göra film där, är detta givetvis en betydande fördel. Där finns ett stort urval av de bästa talangerna från hela världen. Och om någon speciell stjärna inte råkar vara där torde det vanligtvis vara ganska lätt att locka dit henne.

Går vi till de kaliforniska high-tech industrierna, som ofta är världsledande på sina områden, visar undersökningar att c:a hälften av den kvalificerade arbetskraften i företagen är född utanför USA. Givetvis är andelen födda utanför Kalifornien än större. Går vi till City of London finns en mycket stor andel icke-engelsmän som arbetar där.

Också när det gäller stora multinationella företag är det av många skäl naturligt att i ledande befattningar ha personer som kommer från flera av de länder i vilket bolaget verkar. Kravet på att ha en miljö som attraherar kvalificerad arbetskraft från olika länder torde vara en av de svårare utmaningarna för ett litet och något perifert beläget land som Sverige.

3.3 Skattekonkurrens i den globaliserade ekonomin

Vi har alltså kunnat konstatera att en viktig del av globaliseringen är att kapitalet fått en starkt ökad rörlighet över gränserna, samtidigt som också rörligheten för högutbildad och högt specialiserad arbetskraft har ökat. Samtidigt har det för länderna blivit allt viktigare att kunna attrahera företag som bedriver avancerad verksamhet och att kunna erbjuda en miljö som attraherar avancerad arbetskraft. Om ett land lyckas eller inte i detta avseende kan vara av avgörande betydelse för dess tillväxt och välståndsutveckling.

Man borde därför kunna förvänta sig att varje regering söker finna en politik som bidrar till att attrahera kapital och kvalificerad arbetskraft. Det finns en rad faktorer som är strategiska när det gäller företagslokalisering. Några av dem kan påverkas av regeringarnas politik. Utbildningssystem, infrastruktur och skatter är kanske de viktigaste av dessa. Att ändra utbildningssystem och infrastruktur på ett i dessa samman-

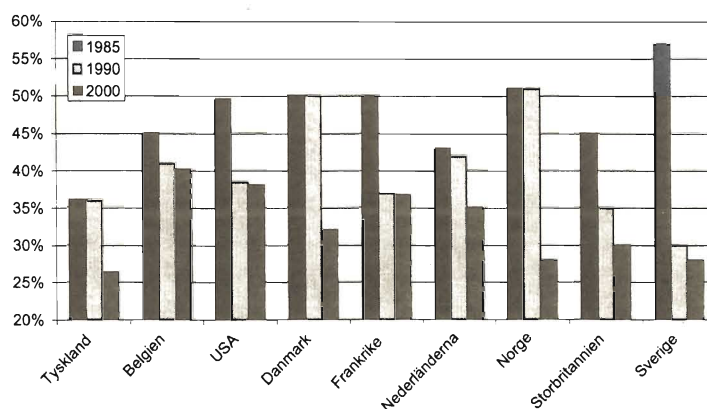
hang avgörande sätt tar tid. Möjligheterna att i ett kortare perspektiv ändra skatterna är väsentligt mycket större. Därför är det inte förvånande att vi bland länderna ser en tendens att locka till sig företagslokaliseringar med skatteincitament.

Det fenomen vi diskuterar är relativt nytt. Det finns dock en omfattande teoretisk litteratur på området (för en översikt se Wilson (1999)). En central frågeställning i denna litteratur är huruvida skattekonkurrensen leder till att den offentliga sektorn ur välfärdssynpunkt blir för liten. I den enklaste analysen är svaret närmast självklart ja. Skattekonkurrensen leder med nödvändighet till att skatter och offentliga utgifter, som andelar av BNP, blir lägre än de skulle ha varit i ett läge utan skattekonkurrens. Går vi vidare i analysen kan vi konstatera att om skattenivån, av den politiska processen från början har drivits upp till en för hög nivå, så kan skattekonkurrensen ses som ett nyttigt korrektiv till detta resultat av den politiska processen. Ett ytterligare konstaterande som kan göras är att för ett enskilt land torde det vara så att globaliseringen medfört att toppen på Lafferkurvan nås vid en lägre skattekvot än vad som tidigare varit fallet.

En viktig empirisk fråga i detta sammanhang, är i vilken utsträckning företagen reagerar på skatteincitament när de fattar beslut om lokaliseringen av sina investeringar. Här finns en relativt omfattande litteratur om beteendet hos amerikanska företag, både avseende deras sätt att reagera på skillnader i beskattning mellan staterna i USA och avseende gällande multinationella företags sätt att reagera på skillnader i beskattning mellan länder. (För översikter över denna litteratur se Hines, Jr (1997) och Hines Jr. (1999)). Ett genomgående resultat i de empiriska undersökningar som gjorts, är att företagen är känsliga för skillnader i beskattning. Vi skall i ett kommande kapitel peka på olika svenska enkätundersökningar som tyder på att skatterna har stor betydelse som lokaliseringsfaktor.

Det är också tydligt att regeringarna har uppfattat saken på detta sätt. Tendensen att ge skatteincitament till lokalisering av investeringar och verksamhet har varit tydlig. Dessa incitament har varit av två slag, generella och specialinriktade. Tydligast har tendensen att ge generella skatteincitament varit när det gäller kapital- och bolags-skatte. Det är idag knappast något land, som har en avkastningsskatt som ligger över 30 procent, vanligtvis är den lägre. När det gäller bolagsskatter illustreras de senaste årens utveckling av *figur 2.3*.

Figur 2.3 Bolagsskattesatser i olika länder 1985, 1990, 2000



Källa: Andersson (2002)

Vissa enskilda länder driver en mycket aggressiv politik, när det gäller att med generella incitament locka till sig företagslokaliseringar och finansiellt kapital. Irland är ett exempel på det förra och Luxemburg på det senare.

Den generella skattekonkurrensen begränsas dock inte bara till kapital- och företagsbeskattningen. Från och med 2001 sänker Tyskland den högsta inkomstskattesatsen succesivt till 42% år 2005. I Frankrike sänks inkomstskattebetalningarna med 10 % för 90% av inkomsttagarna fram till år 2003 och den högsta marginalskattesatsen sänks. Nederländerna har avskaffat förmögenhetsskatten och sänkt kapitalinkomstskatten så mycket att den halverades för vissa medborgare. I Italien blir högsta marginalskattesatsen 45,5 procent. Finland har antagit en strategi att under en tioårsperiod sänka skattetrycket till Europainivå (c:a 42 %). Den nya franska regeringen har också givit indikationer om att man tänker anta en sådan målsättning.

När det gäller specialriktade skatteincitament finns en rik flora av åtgärder, som ger specialregler för lokalisering av utländska investeringar i det egna landet. Ofta tar reglerna formen av riktade lättnader i bolagsskatten. Många länder har också specialregler vad gäller kapitalbeskattningen för utlänningar som är tillfälligt bosatta i landet. I ländernas strävan att etablera en kunskapsbaserad ekonomi förekommer också olika specialregler för att särskilt premiera kunskapsintensiv verksamhet i det egna landet. Mycket vanligt är olika former av extra skatteavdrag för forsknings- och utvecklingsverksamhet i det egna landet. I praktiken innebär detta ofta en skattesubvention av anställning av högutbildad arbetskraft. I samma riktning går åtgärder som den svenska expertskatten, vilket innebär en betydande sänkning av inkomstskatten för utländska experter som arbetar i Sverige. Flera länder har liknande regler.

Teoretiskt kan man visa att när produktionsfaktorerna är helt rörliga mellan länderna och när länderna försöker skattekonkurrera så går beskattningen mot noll för de rörliga produktionsfaktorerna. I de flesta fall finns det dock större eller mindre grader av tröghet i skattebasernas rörlighet, vilket medför att vi i praktiken inte får ett "race to the bottom" utan mer eller mindre påtagliga tendenser i den riktningen. Om ett land inte följer med i exempelvis en allmän tendens till sänkta marginalskatter innebär inte detta att alla höginkomsttagare omedelbart lämnar landet och att inkomstskattebasen försvinner. Däremot kan man, om skillnaderna i inkomstskatt blir stora och består under en längre tid, förvänta sig att rader av lokaliseringsbeslut verkar emot det land som har de höga marginalskatterna.

Det finns, framförallt inom EU, ett internationellt samarbete för att försöka förhindra en allt för omfattande skattekonkurrens mellan länderna. Tills vidare har diskussionen koncentrerats på kapitalskatter och bolagsskatter. De konkreta framstegen på detta område har också varit små.

Ägandet och skattepolitiken

Vi har pekat på att den snabba ökningen i gränsöverskridande direktinvesteringar är en viktig del av globaliseringsprocessen. Som följd av detta får vi över hela världsekonomin ett allt mera internationaliserat ägande. Denna omstrukturering av ägandet går, som vi visade i föregående kapitel, för närvarande snabbare i Sverige än i något annat industriland. Detta har under de senaste åren konkretiserats i en rad företagsaffärer, där ett efter ett av de svenska storföretagen, på ett mer eller mindre påtagligt sätt, övergått i utländsk ägo. Denna utveckling kommer med säkerhet att fortsätta.

Regeringen vill gärna se den snabba ökningen av det utländska ägandet i svenskt näringsliv som ett tecken på att vi i Sverige har ett bra företagsklimat, som attraherar utländska investeringar. De flesta svenska företag som köps har dock huvuddelen av sin verksamhet utanför Sveriges gränser, varför det svenska företagsklimatet knappast kan vara en förklaring till de höga ingående direktinvesteringarna. Det är också viktigt att observera att en direktinvestering i Sverige inte nödvändigtvis är liktydigt med en fysisk investering i Sverige. Den vanligaste formen av direktinvestering i Sverige är numera ett utländskt förvärv av ett svenskt företag. Detta förvärv är vanligtvis startskottet för en omstrukturering av företagets verksamhet. Denna kan innefatta fysiska investeringar i Sverige, men den kan också ha sin tyngdpunkt i en expansion av företagets utlandsbaserade verksamhet. I många fall kan detta innebära en direkt förflyttning av stora delar av företagets verksamheter från Sverige till utlandet.

4.1 Bakgrunden till den snabba ökningen av utlandsägandet i Sverige

Det är uppenbart att en delförklaring till den snabba ökningen i ingående direktinvesteringar är att utländska investeringar i Sverige var nära nog förbjudna innan vägen av avregleringar kom. Det fanns därmed en uppdämd utländsk efterfrågan på svenska företag, som nu kunde realiseras.

Därutöver är, som vi ser det ¹, den viktigaste förklaringen till de höga ingående svenska direktinvesteringarna att söka i den svenska företags- och ägandestrukturen, samt de i ett internationellt perspektiv låga privata förmögenheterna i Sverige. Dessa förhållanden är i sin tur en följd av närings- och ägarpolitiken i Sverige under efterkrigstiden.

Från krigsslutet till och med införandet av löntagarfonderna dominerades närings- och ägarpolitiken av en socialistisk vision, där en socialisering av näringslivet framstod som en avlägsen, men dock säker, slutpunkt. Denna vision präglade naturligtvis utformningen av den praktiska politiken vad gäller ägande- och företagsstruktur.

För det första motverkades privat förmögenhetsbildning genom framför allt skattepolitiken. Regleringen av kapitalmarknaden och lågräntepolitiken verkade också i denna riktning. På skattesidan var förmögenhetsskatten/bolagsskatten och de höga marginalskatteerna i inkomstskatten de främsta instrumenten. När denna politik kring 1970-talets början hade nått som längst var det i praktiken omöjligt att genom sparande

¹ För en mera utförlig analys av denna fråga se Henrekson, M. och Jakobsson, U. (2002)

och investeringar bygga upp en privat förmögenhet. Meningen var att förmögenhetsbildningen skulle ske i företagen. Man ville skapa rika företag utan rika ägare, eller ”kapitalism utan kapitalister”.

För det andra gynnades institutionellt ägande i framför allt stiftelser. Även här var skattepolitiken det främsta instrumentet. Också det omfattande institutionella ägandet låg i linje med den socialdemokratiska ideologen Ernst Wigforss idéer om att skapa företag utan ägare.

För det tredje gynnades storföretagsamhet i förhållande till småföretagande och nyföretagande. Kopplingen mellan storföretagen och den socialistiska visionen uttrycktes av Ernst Wigforss på följande sätt:

Den socialistiska politikens intresse för de stora företagen behöver inte närmare förklaras. Det är i dem som motsättningarna mellan ägare och anställda blir mest påtaglig, och där den kollektiva formen för äganderätt och förvaltning lättast inställer sig som vägen till både mer jämlikhet, frihet och gemenskap. Deras avgörande betydelse för hela landets ekonomi och folkets levnadsstandard är självklar.

Till detta kan sägas, att det är småföretagen som utgör kapitalismens folkliga förankring. En ökad storföretagsdominans ökar därmed de politiska förutsättningarna för en socialistiskt inriktad politik.²

I ett mera praktiskt perspektiv passade de stora företagen bättre in i den svenska förhandlingsmodellen än en svåröverblickbar mängd ostyrbara småföretag.

Också här var det skattepolitiken och regleringen av de finansiella marknaderna som främst bidrog till att förverkliga de politiska visionerna.

Politiken skapade en näringslivsstruktur som bäddade för ”socialismens tredje steg”, dvs. införandet av ett kollektivistiskt ägande av det svenska näringslivet.

Löntagarförslaget framställs numera ofta som en blindgångare från LO:s utredningskansli, som brann av därför att ingen kom sig för med att desarmera förslaget i tid. Vi ser det istället som en logisk slutpunkt på en politik och en idéutveckling som hade verkat under flera decennier. Under hela denna tid hade det privata ägandet av svenskt näringsliv trängts tillbaka, dels rent kvantitativt, dels genom att det förlorat politisk legitimitet.

Fram till mitten av 1980-talet var utländskt ägande av det svenska näringslivet i stort sett omöjliggjort. Medlen var här valutareglerna, förbudet för utlänningar att äga svensk mark, samt systemet med bundna och fria aktier. Systemet med röststarka A-aktier och röstsvaga B-aktier verkade i samma riktning. Någon större debatt kring dessa regler fanns inte. I den ofta intensiva debatten kring ägandefrågor under den tidigare delen av efterkrigstiden kan man knappast hitta någon som med kraft drev att det utländska ägandet i det svenska näringslivet ens skulle underlättas. Kollektivt ägande var det självklara alternativet till privat svenskt ägande.

Socialismens internationella nederlag och vägen av avregleringar av de finansiella marknaderna ändrade dock drastiskt förutsättningarna för den svenska ägarpolitiken.

De politiska förutsättningarna för en svensk socialism fanns inte längre. Samtidigt revs under trycket av den internationella avregleringen barriärerna för utländskt ägande av det svenska näringslivet.

² Se Henrekson, M. och Jakobsson, U. (2001)

Den politik som förts med utgångspunkt i en socialistisk vision hade med de nya förutsättningarna i själva verket paketerat det svenska näringslivet för en snabb övergång till utländskt ägande. Vi har pekat på att effekten av politiken har blivit

- låg privat förmögenhetsbildning
- stor andel institutionellt ägande
- stor andel stora företag i näringslivet.

Genom att den inhemska förmögenhetsmassan är relativt liten är det av rena volym-skäl svårt för svenskt privat ägande att göra sig gällande i den omstruktureringsprocessen av det internationella näringslivet som är en viktig del av internationaliseringsprocessen.

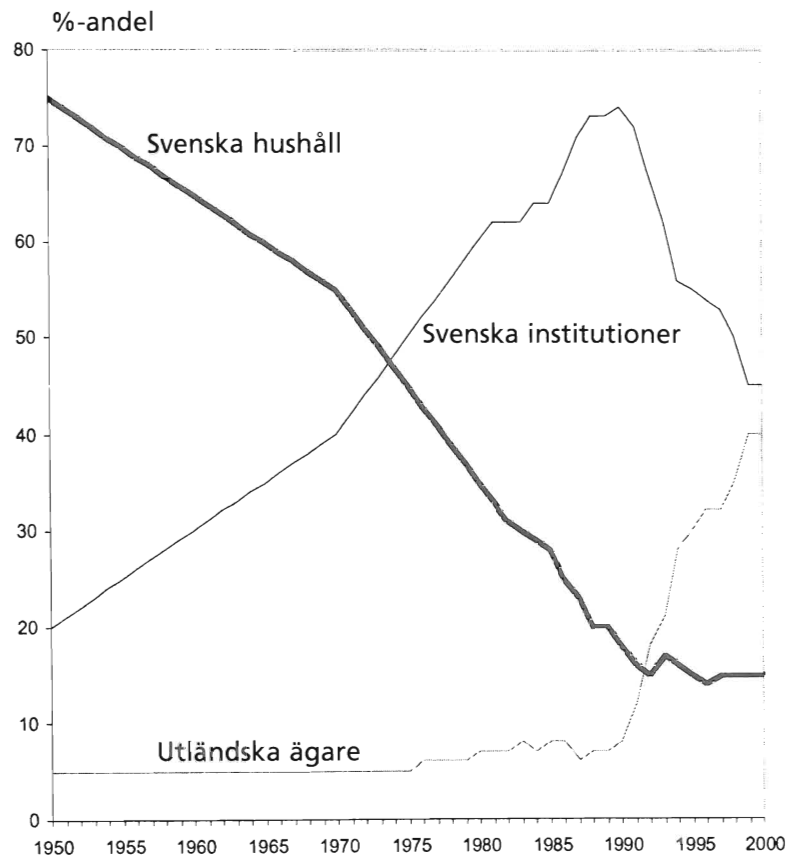
När det gäller det *institutionella ägandet* är denna ägarform mera lämpad att förvalta en given företagsstruktur än att på ett aktivt sätt, i hård konkurrens med andra ägare, utveckla den egna ägarpositionen. Till detta förhållande bidrar för stiftelsernas del att de för att erhålla skattebefrielse skall avsätta 80 procent av sina utdelningsintäkter till forsknings- eller välgörande ändamål.

De internationella företagsköpen drivs dels av en portföljanpassningsprocess, dels av omstruktureringsprocesser genom företagsköp och samgåenden. På båda dessa områden bidrar *storföretagsberoendet* till att Sverige blir mera involverat i internationaliseringsprocessen än andra länder. Ser vi köpen ur ett portföljperspektiv kan man räkna med att en utländsk placerare som går in i ett annat land i första hand väljer stora företag, därför att det är där som informationen och genomlysningen är som bäst. De stora företagen låter sig också relativt lätt jämföras med motsvarigheter i andra länder.

Går vi sedan till omstruktureringsperspektivet kan vi konstatera att de stora svenska företagen är starkt internationaliserade med verksamheter i en rad olika länder. Därmed är de alla involverade i de stora omstruktureringsprocesserna av det internationella företagandet som nu pågår.

Till detta kommer att skattereglerna fortfarande gynnar utländskt ägande i förhållande till privat svenskt ägande. Detta bidrar till att svenskägda företag tenderar att bli lägre värderade än motsvarande utländska företag. Därmed blir det svårt för ägarna av svenska företag att stå emot uppköpsbud även från likvärdiga utländska företag. En bild av ägandets utveckling i de svenska företagen ges i *figur 1.4* på nästa sida.

Figur 1.4 Ägandet i svenska börsföretag 1950 - 2000



Källa: Henrekson M och Jakobsson U. (2002)

2.4 Ägandet och dagens skattesituation

Skattepolitiken har sålunda historiskt sett spelat en viktig roll för den utveckling av ägandet i de svenska företagen som vi ser i *figur 1.4*. Skattereformerna under 1980-talet har verkat för en väsentligt mera neutral skattebehandling av olika ägarformer än tidigare. Fortfarande är dock svenskt privat ägande diskriminerat. Detta gäller särskilt efter de skärpningar av den individuella beskattningen som gjordes 1995. Diskrimineringen gäller för det första emot andra inhemska ägarformer. Detta belyses i *tabell 1.4* som ger utvecklingen av den effektiva marginalbeskattningen av olika ägar-kategorier och finansieringsformer sedan 1960.

För det andra gäller diskrimineringen gentemot utländskt ägande. Bilden komplices av att ägarbeskattningen här skiljer sig åt mellan länderna. Många länder har dock en beskattning som gör att det utländska privata ägandet skattemässigt är närmast jämförbart med skattebehandlingen av skattebefriade institutioner.³ Detta belyses i *tabell 2.4* och *tabell 3.4*. Skattediskrimineringen gentemot svenska ägare kan dels för-

³ Utländska ägare drabbas generellt sett av en kupongskatt, som nominellt uppgår till 15 procent av utdelningsintäkterna. Hur hög den effektiva skatten är beror på utformningen av det svenska dubbelbeskattningsavtalet med den skattskyldiges hemland. Som regel torde den effektiva kupongbeskattningen ligga väsentligt lägre än 15 procent.

Tabell 1.4 Effektiva marginalsatser för olika kombinationer av ägare och finansiering, 1960, 1980, 1991, 1994 och 1995 (procent).

	Skuldfinansiering	Nyemission	Återinv. vinster
1960			
Hushåll	27,2	92,7	48,2
Skattebefriade institutioner	-32,2	31,4	31,2
Försäkringsbolag	-21,7	41,6	34,0
1980			
Hushåll	58,2	136,6	51,9
Skattebefriade institutioner	-83,4	-11,6	11,2
Försäkringsbolag	-54,9	38,4	28,7
1991			
Hushåll	31,3	62,0	54,6
Skattebefriade institutioner	-10,0	7,3	20,4
Försäkringsbolag	14,0	33,5	32,0
1994			
Hushåll	32,0/27,0	28,3/18,3	36,5/26,5
Skattebefriade institutioner	-14,9	21,8	21,8
Försäkringsbolag	0,7	32,3	33,8
1995			
Hushåll	32,0/27,0	67,7/57,7	48,0/38,0
Skattebefriade institutioner	-3,5	25,7	25,7
Försäkringsbolag	21,0	53,3	50,4

Exklusive förmögenhetsskatt. Förmögenhetsskatten på onoterade aktier avskaffades 1992.

Not: Den effektiva marginalsatzen är beräknad under antagandet om en real avkastning före skatt på 10 procent. En negativ siffra betyder att den reala avkastningen efter skatt är högre än före skatt. Den faktiska inflationen vid olika tidpunkter spelar roll för utfallet. Se vidare Södersten (1984, 1993) och Davis och Henrekson (1997).

Källa: Södersten (1984, 1993)

klaras av fördelningspolitiska ambitioner, dels av ett kvardröjande socialistiskt synsätt på beskattning av personligt ägande av företag. Resultatet blir en orättvis behandling av svenskt ägande gentemot utländskt ägande. Vidare motverkar beskattningen utvecklingen av ett aktivt privat svenskt ägande.

Tabell 2.4 Skatt på aktieutdelning för olika ägare enligt 2001 års regler – investering på 10 000 kronor och 10 procent avkastning i form av utdelning.

	<i>Svenska hushåll</i>	<i>Svenska pensionsfonder</i>	<i>Svenska stiftelser</i>	<i>Utländska fonder</i>
Bolagsskatt	280	280	280	280
Inkomstskatt	216	90	0	0
Förm. skatt	120	0	0	0
Nettoavkastn.	384	630	720	720
Skattesats (%)	62	37	28	28

Not: Hushållet antas betala full förmögenhetsskatt (80% av marknadsvärdet) på sitt aktieinnehav. En enskild utländsk ägare har samma skattebelastning som en utländsk fond i de länder som saknar förmögenhetsskatt på aktier och där aktieutdelningar endast beskattas på företagsnivån. Se Tabell 3.4

Källa: Erik Norrman.

Tabell 3.4 Några viktiga aspekter på aktieägarbeskattningen i ett antal industriländer, 2000.

<i>Ingen beskattning av utdelning på ägarnivån</i>	<i>Saknar förmögenhetsskatt</i>	<i>Låg förmögenhetsskatt, höga fribelopp och/eller lägingen utdelningsskatt</i>	<i>Ingen reavinstskatt på långa innehav</i>	<i>Reavinstskatt >0 men $\geq 20\%$ på långa innehav</i>
Finland	Australien*	Finland	Belgien	Irland
Frankrike	Belgien	Frankrike	Danmark	Italien
Grekland	Danmark	Luxemburg	Grekland	Japan
Italien	Grekland	Portugal	Korea*	Luxemburg
Luxemburg	Irland	Schweiz	Luxemburg	Norge
Norge	Italien	Spanien	Mexiko*	Polen
Nya Zeeland*	Japan		Nederländerna	Spanien
Spanien	Kanada		Polen	USA
Storbritannien	Nederländerna		Portugal	
Tyskland	Nya Zeeland		Storbritannien#	
	Polen		Tyskland	
	Portugal		Österrike	
	Storbritannien			
	Tyskland			
	USA			
	Österrike			

Not:

Stort grundavdrag.

* Avser 1999. Definitionen av "långt innehav" varierar mellan 3 månader och 5 år. Ibland avser uppgifterna ett representativt typfall.

Källa: Industriförbundet, Institutet för Utländsk Rätt, och European Tax Handbook (utgiven av KPMG).

Mera konkret kan man peka på flera påtagliga negativa konsekvenser av dagens skatt-situation för privat svenskt ägande. Vi skall ta upp några.

- Mycket stora kapitalbelopp förs över till utländska banker för undandragande av beskattning. Enligt auktoritativa uppskattningar ligger utförseln i storleksordningen 300 till 500 miljarder. Under andra skatteförhållanden hade en betydande del av dessa pengar kunnat användas som eget kapital i ett svenskbaserat företagande.
- Såväl svenska företag som svenska företagare flyttar utomlands för att legalt vinna skattefordelar.
- Särskilt förmögenhetsskattens godtycklighet bidrar till att sänka den allmänna skatt-temoralen. Till detta bidrar också förhållandet med "25-procentsregeln" som i prakti-ken befriar några av Sveriges allra rikaste personer från förmögenhetsskatt.

Beskattningen tenderar att driva över investeringskapital från produktiva till icke-produktiva investeringar som konst och bostadsrätter, där investeringen får en bättre skattebehandling än vid företagsägande.

Sammantaget finns det mycket starka ekonomiska argument för en omläggning av beskattningen med sikte på att skapa skattemässig neutralitet mellan privat svenskt och privat utländskt företagsägande. Huvudelementen i en sådan skattereform skulle vara :

- 1) Slopad förmögenhetsbeskattning
- 2) En väsentlig lindring av ägarbeskattningen. Riktmärket bör vara att den inte skall vara högre än i andra jämförbara länder. Uppgifterna i *tabell 3.4* kan utgöra ett riktmärke för hur långt en skattesänkning borde gå.

Vi har visat att decennier av diskriminering av privat företagsägande har bidragit till dagens situation, där ägandet av de stora och ledande svenska företagen mycket snabbt övergår till utländskt ägande. Vi har också visat att skälen är mycket starka för att avskaffa diskrimineringen av privat svenskt företagsägande. Det är emellertid viktigt att understryka att en sådan förändring av skattereglerna inte har kraft att vända utvecklingen när det gäller utländskt företagsägande. Man kan inte ens förvänta sig att trenden mot en växande utländsk kontroll av de svenska företagen kommer att brytas. Detta understryks av att systemet med A och B-aktier i en del svenska företag har verkat som en barriär mot ökad utländsk kontroll. På sikt kommer denna barriär, av flera skäl, att minska i betydelse. För det första finns det en tendens att företag mer eller mindre frivilligt ändrar på rösträtsreglerna därför att de är ett hinder för kapitalan-skaffning genom nyemissioner. För det andra finns det politiskt, inte minst inom EU, en vilja att beskära den kontroll som följer med ett innehav av A-aktier. För det tredje kan man förvänta sig att vi kommer att få se fall där A-aktier i svenska företag säljs till utländska ägare, som eftersträvar kontroll av företaget.

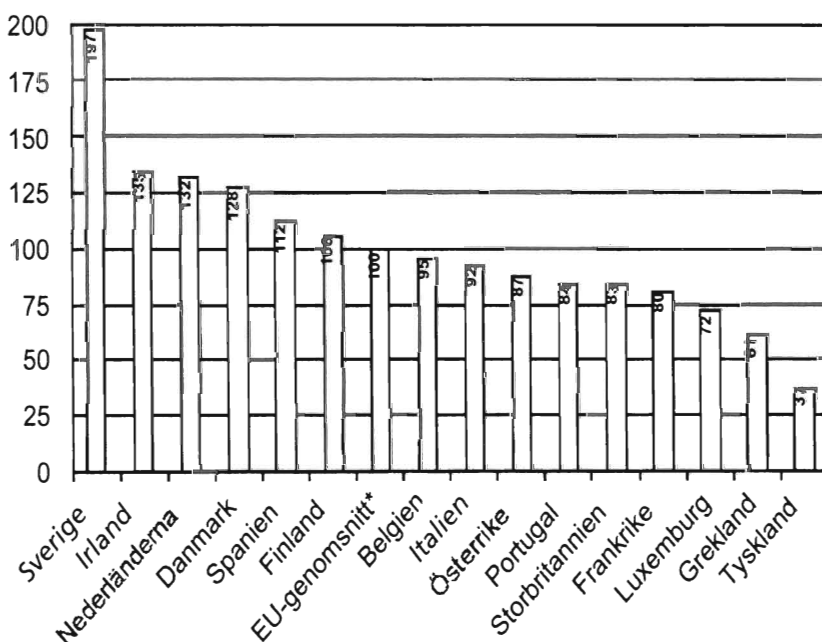
Slutsatsen blir att man under de närmaste åren under alla omständigheter kan för-vänta sig en snabb uppgång i kontrollen av svenska företag. Skattepolitiken kan här endast påverka om vi inom denna ram får mer eller mindre av privat svenskt ägande, vilket är nog så viktigt. Avgörande för om vi skall ha ett vitalt svenskt ägande eller ej blir emellertid utvecklingen av de mindre och medelstora företagen. Som regel kan man inte förvänta sig att småföretag byggs upp med utländska pengar. Småföretag köps hel-ler inte upp av utländska företag i samma utsträckning som stora företag.

3.4 Skatterna och de mindre företagen

Ett vitalt nyföretagande är av en rad skäl viktigt för en god långsiktig utveckling i ett land. Det enklaste skälet är att alla stora företag en gång varit små. Tillkomsten av stora framgångsrika företag kräver en undervegetation av små och medelstora företag ur vilken de stora företagen kan växa fram. De små företagen är också viktiga därigenom att nya affärsidéer ofta utvecklas i mindre och växande företag. I den globaliserade ekonomin tillkommer ytterligare ett par faktorer som gör dem viktiga. För det första är det, som vi sett, här som vi kan förvänta oss att det nationella ägandet blir dominerande. För det andra är ett vitalt nyföretagande en viktig del av en ekonomisk miljö som kan attrahera internationella företagslokaliseringar.

Vi har kunnat konstatera att Sverige under lång tid fört en politik som har gynnat stora företag i förhållande till mindre företag. Detta har också resulterat i en företagsstruktur, där det är de stora företagen som dominerar. I en internationell jämförelse hör Sverige till de mest storföretagsberoende länderna, samtidigt som vi har färre småföretag per innevånare än de flesta andra OECD-länder. (Se Henrekson och Johansson (1999). En annan indikation på att nyföretagandet i Sverige är lågt i ett internationellt perspektiv ges av OECD (1997). Där framgår att de äldre företagen sysselsätter en större andel av arbetskraften i Sverige än i de flesta andra länder.

Figur 2.4 Totalskatteindex (en sammanvägning av bolagsskatt, utdelningsskatt, reavinstskatt och förmögenhetsskatt)



Förutsättningar:

- Totalt skattetryck på företagande framkommer som summan av bolagsskatt, skatt på utdelning, skatt på reavinst och förmögenhetsskatt.
- Kalkylerna har utgått från en individ med följande ekonomiska karakteristika:

Aktieportfölj med marknadsvärde 100 000 EUR
Ingen övrig förmögenhet och inga skulder.
Beskattningsbar tjänsteinkomst 50 000 EUR för individen och maken.
Bruttovinst till grund för utdelningen 3 500 EUR
Del av aktieportföljen säljs med reavinst om 7 500 EUR efter 5 års innehav.

*Siffrorna i tabellen anger den sammanlagda skattebetalningen som procent av EU-genomsnittet. (2 562 EUR).

Källa: Andersson, K. (2002)

De senaste årens skattereformer har bidragit till en mera neutral beskattning av företagen. Fortfarande innebär den höga ägarbeskattningen i Sverige att småföretagen missgynnas i förhållande till de stora företagen. Av *figur 2.4* framgår att den samlade kapitalbeskattningen på företagsinvesteringar ligger drygt 90 procent över ett europeiskt genomsnitt. Samtidigt ligger den svenska bolagsskatten på en internationellt sett låg nivå. Den höga positionen i *figur 2.4* förklaras sålunda av en extremt hög individuell ägarbeskattning i Sverige.⁴ Ser vi till stora företag, är den höga individuella ägarbeskattningen i Sverige endast ett hinder för kapitalanskaffning från svenska privatpersoner. Institutionella placerare och utländska placerare drabbas inte av de höga svenska ägarskatterna. Här inskränker sig effekten av den svenska kapitalbeskattningen till en undanträngning av privat svenskt ägande. När det gäller små och medelstora företag är kopplingen till ägaren mycket mera direkt än när det gäller stora företag. Ett framtida tillväxtföretag startar och utvecklas till att börja med ofta kring en person, eller en grupp av personer, som vill utveckla en affärsidé. Incitamenten att utveckla företaget ligger i möjligheten att få utveckla sin idé, men också i att få den ekonomiska avkastningen av idén. För båda syftena är det viktigt att grundaren ensam, eller tillsammans med andra, har kunnat satsa eget kapital i företaget.

Beskattningen lägger här hinder i vägen på flera sätt.

För det första motverkar förmögenhets- och ägarbeskattningen en privat förmögenhetsbildning som kan vara grunden till ett breddat svenskt företagande. Det är välbelagt att en bred privat förmögenhetsbildning främjar nyföretagande. Den person som har egna pengar att satsa i ett företag blir också mera benägen att starta ett företag. En spridd förmögenhetsbildning ökar också möjligheterna för den presumtive företagaren att i ett inledningsskede få hjälp med finansiering från närstående.

För det andra motverkar beskattningen tillväxten av redan bildade företag. Det viktigaste skattemässiga hindret här torde vara att dubbelbeskattningen höjer ribban vad gäller möjligheterna att få tillbaka pengar som satsats i ett företag.

För det tredje skapar den höga beskattningen ett behov av specialregler, som gör att skattesystemet blir mycket krångligt och svårbegripligt. Det har klagats på att regeringens så kallade simplex-grupp inte har kommit fram med några konkreta förslag till förenklingar i regelsystemen för företagare. Ser vi till skattesidan är det motviljan mot att sänka det höga svenska skattetrycket som skapar djungeln av regler som omöjliggör förenklingar, snarare än oföretagsamhet eller ond vilja.

⁴ Det är intressant att notera att Irland med sin mycket låga bolagsskatt att döma av *figur 2.4* har en liknande struktur. Den irländska politiken har också varit inriktad på att dra till sig utländska lokaliseringar genom en låg bolagsskatt och en låg personlig inkomstbeskattning (se kap 5). Däremot förefaller skattepolitiken inte att ha varit särskilt inriktad på att främja irländskt egenföretagande.

Ett flertal undersökningar visar att företagande i Sverige mycket ofta är ett livsstilsföretagande, där den enskilde väljer att bli företagare för att få ett friare liv och för att få syssla med det hon eller han helst vill. Tanken på att växa eller på att tjäna pengar på företagandet finns där sällan.

Undersökningsresultat av denna typ tas ofta till intäkt för att företagare inte bryr sig om ekonomiska incitament, varför det är verkningslöst och onödigt att förbättra incitamenten för företagande. Vår tolkning av dessa förhållanden är snarare att när skattepolitiken gör att de ekonomiska incitamenten blir dåliga får vi en typ av företagande som inte är inriktad på ekonomisk avkastning och tillväxt. Med bättre incitament skulle sannolikt en del av livsstilsföretagarna vara intresserade av tillväxt. Därtill borde man kunna förvänta sig att flera företag startades med målet att skapa ett företag med sikte på att det skall bli stort.

När det gäller frågan om vilka skatteändringar som skall göras, är det uppenbart att den normalisering av den svenska ägarbeskattningen som diskuterades i föregående avsnitt skulle vara betydelsefull även när det gäller bildande och utveckling av små företag. Slopad förmögenhetsskatt och slopad dubbelbeskattning av företagsvinster skulle båda vara mycket betydelsefulla reformer i detta sammanhang. Dubbelbeskattningsproblematiken för fåmansbolag har nyligen behandlats av den så kallade 3:12-utredningen (SOU 2002:52). De förslag som utredningen kommit med är av marginell natur och innehåller en blandning av lättnader och skärpningar. Några effekter i form av ökat företagande eller ökad företagstillväxt är inte att vänta av de förslag utredningen presenterat. Det stora hindret för att slopa 3:12-reglerna för fåmansbolag är enligt regeringen att det skulle öppna vägen för ett skattearbitrage från löneinkomster till kapitalinkomster. Vi återkommer till denna fråga i de följande kapitlen.

Till sist skall sägas att skattesänkningar inte är den enda åtgärd som krävs för att få ett mera tillväxtbefrämjande klimat för små företag. Regelverket på arbetsmarknaden torde vara det andra stora hindret för små företag som vill växa.

4.5 Sammanfattning och slutsatser

Det utländska ägandet ökar för närvarande mycket snabbt i det svenska näringslivet. Detta är dels en del av en generell internationell utveckling, dels en följd av den svenska ägar- och förmögenhetspolitiken under efterkrigstiden. Den utländska kontrollen över svenska företag kommer under de närmaste åren att öka mycket snabbt.

Det är mycket viktigt att vi i denna utveckling får ett vitalt svenskt ägande. Ett dominerande svenskt ägande kan vi under alla omständigheter förvänta oss att få endast bland de mindre och de medelstora företagen. Detta understryker behovet av att förbättra klimatet för denna typ av företag i Sverige.

Kraven på skattepolitiken från ägarsynpunkt är dels att skapa neutralitet mellan beskattningen av svenskt och utländskt ägande, dels att lägga om beskattningen så att vi kan få en vital och växande företagsamhet med mindre och medelstora företag.

Företagslokalisering och skattepolitik

I den svenska debatten blandas frågan om ägandet av företagen och utflyttningen av företagen ihop på ett ofta felaktigt sätt. Sambandet mellan ägande och lokalisering är långt ifrån entydigt. I en situation där konkurrensen ofta är hård och där företagen genomgående är inriktade på att skapa "shareholder-value" är utrymmet begränsat för speciella nationella hänsynstaganden. Om utländsk lokalisering av en viss verksamhet är påtagligt mera vinstgivande än en svensk tvingas även ett svenskägt företag att satsa på den utländska lokaliseringen. Om, å andra sidan, Sverige lyckas med att skapa goda betingelser för företagande, kan vi räkna med att företagen investerar i Sverige, oberoende av om de är svenskägda eller ej.

Detta betyder dock inte att ägandet är helt betydelselöst från lokaliseringssynpunkt. När en ägare har bättre information om förhållandena i det egna landet än i andra länder kan det vara rationellt att låta detta leda till en övervikt av investeringar i hemlandet. Speciellt viktigt torde detta vara för mindre och medelstora företag, där resurserna och incitamenten för att skaffa en omfattande information om utländska förhållanden inte är så stora. Vi har i föregående kapitlet utvecklat att detta är ett viktigt skäl till att vi skall ha en ägarbeskattning som stimulerar tillskapandet och framväxten av mindre och medelstora företag.

Slutsatsen av vår diskussion kring ägandets utveckling är ändå att själva ägandet när det gäller de större företagen i allt mindre grad kommer att leda dessa till att lokalisera sig i Sverige. Därför är det en viktig uppgift för den ekonomiska politiken att skapa en miljö som är attraktiv för rörliga produktionsfaktorer, som avancerat investeringskapital och humankapital. Vi har i *kapitel 3* närmare utvecklat att skattepolitiken här måste komma att spela en viktig roll.

Innan vi går in på skatternas roll kan det vara lämpligt att beröra andra viktiga bestämningsfaktorer till företagslokaliseringar. Såväl erfarenhet som forskning säger oss att de *historiska mönstren* när det gäller företagets lokalisering är av mycket stor betydelse. En verksamhet som med framgång etableras på ett ställe fortsätter ofta att växa just där. Detta hänger samman med den tendens till agglomorering eller klusterbildning som diskuterades i *kapitel 3*. De exempel vi gav där underströk att ett kluster när det väl bildats har en förmåga att bestå trots stora ekonomiska och teknologiska förändringar. Klusterbildningen är sålunda en viktig förklaring till att de historiska mönstren för lokalisering har en stor effekt också på framtidens lokaliseringar.

Mycket talar dock för att i varje fall Europa befinner sig i ett skede där vi, trots denna stabilitet, kan komma att få se mycket stora förändringar i lokaliseringsmönstren. Tillskapandet av EU:s inre marknad, i förening med den internationalisering av ägandet, som vi redan berört, kan förväntas lösa upp många av de traditionella mönstren när det gäller lokalisering av det europeiska näringslivet. Vad som pekar i samma riktning är den just nu pågående omstruktureringsprocessen av näringslivet, som äger rum genom fusioner och genom outsourcing. I båda fallen kan man förvänta sig att

en omlokalisering av olika verksamheter blir en integrerad del av omstruktureringsprocessen. I diskussionen om den framtida lokaliseringen av det europeiska näringslivet brukar man ofta peka på skillnaden mellan lokaliseringsmönstren i Europa å ena sidan och på den integrerade amerikanska marknaden å den andra sidan. Medan varje bransch i USA har två eller tre stora centra, har i Europa ofta varje nation sitt branschcentrum. Den utveckling många förutser är att den inre marknaden kommer att bidra till att Europa går emot en amerikansk situation. Detta skulle innebära en mycket omfattande omlokalisering av verksamheter i Europa, där vissa kluster utvecklas, medan andra minskar eller försvinner. För ett litet land som Sverige finns i denna omställningsprocess stora möjligheter, men också stora risker. Det är mycket viktigt att vi i denna situation kan utveckla några av våra högteknologiska och högförädlade kluster. Allra helst bör vi därtill ha en förmåga att dra till oss nya. Hur väl vi lyckas här är beroende av om den svenska miljön, i konkurrens med andra centra i Europa, är tillräckligt attraktiv.

1.5 Viktiga lokaliseringsfaktorer

När det gäller att dra till sig högteknologisk och humankapitalintensiv industri är givetvis *utbildnings- och forskningsnivå* i landet av stor betydelse. När det gäller den forskning som är relevant för företagen bestäms nivån av flera olika delar. Nivån på den akademiska forskningen är betydelsefull, liksom att det finns kontakter mellan universitet och företag, samt att det även bedrivs forskning på hög nivå i företagen. Det krävs också att det finns goda individuella incitament för högre utbildning och forskning. På den senare punkten är såväl lönesystem som individbeskattning viktiga.

Ett självklart krav för nästan all företagslokalisering är *god infrastruktur och goda kommunikationer*. Här har Sverige sannolikt en fördel i förhållande till de flesta andra länder när det gäller inhemsk infrastruktur, medan Sveriges perifera läge generellt sett ger oss en nackdel, inte minst när det gäller flygkommunikationer. (En nackdel som för Stockholms del förstärks av att SAS har valt att Köpenhamn som sin centrala flygplats.)

Närhet till viktiga avsättningsmarknader är ett klassiskt argument för lokalisering som på många områden kan ha tappat i betydelse genom kommunikationsrevolutionen. I de fall där kopplingen mellan produktutveckling och marknad är mycket stark spelar marknadsnärheten fortfarande en viktig roll. Läkemedelsindustrin är ett exempel på detta. Här är den amerikanska marknaden genom sin storlek och genom den amerikanska prispolitiken av avgörande betydelse. Detta gör det viktigt för läkemedelsföretagen att ha en nära kontakt med den amerikanska marknaden. Detta är ett skäl till att en växande andel av läkemedelsindustrin är lokaliserad i USA.

Kontrollmöjligheter för företagsledningen. Historiskt sett har de strategiska funktionerna i ett företag, som FoU och marknadsföring, i stor utsträckning lokaliserats i anslutning till huvudkontoret. Ett skäl till detta mycket tydliga empiriska mönster kan vara att företagsledningen sett geografisk närhet som ett villkor för att kunna behålla kontrollen över de strategiska funktionerna.

Det förefaller emellertid som om kommunikationsrevolutionen är på väg att lösa upp dessa samband. Genom dramatiskt förbättrade kommunikationer minskar avståndets betydelse för den önskade kontrollen. Speciellt när det gäller forskning finns en tendens att den lokaliseras till ställen med en gynnsam miljö för denna verksamhet oberoende av var huvudkontoret är beläget.

Låga kostnader är ett annat viktigt lokaliseringsargument, som bland annat genom kommunikationsrevolutionen sannolikt kommer att öka i betydelse. Det bör understrykas att låga kostnader i ett land eller en region ofta går hand i hand med låg produktivitet, låg utbildningsnivå och dåligt utvecklad infrastruktur. Därmed har låga kostnader i sig inte givit det genomslag i lokaliseringar som man kanske i förstone skulle förvänta sig. Marknadsrevolutionen i östländerna har här bidragit till att skapa en ny situation. I dessa länder är utbildningsnivån hög och infrastrukturen ligger på en hygglig nivå, samtidigt som kostnaderna är väsentligt lägre än i de etablerade industriländerna. Än större är dramatiken i den kinesiska utvecklingen. I de östra delarna av folkrepubliken är numera infrastrukturen utvecklad, tillgången på hyggligt utbildad arbetskraft mycket god, samtidigt som kostnaderna är dramatiskt mycket lägre än i industriländerna. Vi ser därför en utveckling som kan vara början till en mycket omfattande omlokalisering av lågteknologisk och mellanteknologisk tillverkning till Folkrepubliken Kina.

2.5 Skatter och lokalisering ur ett svenskt perspektiv

Eftersom *skatterna* påverkar företagens kostnader i en rad avseenden kan man förvänta sig att dessa spelar en betydande roll för företagens val av lokalisering. Vi pekade också i *kapitel 3* på den vikt företag och regeringar världen över fäster vid skatter som lokaliseringsfaktor.

Vi har redan sett att den svenska företagsbeskattningen är låg i ett internationellt perspektiv. Med tanke på det generellt sett höga skattetrycket i Sverige ligger det nära till hands att se den låga företagsbeskattningen som ett medvetet försök att skapa en attraktiv skattemiljö för företagslokaliseringar i Sverige. Kombinationen av låg ägarbeskattning i hemlandet och en låg företagsbeskattning i Sverige kan ofta bli en fördelaktig kombination. Att företagsbeskattningen har betydelse för lokaliseringen av verksamheter tyder också de irländska erfarenheterna på. Man har där arbetat med en mycket låg företagsbeskattning (12,5 %) i den uttalade avsikten att locka till sig utländska företagslokaliseringar. Detta är visserligen endast ett av incitamenten, men vi kan konstatera att den samlade effekten för Irlands del varit mycket god. Det förefaller dock av de enkätundersökningar, som vi presenterar senare i detta kapitel, som om företagsbeskattningen inte av företagen ges en avgörande betydelse som lokaliseringsargument. Delvis kan detta bero på att ett internationellt företag ofta genom internprissättning har vissa möjligheter att styra var man tar fram sina vinstmedel till beskattning.

När det gäller humankapitalintensiva företag blir naturligt nog beskattningen av just humankapitalet betydelsefullt. Mera konkret betyder detta att man bör förvänta sig att individbeskattningen av högre inkomstagare blir betydelsefull för företagens lokaliseringar. Detta bekräftas, som vi skall se, av olika enkätundersökningar. Ett skäl till att inkomstbeskattningen är så viktig när det gäller lokalisering av centrala funktioner i större internationella företag är att man till dessa måste kunna rekrytera personal från hela världen. Ett tecken på vikten av att kunna ha hela världen som rekryteringsområde är erfarenheterna från Kalifornien. I den kaliforniska high-tech industrin är c:a hälften av den kvalificerade personalen född utanför USA. För Sverige, som ett litet land, kan man argumentera för att andelen skulle kunna vara ändå större. I själva verket torde motsvarande andel vara utomordentligt låg i Sverige. Det finns

många skäl till detta, men ett viktigt rekryteringshinder för kvalificerad utländsk personal är den höga och progressiva individbeskattning som vi har i Sverige. Av *tabell 1.5* framgår att den samlade svenska individbeskattningen av högre inkomstagare ligger bland de högsta bland industriländerna, om än inte allra högst.

Tabell 1.5 Inkomstskatt plus löntagar-och arbetsgivaravgift minus kontantbidrag (i% av arbetskostnaden) för högre inkomstagare (167% av medellönen i OECD år 2000)

Australien	30,3	Nya Zeeland	24,8
Belgien	61,8	Norge	44,2
Kanada	34,0	Polen	44,0
Danmark	51,6	Portugal	38,9
Finland	53,0	Spanien	41,4
Frankrike	50,5	Sverige	54,3
Grekland	40,5	Schweiz	33,8
Irland	39,4	Storbritannien	33,0
Island	30,6	Tyskland	56,6
Italien	50,7	Ungern	57,9
Japan	27,1	USA	36,6
Luxemburg	43,8	Österrike	49,9
Nederländerna	44,3		

Källa: OECD (2002b)

Att försöka kvantifiera vilken betydelse detta har för humankapitalintensiva företag i Sverige är givetvis mycket svårt. Vi kan dock konstatera att regeringen genom att införa den så kallade expertskatten visat en medvetenhet om det problem vi pekar på. Specialarrangemang av detta slag ger en viss lättnad, men svagheter är många. Genom sin karaktär av specialarrangemang har expertskatten inte långsiktig trovärdighet. Ett företag som överväger en lokalisering i Sverige kan inte basera en lokalisering i Sverige på antagandet att expertskatten kommer att bli bestående. Till bilden av specialarrangemang hör ansökningsförfaranden med långa väntetider på besked, och att skattelättnaden endast gäller en begränsad tid. För närvarande finns flera länder inom EU som har denna typ av skattefälv till utländska experter. I de flesta av dessa är den ordinarie inkomstskatten lägre än i Sverige.

En annan indikation på betydelsen av inkomstbeskattningen från lokaliseringssynpunkt kan man få av olika enkätundersökningar. Sålunda har Braunerhjelm m. fl. (1999) gjort en enkätundersökning bland företag som flyttat sitt huvudkontor från Sverige, där huvudfrågeställningen var vilka faktorer som varit avgörande för utflyttningen. Undersökningens resultat sammanfattas i *tabell 2.5*. Företagen har, som framgår av tabellen, angivit den höga personliga inkomstbeskattningen i Sverige som ett av de viktigaste skälen till utflyttningen. Svaren på enkäten har givits på VD-nivå. I debatten

har detta tolkats som att det är den personliga skattesituationen just för företagets VD som varit avgörande. Rimligtvis kan detta också ha sin betydelse, men det stora problemet med inkomstbeskattningen är det generella rekryteringshinder som den utgör för högutbildad arbetskraft och internationellt verksam personal.

Tabell 2.5 Faktorer som påverkat huvudkontorets lokalisering

	Huvudkontor	Huvudkontor, underkoncern
Närhet till kund	4,3	4,6
Närhet till leverantörer	3,1	3,6
Närhet till konkurrenter	3,2	3,3
Närhet till FoU-center	3,0	2,7
Fördelaktig bolagsskatt	3,9	3,8
Fördelaktig individuell skatt	5,2	5,4
Regelverk, ekonomisk politik	4,2	4,2
Goda transportmöjligheter	5,5	4,6
Fusioner	5,1	
Uppköp eller stark tillväxt av underkoncern	4,8	

Not 1: För de två sistnämnda faktorerna finns uppgifter endast på koncernnivå.

Not 2: Uppgifterna har framkommit ur en enkätundersökning där företagsledningen fått ange respektive faktors vikt på en stigande skala från 1 till 7.

Källa: IUIs databas om huvudkontor 1999. och Braunerhjelm, P. och Lindquist, T. (1999)

Att individbeskattningen är viktig ur lokaliseringssynpunkt bekräftas också av de årliga enkätundersökningar som ISA (Invest in Sweden Agency) låter göra bland utlandsägda företag som är lokaliserade i Sverige. Företagen anser enligt dessa enkäter att personbeskattningen är en viktig lokaliseringsfaktor och att den höga svenska personbeskattningen är negativ från lokaliseringssynpunkt. Detta framgår av *tabellerna 3.5 och 4.5*. Tabellerna är hämtade ur årets undersökning. Jämförelser med tidigare år visar att det finns en stor stabilitet i synen på de olika lokaliseringsfaktorerna. I *tabell 5.5* har man gjort ett försök att relatera bedömningen av kvaliteten på svenska lokaliseringsfaktorer till den vikt respektive faktor tillmätts. Man har fått ange viktigheten på respektive faktor på en skala från 1 till 10. Därefter har man fått ange vilken kvalitet Sverige har på respektive faktor, också här på en skala från 1 till 10. Höga minusvärden innebär att faktorn är viktig, men att den svenska kvaliteten på faktorn är dålig och vice versa. Det framgår att personbeskattningen intar en särställning vad gäller högt minusvärde.

Till sist jämförs i *tabell 6.5* Sverige parvis med ett antal länder/områden när det gäller lätthet att rekrytera utländsk spetskompetens. En majoritet (64 procent) av de tillfrågade företagen anser att det är svårare att rekrytera utländsk spetskompetens till Sverige än till andra länder där man är verksam. Endast ett företag ansåg det lättare att rekrytera till Sverige än till andra länder. De länder som ansågs lättast att rekrytera till är Storbritannien, Frankrike, USA och Tyskland. Företagen har också fått ange skäl till sina bedömningar. Också här framträder personbeskattningen som en avgörande negativ faktor.

Tabell 3.5 Vilka anser du spontant är Sveriges styrkor respektive svagheter vad gäller investeringsklimat

Styrkor	Antal gånger faktorn nämns	Svagheter	Antal gånger faktorn nämns
Bra kompetens/hög utbildningsnivå	54	Högt skattetryck	25
Ansvarsfull och ambitiös arbetskraft/bra arbetsklimat	27	Höga arbetskraftskostnader arbetsgivaravgifter	16
God samhällsstruktur/lagar och förordningar	12	Högt generellt kostnadsläge	15
Hög teknisk kompetens/innovation	12	Geografiskt läge	15
Obyråkratiskt och effektivt	12	Oflexibla arbetsrättsregler	10
Kapitaltillgång att investera	11	Byråkratiskt	8
Generösa avskrivningsregler	10	Svårt att rekrytera/behålla utländsk personal	7
Politiskt och ekonomisk stabilitet	9	Dålig tillgång på kompetent/utbildad personal	6
Annat svar	76	Sveriges position utanför EMU	6
Vet ej/inget svar	18	Annat svar	68

Källa: Opticom International Research (2002)

Det skall dock sägas att personbeskattningen i Tyskland i *tabell 1.5* inte framträder som lägre än den svenska. Däremot har, som vi påpekade i *kapitel 3*, Bundestag antagit en plan för att till år 2005 reducera den högsta marginalskattesatsen till 42 procent.

Höjden på skattetrycket måste generellt sett ställas mot vad man får för skatterna. Det brukar ofta framhållas att detta också gäller i lokaliseringssammanhang. Denna uppfattning får inte ett solklart stöd i enkätundersökningarna. Dock läggs stor vikt vid vissa faktorer, som infrastruktur och utbildningsnivå, som bekostas med offentliga medel. När det gäller välfärdsstaten torde det vara så att dess kollektivistiska utbud är avpassat till en svensk kundkrets. Utlänningar kan ha behov eller synsätt som gör att man får betala för välfärden två gånger, den första gången via skattsedeln och den andra gången när man betalar för sin egen lösning, i den mån någon sådan står till buds. Ett förhållande som pekar i denna riktning är att "brist på internationella skolor" kommer upp som ett rekryteringshinder i ISA-undersökningarna.

I detta sammanhang är det också viktigt att framhålla att konkurrensen om företagens lokalisering snarare sker mellan stadsregioner i olika länder än mellan länderna

som helhet. Om ett kunskapsintensivt företag överväger en rekrytering i Sverige är det i praktiken Stockholmsområdet som är det svenska alternativ som ställs mot olika utländska metropoler. I detta sammanhang är det ytterligt olyckligt att striden mellan regeringen och det lokala styret i Stockholm bromsar en utveckling av Stockholmsområdet. Ser vi till den specifika skatteaspekten, slår den kommunala skatteutjämnningen i Stockholmsområdet in en kil mellan vad man betalar i skatt i Stockholm och vad man får ut i form av offentlig service. Detta bidrar till att minska Stockholms, och därmed också ofta Sveriges, attraktionskraft från rekryteringssynpunkt.

3.5 Sammanfattning och slutsatser

Vi har i detta kapitel argumenterat för att det inte finns ett entydigt samband mellan ägande och lokalisering. Däremot bidrar internationaliseringen av ägandet till att lönsamhet och effektivitet tenderar att bli allt mera avgörande vid val av lokalisering. I den stora internationella omstrukturering av näringslivet som nu pågår är det för ett litet land som Sverige viktigt att kunna bygga upp en kunskapsbaserad ekonomi som skapar höga förädlingsvärden. För att detta mål skall realiseras krävs att Sverige kan erbjuda en attraktiv miljö för humankapitalbaserad verksamhet. I en sådan miljö ingår en internationellt sett konkurrenskraftig beskattning av avkastningen på humankapital. Detta sätter den personliga inkomstbeskattningen i fokus. Den viktigaste enskilda åtgärd som Sverige skulle kunna göra för att snabbt få en bättre position för lokalisering av humankapitalintensiv verksamhet vore att genomföra en betydande sänkning av den personliga inkomstbeskattningen.

Avslutningsvis underströk vi också den betydelse som Stockholm har när det gäller att dra utlandsinvesteringar till Sverige. Denna betydelse understryker vikten av att införa en begränsning för den kommunala skatteutjämnningen. För Stockholms del innebär denna att kopplingen mellan skatter och offentlig service bryts, vilket minskar attraktiviteten för Stockholm som lokalisering.

Tabell 4.5 "Vilken åtgärd krävs för att öka ert företags vilja att expandera i Sverige?"

Åtgärder	Antal gånger åtgärden nämns
Förenklade arbetsrättsregler/större flexibilitet på arbetsmarknaden	7
Lägre arbetskraftskostnader/arbetsgivaravgifter	7
Långsiktig satsning på företagande/behåll företagen inom landet	6
Lägre skattetryck (allmänt)	5
Statlig hjälp/bättre bidragssystem	5
Lägre personbeskattning (behålla personal/rekrytera utomlands)	5
EMU-medlemskap	4
Stärka valutan/förbättra kostnadsläget	4
Bättre, klar energipolitik/-lagstiftning	4
Underlätta rekrytering av utländsk arbetskraft	3
Gynna tillväxt/öka efterfrågan	3
Annat svar	26
Inget svar/vet ej	2

Källa: *Opticom International Research (2002)*

Tabell 5.5 Relation mellan olika faktorerers betydelse och Sveriges konkurrenskraft på samma område

Områden där företagens betyg är högre än områdets betydelse (Sverige överpresterar)		Områden där företagens betyg är mer än ett poäng lägre än områdets betydelse (Sverige underpresterar)	
<i>Faktor</i>	<i>Skillnad</i>	<i>Faktor</i>	<i>Skillnad</i>
Närhet till universitet högskola/forskning	0,5	Personbeskattning	-3,6
Kvalitet på bank- och finanstjänster	0,4	Flexibla arbetsrättsregler	-2,8
Tillgång på kvalificerade tjänster	0,3	Generellt kostnadsläge	-2,0
Råvarutillgångar	0,2	Arbetskraftskostnader (arbetare)	-1,4
Telekommunikationer	0,1	Stabila spelregler	-1,4
Företagsbeskattningen	0,0	Ekonomisk stabilitet	-1,3
Tillgång till exportmarknader	0,0	Tillgång på internationella skolor	-1,0

Källa: Opticom International Research (2002)

Tabell 6.5 Rekrytering av utländsk kompetens

Lättare än i Sverige			Svårare än i Sverige		
Land	Skäl		Land/Region	Skäl	
	<i>Hårda faktorer</i>	<i>Mjuka faktorer</i>		<i>Hårda faktorer</i>	<i>Mjuka faktorer</i>
Storbritannien	Personal/beskattning Löneläge Geografiskt läge	Kultur/språk Populärt land	Östeuropa	Levnadsstandard	Instabilitet otrygghet Kultur/språk Klimat
Frankrike	Personbeskattning Löneläge	Kultur/språk	Finland	Geografiskt läge	Kultur/språk Klimat
USA	Personbeskattning Löneläge	Populärt land Klimat Kultur/språk	Norge	Geografiskt läge Kostnadsläge	Endast ett svar per faktor
Tyskland	Personbeskattning Löneläge	Kultur/språk	Ryssland	Endast ett svar per faktor	Instabilitet otrygghet
Nederländerna	Personbeskattning Geografiskt läge	Endast ett svar per faktor	Asien	Endast ett svar per faktor	Endast ett svar per faktor

Källa: Opticom International Research (2002)

Sammanfattning och policyslutsatser

I denna skrift har vi behandlat den svenska skattepolitiken ur ett globaliserings- och tillväxtperspektiv. Om Sverige på ett bestående sätt skall kunna vända sin svaga tillväxttrend är det nödvändigt att landet förmår attrahera och behålla avancerad kunskapsbaserad ekonomisk verksamhet. Som vi sett i de tidigare kapitlen ställer detta stora krav på skattepolitiken. I detta kapitel skall vi närmare precisera vilka dessa krav kan vara. Som en bakgrund skall vi också sammanfatta analysen i de tidigare kapitlen.

Det är ett välbekant faktum att Sverige sedan början av 1970-talet har haft en svagare tillväxt än såväl OECD:s som EU:s genomsnitt. Detta betyder att Sverige förlorat sin topposition bland världens rikaste länder. Detta innebär dels en förlorad möjlighet till materiellt välstånd, dels en risk för en negativ dynamik, där svag tillväxt och låga inkomstnivåer riskerar att göra Sverige mindre attraktivt som lokaliseringsort för olika typer av avancerad ekonomisk verksamhet.

En mycket viktig fråga är om den negativa tillväxttrenden har brutits. Det finns utan tveivel faktorer som talar för detta.

För det första har den ekonomiska politiken i Sverige sedan mitten av 1980-talet blivit väsentligt mera marknadsinriktad än tidigare. De viktigaste delarna i politikomläggningen är:

- *Avreglering av de finansiella marknaderna och ett antal andra viktiga marknader.*
- *Reformering av skattesystemet i riktning mot minskade skatteklar och förbättrade ekonomiska incitament.*
- *Bättre kontroll över offentliga utgifter och budgetunderskott. Tillsammans med en självständig riksbank har detta bidragit till ökad makroekonomisk stabilitet.*

Någon mera omfattande reformering av arbetsmarknaden har inte skett. Däremot har parterna själva bidragit till en större marknadsanpassning i lönebildningen än tidigare.

För det andra har vi under den senare delen av 1990-talet haft en hygglig återhämtning i ekonomin. Mycket positivt är att denna har kunnat ske utan att inflationen tagit fart.

Det finns emellertid också faktorer som talar i motsatt riktning. Sålunda har de marknadsekonomiska reformerna i många fall stannat på halva vägen.

- *Skattetrycket i Sverige är fortfarande högst i världen.*
- *Skattesystemet har fortfarande en struktur som håller tillbaka drivkrafterna för tillväxt.*
- *Arbetsmarknad och bostadsmarknad är fortfarande starkt reglerade.*
- *Globaliseringen ökar behovet av marknadsekonomiskt inriktade reformer.*

När det gäller den ekonomiska återhämtningen kan man med fog ställa frågan varför den inte har varit starkare. Förutsättningarna för en hög tillväxt var under slutet av 1990-talet utomordentligt goda. För det första hade det stora BNP-fallet 1989-93

sänkt kapacitetsutnyttjandet mycket kraftigt, vilket skapade en potential för en snabb återhämtning. För det andra hade den stora deprecieringen av den svenska valutan i samband med krisen givit en mycket kraftig förstärkning av den kostnadsmässiga konkurrenskraften i industrin. För det tredje var Sverige mycket välpositionerat i förhållande till 1990-talets IT-boom.

Dessa faktorer borde bädda för en tillväxt i Sverige som låg väsentligt över omvärldens. Så har emellertid inte varit fallet. Återhämtningen i förhållande till omvärlden har varit måttlig. Vi är nu inne i ett skede med mycket svag svensk produktivitetstillväxt. Trots att tillväxten är måttlig börjar vi se inflationstendenser i den svenska ekonomin. Detta talar knappast för att vi skulle ha påbörjat en långsiktig återhämtning avseende vår BNP-position i förhållande till omvärlden. Den övergripande policyslutsatsen av de senaste årens utveckling borde därför vara att en politik för ökad tillväxt måste ges hög prioritet.

Detta kräver insatser av den ekonomiska politiken över ett brett fält. Vi har här valt att koncentrera oss på skattepolitiken. Som vi har försökt visa i denna skrift innebär den snabba globaliseringen att skattepolitiken har fått ökad betydelse för den ekonomiska tillväxten. Detta hänger samman med att rörligheten över gränserna för materiellt kapital och humankapital har ökat, och att dessa båda produktionsfaktorer är av avgörande betydelse för ett lands ekonomiska tillväxt.

Ett viktigt förhållande, som vi har lyft fram i de tidigare kapitlen, är att Sverige berörs mera av globaliseringen än de flesta andra länder. Detta beror på att Sverige i högre grad än andra länder har sin ekonomi uppbyggd kring stora företag. Som vi har visat tidigare har efterkrigstidens skattepolitik i hög grad bidragit till detta.

Ur ett svenskt perspektiv är de tre viktigaste aspekterna av globaliseringen för närvarande :

- *En snabb internationalisering av ägandet i näringslivet.*

Denna utveckling berör naturligt nog alla industriländer. I inget land är dock förändringen så snabb som i Sverige. Eller, med andra ord, ingenstans ökar utlandsägandet så snabbt som i Sverige.

- *En gränsöverskridande omorganisation av industriländernas näringsliv.*

Denna omorganisation sker genom fusioner, som ofta är gränsöverskridande och genom "outsourcing", som innebär att värdekedjan bryts upp i mindre delar.

- *En omfattande omlokalisering av aktiviteterna i näringslivet .*

Denna process drivs bl.a. av kommunikationsrevolutionen, som gör det lättare både att organisera och transportera inom produktionsnätverk som sträcker sig över stora geografiska ytor. Därtill bidrar såväl internationaliseringen av ägandet, som omorganisation av näringslivet till att skapa förutsättningar för en omlokalisering av verksamheter.

Ländernas skattepolitik kan i princip påverka alla dessa tre processer. Viktigast torde det vara att påverka ägandet och lokaliseringen.

Den mycket snabba ökningen av utlandsägandet i Sverige är en god illustration av skattepolitikens betydelse i detta sammanhang. Som vi har visat i ett tidigare kapitel har skattepolitiken bidragit till denna utveckling på tre sätt. *För det första* har den gynnat stora företag. *För det andra* har den motverkat privat svensk förmögenhetsbildning.

För det tredje har skattepolitiken diskriminerat privat svenskt ägande i förhållande till institutionellt svenskt ägande och utländskt ägande. Skattereformerna under slutet av 1980-talet och början av 1990-talet har i huvudsak avlägsnat den första snedvridningen, medan de båda övriga fortfarande finns kvar. Effekten av den första snedvridningen lever dock kvar i form av en ekonomi som domineras av stora företag. Politiken har sålunda skapat en kombination av storföretagsberoende och ett vakuum vad gäller privat ägande. Detta har bäddat för ett snabbt utländskt övertagande av det svenska näringslivet.

Uppgången i utländskt ägande har gått hand i hand med en utflyttning av huvudkontoren i en mängd svenska företag. Dessa processer har givetvis ett samband med varandra. Det är dock generellt sett inte så att en utflyttning av huvudkontoret är en nödvändig följd av en utländsk ägardominans. Ändå har huvudkontorsutflyttningen bidragit till att dramatisera uppgången i det utländska ägandet av det svenska näringslivet.

Denna dramatik gör det viktigt att understryka att förekomsten av A- och B-aktier och ask-i-ask-ägande har inneburit att den utländska kontrollen över de svenska företagen hittills inte har ökat i takt med den utländska andelen av ägarkapitalet. Internationaliseringsprocessen kommer säkerligen under de närmaste åren bidra till att jämna ut denna skillnad. Därtill kommer den utländska andelen av ägarkapitalet att fortsätta att öka. Därför kommer vi med största sannolikhet, under de närmaste åren, att få se en snabb uppgång av den utländska kontrollen i de svenska företagen.

Denna utveckling borde rimligen vara en mycket stark signal till regeringen att göra slut på den skattemässiga diskrimineringen av privat svenskt ägarkapital. *Naturliga delar i en sådan politik är slopad förmögenhetsskatt och en mildring av eller ett borttagande av dubbelbeskattningen på aktier.* Effekterna av en sådan omläggning av politiken kommer inte omedelbart att vända den utveckling vi pekat på här. På sikt kan den emellertid lägga grunden till en mera balanserad situation när det gäller svenskt och utländskt ägande, där privata svenska ägarintressen kan tävla med utländska på lika villkor.

Även i en sådan situation får man dock räkna med att en mycket stor del av de stora företagen ägs och kontrolleras av utlänningar. Ett vitalt svenskt ägande måste därför vara kopplat till nya mindre och medelstora företag. Vi har pekat på att en ökad vitalitet på detta område kräver en rad reformer, varav många ligger utanför skattepolitikens område. På skattesidan kan vi först konstatera att en sänkt förmögenhetsskatt är positiv även i detta sammanhang. Flera studier har påvisat ett positivt samband mellan en spridd privat förmögenhetsbildning och ett aktivt nyföretagande. För Sveriges del spelar här internationaliseringen en särskild roll. Enligt uppskattningar av RSV har c:a 500 miljarder i privat kapital förts ut ur landet i avsikt att komma undan ägarbeskattningen. Kapitalförsörjningen för de stora företagen påverkas knappast av detta. Däremot kan ett privat kapital av denna storleksordning lokaliserat i Sverige påverka klimatet för företagsstarter och nystartade företag på ett påtagligt sätt.

När det gäller beskattningen av bolagsvinsterna i små företag verkar dubbelbeskattningen av vinsterna i bolagssektorn i förening med realisationsvinstbeskattningen som ett hinder för tillförseln av riskvilligt kapital. Det finns här två vägar att gå. Den ena vägen skulle vara ett slopande av dubbelbeskattningen på företagsvinster för fåmansbolag. Ett problem som ofta anförs är att detta skulle öppna vägen för ett skattearbitrage från löneinkomster till kapitalinkomster. En mera blygsam reform skulle vara att *slopa reavinstbeskattningen på innehav som sträcker sig över tre år eller mera.*

En sådan åtgärd skulle i första hand öka tillgången på tidigt riskkapital av typ venture capital till nystartade företag.

Det andra området där skattepolitiken är av stor betydelse är *lokaliseringen av företagens verksamhet*. I debatten sätter man ibland likhetstecken mellan ett utländskt övertagande av ett företag och en utflyttning av företagets verksamhet. Detta samband är långt ifrån entydigt. Internationaliseringen av ägandet och den ökade vikt som fästs vid "shareholder-value", innebär att lokaliseringen i allt högre grad bestäms av den lönsamhet och effektivitet som en lokalisering kan ge. Detta innebär att kopplingen mellan ägande och lokalisering minskar. Den bryts dock inte helt. Genom att ägaren är bättre informerad om förhållandena på den egna marknaden innebär, i valet mellan två likvärdiga alternativ, en investering på hemmaplan en mindre risk. Det finns därför rationella skäl för ett företag att ha en viss hemmamarknadsorientering i sina investeringar.

Det finns en lång rad av faktorer som påverkar lokaliseringen av företagets verksamheter. Skatterna i ett land är en av dessa. Dessa är, till skillnad från många av de andra faktorerna, möjliga att redan i ett kort perspektiv ändra genom politiska beslut. Därtill visar såväl enkätundersökningar som studier av företagets beteende att företagen uppfattar beskattningen i ett land som en viktig lokaliseringsfaktor.

Många regeringar har också uppfattat detta och när det gäller framförallt lokaliseringen av humankapitalintensiv verksamhet finns det, som vi har visat tidigare, en betydande skattekonkurrens mellan länderna. Detta tar sig tydligast uttryck i selektivt inriktade skattesänkningar. Det finns också i många länder ett tydligt tryck nedåt på beskattningen av rörliga produktionsfaktorer. Det gäller bolagsskatten, kapitalbe-

Sverige har traditionellt, trots höga skatter i övrigt, haft en relativt låg bolagsskatt. Detta är, generellt sett, en positiv lokaliseringsfaktor för Sveriges del. När det gäller den typ av verksamheter, nämligen kunskapsintensiva och högteknologiska, som Sverige i första hand bör sträva efter att attrahera, har vi konstaterat att bolagsskatten, relativt sett, spelar en mindre roll. I humankapitalintensiva verksamheter blir naturligt nog beskattningen av humankapital mera betydelsefull än beskattningen av materiellt kapital. Enligt olika studier, som gjorts på uppdrag av ISA (Invest in Sweden Agency), framstår också den personliga inkomstbeskattningen som det viktigaste skattemässiga hindret för en lokalisering i Sverige. Ett viktigt skäl till detta är att kunskapsintensiv ekonomisk verksamhet ofta har ett mycket starkt internationellt element. För att man skall kunna förlägga denna typ av verksamheter till Sverige krävs att man skall kunna rekrytera internationellt verksamma personer till Sverige. Här har Sverige, med ett relativt perifert läge, svårigheter som vi inte kan göra något åt. Därför blir kraven desto större på de faktorer som vi kan påverka. Mot denna bakgrund är en *sänkning av de högsta marginalskattesatserna* sannolikt den enskilt viktigaste skattemässiga åtgärden när det gäller att stärka Sveriges attraktivitet som lokalisering för avancerad ekonomisk verksamhet.

Införandet av expertskatten är ett tecken på att det hos regeringen finns en medvetenhet om den problematik som vi diskuterat här. Expertskatten är dock otillräcklig som lokaliseringsmagnet av flera skäl.

För det första har flera andra länder liknande arrangemang i kombination med sina vanligtvis lägre marginalskatter. För det andra tenderar sÄrlösningar som dessa att ha

mindre trovärdighet från lokaliseringssynpunkt än en låg skattesats som gäller för alla. För det tredje kan den inte förhindra att svenskar på grund av skatteskäl kan önska en annan lokalisering än Sverige. För det fjärde finns det tecken på att EU-kommissionen kommer att inta en hårdare attityd gentemot diskriminerande skattelagstiftning av denna typ.

En radikal och samtidigt effektiv åtgärd vore att *helt ta bort den statliga inkomstbeskattningen*. Intäkterna av denna skatt inklusive värnskatten uppgår idag till 29 miljarder kronor, vilket motsvarar 4 procent av de statliga skatteintäkterna.

Detta förslag skulle innebära att den högsta synliga marginalskattesatsen skulle hamna kring 30 procent, vilket i ett internationellt perspektiv skulle ge Sverige en konkurrenskraftig inkomstbeskattning. När det gäller synlig inkomstbeskattning skulle den hamna bland de lägre i Europa, där vi ser en tendens till att flera länder är på väg emot en högsta marginalskattesats på 40 procent. Denna jämförelse är emellertid missvisande, eftersom en stor del av beskattningen av svenska höginkomsttagare består av socialförsäkringsavgifter som tas ut över 7,5 basbelopp utan att någon motsvarande förmån ges. Skattesatsen är här 33 procent av lönen. Ser vi till hela beskattningen skulle den föreslagna reformen placera Sverige nära en europeisk mitt när det gäller total beskattning av löneinkomster. Den totala skattekillen för höginkomsttagare skulle sjunka från dagens 63 procent till c:a 47 procent.

En mycket viktig effekt av att ta bort statsskatten är att värdet av skattearbitrage mellan inkomst av kapital och inkomst av tjänst skulle minska påtagligt. Därmed skulle också problematiken som är förknippad med en reformering av 3:12-reglerna bli väsentligt mera hanterlig än vad den är idag.

Argumentationen för en sänkning av inkomstbeskattningen har här förts utifrån ett globaliseringsperspektiv. Det är därför viktigt att påpeka att det finns många goda skäl till en sådan sänkning också om man utgår ifrån ett mera renodlat inhemskt perspektiv. En stark rekommendation till sänkning av den svenska inkomstbeskattningen från sådana utgångspunkter ges i OECD:s senaste Sverigerapport (OECD (2002 c)).

Argumenten mot en sänkning är av två slag. Det första är att *fördelningseffekterna* är negativa. Detta argument måste ställas emot vad som i praktiken kan åstadkommas med fördelningsspolitiska åtgärder. Sannolikt kommer en effekt av globaliseringen att vara att det blir allt svårare att med skatter eller andra administrativa åtgärder topphugga höga inkomster. Den centrala uppgiften för fördelningsspolitiken blir i stället att förbättra situationen för dem som har det sämst ställt. Att tidigt göra en reträtt från en position med höga marginalskatter kan bidra till att stärka den svenska ekonomin och därmed också på sikt förbättra de ekonomiska möjligheterna för alla i Sverige. Att nu hålla fast vid höga marginalskatter kan leda till en sämre ekonomisk utveckling, där en sänkning av marginalskatterna ändå till sist blir en påtvingad åtgärd som en del av ett framtida krispaket.

Det är i detta sammanhang viktigt att lägga märke till att även sedan statsskatten tagits bort finns det en betydande progressivitet i den totala personbeskattningen. Denna uppstår genom socialförsäkringsavgiften på 33 procent, som för inkomster över 7,5 basbelopp är en ren skatt.

Den andra invändningen är att svårigheterna att *finansiera* en sådan reform gör den omöjlig att genomföra. När det gäller finansieringen kan det vara lämpligt att diskutera alla de förslag som givits här. Statsministern har angivit som sin ambition att få ned skattetrycket till 50 procent, vilket i så fall rimligen bör ske genom en sänkt offentlig

utgiftsandel. Sammantaget har vi föreslagit skattesänkningar i storleksordningen 40 miljarder kronor. Detta motsvarar knappt 2 procent av BNP. Det totala skattetrycket ligger på 53,6 procent. De sänkningar vi föreslagit här ryms sålunda väl inom den av statsministern angivna ambitionsnivån när det gäller sänkning av offentlig utgiftsandel och skattetryck.

Man kan också se förslaget som en förändring av skattesystemets struktur. Det naturliga valet för en skattehöjning från strikt ekonomisk synpunkt vore att höja fastighetsskatten och momsen. Genom ett borttagande av förmögenhetsskatten försvinner de mest dramatiska negativa effekterna av fastighetsbeskattningen. När det gäller momsen är den redan mycket hög i ett internationellt perspektiv. Ett alternativ kunde därför vara att återinföra en enhetlig moms. Detta skulle från finansieringssynpunkt möjliggöra en moms nivå på 20 procent. För att finansiera de föreslagna åtgärderna skulle man från denna nivå behöva höja momsen med 2 procentenheter, dvs. till 22 procent.

Resonemanget visar att finansieringen av de föreslagna åtgärderna är ett överkomligt problem. Det stora politiska hindret torde därför vara att reformen initialt ensidigt gynnar högre inkomstagare. Det är sålunda samma problematik som vi hade vid den förra stora marginalskattesänkningen. Metoden som då användes att lösa fördelningsproblematiken var att bädda in marginalskattesänkningen i ett större reformpaket, som också innehöll element som var negativa för högre inkomstagare. För att den föreslagna förändringen skall vara möjlig måste sannolikt något liknande göras även denna gång. Uppenbara kandidater att ingå i en sådan reform vore ytterligare begränsningar av ränteavdragen, och höjningar av fastighetsskatten.

I den diskussion vi fört har vi talat om Sverige som en enhetlig lokaliseringsort. Detta är givetvis en stark och delvis missvisande förenkling. När Sverige är påtänkt som lokalisering för kunskapsintensiv verksamhet är det vanligen Stockholm som är den tilltänkta placeringen. Stockholm konkurrerar då med andra europeiska storstadsområden och inte med andra svenska områden. Att vi har en regionalpolitik vars huvudinriktning är att föra över resurser från Stockholm till övriga delar av landet är i detta perspektiv negativt inte bara för Stockholm utan för hela Sverige. Särskilt tydligt blir detta när det gäller den kommunala skatteutjämningen.

Man brukar ofta hävda att en hög skatt inte nödvändigtvis är en lokaliseringsnackdel om man också får en god offentlig service i utbyte mot den höga skatten. Genom den kommunala skatteutjämningen slås en allt större kil in mellan skattintäkter å ena sidan och offentlig service å den andra sidan. Därmed blir den höga skatten en mera renodlad konkurrensnackdel för Stockholm än den annars skulle ha varit. Detta understryker vikten av att den *kommunala skatteutjämningen begränsas*. Det måste gå att finna andra lösningar på Sveriges regionalpolitiska problem än att föra iväg allt större volymer av skattemedel från Stockholm.

Sammanfattning av våra förslag

Utgångspunkten för våra förslag är att den negativa svenska tillväxttenden måste brytas och att globaliseringen i detta avseende ställer nya krav på den ekonomiska politiken. Vi har identifierat två centrala uppgifter för den ekonomiska politiken i den nya situationen.

- *Utveckla ett vitalt och dynamiskt svenskt ägande.*
- *Arbeta på att göra Sverige till en attraktiv lokalisering för avancerad ekonomisk verksamhet.*

För att uppnå detta krävs åtgärder över ett brett politiskt register. I denna skrift har vi dock valt att begränsa oss till skattepolitiken. Denna är en viktig del av en politik för att uppnå de angivna målen. Den har dessutom fördelen att kunna ge ett relativt snabbt genomslag.

Vi har pekat på följande områden, där skattepolitiken måste läggas om för att nå de angivna målen:

- *Sänkt beskattning av privat ägande.*

Slopad förmögenhetsskatt är en självklar del av en sådan politik. Slopad dubbelbeskattning av aktier och sänkt reavinstskatt är andra åtgärder som går i samma riktning. En mindre radikal åtgärd i samma riktning vore att slopa kapitalvinstskatten på innehav över tre år.

- *Sänkta marginalsatser på höga inkomster.*

En radikal åtgärd i denna riktning vore att helt slopa statsskatten. Denna åtgärd har en kostnad i storleksordningen 4 procent av de totala statliga skatteintäkterna. En stor fördel med denna åtgärd är att den minskar lönsamheten av arbitrage mellan skatter på arbete och skatter på kapital. Åtgärden skulle därmed också vara ett stort steg på vägen när det gäller att lösa den problematiken med 3:12-reglerna för fåmansbolag.

- *Begränsa den kommunala skatteutjämningen.*

Också denna åtgärd måste vara en del av ett mera omfattande reformpaket. En framgångsväg kunde vara att staten tog över det direkta ansvaret för sjukvård och utbildning och eventuellt ytterligare någon verksamhet där det kan finnas starka skäl för en kvalitetssäkring på nationell nivå. Återstoden fick bli ett renodlat kommunalt ansvar, där behovet av utjämning mellan kommunerna blir väsentligt mindre än idag.¹

Vi tror att Sverige för närvarande för en skattepolitik som innebär att vi som nation lever farligt. Risken är stor att vi kan komma att stå som förlorare i den stora internationella omstrukturering av näringslivet som pågår för närvarande. Skattereformer i den riktning vi har angivit är en nödvändig komponent i en politik som i stället gör Sverige till en vinnare i den globala omstruktureringen.

Vi är väl medvetna om att ett reformprogram av den typ vi skisserat är politiskt svårt att genomföra. Vi är också medvetna om att ett stort reformprogram måste innehålla flera komponenter än dem vi angivit här.

Tidigare skattereformer, liksom den stora pensionsreformen, visar att det svenska politiska systemet förmår anta utmaningar av denna typ. Dessa reformer var slutpunkter på en mycket lång och omfattande debatt. Någon motsvarande debatt om vad globaliseringen ställer för krav på den svenska ekonomiska politiken har vi ännu inte sett. Det är vår förhoppning att denna skrift kan bidra till att starta en sådan debatt.

¹ En utförlig diskussion av dessa frågor återfinns i Söderström, Lars (2002)

Referenser:

- Andersson, Krister (1995), "Kapitalets rörlighet – Den svenska skatte- och avgiftsstrukturen i ett integrerat Europa", *Rapport till ESO, Finansdepartementet, Ds 1995:74*.
- Andersson, Krister (2002), "EU och skatterna", *expertrapport 6, Våra skatter, Expertrapporter till skattebasutredningen, SOU 2002:47, volym B*.
- Braunerhjelm, Pontus och Lindquist, Tobias (1999), "Utvandrarna – effekter och drivkrafter bakom huvudkontorsflytten", *Ekonomisk Debatt*, årgång 27, s. 483-497.
- Eklund, Klas (1998), *Jakten på den försvunna skatten*. SNS Förlag.
- Freeman, R. B., Topel, R och Swedenborg, B (red.) (1997), *The Welfare State in Transition*, University of Chicago Press.
- Haaland, Jan och Wooton, Ian (1999), "International competition for multinational investment", *Scandinavian Journal of Economics*, 101:4, s. 631-649.
- Henrekson, M. och Johansson, D. (1999), Institutional Effects on the Evolution of the Size Distribution of Firms. *Small Business Economics*, Vol. 12, No. 1, s. 11-23.
- Henrekson, M. och Jakobsson, U. (2002), "Ägarpolitik och ägarstruktur i efterkrigstidens Sverige", i Jonung, Lars (red.), *Vem skall äga Sverige?*, SNS Förlag.
- Hines, James R., Jr., "Tax Policy and the Activities of Multinational Corporations", i *Fiscal Policy: Lessons from Economic Research*, Alan J. Auerbach (red.), s. 401-45. Cambridge, MA: MIT Press, 1997.
- Hines, James R., Jr., "Lessons from Behavioral Responses to International Taxation", *National Tax Journal* 52, No. 2 (June, 1999): 305-22.
- ISA, 2002, *Klimatet för utländska investeringar i Sverige 2001*, ISA, Stockholm.
- Lindbeck, Assar (1994), "Svensk ekonomisk tillväxt i internationellt perspektiv" i Calmfors, Lars och Persson, Mats (red.), *Tillväxt och ekonomisk politik*. Studentlitteratur.
- OECD (1997), *OECD Economic Surveys- United States 1997*. Paris.
- OECD (2002a), *National Accounts of OECD Countries Main Aggregates*, Vol. 1.
- OECD (2002b), *Taxing Wages 2000–2001*, OECD, Paris.
- OECD (2002c), *OECD Economic Surveys. – Sweden 2002*, OECD, Paris.
- Södersten, J. (1984), "Sweden", i King, M.A. och Fullerton, D. (red.), *The Taxation of Income from Capital. A Comparative Study of the United States, the United Kingdom, Sweden and West Germany*. Chicago: University of Chicago Press.
- Södersten, J. (1993), "Sweden", i Jorgenson, D.W. och Landau, R. (red.), *Tax Reform and the Cost of Capital. An International Comparison*, Washington D.C., Brookings.
- Söderström, Hans Tson (red), *Ekonomirådets rapport 2001 "Kluster.se"*, SNS Förlag.
- Söderström, Lars (2002) *Hoten mot kommunerna- en ESO-rapport om ansvarsfördelning och finansiering i framtiden (Ds 2002:27)*.
- UNCTAD (1999), *World Investment Report 1999*, New York, United Nations.
- Wigforss E (1952), *Socialism i vår tid*. Tidens Förlag, Stockholm.
- Wilson, John D. (1999), "Theories of tax competition", *National Tax Journal*, 52:2, s. 269-304.

BOKEN HAR UTGIVITS MED STÖD AV:

ABB

**Deloitte
& Touche**

ERNST & YOUNG

KPMG

MANNHEIMER SWARTLING

Öhrlings

PRICEWATERHOUSECOOPERS 



*Stockholms
Handelskammare*

Stockholms Handelskammare, Box 16050, 103 21 Stockholm.

Tel: 08 555 100 00, Fax: 08 566 316 00

www.chamber.se