BILAGA 6

Sveriges offentliga sektor i europeisk konkurrens

– konsekvenser av EES-avtalet och medlemskap i EG/EU

BILAGA 6 TILL
EG-KONSEKVENSUTREDNINGEN, SAMHÄLLSEKONOMI

Sveriges offentliga sektor i europeisk konkurrens

— konsekvenser av EES-avtalet och medlemskap i EG/EU

Rapport till EG-konsekvensutredningen,
Samhällsekonomi
av
Stefan Fölster
Eva Lindström

Stefan Fölster
Industriens Utredningsinstitut
Box 5501
114 85 STOCKHOLM

Eva Lindström
Finansdepartementet
103 33 STOCKHOLM

SOU och Ds kan köpas från Allmänna Förlaget som ingår i C E Fritzes AB. Allmänna Förlaget ombesörjer också, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor, remissutsändningar av SOU och Ds.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 90 90

NORSTEDTS TRYCKERI AB
Stockholm 1993

ISBN 91-38-13476-4
ISSN 0375-250X

Förord

EG-konsekvensutredningarna Samhällsekonomi (Fi 1993:06) och Social välfärd (S 1993:01) m.fl. tillsattes under våren 1993 för att granska konsekvenserna för Sverige av olika former av deltagande i den västeuropeiska integrationen.

Som ett stöd i analysarbetet genomförs ett antal specialstudier. De kommer att publiceras som bilagor till utredningarna.

Författarna svarar själva för innehåll och bedömningar. Av betänkandena kommer det att framgå hur EG-konsekvensutredningarna har använt sig av bilagorna.

Denna rapport till utredningarna har författats av D.Phil. Stefan Fölster och departementssekreterare Eva Lindström.

Stockholm i november 1993

Agneta Dreber
Ordförande,
Social välfärd

Björn Molin
Ordförande,
Samhällsekonomi

Innehåll

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Sveriges offentliga sektor sysselsätter en tredjedel av den arbetande befolkningen. Dess totala resursförbrukning tar 28 procent av den registrerade bruttonationalprodukten i anspråk. Ytterligare medel, motsvarande 40 procent av BNP, fördelas över offentliga konton i form av pensioner, sjukpenning och andra transfereringar. Att kunna disponera så omfattande resurser förutsätter en stor förmåga att beskatta och reglera inhemska resurser. Om människor lätt kan flytta sina investeringar, varuinköp och arbetsinsatser till andra länder kan beskattningsförmågan hotas.

Ett centralt syfte med öppningen av gränserna mot den Europeiska Gemenskapen (EG) är att öka konkurrensen mellan företag. Ekonomisk tillväxt stimuleras när de bästa europeiska företagen ges tillfälle att tränga ut de sämsta. Men samma öppning skapar också en konkurrens mellan ländernas offentliga sektorer. Kvaliteten på offentliga tjänster och skattenivåerna gör ett land mer eller mindre attraktivt som arbetsplats och investeringsland.

EG-länderna har i genomsnitt en betydligt mindre offentlig sektor än vad Sverige har. Den sammanlagda offentliga sektorn i EG-länderna sysselsätter 20 procent av den arbetande befolkningen. Deras offentliga sektorers totala resursförbrukning tar i genomsnitt 16 procent av BNP och de fördelar 33 procent i form av transfereringar. EG-ländernas relativt sett lägre offentliga utgifter kan inte hänföras till lägre inkomstnivåer. Tvärtom har de med sina sammanlagt 345 miljoner invånare en genomsnittlig BNP per capita som inte skiljer sig mycket från Sveriges. Tillväxten har dessutom de senaste åren varit snabbare än i Sverige.

Den totala konsumtionen av välfärdstjänster skiljer sig inte mycket åt mellan Sverige och EG-länderna. Däremot är välfärdstjänsterna i Sverige i mycket högre utsträckning offentligt finansierade. En högre offentlig finansiering ger större möjligheter till omfördelning mellan medborgare. En huvudfråga är därför hur öppningen mot Europa, med den konkurrens som det medför, påverkar fördelningen av välfärden i vid mening. Bland de aspekter som måste beaktas är effekter på de offentliga tjänsternas och socialförsäkringssystemens omfattning och kvalitet, och hur sådana

förändringar påverkar inkomstspridning, arbetslöshet, jämställdhet och regional fördelning.

En bedömning av dessa effekter måste samtidigt skilja noga mellan å ena sidan specifika följder av ett EES-avtal eller EG/EU-medlemskap och, å andra sidan, förändringar i samhället som sker även vid utanförskap. Den ökande integrationen mellan europeiska länder påverkar Sverige även vid ett utanförskap. Att isolera sig helt från ekonomiskt och kulturellt inflytande är inte möjligt.

Öppningen mot Europa sker också i ett skede där stora krafter verkar för en omprövning av de offentliga åtaganden alldeles oavsett om Sverige stannar utanför den Europeiska Gemenskapen eller ej. En avgörande begränsning är att offentliga utgifter måste rymmas inom ramen för vad människor är beredda att betala genom skatter. Vissa nedskärningar är sannolikt oundvikliga. Samtidigt ökar behoven av olika välfärdstjänster av demografiska skäl, t.ex. inom sjukvården, skolan och äldreomsorgen. Till det kommer att arbetsuppgifterna förändras. Att dämpa arbetslösheten har på kort tid blivit en av den offentliga sektorns dominerande uppgifter.

Även i EG-länderna står den offentliga sektorn inför stora omställningskrav. De flesta EG-länder har visserligen mindre budgetunderskott än Sverige och därmed ett mindre akut sparbeting, men många EG-länder har redan en stor statsskuld och står inför en dramatisk ökning av andelen äldre i befolkningen, vilket hotar möjligheterna att upprätthålla nuvarande standard i de offentligt finansierade välfärdssystemen.

I maj 1992 undertecknades EES-avtalet av EFTA-länderna, EG och däri ingående stater. Avtalet skulle träda i kraft den 1 januari 1993, men har av olika skäl fördröjts. Sverige har också sökt medlemskap i den Europeiska Gemenskapen. Genom Maastricht-avtalet har EG övergått till den Europeiska Unionen (EU). Förhandlingar om ett inträde i EG/EU förs med målet om folkomröstning och eventuellt inträde före 1996.

Mot bakgrund av de stora krafter som formar den offentliga sektorns framtid framstår de direkta anpassningskraven som EES-avtalet och ett eventuellt EG/EU-medlemskap för med sig som relativt blygsamma. Huvuddelen av denna rapport befattar sig därför med indirekta följdeffekter som kan påverka Sveriges offentliga sektor.

Dessa indirekta effekter vore svårbedömda även om vi visste hur EG kommer att utvecklas i framtiden. Om detta råder dock stor osäkerhet. Så sent som 1988 förutspådde Jacques Delors att inom tio år skulle "80 procent av ekonomisk lagstiftning, kanske även skatte- och sociallagstiftning" komma från Bryssel.[1] Sedan Delors uttalande har dock EG-entusiasmen svalnat. En "revolt" av medborgare har tvingat fram ökat hänsynstagande till nationella förhållanden. Tanken att beslut bör fattas på lägsta möjliga nivå som är förenlig med att problemet får sin lösning lyftes fram i form av subsidiaritetsbegreppet. Det har också blivit en

[1] Economist 1993/07/03.

politisk nödvändighet att knyta en rad östeuropeiska länder till EG (Tabell 1). Den europeiska växelkursmekanismen är skadeskjuten.

Därmed förefaller tanken om omfattande enhetliga EG-lagar allt mer avlägsen. Trots detta kan man inte utesluta att pendeln slår tillbaka igen. De återkommande samordningsbehoven på t.ex. det sociala området, inom miljöpolitiken och säkerhetspolitiken kan så småningom återigen skapa en opinion för en mer central EG-roll i det politiska beslutsfattandet.

Tabell 1 EG-medlemmar och inträdeskö

	Invånare miljoner	Röster som länderna har eller skulle ha vid medlemskap enligt nuvarande regler
EG-medlemmar		
Belgien	10,0	5
Danmark	5,2	3
Frankrike	57,1	10
Grekland	10,3	5
Irland	3,5	3
Italien	57,1	10
Luxemburg	0,4	2
Nederländerna	15,1	5
Portugal	9,8	5
Spanien	39,0	8
Storbritannien	57,6	10
Tyskland	79,8	10
I kön (har anmält sig)		
Cypern	0,7	2
Finland	5,0	5
Malta	0,4	2
Norge	4,3	3
Schweiz	6,8	5
Sverige	*8,6*	*5*
Turkiet	57,7	10
Österrike	7,8	5
EES		
Finland		
Island		
Liechtenstein		
Norge		
Schweiz		
Sverige		
Österrike		
Europaavtal med EG		
Bulgarien	8,6	
Polen	38,3	
Rumänien	23,2	
Slovakien	5,2	
Tjeckien	10,4	
Ungern	10,3	

Källa: Economist 1993-07-03.

1.2 Syfte

Syftet med denna rapport är att utreda hur den offentliga sektorns olika delar påverkas av öppningen mot Europa. Som referensfall undersöks först den offentliga sektorns sannolika utveckling med EES-avtalet. Sedan undersöks vilka konsekvenser ett utanförskap (utan EES-avtal) och ett medlemskap i den Europeiska Unionen kan få — med eller utan ett förverkligande av den monetära unionen (EMU).

Att konsekvenserna av ett EG-närmande är svårbedömda gör det inte mindre angeläget att studera dem. Däremot förskjuts arbetssättet något från att göra en ren prognos, till att mer analysera risker och chanser samt att beskriva landets beredskap att hantera dessa risker och att utnyttja chanserna. Detta arbetssätt skiljer sig från det som tillämpas i t.ex. långtidsutredningen eller regeringens konsekvensutredningar, vilka i huvudsak är inriktade på att beskriva scenarier efter den planerade eller mest sannolika utvecklingen. Känslighetsanalyser begränsas i dessa sammanhang till ganska små avvikelser. Här tvingas vi i stället att rikta särskild uppmärksamhet på förlopp som — även om de inte förefaller vara de mest sannolika just nu — kan inträffa och då orsaka betydande skada eller nytta.

Den offentliga sektorn omfattar ett stort antal verksamheter. För att överhuvudtaget göra analysen hanterbar är studien därför strukturerad efter typer av effekter — t.ex. sänkta skatter eller ökad privatisering — som påverkar de offentliga resurserna och organisationen snarare än efter verksamheter. Sammanlagt har flera hundra effekter beaktats, vilka sedan sammanfattats i 57 poster. För varje post söker vi bedöma direkta och indirekta konsekvenser för den offentliga sektorns finanseringsförmåga och för den offentliga sektorns förmåga att uppfylla olika målsättning. Slutligen uppskattas vilka samhällsekonomiska värden eller effekter som uppstår. När dessa olika samhällsekonomiska konsekvenser sammanställs utgör studien således en kostnads/intäkts-kalkyl över de effekter av ett EES-avtal respektive ett EG/EU-medlemskap som berör den offentliga sektorn. De samhällsekonomiska kostnader och intäkter som undersöks i denna studie måste sedan vägas mot andra effekter som uppstår utanför den offentliga sektorn.

1.3 Disposition

I kapitel 2 jämförs den offentliga sektorn i Sverige med EG-ländernas. Kapitel 3 diskuterar den ekonomiska utvecklingen i Sverige under referensalternativet (EES-avtal). I kapitlen 4-7 redovisas bedömningen av effekterna av EES, EG/EU samt den monetära unionen (EMU) närmare. Effekterna undersöks med avseende på offentliga resurser (kapitel 4), verksamhetens struktur (kapitel 5), de sociala trygghetssystemen

(kapitel 6) samt fördelningsfrågor (kapitel 7). I kapitel 8, slutligen, ges en sammanställning av de olika effekterna av EES-avtalet, EG/EU-medlemskapet och den monetära unionen (EMU).

1.4 De viktigaste slutsatserna

En kortfattad sammanfattning är att varken EES-avtalet eller ett EG/EU-medlemskap tvingar Sverige till nedskärning av offentliga utgifter. Visserligen uppstår betydelsefulla mekanismer som påvekar den offentliga sektorns finansieringsförmåga. Flera sådana mekanismer motverkar dock varandra, vilket innebär att de samlade effekterna sannolikt förblir måttliga, särskilt om de jämförs med de förändringar som den offentliga sektorn ändå står inför. Att det finns viktiga motverkande och samtidigt osäkra mekanismer innebär dock att även mindre sannolika utfall måste uppmärksammas.

Bakgrund

1. Den offentliga sektorn står inför mycket stora omställningar oavsett EES-avtalet eller ett framtida EG/EU-medlemskap. En långsiktig kalkyl visar dessutom att den offentliga sektorn även vid ett utanförskap sannolikt måste spara mer än vad som planeras i regeringens ekonomiska propositioner (t.ex. kompletteringspropositionen, prop. 1992/93:150). Till det kommer att Sveriges offentliga sektor inte är väl rustad att stå emot oförutsedda försvagningar i ekonomin.

2. Produktivitetsökningen kan bli betydande i den offentliga sektorn. Standarden behöver därför inte försämras lika mycket som utgifterna dras ner.

3. De flesta EG-länder står inför lika stora anpassningskrav som Sverige. De har mindre budgetunderskott än vi men ofta en hög statsskuld, och de står inför en drastisk ökning av antalet äldre. Dessa problem kommer sannolikt att mötas med en kombination av högre skatter och nedskärningar i EG-länderna.

4. Starka krafter tenderar att öka inkomstspridningen under en längre tid framöver.

EES-avtalet jämfört med ett utanförskap

5. Ett EES-avtal ökar sannolikt den offentliga sektorns resurser. I huvudsak beror detta på inkomstförstärkningar för den offentliga sektorn till följd av EES-avtalets positiva effekter på den ekonomiska tillväxten och på lägre kostnader för offentlig upphandling. Ett utanförskap är förknippat med en osäkerhet, vilket bl.a. påverkar tillväxten negativt.

6. En viss risk finns för ökad nettoutflyttning av högutbildad arbetskraft, vilket kan påverka skattebasen. I vilken mån en utflyttning av höginkomsttagare faktiskt sker beror i hög grad på Sveriges politik avseende skatter, socialförsäkringar, arbetsmarknaden, utbildning, bostäder och annat.

7. Ett EES-avtal minskar överlag risken för skattedumpning och social dumpning i form av minskade offentliga utgifter för sociala ändamål. Den ökade ekonomiska tillväxt som EES-avtalet medför, minskar sannolikt risken att skatter sänks för att upprätthålla konkurrenskraften. Även vad gäller effekter på jämställdhet och regional fördelning finns sinsemellan motverkande krafter som gör att EES-avtalet sannolikt ger små nettoeffekter. Däremot kan lönespridningen öka något.

EG/EU-medlemskap jämfört med ett EES-avtal

8. Till skillnad från EES-avtalet kräver ett EG/EU-medlemskap betydande avgifter och dessutom sannolikt sänkningar av vissa skatter. Till en del kompenseras dessa av ökade intäkter för den offentliga sektorn till följd av tillväxteffekter. En viktig slutsats är emellertid att det är ett rent politiskt beslut att möta skattesänkningar med nedskärningar. Tekniskt sett är det fullt möjligt att kompensera de ekonomiska anpassningskraven på vissa skattesänkningar med höjningar av avgifter och andra skatter på mindre rörliga skattebaser. Eventuella nedskärningar är således inte påtvingade av EG/EU.

9. Risken för skatte- och social dumpning vid ett EG/EU-medlemskap minskar. Ökade direktinvesteringar minskar kraven på omfattande skatte- och avgiftssänkningar i syfte att förstärka konkurrenskraften. EG/EU tar själv initiativ för att sätta gemensamma mål och miniminormer inom social- och skattepolitiken. Dessutom ökar Sveriges möjligheter att påverka EG/EU:s socialpolitik. Ett EG/EU-medlemskap kan öka lönespridningen och även nettoinkomstspridningen något jämfört med EES.

10. Om den Europeiska Monetära Unionen (EMU) införs uppstår två motverkande effekter för Sveriges offentliga sektor. Å ena sidan kan EMU leda till lägre ränta och högre ekonomisk tillväxt, vilket stärker de offentliga resurserna. Å andra sidan kan EMU skapa större svängningar i arbetslösheten, vilket kan leda till en högre genomsnittlig arbetslöshet. Detta ger i så fall ökad belastning på den offentliga sektorn.

2 Sveriges och EG-ländernas offentliga sektorer — en jämförelse

En jämförelse mellan Sveriges och EG-ländernas offentliga sektorer ger två övergripande slutsatser. Den första är att den totala konsumtionen av välfärdstjänster är likartad, men finansieringen och organisationen skiljer sig åt. En annan slutsats är att många tidigare skillnader har eller är på väg att utjämnas, helt oberoende av Sveriges EG-närmande.

Sveriges offentliga utgifter låg nära dem i andra västeuropeiska länder fram till 1960. Därefter växte den offentliga sektorn i Sverige snabbare och nådde en internationellt sett hög nivå under 1980-talet. Det anmärkningsvärda var emellertid att Sverige hade relativt höga offentliga utgifter trots att arbetslösheten var så låg. När arbetslösheten sköt upp till europeiska nivåer efter 1991 exploderade de offentliga utgifterna och hamnade långt över nivåerna i andra länder.

Till en del kan Sveriges höga offentliga utgifter förklaras av olika sätt att bokföra och beskatta samt att vissa tjänster som t.ex. sjukvården i högre utsträckning sköts offentligt i Sverige. Dessutom har vi en högre andel äldre i befolkningen, vilket ökar belastningen på offentliga sektor. Studier som tar hänsyn till sådana faktorer finner emellertid att svenska offentliga utgifter förblir relativt höga även efter justeringar.[2]

Av olika skäl tenderar sociala utgifter att öka med levnadsstandarden. Jämförelser för 1991 visar emellertid att levnadsstandarden i Sverige, mätt som BNP per capita justerad för prisnivån, inte ligger mycket över EG-genomsnittet (Tabell 2). Sverige är inte bland de sex rikaste länderna. Under åren 1991 till 1993 har Sveriges relativa position försämrats ytterligare. Spanien och Portugal växer dessutom mycket snabbt, vilket dels kommer att innebära att alla länder — med undantag av Grekland — sannolikt ganska snart uppnår en likartad levnadsstandard, dels att Sverige i en nära framtid mycket väl kan hamna under genomsnittet för EG-länderna.

[2] Detta gäller i synnerhet därför att studierna utförts innan Sveriges offentliga utgifter ökade så dramatiskt efter 1991. Studierna undersöker problemet att transfereringar oftare är beskattade i Sverige än i andra länder (Fölster, 1990; Långtidsutredningen, 1992). För en korrigering avseende andelen äldre och andra faktorer, se Fölster (1990) och Saunders (1988).

Tabell 2 Sociala utgifter, BNP per capita och strukturen på de offentliga utgifterna

	Sociala utgifter per capita, PPS-justerad, Index EG-genomsnitt = 100	BNP 1991 per capita, PPS-justerad, Index OECD-genomsnitt = 100	Offentlig konsumtion % av BNP 1990	Offentliga utgifter % av BNP 1992[1]
Belgien	112	98	14,3	50,8
Danmark	128	99	24,8	59,5
Frankrike	126	103	18,0	52,0
Grekland	31	44	21,2	48,3
Irland	57	65	15,7	43,9
Italien	100	95	17,3	44,1
Luxemburg	148	120	16,3	-
Nederländerna	126	93	14,8	54,7
Portugal	34	52	16,7	46,1
Storbritannien	88	88	19,9	49,7
Sverige	*157*	*94*	*27,1*	*67,3*
Tyskland	136	110	12,3	49,4
Spanien	51	72	15,2	45,1
EG-genomsnitt	**100**	**87**	**16,4**	**49,4**

[1] Räknat netto ränteutgifter.
Källa: Eurostat, 1992.

En grov beskrivning av EG-ländernas välfärdssystem är att alla har välfärdssystem som omfattar heltidsanställda arbetstagare. Däremot skiljer sig graden av generalitet i systemen avsevärt när det gäller deltidsanställda eller människor som inte förvärsarbetar. Ett grundskydd i form av socialbidrag, hälsovård, skolor och liknande erbjuds dock alla socioekonomiska grupper.

Omfattningen av välfärdstjänster och socialförsäkringar skiljer sig förvånansvärt lite mellan länderna. Tabell 3 visar hushållens konsumtion av välfärdstjänster (sjukvård, utbildning, fritid och kultur, barnomsorg, äldreomsorg, handikappomsorg m.m.). Slående är att konsumtionen av välfärdstjänster ligger på ungefär samma andel av BNP i samtliga länder. Däremot är andelen skattefinansierade välfärdstjänster mycket högre i Sverige (och Danmark) än i övriga länder.

Tabell 3 Hushållens konsumtion av välfärdstjänster som andel av BNP 1990 (procent, justerat med köpkraftspariteter)

	Total konsumtion av välfärdstjänster	Skattefinansierad konsumtion av välfärdstjänster
Belgien	23	9
Danmark	26	22
Frankrike	23	10
Grekland	16	7
Irland	19	9
Italien	20	10
Luxemburg	18	7
Nederländerna	21	6
Portugal	21	14
Spanien	17	7
Storbritannien	23	12
Sverige	*24*	*20*
Tyskland	20	5
EG-genomsnitt	**21**	**9**

Källa: OECD, återgett ur Svenska Kommunalarbetarförbundet, 1992.

Ett liknande förhållande gäller socialförsäkringarna. I Sverige betalas förhållandevis höga ersättningsnivåer av offentliga försäkringar. I det brittiska systemet däremot ligger ersättningar från socialförsäkringar oftast på en miniminivå och får kompletteras med privat försäkring. I det tyska systemet är ersättningarna också höga men försäkringarna, som till stor del är obligatoriska, tillhandahålls i större utsträckning av arbetsgivaren, arbetstagarorganisationer eller privata försäkringsbolag. Icke-förvärvsarbetande är hänvisade till hjälp från barn eller föräldrar, eller till socialbidrag.

Det kanske mest utmärkande för de svenska välfärdssystemen har varit en betoning av arbetslinjen i en bred bemärkelse. Detta har bl.a. inneburit höga utgifter för en aktiv arbetsmarknadspolitik, rehabilitering m.m., men också t.ex. barn- och äldreomsorg som gör det lättare för föräldrar och anhöriga att förvärvsarbeta.

De svenska välfärdsystemen har också starka fördelningspolitiska inslag. Måtten på ojämlikhet är emellertid mycket osäkra. De mest tillförlitliga jämförelserna har gjorts inom ramen för den s.k. Luxemburgstudien vilken dock endast omfattar några europeiska länder. Ett mått på ojämlikhet, den s.k. gini-koefficienten, visas i Tabell 4. Sverige uppvisar efter omfördelningen den mest jämna inkomstspridningen. En viktig reservation mot sådana mått är dock att de inte mäter fördelningen av levnadsstandard. Ett land där pensionärer har lägre inkomster därför att de får lägre pension men istället har ett högre eget sparande, skulle till synes ha mycket större inkomstojämlikhet trots att levnadsstandarden kan vara lika jämt fördelad.

Tabell 4 Inkomstfördelning

	Inkomstfördelning före skatt och transfereringar. Gini-koefficient	Inkomstfördelning efter skatt och transfereringar. Gini-koefficient	Omfördelning Procentuell förändring av Gini-koefficienten
Frankrike	0,471	0,307	35
Förenta staterna	0,425	0,317	25
Kanada	0,387	0,293	24
Nederländerna	0,467	0,293	37
Norge	0,385	0,234	39
Storbritannien	0,393	0,263	33
Schweiz	0,414	0,336	19
Sverige	*0,417*	*0,197*	*53*
Tyskland	0,407	0,252	38

Källa: Castles & Mitchell 1992:22. Beräknad data från Luxemburgstudien.

En aspekt av arbetslinjen i bred bemärkelse är att föräldrar ges möjlighet att kombinera barn med yrkesarbete. I många avseenden är det Tyskland och Storbritannien, snarare än sydeuropeiska länder, som har lagstiftning som försvårar kvinnors yrkesarbete. Som ett exempel har Portugal och Spanien socialförsäkring från den första arbetstimmen. Där har föräldrar dessutom rätt att arbeta deltid. I Tyskland däremot är deltidsarbetande oftast inte socialförsäkrade. Som en följd av detta finns i Tyskland 9 miljoner deltidsarbeten utan socialförsäkring — varav 7 miljoner innehas av kvinnor.[3] Såväl Tyskland som Storbritannien har även relativt liten omfattning av offentligt finansierad barnomsorg (Tabell 5).

Tabell 5 Offentligt finansierad barnomsorg i EG-länderna (i procent av samtliga barn i respektive åldersgrupp)

	0-2 år		3-5 år	
Belgien	25		95	mest heltid
Danmark	44		87	mest heltid
Frankrike	20		95	mest heltid
Grekland	3		62	17% heltid
Italien	5		88	mest heltid
Irland	1		52	mest deltid
Luxemburg	-		-	
Nederländerna	10	deltid	80	mest heltid
Portugal	4		25	mest heltid
Spanien	5		66	mest heltid
Storbritannien	2		44	20% heltid
Sverige	*38*		*84*	*mest heltid*
Tyskland	3	deltid	60	12% heltid

Källa: Moss (1988).

[3] Enligt Bundesversicherungsanstalt, 1992. Gränsen för oförsäkrad deltidsarbete går vid 15-18 timmar i veckan. En del personer har fler än ett deltidsarbete. Antalet oförsäkrade personer är därför sannolikt lägre.

Skillnader mellan välfärdssystemen håller emellertid i viss mån på att jämnas ut. Sverige, och andra länder, inför på många områden privatiseringar och konkurrens mellan olika producenter av välfärdstjänster. Ersättningsgraden minskas i socialförsäkringarna och mer eller mindre omfattande förändringar förbereds för pensions-, arbetslöshets- och sjukförsäkringen. Samtidigt genomförs förändringar som kan påverka arbetsutbudet negativt. Barnormsorg subventioneras i mindre utsträckning. Högre inkomstprövade avgifter för många offentliga tjänster leder till ökade marginaleffekter, vilket ger vissa grupper försvagade incitament till förvärvsarbete. Många arbetslösa kan inte garanteras utbildning eller arbete genom politiska åtgärder.

Samtidigt finns det en trend till ökat offentligt ingripande i helt privata system. Tyskland genomför t.ex. en sjukvårdsreform som avsevärt ökar den offentliga kontrollen över den privata sjukvården.

Införandet av nya socialförsäkringar diskuteras också, t.ex. en obligatorisk äldreomsorgsförsäkring. Trenden i reformerna leder i många länder till system där kvalitetskontrollen och viss finansiering sker offentligt, men där tjänsterna produceras av konkurrerande, ibland privata, producenter.

Även avseende arbetslinjen sker en viss anpassning. I många EG-länder finns starka krafter för en utbyggnad av såväl den aktiva arbetsmarknadspolitiken som barnomsorgen. EG-kommissionen kommer att lägga fram en "vitbok" som sannolikt förordar en mer aktiv arbetsmarknadspolitik.

Ett annat exempel är att de flesta EG-länder tidigare har haft har ett skattesystem som baserats på familjen som skatteenhet, vilket vanligtvis innebär stora marginaleffekter för kvinnors förvärvsarbete. Principen om separat beskattning har dock på senare år införts i allt fler länder.

Den största förändringen i Sverige är kanske att arbetslösheten har ökat till EG-ländernas nivåer (Tabell 6). Kvinnors arbetslöshet i Sverige var redan 1990 lägre än männens. Efter varslen i industrin är manlig arbetslöshet nu mycket större än kvinnors. En viss utjämning väntas dock under de närmaste åren om kommuner och landsting drar ned antalet sysselsatta. Inom EG-länderna är kvinnors genomsnittliga arbetslöshet betydligt högre än männens. Vissa länder, som Storbritannien, utgör dock undantag. Möjligen kan vissa skillnader hänföras till arbetslöshetsförsäkringens konstruktion, eller olika mätproblem. En annan hypotes är att länder som en längre tid haft dålig tillväxt inom industrin som Storbritannien, Irland och Sverige, tenderar att ha hög manlig arbetslöshet i förhållande till kvinnlig arbetslöshet.

Förvärvsfrekvensen är hög i Sverige, men måtten på förvärsfrekvens är behäftade med vissa fel (Tabell 6). I Sverige räknas t.ex. föräldralediga kvinnor som förvärsarbetande, medan motsvarande personer i ett land med kortare föräldraledighet inte betraktas som förvärsarbetande. I Tyskland däremot räknas deltidsarbetande utan socialförsäkring inte som förvärvsarbetande. Till det kommer att Sverige har fler personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. De verkliga skillnader i förvärvs-

frekvens mellan Sverige och andra länder torde av dessa skäl vara mindre än vad tabellen visar.

Tabell 6 Öppen arbetslöshet och förvärvsfrekvens

	Arbetslöshet 1993	Kvinnors arbetslöshet i förhållande till mäns 1990	Kvinnors förvärvsarbetande i % av mäns 1989
Belgien	11,9	-	66
Danmark	12,4	-	88
Frankrike	11,2	1,65	73
Grekland	10,0	-	54
Irland	19,5	0,64	45
Italien	10,9	2,34	56
Luxemburg	11,6	-	64
Nederländerna	8,5	1,98	58
Portugal	4,7	2,08	70
Spanien	22,5	2,02	48
Storbritannien	10,7	0,47	73
Sverige	*7,3*[1]	*0,98*	*85*
Tyskland	10,1	1,46	63
USA	6,8	1,00	-
EG-genomsnitt	**11,6**	-	**64**

[1] Enligt AMS junisiffror var den öppna arbetslösheten 10 procent.
Källa: OECD-prognos för 1993.

En aspekt av det svenska välfärdssystemet är att ansvaret för många offentliga välfärdstjänster i hög utsträckning ligger hos kommunerna (Tabell 7). Detta spelade mindre roll tidigare när kommunerna var mer bundna av statliga föreskrifter och statsbidragsregler. Trots att staten nu på flera områden inför minimikrav som kommuner måste uppfylla har den kommunala självständigheten ändå ökat avsevärt jämfört med det tidigare statsbidragssystemet. I framtiden torde en betydande variation uppstå i organisationen av välfärdstjänsterna.

Tabell 7 Kommunala utgifter 1989

	i % av totala offentliga utgifter	i % av BNP
Belgien	15	8,2
Danmark	30	-
Frankrike (1988)	15	8,1
Italien	31	26,5
Nederländerna	25	-
Spanien	8	3,1
Storbritannien	24	13,4
Sverige	*34*	*20,3*
Tyskland		
— länder (regionalt)	25	13,7
— lokalt	17	9,4

Källa: Kommunförbundet, 1992.

3 Den ekonomiska utvecklingen i referensfallet (EES-avtal)

Utvecklingen av den offentliga sektorn är mycket nära sammanflätad med den ekonomiska utvecklingen i allmänhet. Om stora offentliga resurser tas i anspråk av en hög arbetslöshet, blir övriga välfärdsutgifter och den privata konsumtionen lidande.

Även våra avgifter för ett eventuellt EG/EU-medlemskap beror på den ekonomiska utvecklingen i stort. Samtidigt är en väl fungerande offentlig sektor en förutsättning för ett konkurrenskraftigt näringsliv. Bedömningar av effekterna av EES-avtalet och ett EG-medlemskap är därför mycket beroende av den antagna ekonomiska utvecklingen.

Här redovisas ett referensscenario som bildar utgångspunkten för diskussionen senare.

I referensscenariot antas att Sverige ingår ett EES-avtal, men att vi inte går med i EG/EU. Med i bedömningen av ekonomiska tillväxttal ligger då att EES-avtalet inte ger en garanti för integration med Europa. EES-avtalet antas visserligen hålla under hela tidsperioden, men osäkerheten om dess stabilitet antas också påverka investeringar negativt under hela perioden.

Referensscenariot är långsiktigt med en tidshorisont fram till år 2030. Det långa tidsperspektivet behövs dels för att belysa effekterna av en ökad andel äldre på offentlig verksamhet, dels för att visa de långsiktiga effekterna av en ökande statsskuld. En sådan långsiktig beräkning är självfallet mycket känslig för antaganden om den internationella ekonomiska utvecklingen och inhemsk politik. Analysens huvuduppgift blir just att undersöka i vilken mån vi är rustade för händelser som är svåra att förutspå. Referensscenariot ger en utgångspunkt för att diskutera effekter av sådana händelser.

Referensscenariot följer med vissa undantag den ekonomiska utveckling som redovisats av regeringen i kompletteringspropositionen (prop. 1992/93:150) fram till 1998. Under denna period väntas en årlig BNP-tillväxt på 3 procent, vilket kan vara realistiskt med tanke på det låga kapacitetsutnyttjande som råder i dag och de produktivitetsförbättringar som många företag lyckats genomföra under lågkonjunkturen. På längre sikt förefaller dock en lägre ökningstakt mer sannolik. Vi antar därför att BNP ökar med 1,5 procent per år mellan 1999 och 2030. Det måste betonas att prognoser om välfärdsstandardens utveckling i hög grad

hänger på antagandet om den långsiktiga BNP-tillväxten, vilket självfallet är behäftat med en betydande osäkerhet.

I referensscenariot antas att EES-avtalet träder i kraft och förblir stabilt under hela perioden. Referensscenariot förutsätter dessutom att besparingar och budgetförstärkningar genomförs. Transfereringarna till hushållen väntas minska med 26 miljarder kronor under perioden 1994 till 1998. Samtidigt sker ett ökat skatteuttag och ökade ATP-avgifter från hushållen med 20 miljarder kronor årligen. Dessutom förutsätts utgifterna för den offentliga konsumtionen vara realt oförändrade. Eftersom en stabilisering av statsskulden inte uppnås enligt kompletteringspropositionen under perioden fram till 1998, måste vi anta att det sker en ytterligare besparing därefter. Alternativet, att anta att statsskulden kontinuerligt ökar fram till 2030, skulle ha katastrofala följder för utvecklingen av ekonomin och välfärdsstandarden.[4] Det antas därför att offentliga utgifter minskar med ytterligare två procent av BNP under 1999 för att återställa balansen i de offentliga finanserna.[5] Därefter antas att de offentliga utgifterna ligger kvar på en konstant andel av BNP.

Andra antaganden är att kronkursen förstärks något (jämfört med nivån september 1993) fram till 1998 och förblir konstant därefter, medan räntorna faller något fram till 1998. Av den anledningen kan även de totala räntekostnaderna förbli nära nog oförändrade. Arbetslösheten antas däremot långsiktigt ligga kvar på en hög nivå. Detta baseras på att efterfrågan på utbildad arbetskraft fortsätter att öka medan efterfrågan på lågutbildad arbetskraft sjunker. Sannolikt är det den viktigaste förklaringen till att de flesta västeuropeiska länder har haft en hög arbetslöshet under nästan två decennier. Vi betraktar i och för sig inte den höga långvariga arbetslösheten som ett jämviktsläge, även om en högre utbildnings- och specialiseringsgrad kan tänkas leda till en högre permanent friktionsarbetslöshet. Snarare bedömer vi att Sveriges konkurrentländer kommer att höja sin utbildningsgrad lika snabbt som Sverige, vilket innebär att det under en mycket lång tidsperiod kan finnas grupper i Sverige som har dåliga konkurrensförutsättningar relativt konkurrentländernas arbetskraft.

Tabell 8 visar några nyckeltal. En närmare beskrivning av antagandena fram till 1998 ges i prop. 1992/93:150. Vi har dock uppdaterat arbetslöshetssiffrorna och därmed förknippade offentliga utgifter.

[4] Se t.ex. Eklund (1993) för en genomgång av konsekvenserna av en ökande statsskuld.

[5] Här finns naturligtvis utrymme för olika antaganden om hur snabbt nedskärningen sker.

Tabell 8 Nyckeltal för referensscenariot (årlig procentuell förändring, 1985 års priser)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	1999-2030
BNP	-1,7	1,2	3,1	3,2	2,9	2,8	1,5	1,5
Privat konsumtion	-3,5	-0,2	2,0	2,5	3,0	3,0	1,5	1,5
Offentlig konsumtion	-1,0	-1,4	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0	-4,8	0
Öppen arbetslöshet, andel av arbetskraften	8,0	8,2	6,8	6,4	5,8	5,3	5,3	5,3
I arbetsmarknadspolitiska åtgärder, andel av arbetskraften	3,8	5,7	7,1	6,8	6,3	5,8	5,3	5,3
Den offentliga sektorns finansiella nettoställning (% av BNP)	-15	-26	-36	-44	-48	-50	-52	-52

Källa: Egna beräkningar, prop. 1992/93:150.

Vad händer med den offentligt finansierade välfärden?

Välfärdsstatens utveckling kan inte bara mätas på basis av hur volymen av välfärdstjänsterna och de totala kostnaderna för transfereringar förändras. En i vissa avseenden mer relevant beskrivning fokuserar istället på de förändringar som en individ kan vänta sig efter att hänsyn har tagits till produktivitetsförändringar i offentliga tjänster och demografiska trender som ökar belastningen på den offentliga sektorn.

I Tabell 9 visas hur volymen av den offentliga konsumtionen och de reala totala transfereringarna utvecklar sig under referensscenariots tidsperspektiv. Fram till 1998 hålls de reala kostnaderna för den offentliga konsumtionen konstant. Detta innebär en viss minskning av volymen eftersom lönerna i den offentliga sektorn väntas stiga snabbare än den allmänna prisökningen. Från 1999 till 2030 antas de reala kostnaderna utgöra en konstant andel av BNP. Dessutom antas att reala löner ökar i samma takt som BNP, vilket innebär att konsumtionsvolymen förblir nästan konstant.

Tabell 9 Offentlig konsumtion och transfereringar till hushållen i referensscenariot (andel av BNP)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	1999-2030
Offentlig konsumtion	27,6	27	26,3	25,5	24,8	24,1	23	23
Hushålls-transfereringar	25,4	25,4	24,5	23,1	21,6	20,4	19	19
Ränteutgifter	6,7	7,1	7,0	6,9	6,7	6,3	6,8	6,8

Källa: Egna beräkningar, prop. 1992/93:150.

Det är inte lätt att ge en sammanfattande bild över vad dessa neddragningar innebär för individens välfärdsstandard. Ett enkelt mått tar sin utgångspunkt i de reala resurser som en person med ett visst vård- eller försörjningsbehov får idag. Det antas att alla nedskärningar genomförs enligt osthyvelprincipen så att samtliga resurser som tillhandahålls i form av offentlig konsumtion eller transfereringar dras ned med en lika stor procentandel.

Sedan görs en beräkning om hur behoven förändras. Under kommande decennier sker stora demografiska förändringar som ökar belastningen på den kommunala servicen. Under 1990-talet ökar andelen äldre pensionärer avsevärt och även antalet skolbarn. Efter 2005 ökar även det totala antalet pensionärer. Dessa förändringar innebär att det finns mindre resurser till förfogande för varje behövande.

Därefter måste hänsyn tas till att produktiviteten. Vi utgår från en rätt hög produktivitetsökningstakt under 1990-talet till följd av organisatoriska förändringar. Mellan år 2000 och 2030 antas en produktivitetsökning med 1 procent per år. Motiveringen till detta är framför allt att den tekniska utvecklingen både inom sjukvården (t.ex. titthålskirurgi) och inom omsorgen (t.ex. talstyrda hushållsmaskiner) torde kunna öka produktiviteten under en lång tid framöver. Därutöver kan olika organisatoriska förändringar medföra betydande besparingar.

Efter dessa hänsynstaganden får vi ett mått på välfärdsstandarden avseende offentlig konsumtion som visas i Tabell 10.

För transfereringarna är det vanligt att i prognoser anta att de ökar i takt med basbeloppets uppskrivning enligt konsumentprisindex. Detta innebär att pensioner och socialförsäkringsersättningar bibehåller sin köpkraft. Samtidigt innebär detta en kraftig eftersläpning i förhållande till lönerna under tider då lönerna ökar mer än konsumentprisindex. Sett över en längre tidsperiod skulle detta bl.a. innebära att ATP-systemet omvandlas till en folkpension, där alla som har arbetat får samma belopp, men som ligger betydligt lägre än lönenivåerna. Av den anledningen definieras här standarden som förhållandet mellan ersättningar från transfereringar och löner. En bibehållen relativ standard kräver då att pensioner och andra transfereringar ökar med lönerna, även när lönerna stiger snabbare än priserna.

Under dessa antaganden skulle standarden för offentlig konsumtion, i huvudsak vård och omsorg, förbli oförändratdi ett längre tidsperspektiv. Nedskärningar kompenseras av ökad produktivitet. Standarden för hushållstransfereringar skulle öka jämfört med prisnivån och sjunka jämfört med lönenivån. Någon som är helt beroende av offentliga transfereringar skulle således rent materiellt få det bättre än idag, men jämfört med den allmänna lönenivån skulle han eller hon få det sämre.

Tabell 10 Välfärdsstatens standard (Index, 1993=100)

	1993	2000	2010	2020	2030
Produktivitet i offentlig produktion	100	115	127	140	154
Standard för offentlig konsumtion efter hänsyn till produktivitetsförbättring	100	93	96	98	99
Standard för hushållstransfereringar jämfört med genomsnittslön	100	84	80	77	76
Standard för hushållstransfereringar jämfört med prisnivå	100	96	108	120	137

Källa: Egna beräkningar.

Utvecklingen i andra europeiska länder

De flesta EG-länderna har bättre balans i sina offentliga budgetar och har därför till synes mindre sparbehov under 1990-talet än Sverige. Däremot står många länder inför en mycket kraftigare ökning av antalet äldre än vad Sverige gör. Detta kommer att skapa stora påfrestningar på många länders offentliga finanser efter år 2000. Tabell 11 visar hur välfärdsstatens standard ändrar sig i några EG-länder. Välfärdsstatens standard visas som ett vägt genomsnitt av standarden för offentlig konsumtion och standarden för hushållstransfereringar (vägt i relation till respektive utgifters storlek). Antagandet är att EG-länderna balanserar sina budgetar fram till år 2000 och därefter har samma tillväxt som i Sverige. Från 1995 till år 2000 antas att BNP växer med 3,5 procent om året, vilket speglar återhämtningen ur recessionen och tillväxteffekterna av EG/EU.[6] Produktiviteten i den offentliga produktionen antas öka med 1 procent om året.

Tabell 11 visar att neddragningen av standarden i ett längre tidsperspektiv kan väntas bli större i EG-länderna, även om Sverige har störst behov av en neddragning på kort sikt. I kalkylen antas att den andel av BNP som de offentliga utgifterna uppnår år 2000 förblir konstanta därefter. Sveriges offentliga utgifters andel av BNP beräknas

[6] Under perioden 1995-2000 antas således att EG-länderna har en snabbare ekonomiskt tillväxt än Sverige. Detta beror dels på att Sverige i referensscenariot går miste om de förväntade tillväxteffekterna som följer med medlemskap, och dels på ett antagande att EG-länderna klarar sig något bättre genom lågkonjunkturen än Sverige.

år 2000 ligga på 57 procent, medan EG-ländernas offentliga utgifter antas öka från nuvarande 50 procent av BNP till 53 procent. Sedan antas det förhållandet bestå under resten av kalkylperioden. Detta skulle innebära att Sverige behåller en något högre skattekvot, men också en högre nivå för offentligt finansierade förmåner. En oroande tendens som Tabell 11 visar, är att vissa länder som Tyskland och Nederländerna på längre sikt står inför mycket stora anpassningskrav. Det ömsesidiga närmandet av välfärdssystemens konstruktion som kännetecknat utvecklingen under 1980- och början på 1990-talet kan därför hotas på sikt.

Tabell 11 Välfärdsstatens standard i några EG-länder (Index, 1993=100)

	1993	2000	2010	2020	2030
Danmark	100	95	92	86	83
Frankrike	100	96	93	86	84
Italien	100	92	89	82	78
Nederländerna	100	94	88	80	72
Spanien	100	95	93	87	84
Storbritannien	100	89	87	85	85
Tyskland	100	92	89	81	74
Sverige	*100*	*87*	*85*	*85*	*85*

Källa: Egna beräkningar.

Att Sverige i ett längre tidsperspektiv klarar sig bra jämfört med andra europeiska länder betyder dock inte nödvändigtvis att läget är riskfritt. Dels finns det en risk att Europa som helhet hamnar på efterkälken. Under 1950- och 1960-talen fanns det inget tydligt samband mellan den offentliga sektorns storlek och negativa effekter för ett lands ekonomiska tillväxt. Snarare kunde länder som växte snabbt också kosta på sig en allt större offentlig sektor. För tiden från mitten på 1970-talet finns dock ett antal studier som statistiskt belägger ett samband mellan större offentlig sektor och lägre ekonomisk tillväxt (se t.ex. Engen och Skinner, 1992; Hansson och Henreksson, 1993). Om dessa studier är korrekta kommer pressen att vara stor på Sverige att sänka de offentliga utgifterna under de nivåer som nu är vanliga i Västeuropa.

Den andra risken är att den ekonomiska utvecklingen i Sverige går sämre än väntat.

Om det går sämre ...

Referensscenariot utgår i vissa avseenden från optimistiska antaganden. Det antas att inga nya djupa lågkonjunkturer inträffar, att regeringen genomför ytterligare budgetförstärkningar utöver vad som avviseras i kompletteringspropositionen, samt att inkomstfördelningen utvecklar sig på ett sätt som är förenligt med den antagna utvecklingen av arbetslösheten.

Dessvärre visar det sig att Sveriges offentliga ekonomi, och därmed även välfärdsstandarden, är utomordentligt känslig och oförberedd för ytterligare chocker. Detta kan belysas med ett scenario där vi får en ny lågkonjunktur från år 2000 till 2005. OECD (1993) visar i en genomgång av skatte- och utgiftspolitik att Sverige har en unikt hög grad av automatik i utgifterna. Om BNP minskar med en procent krävs en offentlig upplåning motsvarande 75 procent av BNP-bortfallet för att upprätthålla den offentlig konsumtionen och transfereringssystemen på beslutade nivåer.[7] Den andelen ökar med tiden allt eftersom den ökande statsskulden kräver ökade räntebetalningar. Antagandena för kalkylen är att den nya lågkonjunkturen utvecklas ungefär som den nuvarande, med en sammantagen ökning av statsskulden från 50 procent av BNP till 100 procent. Kalkylen visar att välfärdsstandarden då skulle sjunka *permanent* med ungefär 10 procentenheter. Särskilt oroande är det att sådana lågkonjunkturer kan upprepas flera gånger och varje gång leda till en permanent försämring av välfärdsstandarden.

I Tabell 12 visas hur välfärdsstandarden förändras i ett scenario där en ny lågkonjunktur inträffar.

Tabell 12 Välfärdsstatens standard i Sverige (Index, 1993=100)

	1993	2000	2010	2020	2030
Referensscenariot	100	87	85	85	85
Scenario 1: Ny lågkonjunktur 2000-2005	100	87	76	74	74
Scenario 2: Högre långvarig arbetslöshet	100	75	73	71	70

Källa: Egna beräkningar.

Det andra scenariot, som visas i Tabell 12, avser en utvecklingen med en ytterligare försämring av konkurrensförhållanden för lågutbildad arbetskraft. Utfallet blir då att vi, åtminstone under en period, måste välja mellan högre arbetslöshet och mer ojämna löner. På längre sikt är det sannolikt att antalet högutbildade ökar och därigenom motverkar den effekten. Sveriges konkurrentländer ökar emellertid också utbildningsgraden. Den avgörande frågan är därför om uppgraderingen av utbildningen sker snabbare eller långsammare än i konkurrentländerna. Risken finns att andra länder ökar utbildningsgraden snabbare än Sverige, vilket skulle innebära att Sverige mycket långvarigt, kanske permanent, tvingas acceptera antingen en större inkomstojämlikhet eller en högre arbetslöshet bland människor som är lågutbildade relativt nivån i konkurrentländerna.

[7] Den genomsnittliga siffran för OECD-länderna är 50 procent. Dessutom är effekten av offentliga utgifter på konjunkturen (dvs kortsiktig BNP tillväxt) mindre i små länder där export och import utgör en större andel av BNP.

I referensscenariot finns inget direkt antagande om inkomstfördelningens utveckling vare sig i Sverige eller i andra länder, förutom att den antas vara förenlig med en långvarig arbetslöshet runt 10 procent. Om efterfrågan och utbud på arbetsmarknaden utvecklas på ett annat sätt kan utvecklingen bli betydligt sämre. Antag att, som en effekt av bl.a. teknikutveckling och konkurrens från låglöneländer, efterfrågan på högutbildade stiger och sjunker för lågutbildade. Färre lågutbildade skulle då anställas till löner som ligger över arbetslöshetsersättning respektive socialbidragsnivå. De resterande skulle förbli arbetslösa. Om vi antar att arbetslösheten med nuvarande inkomstfördelning skulle fördubblas till 16 procent innebär detta ett behov av kraftiga nedskärningar på annat håll för att finansiera arbetslöshetsstöd och kompensera för bortfallet av skatteintäkter. Även detta skulle, enligt Tabell 10, tvinga fram en betydande långsiktig försämring av välfärdsstandarden.

4 Offentliga resurser

I detta kapitel diskuteras vilka effekter på de offentliga resurserna som EES-avtalet och ett medlemskap i EG/EU — med respektive utan EMU — kan innebära. Det inledande avsnittet 4.1 redogör för vilka avgifter till EG som kan bli aktuella. I avsnitt 4.2 diskuteras vilka anpassningskrav — direkta och ekonomiska — på olika skatter som de olika alternativen väntas medföra. Även risken för skatteläckage diskuteras. I avsnitt 4.3 redovisas bedömningar av effekten på den offentliga sektorns resurser till följd av en ökad ekonomisk tillväxt. I avsnitt 4.4 förs en diskussion om risken för skatte- och social dumpning och vilka anpassningsmöjligheter i form av alternativa finansieringskällor som finns. Kapitlet avslutas med en sammanfattning av de viktigaste slutsatserna.

4.1 Bidrag och återflöden[8]

Sveriges bidrag

EES-avtalet medför att Sverige måste betala vissa avgifter till EG. Dessa avgifter utgörs dels av bidrag till EG:s fond för regional utjämning, dels av avgifter för deltagande i olika typer av programsamarbete, främst vad gäller forskning. Avgifterna beräknas sammanlagt uppgå till minst 700 miljoner kronor.

Vid ett svenskt medlemskap i EG/EU måste Sverige bidra till finansieringen av samtliga verksamheter som EG/EU bedriver. Den största betalningsposten utgörs av bidraget till EG/EU:s budget. Därutöver förbinder Sverige sig också att bidra till olika finansiella institutioner såsom Europeiska Investeringsbanken och Europeiska Utvecklingsfonden.

EG:s budget finansierar administrationen och den gemensamma politiken på olika områden. Budgetens utgiftssida kan sammanfattas enligt följande.

[8] Avsnittet bygger på UDH (1993a), UDH (1993b) samt olika PM från Finansdepartementets budgetavdelning.

Tabell 13 EG-budgetens utgiftssida 1993

	Miljarder ECU	Andel, %
Jordbruk	34,0	50
Strukturfonder	20,6	30
Solidaritetsfond	1,6	2
Inre markn.program	4,1	6
Utrikespolitik	4,1	6
Administration, m.m.	3,4	5
Reserver	1,2	1
Totalt	**69,0**	**100**

Källa: Källa: UDH (1993 b).

Intäkterna för 1993 kommer huvudsakligen (90 procent) från de s.k. egna resurserna. Härav svarar införselavgifter för jordbruksprodukter och socker för 3,5 procent, tullavgifter för 20 procent, momsbaserade avgifter för 55 procent samt BNI-relaterade avgifter för 21,5 procent. Därutöver tillkommer intäkter i form av räntor och överskott.

De momsbaserade och de BNI-relaterade avgifterna tas ut direkt av medlemsländerna. Den momsbaserade avgiften får för närvarande uppgå till högst 1,4 procent av momsbasen, dock högst 55 procent av EG-budgetens totala intäkter. BNI-avgiften beräknas som en restpost baserad på andelen av gemenskapens samlade BNI som måste tas ut för att få täckning för utgifterna.

EG:s budget faställs för ett år i taget. Den skall dock inrymmas inom EG-kommissionens sjuårsplan (det s.k. Delors 2-paketet). I december 1992 beslutades att inkomsttaket på 1,20 procent av BNI skall ligga fast under 1993 och 1994 för att därefter successivt stiga till 1,27 procent år 1999. Vidare skall en sänkning av momsuttaget från 1,4 procent till 1,0 procent träda i kraft gradvis från 1995. Samtidigt sänks taket för den momsbas som maximalt kan ligga till grund för momsuttaget från 55 till 50 procent av BNP. Dessutom skall kommissionen före 1999 lämna förslag om möjligheterna att införa en ny, femte inkomstkälla.

Hur stort det svenska bidraget till EG:s budget kommer att bli är en förhandlingsfråga. Enligt nuvarande beräkningar kommer Sverige att bli den största nettobidragsgivaren i förhållande till BNI. Flera strukturella förhållanden i den svenska ekonomin bidrar till det svenska höga bidraget. Sverige har, i jämförelse med EG-länderna, sannolikt en överskattad BNI. En rad verksamheter inom offentlig eller privat tjänstesektor, som i flera EG-länder utförs som obetalt hemarbete, ingår i BNI i Sverige. Samtidigt medför Sveriges höga netto av indirekta skatter och subventioner att nivån på BNI ökar.

Med vissa förenklade antaganden kan det svenska bidraget till EG/EU beräknas till ca 20 miljarder kronor för år 1995 (se UDH 1993a). Då har ingen hänsyn tagits till möjligheten till eventuell reduktion. Av dessa 20 miljarder beräknas knappt 1 miljard gå till EG/EU:s biståndsfinansiering och kan därmed räknas av mot den svenska biståndsbudgeten.

Därutöver kommer en del av Sveriges tullbidrag att finansieras "automatiskt". Vid ett medlemskap i EG/EU tillfaller tullintäkterna gemenskapen i stället för statskassan. (För att finansiera administration etc. får dock 10 procent av tullintäkterna behållas.) Kostnaden för Sverige för överlåtelsen av tullar och införselavgifter motsvaras av inkomstbortfallet beräknade enligt den svenska tulltaxan. Eftersom EG/EU:s tullar genomsnittligt sett är något högre än de svenska, kommer denna kostnad att bli mindre än bidraget enligt EG/EU:s tulltaxa. Omkring 0,7 miljarder av det svenska tullbidraget beräknas finansieras genom den höjda tullsatsen.[9]

Sammantaget innebär dessa beräkningar att det svenska bidraget till EG/EU:s budget medför en kostnad i storleksordningen 18-19 miljarder kronor för den svenska statsbudgeten år 1995. I enlighet med förslagen i Delors 2-paketet kommer den BNI-relaterade avgiftens relativa vikt att öka. För Sveriges del — liksom för övriga rikare medlemsländer — skulle detta innebära att bidraget successivt kommer att öka såväl i absoluta termer som i relation till andra medlemsländer.

På längre sikt är det dock rimligt att anta att länder som Portugal och Spanien närmar sig övriga EG/EU-länder vad gäller BNP per capita. Något som också talar mot ökade bidrag i framtiden är att EG kan välja att minska jordbrukssubventionerna. För Sverige kan också finnas risk för att den ekonomiska utvecklingen i vissa regioner blir svag, vilket skulle minska det svenska bidraget till EG. Med hänsyn tagen till detta samt till den beslutade ökningstakten av gemenskapens inkomster bedömer vi sammantaget att det svenska bidraget kommer att öka något fram till år 1999. Vi bedömer att bidraget då kommer att uppgå till ca. 25 miljarder (varav liksom tidigare knappt 2 miljarder kan räknas av mot biståndutgifter och tullintäkter).

De framtida avgifterna till EG/EU är naturligtvis starkt beroende av vilka ambitioner som EG kommer att driva på olika områden. En ökad integration kan antas medföra nya initiativ bl.a. för att öka tillväxten. Ett genomförande av EMU kommer därutöver sannolikt att ställa ökade krav på olika regionala insatser. Avgörande i detta sammanhang är det allmänna ekonomiska läget — vid en svag ekonomisk utveckling kommer naturligtvis acceptansen hos medlemsländer för ökade bidrag att vara mycket liten. Ökade insatser från EG:s sida på bl.a. det regionala eller sociala området kommer sannolikt att åtföljas av ett ökat tryck att minska utgifterna för jordbrukspolitiken.

Vid sidan om bidraget till EG:s budget förbinder sig Sverige att lämna bidrag till Europeiska Investeringsbanken (EIB) och till Europeiska

[9] Förändringar i gränsskyddet kan också indirekt påverka offentliga resurser. Det gäller tullar men också ett eventuellt återinförande av kvantitativa restriktioner på tekoområdet. Ett höjt gränsskydd skulle visserligen kunna leda till en viss ökad inhemsk produktion, vilket i så fall skulle kunna öka skatteintäkterna. Å andra sidan innebär gränsskyddet en välfärdsförlust, vilket kan minska de reala skatteintäkterna.

Utvecklingsfonden (EDF). För bidraget till EIB finns ett visst utrymme för förhandlingar om det svenska bidragets storlek. Enligt grova beräkningar, som bygger på att det svenska bidraget skulle hamna på ungefär samma nivå som bidragen från medlemsländer med en ekonomi av ungefär samma storlek, skulle bidraget till EIB uppgå till ungefär 4,5 miljarder kronor. Fördelat på en femårsperiod (1995-1999) — vilket antas vara en rimlig infasningsperiod — motsvarar detta 0,9 miljarder per år. Samtidigt innebär medlemskapet i EIB möjligheter för Sverige att erhålla lån i banken, vilket naturligtvis kan ha ett värde för svensk ekonomi. Möjligen skulle något kunna avräknas mot minskat inhemskt stöd. I den mån lånen leder till verksamhet och ökad BNP som annars inte hade kommit till stånd, leder detta också till ökade skatteintäkter. Värdet för den offentliga sektorn är osäkert, men sannolikt av begränsad betydelse.

EG:s bistånd inom ramen för den s.k. Lomé-konvention finansieras av EDF genom särskilda bidrag i form av utfästelser från EG:s medlemsländer. Nuvarande avtal mellan EG och de länder som omfattas av konventionen löper ut 1994, varför det är svårt att bedöma nivån på Sveriges bidrag. Preliminära beräkningar uppskattar bidraget till ca 1 miljard kronor per år (se UDH 1993a). Detta belopp kan räknas av mot den svenska biståndsramen och ger därför inte upphov till någon merutgift för statskassan.

Återflöde från EG:s budget

Som framkommit ovan är jordbrukspolitiken och regionalpolitiken de största utgiftsposterna i EG:s budget. Det är också på dessa områden som ett mer betydande återflöde kan förväntas. Ur samhällsekonomisk synpunkt kan man dock inte — vilket ofta förekommer i debatten — tala om ett "nettoflöde". För det första är en krona i återflöde mindre värd än vad en krona i bidrag till EG kostar, eftersom den senare ger upphov till skattekilar. För det andra finns en uppenbar risk att återflödet på framför allt jordbrukssidan leder till en felallokering av samhällets resurser. För statsbudgeten har återflödet begränsad betydelse eftersom det i huvudsak handlar om bidrag direkt till personer och/eller organisationer utan att regering och riksdag kan påverka omfattning eller inriktning. Sett från den offentliga sektorns perspektiv har återflödet ett pekuniärt värde enbart om det ersätter offentliga utgifter som skulle kommit till stånd vid ett icke-medlemskap eller om det leder till ökade skatteintäkter. Återflödet kan ge upphov till samhällsekonomiska kostnader genom snedvridningar av resursanvändningen. Det samhällsekonomiska värdet av återflödet är därför osäkert.

Jordbruksstöd[10]

Det finns många likheter mellan EG:s jordbrukspolitik och Sveriges jordbrukspolitik. Båda bygger på ett prisstöd som upprätthålls genom gränsskydd, direkta bidrag (per arealenhet eller djur) samt olika regional- och strukturpolitiska åtgärder. Därutöver har EG omfattande interna marknadsregleringar i form av inlösen och bidrag till export av överskottsproduktion. Dessutom tillämpas olika produktionskvoteringar på en rad viktiga områden.

I Sverige beslutade riksdagen våren 1990 om en ny livsmedelspolitik. Reformen innebar att prisstödets roll som livsmedelspolitiskt medel tonades ned, medan direkta medel för att nå målsättningar rörande miljö, landskapsvård, regional fördelning och beredskap förstärktes. Ett övergripande syfte med reformen var att eliminera de kostsamma överskotten genom en avveckling av de interna marknadsregleringarna. För vissa produktionsgrenar beslöts att de interna regleringarna skulle avvecklas stegvis med början den 1 juli 1991, medan vissa regleringar förenklades. För att underlätta anpassningen beslutades också om olika övergångsåtgärder. De totala direkta kostnaderna för omställningen beräknades till ca 14 miljarder kronor. Stora delar av jordbruksreformen har dock ifrågasatts genom den s.k. omställningkommissionen, vars uppgift var att förbereda en avstämning av den livsmedelspolitiska reformen utifrån Sveriges ansökan om medlemskap i EG. I enlighet med kommissionens förslag har vissa interna marknadsregleringar, bl.a. exportsubventionerna på spannmål, återinförts.

Återflödet från EG:s budget till det svenska jordbruket skulle — givet EG:s nuvarande jordbrukspolitik — i huvudsak knytas till olika marknadsåtgärder. Hur stort återflödet blir är till viss del en förhandlingsfråga, t.ex. huruvida EG:s arealbidrag skall utgå för mark som har erhållit omställningsbidrag. Återflödets storlek är alltså bl.a. beroende av nivån på s.k. basarealer och kvoter som Sverige tilldelas vid ett medlemskap. Vid sidan av det återflöde som kan hänföras till de interna marknadsregleringarna kommer också Sverige att få del av vissa direkta bidrag, som därmed i viss mån ersätter kostnader som i dag belastar statsbudgeten.

Enligt en preliminär bedömning bör återflödets storlek kunna uppgå till 5-9 miljarder kronor årligen (UDH 1993a). Enligt beräkningar i Rabinowicz (1993) skulle direktstödet från EG uppgå till mellan 5,6-6,6 miljarder kronor. Därutöver tillkommer stödet via priserna, som upprätthålls bl.a. genom olika marknadsinterventioner.

Av återflödet till jordbrukssektorn beräknas högst 2 miljarder utgöra en direkt besparing för staten. Det rör sig framför allt om direktbidrag,

[10] Effekter på jordbrukspolitiken behandlas utförligt i Bilaga 3 till EG-konsekvensutredningen, Samhällsekonomi, se Rabinowicz (1993).

regionala stöd samt råvarukostnadsutjämning. Återstoden utgör överföringar som inte kommer till stånd om Sverige inte blir medlem.

Däremot kan återflödet ge upphov till ökade skatteintäkter. Jordbruksstödet ökar inkomsterna i jordbrukssektorn, vilket via indirekta och direkta skatter kan öka det offentligas intäkter på kort sikt. På längre sikt kommer dock stödet att helt eller delvis att kapitaliseras i markpriserna. Eftersom förmögenhetsskatten på arbetande kapital är avskaffad, innebär detta inga skatteintäkter för staten. I princip kan även priset på jordbruksfastigheter stiga något, vilket skulle påverka intäkterna från fastighetsbeskattningen. Vi bedömer dock denna effekt som liten.

Regionalpolitiskt stöd

EG:s regionala stöd utgår från tre s.k. strukturfonder: en regional fond, en social fond och en jordbruksfond. Det regionala stödet grundas på ett stort antal kriterier för vilka regioner som är berättigade till stöd. Hur stort ett regionalpolitiskt återflöde till Sverige blir vid ett medlemskap beror av förhandlingsresultatet för vilka kriterier som skall tillämpas. Enligt preliminära beräkningar skulle de nuvarande kriterierna medföra ett återflöde från strukturfonderna på ca 2 miljarder kronor årligen.

Samtidigt kan ett medlemskap innebära att vissa statsutgifter tillkommer. En huvudprincip inom EG är den s.k. additionalitetsprincipen, vilken i korthet innebär att satsningar från EG:s budget kräver samtidiga nationella satsningar. Nya typer av kostnader kan därför tillkomma på bl.a. regional-, miljö- och strukturområdet. Uppskattningsvis beräknas dessa till 0,5-1 miljard per år. Slutligen kan vissa nuvarande statsutgifter upphöra beroende på att vissa stödformer inte är förenliga med EG:s regelverk.

Samtidigt medför medlemskapet en besparing för statsbudgeten på ca 3 miljarder årligen. Netto innebär därför medlemskapet en merkostnad för staten på nästan 16 miljarder kronor år 1995. För 1999 beräknas bidraget netto innebära en kostnad för staten med ca 20 miljarder.

Det är möjligt att införandet av EMU i takt med att integrationsprocessen fördjupas kommer att ställa större krav på finansiering av gemensamma insatser för att motverka regionala obalanser. Hur mycket beror dels på vilka nya länder som kan antas bli medlemmar under nästa decennium, dels vilken ambitionsnivå som EG/EU kommer att ha vad avser regional utjämning. Ökat behov av bl.a. regionala insatser kommer med stor sannolikhet att öka pressen på att minska utgifterna för jordbrukspolitikens utgifter.

4.2 Anpassning av skatter och avgifter[11]

Vid en genomgång av hur skatter och avgifter påverkas av ett närmande till Europa bör en distinktion göras mellan formella anpassningskrav å ena sidan och ekonomiska anpassningskrav å den andra sidan. De formella anpassningskraven avser sådana tvingande regler som följer av ett EG/EU-medlemskap.

Den andra gruppen anpassningskrav avser de åtgärder som bör vidtas av ekonomiska och konkurrensmässiga skäl till följd av de olika alternativen (EES, EG/EU respektive utanförskap). Slutligen måste hänsyn tas till effekterna på skatteintäkterna av den ökade tillväxt som antas bli följden av internationaliseringen.

Generellt sett gäller att de formella anpassningskraven för svenskt vidkommande endast i enstaka fall har någon större statsfinansiell betydelse. Konsekvenserna av dessa krav är någorlunda enkla att kvantifiera. Anpassningskraven som följer av ekonomiska och konkurrensmässiga skäl kan däremot få betydande statsfinansiella och samhällsekonomiska effekter, men är samtidigt betydligt mer svårbedömda. Vid sidan av dessa två huvudgrupper finns det några osäkra områden där utfallet av ett EG/EU-medlemskap inte är helt entydigt, beroende dels på regeltolkning, dels på vilket resultat som uppnås i Sveriges förhandlingar med EG. Dessutom bör understrykas att EG:s regler förändras successivt både avseende regler i enskilda länder och förekomsten av bindande direktiv. På många områden pågår ett arbete med att harmonisera de olika ländernas skattesystem, ett arbete som kommer att fortsätta i framtiden. En diskussion om vilka formella krav som ett EG/EU-medlemskap kommer att medföra framöver blir därmed behäftad med betydande osäkerhet.

Formella anpassningskrav

Sveriges deltagande i EES innebär inga formella krav på skatteharmonisering. Naturligtvis kommer inte heller ett utanförskap att initialt innebära några sådana krav.

Ett medlemskap i EG/EU innebär inte några formella anpassningskrav vad gäller beskattning av arbetsinkomster, kapitalbeskattningen eller fastighetsskatten. För företagsbeskattningen finns vissa anpassningskrav av mer teknisk natur, t.ex. vad gäller utdelning från dotterbolag till moderbolag och reglerna för förlustutjämning. Detta bedöms dock inte ge några statsfinansiella effekter. Däremot finns vissa formella krav vad gäller de indirekta skatterna, som kan påverka skatteintäkterna. Det

[11] Framställningen i föreliggande avsnitt baseras huvudsakligen på Finansdepartementet (1992) samt Andersson (1992).

handlar dels om mervärdesskatten, dels om punktskatterna för tobak, alkohol och mineraloljor.

Den svenska skattereformen innebar en betydande anpassning till EG:s regler om vilka varor och tjänster som skall beskattas. Några mindre skillnader i avgränsningen av skattebasen finns dock fortfarande. Vissa av de tjänster som enligt EG-reglerna skall beskattas, men där en reducerad skattesats är tillåten, är i Sverige helt undantagna från beskattning.

Vid ett EG/EU-medlemskap måste därför vissa varor och tjänster som i dag är momsbefriade skattebeläggas. Det gäller inträde till kulturevenemang som teatrar, konserter, cirkus, biografer, opera m.m, vidare författares, kompositörers och utövande konstnärers tjänster m.m., samt vissa sportevenemang. På varuområdet kan nämnas allmänna nyhetstidningar, vissa andra tidningar, läkemedel och försäljning av nya bostäder. För dessa varor och tjänster är det dock i de flesta fall tillåtet att tillämpa en reducerad skattesats.

Sverige har i förhandlingarna begärt permanent undantag för alla dessa punkter utom inträde till kulturevenemang (för inträde till biografer har man krävt undantag fram t.o.m. 1998). Om Sverige får igenom förhandlingkraven blir intäkterna från ökad skattebeläggning marginella. Det är också möjligt att tillämpa en reducerad skattesats. I en nyligen publicerad utredning (SOU 1993:75) föreslås en skattesats om 12 procent för dagstidningar. En något osäker bedömning är att en skattesats om 12 procent på berörda områden skulle kunna leda till ökade skatteintäkter med runt 1 miljard.

Då det gäller skattesatserna för mervärdesskatten har frågan om harmonisering i EG diskuterats livligt sedan kommissionens vitbok publicerades år 1985. De regler som nu beslutats innebär dock endast att vissa miniminivåer skall införas. Enligt en överenskommelse i ministerrådet skall en minimiskattesats om 15 procent gälla för huvuddelen av varor och tjänster. Därutöver är det tillåtet att för vissa varor och tjänster tillämpa en lägre skatt, dock lägst 5 procent. För dessa varor och tjänster, vilka anges i en särskild lista, får länderna tillämpa högst två olika skattesatser. Vissa övergångsregler medges.

Den svenska skattenivån på 25 procent är formellt sett acceptabel. Dessutom tillämpas i Sverige för närvarande en skattesats om 21 procent för matvaror och restauranger samt 12 procent på hotell och personliga transporter m.m. Under förutsättning att dessa kan anses utgöra reducerade skattesatser är även dessa skattesatser acceptabla.[12]

Utöver mervärdesskatten finns formella anpassningskrav för vissa punktskatter. Det gäller bl.a. reklamskatten. I praktiken torde denna behöva slopas helt, även om de formella kraven endast avser en mindre

[12] En viss tvekan kan dock råda, dels på grund av att reducerade skattsatser i EG vanligen kommer att ligga strax över 5 procent, dels vad gäller den reducerade skatten på restaurangbesök (en kategori som inte är upptagen på EG:s lista).

del av skatten. En slopad reklamskatt beräknas medföra en nettobudgeteffekt på 0,5 miljarder kronor.

Tobaksvaror beskattas i Sverige efter vikt. EG:s tobaksskattesystem är mer komplicerat. Anpassningproblemen gäller i huvudsak cigarettskatten. Vid första påseende skulle de formella reglerna leda till krav på en viss svensk skattehöjning.[13] Eftersom tobaksvaror hör till de mest gränshandelskänsliga varorna kommer dock sannolikt en sådan skattehöjning undvikas. I stället är det rimligt att anta att handelsmarginalerna anpassas till nivåer som gäller i andra länder. Några ökade skatteintäkter blir därför inte aktuellt. I stället kommer de sannolikt att minska till följd av ökad gränshandel. Vi återkommer nedan till detta.

För energibeskattningen finns vissa formella krav. EG:s punktskattesystem innefattar gemensamma regler om beskattningen av olika mineraloljeprodukter. Hit räknas förutom eldningsoljor även t.ex bensin, diesel och gasol. Några andra gemensamma skatter på energiområdet kan i dag inte förutses, men inom EG diskuteras möjligheten att införa gemensamma koldioxid- och/eller energiskatter i framtiden. I Sverige tas energi- och koldioxidskatt ut samt, i förekommande fall, svavelskatt på dels de oljeprodukter som ingår i EG-systemet, dels på kolbränslen. Energiskatt tas ut för elektrisk kraft.

Det är framför allt utgången av förhandlingarna vad gäller beskattningen av mineraloljor som har betydelse. EG:s mineraloljedirektiv förutsätter att endast en skattesats tillämpas för respektive oljeprodukt. Sverige har två olika nivåer för beskattning av energi, eftersom vår höga skattenivå annars sannolikt skulle slå ut konkurrensutsatt industri. Dessutom tillämpas skattedifferentiering för oljeprodukter med hänsyn till miljöklasser.

Om Sverige får behålla dessa båda differentieringar blir skatteintäkterna på detta område oförändrade. Om Sverige mot förmodan inte får igenom förhandlingskraven skulle en anpassning till EG:s regler kunna medföra ett skattebortfall — hur mycket är dock osäkert. Vid ett rent statiskt betraktelsesätt skulle en anpassning av beskattningen av mineraloljor för hushållen till den nivå som gäller för företag medföra ett skattebortfall på i storleksordningen 6-7 miljarder. Detta skulle i sin tur kunna medföra ekonomiska krav på anpassning av andra energiskatter. Vi har inte tagit hänsyn till sådana indirekta anpassningar. Eftersom effekterna på skatteintäkterna beror dels på förhandlingsresultatet, dels på vilka inhemska beslut som fattas om vi tvingas anpassa beskattningen, blir bedömningen mycket osäker.

Sammanfattningsvis innebär EG:s "säkra" formella krav på skatteanpassning ett statsfinansiellt netto på högst någon miljard. Till detta ska

[13] Det svenska skatteuttaget per cigarett är i dag högre än vad som gäller i merparten av EG:s medlemsstater. Trots detta uppfyller Sveriges regler inte EG:s minimikrav, vilket innebär att skatten på cigaretter skall utgöra minst 57 procent av förssäljningspriset. I Sverige är motsvarande skattekvot endast ca 50 procent.

läggas den mycket osäkra kvantifieringen av skattebortfallet till följd av formella krav på energibekattningen. I enlighet med resonemanget ovan bedöms detta ligga i intervallet 0-6 miljarder.

Ekonomiska anpassningskrav

För de ekonomiskt betingade anpassningskraven — oavsett om alternativet är EES, EG/EU eller ett utanförskap — finns ett visst mått av valfrihet i hur långt, men kanske framför allt hur snabbt en sådan anpassning sker. Därför blir också bedömningen av effekter på skatter och avgifter osäkra. Det finns även två andra moment som försvårar analysen. För det första är det svårt att bedöma omfattningen av och ökningstakten i den ekonomiska integrationen inom EG/EU. Ju mer integrerad denna marknad blir, och ju snabbare integrationen sker, desto starkare blir de krafter som driver på mot en harmonisering av skatte- och avgiftssatser. För det andra finns naturligtvis en osäkerhet om hur världen i övrigt kommer se ut. Det gäller inte minst vilka länder som kommer att vara medlemmar samtidigt med Sverige. Dessutom är det naturligtvis osäkert vilken typ av internationalisering som Sverige möter på lite längre sikt vid ett utanförskap.

Den svenska skattekvoten ligger i dag — med reservation för vissa invändningar (se kapitel 2) — omkring 50 procent, medan den uppgår till ca 40 procent i EG. Utifrån de kalkyler som redovisats är det inte orimligt att anta att många EG-länder på sikt kommer att höja skattetrycket. Samtidigt är det i princip möjligt för Sverige att behålla ett högre skattetryck än EG-länderna om mindre rörliga skattebaser beskattas i högre utsträckning. Vissa skatter, med mer rörliga skattebaser, kommer dock att behöva sänkas. Vilka skattesatser som behöver sänkas beror på två saker: för det första skattebasens rörlighet och för det andra vilka faktorer som man anser är viktiga för den långsiktiga tillväxten.

Nedan ges en kortfattad redogörelse för ekonomiska anpassningskrav för skattesatser på kapitalinkomster, realkapital, varuskatter och arbetsinkomster samt de statsfinansiella effekterna av en sådan anpassning. Därutöver diskuteras kort ekonomiska anpassningskrav för socialförsäkringsavgifter.

A) Kapitalinkomster

Den svenska skatten på kapitalinkomster uppgår för närvarande till 30 procent. Arvs- och gåvoskatten sänktes den 1 januari 1992 så att den maximala skattesatsen även här numera uppgår till 30 procent. Vidare har beslutats att förmögenhetsskatten tas bort 1995, vilket medför lägre skatt för skattskyldiga i Sverige i förhållande till innevånare i de länder som beskattar förmögenheter. Vid jämförelse mellan skattesatserna i Sverige

och EG-länderna framstår inte Sverige vid första anblicken som ett land med särskilt hög kapitalbeskattning vad gäller utdelning på aktier och räntor. Kapitalinkomstbeskattningen för dessa inkomstslag i EG uppgick år 1991 i genomsnitt till 34,8 procent respektive 24 procent. I många fall är dock den effektiva skatten betydligt lägre i EG till följd av lättnader av olika slag. Däremot är reavinstbeskattningen för närvarande hög i Sverige, speciellt i tider av inflation eftersom ingen korrigering görs för inflationens effekter. Regeringen har dock nyligen lagt fram förslag om reformeringen av vissa skatter. Förslaget innebär att dubbelbeskattningen av utdelade bolagsinkomster slopas och att aktievinstbeskattningen halveras.

Det finansiella kapitalet måste betraktas som mycket rörligt. Under förutsättning att alla inkomster redovisas har inte skillnader i kapitalinkomstbeskattning någon effekt på fördelningen mellan inhemska och utländska tillgångar. Inom EG beskattas avkastningen i ägarens hemland, oavsett var tillgångarna finns. Det finns dock en risk att vissa länder kommer att konkurrera med låga eller inga källskatter på kapitalinkomster. Vid bristfällig skattekontroll kan detta leda till att kapitalinkomster från utlandet undgår beskattning.

En internationellt sett hög kapitalinkomstbeskattning i Sverige kommer att ge svagare incitament till sparande i Sverige jämfört med omvärlden. Dessutom kommer en ökad andel av kapitalägarna att välja att bosätta sig utomlands, varav många kan antas vara egna företagare eller investerare med "entreprenörsanda". Dessa tendenser kommer att bli allt starkare ju längre integrationen inom EG/EU fortskrider. Vid en fullständigt integrerad marknad, där en gemensam valuta eliminerat riskpremier för valutaförändringar i de enskilda staternas räntelägen, kommer avkastningskraven för likvärdiga investeringar och sparformer inom gemenskapen att konvergera. Detta talar för en strävan att ha relativt låga skattesatser på kapital och att harmonisera skattereglerna, framför allt vad gäller realisationsbeskattning, med vad som gäller inom EG/EU. Samtidigt finns starka samhällsekonomiska argument för att bibehålla en enhetlig beskattning för att undvika olika typer av snedvridningar.

Sammanfattningsvis finns inga formella krav på skatteharmonisering av kapitalinkomster varken av EES-avtalet eller vid ett medlemskap i EG/EU. Ett antal faktorer talar dock för att det blir svårt att upprätthålla den relativt höga beskattningsnivån i Sverige. I Finansdepartementet (1992) görs bedömningen att skattesatsen på kapitalinkomster bör sänkas till 15-20 procent på längre sikt. Kapitalmarknaderna är globala och de genomsnittliga marginalskatterna för kapitalinkomster för OECD ligger nära de som redovisats för EG. Vår bedömning är därför att denna sänkning på sikt kan visa sig nödvändig oavsett om Sverige blir medlem i EG/EU eller ej.

De statsfinansiella effekterna av en sänkning av kapitalinkomstskatten beräknas bli begränsade, åtminstone på kort sikt. Orsaken är att de inkomster som beskattas med kapitalinkomstskatt i stort sett över-

ensstämmer med de avdrag som ligger till grund för skattereduktion i inkomstslaget kapital.[14] På sikt bör en lägre kapitalinkomstbeskattning leda till ökat sparande och ökade investeringar vilket indirekt kan öka skatteintäkterna.

B) Realkapital

Ovan har diskuterats de skatter som utgår på kapital för att det ägs av svenskar. I detta avsnitt redovisas i stället skattereglerna som utgår på kapital som används i Sverige. Båda dessa kan påverka incitamenten att investera i Sverige.

Sverige har medvetet haft en fördelaktig företagsbeskattning. Vid jämförelse av skattebelastningen på investeringar i olika länder brukar man redovisa storleken på skattekilar vid olika slag av realinvesteringar (se OECD 1991).[15] Den svenska skattekilen för en inhemsk investering — med beaktande av enbart bolagsskatten — är noll, vilket innebär att avkastningskravet före skatt sammanfaller med avkastningskravet efter skatt. Endast Grekland har en lika låg skattebelastning. Skattekilen för OECD-länderna uppgår i genomsnitt till 0,9 procent. Den låga skattekilen i Sverige beror på den låga formella skattesatsen men också på reserveringsmöjligheten som är knuten till företagens eget kapital och på rätten till avdrag för utdelningar på nyemitterade aktier.[16] Den låga bolagsbeskattningen medför även att skattekilen på utländska direktinvesteringar är internationellt sett låg.

Om hänsyn tas även till ägarbeskattningen förändras bilden. Eftersom den svenska kapitalbeskattningen, framför allt vad gäller reavinster, är internationellt sett hög blir den sammanlagda skattekilen högre: 2,0 procent. Detta kan jämföras med OECD-genomsnittet på 2,3 procent.

Vilket av dessa mått som är mest relevant beror till stor del på i vilken utsträckning den svenska kapitalmarknaden är integrerad med omvärlden. På en starkt integrerad marknad kommer räntan i allt väsentligt att vara internationellt bestämd och beskattningen av företagets finansiärer spelar — åtminstone för de stora börsnoterade företagen — en mindre roll. Däremot kan kapitalinkomstbekattningen — även på en starkt integrerad

[14] Däremot kommer naturligtvis omfördelningseffekter att uppstå.

[15] I kalkylerna av dessa har hänsyn tagits inte enbart till de formella skattesatserna utan även till i prinicp alla de skatteregler som bestämmer skatteunderlagets storlek (t.ex. avskrivningsregler, värdering av lager etc.). Med skattekil menas här differensen mellan avkastningen före bolagsskatt på en (marginell) investering och avkastningen efter skatt. I de av OECD utförda beräkningarna har bl.a. antagits ett internationellt bestämt avkastningskrav på 5 procent.

[16] I regeringens nyligen framlagda förslag om reformerad bolagsbeskattning slopas möjligheten att göra avsättning till skatteutjämningsreserv. Bolagsskatten föreslås sänkas till 28 procent samtidigt som en ny, mer begränsad reserveringsmöjlighet, periodiseringsfonder, införs.

marknad — ha betydelse för kapitalförsörjningen för små och nystartade företag vars kreditvärdighet kan vara svår att bestämma för utländska finansiärer.

Sammanfattningsvis är svensk realkapitalbeskattning i dag konkurrenskraftig i ett internationellt perspektiv. Några ekonomiska anpassningskrav på att sänka dessa skatter finns alltså inte.

C) Varubeskattning

EG:s inre marknad innebär att privatpersoner får förvärva varor (undantaget bilar och båtar) för personligt bruk i valfritt EG-land till där gällande skattesatser, utan att det tillkommer någon skatt när varan införs till ett annat EG-land. Detta kommer att ge upphov till ökad gränshandel. Hur omfattande denna blir beror i stor utsträckning på prisnivån för olika varor i de enskilda länderna. Prisnivån påverkas bl.a. av konsumtionsskatterna, dvs. mervärdesskatt och punktskatt.

Sverige har — med undantag av Danmark — en betydligt högre mervärdesskattesats än EG-länderna. Normalskattesatserna inom EG varierar mellan 15-21 procent, även om vissa länder övergångsvis har lägre skatt på varor och tjänster som inte finns på listan för tillåtna områden. I vilken utsträckning måste vi justera mervärdesskatten till EG:s nivå? Två frågor bör beaktas:

* Hur stort blir skattebortfallet vid en bibehållen skattenivå?

* Hur stor skattesänkning krävs för att begränsa omfattningen av "besvärande" gränshandel?

Ur statsfinansiellt perspektiv bör det alternativ väljas som ger upphov till minst skattebortfall.

Inledningsvis kan konstateras att priserna på olika varor skiljer sig betydligt mer mellan olika länder än vad som kan motiveras med skillnader i skattesatser. Även inom samma land kan finnas rätt betydande variationer. Detta kan förklaras med bl.a. transportkostnader, olikheter i preferenser osv. Men på en marknad med svag konkurrens kan också skillnader bero på olikheter i produktionskostnader och marginaler. För vissa typer av varor är det emellertid svårare att upprätthålla skillnader i prisnivåer. Det gäller framför allt relativt homogena varor med ett högt värde i förhållande till vikt/volym. Prisskillnader, framför allt mellan intilliggande länder, för denna typ av varor kan ge upphov till betydande gränshandel.

De svenska priserna på konsumtionsvaror har i genomsnitt legat på ungefär samma nivå som i övriga nordiska länder men betydligt över de tyska (20 procent, se Finansdepartementet 1992). Efter deprecieringen av kronan har prisläget i Sverige sjunkit.

Det finns starka ekonomiska anpassningskrav på punktskatterna för tobak och alkohol. Dels är dessa varor homogena och har ett högt värde i relation till volym, dels är beskattningen av dessa avsevärt högre i Sverige än i EG-länderna.

I förhandlingarna har Sverige begärt att få behålla införselrestriktionerna på alkoholhaltiga drycker och tobaksprodukter. I ett fall där införselrestriktioner tillåts enbart under en övergångstid är det rimlig att anta att ett EG/EU-medlemskap på sikt kommer att medföra starka ekonomiska anpassningskrav på punktskatterna på tobak och alkohol. Hur stor ökningen av gränshandeln blir beror dels på prisskillnaderna, dels på transportkostnaderna.

Priset på cigaretter varierar avsevärt mellan olika EG-länder. Hur stor privatimporten blir vid en avveckling av införselrestriktionerna är naturligtvis osäkert. En "normal"-rökare kan utan problem ta med en halv årskonsumtion vid en utlandsresa och därmed göra en vinst på ett par, tre tusen kronor.

Det finns alltså en stor potential för privatimport. Då gränskontrollerna försvinner ökar också incitamenten till smuggling. En rimlig bedömning är att 10-20 procent av försäljningen i Sverige kan komma att ersättas med privatimport. Detta skulle minska skatteintäkterna med 1-1,5 miljard.

De ekonomiska anpassningskraven är i princip de samma då det gäller alkoholen. Vid bibehållen skattenivå och därmed ökad gränshandel kommer skattebasen att eroderas och därmed skatteintäkterna att minska. Alternativt kan man i Sverige anpassa alkoholskatten till en sådan nivå att gränshandel inte längre blir lönsam.

Tidigare beräkningar (Finansdepartementet 1992) har utgått från att en anpassning till EG:s s.k. målnivå är nödvändig. Erfarenheter från gränshandeln mellan Tyskland och Danmark tyder dock på att en så långtgående skattesänkning inte är nödvändig för att förhindra besvärande gränshandel. En försiktig bedömning är att den svenska skatten på starköl och vin kan ligga något, upp till 10 procent, över den danska skattenivån.

Då det gäller starksprit har Danmark för närvarande övergångsregler om begränsad införsel av starksprit. När dessa avskaffas kommer prisskillnaden mellan Sverige och Danmark att öka. Differensen gentemot Tyskland är betydligt större. Med tanke på de stora prisvinsterna torde gränshandeln med starksprit kunna bli omfattande. Här antas att den svenska spritskatten bör kunna ligga på en nivå mellan den danska och den tyska för att en alltför stor gränshandel skall kunna undvikas. Beroende på förhandlingsresultatet kan även Sverige komma att ha övergångsregler om begränsad införsel av starksprit. I så fall kommer anpassningen att vara genomförd först under 2000-talets första år.

En anpassning av skattesatserna kommer att påverka priserna. Om man antar en skatt på öl och vin som ligger 10 procent över den danska nivån innebär detta — givet att skattesänkningen får slå igenom fullt ut på konsumentpriserna — en prisminskning på vin med knappt 30 procent och

ca 13 procent för starköl. En anpassning av skatten på spritdrycker till en skatt mellan dansk och tysk nivå ger en större prissänkning; runt ca 40 procent.[17]

Hur stort det faktiska skattebortfallet vid en skattesänkning av alkoholskatterna blir beror på två faktorer.

För det första på efterfrågans priskänslighet, dvs. hur den totala konsumtionen påverkas av en prissänkning. Olika beräkningar indikerar att priselasticiteten på alkoholhaltiga dycker ligger kring -1, dvs. en sänkning av priset med 1 procent skulle öka konsumtionen med lika mycket (SOU 1991:52). Detta är emellertid en punktelasticitet, och går därför inte att direkt applicera på så stora prisförändringar som det trots allt kan bli fråga om. För det andra spelar det s.k. mörkertalet roll. Mörkertalet är den andel av konsumtionen som inte beskattas, t.ex. hembränning, konsumtion utomlands samt skattefri införsel. Här antas en halvering av mörkertalet till följd av de skattesänkningar som angetts ovan.

Till detta kommer de effekter på efterfrågan som ett eventuellt bortttagande av alkoholmonopolen kan ge upphov till (se vidare avsnitt 5.3). Totalt sett räknar vi försiktigt med att konsumtionen av alkohol kan komma att öka med 10-20 procent. En viktig reservation gäller naturligtvis vilken alternativ alkoholpolitik som kommer att föras.

Vid ett mörkertal kring 25 procent (SOU 1991:52) beräknas en sänkning av skatten på vin och starköl till 10 procent över dansk nivå samt en sänkning av spritskatten till en nivå mitt emellan den danska och den tyska innebära ett skattebortfall på runt 3 á 4 miljarder förutsatt en konsumtionsökning på 10-20 procent. Detta skattebortfall kan jämföras med ett beräknat skattebortfall på i ungefär samma storleksordning till följd av ökad gränshandel om nuvarande skattesatser bibehålls. Ur snäv statsfinansiell synpunkt är det därför egalt vilket alternativ som väljs. Däremot ger det senare alternativet upphov till vissa andra effekter. Ett bibehållande av skattesatserna kommer sannolikt att medföra nedläggning av ett antal systembolagsbutiker och möjligen leda till utslagning inom den svenska bryggerinäringen. Dessutom finns en rättviseaspekt: vinsterna av en ökad gränshandel kommer dem som har råd att åka utomlands — eller bor nära gränsen — till del.

För övriga varor är risken för ökad gränshandel mindre, åtminstone på kort sikt. Ett undantag är vissa sällanköpsvaror. Det är relativt enkelt för en konsument att åka utomlands och köpa t.ex. TV, kyl och frys. På kort sikt kan en återhållande faktor vara hur serviceåtaganden skall lösas.

[17] Vid beräkningarna har vi utgått från ett vin i 50-kronorsklassen, för ölpriserna på svenskt starköl samt för sprit priset på Renat. För alkoholhaltiga drycker i högre prisklasser blir den procentuella prissänkningen lägre. Vidare baseras beräkningarna av de danska och tyska skatterna på de valutakurser som gällde i början av oktober 1993.

I takt med att den europeiska marknaden utvecklas, kan man dock förvänta sig en hårdare konkurrens. Det är därför sannolikt att vi om ett antal år tvingas anpassa mervärdesskattesatserna till de nivåer som gäller inom EG. Sveriges geografiska läge ger oss möjlighet att avvika och ha en något högre mervärdesskatt. En osäkerhet är naturligtvis att våra grannländers momssatser kan komma att ändras. Andersson (1992) bedömer att en enhetlig momsskattesats i Sverige inte kommer att kunna överstiga 18-19 procent. I Finansdepartementet (1992) redovisar författarna att de svenska konsumentpriserna i genomsnitt ligger på samma prisnivå som i våra nordiska grannländer och ca 20 procent högre än i Tyskland. I rapporten konstateras vidare att på lång sikt bör den svenska mervärdeskatten sänkas till 20 procent.

Sedan Sverige övergav den fasta växelkursen och lät kronan flyta fritt har kronan depricierats med 20-25 procent gentemot ecu:n. Risken för en kraftigt ökad gränshandel vid ett medlemskap på kort sikt är därför liten. På längre sikt kommer emellertid konkurrensen och en ökad medvetenhet om prisskillnader att leda till mer enhetliga prisnivåer på jämförbara varor. Prisdifferenser kommer då i ökad utsträckning att bero på skillnader i skattesatser. Det är därför rimligt att på sikt räkna med att vi behöver sänka den genomsnittliga momsen med i storleksordningen 3-4 procent.

Den genomsnittliga momssatsen uppgår i dag till ca 23-24 procent. Grovt räknat innebär en sänkning av momssatsen med en procentenhet en nettoeffekt för den konsoliderade offentliga sektorn med ca 4 miljarder kronor. De ekonomiska anpassningskraven på mervärdeskatten kommer därmed på sikt att medföra ett skattebortfall på minst 15 miljarder kronor. Kraven på sänkningen av den svenska momsen kommer att öka successivt. Anpassningen av skattesatsen bör därför också kunna ske stegvis.

D) Arbetsinkomster

EES-avtalet innebär att svenskar kan arbeta och studera i andra EES-länder samtidigt som medborgare i andra EES-länder kommer att kunna söka arbete eller studera i Sverige. Vid ett EG/EU-medlemskap kommer tendensen mot ökad rörlighet för personer att förstärkas. Vilka krav ställer detta på förändringar av den svenska skatten på arbetsinkomster? Svaret beror på två faktorer:

* Hur stora skillnader i beskattning av arbetsinkomster som finns och

* Hur rörlig arbetskraften kan antas vara.

Inledningsvis är det viktigt att konstatera att priset på arbetskraft beror på andra faktorer än beskattning, t.ex. produktiviteten, avtalssystemens

struktur etc. Den svenska lönestrukturen är jämnare än i flertalet andra EES-länder. Detta innebär att många högutbildade har en betydligt lägre relativlön i Sverige än utomlands. För arbetskraft med låg utbildning är förhållandet det motsatta.

Vid en diskussion av hur skatten på arbetsinkomster påverkas måste man skilja mellan å ena sidan effekter på marginalskatter och progressiviteten i systemet, och å andra sidan effekter på den genomsnittliga skattenivån. Genom skattereformen år 1990 sänktes de svenska marginalskatterna avsevärt. Marginalskatten uppgår 1993 till 23-51 procent, vilket kan jämföras med ett (vägt) genomsnitt för EG med 16-52 procent. Till beskattningen av arbetskraft måste dock inkluderas delar av arbetgivaravgiften. Denna uppgår för närvarande till 31 procent, vilket är strax under avgiftsnivån i EG. Det avgörande i detta sammanhang är emellertid hur stor del av avgiften som är att betrakta som skatt. Detta är inte helt självklart. Arbetsgivaravgiften är i ekonomisk mening en avgift endast i den mån högre inbetalningar leder till högre förmåner. Löneskatten, som i princip ska motsvara skattedelen av arbetgivaravgiften, uppgår till 17,69 procent.[18] Detta medför en sammanlagd marginalskatt på 34-63 procent (givet en kommunalskatt på 31 procent).
Genomsnittet i EG ligger kring 52 procent.

Höga marginaleffekter kan påverka rörligheten för vissa grupper som t.ex. höginkomsttagare. Skatteandelen av arbetgivaravgiften är hög i Sverige. Vi kan inte utesluta risken att detta leder till svårigheter att behålla högavlönad arbetskraft. I så fall ökar det ekonomiska trycket att förstärka sambandet mellan inbetalade avgifter och erhållna förmåner i socialförsäkringssystemen. Frågan om migration diskuteras mer utförligt i kaptel 6 i samband med socialförsäkringssystemet.

Skatteläckage

Redan i dag finns risk för skatteläckage. Från den 1 januari 1993 är det tillåtet för privatpersoner att utan restriktioner föra ut kapital för placering utomlands. Erfarenheter visar på att förändringar i källskatter kan få stor betydelse för placeringen av kapital.[19] Vissa länder i Europa, t.ex Monaco, Luxemburg, Schweiz, m.fl. har inga eller mycket låga källskatter.

Ett EG/EU-medlemskap innebär ingen större förändring av förutsättningarna för skattekontroll. Skattekontrollen kan komma att försvåras

[18] Men därutöver måste också den del av avgiften som svarar mot en högre försäkringgrad än vad individen själv skulle valt (vid ett frivilligt försäkringssystem) delvis betraktas som skatt. Vi har inte försökt att bedöma storleken på denna faktor.

[19] Vid årsskiftet 1993 införde Tyskland en källskatt på 30 procent på avkastningen på sparkapital. På tre månader flyttades 30 miljarder D-mark från Tyskland, huvudsakligen till Luxemburg där avkastningen är skattefri. Se Dagens Industri, 15/6 1993.

något när gränskontrollerna slopas och flyttning mellan länderna ökar. Samtidigt kan integrationen allmänt antas medföra att hushåll i större utsträckning sparar i utlandet. Det finns alltså här en viss gradskillnad, dock ej artskillnad, mellan ett EES-avtal och ett EG/EU-medlemskap vad gäller trycket på en anpassning av kapitalinkomstskatterna. Däremot medför ett medlemskap i EG/EU i och med borttagandet av gränskontrollerna att det blir svårare att kontrollera och förhindra utförsel av "svarta" inkomster.

Liksom för kapitalskatten leder den ökade rörligheten till en viss ökad risk för läckage av skatter på arbetsinkomster. Svenska arbetstagare och företagare kan grunda företag i ett land med låg skatt och sedan utföra uppdrag i Sverige. Detta förekommer redan i dag, men kan bli vanligare i och med EES-avtalet.

Även för varubeskattningen finns en viss risk för skatteläckage. Vid ett EG/EU-medlemskap avvecklas gränskontrollen för varor. Detta får betydelse för kontrollen av momsuppbörd. Kommissionen lämnade år 1987 ett förslag om att, i samband med den gemensamma marknadens genomförande, slopa principen om avlyft av mervärdesskatt vid export och påföring vid import. I stället föreslogs att den s.k. ursprungsprincipen tillämpas, vilken innebär att full mervärdesskatt påförs i exportlandet. Beslut om en sådan genomgripande förändring har dock inte fattats ännu. För närvarande tillämpas övergångsregler som i princip innebär att skattekontrollen sköts av interna skattemyndigheter på samma sätt som vid intern handel, dvs. utifrån företagens bokföring. Erfarenheter tyder på att detta kan ha medfört ett visst skatteläckage i form av minskade momsintäkter. Vid ett svenskt medlemskap skulle detta i så fall kunna medföra en viss minskning av momsintäkter för Sverige.

Samtidigt skulle ett medlemskap i EG genom internationell samverkan kunna innebära ökade möjligheter att begränsa skatteläckaget. Om skatteläckage blir ett stort problem kommer sannolikt EG-länderna att försöka agera gemensamt, t.ex. genom förbättrad intern kontroll och/eller genom åtgärder mot skattedumping.

4.3 Effekter av ökad tillväxt

Mot de ekonomiska anpassningskrav på skattesänkningar som diskuterats skall ställas den positiva effekt på tillväxten som integrationen ger. En snabbare ekonomisk tillväxt ger upphov till ökade skatteintäkter. Storleken på alla tillväxteffekter är självklart mycket osäker. Säkert är däremot att de är positiva. Vi har genomgående hållit oss till en försiktig beömning av tillväxteffekterna.

A) EES

I huvudsak är det via två olika faktorer som tillväxten påverkas. För det första påverkar både EES-avtalet och ett framtida medlemskap i EG/EU direktinvesteringarna, vilket i sin tur ger effekt på tillväxt och skatteintäkter. Enligt beräkningar utförda av Andersson och Fredriksson (1993) kan den årliga tillväxten väntas bli ca 0,4 procent högre vid EES-avtalet än vid ett utanförskap. Denna effekt bedöms alltså höja BNP-tillväxten. Trots att effekten på skatteintäkterna inledningsvis blir ganska små, skulle detta innebära det att den offentliga sektorn efter ett antal år får avsevärt ökade skatteintäkter. Effekten väntas dock klinga av efter 5-10 år.[20] Vi har därför betraktat även denna effekt som statisk. Sammantaget skulle då tillväxten till följd av ökade direktinvesteringar medföra en engångseffekt motsvarande 2-4 procent av BNP vid EES-avtalet.

För det andra leder den ökade konkurrens som EES-avtalet medför via strukturomvandlingen i industrin till ökad tillväxt. Tillväxteffekten av ökad konkurrens kan mycket osäkert uppskattas till en engångseffekt på 1-2 procent av BNP vid EES-avtalet.[21] Sammantaget skulle dessa grova antaganden om ökad tillväxt innebära att EES-avtalet via ökad tillväxt leder till ökade skatteintäkter om ca 20-40 miljarder efter upp till 10 år.

B) EG/EU

Ett EG/EU-medlemskap torde inte medföra någon större skärpning av konkurrensförhållandena utöver konsekvenserna av att gränskontrollen försvinner. Däremot väntas ett medlemskap ge ytterligare effekter på direktinvesteringarna. Enligt olika skattningar beräknas tillväxten till följd av ökade direktinvesteringar bli mellan 0,2 och 0,4 procent högre vid ett EG/EU-medlemskap jämfört med enbart EES-avtal.

Även här är det rimligt att effekten klingar av efter ett antal år. Storleken på denna effekt är osäker och vi har därför antagit ett brett intervall. Sammantaget räknar vi med en engångseffekt på tillväxten med 1-4 procent vid ett EG/EU-medlemskap. För offentlig sektor beräknas detta medföra ökade skatteintäkter med minst 7 och högst 30 miljarder kronor. I vilken utsträckning denna tillväxtpotential realiseras beror i stor utsträckning på om Sverige kan erbjuda en bättre företagsmiljö — i vid bemärkelse — jämfört med andra EG-länder.

[20] Enligt vissa modeller, s.k. endogena tillväxtmodeller, skulle det kunna finnas permanenta tillväxteffekter — positiva eller negativa — av att minska handelshinder. Empiri tyder dock på att tillväxteffekten av att skapa större regionen är att betrakta som en engångseffekt.

[21] I Cecchinirapporten uppskattas effekten på BNP till följd av ökad konkurrens till 1,6 procent. Enligt Baldwin (1990) har Cecchinirapoorten underskattat tillväxten genom at bortse från ökad kapitalbildning. Denna invändning är i beräkningarna ovan beaktad genom tillväxteffekter av ökade direktinvesteringar.

C) EMU

Ett deltagande i EMU kan ge ytterligare effekter på tillväxten. Det är framför allt tre faktorer som brukar uppmärksammas:[22]

* Minskade transaktionskostnader
* Minskad riskpremie
* Ökad prisstabilitet

Om en gemensam valuta införs minskar transaktionskostnaderna inom valutaområdet. För EG-länderna beräknas kostnadsbesparingen uppgå till ca 0,3-0,4 procent av BNP.[23] Enligt en preliminär bedömning ligger besparingen för Sverige i ungefär samma storleksordning.

Ovanstående vinster är statiska, dvs. de höjer nivån på BNP. Det finns dessutom faktorer som kan ge effekter på tillväxttakten, åtminstone under ett antal år. I dag medför osäkerheten om den långsiktiga svenska växelkursen att investeringarna, och därmed tillväxten, påverkas negativt.

Ett medlemskap i EMU kommer sannolikt att medföra en lägre ränta. En del av den svenska räntedifferensen gentemot utlandet kan hänföras till en riskpremie, vilken avspeglar eventuella förväntningar om framtida ytterligare deprecieringar av kronan. Storleken på denna riskpremie är svår att bedöma. En sådan komponent kommer dock med stor säkerhet att medföra ett högre ränteläge om Sverige står utanför EMU jämfört med om vi deltar. En mycket grov bedömning är att ett medlemskap i EMU leder till en räntesänkning med ca 1 procentenhet.

Olika beräkningar av sambandet mellan ränta och BNP (bl.a. från IMF, Finansdepartementet, Konjunkturinstitutet och Riksbanken) tyder på att en sänkning av räntan med en procentenhet leder till en ökning av BNP med ca 0,5 procent på två år. Man kan diskutera hur långsiktig en sådan effekt är. En övergång till en enda valuta kommer dock även att medföra lägre informationskostnader och ökad konkurrens, vilket främjar produktivitet och ekonomisk tillväxt.

En valutaunion påverkar dessutom förutsättningarna för att uppnå prisstabilitet. En gemensam valuta skärper kravet på att föra en ekonomisk politik som är förenlig med inflationstakten inom valutaområdet, eftersom växelkursen bortfaller som instrument i den ekonomiska politiken. En lägre, och därigenom vanligtvis mer stabil inflationstakt, minskar osäkerheten om framtida priser. Detta ger i sin tur positiva effekter på investeringsvilja och ekonomisk tillväxt. Sambandet är dock svårt att kvantifiera.

Sammanfattningsvis väntas ett deltagande i EMU ge såväl statiska som mer dynamiska positiva effekter på tillväxten och därmed på den

[22] Se Finansdepartementet (1992 b).

[23] Se European Economy, No 44, 1990.

offentliga sektorns inkomster. De statiska effekterna beräknas uppgå till ca 0,3-0,4 procent av BNP. För offentlig sektor motsvarar detta skatteintäkter kring 2-3 miljarder. De mer dynamiska effekterna beräknas försiktigt till 0,5-1,0 procent av BNP, vilket motsvarar skatteintäkter kring 3-7 miljarder kronor.

Slutligen kan ett deltagande i EMU påverka den offentliga sektorns resurser genom två ytterligare faktorer; räntans betydelse för statsskuldens finansiering samt genom den s.k. myntningsvinsten.

För statens del kan ett deltagande i EMU innebära lägre kostnader för statsskuldens finansiering. En grov bedömning är att ett deltagande i EMU medför en procentenhets lägre ränta. Den svenska statsskulden uppgår i dag till ca 1 000 miljarder, varav ca 700 miljarder i inhemsk valuta. Uppskattningsvis skulle därmed ett deltagande i EMU, på ett antal års sikt, kunna förbilliga finansieringen av den svenska statsskulden med 5-10 miljarder kronor per år räknat på den nuvarande statskulden. Vid den beräknade tidpunkten för EMU:s genomförande kommer dock den svenska statsskulden att vara ännu större, varför det angivna intervallet kan vara tilltaget i underkant.

Slutligen kan EMU påverka s.k. myntningsvinst (seignorage) för Sverige.[24] Med myntningsvinst menas de statliga inkomster som uppkommer genom att staten har har monopol på utgivandet av pengar. I detta avseende fungerar det som substitut till skatter. De två huvudsakliga källorna till myntningsvinst är:

(i) den inbesparade räntan som utgivning av pengar medför (minskat med tillverkningskostnaden) och
(ii) den vinst som en centralbank kan skapa genom att investera i räntebärande papper vilka finasieras genom tillgodohavanden i form av tvingande dispositioner från banker; dispositioner som uppbär låg eller ingen avkastning. Myntningsvinsten ökar vid hög inflation.

En viss myntningsvinst kan upppstå genom att Sverige delar på en valuta som sannolikt blir reservvaluta för många länder. Dessutom kan i princip vissa omfördelningseffekter uppstå. Vid ett genomförande av EMU, kommer myntningsvinsten att tillfalla systemet med den europiska centralbanken, ESCB.[25] ESCB:s vinst kommer i själva verket i huvudsak att bestå av myntningsvinsten, vilken i sin tur kommer att fördelas i proportion till respektive medlemslands centralbanks andel av ECB. Vinsten för respektive centralbank blir ett genomsnitt av myntnings-

[24] Seignorage har varit föremål för en ganska omfattande akademisk debatt. För EG som helhet torde den dock vara av begränsad betydelse. Myntningsvinsten beräknas för flertalet EG-länder ligga under 1 procent. Italien, Spanien, Portugal och Grekland utgör dock undantag. Se European Economy No. 44 (1990).

[25] Teoretiskt skulle även efter EMU ett visst återstående myntningsvinst tillfalla de nationella statsmakterna genom ugivnadet av mynt. Vanligtvis är dock mynteri inte förknippad med denna typ av vinster.

vinsten i EMU-området. De länder som idag har genomsnittligt låga myntningsvinster — däribland Sverige — skulle därigenom i princip kunna tjäna på att den europeiska centralbanken övertar rättigheten att ge ut pengar. Effekten beräknas dock bli mycket liten. Dels kommer sannolik integrationen att medföra att olika regleringar om bl.a. kassahållning och reserver konvergerar, dels förutsätter deltagande i EMU:s slutfas en låg inflation, vilket i sig minskar myntningsvinsten.

4.4 Skattedumpning

Risk för skatte- och social dumpning?

Då det gäller den genomsnittliga skattesatsen kan diskuteras om det föreligger någon risk för skattedumpning. Detta skulle i så fall kunna leda till skatter och avgifter under den optimala nivån.[26] Av flera skäl bedömer vi dock den risken som liten vid EES eller EG/EU. Ett utanförskap medför visserligen en mindre integrerad marknad men också en lägre ekonomisk tillväxt. Det ekonomiska trycket på att förbättra konkurrenskraften blir då minst lika stort som vid EES eller EG/EU. I viss mån utgör EG/EU en försäkring mot skattedumpning. Om dumpning skulle visa sig vara ett stort problem kommer med stor sannolikhet EG att ingripa, t.ex. med samordningsregler utöver de föreslagna minimini-våerna. Detta gäller även andra skatter än skatten på arbetsinkomster.

Skattedumpning är nära relaterat med social dumpning. Begreppet social dumpning används ofta som en lös beteckning på en situation där länder tvingas konkurrera om företag eller människor genom att sänka skatter och avgifter och därmed sådana offentliga utgifter som har sociala konsekvenser, eller tvingas begränsa lagstadgade rättigheter som semester, anställningstrygghet eller annat. Vi fokuserar här på frågan om sannolikheten ökar att offentliga utgifter för sociala ändamål måste skäras ner.

En komplicerad del av frågan är vad som exakt menas med att ett land "tvingas" skära ned. I en strikt nationalekonomiskt modell skulle resonemanget utgå ifrån att det för varje skatt finns en optimal nivå över vilken effektivitetsförlusten av en högre skatt väger tyngre än nyttan av att kunna disponera mer skattemedel. Effektivitetsförlusten uppstår därför att skatten påverkar människors beteende, till exempel genom att minska motiven att arbeta och investera. Människors beteende påverkas mer när de får utökade alternativ. Av den anledning kan sägas att effektivitetsförlusten för Sverige tenderar att bli större när det blir lättare att t.ex. arbeta eller investera i ett annat land. Ett grundläggande resultat inom nationale-

[26] Det kan också finnas andra, motverkande krafter som leder till skatter över den optimala nivån.

konomisk teori är således att optimala skatter är lägre när människors arbetskraft, varuinköp och investeringar blir mer rörliga (skatters samhällsekonomiska kostnader diskuteras vidare i avsnitt 4.4). Detta enkla resonemang kan dock modifieras på ett antal punkter.

A) Skattetrycket och nivåer på enskilda skatter bestäms i en politisk process. Samhällsvetenskaperna har påvisat att denna process kan tendera att höja skatter över vad som enligt olika definitioner är optimalt. I den mån skatter är för höga uppstår ingen samhällsekonomisk förlust om integrationen skulle pressa ned skattetrycket.

B) Sverige har, i likhet med många andra länder, ur effektivitetssynpunkt inte haft en optimal fördelning av skatter på olika skattebaser. Studier visar t.ex. att kapitalskatter ger upphov till betydande effektivitetsförluster. Samtidigt finns andra skatter, t.ex. fastighetsskatten, som ger upphov till förhållandevis små effektivitetsförluster och som inte har använts mycket i Sverige. Generellt kan sägas att Sverige kan behålla ett högre totalt skattetryck än andra länder under förutsättning att skatteintäkterna i större utsträckning härstammar från skatter som har mindre rörlig skattebas.

C) Det finns betydande möjligheter att sänka skatteandelen i avgifterna till de sociala trygghetssystemen. I princip kan detta göras på ett sätt som inte ökar inkomstspridningen. Detta innebär att skatterna kan sänkas utan att egentligen minska offentliga utgifter.

D) Även vid utanförskap är kapital rörligt mellan länder. Eftersom den ekonomiska tillväxten väntas bli något sämre vid utanförskap än med EES-avtal eller EG/EU-medlemskap kan de ekonomiska och konkurrensmässiga kraven på att sänka skatter som ökar kapitalavkastningen snarare bli större vid utanförskap.

E) I den mån Sverige kan påverka EG/EU-politik minskar risken för social dumpning något, eftersom EG/EU kan påverkas att höja sin sociala standard. Dessutom utgör medlemskap en viss försäkring ifall levnadsstandarden i Sverige skulle halka efter EG-ländernas, vilket med nuvarande trend inte helt kan uteslutas. I så fall skulle Sverige sannolikt få ökat stöd regionalstöd.

F) Ett EG/EU-medlemskap kan möjligen ge politisk draghjälp åt de som vill sänka skattetrycket. Det är dock inte självklart att den draghjälpen verkligen kan utnyttjas i förlängningen. Av allt att döma har en överbetoning av behovet att sänka skatter vid EG/EU-medlemskap redan minskat stödet för EG/EU.

En sammanlagd bedömning av dessa resonemang är att argumenten A-C innebär att risken för skatte- och därmed social dumpning är liten. Beaktas också punkterna D till F blir slutsatsen att risken för dumpning minskar både vid EES-avtal och EG/EU-medlemskap.

Alternativa finansieringskällor

I kapitel 3 angavs förutsättningarna för utvcklingen av de offentliga utgifterna i referensfallet (EES-avtal). Det scenario som beskrivits ställer stora krav på ökad produktivitet inom den offentliga konsumtionen.

Som framgått av redogörelsen under avsnitt 4.1 och 4.2 medför EES-avtalet små belastningar på statsbudgeten i form av bidrag eller krav på skatteanpassning. Ett EG/EU-medlemskap, däremot, innebär initialt en rätt betydande beslastning på statsbudgeten. Med hänsyn tagen till de antaganden om tillväxt som diskuterats under 4.2 kan några övergripande slutsatser dras om effekterna för den offentliga sektorns utgiftsramar.

Ett EES-avtal medför med stor sannolihet att de positiva effekterna på skatteintäkterna av ökad tillväxt mer än väl väger upp de sannolikt rätt begränsade kostnader som följer av avtalet. Till skillnad från EES-avtalet kräver ett EG/EU-medlemskap dels ett omfattande bidrag (ca 20 miljarder) samt på sikt sannolikt betydande skattesänkningar (20-30 miljarder). Med ett statiskt betraktelsesätt uppvägs inte dessa kostnader för den offentliga sektorn fullt ut av den förbättrade tillväxt som ett EG/EU-medlemskap väntas medföra. Detta gap måste täckas genom utgiftsminskningar alternativt inkomstökningar om inte den offentliga sektorns finanser ska försämras jämfört med referensalternativet (se kapitel 3). Mot detta resonemang kan man ställa det som framförts i kapitel 3 om EES-avtalets instabilitet på längre sikt.

Kraven på budgetförstärkningar vid EMU är osäkra; visserligen ökar tillväxten men samtidigt kan kostnaderna för arbetslösheten komma att stiga.

De besparingskrav som redovisats hittills har varit nationella. Om en ekonomisk monetär union kommer till stånd, tilkommer vid ett svenskat deltagande också "externa" krav på balans. En ökad ekonomisk konvergens mellan medlemsländerna anses nödvändig för att undvika spänningar i EMU:s slutfas, då bl.a. växelkurserna låses och en gemensam valuta införs. Dessa krav uttrycks i de s.k. konvergensvillkoren, vilka bl.a. riktas mot de offentliga finanserna:

* Den konsoliderade offentliga sektorns underskott får utgöra högst 3 procent av BNP.

* Den konsoliderade offentliga sektorns bruttoskuld får uppgå till högst 60 procent av BNP.

Därutöver ställs även krav på inflationstakt, räntor och växelkurs, faktorer som naturligtvis indirekt påverkar den offentliga sektorn. Det finns dock en osäkerhet huruvida konvergenskraven kommer stå kvar som i dag och hur de kommer att tolkas. De "externa" kraven torde utgöra ett ytterligare tryck på att genomföra den sanering av de offentliga finanserna som aviserats av regeringen.

De besparingskrav — utöver vad som redovisats i referensalternativet — som följer av ett medlemskap i EG/EU, kan mötas på olika sätt:[27]

* *Effektivisering och rationalisering*. Som framgått ovan har vi i referensalternativet räknat med ganska betydande produktivitetsförbättringar inom offentlig konsumtion. Vår bedömning är att möjligheten till ytterligare produktivitetsvinster, utöver vad som redovisats i referensalternativet, är begränsad.

* *Koncentrerat serviceutbud*. Vissa verksamheter kan läggas ned eller minska i omfattning.

* *Ändrade tjänster*. I en del av den offentliga sektorns personalkrävande verksamheter inom undervisning och omsorg kan förändringar genomföras, t.ex. genom "förtätning" (exempelvis större barngrupper och färre anställda). Detta kan naturligtvis innebära försämrad kvalitet.

* *Långsammare löneutveckling*. I kompletteringspropositionen antas lönerna för offentliganställda öka 0,5 procentenheter långsammare per år än genomsnittet för samtliga löner. På sikt kan den relativa löneutvecklingen för vissa offentliganställda försvagas, bl.a. som en följd av den ökade lönespridning som internationaliseringen förväntas medföra (se vidare kapitel 7).

* *Avgifts- och skattehöjningar*. Om målet är att upprätthålla den standard på offentlig konsumtion och transfereringar som redovisats i referensalternativet, blir det sannolikt nödvändigt med höjningar av avgifter och vissa skatter.

Ökade avgifter

Avgifter svarar i dag för en liten del av finansieringen av den offentliga konsumtionen. Avgiftsfinansieringen varierar dock avsevärt mellan olika områden. Inom den kommunala verksamheten, som svarar för huvuddelen av total offentlig konsumtion, ligger avgifternas täckningsgrad runt

[27] För en diskussion av olika alternativ — framför allt avgiftshöjningar — för kommunal verksamhet, se Svenska Kommunförbundet (1993).

10 procent eller under för större delen av verksamheten. Undantag utgörs av den affärsdrivande verksamheten (elförsörjning, värme, V&A, osv) samt delar av teknisk verksamhet.

I en rapport från kommunförbundet (Svenska Kommunförbundet 1993) diskuteras framtida avgiftsmöjligheter inom varje kommunalt verksamhetsområde. Verksamhetsgenomgångarna avslutas med en kalkyl där författarna ger exempel på vilka inkomstökningar höjda avgifter skulle kunna ge med rimliga antaganden. Totalt bedömer författarna det möjligt att öka avgifterna med ca 7 miljarder. Därutöver bör även avgifter på delar av övrig offentlig konsumtion kunna höjas.

En uppenbar risk med höjda avgifter är de fördelningspolitiska effekter som kan uppstå. Sannolikt kan inte mer betydande avgiftshöjningar genomföras utan att avgifterna i ökad utsträckning blir inkomstprövade. Detta skapar i sin tur ökade marginaleffekter, vilket kan ge negativa effekter på arbetsutbudet.

Även inom socialförsäkringssystemen är det aktuellt med ökade (egen)avgifter. I regeringens saneringsprogram för de offentliga utgifterna som redovisats i kompletteringspropositionen aviseras ökade egenavgifter inom arbetslöshetsförsäkringen, sjukförsäkringen och pensionssystemet. Möjligen kan ytterligare höjda egenavgifter genomföras. Vi har dock inte gjort någon kvantitativ bedömning härvidlag.

Höjda skatter

De besparingskrav som följer av bidrag och anpassning nedåt av skatter kan också kompenseras genom höjning av andra skatter. Som tidigare konstaterats begränsas möjligheterna till skatteuttag i huvudsak av två faktorer: skattebasens rörlighet och de samhällsekonomiska kostnader som olika skatter genererar. Om man önskar kompensera det skattebortfall som ett EG-medlemskap kan väntas medföra, bör man alltså välja skattebaser som dels är trögrörliga, dels ger upphov till relativt sett mindre samhällsekonomiska kostnader.

Ett alternativ vore att öka differentieringen av varubeskattningen med avsikten att öka momsintäkterna. Detta skulle förutsätta högre moms på varor för vilka efterfrågan är relativt okänslig för prisförändringar och möjligheter till gränshandel, t.ex. livsmedel och andra nödvändighetsvaror med lågt värde i förhållande till volym. Från fördelningspolitisk synvinkel kan man dock ifrågasätta att lägga de högsta skatterna på nödvändighetsvaror och lägre skatt på mer priselastiska varor, t.ex. olika lyxvaror. Dessutom står det i strid mot grundtanken om neutralitet och enkelhet.

En annan möjlighet är att höja fastighetsskatten för hushållen. Detta kan göras på nationell eller lokal basis — det senare är fallet i flera EG-länder. Det är en skatt som i många andra länder är betydligt högre än i Sverige. En höjning av fastighetsskatten skulle slå fördelningspolitiskt

ganska jämnt — eller möjligen progressivt — eftersom den skulle betalas i förhållande till förmögenhet i form av fastigheter eller storleken av hyresrätter. Höjning av en fastighetsskatt skulle också ganska omgående påverka fastighetspriserna så att skattebördan i huvudsak skulle hamna på nuvarande ägare av fastigheter. Däremot skulle valet för en arbetstagare att arbeta i Sverige eller i utlandet inte påverkas mycket. Den högre fastighetsskatten skulle till stor del kompenseras av lägre fastighetspriser. En ökad fastighetsskatt med i genomsnitt 5 000 kronor om året per hushåll skulle öka skatterna med 20 miljarder. I viss mån skulle en fastighetsskatt kunna justera för inkomstomfördelningar som ett EG/EU-medlemskap genererar. En möjlighet härvidlag är att höja fastighetsskatten för jordbruksfastigheter och därigenom dra tillbaka en del av de inkomstökningar för jordbrukssektorn som medlemskapet — som betalas av gemensamma medel — leder till. Samtidigt bör dock påpekas att även om befintligt fastighetskapital är en orörlig skattebas, gäller generellt att även en sådan skatt ger upphov till samhällsekonomiska kostnader.

Sammanhattningsvis är det alltså möjligt att höja vissa avgifter och vissa skatter för att kompensera ett eventuellt inkomstbortfall för offentlig sektor. En viktig faktor i detta sammanhang är den samhällsekonomiska kostnaden av olika skatter.

Skatters samhällsekonomiska kostnader

De skattesänkningar som blir aktuella ger upphov till vissa samhällsekonomiska vinster. Beräkningarna av dessa baseras på tidigare analyser av marginalkostnaden för olika skatter.

Skatter som krävs för att finansiera en offentlig utgift ger vanligtvis upphov tillsamhällsekonomiska kostnader utöver själva skatteuppbörden. En skatt på t.ex. en vara eller tjänst leder till ett högre pris, vilket medför minskad konsumtion. Detta innebär en välfärdsförlust. Välfärdsförlusten varierar med olika typer av skatter. En klumpsummeskatt är neutral så tllvida att relativpriserna mellan olika varor/tjänster respektive insatsfaktorer är oförändrade. (Däremot är en sådan skatt tveksam ur andra aspelter, t.ex. från fördelningssynpunkt.) En proportionell skatt ger däremot upphov till snedvridningar. Välfärdsförlusten ökar om skatten är progressiv.

I Hansson (1984) redovisas beräkningar över marginalkostnaden för skattemede.[28] Resultaten indikerar för en öppen ekonomi en marginalkostnad kring 2,3 för mervärdesskatten, där skatteintäkterna används till transfereringar eller offentlig konsumtion som konsumenterna i annat fall

[28] Marginalkostnad definieras som ett plus den indirekta kostnaden ("excess burden") per enhet ökade skatteintäkter. Den indirekta kostnaden brukar definieras som den välfärdsförlust en skatt ger upphov till utöver kostnaden för en beloppsmässigt motsvarande klumpsummeskatt.

själva skulle finansierat. Den motsvarande marginalkostnaden för en proportionell skatt på arbetsinkomster beräknas till ca 1,7. En progressiv skatt beräknas öka marginalkostnaden avsevärt. Resultaten är känsliga för bl.a. antaganden om arbetsutbudets löneelasticitet. Resultaten påverkas vidare av vad skatteintäkterna används till. Satsningar på varor och tjänster som inte utgör substitut till privat konsumtion ger mindre snedvridande effekter. Beräkningarna utgår från svenska data från 1979. Skattereformen 1991 innebar bl.a. en betydande sänkning av marginaleffekten för de övre inkomstskikten. Detta bör ha medfört en minskning av den samhällsekonomiska marginalkostnaden för skatteuttaget.

Det finns även en rad utländska studier över skatters marginalkostnader, framför allt baserade på amerikanska förhållanden. I Jorgensen/Yun (1990) ges en översikt av olika resultat. I artikeln diskuteras också kostnaden av olika typer av skatter.

En generell slutsats är kapitalinkomstbeskattning men även arbetsinkomstbeskattning har en betydligt högre marginalkostnad än t.ex. fastighetsbeskattning.

Några empiriska beräkningar över skatters marginalkostnad i Sverige i dag finns inte att tillgå. Utifrån de beräkningar som redovisats ovan har vi mer schablonmässigt räknat med en marginalkostnad i intervallet 1,3-2,0. Ett antal reservationer är dock nödvändiga vid tolkningen av det samhällsekonomiska värdet av olika effekter på offentliga inkomster och utgifter som redovisas i tabellerna i kapitel 8.

EES-avtalet och ett eventuellt EG/EU-medlemskap ger olika effekter på olika typer av skatter.

De ekonomiska anpassningskraven berör i första hand skattesatsen på varor och tjänster, skatter som förknippas med relativt höga samhällsekonomiska kostnader. Samtidigt innebär den förväntat högre tillväxten, som följer av den västeuropeiska integrationen, en större skattebas och ökade skatteintäkter. Detta innebär en samhällsekonomisk intäkt som motsvarar kostnaden att dra in dessa skatter genom höjda skattesatser. Det är rimligt att anta att om alternativet att höja skattesatserna vore aktuellt, skulle man välja skatter med relativt sett lägre samhällsekonomisk kostnad. I beräkningarna har vi dock inte tagit hänsyn till denna typ av restriktion.[29]

Som tidigare påpekats bestäms skatters samhällsekonomiska kostnad också av vad skatteintäkterna används till. Ju större andel som går till verksamheter som utgör substitut till privat konsumtion, desto större blir snedvridningseffekterna.

[29] Man kan också anta att den samhällsekonomiska kostnaden av skatter varierar över konjunkturcykeln. I dagsläget — med hög arbetslöshet och lågt kapacitetsutnyttjande — kan marginalkostnaden antas ligga i nedre delen av intervallet. I ett läge med högre kapacitetsutnyttjande blir marginalkostnaden högre. De värden som angivits i tabellen bedöms därför utgöra genomsnitt över konjunkturcyklerna av de samhällsekonomiska effekterna av olika skatteförändringar.

De samhällsekonomiska kostnaderna av Sveriges (brutto-)bidrag till EES och EG/EU bör således ligga i nedre delen av intervallet, eftersom det inte uppstår några snedvridningseffeker på användningssidan. Däremot skapar återflödet samhällsekonomiska snedvridningseffekter.

4.5 Samnanfattning

Här sammanfattas resonemanget i punkter som motsvarar punkterna i tabellerna 17-19 i kapitel 8.

EES-avtalet (tabell 17)

1. Avtalet innebär ett bidrag till EG om sammanlagt ca 700 miljoner kronor. Avgifterna utgörs dels av bidrag till EG:s fond för regional utjämning dels bidrag till olika typer av programsamarbete.

2. EES-avtalet kan leda till visst skatteläckage.

3. En ökad konkurrens leder via strukturomvandlingen till en högre BNP. Vår mycket osäkra bedömning är att detta innebär en engångseffekt motsvarande 1-2 procent av BNP. Med ett skattetryck på ca 50 procent motsvarar detta skatteintäkter på 7-14 miljarder kronor.

4. Enligt uppskattningar väntas EES-avtalet via ökade direktinvesteringar leda till en ökad tillväxt med 0,4 procent per år. Effekten kan väntas klinga av efter 5-10 år varför vi betraktat detta som en engångseffekt motsvarande 2-4 procent av BNP. Detta motsvarar skatteintäkter på ca 15-30 miljarder kronor. Liksom för punkt 2 väntas effekterna slå igenom fullt ut först på längre sikt.

6. Risken för skatte- och social dumpning avseende nedskärning av offentliga utgifter minskar något till följd av EES-avtalet. De offentliga resurerna förstärks sannolikt genom den ökade ekonomiska tillväxten. Därmed minskar också behovet av omfattande skatte- och avgiftssänkningar i syfte att höja konkurrenskraften.

EG/EU-medlemskap (tabell 18)

1. I enlighet med de beräkningar som redovisats ovan skulle ett medlemskap i EG/EU medföra utgifter för statsbudgeten på drygt 19 miljarder kronor 1995. Därefter kan förutses en successiv ökning av bidraget till EG:s budget i enlighet med förslagen i Delors 2 om att

öka progressiviteten i finansieringen. Detta innebär ett bidrag kring ca 23 miljarder kronor 1999.

2. Återflödet från EG:s budget beräknas motsvara offentliga utgifter på ca 2 miljarder på det regionalpolitiska området och högst lika mycket på jordbruksområdet. I enlighet med den s.k. additionalitetsprincipen kan dock nya kostnader tillkomma för Sverige motsvarande uppskattningsvis 0,5-1,0 miljard. Netto uppgår återflödet för offentlig sektor till ca 2-3 miljarder kronor. Det samhällsekonomiska värdet av återflödet är osäkert.

3. EG:s formella krav på skatteanpassning berör i huvudsak mervärdesskatten samt vissa punktskatter. Sammantaget beräknas skatterna behöva justeras med mellan -6 och +1 miljard kronor.
   De ekonomiska anpassningskraven berör i första hand kapitalinkomstbeskattningen samt varubeskattningen. Vår bedömning är dock att en justering av kapitalinkomstbeskattningen är nödvändig på sikt, oavsett EG/EU-medlemskap. Då det gäller punktbeskattningen på tobak och alkohol beräknas ökad gränshandel — alternativt sänkta skattesatser — leda till ett skattebortfall på ca 4-6 miljarder. Därutöver kommer på sikt den genomsnittliga momsnivån sannolikt behöva sänkas med 3-4 procent-enheter. Grovt räknat innebär en sänkning av momssatsen med en procentenhet en nettoeffekt för den konsoliderade offentliga sektorn på 4 miljarder. De ekonomiska anpassningskraven beräknas därmed sammanlagt uppgå till 20-25 miljarder.

4. Ett medlemskap i EG/EU kan leda till ett visst ökat skatteläckage till följd av att gränskontrollerna försvinner.

5. EG/EU-medlemskap bedöms ge en viss effekt på konkurrensen till följd av att gränskontrollen för varor tas bort. Därutöver uppstår inga ytterligare effekter på tillväxten via ökad konkurrens utöver vad som genereras av EES-avtalet.

6. Däremot innebär medlemskapet gynnsammare förutsättningar för direktinvesteringar vilket leder till ökad tillväxt. Effekten bedöms uppgå till 0,2-0,4 procent av BNP per år, men väntas dock klinga av efter 5-10 år. Storleken på denna effekt är osäker, varför vi angiviet ett brett intervall. Sammanlagt bedöms detta som en engångseffekt på 1-4 procent av BNP, vilket för offentlig sektor motsvarar inkomster på 7-30 miljarder kronor.

8. Ekonomiska krav på skattesänkningar samt bidragen till EG:s budget motverkas alltså sannolikt endast i viss mån av ökade skatteintäkter till följd av en förbättrad tillväxt. Detta medför krav på budgetförstärkningar — utöver vad som redovisats i kapitel 3 — om standarden

inom offentlig konsumtion och offentliga transfereringar inte ska sjunka jämfört med referensalternativet. Något kanske kan klaras med produktivitetshöjningar utöver vad som antagits i referensalternativet. Därutöver finns möjligheter till ökade avgifter och vissa skattehöjningar. I princip bör det vara möjligt att kompensera de minskade intäkterna/ökade utgifterna som följer av EG/EU-medlemskapet fullt ut. I vilken utsräckning man bör låta kravet på bevarad (jämfört med referensalternativet) standard på offentlig konsumtion och transfereringar slå igenom på höjda avgifter och skatter, är en helt politisk fråga. Sammantaget minskar dock risken för skatte- och social dumpning något till följd av ett EG/EU-medlemskap till följd av ökad tillväxt.

EMU (tabell 19)

1. En monetär union kan väntas leda till en sänkt ränta med ca 1 procentenhet. Detta minskar räntebetalningarna på statsskulden med 5-10 miljarder kronor.

2. En monetär union kan i princip ge upphov till en viss myntningsvinst för Sverige. Effekten är osäker och sannolikt liten.

3. Ett deltagande i EMU väntas via en lägre ränta och ökad konkurrens ge positiva effekter på tillväxten och därmed på den offentliga sektorns inkomster. Totalt sett kan skatteintäkterna öka med 3-7 miljarder kronor.

4. Därutöver bedöms minskade transaktionskostnader ge upphov till ökad ekonomisk tillväxt. Effekten för den offentliga sektorns intäkter beräknas till ca 2-3 miljarder kronor.

5 Offentliga utgifter och verksamhetens struktur

5.1 Delsektorerna och EG/EU

Som framgått av föregående kapitel innebär de ekonomiska förutsättningarna, oavsett ett medlemskap i EG/EU eller ej, att ganska betydande utgiftsminskningar alternativt inkomstförstärkningar blir nödvändiga på sikt. Till följd av EES-avtalet och vid ett medlemskap i EG/EU kommer delar av verksamheten att påverkas, såväl vad gäller omfattning som inriktning. Liksom då det gäller inkomstsidan kommer flertalet effekter att uppträda först på längre sikt. I detta avsnitt redovisas de viktigaste förändringarna för stat, kommuner och landsting. Socialförsäkringssektorn behandlas i huvudsak i kapitel 6.

Staten

För den statliga sektorn är det huvudsakligen två faktorer som kommer att påverka verksamhetens struktur.

* För det första kommer internationaliseringen att ge effekter på administrationen inom statsförvaltningen.
* För det andra uppstår konsekvenser för vissa statliga myndigheter, bl.a. till följd av att gränskontrollerna försvinner.

A) EES-avtal

Redan ett EES-avtal kan öka den statliga administrationen. I princip är det två faktorer som ger upphov till ökad administrativ belastning. För det första säller den nya upphandlingslagen större krav på anbudsförfarandet (denna fråga behandlas utförligt i avsnitt 5.2). Längre anbudstider och möjligheter att överpröva kan öka de administrativa kostnaderna. Därutöver innebär de strängare reglerna att beställningen måste bli tydlig – dvs. myndigheten måste verkligen tala om vad den vill ha. Inledningsvis kan detta innebära behov av att köpa in extern kompetens. För det andra innebär den ökade rörligheten för arbetskraft och studeran-

de ökade krav på kontroll för att förhindra missbruk av bl.a. olika bidragssystem (denna fråga behandlas vidare i avsnitt 6.3). Denna faktor påverkar myndigheter som i framtiden kommer att ansvara för dessa system. Men även bidrag till producenter — framför allt inom jordbrukssektorn — kommer att ställa krav på ökad kontroll. Dessutom kan den ökade konkurrensen, framför allt inom "mjuka" sektorer, ställa större krav på tillsyn och tillståndsgivning från olika myndigheters sida. Det är rimligt att räkna med en viss ökad administration av EES-avtalet. En del av denna anpassning kan antas redan vara genomförd. Sammantaget bedöms den ökade administrationen totalt motsvara ca 200-400 årsarbeten.

EES-avtalet innebär att svenskar kan studera och bosätta sig var de vill inom EES-området, en möjlighet som sannolikt allt fler kommer att utnyttja. Samtidigt innebär det att vi skall ta emot utländska studerande. Utgångspunkten är att studierna ska bedrivas på värdlandets språk. Detta medför sannolikt — åtminstone initialt — en relativt liten belastning på det svenska högskolesystemet. Universitet och högskolor kommer dock sannolikt i ökad utsträckning att driva undervisning på engelska i vissa kurser. Totalt sett bedömer vi att EES-avtalet på denna punkt kommer att innebära att fler svenskar kommer att studera utomlands jämfört med hur många som kommer hit. Ett EES-medlemskap ställer också krav på förlängningar av vissa högskoleutbildningar. Samtidigt erbjuder EES-avtalet ökade möjligheter för Sverige att delta i informationsutbyte inom utbildningsområdet.

B) EG/EU-medlemskap

Ett medlemskap i EG/EU kan innebära att vissa anslagsposter i statsbudgeten måste upphöra eller minskas. Här finns en stor osäkerhet, framför allt beroende på vilket förhandlingsresultat som nås. Detta gäller bl.a. vissa stödformer inom ramen för regionalpolitiken. Även om dessa stöd inte godkänns av EG, är det dock inte troligt att statens utgifter kommer att minska i motsvarande omfattning — möjligen kan andra, acceptabla stödformer införas.

Ett svenskt medlemskap i EG/EU medför att gränskontrollerna försvinner. Detta får konsekvenser för ett antal statliga myndigheter. Hur stor en eventuell effektivitetsvinst blir är mycket svårt att bedöma. I Cecchinirapporten görs en uppskattning av vinsterna för offentlig sektor till ca 0,2 procent av BNP.[30] Det är osäkert om denna siffra går att översätta till svenska förhållanden. De organisatoriska vinsterna kommer också delvis att motverkas av krav på nya resurser på andra områden.

[30] Utöver de kortsiktiga besparingarna i utgifter på gränsadministrationen, ingår effekten för offentlig sektor av en ökning i företagsinkomsterna till följd av enklare gränspassager (Cecchini, 1988).

De direkta besparingseffekterna rör i första hand tullverket. Då det gäller varukontrollen kan man mycket grovt räkna med att runt tre fjärdedelar — motsvarande exporten/importen till eller via EG-länderna — av arbetsuppgifterna faller bort. Samtidigt ökar arbetsbelastningen för gränskontrollen mot tredje land. Ett EG-medlemskap innebär härvid ökade krav och krångligare regler. En viktig fråga i detta sammanhang är naturligtvis om Finland och Norge blir medlemmar i EG. Totalt sett bör dock en nettobesparing vara möjlig för varukontrollen.

Då det gäller personkontrollen finns, åtminstone på kort sikt, inte samma automatiska besparingspotential. Flera EG-länder, däribland Storbritannien har kvar någon form av personkontroll vid gränserna. Samtidigt är EG:s klart uttalade målsättning att fri rörlighet ska gälla för personer. På sikt är det därför rimligt att belastningen för personkontroll i mindre utsträckning kommer att falla på tullverket.

Samtidigt kan dock ökade krav komma att ställas på andra myndigheter, t.ex. på kustbevakning och olika polisiära insatser. I många EG-länder, bl.a. Frankrike och Tyskland, har polisen tagit över en stor del av personkontrollen. Rent allmänt gäller att kraven på personkontroll kommer att öka i framtiden, men sannolikt mer vid ett EG-medlemskap.

Det finns en uppenbar risk att ett borttagande av gränskontrollerna kommer att leda till en ökning av vissa brott. Detta gäller t.ex. narkotikabrott. Det finns dock inget i EG:s bestämmelser som hindrar en nationell narkotikapolitik. Kontroll av misstänkta personer kan ske vid gränsen av polis eller — åtminstone på kort sikt — av tullpersonal. För smuggling som sker via införsel av varor, försvåras kontrollen för ett enskilt land. Detta berör i första hand den organiserade brottsligheten. Här finns det å andra sidan möjligheter till effektivare insatser från olika myndigheter genom ett förbättrat internationellt samarbete.

Hur organisationen av brottsbekämpning skall se ut är en öppen fråga. En långsiktig trend är att brottsligheten blir mer gränsöverskridande. En väg för framtiden är ett ökat polis- och tullsamarbete samt en ökad internationalisering av myndigheternas arbete. På sikt bör ett ökat samarbete inom EG ge möjligheter till en effektivare brottsbekämpning. Framför allt kommer möjligheterna till bekämpning av organiserad brottslighet att förbättras.

Sammanfattningsvis medför ett borttagande av gränskontroller för varor och, åtminstone på lite längre sikt, för personer en rätt betydande besparingspotential. Samtidigt kan dock vissa ökade krav komma att ställas på andra insater. Totalt sett bör dock en nettovinst vara möjlig, inte minst genom förbättrade möjligheter till internationellt samarbete.[31]

Ett annat område där ökat samarbete på sikt skulle kunna medföra minskade kostnader är flyktingmottagandet. De initiativ som hittills tagits

[31] Effekterna av ett borttagande av gränskontrollerna behandlas av en interdepartemental arbetsgrupp. För en första rapport, se UDH (1993c).

av EG-kommissionen handlar dock huvudsakligen om organisation och administration av flyktingmottagande (samordning av viseringpolitik, organisering av yttre gränskontroller, upprättande av databaser över personer från tredje land, vilket land som skall pröva asylrätt osv.) Inget av förslagen är dock ratificerat. På sikt kan flyktingpolitiken, och kanske också invandrarpolitiken, i viss utsträckning komma att samordnas mellan EG-länderna. Samtidigt kommer sannolikt det totala trycket på ökad invandring till Västeuropa att öka. Ett medlemskap i EG/EU förbättrar naturligtvis Sveriges möjligheter att påverka besluten om en samordnad invandrarpolitik.

Även de statliga utgifterna för försvaret kan komma att påverkas på sikt av ett EG/EU-medlemskap. I första hand bör det kunna möjliggöra ett ökat samarbete på utvecklingsområdet.[32] Ett deltagande i den gemensamma europeiska försvarsunionen, om en politiskt majoritet i Sverige så småningom skulle besluta om detta, kan påverka försvarskostnaderna ytterligare. Vi har inte försökt göra någon kvantitativ bedömning härvidlag.[33]

Utöver direkta effekter av att gränskontrollerna försvinner, kan nya arbetsuppgifter uppstå för vissa statliga myndigheter till följd av EG:s bestämmelser. Ett exempel är att vägverkets kostnader för underhåll kommer att öka vid en anpassning till EG:s bestämmelser om fordons tillåtna längd, bredd och vikt i internationell trafik. Vägverket (1990:36) har tidigare hävdat att detta kostar närmare 400 miljoner kronor årligen i ökade underhållskostnader vid en fullständig anpassning till EG:s regler. (En anpassning av bestämmelserna om vikt och tryck för fordon har redan skett från den 1 juli 1993.)

Även inom utbildningsområdet skulle ett medlemskap kunna medföra vissa ökade kostnader för staten. Samtidigt kommer ett medlemskap att ge Sverige ett medinflytande på de utbildningpolitiska besluten i EG.

Även om EG:s ståndpunkt är att den nationella inriktningen och särarten inom utbildningsområdet skall bibehållas, kan integrationen indirekt få en styrande effekt på utbildningpolitiken i Sverige. Den allmänna integrationen ställer redan i samband med EES-avtalet krav på ländernas utbildningssystem. Ur konkurrenssynpunkt behövs sannolikt också en stark satsning på utbildning i t.ex. språk men även naturvetenskap och matematik. Dessa mer allmänna krav berör både staten och kommunerna, och är i och för sig inga specifika krav i samband med Europaintegrationen, utan gäller generellt vid en ökad internationalisering.

Ett medlemskap i EG/EU kommer också att påverka den statliga administrationen. Det finns dock olika bedömningar om hur många nya

[32] För en diskussion om EG och medlemsstaternas försvarsindustri, se Öberg (1993).

[33] Frågan behandlas i en annan av EG-konsekvensutredningarna: Utredningen om följderna för Sverige i utrikes- och säkerhetspolitiskt hänseende av olika former av medverkan i den västeuropeiska unionen.

arbetsuppgifter som kan tillkomma. Riksrevisionsverkets (1991:17) bedömning är att myndigheternas EG-anpassning bör kunna ske utan extra anslag. I en utredning om EG-integrationens effekter för statsförvalningen (SOU 1993:80) pekas dock på ökad administrativ belastning på bl.a. det sociala området samt jordbruksområdet. Beräkningar för Danmark indikerar att EG-samarbetetet år 1988 medförde administrativa arbetsuppgifter motsvarande ca 250-300 årsarbeten (Christensen, 1991) för statsförvaltningen. Därutöver medför ett EG/EU-medlemskap ökad svensk representation i Bryssel m.m.

Sverige kommer att delta i en rad olika arbetsgrupper och samarbetsorgan inom ramen för den gemensamma politiken på olika områden.[34] Totalt sett bör dock den totala belastningen i antal årsarbeten bli ganska begränsad. Vår bedömning är att det i första hand är på jordbruksområdet som administrationen kommer att öka. Redan i år kommer Jordbruksverket att öka antalet anställda avsevärt. De danska erfarenheterna pekar också i denna riktning. Enligt en undersökning från 1988 (Christenssen 1991) svarar administration inom jordbruk- och fiskeriministeriernas ansvarsområden för ca hälften av de ca 275 årsarbeten som EG-samarbetet medförde totalt för statsförvaltningen. Övriga områden av betydelse var industri (ca 85 årsarbeten), hälso- och sjukvård (70), skatter (55) samt arbetsmarknad (50). Med hänsyn till vad som sagts om ökad administration av EES-avtalet, är det rimligt att för Sveriges del räkna med en ökning med ca 300 årsarbeten.

Därutöver kommer EES-avtalet, men framför allt ett EG-medlemskap, att ställa krav på en anpassning av Sveriges informationssystem inom statsförvaltningen. Enligt en rapport från Statskontoret (1993) kan detta övergångsvis leda till rätt betydande anpassningskostnader. På sikt bör emellertid Sveriges EG-medverkan leda till rationaliseringar och strukturförändringar, vilket medför att förvaltningskostnaderna sjunker.

Kommunerna[35]

Internationellt sett har kommunerna i Sverige en mycket stark ställning. Det kommunala självstyret och den kommunala beskattningsrätten är härvid viktiga fundament. Kommunernas andel av de totala skatteintäkterna uppgick 1992 till nästan 50 procent, vilket — möjligen med undantag av Danmark — är väsentligt mycket högre än i något EG-land. Varken EES eller ett framtida EG/EU-medlemskap ställer några direkta krav på omfattningen eller inriktningen av den kommunala verksamheten. Såväl utbildning som den sociala sektorn är områden där EG:s ståndpunkt är att den nationella särarten skall bibehållas. Inte heller relationen mellan

[34] För en genomgång, se "Statsförvaltningen och EG" (SOU 1993:80).

[35] Avsnittet bygger på Svenska Kommunförbundet (1992) och Nilsson (1993).

stat och kommun eller det kommunala självstyret behöver anpassas till vad som gäller i andra EG-länder. Av betydelse är dock hur den s.k. subsidiaritetsprincipen kommer att tolkas. Principen innebär att inga beslut om samhällsfrågor skall fattas på en högre nivå än vad som är möjligt för att problemet skall få sin lösning.

Däremot kommer den kommunala verksamheten att påverkas indirekt; dels genom de krav på eventuella budgetförstärkningar som ett medlemskap i EG/EU och EMU nödvändiggör på kort sikt, dels genom den ökade konkurrens som EES-avtalets regler om offentlig upphandling medför. Därutöver kan såväl EES som ett EG/EU-medlemskap innebära kostnadsökningar på vissa specifika områden, framför allt till följd av ökad migration.

Som framkommit i tidigare avsnitt är betydande budgetförstärkningar nödvändiga för de offentliga finanserna, oavsett ett EG/EU-medlemskap eller ej. Kommunernas skatteinkomster härrör till stor del från beskattningen av arbetskraft, en faktor som får bedömas ha en jämförelsevis låg rörlighet. Då det gäller anpassningen av de indirekta skatterna berör denna i första hand statens inkomster. Det dock rimligt att anta att kommunerna får bära sin del — t.ex. genom minskade statsbidrag. Då det gäller konvergenskraven för EMU gör EG vid bedömningen av underskottens storlek ingen åtskillnad mellan den offentliga sektorns olika delar i ett medlemsland. Det är alltså det samlade underskottet för stat, landsting och kommuner som skall bedömas. Gentemot EG/EU har därför staten ansvaret även för landstingens och kommunernas finanser. Detta förhållande kommer att öka statens intresse för att påverka kommunernas (och landstingens) inkomster och utgifter.

Det är dock viktigt att påpeka att fördelningen av resurserna inom den offentliga sektorn till syvende og sidst i huvudsak är en intern politisk fråga. Det samma gäller i stor utsträckning för fördelningen mellan olika typer av verksamhetsområden.

Minskade statsbidrag och eventuellt minskade skatteintäkter kommer dock sannolikt att medföra neddragningar av den kommunala verksamhet som skattefinansieras, dvs. vård, omsorg samt utbildning. En möjlighet för kommunerna är, som tidigare framhållits, att höja avgifterna för denna typ av tjänster. Vi har i avsnitt 4.4 pekat på de risker i form av höjda marginaleffekter som mer betydande kommunala avgiftshöjningar kan innebära. Samtidigt kommer det med EES och framför allt med EG/EU att finnas ökade möjligheter — åtminstone för vissa grupper — att ersätta en del av de i dag offentligt producerade tjänsterna med privatproducerade (vitt eller svart). Det gäller i huvudsak enklare tjänster inom omsorgen (denna fråga behandlas vidare i avsnitt 5.3.).

De nya bestämmelserna om offentlig upphandling som träder i kraft samtidigt med EES-avtalet innebär ökad konkurrens på det kommunala området. Ur kommunernas synvinkel är detta ett mynt med två sidor (för kommun*innevånarna* är dock effekterna entydigt positiva). Ett tuffare anbudsförfarande innebär möjligheter till besparingar (se vidare avsnitt

5.2), men samtidigt kommer en del av kommunens egen verksamhet att konkurrensutsättas, vilket på sikt kan leda till en minskad kommunal sektor. Verksamheter som sophämtning, renhållning och asfaltsbeläggning räknas som tjänster som faller under upphandlingsförordningen. Ett avtal som ska lämnas ut på anbud måste därför annonseras internationellt. Dessa regler gäller även för kommunernas upphandling av verksamhet som bedrivs i kommunala bolag — däremot inte när kommunerna sköter uppgiften i egen regi.[36]

Vad som i praktiken är ett anbudsförfarande är dock oklart — inte minst med tanke på ändrade organisationsformer i många kommuner, t.ex. genom tillämpning av s.k. beställar-utförar-organisationer. Vikten av att konkurrensutsätta *all* offentlig verksamhet har framförts från flera håll. Om det blir så — vilket i och för sig är osäkert — skulle på sikt även "mjuka" tjänster inom vård, omsorg och utbildning komma att bli föremål för EES-reglerna om offentlig upphandling. Detta skulle t.ex. kunna innebära att vi i framtiden får etablering av utländska förskolor, t.ex. enligt fransk modell, i Sverige. Om dessa sektorer ska bli föremål för anbudsförfarande är dock inte en effekt av EES-avtalet, utan i så fall ett internt politiskt beslut. Allmänt gäller dock att ett ökat inslag av olika privata lösningar kommer ställa ökade krav på offentliga insatser för tillståndsgivning och kontroll.

Samtidigt bör påpekas att EES-avtalet medför ökade möjligheter för svenska kommuner och landsting till export av olika typer av kunskap. I Danmark bedriver flera kommuner och län "systemexport" (framför allt inom sjukvårdsektorn) till andra EG-länder. [37]

EES-avtalet och i högre utsträckning ett EG/EU-medlemskap kan också medföra en ökad konkurrens på energiområdet, något som kan få betydelse för de kommunala energibolagen. EG-kommissionen strävar efter att konkurrensutsätta energimarknaden. Detta manifesteras i förslaget till direktivet om "Third Part Access". Redan vid EES-avtalet börjar några mindre omfattande direktiv att gälla i Sverige, bl.a. angående transitering av el och statistikinsamling för att underlätta för elkonsumenter att följa prisutvecklingen. Om direktivet om Third Part Access skulle antas i sin helhet skulle det kunna få stora effekter på de kommunala energibolagen. Enligt förslaget skall alla konsumenter — både hushåll och företag — ges rätt att välja leverantör. Dagens regelsystem med bl.a. självkostnadsprincipen och krav om likställighet och offentlighet kan försvåra för de kommunala bolagen vid ökad konkurrens.

De nya reglerna om offentlig upphandling kan dock medföra ökad administration för kommunerna. Reglerna om anbudsförfarande ställer

[36] Enligt ett förslag från näringsdepartementet skall dock kommunerna tvingas ta in anbud, framför allt inom de tekniska områdena, även då verksamheten bedrivs av kommunerna själva. Om kommunen är skyldig att upphandla ska den nya EG-anpassade lagen tillämpas.

[37] Se Holm-Hansen (1993).

bl.a. ökade krav på precision i beställningar, och liksom statliga myndigheter kan kommunerna behöva höja kompetensen. Ett sätt är att flera kommuner samordnar uppköpen.

Även på vissa andra områden kan kostnaderna för kommunerna öka. Det gäller framför allt det sociala området. Varken EES-avtalet eller ett medlemskap i EG/EU ställer dock några formella krav på anpassning. Däremot kan en ökad migration innebära en ökning av vissa kostnader. Folkpensionsreglerna ändras till följd av EES-avtalet. Tidigare gällde att alla som var fast bosatta i Sverige hade rätt till folkpension. Fr.o.m. den 1 januari 1993 gäller i stället att folkpensionen tjänas in med ATP-grundande arbete (minst 30 år) eller genom att vara bosatt i Sverige (40 år). Med hårdare regler för folkpension kan antalet människor som står utan full folkpension komma att öka. Det kan i så fall medföra ökade kostnader för kommunernas socialtjänst.

Även ökad migration kan påverka detta. Den fria rörligheten med EES-avtalet är inte begränsad till arbetstagare. Alla medborgare inom EES har automatiskt uppehållstillstånd i tre månader för att söka arbete i något annat avtalsland. Pensionärer och studerande (med familjer) har också rätt att bosätta sig i vilket avtalsland som helst. Däremot måste dessa grupper kunna visa att de inte kommer att ekonomiskt belasta värdlandet. Trots EES-avtalets krav tar socialtjänstlagens regler om vistelsekommunens ansvar över när en person väl befinner sig i en kommun. Skulle personen i fråga inte klara sin försörjning är kommunen därför ändå skyldig att hjälpa personen i fråga. Detta skulle kunna medföra en ökning av utbetalade socialbidrag. Å andra sidan kan motsvarade inträffa för svenskar som befinner sig i andra EES-länder.

Av betydelse i sammanhanget är alltså vilka grupper av människor som kan förväntas flytta till respektive från Sverige och vad "nettot" av dessa strömmar blir. Detsamma gäller för flertalet av kommunens produktion av tjänster. Vad som här är viktigt är vilka effekter på migrationen som ges av hela "paketet" av offentliga tjänster/transfereringar och skatter. Dessa kan väntas skilja sig åt, dels för olika åldersgrupper, dels för olika inkomstgrupper. En slutsats är att Sverige ur migrationssynspunkt i dagens läge kan "konkurrera" med höga subventioner på barn- och äldreomsorg och med socialförsäkringssystem som i relativt liten utsträckning är aktuariska. Det kan ge tendenser till att människor i relativt stor utsträckning väljer att stanna i Sverige — eller flyttar hit — under perioder i livet då man har behov av omsorg eller drar nytta av fördelningsprofilen i socialförsäkringssystemen. Frågan om migration diskuteras ingående i kapitel 6.

Slutligen bör påpekas att de förändringar inom alkoholpolitiken som ett medlemskap i EG/EU kan innebära, sannolikt kommer att leda till ökad alkoholkonsumtion. Risken finns att detta leder till ökat missbruk, vilket kan öka socialtjänstens kostnader. Ett stort antal undersökningar visar

bl.a. att det finns ett tydligt samband mellan alkohol och våld.[38] Frågan om alkoholens kostnader diskuteras mer utförligt under det följande avsnittet om landstingen.

Det finns en risk att ett borttagande av gränskontrollerna kommer att öka införseln av narkotika. Detta skulle i så fall kunna leda till ökade kostnader för socialtjänsten. Som tidigare framhållits kan dock de förbättrade möjligheterna till samverkan över gränserna som ett EG/EU-medlemskap medför, innebära en effektivare bekämpning av brott, inklusive narkotikabrott. Avgörande är hur detta samarbete organiseras och vilka befogenheter som polisen ges.

De effekter av EES och ett framtida EG/EU-medlemskap som skisserats ovan kan alltså innebära vissa, sannolikt begränsade, kostnader för kommunerna på kort och medellång sikt. Den viktigaste effekten av integrationen är dock långsiktig. Som redovisats i tidigare avsnitt förväntas integrationen leda till ökad ekonomisk tillväxt, vilket via ökade skatteintäkter och eventuellt ökade statsbidrag (jämfört med ett utanförskap) förstärker kommunernas resurser.

Till detta skall läggas positiva effekter på kommunernas finanser som en lägre ränta och lägre transaktionskostnader genom förverkligandet av EMU kan innebära. Som påpekas på flera ställen i rapporten finns dock en risk att EMU medför större svängningar i arbetslöshet, vilket kan ge upphov till s.k. "hysteresiseffekter" i form av en mer bestående hög arbetslöshet. Detta skulle i så fall komma att öka belastningen på offentlig verksamhet i olika former.

Landstingen[39]

Varken EES-avtalet eller ett framtida EG/EU-medlemskap kommer i sig att medföra några direkta konsekvenser då det gäller sjukvårdens styrning och finansiering. Detta är helt och hållet en nationell fråga. Däremot medför integrationen indirekta konsekvenser för svensk hälso- och sjukvård som en följd av behovet att förbättra de offentliga finanserna och att stärka Sveriges konkurrenskraft. Vad som ovan sagts om EES-avtalets respektive ett EG/EU-medlemskaps indirekta effekter på

[38] I en rapport till alkoholpolitiska kommissionen (se Norström 1993a) undersöks sambandet mellan totalkonsumtionen av alkohol och misshandel. Den estimerade alkoholeffekten på misshandel är starkt signifikant. Enligt resultatet leder en ökning av den genomsnittliga alkoholkonsumtionen med en liter (på årsbasis) till en ökning av antalet polisrapporterade fall av misshandel med ca 10 procent. I rapporten studeras vidare sambandet mellan alkoholkonsumtion och två indikatorer på familjevåld, kvinnomisshandel respektive barnmisshandel. Skattningar av sambandet mellan total alkoholkonsumtion och kvinnomisshandel indikerar att en ökning av alkoholkonsumtionen med en liter leder till att den polisrapporterade kvinnomisshandeln ökar med 3 till 4 procent. Däremot gav resultaten ingen statistisk signifikant effekt på barnmisshandel.

[39] Se Landstingsförbundet (1992).

kommunernas finanser, gäller alltså i stor utsträckning också för landstingen. En fråga som dock kan få direkt betydelse för landstingen är vilka förändringar av alkoholpolitiken som ett EG/EU-medlemskap kan medföra.

Även om hälso- och sjukvårdsfrågor är en nationell fråga, har EG:s betydelse för hälso- och sjukvården i medlemsländerna ökat. Det sammanhänger i huvudsak med krav som har indirekt betydelse för sektorn, t.ex. offentlig upphandling, standardisering och ökad rörlighet för arbetskraft över nationsgränserna.

På samma sätt som för staten och kommunerna medför den nya lagen om offentlig upphandling krav på ökad kompentens och en bättre planering. Vinsterna för landstingen av en ökad konkurrens till följd av de nya reglerna om offentlig upphandling bedöms bli betydande. Samtidigt kommer landstingens egen verkamhet att bli föremål för ökad konkurrens. På sikt kan man tänka sig att vissa behandlingar också utförs utomlands.

Möjligheterna till minskade kostnader förstärks av det standardiseringsarbete på vårdområdet som bedrivs inom EG. Sverige är fullvärdig medlem i de europeiska standardiseringsorganen och kan därför redan nu påverka en stor del av det kommande regelverket inom gemenskapen. Enhetliga regler över hela Västeuropa kommer att medföra ökad handel och skärpt konkurrens med lägre priser som följd. Därutöver medför den nya utvecklingen för svenskt vidkommande en förbättrad säkerhet och funktion inom många produktområden.

En ny läkemedelslagstiftning införs i Sverige i samband med att EES-avtalet träder i kraft. EES-avtalet innebär i princip att de direktiv som EG antagit — och kommer att anta — för att underlätta hanteringen av läkemedel också kommer att gälla i Sverige. En ny central myndighet skall inrättas som skall samordna utvärdering och övervakning. Reglerna för försäljning av läkemedel styrs av tre huvudprinciper:

* För det första krävs centraliserat godkännande för högteknologiska läkemedel. Ett läkemedel som är godkänt i ett EG-land skall också anses godkänt i övriga medlemsländer.

* För det andra skall information till patienterna förbättras genom bipacksedlar. Dessutom ställs ökade krav på sjukvården att lämna kompletterande uppgifter.

* För det tredje avgör kvalitet, säkerhet och effekt om ett läkemedel får säljas inom EG. Det tidigare svenska kravet på att priset skall vara skäligt faller bort i den nya lagen. En samordnad registrering av läkemedel, tillsammans med effekterna av standardisering och den nya upphandlingslagen, medför att konkurrensen förstärks på läkemedelsområdet. Här finns sannolikt rätt betydande besparingar för landstingen att hämta.

En annan konsekvens av EES-avtalet är reglerna om ömsesidigt erkännande av olika examina, bl.a. på hälso- och sjukvårdsområdet. Huvudsyftet är att ett examensbevis som i hemlandet ger tillträde till ett reglerat yrke även ger behörighet att utöva yrket i andra EES-länder. Sverige måste därmed acceptera t.ex. läkare från området om de har examen som uppfyller EG:s minimikrav. Det innebär bl.a. att en specialistexamen på tre år godkänds, trots att motsvarande utbildning är på minst fem år i Sverige. De avtalsenliga arbetsförhållandena för läkare i Sverige vad gäller arbetstider är förhållandevis gynnsamma. Däremot är det svenska lönerna för läkare i ett internationellt perspektiv i genomsnitt lägre än i många andra EES-länder. Samtidigt vet man att svenska läkare är en grupp med mycket låg rörlighet på arbetsmarknaden — något som antagligen ytterligare förstärks av husläkarereformen.

EES-avtalet innebär vidare att det blir lättare att få vård i andra EES-länder för den som flyttar inom gemenskapen. Möjligheterna förbättras för personer från Sverige att få akutvård i de länder inom gemenskapen som vi inte haft sjukvårdskonventioner med. Även den planerade vårdens tillgänglighet förbättras för svenskar som arbetar och studerar och för pensionärer bosatta inom gemenskapen.[40] På samma sätt som gäller för delar av den kommunala verksamheten, är effekterna för landstingen avhängiga av hur stora nettoströmmar som migrationen innebär och vilka grupper som berörs. Sannolikt kommer betalningar för sjukvård över nationsgränserna att införas. Detta kan komma att kräva en ny administrativ hantering (se kapitel 6).

Administrationen för landstingen (och staten) kan även öka av andra skäl. Vi har tidigare pekat på administration av den nya upphandlingslagen. Men även ökad konkurrens och ett mer varierat utbud kan ställa krav på offentlig kontroll. Inom EG pågår ett arbete med kvalitetssäkring inom vården. På sikt finns sannolikt goda möjligheter att samordna EG-länderna kring gemensamma kvalitetskrav på sjukvården.

Effekter av förändrad alkoholpolitik

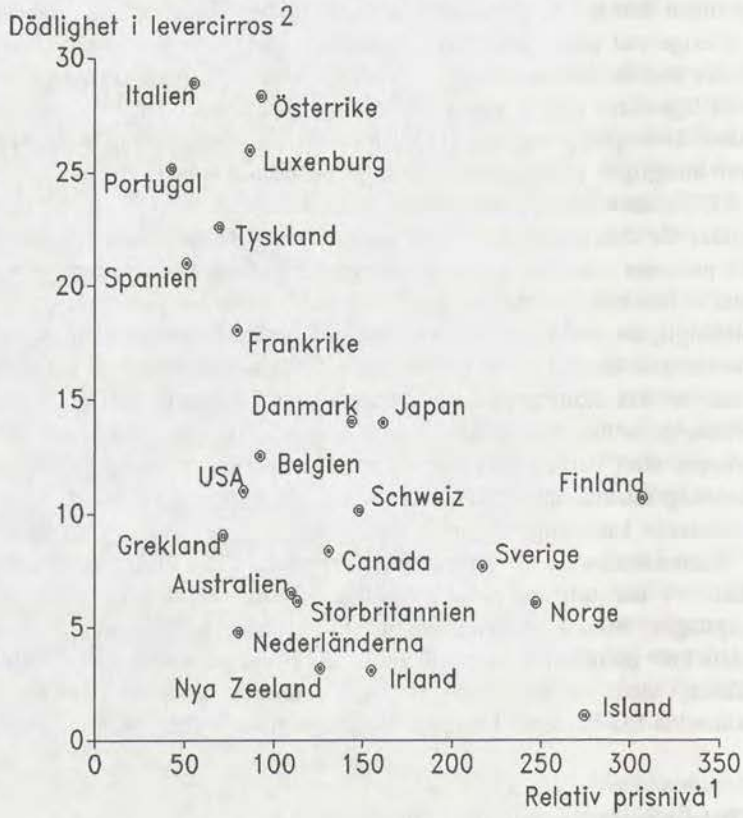
Ett medlemskap i EG/EU kommer sannolikt att inverka på utformningen av svensk alkoholpolitik, vilket bl.a. kan ge konsekvenser för sjukvårdens kostnader. Ett eventuellt borttagande av monopolen Vin&Sprit och Systembolaget (se vidare avsnitt 5.3) samt de prissänkningar på alkohol som diskuterats i kapitel 4 kommer sannolikt att leda till ökad alkoholkonsumtion. Hur mycket är dock osäkert.

Effekten av lägre priser på alkohol för samhällets kostnader beror dels på hur prisförändringen påverkar den totala efterfrågan, dels på hur den totala alkoholkonsumtionen påverkar samhällets kostnader. Olika studier

[40] Reglerna för detta redovisas i kapitel 6.

indikerar att efterfrågans priselasticitet för alkholhaltiga drycker ligger kring -1, dvs en sänkning av prisnivån med 1 procent skulle öka efterfrågan med ungefär lika mycket.[41] Samvariationen mellan alkoholpriser och alkoholskador kan illusteras med en internationell jämförelse mellan alkoholpriser och dödlighet i levercirros, se Diagram 1.

Diagram 1 Dödlighet i levercirros och priset på alkoholen



1. OECD = 100 år 1990.
2. Genomsnittlig dödlighet per 100 000 döda.
Anm.: Uppgifterna avser slutet av 1980-talet.
Källa: OECD (1992).

Flera studier pekar på ett tydligt samband mellan alkoholkonsumtion och vissa skador. När det gäller sambandet mellan totalkonsumtion och alkoholskador är det främst de somatiska, kroniska skadorna som studerats, t.ex. levercirros. I Diagram 2 illustreras dödligheten i vissa alkoholrelaterade diagnoser och total alkoholförsäljning.

[41] Se SOU 1991:52.

Diagram 2 Dödligheten i alkoholrelaterade diagnoser (alkoholpsykos, alkoholism, levercirros och alkoholförgiftning) samt den totala alkoholförsäljningen i liter alkohol 100 procent per invånare 15 år och däröver 1960-1990 (Index 1975=100)

Källa: Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning (1993).

Beräkningar över alkoholens kostnader för samhällsekonomin som helhet är behäftade med stor osäkerhet. I Johnson (1991) görs ett försök att uppskatta de totala alkoholkostnaderna. För år 1988 uppskattas dessa till ca 80 miljarder. Härav utgör ca 20 procent rena produktionskostnader. Återstoden fördelar sig på kostnader för produktionsbortfall (dödsfall, förtidspensionering, sjukfrånvaro etc.) på ca 45 miljarder, vårdkostnader ca 15 miljarder, egendomsskador ca 1-2 miljarder samt kostnader för förebyggande åtgärder på ca 4 miljarder. Av vårdkostnaderna fördelar sig ca hälften på sjukvård och återstoden på i huvudsak socialvård.

Alkoholens kostnader för offentlig sektor innefattar i princip vårdkostnader, utgifter i olika delar av socialförsäkringssystemen (sjukskrivning, förtidspensionering osv.) samt minskade skatteintäkter till följd av produktionsbortfall.

På intäktssidan finns statens skatteinkomster från alkohol som behandlats i avsnitt 4.2. I princip finns också en annan post på plussidan. Genom dödsfall i förtid medför alkoholmissbruket "inbesparingar" av t.ex. pensioner, äldreomsorg m.m. I Jonsson (1991) redovisas också effekterna på offentlig sektor. För 1981 beräknas nettokostnaderna för alkoholen uppgå till 18 miljarder kronor. Då har hänsyn även tagits till alkoholskatten och utgiftsbortfallet till följd av ökad alkoholdödlighet. Uppräknat till 1990/91 skulle detta motsvara en förlust för offentlig sektor med nära 40 miljarder.

Det finns också ett antal andra studier som beskriver sambandet mellan alkoholkonsumtion och olika kostnader. I Sverige har ett antal studier

redovisats som belyser alkoholmissbruk och sjukvårdsefterfrågan.[42] Flera undersökningar pekar på att kostnaderna av alkohol för vården är betydande. Borgenhammar (1981) anger att ca 25 procent av alla kostnader inom hälso- och sjukvård är betingade av alkohol. Enligt Carlsson m.fl. (1979) skulle mellan en tredjedel och hälften av all sjuklighet vara associerad med alkohol. Enligt Jönsson (1983) är dessa beräkningar överdrivna och den troliga siffran ligger i storleksordningen 5-10 procent för sjukvården som helhet.

Andréasson (1992) diskuterar effekterna av en anpassning av de svenska alkoholpriserna till ett europeiskt genomsnitt. Enligt hans bedömning skulle detta innebära en halvering av priserna, som i sin tur skulle leda till en ökning av de alkoholrelaterade skadorna med minst 50 procent. Detta skulle innebära en ökning av antalet alkoholorsakade dödsfall med minst 2 000 per år, och en ökning av vårdbehovet i den slutna vården med i storleksordningen 3-5 miljarder. Samhällets totala alkoholrelaterade kostnader anges dock öka med betydligt större belopp, bl.a. till följd av alkoholrelaterad produktivitetsminskning.

Såsom diskuterats i avsnitt 5.2 är troligen en så omfattande prissänkning inte nödvändig. Det är inte heller rimligt att anta att den skattade priselasticiteten kring -1 är applicerbar på stora prisförändringar.

Den anpassning av skattesatserna som tidigare diskuterats i avsnitt 4.2 skulle — givet att skattesänkningarna slår igenom fullt ut i konsumentledet — innebära en prissänkning med runt 13 procent för öl, ca 30 procent för vin samt ca 40 procent för spritdrycker. Vid sidan av den rena priseffekten kommer, om en avveckling av Systembolagets monopol blir aktuell, sannolikt ytterligare tendenser till ökad konsumtion till följd av ökad tillgänglighet. Vår bedömning är att en total ökning av alkoholkonsumtionen med runt 10-20 procent kan bli aktuell.

I Norström (1993b) analyseras effekterna för vissa alkoholrelaterade skador vid olika givna förändringar i genomsnittskonsumtionen av alkohol. I rapporten redovisas bl.a. effekterna på olika skadeindikatorer av en ökning i genomsnittskonsumtionen med 25 respektive 50 procent. De indikatorer som undersöks är total dödlighet, alkoholrelaterad dödlighet i sjukdomar[43], dödsolyckor samt självmord och våldsbrottslighet.

Enligt resultaten skulle en ökning i konsumtionen med 25 respektive 50 procent leda till en ökning av antalet döda med ca 1 200 respektive 2 500 fall. Vid en mindre konsumtionsökning kan effekterna väntas reduceras i ungefär motsvarande utsträckning. En konsumtionsökning på

[42] Se Socialstyrelsen (1987) för en genomgång.

[43] Enligt olika observationsstudier klassificeras följande dödsorsaker som alkoholrelaterad dödlighet: malign tumör i läpp, munhåla och svalg, malign tumör i matstrupe, alkoholpsykos, alkoholberoende, levercirros, pancreatit och alkoholförgiftning. Den största enskilda dödsorsaken är här levercirros som svarar för 33 procent av den manliga och 39 procent av den kvinnliga alkoholrelaterade dödligheten.

10-20 procent skulle grovt räknat leda till en ökning av antalet döda med 500-1 000 fall.

Om man försiktigt räknar med att omkring 5-10 procent av hälso- och sjukvårdens totala kostnader är alkoholrelaterade, innebär detta en vårdkostnad kring 5-10 miljarder. Problemet med att uppskatta vårdkostnaderna sammanhänger med problemet att bestämma vad som är alternativet. En stor del av sjukvårdskostnaderna är koncentrerade till de sista åren i en människas liv. En minskning av de alkoholrelaterade kostnaderna kan därför delvis innebära att andra kostnader tillkommer i stället.

Detta problem är sannolikt mindre vad gäller kostnaderna för socialvården. Detsamma gäller även kriminalvården. De totala kostnaderna för individ- och familjeomsorg uppgår till ca 12 miljarder. Hur stor del av de totala kostnaderna som är relaterad till alkoholmissbruk är svårt att säga, sannolikt är dock andelen högre än för sjukvården totalt.[44] Kostnaderna för kriminalvården uppgår till ca 3,5 miljarder. Uppskattningar visar att ca 40 procent av klientelet såväl inom anstalter som inom frivård är alkoholmissbrukare.

Både då det gäller socialbidragen och överföringarna inom andra delar av socialförsäkringssystemen pekar olika undersökningar på att andelen alkholmissbrukare är relativt hög bland t.ex. långtidssjukskrivna och förtidspensionärer. Enligt beräkningar i Stockholms län missbrukade ca 30 procent av samtliga förtidspensionärer alkohol.[45]

Mot detta kan invändas att det är svårt att påvisa vad som är orsak och vad som är verkan. Studier visar dock en klar samvariation mellan alkoholkonsumtion och risken att bli långtidsjukskriven eller förtidspensionerad.[46] Om man, i likhet med resonemanget om vårdkostnaderna, försiktigt antar att 5-10 procent av sjukskrivningar och förtidspensioner direkt beror på alkoholmissbruk uppgår kostnaderna för detta till ca 3-6 miljarder kronor. Till detta skall läggas effekterna av ett eventuellt produktionsbortfall, dels till följd av ökad sjukskrivning och förtidspensionering, dels till följd av ökad dödlighet. Beräkningar av produktionsbortfall är inte okontroversiella. Detta gäller inte minst då det förekommer arbetslösa som kan tänkas ta över arbetsuppgifter. Mot detta kan invändas att en rad arbeten är så specialiserade att arbetslösa inte direkt kan ta över. Många missbrukare har också kvar sina arbeten, men sköter dem sämre. I Johnsson (1991) beräknas inkomstbortfallet genom förlorade skatteintäkter till följd av alkoholrelaterad dödlighet, utslagning, sjuklighet o.d. uppgå till ca 8,5 miljarder för år 1981. (Den alkoholrelaterade delen av sjukförsäkring respektive förtidspension anges till 15-20 procent.)

[44] Det finns inga uppgifter över hur stor andel av socialbidragstagare som missbrukar alkohol, inte heller hur stor del av frivilligvården som är kopplad till alkoholmissbruk. Av tvångsvården är ca 80 procent alkoholrelaterad.

[45] Se Larsson/Upmark (1993).

[46] Se t.ex. Marklund m.fl (1992).

Uppräknat till 1990/91 skulle detta motsvara ungefär det dubbla. Den arbetslöshet som rådde såväl 1981 som 1991 var dock avsevärt lägre än i dag och lägre än vad vi räknat med framöver i referensalternativet. Det kan därför finnas anledning att kalkylera med ett lägre produktions- och skattebortfall. Om man optimistiskt antar att hälften av de sjukskrivna och förtidspensionerade direkt kan ersättas, och vidare antar en lägre andel direkt alkoholrelaterade fall (5-10 i stället för 15-20), kan man mycket grovt räkna med ett produktionsbortfall motsvarande skatteintäkter på åtminstone 3-5 miljarder.

Utifrån de undersökningar och beräkningar som redovisats ovan, kan mycket försiktigt räknat den offentliga sektorns kostnader för alkohol uppgå till minst 15-25 miljarder kronor årligen. Totalt sett bedömer vi att en ökning av den totala alkoholkonsumtionen med 10-20 procent medför en total kostnadsökning för offentlig sektor på ca 2-5 miljarder. Om konsumtionsökningen blir större kan kostnaderna komma att öka ytterligare.

Vi har inte bedömt den nytta som lägre priser och en eventuellt ökad tillgänglighet kan innebär för många människor. Det samhällsekonomiska värdet av en ändrad alkoholpolitik är därför osäker.

Slutligen bör framhållas att hur stor en eventuell konsumtionsökning blir, beror också på vilken alternativ alkholpolitik som kommer att föras. Det finns andra medel att tillgå vid sidan om prispolitiken, t.ex. regleringar, ökad information osv.[47]

5.2 Offentlig upphandling

I flertalet länder utgör den offentliga upphandlingen en betydande marknad. Värdet av uppköpen från den offentliga sektorn inom EG brukar uppskattas till ca 15 procent av den samlade BNP, motsvarande runt 6 000 miljarder ecu. Värdet av den offentliga upphandlingen i Sverige bedöms 1992 till ca 255 miljarder kronor. Knappt hälften utgörs av varuupphandling, resten av tjänsteupphandling. Av det totala beloppet svarar staten för ungefär hälften. Av återstoden utgör merparten kommunal upphandling. Landstingen svarar för ca en tiondel av den samlade offentliga upphandlingen.

Den offentliga upphandlingen utgör en avsevärd andel av de samlade offentliga utgifterna i Sverige. Även begränsade effektivitetsvinster till följd av ökad konkurrens kan därför i absoluta tal innebära betydande direkta besparingar för offentlig sektor. Därutöver kan en vidgad marknad för svenska leverantörer via ökad produktion och högre tillväxt

[47] Undersökningar indikerar dock att höga alkoholskatter är ett betydligt kraftfullare medel än reglerade åldersgränser för inköp av alkohol då det gäller att begränsa alkholkonsumtionen hos unga människor, se Grossman m.fl. (1993).

på sikt leda till ökade skatteintäkter. Naturligtvis finns också en risk för utslagning av svenska leverantörer med motsatt effekt som följd.

Sverige har deltagit i ett flertal internationella fora där deltagarna strävat efter att skapa gemensamma internationella upphandlingsregler och att öppna de traditionellt stängda upphandlingsmarknaderna för internationell konkurrens. De viktigaste överenskommelserna har uppnåtts dels inom ramen för GATT-avtalet, dels genom EES-avtalet.

GATT[48]

GATT-koden om statlig upphandling trädde i kraft 1981. Koden bygger på principerna om nationell likabehandling och icke-diskriminering och innehåller detaljerade procedurregler för upphandlingsförfarandet. Samtliga EFTA-länder utom Island är anslutna till koden. Övriga signatärer är EG, USA, Kanada, Japan, Hongkong, Singapore och Israel. Sydkorea har ansökt om anslutning. Överenskommelsen omfattar upphandling av varor. Tjänster omfattas i samband med tillhandahållandet av varor endast om tjänsternas värde utgör mindre än hälften av det totala värdet av upphandlingen. Koden gäller vidare endast kontrakt med ett värde överstigande 130 000 SDR. För övrig offentlig upphandling tillämpas den svenska upphandlingsförordningen. Huvudprincipen är att man skall utnyttja svensk och utländsk konkurrens och tillämpa affärsmässighet och objektivitet.

Inte all statlig upphandling omfattas av GATT-avtalet. De avtalsslutande länderna har kommit överens om vilka myndigheter som skall följa GATT-överenskommelsen. För närvarande omfattas 23 svenska myndigheter. År 1990 uppgick den totala upphandlingen från dessa myndigheter till 7,7 miljarder. Av detta belopp var det emellertid endast drygt en tredjedel som låg över tröskelvärdet och därmed omfattades av GATT-reglerna. Två tredjedelar av all GATT-upphandling var koncentrerad till fyra varugrupper; kontorsapparater, vägfordon, mineralprodukter/-bränslen samt möbler.

Några beräkningar av eventuella effektivitetsvinster för svensk del av GATT-koden om statlig upphandling har inte gjorts.[49] Eftersom den nuvarande omfattningen av upphandling över tröskelvärdet är relativt liten, torde besparingen av GATT-upphandligen i absoluta termer vara begränsad.

[48] Framställningen nedan bygger på Utrikesdepartementet (1990), Industriförbundet (1992) samt RRV (1992).

[49] RRV har i rapporten "Statlig GATT-upphandling. En förlustaffär för Sverige?" undersökt utvecklingen och omfattningen av GATT-myndigheternas upphandling. Man har därvid beräknat "bilaterala handelsbalanser" för dessa varor gentemot andra länder som är anslutna till koden. Tecknet på sådana handelsbalanser säger naturligvis inget om det samhällsekonomiska värdet av GATT-koden.

Sedan 1986 pågår förhandlingar om en revidering och utvidgning av GATT:s regelsystem för upphandling inom ramen för den s.k. Uruguay-rundan. Dessa syftar till att utvidga kodens omfattning till att gälla samtliga statliga, regionala och lokala myndigheter. Även offentliga och i vissa fall privata företag föreslås täckas av koden. Dessutom diskuteras att inkludera bygg- och anläggningsarbeten samt tjänster. De ändringar som diskuterats är i många stycken färgade av samma grundtankar som ligger bakom EG:s direktiv för den offentliga upphandlingen i den inre marknaden. I stort sett ansluter de föreslagna ändringarna till EG:s regler för offentlig upphandling. En skillnad gäller tröskelvärdena, som anger när reglerna skall tillämpas. GATT-tröskelvärdena kommer troligen att i vissa fall vara lägre, i vissa fall högre, än motsvarande EG-värde. Om den reviderade GATT-koden träder i kraft, kommer de upphandlande enheterna i samtliga avtalsslutande länder — inklusive EES-länder — att anpassa sig till dessa internationellt överenskomna regler.

EES-avtalet

EES-avtalet innebär i princip att bestämmelserna i upphandlingsförordningen och de kommunala reglementena ersätts av en lag, som innehåller regler vilka anpassats till EG:s omfattande regelsystem för offentlig upphandling. Den innebär att samma regler kommer att gälla inom EES-området för upphandling ifråga om varor och byggentreprenader, vatten-, energi-, transport- och telekommunikationsområdet (försörjningssektorerna) och tjänster.

Genom lagen (1992:1528) om offentlig upphandling har EES-avtalets regelverk transformerats till svensk rätt. I lagen, som avses träda i kraft samtidigt med EES-avtalet, anges detaljerade regler för anbudsförfarande, tekniska specifikationer och publiceringsregler. Två regler gäller vid prövning för antagande av ett anbud: lägsta pris eller det "ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet" där alltså hänsyn får tas även till andra aspekter. Två av de mera intressanta inslagen i den nya lagen är för det första att upphandlare åläggs att annonsera sina upphandlingar (i Official Journal of the EC) och även i övrigt åläggs att agera på ett öppet och tydligt sätt. För det andra införs en rätt för leveratörer som känner sig illa behandlade att dra upphandlande enhet inför domstol. Vidare kommer svenska skadeståndsregler att kunna tillämpas för det fall att leverantören kan visa att han lidit skada.

Den nya upphandlingslagen innebär att kretsen av upphandlande enheter blir betydligt större än tidigare. Av särskild betydelse är att kommunernas och landstingens upphandling täcks av lagen. För dessa har hittills endast en frivillig överenskommelse gällt om att kommunerna skall sträva efter att följa reglerna som gäller för statlig upphandling.

Följande enheter täcks av lagen: statliga myndigheter, beslutande församlingar eller nämnder i kommun, landsting eller kyrklig kommun,

offentliga bolag och stiftelser samt enheter (inklusive offentliga och privata bolag) med verksamhet inom försörjningssektorerna. (Även privata företag kan alltså betraktas som upphandlande enheter i lagens mening.) Undantag görs i vissa begränsade fall, t.ex. upphandling av försvarsprodukter.

Direktiven gäller endast upphandlingar över vissa tröskelvärden. Dessa är fem miljoner ecu för upphandling av bygg- och anläggningsarbeten och 134 000 ecu för varuupphandling av de myndigheter som täcks av GATT-koden om statlig upphandling och 200 000 ecu för övriga.

Slutligen är det viktigt att påpeka att EG:s regler — till skillnad från vad huvudprincipen i den tidigare svenska upphandlingsförordningen anger — tillåter att anbudsgivare från tredje land diskrimineras, om det inte strider mot t.ex. GATT-överenskommelsen. (Sverige har dock inte antagit denna del, utan kommer även fortsättningsvis att tillämpa huvudprincipen om icke-diskriminering.) Å andra sidan kommer den faktiska konkurrensen att öka. För det första medför EG:s regler ett effektivare anbudsförfarande, bl.a. genom publiceringstvånget. För det andra innebär EG:s regler att beslut om offentlig upphandling kan överprövas. Vidare kan en upphandlande enhet bli skadeståndskyldig; något som inte varit fallet inom den svenska statliga upphandlingen.

Effektivitetsvinster för offentlig upphandling

De hittills mest omfattande beräkningarna av effekterna av en ökad konkurrens vid offentlig upphandling redovisas i en bilaga till den s.k. Cecchinirapporten (Volume 5a "The Cost of Non-Europe in Public-Sector Procurement").

År 1986 uppgick de totala uppköpen från den offentliga sektorn i EG till ca 530 miljarder ecu, motsvarande 15 procent av Gemenskapens BNP. En stor del av detta utgjordes dock av varor och tjänster där konkurrens av olika skäl inte är möjlig eller där varorna inte handlas internationellt eller att de efterfrågas i så små mängder att formell upphandling inte kommer i fråga. Återstoden beräknades till 240-340 miljarder ecu. I rapporten framhölls att endast en bråkdel av dessa utgifter (mindre än en procent) hamnar hos företag i andra EG-länder. Genom att inte uppmuntra konkurrens utifrån betalar den offentliga sektorn mer än den borde för de varor och tjänster som den efterfrågar och understödjer därmed ineffektiva företag. En öppen marknad för offentlig upphandling ger tre typer av vinstskapande effekter:

* En statisk handelsvinst genom att den offentliga myndigheten köper från den billigaste leverantören.

* En konkurrenseffekt genom att inhemska företag tvingas sänka priserna när de konkurrerar med utländska företag.

* En struktureffekt till följd av långsiktiga stordriftsfördelar som uppstår när näringslivet omorganiseras under ökat konkurrenstryck. Detta gäller framför allt högteknologiska områden såsom datorer, telekommunikationer etc.

Därutöver kan finnas mer dynamiska effekter på innovationsbenägenheten, vilket i sin tur påverkar investeringar och den långsiktiga tillväxten.

I rapporten undersöks fem länder (Belgien, Storbritannien, Västtyskland, Frankrike och Italien). De potentiella besparingarna i offentliga utgifter beräknades till mellan 8 och 19 miljarder ecu för år 1984 eller 2-5 procent av den totala offentliga upphandlingen. Härav svarar den statiska effekten, som bör uppträda snabbt, för ca 40 procent. Konkurrensseffekten, som realiseras först efter något år, svarar i beräkningarna för ungefär en femtedel. Struktureffekten — som rimligvis dock realiseras först på längre sikt — beräknades ge upphov till runt 40 procent av den totala besparingspotentialen. Sammantaget motsvarade den totala vinsten mellan 0,3 och 0,7 procent av ländernas samlade BNP.

Hur stor blir då besparingarna av EES-avtalet för den offentliga upphandlingen i Sverige? En direkt översättning av Cecchinirapportens beräkningar ger en besparing på mellan 5 och 13 miljarder kronor årligen. Huvuddelen, ca 3-8 miljarder, skulle sparas redan inom loppet av ett par år. Återstoden skulle realiseras först på längre sikt, uppskattningsvis efter 10 år.

Dessa belopp är naturligvis behäftade med mycket stor osäkerhet. Dels avser beräkningarna förhållanden inom EG för nästan 10 år sedan. En del av vinsten kan redan ha realiserats, såväl i EG som i Sverige. Dels kan strukturen på den offentliga upphandlingen skilja sig mellan Sverige och EG. Beräkningar av besparingsvinsten för enskilda varuområden varierar också avsevärt mellan olika länder. Totalt sett har Sverige i dag sannolikt en större offentlig upphandling från utländska leverantörer än vad som gäller i genomsnitt för EG-länderna.

Utöver dessa reservationer finns andra faktorer som pekar på att en rad åtgärder är nödvändiga för att vinsterna av en öppen offentlig upphandling skall realiseras. Inledningsvis krävs satsningar på information och kompetenshöjande åtgärder. Inköpsfunktionen vid olika offentliga myndigheter har i dag ofta låg status. Det finns också brist på kunskap om vilka regler som gäller. Möjligen uppfattas de nya reglerna som krångliga och byråkratiska.

Då det gäller den kommunala upphandlingen finns också en närmare knytning till lokala producenter — något som kan ta tid att bryta. Även om det finns en formell möjlighet att överpröva beslut är det troligt att få företag kommer att utnyttja denna överprövningsrätt på grund av risken att därmed gå miste om kommande order.

Med hänsyn till vad som sagts ovan antar vi att vinsterna av den nya lagen om offentlig upphandling — åtminstone på kort sikt — blir relativt

begränsade. Vinsterna bedöms därför ligga i den undre delen av det beräknade intervallet.

Slutligen måste en bedömning göras av vad ett utanförskap skulle kunna innebära. Givet att vi inte skulle tillämpa den lag om offentlig upphandling som träder i kraft i samband med EES-avtalet (vilket i och för sig förefaller mindre troligt) blir vi då i högre grad beroende av om en uppgörelse kan nås inom ramen för GATT. Som tidigare framhållits finns en betydande osäkerhet om möjligheten att nå en sådan uppgörelse. Ett utanförskap ökar alltså vårt beroende av multilaterala lösningar. Detta gäller generellt och inte bara för offentlig upphandling. (På längre sikt kan man visserligen tänka sig överenskommelser om offentlig upphandling med t.ex. vissa östländer eller USA. Eftersom strukturen på offentlig upphandling skiljer sig avsevärt gentemot Sverige i dessa länder, bedömer vi dock bilaterala överenskommelser av den typen som föga troliga.)

Sammanfattningsvis görs följande bedömning. Med ett EES-avtal uppgår besparingen för offentlig upphandling till 2-3 procent, motsvarande 5-8 miljarder kronor årligen. På längre sikt kan ytterligare besparingsvinster realiseras.[50] Delar av besparingen uppträder dock först efter några år, med hänsyn till vad som sagts om strukturella vinster. Vid ett utanförskap är riskerna större; utan GATT-avtal är sannolikt besparingspotentialen betydligt mindre.

5.3 Privatisering

Internationaliseringen medför att ett antal av de tjänster som i dag utförs inom den offentliga sektorn kommer att konkurrensutsättas. Viss lagstiftning som införs i samband med EES-avtalet kan på sikt leda till att statliga monopol luckras upp. Vid ett EG/EU-medlemskap kommer också direkta krav på avskaffande av vissa monopol. Utgången här är till stor del en förhandlingsfråga. Slutligen kommer inkomstspridningen, som med största sannolikhet följer av en ökad arbetskraftsrörlighet, att innebära att många av de privata tjänster som i dag utförs av den offentliga sektorn i ökad utsträckning kan komma att utföras privat.

[50] Vi har i avsnitt 6.1.2 pekat på möjligheterna att i princip all kommunal verksamhet kan komma att bli föremål för anbudsförfarande. Detta kan naturligtvis ge betydande vinster, utöver de som presenteras här. Dessa möjliga vinster bedömer vi dock inte som effekter av EES-avtalet, utan som effekter av ett eventuellt politiskt beslut i Sverige.

Offentliga monopol

Enligt Romfördraget skall medlemsstaterna anpassa statliga handelsmonopol så att ingen diskriminering med avseende på anskaffnings- och avsättningsvillkor föreligger mellan medlemsstaternas medborgare. Detta berör vissa statliga monopol, framför allt Vin&Sprit och Systembolaget.

Huruvida monopolen kan behållas är en förhandlingsfråga. Å andra sidan innehåller även EES-avtalet motsvarande bestämmelser, vilket gör att t.ex. Systembolagets monopol sannolikt kommer att prövas av domstol, oavsett utgången i förhandlingarna med EG. På sikt förefaller det rimligt att ökad konkurrens i såväl inköps- som försäljningsledet på sikt kan bidra till en ökning av alkoholkonsumtionen i Sverige.

Även andra statliga monopol kan komma att luckras upp. Som påpekats tidigare kommer en ny EG-anpassad läkemedelslagstiftning att införas i Sverige. EES-avtalet innebär i princip att de direktiv som EG har antagit — och kommer att anta — för att underlätta hanteringen av läkemedel mellan länder också kommer att gälla i Sverige. Den nya läkemedelslagen torde leda till att Apoteksbolagets monopol på försäljning av läkemedel luckras upp (se Landstingsförbundet 1992). På längre sikt är det möjligt att sjukhusen kommer att få sälja läkemedel.

Då det gäller kommunikationsområdet, post- tele- och järnvägsförbindelser, står den nuvarande svenska organisationen inte i strid mot vad EG-kommissionen uttalat. EG-kommissionen vill på järnvägsområdet organisatoriskt skilja infrastrukturen från trafiken på samma sätt som gjorts i Sverige i och med inrättandet av Banverket. På teleområdet vill man genom ONP (Open Network Provision) harmonisera villkoren för att tillhandlahålla öppna telenät; telefoni får i även fortsättningsvis förbehållas en enda operatör. Då det gäller postområdet går kommissionen med på ensamrätt för inhemsk brevbefordran för att säkerställa rikstäckande service.

I framtiden kommer sannolikt de privata inslagen på post-, tele- och järnvägsområdet att öka oavsett EES-avtalet eller ett EG/EU-medlemskap. Troligen ökar också konkurrensen från utländska producenter. Hur snabbt beror bl.a. på reglerna om offentlig upphandling av tjänster inom de s.k. försörjningssektorerna . En mer omfattande privatisering av de statliga bolagen är dock förknippad med stor osäkerhet. Avgörande i sammanhanget är om statsmakterna — genom t.ex. regleringar och olika anbudsförfarnade och/eller stödformer — dels lyckas bevaka att övergripande samhällsekonomiska mål uppfylls, dels tillser att konkurrensen upprätthålls. Man skall därvid heller inte utesluta möjligheten att vissa verksamheter i ett längre perspektiv kan komma att knytas hårdare till staten. Frågan om "reregulation" (återreglering) har blivit ett begrepp i en rad länder där privatisering och avreglering inte alltid visat sig infria utställda löften (t.ex. på flygtrafikområdet eller British Telecom).

Privata tjänster

I nationalekonomisk litteratur anges en rad argument för offentliga ingrepp. Dessa tar vanligtvis utgång i olika s.k. marknadsmisslyckanden. En slutsats man skulle kunna dra av en sådan genomgång är att det offentliga till stor del skall syssla med produktion av olika typer av kollektiva varor och tjänster. I själva verket går en mycket stor del av våra gemensamma resurser till offentlig produktion av enskilt konsumerade tjänster. Det handlar om vård, omsorg och utbildning. Som visats i Tabell 2 har Sverige, jämfört med andra länder, en stor andel av olika välfärdstjänster som finansieras med offentliga medel.

Oavsett ett medlemskap i EG/EU kommer sannolikt en större andel av dessa tjänster att i framtiden finansieras och produceras privat. De beräkningar som redovisats i kapitel 3 innebär att betydande budgetförstärkningar för den offentliga sektorn blir nödvändiga. Utrymmet för skattehöjningar är begränsat.

Oavsett om budgetförstärkningen sker genom avgiftshöjningar, minskade subventioner eller direkta neddragningar av verksamheten, kommer den offentliga produktionen sannolikt att minska. Vilken typ av tjänster som i ökad utsträckning kommer att produceras privat är till stora delar ett politiskt avgörande. För delar av offentlig verksamhet med starka inslag av *externaliter* och/eller *informationsproblem* finns motiv till fortsatt offentligt engagemang både för finansiering och produktion; det gäller kanske framför allt skolan och delar av sjukvården.

På andra områden kan man tänka sig en — åtminstone delvis — fortsatt offentlig finansiering men med ökade privata inslag i produktionen. Rimligtvis bör det här handla om enklare och mer standardiserade tjänster. Orsaken till subventionen är här inte främst marknadsmisslyckanden (även om t.ex. externaliteter kan förekomma). I stället finns två andra övergripande motiv: *fördelningspolitiska* målsättningar samt verksamhetens *koppling till skattebasen*.

Finansiering och organisation av vård och omsorg i Sverige har till stor del utformats med hänsyn till fördelningspolitiska mål. Uppenbarligen anses konsumtionen av denna typ av tjänster så viktig att den bör komma alla till del, oavsett inkomst. Erfarenheten visar dock att subvention av olika varor och tjänster, jämfört med direkt kontantstöd, oftast är ett ineffektivt sätt att stödja låginkomsttagare.

Då det gäller koppling till skattebasen finns olika verksamheter — oftast i kommunal regi — inom vård och omsorg som påverkar det offentligas skatteintäkter via arbetsutbudet. Det finns alltså mer utbudsekonomiska — och statsfinansiella — motiv till subvention av t.ex. olika omsorgstjänster. Som framhållits under avsnitt 4.3 är det dock troligt att avgiftsfinansieringen sannolikt kommer att öka för en rad tjänster.

Däremot är motiven betydligt svagare för offentlig produktion. Det gäller barn- och äldreomsorg samt olika sjukvårdsinsatser av mer rutinkaraktär. Den offentliga produktionen av dessa tjänster kan därför

komma att minska. Detta gäller oavsett EES eller EG/EU. Däremot skulle den nya lagen om offentlig upphandling på längre sikt kunna innebära att utländska konkurrenter står för en del av produktionen. I framtiden skulle också vissa ingrepp inom sjukvården kunna utföras utomlands. Man kan också tänka sig etablering av utländskt ägda förskolor.

Slutligen finns vissa tjänster, som i dag produceras offentligt, som sannolikt i ökad utsträckning kommer att både finansieras och produceras privat dels till följd av de besparingskrav som den offentlig sektorn är föremål för, dels genom en ökad efterfrågan på mer specifika tjänster och flexibla lösningar. Vid en hårdare konkurrens på arbetsmarknaden kan t.ex. många kvinnor komma att övergå från deltid till heltidsarbete, vilket kan öka efterfrågan på olika hushållstjänster. I huvudsak torde det handla om vissa delar av barn- och äldreomsorgen, men också om nya tjänster som ersätter eget arbete i hemmet. Dessutom kan man generellt förvänta sig ett ökat privat inslag i olika försäkringssystem. Denna fråga diskuteras vidare i kapitel 6.

För ett enskilt hushåll kan de offentligt producerade tjänsterna i princip ersättas på tre sätt:

(i) genom egenproduktion i olika former,

(ii) genom köp av tjänster från den ordinarie arbetsmarknaden och slutligen

(iii) genom köp av tjänster från den svarta sektorn.

Sannolikt kommer alla dessa former att öka i omfattning. Hur mycket beror i stor utsträckning på hur lönespridningen kommer att se ut i framtiden. Redan EES-avtalet, men framför allt ett EG/EU-medlemskap, kommer att leda till en ökad lönespridning (se vidare kapitel 6). De relativa lönerna för enklare hushållstjänster kommer att minska. Samtidigt kan ett EG/EU-medlemskap, i samband med att gränskontrollerna avvecklas, innebära en viss ökad illegal invandring. Detta medför troligen ett visst ökat utbud av svart arbetskraft. Dessa faktorer talar för att hushållen kommer att öka sina köp av tjänster, såväl från den ordinarie arbetsmarknaden som av svart arbetskraft. I huvudsak är det höginkomsttagare — och kanske framför allt välutbildade kvinnor med förvärvsarbete — som kommer att kunna utnyttja detta.

Vid ett utanförskap, som på kort sikt kan antas innebära en mindre lönespridning, kommer troligen de offentliga tjänsterna att i större utsträckning ersättas med eget arbete. På längre sikt, då en annan internationalisering med t.ex. vissa östländer kan komma till stånd, kan dock samma tendenser till lönespridning uppstå.

Sammanfattningsvis står den skattefinansierade delen av den offentliga produktionen inför relativt omfattande besparingskrav. Detta gäller

oavsett EES-avtalet eller ett EG/EU-medlemskap. Däremot kan EES-avtalet öka andelen privat producerade tjänster genom den ökade konkurrensen.

5.4 Sammanfattning

I det följande sammanfattas resonemanget i punkter som motsvarar punkterna i tabellerna 17-19 i kapitel 8.

EES-avtalet (tabell 17)

7. Effektivitetsvinsterna av offentlig upphandling väntas uppgå till ca 5-8 miljarder kronor.

8. EES-avtalet väntas leda till en viss ökad privatisering. En ökad konkurrens för med sig en ökning av privat utförda tjänster. Ökad lönespridning kan leda till en ökad privat produktion av olika hushållstjänster.

9. Den offentliga sektorn kommer att kräva mer byråkrati för att hantera EES-relaterade frågor. Behovet uppskattas till ungefär 200-400 nya tjänster.

10. Den offentliga konsumtionen kommer att minska något till följd av ovan nämnda tillväxteffekterna som t.ex. kan minska arbetslösheten. Samtidigt kan ökade krav ställas på offentlig verksamhet till följd av t.ex. flyttning och ökad lönespridning.

EG/EU-medlemskap (tabell 18)

9. Medlemskap i EG/EU kommer att medföra viss ökad byråkrati. Sammanlagt uppskattar vi ökningen till 300 tjänster.

10. En ökad alkoholkonsumtion till följd av lägre skatter och nya införselbestämmelser påverkar den offentliga sektorn dels genom ökade kostnader för sjukvård, socialtjänst och socialförsäkring, dels genom intäktsbortfall. Försiktigt räknat kan dessa kostnader uppgå till 2-5 miljarder. Om konsumtionen ökar mer än vad som antagit i beräkningarna, kan kostnaderna bli större.

11. Ett borttagande av gränskontrollerna leder till minskade kostnader för tullverket m.m.

12. Samtidigt krävs sannolikt ökade insatser för brottsbekämpning.

13. Ett medlemskap bör kunna medföra minskade försvarskostnader, framför allt vad gäller utvecklingskostnader. Vi har inte bedömt effekten av ett svenskt deltagande i försvarsunionen.

14. På samma sätt som vid EES-avtalet kommer ett antal faktorer att påverka omfattningen av den offentliga konsumtionen. Belastningen på offentlig konsumtion kan öka något av fördelningseffekter. Samtidigt finns motverkande effekter. Nettoeffekten är osäker, men bedöms vara liten.

EMU (tabell 19)

6. Ett medlemskap i EMU kan leda till ökade svängningar i arbetslösheten. Detta kan ge upphov till s.k. "hysterisis-effekter", vilka leder till en mer bestående arbetslöshet. Detta kan komma att öka belastningen på offentlig verksamhet.

6 De sociala trygghetssystemen

Varken Romfördraget eller de andra EG-fördragen innehåller några bestämmelser som upprättar en gemensam socialpolitik. Detta innebär att sociala trygghetssystem, i form av exempelvis arbetslöshets- och sjukersättning, hälso- och sjukvård, barn- och familjebidrag och pensionsbestämmelser, i princip faller utanför EG:s samarbete. Fördragsreglerna behandlar dock behovet av likabehandling och likalydande villkor för de personer från ett medlemsland som har sysselsättning i ett annat. I vissa fall leder detta till krav på att anpassa regler i trygghetssystemen som påverkar samtliga försäkrade.

Med EES-avtalet kommer de regler för koordinering av socialförsäkringar som gäller inom EG även att tillämpas inom samtliga länder inom EES-området. Ett EG/EU medlemskap medför alltså ingen skillnad på det området utöver möjligheten att påverka regelutvecklingen inom gemenskapen.[51]

Inom överskådlig framtid är det också osannolikt att EG gör anspråk på en större samordning av socialförsäkringarna. Visserligen har några länder tagit egna initiativ till harmonisering av de sociala trygghetssystemen inom ramen för EG:s socialpolitik.[52] Sådana harmoniseringsbeslut kräver emellertid enighet mellan de tolv medlemsländerna, eftersom arbetskraftens fria rörlighet och social trygghet har exkluderats från tillämpningen av majoritetsregeln som introducerades genom enhetsakten.[53]

De harmoniseringssträvanden som hittills finns kommer till uttryck i begreppet konvergens. Det krävs inte att lagreglerna är identiska, utan de kan konvergera genom gemensamma sociala målsättningar, som varje medlemsstat får söka uppnå med sina egna metoder. Kommissionen har åtagit sig att stödja och uppmuntra dessa konvergenssträvanden genom studier, analyser och seminarier. Den vanligaste bedömningen är dock att

[51] Samtidigt pågår arbete om en ny nordisk trygghetskonvention som berör alla nordiska medborgare och medborgare från icke EES-länder.

[52] Frankrike önskade ökad harmonisering av de sociala trygghetssystemen, men Tyskland motsatte sig förslagen.

[53] Viss harmonisering kan dock krävas genom gemenskapsdomstolens domar och beslut, vilka ger uttryck för en enhetlig tolkning av EG-rätt (i det här fallet EEC-fördraget, den Europeiska Enhetsakten samt förordningarna 1408/71 och 574/72).

konvergens är frivillig och ligger, om överhuvudtaget, mycket långt i framtiden.

Däremot har EG-institutionerna engagerat sig aktivt för att tillförsäkra arbetskraften fri rörlighet. Detta kräver ett omfattande lagstiftningsarbete för att säkerställa koordinering av svenska socialförsäkringsregler med andra EES-staters regler. De direkta kraven på förändring av Sveriges trygghetssystem beskrivs i avsnitt 6.1. Avsnittet bygger i hög grad på beskrivningar i Westerhäll (1993) och angivna EG-dokument. De indirekta effekterna som uppstår till följd av människors ökade rörlighet undersöks i avsnitt 6.2.

6.1 Nya regler i socialförsäkringssystemen

Den EG-lagstiftning som finns på området för social trygghet syftar till att skydda de sociala rättigheterna för en migrerande arbetstagare, som flyttar mellan olika stater inom Gemenskapen. Lagstiftning syftar inte till harmonisering utan handlar snarare om koordinering av de olika medlemsstaternas sociala trygghetssystem. Dessa kan se mycket skiftande ut, men samordnas i de avseenden EG-lagstiftningen gör gällande. I två förordningar (1408/71 och 574/72) regleras, i en delvis svårtolkad lagtext, principerna för koordineringen. Man måste utgå ifrån att tolkningen av lagtexten kan förskjutas något över tiden, samt att tillägg och ändringar blir nödvändiga. För att underlätta den processen har även en rådgivande kommitté för migrerande arbetares sociala trygghet grundats, vilken har att utreda allmänna och principiella frågor eller problem som uppkommer vid tillämpningen av de förordningar som har antagits samt att avge yttranden till den Administrativa Kommissionen och lämna förslag till ändringar i förordningen.

Regelutformningen styrs av fyra principer:

Likabehandlingsprincipen: EG-medborgare bosatta i ett annat EG-land än sitt hemland skall ha samma rättigheter och skyldigheter som värdlandets egna medborgare.

Exportabilitetsprincipen: Sociala förmåner skall utbetalas i den medlemsstat där arbetstagaren bor, oavsett om rätten till dem har förvärvats i en annan medlemsstat.

Proratatemporisprincipen: En pensionstagare som har arbetat i flera länder har rätt till en proportionellt beräknad pension från varje land där hon har arbetat (gäller endast pensioner).

Sammanläggningsprincipen: Vid krav om viss tids försäkring, arbete eller bosättning för rätt till sociala förmåner tas hänsyn till tiden för försäkring, arbete eller bosättningsperioder i annat land.

Principen om sammanträffande av förmåner: Det kan inte resas krav på flera förmåner av samma slag grundade på samma period av obligatorisk försäkring från två eller flera medlemsländer.[54]

Dessa principer har konsekvenser för alla sociala trygghetssystem.

A) Sjukdom och föräldrapenning

Det står varje land fritt att knyta sjukförsäkring till bosättning (som i Sverige) eller till särskilda försäkringsinstitutioner som kräver individuella avgiftsbetalningar.

Den som flyttar eller vistas i ett annat land än det där personen är sjukpenningförsäkrad har enligt EG-reglerna rätt till förmåner enligt sin sjukförsäkring utan att behöva flytta tillbaka eller återvända. Sjukvård kan däremot krävas i ett annat land enbart om vederbörandes hälsotillstånd kräver omedelbar vård under en vistelse inom en annan medlemsstat. I samtliga fall skall utbetalningar eller vårdkostnader ersättas av försäkringsinstitutionen.

Det viktigaste inslaget i regeln är att en sjukförsäkring inte kan hävda sina regler om anmälan eller bevis gentemot den som vistas utomlands eller har flyttat utomlands. I stället gäller vistelselandets regler. De svenska försäkringskassorna har således få möjligheter att påverka den bedömning av ett sjukfall som etableras i någon annan EG-stat. Kassan får vara utbetalande organ utan att ha några reella möjligheter att pröva om arbetsoförmåga på grund av sjukdom är förhanden. Detta är en skillnad jämfört med idag där sjukpenning ej utgår om en försäkrad insjuknar i utlandet. Bakgrunden härtill är bl.a. att kassans möjligheter att direkt undersöka om de stipulerade villkoren är uppfyllda är i det närmaste obefintliga.

Försäkringsinstitutionen kan ge uppdrag åt en läkare vid den försäkrades vistelseort. Det kan emellertid vara svårt att hitta någon på kort varsel.[55]

Om Sverige skall följa EES-avtalet kommer det att krävas att vårt regelsystem anpassas så att personer som arbetar i Sverige utan att vara bosatta här får rätt till sjukvårdsförmåner och vissa förvärvsanknutna

[54] Det ankommer på den nationella lagstiftningen i varje medlemsstat att uppställa regler om minskning av pensionsförmåner med hänsyn till att pensionstagaren samtidigt har rätt till annan pension eller annan social förmån.

[55] Detta kan vara särskilt problematiskt på landsbygden. Ett problem som har nämnts är att den läkare som får uppdraget inte vill korrigera en nära kollega. Inte heller vägen över konsulat och ambassader har varit särskilt lyckosam.

förmåner under den tid som arbetet pågår. Så länge Sverige inte tillämpar EG:s regler sker vården på vårdlandets bekostnad. I och med att EES-avtalet träder i kraft skall den behöriga staten faktureras. Det finns dock möjlighet att sluta avtal mellan EG-länder bilateralt om att slopa faktureringen, om man t.ex. bedömer att utbytet av vård jämnar ut sig. En institutionell fråga blir då vilken instans inom Sverige som till slut skall bära kostnaden när svenskar får vård i andra EES-länder.

Här finns också en viss risk att Sverige förlorar. Eftersom sjukvård i Sverige är baserad på bosättning kommer utlandsarbetande svenskars familjer som bor i Sverige sannolikt inte att rapportera detta så att en behörig instans i utlandet kan faktureras, medan en EG-medborgare som arbetar i Sverige sannolikt fakturerar Sverige för sin familjs sjukvårdskostnader. En överslagskalkyl ger vid handen att förlusterna kan ligga inom intervallet 0-0,5 miljarder beroende på hur väl svenska myndigheter lyckas hantera sådana fall.[56]

B) Invaliditet och arbetsskada

Rätten till invaliditetsförmåner avgörs av lagstiftningen i den medlemstat som bar försäkringsansvaret när arbetsoförmågan inträffade. Ett beslut om invaliditetsgraden som har fattats i ett land skall vara bindande för andra länders institutioner.[57]

De svenska reglerna i lagen om arbetsskadeförsäkringen är tämligen oproblematiska ur koordineringssynvinkel. En person som är anställd i Sverige men bor i ett annat EES-land skall få vård av bostadsortens institutioner på Sveriges bekostnad. Kontantförmåner betalas av den behöriga institutionen eller bostadsortens institutioner på den behöriga institutionens bekostnad. Regeln kan jämföras med de som gäller vid sjukdom.

Vid arbetsskada kan det emellertid föreligga en viss risk att svenska myndigheter inte kan kontrollera eller genomföra insatser för rehabilitering.

[56] Överslagskalkylen grundas på antagandet att 2 procent av befolkningen arbetar utomlands, men endast 0,5 procent av befolkningen lever under sådana förhållanden att de har en make som arbetar utomlands, medan resten av familjen bor i Sverige. Sjukvårdskostnader per familjemedlem i dessa fall beräknas till 5 000 kronor per år.

[57] Detta gäller under förutsättning att överensstämmelse mellan ländernas lagstiftning om villkoren angående graden av invaliditet har bekräftats enligt en särskild förteckning.

C) Ålderspensioner

För ålderspensionernas beräkning gäller proratatemporis- och exportabilitetsprincipen. En ny lagtext har antagits i Sverige (enligt proposition 1992/93:7). När EES-avtalet träder i kraft får dessa lagregler en delvis ny innebörd. Lagstiftningen om ATP ställer inga krav på medborgarskap eller viss tids bosättning och är därför med undantag för vissa specialbestämmelser oproblematisk. Ett möjligt problem är att man kan kvalificera sig i Sverige för full ATP och sedan flytta till ett annat land och kvalificera sig där också. Detta blir mindre problematiskt om den pensionsreform som för närvarande utreds leder till ett system där pensionen baseras på livsinkomsten.

Reglerna för folkpension stred däremot avsevärt mot de fyra principerna. Eftersom viss tids vistelse krävdes för utländska medborgare bröts likabehandlingsprincipen. Dessutom fick inte utländska medborgare "exportera" sin folkpension. För att i framtiden undvika att alla som någon gång bott i Sverige skulle erhålla en oreducerad pension föreslog utredningen om socialförsäkringen och EG vissa ändringar. Den regel som nu har trätt i kraft innebär att rätt till folkpension föreligger i förhållande till det antal år för vilka tillgodoräknas pensionspoäng för ATP eller i förhållande till det antal år för vilka man kan tillgodoräkna sig bosättningstid i Sverige. För full folkpension krävs 30 års ATP-grundande arbete alternativt 40 års bosättning i Sverige. Exportabiliteten kommer att föreligga för utländska medborgare endast inom EES-området (samt vissa andra länder som har särskilda avtal med Sverige).[58]

Efterlevandepension utbetalas till efterlevande make och barn oavsett om de är bosatta i Sverige eller något annat EES-land. Fyrtio års bosättningstid krävs dock för full efterlevandepension. Handikappersättning som tillägg till ålders- eller förtidspension utges i förhållande till bosättningstid eller år med ATP-poäng. Som självständig förmån ges den endast till bosatta och försäkrade i Sverige. Handikappersättning är således en icke-exporterbar förmån. Det pågår dock förhandlingar om att göra fler förmåner exporterbara.

Slutsatsen är att folkpensionen i princip upphör som generell förmån. Det kommer i framtiden att finnas äldre invandrare som inte uppbär full folkpension utan i ökad utsträckning blir hänvisade till socialbidrag. Detta kan leda till en viss ökning av inkomstspridning bland äldre. Enligt Korpi och Palme (1993) kan det jämföras med Norge som redan har en sådan folkpension och som har något större inkomstspridning bland äldre än Sverige. Eftersom folkpension endast är marginellt högre än socialbidrag torde effekten på fördelningen av levnadsstandard dock vara rätt begränsad.

[58] Kommunalt bostadstillägg till pensionärer placeras formellt utanför socialförsäkringslagstiftningen och omfattas därför inte av exportabilitetsprincipen.

D) Arbetslöshetsförmåner

Arbetslösa har rätt att uppbära arbetslöshetsersättning även när de söker arbete i annat land förutsatt att de har varit registrerade som arbetslösa minst fyra veckor, att de registrerar sig hos arbetsförmedlingen i vistelselandet och att vistelsen är begränsad till tre månader. Förmåner utbetalas då av institutionen i vistelseorten på den behöriga institutionens bekostnad.[59] Därmed underlättas flyttning av arbetskraft. Kontrollen av i vilken mån arbetslösa aktivt söker arbete och accepterar erbjudanden om arbete försvåras däremot.

E) Familjeförmåner

Till familjeförmånerna räknas t.ex. barnbidrag, flerbarnstillägg, bostadsbidrag, bidragsförskott. För familjeförmåner får inte bosättningsvillkoret användas. En anställd i Sverige kan således kräva familjeförmåner för sina familjemedlemmar som bor i annat EES-land. Dessa rättigheter gäller även om arbetaren dör eller pensioneras. Detta kan leda till en viss ökad kostnad för Sverige eftersom bosättningsvillkoret i allmänhet gäller för familjeförmåner i dag. Kostnaden torde dock vara begränsad eftersom det bara gäller fall där en person arbetar i ett annat land än det där familjen är bosatt. Vårdnadsbidraget kan, som diskuteras nu, komma att utformas så att det inte blir exporterbart.

F) Socialbidrag

Socialbidrag påverkas inte direkt. I princip är det inte tillåtet för personer utan egen försörjning att flytta utan tillstånd. Indirekta effekter kan emellertid uppstå av att illegal eller lågavlönad arbetskraft konkurrerar med svensk arbetskraft. Detta utvecklas längre ner i ett avsnitt om migration. När en inflyttad person vistas i en kommun tar det kommunala ansvaret över, vilket innebär att åtminstone kostnaden för hemresan kan komma att belasta kommunen.

[59] Sverige har förhållandevis förmånliga arbetslöshetsersättningar. Enligt den mest grundliga jämförelsen (Finansministeriet, Köpenhamn, 1992) blev inkomstbortfallet år 1991 minst för en arbetslös i Sverige jämfört med en arbetslös i Danmark, Tyskland, Storbritannien och Nederländerna. Sedan dess har arbetslöshetsersättningar sänkts något i Sverige, men de torde fortfarande vara förhållandevis förmånliga.

6.2 Indirekta effekter genom migration

Indirekta effekter för de sociala trygghetssystemen uppstår främst därför att människor flyttar. Flyttningar kan ha konsekvenser för inkomster som tjänas inom landet och därmed inbetalningar till trygghetssystemen. Dessutom kan belastningen på systemen påverkas liksom förutsättningarna för administration och kontroll.

Eftersom Sverige har en jämnare lönespridning än EG-länderna, men en jämförbar genomsnittlig lönenivå, är de viktiga frågorna i vilken mån integrationen leder till ökad inflyttning av låginkomsttagare, ökad utflyttning av höginkomsttagare, eller en anpassning av lönespridningen. I debatten kring dessa frågor har olika uppfattningar förts fram. Enligt den ena ståndpunkten kommer utflyttning av höginkomsttagare att utarma Sverige och/eller kräva en kraftig anpassning av inkomstspridningen och socialförsäkringssystemet. Enligt den andra ståndpunkten är risken för sådana flyttningar försumbar, och det hävdas t.o.m. att integrationen med Europa kan minska risken för en sådan utveckling.

Utifrån en genomgång av olika empiriska studier är det svårt att finna stöd för någon av dessa ståndpunkter. En samlad bedömning ger i stället att utflyttning av höginkomsttagare utgör en risk som det varken går att bortse ifrån, eller med bestämdhet hävda att den verkligen inträffar. Det är inte möjligt att här återge hela den akademiska och allmänna debatten på området. De viktigaste resonemangen sammanfattas dock.

Under den tid som EG med sitt enhetliga regelsystem har funnits har flyttningar mellan länderna varit mycket begränsade. De har t.o.m. avtagit under 1970- och 1980-talen beroende på att de ekonomiska förhållandena har blivit mer likartade i medlemsländerna. Ungefär 5 miljoner EG-medborgare bor i ett annat EG-land, vilket motsvarar 1,5 procent av befolkningen. Detta torde emellertid vara en underskattning av hur många EG-medborgare som arbetar i ett annat EG-land. Gränsarbetare och människor som arbetar i annat land utan att vara skrivna där räknas nämligen inte med. Över 8 miljoner människor i EG-länderna, eller 2,5 procent av befolkningen, kommer från icke-EG-länder. Inflyttningen har ökat de senaste åren. Befolkningsrörelser mellan EG och omvärlden har alltså varit något större än mellan EG-länderna.

Arbetskraften inom EG har historiskt sett i huvudsak flyttat från mindre utvecklade regioner till regioner med starkare ekonomisk tillväxt, särskilt under tider där de senare har haft låg arbetslöshet.

Inom Norden har fri arbetskraftsrörlighet funnits länge. Detta har dock främst lett till omfattande flyttningar under en tid då det funnits stora skillnader i medelinkomsten och arbetslöshet mellan främst Finland och Sverige.

Under 1970- och 1980-talen har inflyttningen av arbetsmarknadsskäl varit mer begränsad, med undantag för vissa perioder som 1988-1990 där inflyttningen från Norge ökade. Lundborg (1991, 1993) drar slutsatsen

att omfattande flyttning bara har förekommit när det har varit fördelaktigt för Sverige under tider av arbetskraftbrist. Inflyttningen har under dessa perioder minskat löneinflationen, och har därigenom verkat stabiliserande på ekonomin.

Framtida flyttningar kan öka

Arbetskraftens möjligheter att röra sig mellan länder ökar främst till följd av EES-avtalet, och i mindre utsträckning ytterligare till följd av ett EG/EU-medlemskap. Följande förändringar har betydelse för flyttning mellan EG-länder.

A) EES-avtalet innebär att en arbetslös person kan bege sig till ett annat EES-land för att där söka arbete.

B) Studier i andra EES-länder kommer att bli betydligt vanligare. Kontakter, attityder och språkkunskaper som byggts upp under studietiden är ofta präglande och har visats leda till en betydande och bestående flyttning av de studerande från hemorten till studieorten eller andra orter. Särskilt viktigt är att ungdomar har en hög flyttbenägenhet innan eller under högskoleutbildningen. Sedan det 1989 blev tillåtet att ta studielån för studielån utomlands har antalet studenter som söker studielån för studier utomlands ökat från 2 000 till över 15 000 (CSN, enligt DN 930823).

C) Ett omfattande nät av multinationella företag har etablerats inom EG under senare år. Därmed torde det bli vanligare att flytta eller arbeta kortare perioder i annat land inom samma företag. Att Sverige har förhållandevis många multinationella företag skulle kunna gynna Sverige därför att huvudkontor och FoU-avdelningar ofta är förlagda i Sverige. Samtidigt visar erfarenheten att svenska multinationella företag flyttar kunskapsintensiv verksamhet från Sverige till andra länder när det är fördelaktigt. Dessutom skickar företagen svenskar som chefer, försäljare och experter till de utländska dotterbolagen i större utsträckning än de hämtar utlänningar till Sverige.

D) En väntad effekt av EES-avtalet är att företagen blir mer specialiserade och företagsstrukturen blir mer koncentrerad i den mening att det kommer att finnas färre företag i Europa som tillverkar en viss produkt eller tjänst. Detta innebär att utbildade med en sådan mer specialiserad kunskap oftare måste flytta längre till ett företag som behöver deras kompetens.

E) Friheten för kapitalrörelser samt de nya bestämmelserna om offentlig upphandling kommer att göra det vanligare för företag från ett land

att utföra uppdrag i ett annat land. Därmed torde också tillfälligt arbete i annat land öka.

F) Accreditering av examina mellan EES-länder underlättar flyttning, särskilt för högutbildade. För flyttning av utbildade är erkännandet av de olika ländernas yrkesutbildning viktig. Efter att processen att jämföra examina från olika länder visade sig för omständlig bestämde ministerrådet 1989 som generell princip att alla godkända eftergymnasiala utbildningar som varar i minst tre år skall vara godkända även i alla andra EG-länder. Liknande principer utvecklas även för andra utbildningar.

G) EES-avtalet gör det betydligt lättare för medflyttande att söka arbete vilket är en viktig faktor för många som flyttar. Även möjligheten att ta med sig föräldrapenning underlättar för makar att flytta med. Möjligheten för makar att flytta med är en faktor som ökat, och sannolikt kommer att öka ytterligare, i betydelse.

H) Slopandet av gränskontrollen i samband med EG/EU-medlemskap kan göra det lättare för illegal arbetskraft att flytta in. Det är än så länge osäkert om och hur snabbt personkontrollen vid gränserna skulle avskaffas vid ett medlemskap. Den långsiktiga ambitionen verkar dock vara att avskaffa personkontrollen.

I) Införandet av EMU kan medföra större skillnader för arbetslösheten mellan regioner, vilket kan leda till ökade flyttningar.

Dessa nio förändringar ökar arbetskraftens möjligheter att flytta. Därav följer inte nödvändigtvis att den faktiska rörligheten ökar hos alla inkomstgrupper.

EG-kommissionen bedömer att rörligheten bland låginkomsttagare kommer att förbli begränsad. Skälen som anförs är dels minskningen av antalet okvalificerade arbeten i de länderna till vilka invandring är mest sannolikt, dels befolkningsminskningen i de traditionella utvandringsländerna.[60] Sedan 1968, då fri rörlighet av arbetskraft infördes mellan de dåvarande medlemsländerna, har det inte funnits någon massiv inflyttning från Italien. Inträdet av Danmark, Irland, Storbritannien och Grekland har inte utlöst någon flyttvåg. Dessutom minskar andelen lågutbildade trendmässigt. Däremot har Portugals inträde medfört en betydande flyttning; 8 procent av Portugals befolkning lever i Frankrike.

En viss reservation måste dock göras för risken att det i framtiden kan finnas större grupper med lägre relativlöner än i dag. Som diskuterades i kapitel 3 kommer välfärdsstatens prestationer sannolikt att försvagas

[60] EG-kommissionen: Beschäftigung in Europa, Brussel 1989/90/91.

inom EG-länderna. Samtidigt finns risk för ökad lönespridning och arbetslöshet. Till det kommer att EG har annonserat avsikten att införa de fyra friheterna med ytterligare länder som har betydligt lägre löner än de nuvarande EG-länderna. Till dessa hör Ungern och Tjeckoslovakien, Polen, Estland, Lettland, Litauen, Ukraina, Rumänien och Bulgarien.

I sammanhanget kan konstateras att amerikanska studier av flyttning till följd av skillnader i delstaternas socialbidragsnivå tenderar att finna stora och signifikanta effekter.[61] Cebula (1991) finner t.ex. att efter hänsyn tagits till levnadskostnader, arbetsmarknadsläget och andra faktorer kvarstår en högre socialbidragsnivå som en kraftfull magnet såväl för faktiska som för potentiella socialbidragstagare. Intressant är just flyttningen av potentiella bidragstagare. Även om amerikanska förhållandena skiljer sig markant från nuvarande europeiska finns således en viss risk att Europa blir mer likt USA när det gäller lönespridning och sociala förmåner. Kravet om viss arbetstid i Sverige förhindrar inte automatiskt inflyttning av personer med hög risk att bli arbetslösa. En tänkbar risk är att branscher med säsongsmässigt arbetskraftbehov, eller som av andra skäl är förknippade med en hög arbetslöshetsrisk, blir mer konkurrenskraftiga i länder med mer generösa och mindre aktuariska arbetslöshetsförsäkringar. Av två skäl torde den risken dock hålla sig inom vissa gränser. För det första är sådana branscher ofta geografiskt bundna som turist-, jordbruks- eller byggföretag och därför inte lätt kan välja land. Det andra skälet är en sådan utveckling, om den uppstår, i princip kan motverkas genom att avgifter till arbetslöshetsförsäkringen i ökad utsträckning tas ut i relation till arbetslöshetsrisken.

Ett större problem kan vara att slopandet av gränskontrollerna i samband med ett EG/EU-medlemskap kan underlätta inflyttning av illegalt invandrad arbetskraft från länder utanför EG som tar vägen via EG-länder till Sverige. Vi utgår här från den långsiktiga ambitionen att slopa personkontrollerna vid gränsen. Det måste dock påpekas att flera EG-länder behåller personkontrollen åtminstone under en övergångstid, och detta är av allt att döma också möjligt för Sverige.

Enligt olika uppskattningar av antalet illegala invandrare inom EG rör det sig om ca 1-3 miljoner människor.[62] Den tyska gränspolisens uttalade bedömning är att det är mycket svårt att hindra sådan inflyttning över de långa gränserna som EG-länderna har. Detta bekräftas också av de resultatlösa amerikanska kraftansträngningar att stävja illegal inflyttning.

I Sverige har illegal inflyttning tidigare kunnat hållas nere bl.a. för att de svenska gränserna har kunnat bevakas lättare än många EG-länders. Även i Sverige har dock illegal arbetskraft ökat en hel del, bl.a. efter att visumtvånget för polacker avskaffats. Av två skäl kan dock slopandet av

[61] Se Moffit (1992) för en genomgång av litteraturen.

[62] Se t.ex. OECD (1987), EG-kommissionen (1991).

gränskontrollen mot EG öka illegal arbetskraft. Det första är att det trots allt finns en gränskontroll mot Polen som gör det svårt att t.ex. ta med arbetsutrustning. I flera EG-länder däremot är illegala invandrare så väl etablerade att de med bas där skulle kunna utföra avancerade uppgifter i Sverige med egna maskiner och utrustning om gränskontrollen slopas. Det andra skälet är att ekonomiskt tillväxt i Polen (och de baltiska länderna) förväntas bli hög jämfört med många andra östeuropeiska länder samt Nordafrika och andra ursprungsländer för illegala invandrare. Detta kan med tiden minska intresset i Polen och de baltiska länderna för svartarbete i Sverige. Det talar för att den huvudsakliga vägen för inflyttning av svart arbetskraft till Sverige blir via EG-länderna från områden söder och öster om EG.

Invändningar mot detta resonemang är att EG kan lyckas med att stänga sina gränser för illegal arbetskraft, och att efterfrågan på illegal arbetskraft kan vara täckt oavsett EG/EU-inträde. Dessutom finns, som tidigare påpekats, en möjlighet för Sverige att behålla personkontroll vid gränserna till EG. Sammanfattningsvis innebär osäkerheten om en eventuell ökning av illegal arbetskraft att vi betraktar detta som en risk, och inte som en belagd effekt.

Illegalt invandrad arbetskraft utför i viss mån arbete som inhemska låginkomsttagare utför. En följd av en sådan konkurrensen är att lönespridningen i så fall kan öka något och att de sociala trygghetssystemen belastas indirekt i den mån försäkrade eller bidragsberättigade trängs ut från arbetsmarknaden. Illegalt invandrad arbetskraft motsvarar dessutom import i den utsträckning som förtjänsterna inte konsumeras inom landet.

Å andra sidan utför illegalt invandrad arbetskraft också arbete som inte annars hade utförts, och som därför inte direkt konkurrerar med inhemska låginkomsttagare. Detta arbete utgör ett samhällsekonomiskt värde. Av den anledning är det osäkert om ett ökad inflöde av illegal arbetskraft verkligen representerar en samhällsekonomisk förlust, trots effekten på lönespridning och ökad belastning på de sociala trygghetssystemen. I detta sammanhang är det också viktigt att påpeka att förekomsten av svart arbetskraft i Sverige totalt sett kan komma att öka framöver. Orsaken är framför allt en förväntat bestående hög arbetslöshet i kombination med höga marginaleffekter i skatte- och transfereringssystemen. Till en del konkurrerar därför illegalt invandrad arbetskraft med inhemsk svart arbetskraft.

Slutligen kvarstår frågan i vilken mån höginkomsttagare kommer att utnyttja de ökade möjligheterna att flytta. EG-kommissionen bedömer att det är den gruppen där den ökade rörligheten kan göra sig mest känd.[63] Bland de förändringar som ökar rörligheten i samband med ett EES-avtal är de flesta särskilt kännbara för höginkomsttagare. Möjligheten till

[63] EG-kommissionen: Beschäftigung in Europa, Brussel 1989/90/91.

studier i utlandet, en ökad internationalisering av företagen, accreditering av examina o.d. påverkar främst välutbildade.

Även för dessa personer kvarstår dock de kulturella, psykologiska och språkliga barriärerna som hittills har begränsat rörligheten mellan EG-länderna. Under en förutsebar framtid uppstår därför sannolikt inte den mobiliteten som kan observeras i USA där människor flyttar tvärs över kontinenten. Däremot kan det bli en hel del mobilitet i form av kortare uppdrag och tillfälligt arbete i annat land.

I ett längre tidsperspektiv kan dock inte uteslutas att rörligheten ökar betydligt. I den mån allt fler människor kan hantera flera språk och har allt mer specialiserade utbildningar är det inte omöjligt att rörligheten blir som mellan södra och norra Sverige där tidvis stora omflyttningar av främst unga människor har skett. För detta talar bl.a. de stora skillnaderna i ländernas nativitet (se kapitel 3), vilket innebär att länder som Tyskland och Nederländerna under vissa tidsperioder kommer att ha en hög efterfråga på yngre arbetskraft från utlandet. I ett längre tidsperspektiv bidrar också en exponentiell flyttningseffekt. När ett visst antal väl har flyttat har det visats att de drar efter sig bekanta och flyttning framstår som mindre riskfylld för andra. De psykologiska och kulturella barriärerna mot flyttning bryts ner. Om en sådan utveckling sker i ett längre tidsperspektiv kommer den naturligtvis att påverka Sverige även utan EES-avtal eller EG/EU-medlemskap. Den formella EG-integration kan alltså knappast orsaka en sådan utveckling, utan på sin höjd påskynda den något.

Sammanfattningsvis bedömer vi att rörligheten ökar något jämfört med dagens nivå. Med utgångspunkt från att 1,5 procent av EG-medborgare i dag är inflyttade från ett annat EG-land, skulle ett svenskt medlemskap på sin höjd kunna medföra att några procent av befolkningen är inflyttade från ett EG-land och vice versa.

Enligt resonemanget ovan påverkas välutbildade mer av den ökade rörligheten. Visserligen innebär ett utanförskap att den ekonomiska tillväxten och därmed lönenivåer enligt tidigare resonemang ligger något lägre än med EES-avtal och EG/EU-medlemskap. Detta i sig skulle kunna öka motiven för högutbildade att flytta ur Sverige vid utanförskap. Löneskillnaden mellan utanförskap och EES-avtal torde dock enligt tidigare resonemang begränsa sig några procent. Mot detta måste ställas att många höginkomsttagare kan fördubbla sina löner om de flyttar till vissa länder (Tabell 14). De förbättrade möjligheter att flytta som EES-avtalet ger, torde väga tyngre än den marginellt lägre lönenivån vid ett utanförskap.

En avgörande fråga är självfallet om och hur snabbt lönespridningen i Sverige förändras. Även vid ett utanförskap är det sannolikt att lönespridningen blir mer ojämn än den är idag till följd av den långsiktigt minskande efterfrågan på lågutbildad arbetskraft som beskrevs i kapitel 3.

Däremot finns inga särskilda belägg för att tro den något lägre ekonomiska tillväxttakten som ett utanförskap för med sig jämfört med

ett EES-avtal skulle öka lönespridningen vid utanförskap jämfört med EES-avtal. Tvärtom torde de förbättrade förutsättningarna för flyttning för höginkomsttagare som ett EES-avtal för med sig, innebära att trycket mot en ökad lönespridningen blir något större jämfört med ett utanförskap. Det finns en viktig koppling mellan flyttning och lönespridningens utveckling. Ju långsammare lönespridningen anpassar sig desto större är risken för utflyttning av höginkomsttagare.

Förändringen av löne- och inkomstspridningen diskuteras vidare i kapitel 7.

Tabell 14 Reallöneindex för civilingenjörer, 1993

Australien	182,9
Belgien	183,4
Danmark	171,1
Finland	106,5
Frankrike	218,7
Grekland	124,8
Irland	160,5
Island	133,8
Italien	140,9
Japan[1]	150,0
Kanada	168,8
Nederländerna	208,5
Schweiz	262,8
Spanien	117,4
Storbritannien	100,5
Sverige	*100,0*
Tyskland	205,1
USA	295,2
Österrike	245,7

[1] Utan lönebonus.
Anm.: Jämförelsen avser lönen för en civilingenjör som varit yrkesverksam i tio år efter hänsyn till prisnivåer den 1 september 1993.
Källa: Fri teknik, respektive lands ingenjörsorganisation m.fl.

Allt i allt kan vi inte bortse från risken att fler välutbildade lämnar Sverige än som flyttar in. Förutom den jämnare lönespridningen i Sverige kan det faktum att högskoleutbildningar i Europa förefaller ha en högre attraktionskraft för svenska studenter än svenska högskoleutbildningar har för européer spela en roll. Eftersom erfarenheten från andra länder visar att en del av utlandsstuderande stannar kvar i studielandet orsakar en sådan asymmetri i val av studieort också en viss utflyttning av högutbildade. En tredje faktor är att svenskar i genomsnitt har bättre språkkunskaper än européer, och kan språk som används i EES-länderna, medan relativt få medborgare i dessa länder kan svenska. Även detta gynnar flyttning till EG jämfört med flyttning till Sverige. Flera amerikanska studier har också funnit att klimatet spelar stor roll för var människor flyttar. Slutligen kan påpekas att efterfrågan på arbetskraft i stora länder som Tyskland sannolikt blir hög efter sekelskiftet till följd av den låga nativiteten.

Osäkerheten om dessa effekter är emellertid så stor att vi inte heller helt kan utesluta chansen att den ökade rörligheten medför att fler välutbildade flyttar till Sverige. För detta skulle tala att EES-avtalet och EG/EU-medlemskap väntas leda till ökade investeringar i Sverige, och därmed till ökad efterfrågan på arbetskraft. Till det kommer att Sveriges infrastruktur i vid mening, t.ex. en välutbyggd barnomsorg, samt en förhållandevis ren miljö kan vara attraktiv för en del välutbildade.

Ekonomisk betydelse av ökad flyttning av höginkomsttagare

En ökad rörlighet av högutbildade skapar en mer flexibel arbetsmarknad och bidrar till att människor kan skaffa sig bredare erfarenheter. I den mån Sverige lyckas dra till sig fler högutbildade finns naturligtvis också en chans till ytterligare vinster. Om däremot en viss utflyttning av högutbildade sker enligt diskussionen ovan, uppstår ett s.k. "brain drain" problem. Eftersom problemet har väckt en hel del oro även i utvecklade länder som t.ex. England och Irland måste vi belysa det närmare. Vi betonar dock att den följande diskussionen inte belägger att utflyttning av höginkomsttagare med nödvändighet blir ett problem, utan den illustrerar en risk som inte kan avfärdas.

När högutbildade flyttar ut minskar utbudet av humankapital och detta kan påverka den ekonomiska tillväxten. För samhället kan två problem uppstå. Det ena är att en människa, genom att flytta sin inkomst utomlands, eroderar skattebasen. Om personen är en höginkomsttagare minskar möjligheten för de kvarvarande att omfördela från den personen till låginkomsttagare. Det andra problemet är att människor skapar s.k. externa effekter som innebär att de genom sitt arbete tillåter andra att bli mer produktiva. Om människor som ger stora positiva externa effekter i produktionen flyttar ut, sjunker de kvarvarandes produktivitet och därmed även inkomster och förmåga att finansiera offentlig välfärd.

Det är naturligtvis inte helt korrekt att tala enbart om högutbildade eller enbart om höginkomsttagare i det här sammanhanget. Argumentet rör snarare hela gruppen människor som med eller utan formell utbildning har ett "humankapital" som gör att de producerar ett stort samhällsvärde, direkt eller via externa effekter.

En invändning mot resonemanget är naturligtvis att utflyttade människor kan ersättas genom att andra tar deras plats och att fler utbildas. En del arbetskraft med särskild kvalificerad utbildning eller särskild talang på något område kan dock vara svår att ersätta. Inom den vetenskapliga utbildningslitteraturen är en grundläggande tanke att olika människor har olika förutsättningar att tillgodogöra sig olika utbildningar. Förutsättningar för att tillgodogöra sig en utbildning utgör då en begränsad resurs. Där ligger inte minst problemet med att människor flyttar ut i samband med att de skaffar sig en utbildning utomlands. Ett annat problem är också att människor med mycket humankapital tenderar att

skapa företag och verksamheter som i sin tur ökar efterfrågan på humankapital. En utflyttning av sådana människor och verksamheter kan därför ha irreversibla effekter. Ett tredje problem är att även om utflyttad utbildning kan ersättas, så belastas Sverige med dubbla utbildningskostnader. Dessutom är det tveksamt hur flexibelt utbildningssystemet kan ersätta utflyttningar som sannolikt sker i svårtförutsägbara vågor beroende på efterfrågan i ESS-länderna.

Sammanlagt innebär detta att om en utflyttning av humankapital sker så kvarstår en risk att förluster inte kan ersättas. I den mån ersättning är möjlig skulle dessutom krävas en politisk ansträngning utöver den utbildningspolitik som förs idag.

Effekten av utbudet av humankapital på ekonomisk tillväxt har undersökts i ett betydande antal studier.[64] Dessa studier visar på en mycket tydlig korrelation mellan utbudet av humankapital och ekonomisk tillväxt. Kausalitetstester och mikroekonomiska studier bekräftar också att korrelation till övervägande del är att betrakta som ett orsakssamband. Baserad på dessa studier visas här en enkel kalkyl för att belysa storleksordningen av de statsfinansiella och samhällekonomiska effekterna av en utflyttning eller inflyttning av högutbildade. Vi antar att om 1 % av befolkningen bestående av högutbildade flyttar ur landet så minskar BNP per invånare för de som är kvar med en procent.[65] Alternativt kan antas att två procent av befolkningen bestående av högutbildade flyttar ut, men att hälften av dessa går att ersätta. I den tolkningen måste dock beaktas att ökade utbildningskostnader för "ersättningsutbildning" inte tagits i beaktande.

Eftersom vi bedömer att sannolikheten för utflyttning är större än för inflyttning av humankapital antas att i värsta fall en procent av befolkningen, bestående av höginkomsttagare med en årsinkomst på 250 000 kronor, flyttar ifrån Sverige till följd av EES-avtalet. För att belysa att det också finns en chans här beräknas även ett scenario där höginkomsttagare motsvarande 0,5 procent av befolkningen flyttar till Sverige. Vi skiljer i beräkningen mellan utflyttning som sker permanent och fallet där utflyttning sker tillfälligt för att belysa hur konsekvenserna för socialförsäkringssystemen skiljer sig.[66]

[64] En sammanfattning av sådana studier finns i Henrekson (1993) eller Fagerberg (1992).

[65] Detta innebär att en minskning med landets humankapital med ungefär 3,5 procent minskar BNP per capita med 1 procent. Detta kan jämföras med t.ex. Lucas (1990) slutsats att en ökning av omgivningens humankapital med 10 procent ökar den enskildes produktivitet med 3,6 procent.

[66] Vi beaktar här inte att tillfälligt utflyttade kan öka sitt humankapital genom utlandsvistelsen. Antaganden är att permanent flyttning sker jämnt fördelad mellan åldern 25-50. Hälften av de flyttande tar med sig make, som är genomsnittsinkomsttagare, och två barn. Tillfällig flyttning sker under en femårsperiod mellan åldern 25 och 50. Hälften av de flyttande tar med sig make och två barn. Beräkningar av livstidsinkomster och offentlig konsumtion grundas på en simulerad befolkning. Simuleringsmodellen beskrivs närmare i Fölster (1993).

Utflyttning minskar den offentliga sektorns intäkter med arbetsgivaravgift och skatter som dessa personer skulle ha betalat. Samtidigt minskar naturligtvis också den offentliga sektorns utgifter eftersom dessa personer inte gör samma anspråk på offentliga tjänster och ersättningar från socialförsäkringar. I den mån människor bara tillfälligt flyttar blir belastningen emellertid ändå hög. En människa som under år med hög inkomst arbetar utomlands, kommer ändå i Sverige vara berättigad till folkpension, kanske full ATP, samt sjukvårds- och äldreomsorgskostnader. I båda scenarierna antas att personen tar med sig familjen, och makan i familjen antas ha en genomsnittlig inkomst.

Resultaten i Tabell 15 visar att de potentiella förlusterna eller vinsterna för statskassan kan bli betydande. De samhällsekonomiska effekterna är ännu större.[67] Samtidigt måste betonas att det råder en betydande osäkerhet om riktningen och omfattningen av effekterna. Den mest sannolika utvecklingen bedömer vi ligger mellan dessa extremvärden. Den viktiga poängen är emellertid att dessa mekanismer, som kan ge potentiellt stora effekter, bör beaktas vid utformning av den politik som påverkar ut- och inflyttning.

Tabell 15 Förlust/vinst för den offentliga sektorn till följd av flyttning av höginkomsttagare (miljarder kronor, 1990)

Förlust för	Offentliga resurser
Utflyttning av höginkomsttagare motsvarande 1 procent av befolkningen:	
Enbart omfördelningseffekter	
Flyttning är permanent	-4,2
Flyttning är tillfällig	-5,8
Omfördelnings- och tillväxteffekter	
Flyttning är permanent	-11,2
Flyttning är tillfällig	-12,8
Inflyttning av höginkomsttagare motsvarande 0,5 procent av befolkningen:	
Enbart omfördelningseffekter	
Flyttning är permanent	2,1
Flyttning är tillfällig	2,9
Omfördelnings- och tillväxteffekter	
Flyttning är permanent	5,6
Flyttning är tillfällig	6,4

[67] En grov kalkyl ger att de samhällsekonomiska värden är ungefär dubbelt så stora som vinster och förluster för offentliga resurser. Detta bygger på antagandet att en BNP-tillväxt på en procent ökar offentliga resurser med 0,5 procent, och att skatteintäkter från en höginkomsttagare som överstiger vad den personen kostar i offentliga utgifter har en samhällsekonomisk alternativkostnad som är dubbelt så stor som skatteintäkten.

6.3 Kontroll och administration

I flera EG länder görs nu ökade ansträngningar att uppskatta och beivra fusk i de sociala trygghetssystemen. Arbetsmarknadsdepartementet i Storbritannien uppskattar t.ex. fusk med arbetslöshetsstödet till 8 procent av ansökningarna och har 780 personer anställda för att beivra detta.[68] Det tyska finansdepartementet publicerade en uppskattning av omfattande fusk i arbetslöshetsersättning, socialbidrag, studiemedel, bostadsbidrag, jordbruksstöd, sjukförsäkring, skattefusk m.m. (Missbrauchsbericht, 1993). Varje tyskt departement skall i framtiden ha en "missbruksansvarig".

I Sverige har inga systematiska ansträngningar gjorts att uppskatta fusk, och även försöken att beivra fusk är förhållandevis resurssnåla. Olika indikationer ger dock inget skäl att tro att fusket är mindre utbrett i Sverige än i andra länder. Ett stickprov visade t.ex. att 10 procent av de som erhöll sjukbidrag, livränta eller förtidspension samtidigt arbetade svart.[69] Även uppskattningar av storleken av den svarta ekonomin tenderar att placera Sverige bland de länder med en större svart ekonomi, även om de studierna som finns måste betraktas som mycket osäkra. En sammanställning, gjord av tidningen The Economist, av studier som har använt sig av olika metoder visas i Tabell 16. Den svarta sektorns andel av ekonomin kan väntas öka ju högre arbetslösheten och marginaleffekterna i skatte- och transfereringssystemet är[70], och ju lägre övervakningsintensiteten är.

Tabell 16 Den svarta ekonomin som andel av BNP de senaste åren enligt olika studier (procent av BNP)

Belgien	13,0
Frankrike	8,0
Grekland	30,0
Italien	20,0
Japan	5,0
Nederländerna	7,5
Portugal	20,0
Schweiz	5,0
Spanien	25,0
Sverige	*13,0*
Tyskland	9,0
USA	6,9

Källa: Economist, 1993-08-14.

[68] Economist 14 08 93.

[69] Genomfört av Försäkringskassan i Falun, enligt DN 930825, s. A 5. Ett annat exempel är a) att Byggmästarföreningen i i Stockholm bjöd 119 arbetslösa personer till en utvecklingskurs. De som uteblev skulle förlora sina a-kassepengar. Hälften tackade nej, vilket enligt Byggmästarföreningens VD Lars Ihse endast kan förklaras med att personerna arbetar svart (Svenska Dagbladet 930921). Liknande erfarenheter rapporteras också från vissa socialkontor som ställt krav på personlig legitimation.

[70] En motverkande effekt är dock inkomstrelaterade ersättningar inom offentliga socialförsäkringar.

Av flera skäl kan kraven på socialförsäkringssystemens förmåga att kontrollera fusk öka genom den samordning som EES-avtalet föreskriver. Vid genomgången av de direkta effekterna i avsnitt 6.1 påpekades ett antal förändringar som försvårar övervakning. De har att göra med att människor har rätt att söka arbete i annat land eller bli sjukskrivna i annat land. Ett annat exempel är den svenska delpensionen. Om någon beviljas delpension och väljer att bosätta sig utomlands och arbeta deltid kan det komma att falla på försäkringskassan att genomföra omfattande kontroller hos den utländska arbetsgivaren.

Mer allvarliga problem kan uppstå om människor systematiskt lyckas skriva sig i olika länder samtidigt. Till exempel kan någon som är förtidspensionerad i ett land lättare ta ett arbete i ett annat land utan att upptäckas.

Ett problem är att det inte finns något centralt register. Samordning sker bara om en person begär en sådan. Problemets art syns tydligt för asylsökande där dubbelskrivning har förekommit både i Sverige och i andra länder. I Tyskland har t.ex. ligor avslöjats som systematiskt hjälper flyktingar att anmäla sig i flera kommuner mot betalning. Ett annat, redan förekommande, exempel på den typen av problem som kan uppstå är att människor köper bluff-fakturor för sjukvård i utlandet av professionala förfalskare.[71]

Rent administrativt är samordningen också en belastning. För personer som har arbetat i flera länder eller som är gränsarbetare blir förtidspensionering, sjukskrivning, arbetsskada och delpension en komplicerad process.

Dessa exempel illustrerar vilka typer av kontroll- och administrationsproblem som kan uppstå. I kapitel 4 beskrevs också problem med skatteläckage som kan påverka socialförsäkringarnas finansiering. Vi kan inte kvantifiera dessa problem. Det är däremot viktigt att påpeka att omfattningen av problemen i hög grad beror på politiska beslut om övervakning och samordning av övervakning inom EG. Med en mer omfattande övervakning håller sig förlusterna sannolikt inom överkomliga gränser. Även i det fallet kvarstår dock en möjlig politisk effekt. Avslöjanden om fusk och administrativt krångel kan kan öka den politiska pressen att skära eller omorganisera trygghetssystemen.

[71] Enligt Bo Köhler, chef för Larmtjänsts utredningsenhet, är detta ett problem som har funnits i många år.

6.4 Reform av de sociala trygghetssystemen

Flera av de effekter som diskuterats ovan kan öka motiven att omorganisera socialförsäkringar. Till dessa effekter hör:

1) den ökade mobiliteten bland höginkomsttagare,

2) kontroll- och administrationsproblemen samt

3) ökade möjligheter att dölja inkomster i utlandet (skatteläckage).

Till en del ger dessa effekter starkare ekonomiska skäl att reformera systemen och till en del kan de ge upphov till en ökad opinion för olika förändringar. Återkommande avslöjanden om vissa människors möjligheter att undvika skatter kan ha sådana konsekvenser.

Olika förslag till ett eget EG-socialförsäkringssystem för migrerande arbetare har lagts fram, och av vissa ses ett sådant system också som början till ett omfattande EG-socialförsäkringssystem (t.ex. Pieters, 1991). Under överskådlig framtid är det dock inte sannolikt att sådana införs. En vanlig uppfattning är att ett övergripande socialförsäkringssystem blir aktuellt endast om EG omvandlas till ett federalt system.

Mer sannolikt är att försöken att bygga mer aktuariska system intensifieras av EES-avtalet och EG/EU-medlemskap. I princip ligger en chans i detta, om man skulle lyckas konstruera ett socialförsäkringssystem som uppfyller de fördelningspolitiska ambitionerna, men som samtidigt i hög grad är aktuariskt. Med ett mycket aktuariskt system skulle t.ex. tillfälligt utflyttade människor kunna utgöra en förstärkning för socialförsäkringssystemet i stället för en försvagning. Då skulle en utlandsarbetande svensk som flyttar tillbaka till Sverige innan pensionsåldern t.ex. inte få tillgång till subventionerad sjukvård, pension eller äldreomsorg utan i stället tvingas att betala med egna försäkringar. Samtidigt skulle en sådan person betala skatter i Sverige på dessa försäkringsutbetalningar under tiden han bor i Sverige, vilket förstärker de offentligas inkomster.

6.5 Sammanfattning

Här sammanfattas resonemanget i punkter som motsvarar punkterna i det sammanfattande kapitel 8.

EES-avtalet (tabell 17)

11. För gränsarbetare bygger Sveriges socialförsäkringar på boende, medan många andra länders system bygger på försäkring. Detta kan medföra en asymmetri som belastar Sveriges system. Det torde dock inte kosta Sverige mer än någon miljard kronor. I bästa fall kan svenska myndigheter hantera situationen på ett sätt som inte medför några kostnader.

5, 12. Utflyttning av höginkomsttagare skulle, utöver att ge upphov till negativa effekter på ekonomisk tillväxt, även försämra möjligheterna att omfördela. Baserad på den beräkning som redovisades ovan kan detta leda till en förlust som vi bedömer som högst 10 miljarder. I bästa fall kan Sverige föra en politik som leder till en nettoinflyttning av höginkomsttagare.

13. En viss legal inflyttning av låginkomsttagare kan ske. Den borde dock vara begränsad. In den mån dessa personer konkurrerar med våra egna låginkomsttagare kan detta öka belastningen på socialförsäkringssystemen. Å andra sidan betalar sådana invandrare skatt som ofta överstiger offentliga utgifter som de tar i anspråk. Effekten är osäker, men med stor sannolikhet liten.

14. Socialförsäkringsreglerna för flyttande eller gränsarbetare kan ge upphov till vissa kontrollproblem. Det för med sig a) viss sannolikhet att kontrollen skärps, t.ex. med centrala register och b) möjligen större opinion för sänkta förmåner.

15. Belastningen på socialförsäkringssystemen kan minska något till följd av en tillfälligt minskad arbetslöshet. En motverkande effekt kan uppstå till följd av ökad lönespridning.

Medlemskap i EG/EU (tabell 18)

15. Flyttning av höginkomsttagare påverkas inte mycket av EG-medlemskap.

16. Om personkontrollen vid gränserna slopas finns risk för en ökad illegal invandring. In den mån denna arbetkraft konkurrerar med inhemska låginkomsttagare kan detta öka belastningen på socialförsäkringssystemen. Samtidigt utför de arbete som annars till en del inte hade utförts. Det är därför osäkert huruvida någon samhällsekonomiskt förlust uppstår.

EMU (tabell 19)

7. Svängningar i arbetslöshet kan leda till högre permanent arbetslöshet och därigenom öka belastningen på socialförsäkringssystemet.

7 Inkomstfördelning och jämställdhet

Många sociala och fördelningmässiga konsekvenser av en ökad integration med Västeuropa uppstår i första hand utanför den offentliga sektorn och kan därför förefalla perifer för en bedömning av integrationens effekter för den offentliga sektorn. Ändå är frågor som inkomstfördelning, regional fördelning och jämställdhet så nära sammanflätade med den offentliga sektorns mål och möjligheter att de måste behandlas här. Liksom i föregående kapitel krävs en diskussion av indirekta effekter, vilka är osäkra och där det finns få empiriska belägg. Diskussionen är därför även här inriktad på att visa var risker och chanser kan finnas.

De direkta fördelningspolitiska effekterna av ett EES-avtal eller EG/EU-inträde är små och ligger i första hand utanför den offentliga sektorn. Som framhölls i kapitel 4 behöver varken ett EES-avtal eller ett EG/EU-inträde medföra nedskärningar av offentliga utgifter. Med den utgångspunkten undersöks här effekter på inkomstspridning, arbetslöshet, regional fördelning och jämställdhet.

EG:s socialpolitik

Begreppet socialpolitik har inom EG gradvis fått en bredare betydelse genom att Romfördragets "sociala bestämmelser" och socialfondens använding har kompletterats med ökad strävan att förbättra levnadsstandard och arbetsvillkor. År 1974 antog EG-rådet ett socialt handlingsprogram. Programmet upptog tio kommissionsförslag om direkta EG-åtgärder. Flera av dessa förverkligades dock aldrig.

En EG-stiftelse för studier av förbättring av levnads- och sysselsättningsvillkor upprättades med ett arbetsprogram som också inkluderar miljöfrågor, fritid och medinflytande. Senare breddades socialfondens möjligheter till att bevilja anslag främst till förmån för handikappade arbetare samt invandrare. Ett av direktiven, beslutat av EG-rådet 1976, gäller skydd av arbetstagares rättigheter (77/187/EEG) vid försäljning av företag och vid bolagsfusioner, ett annat skisserar trygghetsnormer för löntagare vid kollektiva uppsägningar (75/129/EEG). Enhetsaktens artikel 118a om att EG skall ägna särskild uppmärksamhet åt förbättringar av hälsa och säkerhet inom arbetsmiljön, och tillägget att beslut härom tas

med kvalificerad majoritet i rådet, ökade raden av rådsbeslut inom sektorn.

Ett viktigt bidrag till EG:s "sociala dimension" togs år 1989, då det europeiska rådet (med elva röster mot Storbritanniens) antog en social stadga för gemenskapen. Den utgör i sak främst en avsiktsförklaring som räknar upp praktiskt taget alla områden i integrationen och samarbetet som har socialpolitisk betydelse i vid mening. Stadgan bemyndigade kommissionen att inleda dess förverkligande genom att framlägga förslag på områden där EG har kompetens. En rad förslag om hälsa och säkerhet på arbetsplatserna, anställningskontrakt, om arbetsmiljön för havande eller ammande kvinnor och en ny påminnelse om lika löner för kvinnor och män för lika arbete har antagits av ministerrådet. Vidare finns förslag till regler för arbetstagarens information och konsultation, arbetstider och deltidsanställdas rätt till förmåner.

En socialfond har inrättats, vars uppgifter har ändrats med tiden. Två tredjedelar av dess medel skall nu gå till ungdomar under 25 år, främst i form av yrkesutbildning och stöd mellan avgången från skolorna och inträdet på arbetsmarknaden. Fondens bidrag till olika uppgifter kan uppgå till högst 50 procent av det berörda medlemslandets egna anslag.

Maastrichtfördragets sociala protokoll som gäller för samtliga medlemsländer utom Storbritannien syftar till att genomföra den sociala stadgan och ger ökade möjligheter att besluta om minimidirektiv genom kvalificerad majoritet.

7.1 Inkomstspridning

Bakgrund

I Sverige, såväl som i de flesta andra industriländer, minskade löneskillnaderna under 1970-talet och ökade under 1980-talet. En viktig orsak till detta mönster visas övertygande av empiriska studier vara samspelet mellan efterfrågan och utbud på utbildad och outbildad arbetskraft.[72] Från 1970 har efterfrågan på arbetskraft med högre utbildning ökat, medan efterfrågan på lågt utbildad arbetskraft minskat till följd av:

a) teknologiska förändringar i tillverkningsprocessen, vilket minskat behovet av outbildad arbetskraft,
b) ökad konkurrens från låglöneländer.

Trots dessa förändringar krympte löneskillnadena under 1970-talet eftersom antalet med högre utbildning ökade snabbare än efterfrågan. Under 1980-talet ökade antalet personer med högre utbildning lång-

[72] Se t.ex. Davis (1993) samt Katz, Loveman och Blanchflower (1993).

sammare än efterfrågan, vilket bidrog till ökade löneskillnaderna mellan utbildad och outbildad arbetskraft. Det finns flera skäl att tro att löneskillnaderna fortsätter att öka åtminstone under 1990-talet och kanske ännu längre.

A) De senaste årens stora produktivitetsförbättringar sker övervägande i samband med neddragningar av outbildad personal. Utvecklingen av teknik, främst mikroelektronik, tenderar också i ett längre perspektiv att ersätta främst outbildad arbetskraft.

B) Konkurrens från låglöneländer ökar markant i framtiden, förutom från Sydostasien också från Östländerna.[73] Den fria handeln med de baltiska länder som Sverige eftersträvar i EG-förhandlingar samt EG:s "Europa-avtal" med Polen, Ungern, Tjeckien, Slovenien, Rumänien och Bulgarien kommer på sikt att ge låglöneländer direkt inträde på EG-marknaden.[74]

C) Illegalt invandrad arbetskraft sätter press på inhemska låglönegrupper.

Under överskådlig tid är det därför sannolikt att löneskillnaderna ökar i Sverige. På längre sikt är det däremot en fråga om hur snabbt utbudet av högutbildade ökar i förhållande till efterfrågan.

I vissa länder, som Frankrike, Nederländerna samt även Sverige, har löneskillnaderna endast ökat i begränsad omfattning under 1980-talet. Empiriska studier visar att detta i hög grad kan förklaras av starka fackföreningar samt höga minimilöner, och att detta medfört högre arbetslöshet än eljest. Detta betyder att vi på medellång sikt sannolikt står inför valet mellan högre arbetslöshet eller ökade löneskillnader.

Inkomstfördelning med EES och EG/EU

Ett syfte med öppningen av EG:s inre marknad är att vitalisera medlemsländernas ekonomier genom ökad konkurrens, utnyttjande av stordriftsfördelar och minskade transaktionskostnader. Dessa fördelar uppstår emellertid endast genom strukturomvandling där en del företag slås ut och andra expanderar. En sådan strukturomvandling tenderar att

[73] Det är teoretiskt tänkbart att Östländerna även etablerar sig som konkurrenter på högteknologiska områden, eftersom de har en stor andel högutbildade. Detta torde dock inte vara en dominerande faktor på medellång sikt.

[74] Europa-avtalen stipulerar en gradvis introduktion av de fyra friheterna. Frihet av flyttning för tjänster, kapital och personer ligger dock långt i framtiden och kräver särskilda beslut av EG. Handel skall däremot öppnas under en tioårsperiod med en inbyggd asymmetri, där EG skall öppna sina marknader tidigare än partnerländernas marknad öppnas.

under anpassningsperioden öka löneskillnaderna. Samtidigt leder strukturomvandlingen och ändrad jordbrukspolitik också till billigare varor, t.ex. mat, vilket i vissa fall kan gynna låginkomsttagare.[75] EES-avtalets och EG/EU-inträdets effekter på direktinvesteringar kan tillfälligt sänka arbetslösheten jämfört med situationen vid ett utanförskap. Efter anpassningsperioden leder strukturomvandling till högre inkomst per capita.

Bortser man från de tillfälliga effekterna kvarstår att lönenivåerna blir något högre vid ett EES-avtal än vid utanförskap och ännu något högre vid EG/EU-medlemskap. Effekter på lönespridningen är mer komplicerade. En hypotes är att den utökade frihandeln inom EES eller EG/EU i sig kan öka lönespridningen. Det resonemanget bortser emellertid från att Sverige vid utanförskap ändå inte skulle kunna sluta sig för frihandel. Tvärtom skulle Sverige sannolikt vara tvungen att konkurrera i högre utsträckning med icke-EG-länder som ofta har betydligt större lönespridning och i vissa fall betydligt lägre lönenivåer. Av den anledningen bedömer vi att det förändrade handelsmönstret som EES eller EG/EU medför i sig inte påverkar lönespridningen.

En större påverkan på lönespridningen kan däremot ske genom flyttning av personer. Visserligen innebär ett utanförskap lägre lönenivåer som i sig skulle ge t.ex. högutbildade större motiv att flytta till ett land med högre lönenivåer. Skillnaden i lönenivåen mellan utanförskap och EES ligger dock enligt de beräkningar vi hänvisar till runt 1-2 procent, dvs. motiven att flytta ökar inte särskilt mycket. Mot det måste ställas de effekter som diskuterades i kapitel 6 som innebär att flyttningen blir lättare, särskilt för höginkomsttagare, och vid EG/EU-inträde för illegal arbetskraft. Tillsammans innebär detta att det finns risk för att lönespridningen ökar något vid ett EES-avtal, framför allt på grund av den ökade rörligheten för höginkomsttagare. Vid ett EG/EU-medlemskap finns ytterligare en sådan risk, i huvudsak genom inflyttning av illegal arbetskraft (om personkontroll slopas). Det måste dock betonas att det finns en växelverkan mellan lönespridning och flyttning. Ju mindre lönespridningen anpassar sig ju större och mer bestående är motiven att flytta.

En ökad lönespridning slår också igenom på nettoinkomstfördelningen, både vid EES-avtal och EG/EU-medlemskap. Sammanfattningsvis finns inga entydiga belägg för att lönespridningen och nettoinkomstfördelningen blir mer ojämn men man måste räkna med en viss risk.

[75] För vissa branscher, bl.a. teko, är EG:s yttre gränsskydd högre än det Sverige har för tillfället. Detta kan tänkas ge ett svagt ökat skydd för sysselsättning för vissa grupper av främst låginkomsttagare.

7.2 Arbetslöshet

Vid ett EES-avtal sker en viss strukturomvandling till följd av ökad konkurrens och ökade direktinvesteringar i Sverige. Den ökade konkurrensen kan leda till utslagningar av vissa företag, men samtidigt skapas nya arbetsplatser och den ekonomiska tillväxttakten ökar under en period. Vi bedömer nettoeffekten vara att arbetslösheten sjunker tillfälligt för att sedan återgå till långsiktig jämvikt. Möjligen kan en ökad rörlighet förbättra arbetsmarknadens anpassningsförmåga, t.ex. genom ökade möjligheter till utjämning av sysselsättningssvängningar. Detta skulle i princip kunna minska jämviktsarbetslösheten något.

Vid EG/EU-inträdet uppstår ytterligare tillväxteffekter genom ökade direktinvesteringar i Sverige, vilket tillfälligt kan sänka arbetslösheten. Mot det står en eventuell ökning av illegalt invandrad arbetskraft om personkontrollen vid gränsen slopas. Detta skulle kunna öka arbetslösheten för vissa grupper av låginkomsttagare. Vad nettot av dessa effekter blir är osäkert, men det torde i vilket fall som helst röra sig om ganska små effekter.

Om EMU förverkligas finns också motverkande effekter. En lägre räntenivå och minskade transaktionskostnader kan åtminstone tillfälligt öka den ekonomiska tillväxten och minska arbetslösheten. Samtidigt väntas EMU leda till större svängningar i arbetslöshet. Återkommande svängingar innebär också risk för en högre permanent arbetslöshet eftersom varje period av hög arbetslöshet slår ut en del människor från arbetsmarknaden (s.k. "hysteresis"). Slutsatsen blir att arbetslösheten tillfälligt kan sjunka, men att det finns risk för en långsiktigt högre genomsnittlig arbetslöshet.

7.3 Fördelning av vård och omsorg

Hur offentliga verksamheter påverkas har beskrivits i kapitel 5. Här sammanfattas därför bara de effekter som spelar roll för fördelningen av vård och omsorg. I huvudsak uppstår de som en konsekvens av en ökade lönespridning.

Enligt tidigare resonemang tvingar EES-avtalet och ett EG/EU-inträde inte till en nedskärning av offentliga utgifter. Det finns därför ingen anledning att vänta sig att utgiftsramen för vård och omsorg påverkas heller. Däremot finns flera faktorer som kan ändra belastningen på offentligt finansierade vårdgivare, och därmed fördelningen av vård och omsorg. Till dessa faktorer hör:

A) Ändrade införselbestämmelser samt eventuellt slopande av alkoholmonopolen får konsekvenser på alkoholpriser och alkoholkonsumtion enligt diskussionen i kapitel 5. I den mån mer resurser måste avsättas

till behandling av alkoholrelaterade skador minskar det resurser för annan vård.

B) EES-avtalets och EG/EU-inträdets effekter på lönespridningen kan förändra mönstret i vård- och omsorgskonsumtionen något. Det är tänkbart att välbeställda människor oftare anställer egen hjälp eller finansierar sjukvård själva. För enklare omsorgstjänster kan detta i någon utsträckning påverkas av tillgång till svarts arbetskraft vilket eventuellt ökar om gränskontrollen slopas. Tillsammans innebär detta att fördelningen av vård, i takt med ökad inkomstspridning, kan bli något mer ojämn. Samtidigt skulle dock belastningen på offentligt finansierad vård och omsorg minska något.

C) Privat produktion av offentligt finansierade tjänster kan bli vanligare med EES-avtalet, enligt diskussionen i kapitel 5. Det är dock oklart hur det påverkar vård- och omsorgssektorn.

7.4 Regional fördelning

Sveriges regionalpolitik är i dag omfattande jämfört med förhållandet i flertalet EG-länder. De svenska stödnivåerna per capita är höga, och stödområden har hög BNP per capita i europeisk jämförelse. När EES-avtalet träder i kraft kan regionalpolitiken behöva förändras. Ett nytt övervakningsorgan "EFTA Surveillance Authority" skall lägga synpunkter på t.ex. i vilken utsträckning stödet är förenligt med konkurrenspolitiken.

Vid ett EG/EU-inträde blir Sverige delaktig i den EG-finansierade regionalpolitiken, främst genom de s.k. strukturfonderna. Fondernas uppgift är att bidra till sysselsättning och investeringar i EG:s mindre gynnade regioner genom stöd till lokala projekt. Vid oförändrad inriktning skulle EG:s regionalstöd till Sverige bli av blygsam omfattning. Erfarenheter visar dock att klassificering av stödområden ofta avgörs i förhandlingar från fall till fall. Så kallad "Objective 1"-status berättigar till stöd till regioner med en BNP per capita som är lägre än 75 procent av EG:s genomsnittliga BNP. EG:s rikare länder mottar runt en tredjedel av de resursers som avsatts för "objective 1". Det finns således skäl att tro att även svenska regioner kan få visst stöd. Ett problem är att detta regionala stöd "belönar" länder som inte försöker utjämna inkomster mellan regioner med andra medel. Svängningarna i regionala konjunkturer kan bli större om EMU införs. Därför förs en diskussion om att utöka EG:s regionalstöd (Wolfbrandt, 1993).

Vid sidan av EG:s direkta regionalstöd påverkar den europeiska integrationen offentlig verksamhet på regional eller lokal nivå genom två kanaler:

A) Effekter på näringslivets regionala utveckling.

B) Effekter på fördelning av offentliga medel genom stat, socialförsäkringssystem och kommunal inkomstutjämning.

För båda dessa kanaler har olika argument och beräkningar framförts, ofta i olika riktningar. Flera av dessa argument är dock tveksamma, och pekar dessutom i delvis olika riktningar. Slutsatsen av detta blir att det finns vissa risker av Europaintegrationen som måste beaktas, men det går inte att peka ut vinnare eller förlorare.

En ansats har varit att försöka skatta Europaintegrationens betydelse för olika branscher och därav härleda hur olika regioner drabbas (se t.ex. Norman, 1989, och Haaland, 1990). Vi ansluter oss dock till Flam och Horns (1989) bedömning (s. 63) att skattningarna "är förknippade med så stora metodmässiga svårigheter att resultaten från försöket är av mycket tvivelaktigt värde."

Ett mer kvalitativt argument är att geografisk närhet till EG-marknaden blir en viktigare lokaliseringsfaktor, vilket skulle gynna södra och västra Sverige. Även EG-kommissionen gör bedömningen att större städer och centralt belägna gränsregioner kan förväntas vara gynnade i framtiden (EG-kommissionen, 1991). Dessa argument baserar dock i huvudsak på en bedömning av vad som sker i framtiden oavsett ett EES-avtal eller EG/EU-inträde. Det är oklart om geografisk närhet blir viktigare än vid utanförskap. Argumentet för är att handel med länder i EES-området kommer att öka, vilket innebär att transportkostnader spelar en större roll. Argumenten emot är att kostnader för transporter och kommunikationer kommer att sjunka till följd av EES-avtalet. Därutöver kan turismen komma att öka genom Europaintegrationen och jordbruket kommer vid ett EG-medlemskap att få ökade subventioner. Det är inte självklart, framför allt inte på längre sikt, vilka regioner detta i första hand kommer att gynna.

Problemet med argumenten om att tillväxt skulle bli mer geografiskt koncentrerad speglas också i resultat av studier om regional konvergens. Enligt grova mått har länge integrerade områden (t.ex. USA) en betydligt jämnare fördelning av BNP per capita mellan regionerna än Europa.

De regionala skillnaderna har också minskat förutom under en period från mitten av 1970-talet till mitten av 1980-talet (EG-kommissionen, 1991). Noggranna studier (Barro & Sala-i-Martin, 1992; Molle, 1992) tyder emellertid på att regionala skillnader i alla integrerade områden, inklusive Europa, kontinuerligt minskar. Dessa slutsatser strider mot tanken att integration i längden skulle ge upphov till en mer geografiskt koncentrerad tillväxt.

Den andra kanalen för regional påverkan är de offentliga utgifterna vilka kan förändras mer på vissa håll än andra. Som redovisades ovan behöver dock varken EES-avtalet eller ett EG/EU-inträde medföra någon sänkning av offentliga utgifter. Även om det skulle krävas en sådan

sänkning är det inte möjligt att bestämma de regionala effekterna. Hur de primärkommunala inkomsterna utvecklas beror i huvudsak på kommunernas statsbidrag och skatteintäkter. Utgifterna påverkas av t.ex. förändringar av antal socialbidragstagare och den demografiska strukturen. För närvarande tillämpas dock en mycket hög grad av inkomstutjämning mellan kommuner genom statsbidragssystemet. Men utgifter och inkomster i en kommun är naturligtvis också beroende av den ekonomiska utvecklingen i kommunen. Enligt resonemanget ovan är det svårt att dra några entydiga slutsatser om hur EES respektive ett medlemskap i EG/EU påverkar denna utveckling för olika kommuner.

I den mån landstingen eller staten tvingades skära ner skulle naturligtvis vissa kommuner drabbas. Det vore dock svårt att vara mer exakt än att säga att de kommuner som har mycket statlig eller landstingsverksamhet löper större risk.

Slutligen finns en del kommuner, särskilt glesbygdskommuner, som är mer beroende av socialförsäkringar. Det är därför rimligt att dessa kommuner påverkas i större utsträckning vid förändringar i systemen. Detta gäller dock oavsett EES-avtalet eller ett EG-medlemskap. Det avgörande är i stället den ekonomiska utvecklingen i regionen vilken är svår att förutsäga.

Sammanfattningsvis finns inga entydiga belägg för att vissa regioner vinner eller förlorar på Europaintegrationen. Risker torde finnas främst för kommuner med verksamheter som slås ut till följd av den strukturomvandlingen som sker inom näringslivet till följd av integrationen. Effekten dämpas dock av statsbidragssystemet samt genom statligt regionalstöd och EG:s regionalpolitik.

7.5 Jämställdhet

Utöver arbetsmiljöområdet är jämställdhet det enda socialpolitiska område där ministerrådet har antagit en mer sammanhängande politik, inklusive detaljerade direktiv, som också har haft ett betydande genomslag i de nationella lagstiftningarna.

Dessa direktiv påverkar i huvudsak jämställdheten i arbetslivet, men har återverkningar på kvinnors och mäns hela livssituation.

Artikel 119 i Romfördraget från 1957 lägger fast principen om lika lön för lika arbete.[76] Under många år förde artikel 119 en skuggtillvaro och påverkade knappast lönesättningen. Först mot slutet av 1960-talet började den omsättas i praktiken med hjälp av rättsfall.

[76] Motivet till att principen antogs så tidigt var inte i huvudsak jämställdhetssträvanden, utan en önskan att förhindra en konkurrensförvrängning till följd av låga kvinnolöner i den franska textilindustrin.

Åren 1975 till 1986 antogs fem direktiv som reglerar lika lön, lika möjligheter i yrkeslivet, samt likabehandling i socialförsäkringssystemen.[77] Direktiven har förbättrat möjligheterna att klaga mot diskriminering vid anställning och anpassning av t.ex. rättspraxis (Hörburger, 1990, s. 32).

I det följande diskuteras de tre områden där kvinnor påverkas av EES-avtalet respektive ett medlemskap i EG/EU med betoning på de effekter som involverar den offentliga sektorn.

A) Sysselsättning

Strukturomvandling i ekonomin kan få betydande konsekvenser för kvinnors möjligheter att arbeta eftersom andelen män/kvinnor är mycket ojämnt fördelat mellan branscher.

En rad försök har gjorts att bedöma EG-närmandets betydelse för branschstrukturen och därmed även för kvinnors arbetsmöjligheter.[78] Dessa studier är emellertid osäkra och ger få användbara slutsatser. Huvudlinjen i resonemangen är att EG-integrationen väntas leda till sammanslagningar och produktivitetsökningar i en rad industrigrenar. Bland dessa finns även sådana som textilindustrin som traditionellt har sysselsatt många kvinnor. I Sverige har dock flera av dessa branscher, bl.a. tekoindustrin, redan genomgått betydande sturkturomvandlingar.

Generellt sett leder ett ökat konkurrenstryck i olika branscher dels till lägre priser och därmed ökad efterfrågan, dels till starkare motiv till teknologisk utveckling. Teknologisk utveckling kan innebära rationaliseringar och minskad sysselsättning, men också förbättrade produkter och ökad efterfrågan. Det är därför svårt att förutse vilka nettoeffekter utslagning, produktivitetsökningar, prissänkningar, ny teknologisk utveckling och därmed ökad efterfrågan medför för sysselsättningen i en viss bransch.

Däremot kan mer entydigt sägas att de ökningar av BNP per capita som EES-avtalet och EG/EU-medlemskap medför totalt sett torde leda till att en viss ökning av tjänstesektorns andel av ekonomin, vilket ur sysselsättningssynpunkt bör gynna kvinnor som grupp.

Enligt tidigare resonemang ger varken EES-avtalet eller EG/EU-medlemskap några negativa effekter på arbetslösheten. Därmed finns inte heller skäl att befara att kvinnor skulle drabbas mer till följd av en högre arbetslöshetsnivå. Däremot kan EMU leda till en något högre permanent arbetslöshet som skulle kunna ha vissa sådana effekter.

[77] EG bedriver också ett tämligen omfattande informationsarbete om jämställdhet. Som ett exempel har initiativ tagits till att 1994 sätta upp europeiska kvinnoresurscentra i varje land för att informera kvinnorna om deras rättigheter.

[78] Se t.ex. Persson (1992).

Sysselsättning i offentligt finansierade tjänster kommer enligt kapitel 5 och 6 inte att minska till följd av EES-avtalet eller EG/EU-inträdet. Däremot kan en ökad lönespridning medföra att lönerna för lågutbildade kvinnor sjunker, medan de ökar för kvinnor med högre utbildning.

Ett resultat i många studier är att gapet mellan mäns och kvinnors löner i hög grad bestäms av löneskillnader mellan yrken, eftersom yrkessegregeringen alltjämt är hög i Sverige såväl som i andra länder (Persson, 1992). Det finns därför en risk att en ökad lönespridning i sig minskar kvinnors inkomster jämfört med mäns. Detta måste dock vägas mot en viss förväntad ökning av tjänstesektorn.

Slutsatsen av dessa olika överväganden är att lågutbildade kvinnor — liksom lågutbildade män — sannolikt förlorar något på den europeiska integrationen, medan välutbildade kvinnor sannolikt förbättrar sina förutsättningar. Hur det går för kvinnor som grupp är mer osäkert. Å ena sidan kan de gynnas av en ökande tjänstesektor, å andra sidan kan de missgynnas av en allmän ökning av lönespridning. Mycket beror på i vilken utsträckning kvinnor investerar i kvalificerad utbildning. Under de senaste två åren har fler kvinnor än män har börjat universitetsutbildning.

En liknande slutsats drar också Persson (1992) efter en genomgång av olika studier. Däremot betonar hon betydelsen av anpassningsprocessen, t.ex. kvinnornas ställning i arbetsorganisationen, hur omställningarna genomförs och hur aktivt jämställdhetsåtgärder bedrivs.[79]

B) Deltidsarbete

Enligt tidigare resonemang tvingar Europaintegrationen inte till nedskärning av offentliga utgifter. Frågan om social dumpning i vid mening kan dock även omfatta andra aspekter. Två viktiga frågor är möjligheterna till deltidsarbete och rätten till barnomsorg. Som redovisats i kapitel 2 råder det på detta område fortfarande ett gap mellan EG:s initiativ och praxis i EG-länderna.

En risk för social dumpning avseende möjligheter till deltidsarbete är att företagen, med hänvisning till internationell konkurrens, begär lättnader från olika regler som underlättar arbete för kvinnor, i synnerhet kvinnor med barn.

Flera skäl talar emellertid för att risken för försämrade möjligheter till deltidsarbete snarare minskar till följd av EG-integrationen. Här finns samma argument som redovisades angående risken för skattedumpning i kapitel 4. Vid utanförskap skulle Sveriges företag ändå i hög grad konkurrera med europeiska företag. Sannolikt skulle de ha något sämre konkurrensförutsättningar än vid EES eller EG/EU-anslutning och därmed ställa större krav på "lättnader" på det sociala området.

[79] Liknande slutsatser dras för brittiska kvinnor i Lindsey (1992).

Ett annat skäl som talar för minskad risk vid Europaintegration är att EG/EU är ett samordnande organ med (åtminstone en implicit) målsättning att minska risken för social dumpning. Det är då betydelsefullt att EG-kommissionen har drivit jämställdhetsfrågor. Enligt artikel 119 och dess vidareutveckling är social dumpning i form av direkt eller indirekt arbetsmarknadsdiskriminering av kvinnor i princip förbjuden. EG-kommissionen har bl.a. lagt förslag om socialförsäkring vid deltidsarbete. Förslagen har emellertid inte antagits av ministerrådet (med undantag för ett direktiv om likabehandling av deltidsarbetande avseende säkerhet på arbetsplatsen). Det saknas ännu EG-direktiv om socialförsäkring vid deltidsarbete och diskriminering av deltidsarbetande. Artikel 119 har dock använts för att driva vissa krav av deltidsarbetare, t.ex. mot lönediskriminering av deltidsarbetare. Europarådets sociala stadga påverkar också, t.ex. genom förbudet av nattarbete för kvinnor. EG har tagit en positiv inställning till barnomsorg med grundsynen att barnomsorg skall tillhandahållas både för att möjliggöra föräldrarnas förvärsarbete och som social berikelse för barnen (Moss, 1988). Dessa synpunkter har tagits med i EG:s aktionsprogram 1986-1990 för stöd av jämställdhet. År 1992 beslutade Ministerrådet om en rekommendation (92/241/EEG) angående barnomsorg. Slutligen påverkas säkerhet och hygien på arbetsplatsen av EG:s normer, och särskilda regler gäller till skydd av gravida kvinnor.

På längre sikt finns två starka krafter som talar för att EG-länderna kommer att anpassa möjligheterna till deltidsanställning till vad som gäller i Sverige. Den ena är politiska trender i medlemsländerna. Redan under 1980-talet har många förslag som främjar jämställdhet lagts fram av EG-kommissionen, men har strandat på enhällighetsprincipen. Genom reformen 1987 blev det möjligt att besluta om arbetsmiljöfrågor (artikel 118 A) med majoritet. Sverige kan alltså påverka direkt på det området. Det sociala protokollet till Maastricht-fördraget ökar möjligheterna att fatta beslut med kvalificerad majoritet i frågor om bl.a. jämställdhet och arbetsvillkor.

Den andra kraften som talar för att EG-länderna i framtiden kommer att driva jämställdhetsfrågorna är att många länder har en låg nativitet. vilket kan skapa ekonomiska problem i framtiden. Dessutom är det naturligtvis ett uttryck för att många människor inte lyckas kombinera yrke och barn på ett tillfredsställande sätt. I flera länder, som Tyskland, börjar de ekonomiska problem som en låg nativitet skapar först nu att uppmärksammas i den politiska debatten. På sikt torde detta få ett betydande genomslag.

C) Rättigheter för gränsarbetare och migrerande

Den fria rörligheten för arbetskraft påverkas av att socialförsäkringsregler anpassas, även om detta inte helt implementerats. Ett stort antal klagomål inför Europeiska domstolen visar t.ex. att principen om likabehandling

inte fungerar i praktiken. Ett exempel är att gränsarbetare i Tyskland från Belgien förvägrats inräkning av ledighet för vård av barn i pensionsförsäkringen. Byråkratin är också omfattande för gränsarbetare som är sjukförsäkrade i arbetslandet men som t.ex. tar sina barn till läkaren i hemlandet.

Medflyttande makar får en betydligt bättre situation genom EES-avtalet. De har möjlighet att själv söka arbete och få socialförsäkring. Om de inte arbetar är rättigheterna emellertid fortfarande begränsade. Kvinnor bidrar ofta med den sociala integrationen i arbetslandet och bygger den sociala infrastrukturen (OECD, 1987). Anpassningskraven vid flyttning axlas därmed i huvudsak av kvinnor. Studenter, pensionärer, och icke-förvärsvsarbetande har rätt att flytta om de kan påvisa tillräcklig inkomst till livsunderhåll över socialbidragsnivå (direktiv 90/364,90/365,90366 Abl.L. 180/90). För makar som följer med sina förvärsarbetande partner har kommissionen lagt flera förslag om rekommendationer. Exempelvis finns ännu ingen egen uppehållsrätt för medflyttande makar som sedan skiljer sig eller där partnern avlider.

Slutsatsen är trots allt entydigt att kvinnors situation i som gränsarbetare eller migrerande, eller maka till sådan, förbättras av Europaintegrationen. Sannolikt kommer ytterligare förbättringar att genomföras.

7.6 Sammanfattning

Här sammanfattas resonemanget i punkter som motsvarar punkterna i det sammanfattande kapitel 8.

EES-avtal (tabell 17)

16. EES-avtalet medför en risk för ökad lönespridning till följd av ökade möjligheter till flyttning.

17. En viss ökning av lönespridningen leder också till en viss ökning av nettoinkomstspridningen.

18. Arbetslösheten kan tillfälligt minska något på grund av tillväxteffekterna, men påverkas inte mycket på längre sikt.

19. EES-avtalets konsekvenser för folkpension ökar den registrerade fattigdomen något. En ökad nettolönespridning kan ge effekter i samma riktning.

20. Effekter på den regionala fördelningen är oförutsägbara.

21. Fördelningen av vård och omsorg påvekas marginellt. Effekten på lönespridningen kan minska höginkomsttagares konsumtion av offentligt finansierad vård och omsorg något.

22. Kvinnor kan gynnas av ändrad sysselsättningsstruktur i näringslivet. Ökad lönespridning innebär nackdelar för lågutbildade kvinnor men gynnar kvinnor med högre utbildning. Kvinnor som grupp kan förlora på en ökad lönespridning. Detta måste dock vägas mot eventuella positiva effekter av en ökad tjänstesektor, och måste ses mot bakgrund av att kvinnor utbildar sig i högre utsträckning än tidigare.

23. Möjligheter till deltidsarbete påverkas inte av EES-avtalet.

24. Gränsarbetare och migrerande arbetare får det bättre av EES-avtalet.

Medlemskap i EG/EU (tabell 18)

17. Det finns risk för en svag ökning av lönespridning till följd av ett ökat inflöde av illegal arbetskraft.

18. En viss ökning av lönespridning innebär även en svag ökning av nettoinkomstspridning.

19. Arbetslösheten kan tillfälligt minska något till följd av ökad ekonomisk tillväxt, men på lång sikt sannolikt förbli oförändrad.

20. Den registrerade fattigdomen kan öka något på grund av ökad nettolönespridning och en viss ökad illegal invandring.

21. Effekter på den regionala fördelningen är oförutsägbara.

22. Fördelningen av vård och omsorg påverkas svagt av en ökad lönespridning.

23. Effekten på sysselsättning för kvinnor är osäker. Ökad ekonomisk tillväxt gynnar tillfälligt sysselsättningen för alla och i något högre utsträckning anställda i tjänstesektorn. Ökad lönespridning drabbar lågutbildade kvinnor men gynnar kvinnor med högre inkomster.

24. Möjligheter till deltidsarbete påverkas inte av EG/EU-medlemskap.

25. Läget för gränsarbetare och migrerande arbetare är i stort sett oförändrat. Möjligen finns en svag positiv effekt av att gränskontrollerna försvinner.

EMU (tabell 19)

8. Svängningar i arbetslöshet och permanent högre arbetslöshet kan påverka fördelning och jämställdhet negativt. Mot det måste de förstärkningar av offentliga resurser och den ökade ekonomiska tillväxten tas, som kan påverka fördelning och jämställdhet positivit tas i beaktande.

8 Konsekvenser av utanförskap, EES-avtal, EG/EU-medlemskap och EMU

Den föregående diskussionen har berört hundratals olika mer eller mindre sannolika effekter av en ökad integration med Västeuropa. I detta kapitel sammanfattas dessa under 57 rubriker i tre tabeller som visar konsekvenserna av att gå från utanförskap till EES-avtal, från EES-avtal till EG/EU-medlemskap (utan EMU), och från EG/EU utan EMU till EG/EU med EMU.

I tabellerna 17-19 visas i siffror de direkta effekter på de offentliga resurserna som bedöms uppstå på grund av direkta krav. Dessutom visas storleken på dessa effekter efter ekonomiskt motiverade anpassningar. Slutligen visas också vilka samhällsekonomiska värden eller effekter som skapas. Alla siffror i tabellerna nedan anger genomsnittliga värden per år under den tidsperiod vi studerar. Dessa värden måste sedan vägas mot andra effekter som vi inte beaktar här därför att de inte berör den offentliga sektorn.

De samhällsekonomiska värdena är i allmänhet beräknade utifrån synen att en höjning av skatter eller en ökning av offentliga utgifter, utöver själva skatteuppbörden, också ger upphov till en effektivitetsförlust. Sammantaget bedöms marginalkostnaden för skatter ligga i intervalllet 1,3-2,0. En närmare förklaring till beräkningarna av de enskilda posterna har redovisats i kapitlen 4 till 7.

De sammanfattande tabellerna visar emellertid inte effekterna av mer grundläggande förändringar i politiken i syfte att motverka oönskade effekter. Som ett exempel medför EG/EU-medlemskap ekonomiska krav på vissa skattesänkningar. Detta redovisas i tabellen. Däremot visas inte att andra skatter kan komma att höjas för att kompensera skattebortfallet.

Vi har redan tidigare betonat osäkerheten i siffrorna. Ofta är underlaget för bedömningen i form av empiriska studier tunnt. Många effekter är dessutom mycket komplicerade. De är sammansatta av direkta krav som integrationen ställer, människors reaktioner på dessa förändringar samt förändringar i politiken för att motverka oönskade effekter. Vi har därför indikerat vilka effekter vi anser är förknippade med särskilda risker och chanser. Dessa diskuteras i kapitlets avslutning.

Utgångspunkten för bedömningen är den långsiktiga ekonomiska utveckling som beskrevs i kapitel 3.

Vad innebär utanförskap?

Det scenario för utanförskap som ligger till grund för vår bedömning är naturligtvis avgörande för analysen av EES-avtalets konsekvenser. Vid ett utanförskap kommer de fyra friheterna inte att införas fullt ut. Vi har antagit att Sverige behåller det frihandelsavtal som finns i dag, och att det gäller perioden ut. Vidare antas att frihandelsavtalet är förknippat med en osäkerhet, vilket bl.a. påverkar tillväxten negativt.

Vi har valt att inte redovisa effekterna av utanförskap i en särskild tabell. I princip kan effekterna utläsas i den sammanfattande tabellen över konsekvenserna av ett EES-avtal, där ett utanförskap (jämfört med EES) ger samma effekter fast med omvänt tecken.

Två viktiga reservationer angående beskrivningen av konsekvenserna av ett utanförskap bör dock påpekas. För det första är det osäkert i vilken utsträckning den anpassning till EES — och i viss mån till EG — som genomförs på olika områden skulle avbrytas eller ändras vid ett utanförskap. Den andra reservationen gäller den långsiktiga stabiliteten i frihandelsavtalet vid ett utanförskap. Om frihandelsavtalet skulle sägas upp kan stora och allvarliga konsekvenser uppstå, såväl för samhällsekonomin som helhet som för offentlig sektor.

Effekten av EES-avtalet jämfört med att stå utanför

EES-avtalet leder sannolikt till en viss förstärkning av de offentliga finanserna. För detta talar i första hand inkomstförstärkningen för den offentliga sektorn till följd av EES-avtalets positiva effekter på den ekonomiska tillväxten. Man kan dock inte utesluta risken av att dessa inkomstförstärkningar delvis motverkas av ett visst utflöde av utbildad arbetskraft. Ökade möjligheter till utflyttning kommer att skapa ett tryck mot ökad lönespridning. Detta kan i sin tur ge en något ökad belastning på den offentliga sektorns verksamhet.

Tabell 17 Konsekvenser av ett EES-avtal jämfört med att stå utanför (miljarder kronor)

	Effekter på offentliga resurser av direkta krav	Effekter på offentliga resurser efter anpassning	Samhällsekonomiska effekter eller värde	Risk/ Chans
Offentlig finansiering				
1. Avgifter	-0,7 .. -1		-0,9 .. -2	
2. Skatteläckage		Viss förlust		Risk
3. Ökade intäkter pga att konkurrens ger ökad BNP-tillväxt		7 .. 14	10 .. 28	
4. Ökade intäkter pga att direktinvesteringar ger ökad BNP-tillväxt		15 .. 30	20 .. 60	Chans
5. Tillväxteffekter pga flyttning		-7 .. 3	-14 .. 6	Risk/Chans
6. Skatte- och social dumpning			Minskar	
Den offentliga verksamhetens struktur				
7. Effektivitetsvinster av offentlig upphandling	5 .. 8		7 .. 16	
8. Privatisering		Ökar		
9. Byråkrati		-0,1 .. -0,2	-0,2 .. -0,4	
10. Belastning på offentlig verksamhet		Osäker, liten		
De sociala trygghetssystemen				
11. Socialförsäkringsförluster för gränsarbetare		-1 .. 0	-2 .. 0	
12. Flyttning av höginkomsttagare		-5 .. 2	-10 .. 4	Risk/Chans
13. Flyttning av låginkomsttagare		Osäker, liten		
14. Kontrollproblem		Viss förlust		Risk
15. Socialförsäkringsersättningar		Osäker, liten		
Fördelning				
16. Bruttolönespridning			Ökning	
17. Nettoinkomstspridning			Ökning	
18. Arbetslöshet			Tillf. svag minskn.	
19. Fattigdom			Mkt svag ökning	
20. Regional fördelning			Oförutsägbar	
21. Vård och omsorg			Motv. effekter	
Jämställdhet				
22. Sysselsättning			Motv. effekter	Risk/Chans
23. Möjligheter till deltidsarbete			Oförändrat	
24. Gräns- och migrerande arbetare			Förbättring	

EES-avtalet kräver en avgift som inte torde överstiga 1 miljard kronor (1). Det finns inga formella krav på skattesänkningar eller konkurrensmässiga krav på att anpassa skatter. Däremot kan skatteläckaget öka något eftersom det blir lättare att flytta kapital och även löneinkomster ur landet (2).

Ett EES-avtal kan öka BNP-tillväxten på i huvudsak två sätt: genom ökad konkurrens och genom ökade direktinvesteringar. Strukturomvandlingen i industrin till följd av ökad konkurrens kan mycket osäkert uppskattas leda till en engångseffekt på 1-2 procent av BNP (3). Detta skulle öka de offentliga intäkterna med 0,5-1 procent av BNP. Dessutom förväntas ett EES-avtal leda till ökade direktinvesteringar i Sverige. Vi räknar här med en engångstillväxt i ekonomin motsvarande 2-4 procent av BNP, vilket kan öka offentliga intäkter med 1-2 procent av BNP (4).

En tredje tillväxteffekt kan tänkas uppstå i den utsträckning höginkomsttagare flyttar ut ur eller in i landet (5). Det finns i dag inga belägg för att med bestämdhet kunna hävda att detta definivt blir ett problem, eller omvänt, att man kan bortse från risken. I ett "värsta fall"-scenario kan det, enligt kalkylen i kapitel 6, bli en betydande förlust och i bästa fall kan inflyttning av högutbildade leda till en vinst. Vi har i tabellen delat upp effekterna av flyttning i tillväxteffekter (5) och effekter på socialförsäkringssystemet (12).

Risken för skatte- och social dumpning minskar något genom EES-avtalet (6). EES-avtalet medför inga krav på skattesänkningar. Tvärtom förstärks offentliga resurser sannolikt genom en ökad ekonomisk tillväxt. Vid ett utanförskap skulle Sverige sannolikt vara tvunget att öppna sig mer mot områden utanför EES där den sociala standarden är betydligt lägre.

Effektivitetsvinsterna av offentlig upphandling beräknas till 5-8 miljarder kronor (7). Den ökade konkurrensen, samt en eventuellt ökande lönespridning, kan föra med sig en viss ökning av privat utförda tjänster (8).

För den offentliga sektorn kommer en viss ökad administration att bli nödvändig för att hantera olika EES-relaterade frågor (9). Behovet uppskattas sammanlagt till ungefär 200-400 nya tjänster.

Belastningen på offentlig verksamhet kommer att minska något till följd av ovan nämnda tillväxteffekter, vilket t.ex. tillfälligt kan minska arbetslösheten (10). Samtidigt kan en svag motverkande effekt uppstå till följd av en mer ojämn inkomstfördelning.

För gränsarbetare bygger Sveriges socialförsäkringar på boende, medan många andra länders system bygger på försäkring. Detta innebär en asymmetri som — beroende på hur den hanteras — kan medföra en viss, begränsad belastning på Sveriges system (11).

En eventuell utflyttning av höginkomsttagare kan innebära, utöver de effekter på ekonomisk tillväxt som nämndes i punkt 5, en minskad skattebas och därigenom minskade möjligheter att omfördela (12). En viss legal inflyttning av låginkomsttagare kan ske. Omfattningen av en sådan inflyttning bedöms dock i allmänhet bli mycket begränsad (13). I den mån dessa personer konkurrerar med våra egna låginkomsttagare kan detta öka belastningen på socialförsäkringssystemen. Å andra sidan betalar sådana invandrare skatt som ofta överstiger de offentliga utgifter som de tar i anspråk. Sådan invandring leder också till andra välfärdsvinster. Nettoeffekten är osäker och vi bedömer den som liten.

Socialförsäkringsreglerna för flyttande eller gränsarbetare kan ge upphov till kontrollproblem och ökad administration (14). Omfattningen är osäker och beror i hög grad på den förda politiken. Frågan diskuteras mer utförligt under rubriken "Risker och chanser".

Om det uppstår en ökad belastning på socialförsäkringssystemen till följd av att höginkomsttagare flyttar utomlands under delar av sitt liv, kan det ekonomiska trycket öka på att minska skattekilen i försäkringssyste-

men. Sannolikt förstärks detta av asymmetrin för gränsarbetare och olika kontrollproblem. En ökad skattekil i försäkringssystemen behöver inte öka inkomstspridningen, men kan göra det, beroende på hur sådana förändringar genomförs.

En högre tillväxt innebär sannolikt en tillfälligt lägre arbetslöshet, vilket minskar belastningen på socialförsäkringarna. Samtidigt kan vissa bidrag, t.ex. socialbidrag, komma att öka marginellt till vissa grupper (15).

Lönespridningen ökar något på grund av arbetskraftens ökade rörlighet (16). Nettoinkomstspridningen ökar i motsvarande mån (17). I stor utsträckning finns en växelverkan mellan lönespridning och utflyttning. En ökad lönespridning kan antas minska incitamenten till flyttning.

Arbetslösheten kan minska tillfälligt på grund av att tillväxteffekterna kan ge en ökad efterfrågan på arbetskraft (18). På längre sikt antas dock arbetslösheten återgå till jämviktsläget. En ökad lönespridning kan påverka sysselsättningen — dock inte entydigt åt ett håll. Möjligen kan en ökad rörlighet för arbetskraft skapa större flexibilitet på arbetsmarknaden och därmed bättre förutsättningar för utjämning av sysselsättningssvängningar. Detta skulle i så fall kunna minska jämviktsarbetslösheten något.

EES-avtalets konsekvenser för folkpensionen kan öka den registrerade fattigdomen något (19).

Den regionala fördelningen av effekter anser vi vara oförutsägbara. Studierna om näringslivets framtida struktur ger inget användbart underlag. De offentliga resurserna försämras enligt resonemanget ovan inte av EES-avtalet (20).

Fördelningen av vård och omsorg påverkas marginellt. Effekten på lönespridningen kan minska konsumtion av offentligt finansierad vård och omsorg något för höginkomsttagare, vilka i ökad utsträckning kan komma att köpa egen vård och omsorg. Detta är i sig ett uttryck för en ökad inkomstspridning. På kort sikt kan detta öka tillgången på olika resurser för övriga grupper (21). På längre sikt kan man dock inte utesluta att tendenser till en mer selektivt utformad offentlig vård och omsorg samtidigt medför minskad stabilitet i systemen.

Jämställdheten påverkas på olika sätt, utan att en entydig försämring eller förbättring kan beläggas. En ökad tillväxt förstärker sannolikt tendensen mot en ökande tjänstesektor, vilket gynnar kvinnor. Samtidigt medför EES-avtalet ökad konkurrens framför allt på tjänsteområdet. Mycket beror dock på vilka diskrimineringseffekter som finns i själva strukturförändringsprocessen. Sysselsättningen i offentligt finansierad verksamhet drabbas enligt resonemanget ovan inte av EES-avtalet — möjligen kan en viss förbättring förutses till följd av ökade resurser jämfört med utanförskap.

Den ökade lönespridningen drabbar lågutbildade kvinnor och gynnar kvinnor med högre löner (22). En ökad lönespridning kan i princip också leda till lägre genomsnittslöner för kvinnor, men motverkande effekter är

den ovan nämnda ökningen av tjänstesektorn. Till det kommer att kvinnor utbildar sig i mycket högre utsträckning än tidigare, vilket medför att de sannolikt inte kommer att vara överrepresenterade i låglöneyrken i samma utsträckning i framtiden.

Möjligheter till deltidsarbete påverkas inte direkt av EES-avtalet (23). Mycket talar för att flertalet länder i Europa successivt underlättar för deltidsarbetande föräldrar.

Situationen för medflyttande makar förbättras visserligen avsevärt jämfört med i dag, eftersom de får tillstånd att arbeta i övriga EES-länder. De får dock inget fullgott skyddsnät. Exempelvis finns ingen egen upphållsrätt för medflyttande makar som skiljer sig eller där partnern avlider.

Effekter av EG/EU-medlemskap jämfört med EES

Till skillnad från EES-avtalet medför ett EG/EU-medlemskap dels betydande avgifter, dels skattesänkningar, vilket sannolikt inte fullt ut kompenseras av ökande intäkter till följd av tillväxteffekter. Huruvida detta bortfall leder till nedskärningar är emellertid helt och hållet ett politiskt beslut. Tekniskt sett är det möjligt att kompensera bortfallet med höjningar av andra skatter och avgifter som inte är så känsliga för konkurrens. Ett medlemskap i EG/EU påverkar i så fall inte skattetrycket.

EG/EU utgör med sina minimistandarder för skatter och på sociala områden ett visst skydd mot skatte- och social dumpning. Skyddet förstärks av att Sverige som medlem kan påverka regelverket. På jämställdhetsområdet t.ex. skulle ett svenskt medlemskap kunna utgöra en betydande skillnad.

Tabell 18 Konsekvenser av EG/EU-avtalet jämfört med EES (miljarder kronor)

	Effekter på offentliga resurser av direkta krav	Effekter på offentliga resurser efter anpassning	Samhällsekonomiska effekter eller värden	Risk/ Chans
Offentlig finansiering				
1. Avgifter	-23 ..-19		-46 ..-25	
2. Besparingar pga stöd från EG	2 .. 3		Osäker	
3. Sänkta skatter[1]	-6 .. 1	-30 ..-20	26 .. 60	
4. Skatteläckage		Viss förlust		
5. Ökade intäkter pga att konkurrens ger ökad BNP-tillväxt		Liten		
6. Ökade intäkter pga att direktinvesteringar ger ökad BNP-tillväxt		7 .. 30	10 .. 60	Chans
7. Tillväxteffekt pga flyttning		Liten		
8. Skatte- och social dumpning		Minskar		
Den offentliga verksamhetens struktur				
9. Byråkrati	-0,1 .. -0,3		-0,2 .. -0,6	
10. Förändrad alkoholpolitik		-5 .. -2	Osäker	Risk
11. Tull		Liten vinst		
12. Brottsbekämpning		Liten förlust		
13. Försvarskostnader		Liten vinst		
14. Belastning på offentlig verksamhet		Osäker, liten		
De sociala trygghetssystemen				
15. Flyttning av höginkomsttagare		Osäker, liten		
16. Flyttning av låginkomsttagare		Liten förlust		Risk
Fördelning				
17. Bruttolönespridning			Svag ökning	
18. Nettoinkomstspridning			Svag ökning	
19. Arbetslöshet			Oförändrat	
20. Fattigdom			Svag ökning	
21. Regional fördelning			Oförutsägbar	
22. Vård och omsorg			Motv. effekter	
Jämställdhet				
23. Sysselsättning			Motv. effekter	Risk/Chans
24. Möjligheter till deltidsarbete			Oförändrat	
25. Gräns- och migrerande arbetare			Oförändrat	

[1] Som framhålls i texten är det möjligt att samtidigt höja andra skatter. Vid bedömning av övriga punkter har vi utgått från ett oförändrat skattetryck.

EG/EU-medlemskap kan medföra en avgift till EG som ligger mellan 19-23 miljarder kronor (1). Utgiftsbesparingar till följd av EG-bidraget kan ligga kring 2-3 miljarder (2). Till det kommer ett återflöde, främst i form av jordbruksstöd. På kort sikt leder detta till ökade skatteintäkter. På längre sikt kommer stödet att helt eller delvis kapitaliseras i markpriserna. Sannolikt ger återflödet upphov till samhällsekonomiska kostnader genom en snedvridning av resursanvändningen. Det är därför osäkert om återflödet representerar ett samhällsekonomiskt nettovärde.

Anpassningen till EG/EU kan medföra att vissa skatter sänks med 20-30 miljarder kronor (3). Ett visst ökat skatteläckage kan också uppkomma till följd av slopade gränskontroller och nya momsrutiner (4).

Ett EG/EU-medlemskap bedöms inte medföra någon större skärpning av konkurrensförhållanden utöver konsekvenserna av att gränskontrollen

försvinner. Effekten av denna faktor på BNP-tillväxten bedöms därför som liten (5). Däremot kan ett EG/EU-medlemskap öka direktinvesteringarna i Sverige och därmed tillväxten. Till en del förklaras den effekten av företagens bedömning att EES-avtalet är mer osäkert och kan ändras eller överges. Storleken på denna effekt är osäker och vi har därför angivit ett brett intervall (6). EG/EU-avtalet har förmodligen små effekter för rörligheten av högutbildad arbetskraft (7).

Risken för skatte- och social dumpning minskar dels till följd av tillväxteffekten, och dels därför att Sverige har en viss påverkan på EG/EU:s minimistandard och socialpolitik (8). En hel del exempel finns där EG-besluten har satt mycket högre standard än den som tillämpats i de enskilda EG-länderna, i synnerhet sedan majoritetsval införts på vissa områden (Majone, 1993). Som påpekats flera gånger är det möjligt att höja andra skatter i stället, så att det totala skattetrycket förblir oförändrat. I den följande diskussionen av effekter av EG/EU-medlemskap har därför antagits att skattetrycket hålls oförändrat.

En viss ökad byråkrati vid ett medlemskap i EG/EU kommer att öka den administrativa belastningen. Vi räknar med en ökning på högst 300 nya tjänster (9).

En ökad alkoholkonsumtion till följd av lägre skatter och nya införselbestämmelser påverkar den offentliga sektorn, dels genom ökade kostnader för såväl sjukvård och socialtjänst som utgifter för socialförsäkringen, dels genom intäktsbortfall vid ökad sjukdom, förtidpensionering och dödlighet (10). Hur stor effekten blir är osäkert. Försiktiga beräkningar tyder på kostnader närmare 5 miljarder. Det samhällsekonomiska värdet är osäkert. Vi har inte värderat den nytta som sänkta alkoholpriser och en eventuellt ökad tillänglighet skulle innebära för många människor.

Ett borttagande av gränskontrollerna leder till minskade kostnader för tullverket m.m. (11). Samtidigt krävs sannolikt ökade insatser för brottsbekämpning (12). Båda effekter torde dock vara små.

Ett medlemskap skulle på sikt kunna medföra något minskade försvarskostnader i form av lägre utvecklingskostnader (13).

På samma sätt som vid EES-avtalet kommer ett antal faktorer att påverka omfattningen av den offentliga konsumtionen. Belastningen på offentlig konsumtion kan öka något av fördelningseffekterna som beskrivs nedan. Samtidigt finns motverkande effekter. Nettoeffekten är osäker, men torde vara ganska liten (14).

Flyttning av höginkomsttagare påverkas inte mycket av EG/EU-medlemskap (15). Slopandet av gränskontrollen kan öka inflödet av illegal arbetskraft något. I den mån de konkurrerar med inhemska arbetstagare kan detta öka belastningen på socialförsäkringssystemen (16). Samtidigt utför illegalt invandrad arbetskraft arbete som till en del inte hade utförts annars av inhemsk arbetskraft. Därför är det samhällsekonomiska värdet osäkert.

En svag ökning av lönespridning kan ske om inflödet av illegal arbetskraft ökar (17). En viss ökning av lönespridningen samt en liten ökning av belastningen på socialförsäkringssystemen för också med sig en ökning av nettoinkomstspridning (18). Effekten torde dock vara begränsad jämfört med de stora förändringar som sker i Sverige även utan EG/EU-medlemskap.

Effekten på arbetslösheten är osäker. Visserligen kan tillväxteffekterna ge tillfälligt lägre arbetslöshet. Samtidigt kan ett visst ökat inflöde av illegal arbetskraft öka arbetslösheten (19). Fattigdom ökar något genom ökad nettolönespridning ovan (20). Den regionala fördelningen av EG/EU-medlemskap bedöms som oförutsägbar (21).

Fördelning av vård och omsorg kan påverkas något, men främst som en följd av en ökad lönespridning. Fler höginkomsttagare kan köpa vård och omsorg på egen hand. Detta innebär å ena sidan en mer ojämn fördelning av vård och omsorg, men å andra sidan kan en större andel av offentliga resurser avsättas för övriga grupper (22).

Det är oklart hur sysselsättningen för kvinnor påverkas av ett EG/EU-medlemskap. Ökad lönespridning drabbar lågutbildade kvinnor men gynnar kvinnor med högre inkomster (23). Möjligheter till deltidsarbete påverkas inte. Sverige får också inflytande i EG/EU vad gäller sådana frågor (24). För gränsarbetare och migrerande arbetare sker möjligen en svag förbättring i form av slopade gränskontroller (25).

Konsekvenser av EMU jämfört med ett EG/EU-medlemskap utan EMU

Den monetära unionen leder i huvudsak till två motverkande effekter för den offentliga sektorn. På den positiva sidan finns möjligheten till ökad tillväxt och lägre ränta, vilket förstärker den offentliga sektorns resurser. På den negativa sidan finns risken för större svängningar i arbetslösheten som också kan leda till en högre permanent arbetslöshet.

Storleken av effekterna är emellertid så pass osäkra att det förblir oklart hur den offentliga sektorn påverkas.

En monetär union kan föra med sig en något lägre ränta därför att valutarisken minskar (1). Detta minskar i sig räntebetalningarna på statsskulden. Vinsten av detta uppskattas försiktigt till 5-10 miljarder kronor. Dessutom kan en viss s.k. myntningsvinst uppstå (2). Ytterligare en effekt är att en lägre riskpremie och ökad prisstabilitet medger en åtminstone tillfälligt högre ekonomisk tillväxt. Detta bedöms ge ökade skatteintäkter med 3-7 miljarder (3). Därutöver uppstår positiva effekter av en gemensam valuta genom att transaktionskostnaderna minskar. Effekterna för offentliga intäkter beräknas till 2-3 miljarder (4).

Samtidigt kan tillväxten påverkas negativt av att EMU leder till större svängningar i arbetslösheten. Tillfällig arbetslöshet kan ge upphov till s.k. "hysteresis"-effekter vilket i så fall leder till en mer bestående

arbetslöshet. Om sådana negativa effekter dominerar minskar detta skatteintäkterna (5). Större svängningar i arbetslöshet ökar också belastningen på arbetsmarknadsåtgärder och transfereringssystem (6,7).

Svängningar i arbetslösheten kan ha effekter på fördelning och jämställdhet (7), men dessa motverkas av de ovan nämnda effekter på ekonomisk tillväxt och förstärkningar av offentliga resurser. Nettoeffekten blir därför osäker.

Tabell 19 Konsekvenser av EMU-avtalet jämfört med enbart EG/EU (miljarder kronor)

	Effekter på offentliga resurser av direkta krav	Effekter på offentliga resurser efter anpassning	Samhällsekonomiska effekter eller värden	Risk/ Chans
Offentliga resurser				
1. Räntans effekter på statsskulden		5 .. 10	Positiv	
2. Myntningsvinst	Liten vinst		Positiv	
3. Skatteintäkter pga tillväxteffekten av lägre risk		3 .. 7	4.. 14	
4. Skatteintäkter pga tillväxteffekter av bättre konkurrens		2 .. 3	3.. 6	
5. Skatteintäkter pga bestående tillväxteffekter av svängningar i arbetslöshet		Minskande intäkter	Negativ	Risk
Offentliga sektorns struktur				
6. Svängningar i arbetslöshet		Ökade kostnader	Negativ	Risk
Offentliga transfereringssystem				
7. Ökad belastning pga. större svängningar i arbetslöshet		Ökade kostnader	Negativ	Risk
Fördelning och jämställdhet				
8. Effekter på fördelning och jämställdhet			Osäker	Risk

Risker och chanser

Flertalet av posterna i tabellerna är behäftade med osäkerhet. I flera fall har vi ändå en uppfattning om hur osäkerheten ser ut. Många effekter är svåra att bedöma, men det kan ändå med en viss säkerhet sägas att de blir små. De utgör inte risker eller chanser. Andra poster däremot är osäkra i den mening att de i värsta fall kan orsaka betydande skada eller, i bästa fall, göra stor nytta. Hänsyn till dessa risker och chanser är självfallet en viktig del av beslutsprocessen för eller emot ökad integration med Europa. Än viktigare är emellertid att flera av riskerna och chanserna i hög grad är avhängig den politik som Sverige för. Många av riskerna kan i princip förebyggas av politiska åtgärder. Nedan diskuteras därför kort hur en beredskap kan se ut på de områden som är förknippade med risker och chanser.

A) Ökade direktinvestering i Sverige och därmed förknippade positiva effekter på offentliga inkomster är i hög grad beroende av näringspolitiken i vid mening. Effekten utgör en chans i den mening att den

blir större ju bättre företagsmiljö Sverige kan erbjuda jämfört med andra EES- respektive EG-länder.

B) Risken för en ökad utflyttning av höginkomsttagare påverkas i hög grad av politiken på olika områden. Skatte- och socialförsäkringssystemet påverkar de ekonomiska motiven att flytta. Ett mer aktuariskt socialförsäkringssystem skulle minska förluster förknippade med tillfällig utflyttning av höginkomsttagare. Infrastrukturen som påverkas av bl.a. bostads-, kommunikations- och socialpolitiken spelar självfallet en roll. Det är svårare att rekrytera högutbildade från utlandet om de har svårt att hitta bostad eller barnomsorgsplatser. Vi har särskilt betonat risken att "potentiellt högutbildade" flyttar, dvs. unga människor som studerar i utlandet och sedan stannar kvar där. Högskolepolitiken är viktig i det avseendet.[80]

C. Det finns en risk för ökade kontrollproblem i socialförsäkrings- och skattesystemen. Dessa risker kan sannolikt begränsas genom ett administrativt system som är förberett för problemen. Det skulle dock sannolikt kräva ett mer aktivt arbete med dessa frågor än vad som sker i dag. Ett mer aktuariskt socialförsäkringssystem skulle också reducera risken.

D. Ett medlemskap i EG/EU kan på sikt medföra en ökad alkoholkonsumtion. Detta kan leda till stora kostnader, såväl för enskilda som för samhället som helhet. Denna risk beror också på i vilken utsträckning alkoholpolitiken med andra medel än priser lyckas begränsa missbruket.

E. Hur sysselsättningsläget för kvinnor påverkas beror till stor del på de regler och prioriteringar som gäller under strukturomvandlingen. Dessa är i hög grad beroende av arbetsmarknadslagstifting, utformning av socialförsäkringssystemen och annat. En avgörande aspekt är också i vilken mån kvinnor utbildar sig, eller uppmuntras att utbilda sig, för framtidens höglöneyrken.

Slutligen måste betonas att EES-avtalet och frihandelsavtalet är förknippade med en viss osäkerhet vad gäller den långsiktiga stabiliteten. Man kan inte bortse från risken att sådana avtal kan bryta samman. Om detta skulle ske får det allvarliga konsekvenser för välfärden.

[80] En jämförelse kan göras med de vissa amerikanska universitet som aktivt försöker att ta in en stor andel utländska studenter. Efter avslutade studier erbjuds de bästa arbete.

Referenser

Andersson, K. (1992), *"Svensk beskattning i ett integrerat Europa"*, bilaga 2 till Långtidsutredningen 1992, Finansdepartementet.

Andersson, T., Fredriksson, T. (1993), *"Sveriges val, EG och direktinvesteringar"*, Rapport till EG-konsekvensutredningen, Samhällsekonomi, bilaga 7, Stockholm.

Andréasson, S. (1992), "En våt alkoholpolitik ökar skadorna", *Läkartidningen*, vol 89, nr 21.

Barro, R.J. and X.Sala-i-Martin, (1992), *"Convergence"*, Journal of Political Economy, forthcoming.

Baldwin, R. (1990), *"Measurable dynamic gains from trade"*, Working Paper No. 270, Industriens Utredningsinstitut, Stockholm.

Borgenhammar, E. (1981), *"Alkohol- och hälsopolitik"*, Nordiska Hälsovårdshögskolan, Göteborg.

Carlsson, G. m.fl. (1979) *"Liv och hälsa"*, Delegationen för långsiktsmotiverad forskning, Falköping.

Castles, F.G. och Mitchell, D. (1992), "Identifying welfare state regimes: The links between politics, instruments and outcomes", in *Governance*, 5, 1-26.

Cebula, Richard J.(1991), "A brief note on welfare benefits and human migration", *Public Choice* 69: 345-349.

Cecchini, P. (1988), *"Europas inre marknad 1992"*, SNS Förlag.

Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning (1993), *"Rapport 93. Alkohol- och narkotikautvecklingen i Sverige"*, Stockholm.

Christensen, J. G. (1991), *"EF-deltagelsens konsekvenser för den offentlige sektor"*, stencil, anförande vid seminarium anordnat av Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, mars 1991.

Dagens Industri, "Europas nya skatteparadis", 15 juni 1993.

Davis, S. (1993), *"Cross-country patterns of change in relative wages"*, NBER working paper, No. 4085.

EG-kommissionen (1988); *"Reasearch on the cost of non-Europe. Vol. 5: The cost of non-Europe in public-sector procurement"*.

EG-kommissionen, *"Beschäftigung in Europa"*, Bryssel 1989/90/91.

EG-kommissionen (1991a), *"Die Regionen in den 90er Jahren, Vierter periodischer Bericht uber die sozioökonomische Lage und Entwicklung der Regionen der Gemeinschaft"*, Luxemburg.

EG-kommissionen (1991b), *"Europe 2000 — Outlook for the development of the Community's territory"*.

Eklund, K. (1993), *"Hur farligt är budgetunderskottet?"*, Studieförbundet Näringsliv och Samhälle, Stockholm.

Engen, E. och Skinner, J. (1993), *"Fiscal policy and economic growth"*, NBER working paper No. 4223.

European Economy; *"One market, one money"*, No 44, Oct 1990.

Fagerberg, J. (1992), "Teknologi og vekst: om vekstforskjeller mellom land", *Norsk Okonomisk Tidsskrift* 105(2), 91-107.

Finansdepartementet (1992a), *"Sverige Europa och skatterna"*, Stockholm.

Finansdepartementet (1992b), *"Ekonomisk och monetär union. Det ekonomisk-politiska samarbetet inom EG efter Maastricht och följderna för Sverige"*, Stockholm.

Finansministeriet i Danmark (1992), *"Elements of Social Security in 5 European Countries a Comparison"*, Köpenhamn.

Flam, H. och Horn, H. (1990), "Svensk ekonomi och Europaintegrationen, i *"Ekonomiska konsekvenser för Sverige av EG:s inre marknad"*, bilaga 2-5 till Långtidsutredningen 1990.

Fölster, S. (1990), *"Den offentliga sektorn"*, bilaga 26 till Långtidsutredningen 1990.

Fölster, S. m.fl. (1993), *"Sveriges systemskifte i fara?"*, Industriens Utredningsinstitut, Stockholm.

Grossman, M. m.fl. (1993), *"Effects of Alcohol Price Policy on Youth"*, Working Paper No. 4385, National Bureau of Economic Research, Inc. Cambridge, MA.

Haaland, J. I. (1990), "Assessing the Effects of EC Integration on EFTA Countries: The Position of Norway and Sweden", *Journal of Common Market Studies*, vol. 28.

Hansson, I. (1984), "Marginal Cost of Public Funds for Different Tax Instruments and Government Expenditures", *Scandinavian Journal of Economics* 86 (2), 115-139.

Hansson, P., Henrekson, M. (1993), *"A new framework for testing the effect of government spending on growth and productivity"*, Working Paper, FIEF, Stockholm.

Henrekson, M. (1993), *"Humankapital, produktivitet och tillväxt"*, i SOU 1993:16, Bilagedel 1, Ekonomikommissionens förslag.

Holm-Hansen, J. (1993), *"Kommune, stat og overstat i EØS"*, Norsk institutt for by- og regionforskning, Rapport 1993:8, Oslo.

Hörburger, H. (1991), *"Europas Frauen fordern mehr — Die soziale Dimension des EG-Binnenmarktes am Beispiel der spezifischen Auswirkungen auf Frauen"*, Hans Böckler Stiftung, Marburg: Schuren.

Johnson, A. (1991), *"100 miljarder kostar supen"*, Sober förlag, Stockholm.

Jorgensen, D.W., Yun, K-Y. (1990), *"The Excess Burden of Taxation in the U.S."*, Discussion Paper No. 1528, Harvard Institute of Economic Research, Cambridge, Mass.

Jönsson, B. (1985) *"Alkohol och ekonomi"* Socialstyrelsen PM 106/85.

Katz, L., Loveman, G. och Blanchflower, D. (1993), *"A comparison of the structure of wages in four OECD countries"*, NBER working paper No. 4297.

Landstingsförbundet (1992), *"Landstingen och EG. Konsekvenser"*, Stockholm.

Larsson, M-L, Upmark, M. (1993), *"Dolt missbruk - finns det?"*, Försäkringskassan Stockholms län.

Lindley, R. M. (1992), (red.) Womens' Employment: *"Britain in the Single European Market"*, Equal Opportunities Commission, HMSO, London.

Lucas, R.E. (1990), "Why doesn't capital flow from rich to poor countries?", *American Economic Review*, 80, 92-96.

Lundborg, P. (1991), "Den nordiska arbetsmarknaden och europaintegrationen", i Söderling och J. Korkiasaari (red.), *Migrationen och det framtida Norden*, Åbo.

Lundborg, P. (1993), "Arbetskraftens fria rörlighet" i Bernitz, U., *"Vad Betyder EG? En lärobok om den Europeiska Gemenskapen"*, SNS Förlag: Stockholm, 1993.

Långtidsutredningen 1992, SOU 1992:19.

Marklund, S. (red) (1992), *"Rehabilitering i ett samhällsperspektiv"*, Studentlitteratur, Lund.

Majone, G. (1993), "The European Community between social policy and social regulation", *Journal of Common Market Studies*, v.31, 153-170.

McLaughlin, A.M., Jordan, G. och Maloney, W.A. (1993), "Corporate lobbying in the European Community", *Journal of Common Market Studies*, v.31, 191-212.

Moffit, R. (1992), "Incentive effects of the U.S. welfare system: A review", *Journal of Economic Literature*, Vol.XXX, 1-61.

Molle, W. (1988), "Regional Policy", i Coffecy, P. (ed.) *"Main Economic Policy Areas of the EEC — Towards 1992"*, Kluwer Academic Publishers.

Moss, P. (1988), *"Childcare and equality of opportunity"*, EG-kommissionen, V/1871/88/EN.

Nilsson, A. (1993), *"Kommunerna & EES-avtalet"*, Svenska Kommunförbundet.

Norman, V.D. (1989), "EFTA and the Internal European Market", *Economic Policy*.

Norström, T. (1993 a) *"Familjevåld och totalkonsumtionen av alkohol"*. Rapport till Alkoholpolitiska kommissionen, stencil. Institutet för social forskning.

Norström, T. (1993 b) *"Projektioner av alkoholskadeutvecklingen i Sverige"*. Rapport till Alkoholpolitiska kommissionen, stencil. Institutet för Social Forskning.

Pacolet, J., Gos, E., O,Shea, E. (1993), *"EMU, Social Protection, Social Charter and Regional Cohension"*, Report prepared for the European Commission, Hoger Instituut voor de Arbeid, Leuven.

Pieters, D. (1991), "Europäisches und nationales Recht der Sozialen Sicherheit — Zukunftsperspektiven." *Zeitschrift fur Ausländisches Recht und Internationales Arbeits- und Sozialrecht*, 72-94.

OECD (1987), *"The future of migration"*, Paris.

OECD (1991), *"Taxing Profits in a Global Economy; Domestic and International Issues"*, Paris.

OECD (1992), *"OECD Economic Surveys. Italy"*, Paris.

OECD (1993), *"Economic Outlook"*, 53, Paris.

Pedersen, J. P. (1993), "Intra-Nordic and Nordic-EC Labour Mobility", i Fagerberg, J., Lundberg, L., *"European Economic Integration: A Nordic Perspecitve"*, Avebury.

Persson, I. (1992), *"Svenska kvinnor möter Europa"*, bilaga 16 till Långtidsutredningen 1992, Finansdepartementet.

Rabinowicz, E. (1993), *"Konsekvenser av EG-medlemskapet för jordbruket och livsmedelssektorn"*, Rapport till EG-konsekvensutredningen, Samhällsekonomi, bilaga 3.

Riksrevisionsverket (1991), *"Statsförvaltningens EG-förberedelser"*, Fg 1991:17.

Riksrevisionsverket (1992), *"Statlig GATT-upphandling. En förlustaffär för Sverige?"*, F 1992:7, Stockholm.

Saunders, P. (1988), "International differences in public expenditure", *Public Finance*, 43, 1988.

Socialstyrelsen (1987), *"Alkohol och sjukvård"*, Socialstyrelsen redovisar 1987:5, Stockholm.

SOU 1991:52, *"Alkoholbeskattningen"*, slutbetänkande, Finansdepartementet.

SOU 1993:80, *"Statsförvaltningen och EG"*, Justitiedepartementet.

Statskontoret (1993), *EG & IT. EG och statsförvaltningens informationsbehandling,* 1993:23.

Svenska Kommunalarbetarförbundet (1992), "Svensk välfärd i ett internationellt perspektiv", *Utredningsnytt* 1992:2.

Svenska Kommunförbundet (1992), *"Kommunala konsekvenser av medlemskap i EG"*, Stockholm.

Svenska Kommunförbundet (1993), *"Skatt eller avgift?"*, Stockholm.

Utrikesdepartementet, *"Offentlig upphandling i ett nytt Europa"*, Fakta Europa, 1990:4.

Utrikesdepartementets handelsavdelning (1993a) *"Ekonomiska konsekvenser av ett svenskt medlemskap i EG/EU"*, Stockholm.

Utrikesdepartementets handelsavdelning (1993b), *"Sverige-EFTA-EG 1992. Det västeuropeiska integrationsarbetet"*, Stockholm.

Utrikesdepartementets handelsavdelning (1993c), *"En marknad utan gränsformaliteter och gränskontroller. Läget inom EG"*, Rapport från den interdepartementala arbetsgruppen för utredning av frågor om gränskontroller och gränsformaliteter i ett EG-medlemskapsperspektiv.

Wetterberg, G. (1992), *"Vad kostar det att stå utanför? - En konsekvensutredning av ett eventuellt nej till svenskt EG-medlemskap'*, Stiftelsen Ja till Europa, Stockholm.

Westerhäll, L. (1993), *"Socialförsäkringar och EG"* Nerenius & Santérus Förlag AB, Stockholm".

Wolfbrandt, M. (1993), *"EG:s regionalpolitik och dess effekter för Sverige"*, Sveriges Riksbank, arbetsrapport nr. 9, april 1993.

Öberg, C.U. (1993), *"Om EG-rätten, medlemsstaternas försvarsindustri och nationella säkerhetsintressen"*, FOA-Rapport, Försvarets Forskningsanstalt.

FRITZES

Beställningar: Fritzes kundtjänst, 106 47 Stockholm
Fax 08-20 50 21, Telefon 08-690 90 90

ISBN 91-38-13476-4
ISSN 0375-250X

Omslag: Rolf Hernegren