

# ETT VAL FÖR FRAMTIDEN

*Skatter och samhällsdebatt  
inför riksdagsvalet 2011*

Tankesmedjan Lokus



## INNEHÅLL

Inledande frågor och förklaringar .....	6
Kapitel 1 <b>Edward Andersson</b> <i>Skatternas funktion och Finlands gällande skattesystem samt förändringsmöjligheter</i> .....	13
Kapitel 2 <b>Edward Andersson</b> <i>Den kommande skattereformen: arbetsgruppens förslag</i> .....	31
Kapitel 3 <b>Elina Pylkkänen</b> <i>Skattepolitiken i Finland och Sverige</i> .....	49
Kapitel 4 <b>Mikael Enberg</b> <i>Skatterna – kommunens grundbult</i> .....	75
Kapitel 5 <b>Jaakko Kiander</b> <i>Besättning av förvärvsinkomst – upp eller ner?</i> .....	97

Kapitel 6 <b>Benita Öling</b> <i>Företagsbesättningen</i> .....	127
Kapitel 7 <b>Helena Ålgars</b> <i>Skattepolitik för landsbygdsnäringsarna</i> .....	151
Kapitel 8 <b>Peter Lund</b> <i>Skattepolitik och energi</i> .....	183
Kapitel 9 <b>Sebastian Gripenberg</b> <i>Allmän och nyttig – om besättning av allmännyttiga samfund</i> .....	217
Kapitel 10 <b>Nils Torvalds</b> <i>En rättvis besättning</i> .....	237
<i>Personuppgifter</i> .....	248

## INLEDANDE FRÅGOR OCH FÖRKLARINGAR

När tankesmedjan Lokus på våren 2010 fattade beslutet om att ge ut en skattepamflett var utgångspunkten naturligtvis en uppfattning om att skattepolitiken under alla omständigheter skulle bli både en central fråga i valkampanjen inför riksdagsvalet i april 2011 och en långkörare under de följande regeringsförhandlingarna.

Vad vi kanske inte riktigt lika klart insåg i det skedet var att alla utvecklade europeiska marknadsekonomier stod och står inför utmaningar, som i det stora hela är identiska eller någorlunda likartade. Den här sidan av skattepolitiken blev förskräckande klar i samband med att Greklands, Spaniens, Portugals och Irlands skuldproblem på våren utvecklades till en allvarlig kris, som försatte hela EU:s valuta- och finanssystem i gungning.

De någorlunda stabila västeuropeiska välfärdsstaterna ställdes inför dubbla utmaningar. Å ena sidan är länderna tvungna att besvara globaliseringens utmaningar, å andra måste de garantera att konstruktionen EU och euron hålls ihop.

Alla de här besluten har beskattningpolitiska implikationer och största delen blir åtminstone i något hänseende belysta också i den här pamfletten.

Vår målsättning var inte att skriva den definitiva och slutgiltiga boken om Finlands beskattning. Vi försök-

te inte ens välja ett enda – och riktigt – perspektiv. Beskattningssystem skapas under olika omständigheter. En del stadganden blir kvar också om omständigheterna har förändrats genomgripande. Någon skatteform trumfas igenom som genomgripande och principiell för att lite senare avskaffas på grund av att den är politiskt obekvämt eller orättvis.

Det finns alltså – också på det här området – mycket få stora och eviga sanningar. Därför valde vi en lite mera subjektiv linje: hur ser samhällets olika grupper på sin beskattning? Infallsvinkeln har inte inneburit att vi skulle ha hängett oss åt enbart eller uttryckligen subjektiva önskemål, men vi har gett olika samhällliga grupperingar ett forum för att presentera sin beskattning. Med slutresultatet i handen tror jag att det var ett riktigt beslut. Beskattningssystemet har uppstått genom en decennier lång dragkamp mellan lika intressen. Presentationen ger därmed läsaren en möjlighet att se vad de olika intressegrupperna har strävat efter att åstadkomma. Presentationerna ger alltså läsaren den genomskinlighet, som inte alltid har präglat våra skattepolitiska beslut. Det skattepolitiska slutresultatet är sedan ett invecklat vektorresultat av hur dragkampens deltagare har drivit sina intressen.

Men vi lever inte heller i skattepolitiken i de fria fantasiernas värld. Det finns strukturer och en del av målsättningen har bestått i att visa strukturerna. I just det här hänseendet är det skäl att peka på de fyra inledande kapitlen. För två står Edward Andersson, som

knappast i skattepolitiska sammanhang kräver någon längre presentation.

Som skattejuridisk professor har Edward Andersson följt med skattepolitiken under det man brukar kalla en mansålder. Han har därför skrivit både en allmän översikt och en kommentar till den s.k. Hetemäki-arbetsgruppens första delbetänkande (Verotuksen kehittämissuoritusryhmän väliraportti).

I anslutning till Anderssons båda inledande artiklar har Elina Pylkkänen, i det civila tjänsteman på Finansministeriet och en av utredarna bakom Hetemäkis arbetsgrupp, skrivit en kritisk och intressant betraktelse över hur man fattar skattepolitiska beslut i Finland och Sverige.

Det fjärde kapitel handlar om kommunalskatten och har skrivits av Mikael Enberg. Han skriver utgående från sin position som ekonomisk expert på Kommunförbundet. I det sammanhanget lönar det sig kanske att kasta en extra blick på förvärvs- och arbetsinkomstavdragen. Tidigare bestod den skattepolitiska sanningen av att kommunalskatten inte var progressiv och det styrde också de politiska åsikterna. Här har en förändring skett.

Följande avsnitt i pamfletten handlar om tre olika samhällsgrupper. Det kanske mest intressanta i sammanhanget är att de tre grupperna egentligen särbehandlas också om den skattepolitiska doktrinen skulle förutsätta att alla behandlades på samma sätt. Men särbehandlingen är en nödvändighet eftersom gruppernas

inkomstkällor fungerar på olika sätt.

Den första gruppen beskriver löntagarnas beskattning. Grovt taget kunde man säga, att beskrivningen här huvudsakligen handlar om de medborgare som finns i utrymmet mellan inkomstfördelningens andra och nionde decil. Avsnittet är skrivet av Jaakko Klander, som ännu medan han skrev den var chef för Löntagarnas forskningsinstitut. Klanders framställning är bokens mest teoretisk och kommer att kräva en insats av läsaren.

Som motstycke till löntagarbeskattningen har Benita Öling skrivit ett kapitel om företagsbeskattningen. En kritisk läsning av Klanders och Öling bidrag pekar på en invecklad balansgång: utan företagare finns det inte löntagare och utan löntagarnas konsumtion finns det inte heller särskilt mycket utrymme för företagen. Benita Ölings vardag består av arbete på revisionsföretaget Ernst & Young i småföretagarnas österbottniska landskap.

Avsnittet kring de samhällliga grupperna avslutas med Helena Ålgars utredning kring jord- och skogsbruksbeskattning. Här finns igen ett exempel på en samhälllig särbehandling, som dessutom till en del styrs av EU:s jordbrukspolitik. Till vardags är Ålgars jurist på Svenska lantbruksproducenternas centralförbund.

Det tredje avsnittet kunde eventuellt med en hänvisning till Marcel Proust ha rubriken På jakt efter ett skatteobjekt som flytt. Det handlar nämligen om var

finansministeriet kunde hitta nya beskattningsobjekt.

Här är det energiprofessorn Peter Lund vid Aalto universitetet som inleder med en synnerligen kritisk betraktelse över våra energi- och miljöskatter. Erfarenheterna från regeringens senaste budgetbehandling visade kanske att det man så gärna kallar miljöskatter egentligen är en energibesättning, som mer än väl kan utfalla i resultat som står stick i stäv med de goda försatserna.

Det andra bidraget handlar om beskattningen av allmännyttiga samfund. I samma takt som en del av våra ägarstrukturer har förändrats har också skattmassen kastat sina giriga blickar på de – ibland stora, ibland små – förmögenheter, som förvaltas av stiftelser, föreningar och andra samfund. Bidraget har skrivits av Sebastian Gripenberg. Han arbetar på Svenska studiecentralen och har ett brinnande intresse för allt som heter förenings- eller samfundsliv.

Pamfletten avslutas med ett försök att peka på en växande grupp som vare sig deltar i den skattepolitiska diskussionen eller i den politiska processen. Eftersom de inte deltar hotas de också av att glömmas bort när de politiska partierna bänkas kring valdebatter och regeringförhandlingar. Också den gruppen och dess problem borde ha en plats i den skattepolitiska diskussion vi alla hoppas att man skall bedriva i Finland inför riksdagsvalet.

*Nils Torvalds*

## KAPITEL 1

*Skatternas funktion och Finlands  
gällande skattesystem samt  
förändringsmöjligheter*

*Edward Andersson*

## SYFTET MED BESKATTNINGEN

Staten och kommunerna sköter en mängd uppgifter som i ett ordnat samhälle måste tas om hand. För att finansiera de här utgifterna det nödvändigt att kräva in skatter. För samhället finns det inte några andra inkomstslag av en sådan storleksordning att de kunde ersätta skatterna. Men ett skattesystem kan byggas upp på många olika sätt, vilkas verkningar inte är identiska. En av de stora frågorna när man bygger upp och förändrar ett gällande skattesystem är, att det inte mer än nödvändigt borde påverka samhällets ekonomiska aktiviteter. Skatterna tas ju ut av de inkomster de skattskyldiga förtjänar, av det mervärde företagen skapar och på andra grunder som i sin tur påverkas av hur stark den ekonomiska aktiviteten i samhället är. Beskattningssystemet bör så litet som möjligt hämma den ekonomiska aktiviteten.

Skattesystemet bör också vara rättvist. Men rättvisa är inte ett exakt kriterium. Det som var och en av oss betraktar som rättvist är i hög grad beroende av vår bakgrund, vår allmänna livsinställning och många andra omständigheter som inte direkt har med skattesystemet att göra. Visserligen kan man ganska oemotsagt hävda, att skattskyldiga i samma ställning skall behandlas lika. Men vilka olikheter är relevanta och hur skall de beaktas? Skattesystemets utformning är i sista hand beroende av den politiska majoritetens uppfattning om

vad som är rättvist och ändamålsenligt. Och de påverkas också av politikens kompromisser.

## SKATTEFRÅGORNAS INTERNATIONALISERING

I dagens globaliserade värld är den internationella skattekonkurrensen en ny omständighet som påverkar skattesystemets utformning och utesluter vissa alternativa lösningar. Det här gäller speciellt inom EU, där det å ena sidan gäller fri rörlighet för människor, varor, tjänster och kapital, och där å andra sidan EU-domstolen har befogenhet att övervaka, att de enskilda medlemsstaterna i sin skattelagstiftning iakttar EU:s grundfördrag. Både Finland och många andra medlemsstater har fått vissa regler i sin skattelagstiftning underkända av domstolen. I andra fall vet man kanske på basen av EU-domstolens tidigare avgöranden, att vissa skattelösningar inte får väljas. Här är det i alla fall skäl att tillägga att EU har rätt små befogenheter att lagstifta om gemensamma skatteregler för medlemsstaterna. Trots den här begränsningen sker det ständigt ett visst förenhetligande av medlemsstaternas skattesystem och skatteinivåer. Speciellt svårt är det för små medlemsländer som Finland att hålla sig med regler som radikalt avviker från reglerna i de stora medlemsstaterna. Om vi tar beskattningen av arbetsinkomst som exempel, medför arbetstagarnas fria rörlighet en stor risk för utflyttning



från ett land med klart hög skattenivå till medlemsstater med lägre skattenivå. Detta gäller speciellt personer med god utbildning och höga inkomster.

Varje skattesystem består av ett stort antal olika skatter, vilka på olika grunder tillför staten och kommunerna skatteintäkter. Det vore inte möjligt att tillgodose samhällets behov av skatteinkomster t ex bara med hjälp av inkomstskatter, eftersom skattesatserna då skulle bli så höga att riskerna både för missbruk och utflyttning blev väldigt stora. Om, å andra sidan, hela eller nästan hela skattebördan skulle sättas på den andra stora skatteformen, mervärdesskatten (momsen), kunde den skattesatsen igen bli så hög att laglig och olaglig införsel av varor från utlandet i sin tur skulle bli ett stort problem. Det skulle i sin tur passa illa in i EU:s natur av frihandelsområde utan egentliga interna tullgränser och intern tullkontroll.

OECD, som är de ekonomiskt mest utvecklade staternas samarbetsorganisation, mäter och jämför skattetrycket i de olika medlemsstaterna. Skattetrycket mäts i procent av BNP, dvs. med en siffra som visar skatternas eller den offentliga hushållningens andel av hela bruttonationalprodukten. Enligt mätningarna har Sverige och Danmark länge haft det största skattetrycket. För åren 2006–08 låg siffran nära 50 procent. Tidigare låg det rent av över 50 procent. Finland låg i den här jämförelsen vid sekelskiftet flera år som nummer tre med ett skattetryck kring 47 procent. Under de senaste åren har Finlands relativa skattetryck gått ned till cirka 43

procent och vi har stått som nummer 7 i toppen av listan. Men den lågkonjunktur, som just nu råder i hela världen, leder till stora samhällsutgifter. Därför är det uppenbart, att skattetrycket både hos oss och i andra stater igen kommer att stiga. Under den sortens omständigheter är det desto viktigare att de skattepolitiska lösningar, som samhället måste tillgripa, är sådana att de inte hindrar en ekonomisk tillväxt.

#### VÅRT SKATTESYSTEMS STRUKTUR OCH BESKATTNINGENS NIVÅ

År 2008 var det totala skatteuttaget i vårt land 79,6 miljarder euro. Av den här summan fick staten 39,6 miljarder, kommunerna 17,5 miljarder och folkpensionsanstalten 4 miljarder, medan hela 18,3 bestod av pensionsförsäkrings- och andra avgifter, som hör till socialskyddet, men som inte är skatter i egentlig mening. Av statsbudgetens slutsumma står skatteintäkterna under ett normalt år för mer än 80 procent. Under rådande lågkonjunktur sjunker skatteintäkterna, medan statsutgifterna stiger och skillnaden måste täckas genom lån, vilka i sinom tid måste betalas tillbaka genom strängare skatteuttag.

Kommunernas skatteinkomster består ju nästan uteslutande av inkomstskatt, även om den kommunala fastighetsskatten efter den senaste höjningen av skatteprocenterna har fått större betydelse. Statens skatte-

inkomster är däremot mera mångsidiga. Grovt taget kan man dela in de statliga skatterna i direkta och indirekta skatter. Av de direkta skatterna är den progressiva statliga inkomstskatten för fysiska personer och bolagskatten för juridiska personer klart viktigast (avkastning 2008 cirka 14,5 miljarder), medan arvs- och gåvoskatten avkastar cirka 0,5 miljarder. Den viktigaste konsumtions- eller indirekta skatten är momsens (avkastning 2008 cirka 14,7 miljarder). Acciserna avkastade nästan 5 miljarder, och viktigast av dem var acciserna på flytande bränslen, alkoholdrycker och tobak. Till gruppen övriga skatter (avkastning 2008 nästan 2,5 miljarder) hör bl.a. bil- och fordonsskatterna samt överlåtelseskatten.

EU har inte befogenhet att stifta överstatliga skatter för medlemsstaterna. Men inom EU får tullar inte uttas och även tullarna på import till EU från länder utanför gemenskapen avtar i betydelse. De här tullarna uppbärs av medlemsstaterna, men de influtna medlen tillfaller EU. Ifråga om de indirekta skatterna, särskilt momsens har EU rätt att genom direktiv kräva att alla medlemsstater har enhetliga regler för hur mervärdet beräknas. Däremot kan medlemsstaterna själva bestämma sin moms-skattesats inom gränserna 15 procent (Luxemburg) och 25 procent (Sverige och Danmark). Finland har länge haft en skattesats på 22 procent, som från 1.7.2010 höjdes till 23 procent. Ifråga om de viktigaste acciserna har EU nöjt sig med att fastställa minimiskattesatser. För vin, som i de sto-

ra vinproducerande medlemsstaterna betraktas som en lantbruksprodukt, har ingen minimisats fastställts. De finska acciserna för övriga alkoholdrycker, samt för tobak och flytande bränslen överstiger klart EU:s minimigränser.

På området för direkt beskattning har EU ingen lagstiftningsmakt. Mångåriga försök att åstadkomma gemensamma regler för hur den beskattningsbara bolagsinkomsten skall beräknas har inte lett till några resultat.

Under de senaste 15–20 åren har det varit en allmän tendens bland utvecklade länder med högt skatetryck att sänka den personliga inkomstskatten. Samtidigt har det också uppstått en skattekonkurrens ifråga om procentsatserna för bolagsskatten. I de flesta medlemsländerna har skattesatsen sänkts betydligt så att genomsnittet inom EU nu ligger kring 25 procent, medan genomsnittet för 20 år sedan låg kring 40 procent. Det bortfall som förorsakats av de sänkta skattesatserna har man i många fall kunnat kompensera genom skärpning av reglerna för hur den beskattningsbara inkomsten skall beräknas. Å andra sidan finns det alltid önskemål om nya skatteavdrag och regeringarna har haft svårt att motstå dem. Utgående från de här politiska svårigheterna har det också i vårt land tillkommit ett flertal nya avdrag som reducerar skatteavkastningen. Ett exempel är hushållsavdraget, som trots kritiken också har fått positiva konsekvenser genom att det har skapat nya arbetstillfällen och minskat svartarbetet

i hushållen och inom reparationssektorn.

Efter den sänkta bolagsskatten i början av 1990-talet ökade intäkterna från bolagsskatten, men skattesänkningen var inte huvudorsaken. Det var snarast konjunkturuppsvinget som gynnade vår exportindustri, icke minst inom elektro-niksektorn (Nokia).

Skattebetalarnas centralförbund gör årligen på grundval av omfattande statistiskt material en jämförande översikt av löntagarbeskattningen i de viktigaste OECD-staterna. Den senaste publikationen från hösten 2009 visar att Finlands inkomstbeskattning för låginkomsttagarnas del inte längre ligger bland de högsta inom de undersökta 18 länderna. För en person med 23 800 euro i årsinkomst är den genomsnittliga inkomstskatten i Finland 22,2 procent, medan den i en del stater stiger ända till 33 procent. När man granskar högre inkomstnivåer (36 400, 55 000 respektive 119 000 euro i årsinkomst) ligger Finland däremot fortfarande bland staterna med den strängaste beskattningen. På varje nivå finns det i alla fall några stater med strängare beskattning än vår. Det är i alla fall uppenbart att Finlands medvetna politik att lindra den statliga inkomstbeskattningen har gjort att vår relativa position i jämförelserna har förbättrats något. Det här kan man också illustrera med de högsta marginalskatteprocenternas utveckling: År 1996 var den statliga skatteskalans högsta procentsats 39, medan den år 2010 har gått ned till 30 procent. Utan dessa sänkningar hade vi antagligen legat i topp i fråga om beskatt-

ningen på de flesta inkomstnivåerna. Det beror till en del på att nästan alla andra stater också har sänkt sin inkomstbeskattning. När sänkningarna av den statliga inkomstbeskattningen samtidigt har kopplats samman med måttligare löneuppgörelser har det bidragit till att bromsa kostnadsutvecklingen i vårt land. Trots det har vår relativa priskonkurrenskraft i förhållande till många konkurrerande länder försämrats pga. av en snabbare kostnadsutveckling.

Tyvärr har svårigheterna i den kommunala ekonomin tvingat nästan alla kommuner att höja sin uttaxering, vilket har motarbetat statens skattesänkningspolitik. Sedan 1990 har den genomsnittliga kommunala skatteprocenten i vårt land stigit från 16,47 till 17,65 (år 2000) och till 18,98 (år 2010) och allting tyder på att den här utvecklingen kommer fortgå. En stor orsak till den ihållande tendensen till höjda kommunalskatter är att staten hela tiden påför kommunerna nya uppgifter, som de i sin tur måste finansiera helt eller delvis. Det är i alla fall skäl att konstatera, att den kommunala skatteprocentens höjning i nästan alla kommuner inte för alla skattskyldiga innebär att den kommunala skattebelastningen skulle ha stigit lika mycket. Sedan 1997 har vi i kommunalbeskattningen haft ett förvärvsinkomstavdrag som görs på lönen och på därmed jämförbar inkomst. Förvärvsinkomst-avdraget kommer framför allt personer med små årsinkomster till godo. För en person med en årslön på 15–20 000 euro betyder detta avdrag i en kommun med 20 procents uttax-

ering att beskattningen de facto sker enligt en skattesats på 15 procent. Avdraget reduceras med stigande inkomster och dess inverkan upphör helt vid en årslöneinkomst om drygt 90 000 euro. Avdraget har medfört stora skattebortfall för kommunerna, vilket i sin tur har lett till att kommunerna fått höja sin uttaxeringsprocent.

Den klara försämringen av våra offentliga finanser medför troligen att några statliga skattesänkningar inte är att vänta under de närmaste åren. På sin höjd kan man anta att staten indexjusterar den progressiva skatteskalan. Eftersom den kommunala uttaxeringen och kanske också vissa obligatoriska socialskyddsavgifter kommer att stiga, måste vi för den närmaste framtiden räkna med en något strängare beskattning av förvärvsinkomsterna. Det är inte osannolikt att utvecklingen kommer att vara densamma i många andra OECD-stater. Inkomstskattens avkastning är i hög grad beroende av sysselsättningsläget: ju bättre sysselsättningsläget är, desto större är avkastningen från inkomstskatten. En stor arbetslöshet inte bara minskar inkomstskattens avkastning utan ökar samtidigt samhällets utgifter för att försörja de arbetslösa.

Den stora frågan är vilka källor samhället har för att uppbära mera skatteintäkter och därmed lösa den statsfinansiella kris som hotar. De enda två alternativen som kunde ge ens närmelsevis den behövlige merinkomsten är inkomstskatten och mervärdesskatten. Rätt allmänt anser man att en höjning av mervärdess-

skatten orsakar mindre totalekonomiska nackdelar än motsvarande höjning av inkomstskatten. Momsen har ju redan höjts med en procentenhet till 23 procent från 1.7.2010. Inom ramen för EU:s bestämmelser är det möjligt att höja momsens andelen till 25 procent, vilket vore samma skattesats som Sverige och Danmark har haft redan länge. En procentenhet motsvarar ungefär 700 miljoner euro i merinkomst.

Acciserna är i vårt land redan jämförelsevis höga. Ytterligare höjning av både alkohol- och tobaksaccisen kan befaras leda till en större lovlig och olovlig införsel, och i värsta fall kan det rentav till sänkta i stället för höjda skatteintäkter. För accisen på flytande bränslen är risken kanske inte lika stor, men skatten på både bensin och dieselbränsle påverkar företagets kostnader och kan därför inte höjas obegränsat. I våra glesbygder är många människor helt beroende av bil för att komma till sina jobb och för att göra sina vardagliga inköp. Slutsatsen är alltså att acciserna inte kan höjas så att det skulle ha någon nämnvärd statsfinansiell effekt. Det samma torde också gälla bil- och fordonsskatterna som gör användning av bil i vårt land dyrare än i de flesta andra EU-stater.

## BEHOV ATT FÖRNYA VÅR INKOMSTBESKATTNING

Vår inkomstbeskattning förnyades från början av 1993

så att inkomsterna indelades i förvärvsinkomst och kapitalinkomst. För förvärvsinkomst betalas (i huvudsak proportionell) skatt till kommunen och progressiv skatt till staten, medan kapitalinkomsterna beskattas bara till staten med 28 procents skattesats. I finansministeriet pågår under ledning av understatssekreterare Martti Hetemäki ett utredningsarbete för att reformera både inkomstbeskattningen och andra delar av skattesystemet. Slutbetänkandet offentliggörs ännu 2010 och innebörden granskas i ett separat kapitel.

Det är på sin plats att här försöka utreda på vilka tankegångar indelningen i förvärvs- och kapitalinkomst byggde. Reformen tillkom under den föregående stora ekonomiska krisen i början av 1990-talet. Då var fysiska personers kapitalinkomster mycket obetydliga och deras positiva statsfinansiella effekt var mindre än den negativa effekt som de då tämligen obegränsade ränteavdragen medförde. Många slag av kapitalinkomster (både ränteinkomster och försäljningsvinster) var till stor del skattefria. Inflationen hade länge varit stark, vilket talade emot en full beskattning av kapitalinkomster, eftersom det innebar en beskattning av en fiktiv inkomst. År 1992 var risken stor för att kapitalet skulle söka sig bort från Finland, ifall det här beskattades för strängt. Slutsatsen blev att regering och riksdag stannade för ett skattesystem, där alla kapitalinkomster beskattades med 25 procent och det inte längre fanns några skattefria kapitalinkomstformer. Ränteavdragen begränsades och räntor fick av andra än näringsidkare

avdras enbart från kapitalinkomst, vilket sänkte ränteavdragets effekt till storleken av kapitalinkomstskatteprocenten (då 25 procent, idag 28 procent).

Förvärvsinkomstens skattebelastning var då mycket sträng, med marginalsattesatser på över 60 procent. Man insåg nog då, att skillnaden mellan skattebelastningen för förvärvs- och för kapitalinkomst var för stor, men det statsfinansiella läget tillät inte sänkning av förvärvsinkomstskatten. Efter 1996 har förvärvsinkomstskattesatserna gått ned, vilket beskrevs tidigare i kapitlet. Samtidigt har kapitalinkomstskatten höjts till 28 procent. Skillnaden har alltså minskat, men den är fortfarande stor. Man bör dock minnas att skatt för kapitalinkomst enligt 28 procent börjar utgå från den skattskyldiges första euro kapitalinkomst, medan en löntagare kommer upp till 28 procents genomsnittsskatt vid en årsinkomst om 30–35 000 euro.

Jag nämnde redan tidigare det problem som ansluter sig till inflationens betydelse vid beskattningen av kapitalinkomst. Av tekniska skäl kan man inte vid beskattningen använda indexering så att man skulle beskatta bara den reella vinsten. Därför måste skattesatsen i stället vara tämligen låg. Inflationens inverkan kan lätt belysas med ett exempel: Om A får 6 procents ränta men kapitalets värde går ned med 4 procents inflation är A:s realinkomst bara 2 procent, men han beskattas för fulla 6 procent. Skattesatsen på 28 procent tar 1,68 procent av realinkomstens 2 procent, vilket för A betyder att bara 0,32 procent av realräntan 2 pro-

cent återstår. Vore skattesatsen 35 procent skulle mer än hela realräntan åtgå i skatt.

Vid försäljningsvinster är tidsperspektivet ofta mycket långt. Om B köpte en fastighet 1968 för 10 000 euro och den nu säljs för 130 000 euro är hans nominella vinst 120 000 euro. Men då inflationen sedan 1968 varit cirka 800 procent är hans reella vinst bara 40 000 euro. Med en 28 procents skattesats på 120 000 euro skulle 33 600 euro gå åt i skatt. Lyckligtvis känner skattelagen en såkallad anskaffningsprispresumtion. Med den blir skatten 21 840 euro, vilket i alla fall innebär drygt hälften av den reella vinsten.

Exemplen visar att man inte kan beskatta kapitalvinster med mycket hög skatteprocent, om man vill att den skattskyldige själv skall få behålla en del av sin avkastning. Det är tämligen avgörande hur hög inflationen har varit. Eftersom den under de senaste åren varit ganska låg har kapitalinkomstbeskattningen kanske varit något lägre än lagstiftaren tänkt sig. Men man kan inte ändra skatteprocenten från år till år. Däremot finns det goda skäl för att i dagens svåra statsfinansiella läge höja kapitalinkomstskatten något. Några statsfinansiella problem löser man inte den vägen, eftersom en en procentig höjning av kapitalinkomstskatten beräknas höja avkastningen med 50–100 miljoner euro. Den reella avkastningen beror dessutom på inflationen och på den allmänna ekonomiska aktiviteten i samhället. Men en sådan höjning vore närmast en helt befogad rättvisegest.

Dividend, som är en form av kapitalinkomst, utgör den del av den vinst som ett aktiebolag utdelar till sina aktieägare. Denna vinst har redan blivit beskattad som en del av aktiebolagets vinst och bolaget kan normalt enbart dela ut vad som återstår av vinsten efter att bolaget betalat sin skatt. När också aktieägaren beskattas för den utdelade dividenden talar man om dubbelbeskattning av aktiebolagsvinsten. Det råder mycket delade meningar om hur man skall förhålla sig till denna dubbelbeskattning. År 1990 tog vi i Finland i bruk ett s.k. bolagsskattegottgörelsesystem (avoir fiscal) som även fanns i de flesta av EU:s dåvarande medlemsstater. Det systemet gick ut på att aktieägaren från sin skatt på dividenden fick räkna sig till godo hela den bolagsskatt som aktiebolaget betalat, vilket i praktiken ledde till skattefrihet för mottagna dividender, alltså till en mycket förmånlig lösning för dividendtagaren. Systemet slopades 2005 och ersattes med det nu gällande systemet, där en fysisk person som dividendtagare beskattas för 70 procent av den från börsnoterade aktiebolag mottagna dividenden. Detta innebär, om man räknar samman bolagets skatt (26 procent) och aktieägarens skatt på 70 procent av dividenden, en skattebelastning om 40,5 procent på den utdelade bolagsvinsten. Vid full dubbelbeskattning skulle motsvarande siffra med nu gällande skattesatser vara 46,7 procent.

När bolagsskattegottgörelsesystemet slopades ansåg man att ägarna till små och medelstora aktiebolag, vilka inte noteras på börsen och i vilka ägarna vanligen

själva arbetar, borde få ha kvar friheten från dubbelbeskattning upp till en viss gräns. Gränsen sattes vid dividender på 90 000 euro per år och aktieägare. För att få denna förmånliga behandling skall dividenden vara kapitalinkomst vilket i sin tur är möjligt bara om bolaget har så stort eget kapital att det kan betala ut en dividend på upp till 9 procent på kapitalet. Övriga dividender utgör förvärvsinkomst.

De nu gällande reglerna innebär i stort sett att det är ägarna till förmögna och lönsamma gamla familjeföretag som kan få förmånen av upp till 90 000 euro i skattefri dividend. Vid en kommande skattereform kommer den här regeln knappast att bli kvar. För att kunna ha kvar 90 000 euro efter skatt måste en löntagare förtjäna ungefär det dubbla beloppet, medan ett relativt litet antal aktieägare alltså kan förtjäna upp till 90 000 euro skattefritt. Det försätter dessa aktieägare i en skattesituation som är oskäligt mycket mera förmånlig än löntagarens. I och för sig kan det vara rimligt att stöda mindre och medelstora företag med en viss lättnad i dividendbeskattningen, men reglerna kan i fortsättningen inte vara så flagrant ojämlika som de nu gällande.

## FRAMTIDSUTSIKTER

Det är uppenbart att skattesystemet kommer att vara utsatt för förändringar under nästa riksdagsperiod. Men de ekonomiska problem som Finland står inför

kan inte lösas enbart med skattepolitiska åtgärder. Den ekonomiska nedgångsperiod, som vi nu upplever, och den snabba förändringen i befolkningens åldersstruktur skapar nya utmaningar. OECD har i många sammanhang pekat på nödvändigheten av reformer som leder till att människorna kommer tidigare in i arbetslivet och hålls kvar där längre än vad som är fallet idag. Även om det här kravet kanske inte förefaller väldigt relevant under nu rådande arbetslöshetsperiod, är det på sikt av största betydelse för vårt lands möjligheter att behålla den levnadsstandard vi har nått upp till.

## KAPITEL 2

*Den kommande skattereformen:  
arbetsgruppens förslag*

*Edward Andersson*



## ALLMÄNT

Den arbetsgrupp, som under ledning av finansministeriets understatssekreterare Martti Hetemäki, hade till uppgift att bereda reformen av vårt skattesystem, gav i midsommarveckan ett mellanbetänkande. Det slutliga betänkandet skall ges i december. Den nya regeringen beslöt emellertid vid samma tidpunkt att någon större eller mindre skattereform inte föreslås före riksdagsvalet i april. Den i och för sig nödvändiga reformen blir en uppgift för den nya regeringen och den nyvalda riksdagen.

Hetemäkis arbetsgrupp har iakttagit rätt stor ofentlighet och dess arbetspapper har funnits att läsa på nätet. Därför innehåller mellanbetänkandet inga större överraskningar. Betänkandet visar i alla fall tydligt att spelrummet för skattepolitiska åtgärder är ganska litet. Också om det är klart att statsfinanserna måste tillföras mer inkomster för att skapa statsfinansiell balans, kan man inte säga att den aspekten är särskilt framträdande i betänkandet. Arbetsgruppen tillsattes innan den globala finanskrisen hade blivit uppenbar och arbetsgruppens resonemang och moderata förslag tar närmast sikte på normala positiva ekonomiska förhållanden. Detta är i och för sig bra, men gör enligt min mening det mindre sannolikt att förslagen kunde förverkligas som sådana.

Redan i upplägget avviker arbetsgruppens förslag rätt mycket från tidigare skattepolitisk lagberedning i

vårt land. Arbetsgruppen har en klar majoritet av national- och företagsekonomer och också ett ekonomiskt kunnigt sekretariat. Utgående härifrån har gruppen försökt dra slutsatser om hur reformen förhåller sig till ekonomisk teori. I det sammanhanget har ett antal intressanta idéer framkommit, som sedan har påverkat både reformförslaget som helhet och vissa enskilda ändringsförslag. Mycket empiriskt stöd för de teoretiska slutsatserna har man inte fått fram. Hur slutsatserna står sig i det politiska beslutsfattandet är också oklart, men arbetsgruppen är väl medveten om att Finlands skattepolitiska rörelsefrihet under de närmaste åren är begränsad.

Jag ställer mig rentav frågan om rörelsefriheten någonsin mera kommer att vara så stor som under de några goda år i mitten av 2000-talets första decennium. Den åldrande befolkningen innebär en starkt försämrad försörjningskvot, vilket märkbart kommer att öka pensions- och hälsovårdsutgifterna.

Arbetsgruppen beskriver de förändringar i den internationella omgivningen, som påverkar Finlands ekonomi och som kräver reformer av vårt skattesystem. Man pekar på att investeringarna har blivit allt rörligare och att företagets val av placeringsort alltmer påverkas av skattereglerna i olika länder. Den internationella skattekonkurrensen har alltså blivit hårdare. Det här gäller främst konkurrensen genom en låg bolagsskatteprocent, men den är också relevant för personbeskattningens nivå för välutbildade personer med höga in-

komster. Den här gruppen kan lätt välja bort Finland som bosättnings- och arbetsland.

Den indirekta beskattningen av varor och tjänster konstateras vara mycket mindre känslig för variationer i konjunkturerna. Detta motiverar enligt arbetsgruppen, att man flyttar beskattningens tyngdpunkt mera mot indirekta skatter. Med tanke på den ekonomiska tillväxten anser arbetsgruppen det här vara en mera ändamålsenlig skatteform än den personlig inkomstbeskattning. Arbetsgruppen framhåller också att en sträng företagsbeskattning har den mest negativa inverkan på tillväxten. Bolagsskatten höjer avkastningskravet på investeringarna och minskar därför också viljan att investera. En hög bolagsskatt medför även större benägenhet för internationell skatteplanering.

Ett ytterligare motiv för att flytta beskattningens tyngdpunkt mot konsumtionsbeskattning, och då speciellt genom mervärdesskatten ser arbetsgruppen i att inkomstbeskattningen belastar den inhemska produktionen och exporten, medan momsens är neutral eftersom den också belastar importen och avlyfts från exporten (som normalt beskattas med moms i destinationsstaten).

Det man ofta kallar miljöskatter består vanligtvis av tilläggsskatter på energiprodukter, avfallsskatter och dylikt. Nära dessa står alkohol- och tobaksskatterna som riktar sig mot en ohälsosam konsumtion. Till skillnad från andra skatter syftar de till att påverka företagets och individernas beteende. Genom att höja dessa

skatter och i stället sänka den direkta beskattningen menar arbetsgruppen att man kan uppnå en dubbel-effekt ("tuplahyöty"): att samtidigt minska på oönskad konsumtion och undvika inkomstbeskattningens negativa verkningar.

Arbetsgruppen är inte omedveten om att en överflyttning av beskattningens tyngdpunkt på konsumtionen påverkar inkomstfördelningen i samhället. Inkomsternas köpkraft sjunker särskilt för låginkomsttagare som ju använder nästan alla sina inkomster framförallt till konsumtion av nödvändighetsartiklar. Arbetsgruppen framhåller att forskningen utvisar att det är effektivare att stöda låginkomsttagare med direkta inkomstöverföringar än genom att hålla en låg konsumtionsskattenivå. Inkomstöverföringarna kan dock vara både tungrodda och kostsamma, och om det problemet säger arbetsgruppen inte mycket i sitt betänkande.

## BESKATTNINGEN AV FYSISKA PERSONERS FÖRVÄRVS- OCH KAPITALINKOMSTER

I betänkandet utgår man från att uppdelningen mellan förvärvsinkomst och kapitalinkomst ska bibehållas. Arbetsgruppen företräder den riktiga uppfattningen att skillnaden i skattebelastning mellan dessa båda inkomstslag är för stor. Detta kan åtgärdas genom att något höja procentsatsen för kapitalinkomster (från 28 procent till 30 procent) och genom att något sänka den

statliga beskattningen av förvärvsinkomster.

Höjningen av kapitalskatteprocenten, vilket också skulle gälla källskatten på ränteinkomster, är en åtgärd som enligt min mening hade kunnat vidtas redan detta år. Så länge inflationen är av ringa storlek kan knappast några befogade invändningar anföras. Problem uppkommer däremot om inflationen stiger så att skatten på t ex ränteinkomst eller försäljningsvinst, som ju uträknas på den nominella inkomsten, stiger till en orimligt hög andel av den reella inkomsten eller rentav överstiger denna. I min inledningsartikel (se s. 25) har jag belyst problemet med konkreta exempel. Om en sådan situation inträffar måste lagstiftaren ingripa.

Den enda ändringen arbetsgruppen föreslår i reglerna för kapitalinkomstens beräkning gäller reglerna för dividender från noterade och icke-noterade aktiebolag. Förslaget behandlas närmare här nedan.

Rörande sänkning av den statliga beskattningen av förvärvsinkomst kommer arbetsgruppen inte med konkreta förslag men utlovar sådana i slutbetänkande. Nu meddelar man bara att man kommer att föreslå ändringar över hela inkomstskalan så att skattens avkastning (som 2008 var 8,2 miljarder euro) går ned med 2 miljarder euro. Detta vore en betydande sänkning som knappast kan genomföras under de ekonomiska omständigheter, som kommer att råda under de närmaste åren. Till förslaget hör också att den högsta marginalskatten inte skulle överstiga 50 procent. Det skulle innebära rätt betydande sänkning av skatten för

dem som har de största förvärvsinkomsterna. I marginalskatten ingår den progressiva statsskatten, den genomsnittliga kommunal- och kyrkoskatten, sjukförsäkringspremien men också pensions- och arbetslöshetsförsäkringspremierna. Man konstaterar dock att det finns ett förhöjningstryck på både kommunalskatten och pensionsförsäkringspremien, vilket kan omindetgöra den föreslagna lättningen av beskattningen på förvärvsinkomster.

Arbetsgruppen kommer med intressanta och utförliga motiveringar till sitt förslag om sänkning av förvärvsinkomstbeskattningen och särskilt inriktningen av lättnadernas tyngdpunkt på höginkomsttagarna. Man säger att de senaste årens empiriska och teoretiska forskning har visat på ett samband mellan beskattningen och viljan att arbeta samt mängden utfört arbete.

En stor betydelse har här åtminstone två faktorer: marginalskattens nivå och skillnaden mellan löneinkomstens belopp efter skatt och nettot av de sociala förmåner som erhålls utan arbete. Viljan att ta emot erbjudet arbete är inte stort om detta bara obetydligt ökar tillbudsstående penningmedel. Samtidigt uppstår sannolikt också byråkratiska problem för den skattskyldige.

Boendestödet spelar en betydande roll i problematiken kring "fattigdomsfällorna".

Beträffande beskattningen av inkomstpyramidens övre ända hänvisar arbetsgruppen till svenska och engelska utredningar, enligt vilka höjning av skattesatsen i

den progressiva skatteskalans topp inte ger ökade skatteintäkter utan kanske rentav minskar skatteavkastningen. Man motiverar sitt förslag om att sänka toppskatterna med att detta skulle stärka Finlands position i konkurrensen om de bästa förmågorna. Den teknologiska revolutionen och den alltmer utvecklade internationella arbetsfördelningen innebär, att det mänskliga kapitalet fått allt större betydelse för ekonomisk tillväxt, medan det materiella kapitalets (fabriker, maskiner o.d.) betydelse minskat. En sträng progressiv beskattning minskar avkastningen av det mänskliga kunskapskapitalet och motiverar individen att söka sig till länder med lindrigare beskattning. Arbetsgruppens förslag skulle innebära att skatterna på förvärvs- och kapitalinkomst skulle vara mycket närmare varandra än hittills. Detta vore en avsevärd förbättring.

Arbetsgruppen föreslår att lättnaderna i förvärvsinkomstens beskattningen riktas mot löneinkomsterna. Detta medför en risk för att lättnaden måste förverkligas genom förstorade skatteavdrag, inte via skatteskalan. En konsekvens vore att pensionsinkomster och socialinkomster igen skulle bli strängare beskattade än löneinkomst, fastän detta missförhållande för pensionsinkomsternas del nyligen eliminerats genom skattereformer 2007 och 2009.

Arbetsgruppen kommer inte med några förslag till ändringar i reglerna för beräkning av förvärvsinkomsten. Det är dock troligt att man i slutbetänkandet kommer att föreslås vissa begränsningar i avdragsflo-

ran. Betydelse för statens finanser har enbart den sortens åtgärder, som väsentligt sänker nivån på sådana avdrag som minskar skatteintäkterna. Jag tänker närmast på ränteavdraget och hushållsavdraget. Ränteutgifter-  
nas avdragseffekt är nu 28 procent och skulle stiga till 30 procent om kapitalskattesatsen höjs. Det är mycket möjligt är att man kommer att föreslå begränsningar. Men jag tror inte att det finns politiskt stöd för att helt slopa ränteavdraget, allra minst för lån till den första bostaden.

Vad hushållsavdraget beträffar är det på många sätt befogat och nyttigt, men det har kanske gjorts onödigt förmånligt.

## FÖRETAGSBESKATTNINGEN

Bortsett från de allra minsta företagen bedrivs näringsverksamhet i vårt land nästan enbart i aktiebolags form. Enskilda näringsidkare samt delägare i öppna bolag och kommanditbolag beskattas progressivt som övriga fysiska personer, dock så att det gäller att dela upp inkomsten mellan en förvärvsinkomst del och en kapitalinkomst del. Aktiebolagen beskattas däremot inte progressivt utan med en proportionell skattesats. Den föreslås bli sänkt från 26 procent till 22 procent, vilket självfallet medför ett bortfall i skatteintäkterna.

Förslaget motiveras med den globala konkurrensens krav. Man är rädd för att finnska företag av skatteskal-

flyttar sina huvudkontor och andra funktioner utomlands och att utländska bolag av bolagsskattens skattesats avskräcks från att starta dotterbolag och annan verksamhet i Finland. En låg skattesats i Finland minskar också risken för att utländska moderbolag genom intern prissättning flyttar sin vinst bort från finsk beskattning.

Aktiebolag är i princip föremål för dubbelbeskattning eftersom bolaget först beskattas för sin vinst och aktieägarna därefter beskattas för den ur den beskattade vinsten utdelade dividenden. Vid en skattereform måste båda sidorna beaktas. Hetemäkis arbetsgrupp föreslår en viss överflyttning av beskattningens tyngdpunkt från bolagets beskattning till beskattning av aktieägarnas dividendinkomster. På det sättet skulle en del av det skattebortfall som orsakas av sänkt bolagsskatteprocent bli kompenserad. Några ändringar i reglerna för hur man beräknar den beskattningsbara bolagsinkomsten föreslås inte i delbetänkandet. Ändringsförslagen hänför sig enbart till dividendbeskattningen.

## DIVIDENDBESKATTNINGEN

Vid dividendbeskattningen gäller det att skilja mellan dividender från börsnoterade bolag och från onoterade bolag. De börsnoterade bolagens dividender betraktas som ren avkastning på placeringar, medan dividender från familje- och andra onoterade bolag har ett starkt

element av företagarrisk. Skiljelinjen mellan noterade och onoterade bolags dividender finns redan i de nuvarande skattereglerna och arbetsgruppens kommande förslag till skatteregler för de onoterade bolagens dividender har redan på förhand tilldragit sig stort intresse. Våra nuvarande skatteregler är på denna punkt i vissa fall alltför förmånliga och man har kunnat utgå från att skärpningar kommer att föreslås.

För fysiska personers börsbolagsdividender är problematiken ganska enkel. Idag beskattas de till 70 procent av sitt belopp med kapitalskattesatsen 28 procent. Att de inte beskattas till sitt fulla belopp beror på att man velat något lindra dubbelbeskattningen. Av dividenden går alltså 19,6 procent i skatt. Arbetsgruppens förslag är att börsbolags dividender skall vara fullt dubbelbeskattade, med den nya kapitalskattesatsen 30 procent. Således skulle skatten på en dividend om 100 bli 30, medan den idag är 19,6. Detta vore en rätt betydande skärpning. Totalbeskattningen av den utdelade delen av bolagsvinsten påverkas dock även av bolagsskattesatsen. Om den enligt förslaget sänks från 26 procent till 22 procent blir den totala skattebelastningen 45,4 procent, mot 40,5 procent idag. Denna höjning är inte remarkabel i en internationell jämförelse. Ju lägre bolagsskatten är, desto mindre skäl finns det att begränsa dubbelbeskattningen.

Beskattningen av dividender från onoterade bolag är en mycket svårare fråga. I dessa mindre bolag arbetar ägarna vanligen även själva och beskattningen av

dem borde ligga på ungefär samma nivå oberoende av företagsformen. I det nu gällande systemet uppdelas dividenden på en kapitalinkomst del och en förvärvsinkomst del. Uppdelningen grundar sig på storleken av företagets nettoförmögenhet. En vinst om upp till nio procent av nettoförmögenheten beskattas lindrigt som utdelad dividend på kapitalet, medan den överskjutande delen utgör förvärvsinkomst. Ju mindre företagets nettoförmögenhet är, desto mindre del av dividenden behandlas som kapitalinkomst. Kapitalinkomst delen av dividenden är rentav helt skattefri upp till 90 000 euro per person och år. Sådan skattefrihet åtnjuter ingen annan än (i praktiken) stora lönsamma familjeföretags aktieägare, och även utomlands är sådana regler okända.

Inom Hetemäkis arbetsgrupp har man gjort rätt noggranna teoretiska undersökningar av det nuvarande dividendskattesystemet och hur det borde ändras. Man ser systemet som mycket oneutralt och konstaterar också att skattefriheten upp till 9 procent går långt utöver den medellånga marknadsräntenivån. Slutsatsen är att det nuvarande systemet gynnar placeringar i objekt med låg risk och låg avkastning, vilket betraktas som en fördärlig snedvridning av investeringarna i samhället.

Arbetsgruppen har försökt hitta modeller som i fråga om dividenderna inte skulle ha det nuvarande systemets negativa egenskaper, men som samtidigt skulle beakta de onoterade bolagens särart. En förebild har

man funnit i Norges och Belgiens skattelagar. Förslaget är att skattefriheten (upp till 90 000 euro) för kapitalinkomstdividender slopas och ersätts med lindrig beskattning av sk. normalavkastning. Dess procentsats skulle årligen bestämmas enligt räntesatsen för medellånga statslån minskad med bolagsskattens andel. Om räntesatsen vore 5 procent och bolagsskatten 22 procent skulle 3,9 procent vara den ränteprocent enligt vilken normalavkastningen av bolagets nettoförmögenhet skulle beräknas. Vid utdelning av denna normalavkastning vore enbart 35 procent beskattningsbart, vilket skulle ge en skatt på omkring 8,2 procent och alltså tillsammans med bolagets skatt en skattebelastning på 30,2 procent, dvs. nästan exakt lika mycket som fysiska personer betalar för kapitalinkomster.

All dividend som överstiger normalavkastningen skulle till fullt belopp beskattas som kapitalinkomst, alltså lika som dividend från börsbolag. Den totala skattebelastningen av bolagsinkomsten och aktieägarens dividend vore då 45,4 procent (se ovan). Beskattning av dividend som förvärvsinkomst skulle inte längre förekomma. Detta vore i själva verket mycket (och kanske alltför) förmånligt.

Arbetsgruppen sammanfattar effekterna av sitt dividendskatteförslag så att förslaget i någon mån överflyttar beskattningens tyngdpunkt från bolaget till aktieägarna men att skattens totalnivå i stort sett skulle bibehållas. Skärpt beskattning skulle det bli för de aktieägare som lyft hela bolagsvinsten eller en stor del av

den i form av skattefri kapitalinkomstdividend, kanske rentav så att de i stället inte tagit ut lön från bolaget. I dessa fall finner jag skärpningen vara väl motiverad. Klart är dock att det kommer att föras en politisk strid om beskattningen av dividender från familjeföretag och andra onoterade aktiebolag.

## DEN INDIRECTA BESKATTNINGEN

Hetemäkis arbetsgrupps klara huvudtes är att beskattningens tyngdpunkt ska flyttas över från inkomstbeskattning till indirekt beskattning och då främst till mervärdesskatten, som ju är den allmänna, i princip mot alla varor och tjänster riktade indirekta skatten. Beträffande de speciella indirekta skatterna som acciser eller punktskatter har arbetsgruppen mycket litet att säga, men den utlovar förslag i sitt slutbetänkande. Det är dock allmänt bekant att t ex vår redan höga alkoholskatt inte kan höjas mycket utan att avkastningen börjar minska på grund av laglig eller olaglig import. Rörande höjd punktskatt på läskdrycker och en helt ny sötsaksskatt har regeringen redan fattat beslut och dessa skattehöjningar ska träda i kraft vid nästa årsskifte.

Vår momsprocent har från 1.7.2010 höjts till 23 procent och föreslås av arbetsgruppen bli höjd till 25 procent. De båda nedsatta skatteprocenterna skulle då bli 11 procent respektive 15 procent. Inom EU är 25 procent den högsta momsprocenten och den uttas i

Sverige och Danmark. Högre än till denna gräns kan Finland knappast gå. Den föreslagna höjningen beräknas öka skatteintäkterna med 1,4 miljarder euro, alltså inte ens lika mycket som arbetsgruppen föreslår att förvärvsinkomstbeskattningen ska sänkas.

Arbetsgruppen ser två alternativa möjligheter att höja momsens avkastning: antingen höja både den allmänna och de två nedsatta skattesatserna eller slopa det skattestöd som ligger i de nedsatta skatteprocenterna och övergå till en enda skattesats, som då kanske inte skulle behöva höjas från 23 procent. Arbetsgruppen tycks rätt starkt hålla på alternativet med en enda skattesats, men den inser samtidigt att det förslaget är politiskt svårt att förverkliga.

Eftersom Finland på hösten 2009 sänkte momsprocenten på livsmedel och 1.7.2010 på restaurangtjänster tror jag inte det längre är realistiskt att tänka sig att ta steget till en enda skatteprocent (23 procent). Detta skulle kraftigt höja priserna på livsmedel, persontransporter, inträdesbiljetter, böcker och många andra produkter. Vad särskilt moms på livsmedel beträffar använder nästan alla EU-stater en lägre skattesats än den allmänna skatteprocenten. Det skulle bli nödvändigt med omfattande stödarrangemang som i sin tur skulle reducera den statsfinansiella nyttan.

## OBEHANDLADE FRÅGOR

De förslag som ingår i Hetemäki-gruppens mellanbetänkande skulle snarast något minska statens skatteintäkter. Man får utgå från att arbetsgruppen inte – allra minst i detta statsfinansiella läge – kan komma med ett helhetsförslag som för skatteavkastningen skulle vara försett med minusförtecken. Därför blir det intressant att se vilka nya förslag som förs fram i december.

Jag har redan nämnt att arbetsgruppen kan föreslå en skärpning av vissa punktskatter. Vi får se om detta även gällde bilbeskattningen som ju de senaste åren har gjorts avsevärt rimligare. Fastighetskatten är en skatt vars höjning alla utredningar brukar rekommendera, bl.a. för att den inte påverkas av internationella aspekter. Befolkningens motstånd mot en höjd fastighets-skatt är dock starkt och skatten kan drabba hårt enskilda personer och familjer som råkar bo på tomter med hög byggnadsrätt eller högt försäljningsvärde.

Medlemmar av Hetemäkis arbetsgrupp har i offentligheten sagt att man i slutbetänkandet kommer med förslag om höjd arvs- och gåvoskatt. Detta är överraskande då denna skatt sänktes i två repriser åren 2008–2009. Att idag på nytt göra små skattebefriade arvslotter skattepliktiga torde vara otänkbart. För större arvslotter blev det ingen nämnvärd sänkning 2008. En skärpning av deras beskattning skulle antagligen skapa mer badwill än ökade skatteintäkter.

Slutligen några ord om kommunernas skattesitu-

ation. Den genomsnittliga kommunala skatteprocen-ten har årligen stigit och är nu nästan 19 procent. Till en del är höjningen en följd av förvärvsinkomstavdraget (ISkL 105a §), vilket innebär att själva skatten i regel inte har stigit för personer med små inkomster. De flesta kommuners ekonomiska situation är mycket svag men trots det påförs kommunerna nya uppgifter och förpliktelser. Inget av arbetsgruppens förslag förefaller innebära att kommunernas skatteunderlag skulle förbättras. T.ex. så leder förslaget om att alla onoterade bolags dividender i fortsättningen ska behandlas som kapitalinkomst rentav till en reducerad kommunal skattebas. Likaså skulle de föreslagna ändringarna i förvärvsinkomstbeskattningen medföra ett behov att ytterligare bygga ut förvärvsinkomstavdraget med påföljden att kommunernas skatteintäkter igen minskade.



## KAPITEL 3

### *Skattepolitiken i Finland och Sverige*

*Elina Pylkkänen*

Den offentliga sektorn och välfärdspolitiken är tämligen lika i Finland och Sverige. Välfärdstaternas funktioner finansieras likadant i båda länderna, mestadels genom skatter. Invånarna i Norden har vant sig vid höga skatter och tar dem för givna. Skattegraden i Finland har dock under de gångna åren varit cirka fem procentenheter lägre jämfört med Sveriges knappt 50 procent. Skatter upp bärs grovt klassificerat från arbete, kapital och konsumtion. I bägge länderna har trenden på senare åren varit att tyngdpunkten i beskattningen flyttas från beskattning av arbete till beskattning av konsumtion.

Eftersom de här länderna i många avseenden är likadana är det intressant att jämföra hur beslut fattas gällande skattepolitiken, och vilka roller medborgarna och olika institutioner spelar i processen. Det är också fascinerande att jämföra inte bara skattepolitikens innebörd utan också just det förberedande arbetet som sker i bakgrunden. I det följande försöker jag jämföra länderna ända från idé till hur en skattelag blir till. Syftet är att ta fram aspekter där systemen skiljer sig, och berätta mindre om områden där de sammanfaller.

Finländarna har oftast lättare att belysa sina egna förhållanden genom att återspegla situationen i Sverige. Sverige erbjuder en adekvat bas för jämförelser och fungerar ofta som en förebild. Den gemensamma historien skapar goda förutsättningar för jämförelser. Det är också lättare att göra jämförelser när man själv på ort och ställe kan bevittna olika saker. Självt har jag drygt

sju års erfarenhet som utredare på finansdepartementet i Sverige och de senaste dryga två åren har jag jobbat på finansministeriet i Finland. Dessa erfarenheter skapar dels en subjektiv bild – visst är gräset alltid grönare på andra sidan. I det följande försöker jag ändå granska beslutsprocesser inom skattepolitiken och försöker hålla fokus på praxis som är typiska för de båda länderna, eller praxis som man tillägnat sig – utan att jag intar en alltför normativ inställning.

## VÄLJARE OCH BESLUTSFATTARE

Efter val börjar den svenska parlamentarismen och den representativa demokratin sätta i gång tydligt och klart från politiska linjedragningar och betoningar. Lokal-, regional- och riksdagsval ordnas alla samtidigt, vilket garanterar att ideologiska linjedragningar är det centrala också på kommunal nivå. Folket ger sin röst åt ett parti, inte åt en person. Först under de senaste valen har det delvis varit möjligt att med ett kryss kunna ge stöd till en kandidat på ett partis valsedel. Partierna själva har lagt upp en lista av kandidater på röstkupongen med en tom rad för röstarens egen kandidat, och efter valet har partierna sedan kunnat utse sina representanter enligt platsantalet partiet fick. Till val går partierna med tydliga politiska program. Under de senaste tiderna har partierna skapat koalitioner för regeringsansvar och enat sig om ett regeringsprogram redan

innan valet för att skapa politiska block som kunnat driva valkampanj med riktiga alternativ mellan blocken. Valkampanjen blir en strid mellan två politiska block, och den politiska diskussionen präglas av motstridigt blocktänkande.

I Finland röstar man däremot på en person som får en röst som samtidigt går till det parti (eller det valförbund) som personen representerar. I de flesta fall avgör ändå partiet på vilken person man röstar. I varje fall handlar det enbart om personröster, vilket återspeglas i partiernas kandidatval när partierna vill locka de personer som sannolikt samlar mycket röster på sina listor. Även om kandidaten inte hade tidigare erfarenhet av partipolitiken säkerställer partidisciplinen att den invalda personen har åsikter och betar sig politiskt i samstämmighet med partiets politiska linje. Partierna brukar samla röster med synliga och kända kandidater trots att man naturligtvis också önskar locka väljare med väl genomtänkta valprogram. I Sverige koncentrerar sig partierna mycket långt på sina ordförande.

De här skillnaderna i valprocessen mellan Sverige och Finland har nödvändigtvis ingenting att göra med röstningsaktiviteten eller partirörligheten. Röstningsaktiviteten har minskat i Finland sedan 1970-talet liksom i de andra nordiska länderna. I Finland började minskningen emellertid tidigare och har stannat kvar på en lägre nivå jämfört med grannländerna (Martikainen, 2010).

Efter riksdagsvalen är tågordning klar, orföranden

för det parti eller den koalition som vunnit valet fungerar som regeringssonderare i bägge länderna. Om en tillräcklig majoritet uppnås av en koalition som bildats redan innan valet behöver man i Sverige inte ägna så mycket tid åt att formulera ett nytt regeringsprogram eller att informera allmänheten om de stora linjerna i regeringspolitiken – eftersom precis den politiska linjen segrat i valet. Göran Perssons andra regering var emellertid en minoritetsregering bestående av det vinnande partiet som fick stöd – utan att dela ut ministerposter – av två mindre partier. I det senaste valet gick partierna till val samlade i ett av blocken (Sverigedemokraterna hörde dock inte till något block). Väljarna valde inte enbart emellan premiärministerkandidaterna såsom i Finland utan de får också genast veta vilka andra partier som hör till regeringen. I Finland går varje parti till val med sina egna linjedragningar och under regeringsförhandlingarna försöker man arbeta fram en koalition med en gemensam linje. När koalitionen är klar börjar regeringspartierna ivrigt formulera olika riktlinjer för regeringsprogrammet. Folket kan alltså inte på förhand veta vilken linje den nya regeringen kommer att utföra. Regeringsprogrammet återspeglar trots allt klarast det vinnande partiets inriktning.

## POLITIKENS RIKTLINJER

Enligt traditionen slår de svenska partierna fast sina

riktlinjer gällande den ekonomiska och den sociala politiken vid Almedalsveckorna som hålls varje år i juli. Evenemanget är en stor och uppmärksammad händelse där partiledningen från nästan varje politiskt parti i detalj beskriver de politiska linjedragningarna inför höstens riksdagssession. Almedalsveckorna fick sin upprinnelse i slutet av 1960-talet, när gotländska socialdemokrater inbjöd Olof Palme att tala till ett par hundra aktiva partimedlemmar, då han ändå råkade semestra i närheten (Palme brukade fira somrarna på Fårö med familjen). Det årliga evenemanget uppmärksammas i hela landet, speciellt i departementen (ministerierna) eftersom de viktigaste riktlinjerna i regeringens politik ritas upp, och beredningstiden blir kort, endast en dryg månad till budgetpropositionen. Evenemanget har genom åren vuxit till en stor festival som ingen aktör kan hoppa över. Partier, fackliga organisationer, intresseorganisationer, stora företag och media måste absolut vara på plats.

Lika rakryggade och tydliga linjedragningar eller politiska målsättningar brukar vi inte uppleva i Finland, varken från regeringspartiernas håll, eller från oppositionen. Eftersom statens budgetram är fastställd redan i samband med regeringsförhandlingarna erbjuder inte de årliga budgetförhandlingarna någon större dramatik. Processen är emellertid hemlighetsfull, då beslutsberedningen inte görs öppet inför folket och riksdagen. Budgetens centrala beslut fattas av regeringspartiernas ledare bakom stängda dörrar. Alla är nog

medvetna om när och var förhandlingarna äger rum, och även presskonferenser ordnas regelbundet, men under förhandlingarna spelar oppositionen endast en statistroll genom att ställa upp antiteser. Den egentliga debatten tycks handhas av en handfull bekanta ansikten från ett fåtal forskningsinstitut, närmast som en monolog i massmedierna. Eller har Suomi Areena-festivalen i samband med Porin Jazz lyckats åstadkomma en seriös politisk diskussion med sina tunga temadiskussioner mitt i sommaren inför höstens viktiga politiska beslut?

Förtroendet gentemot politikerna är inte stort i Finland. Det är det emellertid inte någon annanstans heller. I Sverige är förtroendet dock klart större än i Europa i övrigt. Det framgick av en färsk undersökning som gjordes av Valitut Palat, kommenterad i Helsingin Sanomats ledare (26.7.2010). Ledaren bedömde att förtroendet eroderats av att de viktiga besluten i själva verket fattas av en liten krets inom politikens elitgupp, och av att även icke-folkvalda personer utöver partiledningen – som statssekreterare och tjänstemän – i allt större utsträckning äger politisk makt.

Den politiska kulturen i Sverige möjliggör en mer mångsidig diskussion om såväl utrikespolitik som ekonomisk politik, såsom beskattning och social trygghet. Skillnader i utrikespolitiken har på sistone analyserats av bl.a. Kauhanen (HS 26.7.2010) och skillnader i ekonomisk politik av Vartiainen (t.ex. 2009). Det finns särskilt stora avvikelser i inställningen till utrikespoli-

tik mellan Sverige och Finland. Typiskt för svensk utrikespolitik är ett enormt självförtroende hos politiker i både regeringspartier och i opposition. Sverige trampar på modigt, och ger ogenerat råd åt andra länder, medan Finland intar en mer avvaktande ställning och väntar på andras reaktioner. I finska diskussioner om utrikespolitik är värderingar bristvara – i Sverige handlar diskussionen nästan enbart om värderingar. I ekonomisk politik har båda länderna emellertid agerat väldigt självsäkert – på goda grunder. Finland kunde övertyga övriga länder om nödvändigheten av stresstester på bankerna, medan Sverige lyckades med samma bravur gällande bankskatter (Affärsvärlden, 2010).

I Sverige förs även en öppen debatt med allmänheten om hållbarheten i de offentliga finanserna och välfärdsstatens framtid i och med en åldrande befolkning och färre människor i arbetslivet. I valet 2006 lyftes de här frågorna fram som det viktigaste temat i Sverige, och väljarna kunde direkt ta ställning till välfärdsstatens riktning gällande skatte- och socialpolitik. Högeralliansen knep segern med de frågor som socialdemokraterna traditionellt drivit, nämligen jobb och arbete ("arbetslinjen"). Vartiainen (2009) förundrar sig över att man i Finland inte lyckats föra ut den här debatten till allmänheten på ett begripligt sätt, trots att den demografiska förändringen skett ett decennium tidigare än i Sverige. Rollen att lyfta upp de realiteterna till allmän kännedom har snarare fallit på tjänstemän och forskningsinstitut (t.ex. Julkinen talous tienhaarassa,

Finansministeriet 2009).

I Finland tycks bara en sak i taget slumpvis lyftas upp i den politiska diskussionen gällande politiken, de politiska systemen eller enstaka politiker. Den här saken får sedan all uppmärksamhet av media och folket. Det kan handla om höjning av pensionsåldern med två år, invandrapolitik eller valfinansiering. TV-sändningar från riksdagens frågetimmar erbjuder medborgarna möjlighet att bättre få grepp om den politiska debatten. Kamerornas närvaro tycks enligt vissa observationer ändå driva diskussionen i mer populistisk riktning (HS Niemelä 20.5.2010). Djuplodande och grundlig argumentering är vi däremot inte vana vid i Finland.

I Sverige är det alldeles uppenbart att det är regeringen som styr diskussionen om den ekonomiska politiken. Sammankopplat med makten är ändå ett stort ansvar. De finska ministrarna har lättare att slippa besvärliga frågor, och ministrarna betar sig på sätt och vis som underordnade i den ekonomiska debatten. Senast var det finansministeriets tjänstemän som presenterade de offentliga finansernas problembild, och även de åtgärder som måste vidtas för att uppnå hållbarhet i finanserna på lång sikt. Ur de ansvariga politikernas mun är det däremot väldigt svårt att få tydliga och förbindande utsagor om åtstramning i utgifterna, skattehöjningar eller en höjning av pensionsåldern. Ansvaret för detta sakförhållande faller även till stor del på medierna, som hellre vänder sig till tjänstemännen i tron att lösningarna är tekniska snarare än politiska.

Vartiainen (2009) jämför beslutsprocesser i Finland och Sverige ur maktdelningens synvinkel i tidskriften Chydenius på följande sätt: I Finland har olika intresseorganisationer (främst arbetstagarernas och arbetsgivarnas organisationer) haft en central roll i beslutsfattande som gäller ekonomisk och social politik. Till traditionen har hört en inofficiell men desto effektivare samverkan mellan arbetsorganisationer, större företag och de högsta tjänstemännen i ministerierna. Förutom arbetsorganisationer och näringsliv har alltså även tjänstemännen makt i beslutsprocesserna, i motsats till i Sverige, där Finansdepartementets högsta ledning utses endast till mandatperiodens slut. De högsta tjänsterna utgörs av avdelningscheferna. Alla statssekreterare är politiska och på viss tid, till skillnad från Finland där det även finns statssekreterare som har en tjänstemannaposition vid sidan av de politiska utnämnda. Den inofficiella makten syns tydligast i det att tjänstemännen och intresseorganisationernas representanter helt suveränt kan ge uttalanden gällande ekonomisk politik, trots att de formellt sett inte äger makten. I den finska modellen är makten lämpligt uppdelad mellan tjänstemännen, intresseorganisationerna och ministrarna. Men vem är det som egentligen bär ansvaret? Endast politikerna är tvungna att regelbundet pröva sitt stöd.

Den här utportionerade makten mellan politiker och tjänstemän märks även i det att partierna gärna bemannar de högsta posterna i ministerierna och i offentliga organisationer med sina egna kandidater. I de

lägre skikten av hierarkin märks tjänstemännens tunga roll i den betydligt mindre omsättningen jämfört med Sverige. I det här upplägget personifieras lätt makt och position, och tjänsten kan även monopoliseras genom att tjänsteinnehavaren behåller all ackumulerad kunskap för sig själv.

## IMPLEMENTERING

Det finns landtypiska skillnader i hur skattepolitiken implementeras. Den finska korporatismen syns även då regeringen kan utlova lindringar i inkomstbeskattningen i utbyte mot återhållsamma löneuppgörelser. I Sverige ser man däremot skattepolitiken som en mer självständig del av den ekonomiska politiken, och regeringen blandar sig inte i löneförhandlingarna, där ansvaret för inkomsttvalsprocessen numera delegerats till det självständiga medlingsinstitutet, som är helt oberoende av regeringen. Medlingsinstitutet är en statlig myndighet som ansvarar för medling i arbetsmarknadstvister samt styrning av löneutvecklingen och den offentliga lönestatistiken.

Den finska korporatismen och arbetsmarknadspolitikens konsensus har setts som en resurs speciellt i kriser. Men för närvarande tycker Vartiainen (2009) att läget är ganska oklart i Finland. Man håller på att frångå den traditionella arbetsmarknadspolitikerna, utan att ersätta den med något annat tillvägagångssätt där också

de allmänna ekonomiska förutsättningarna uppmärksammas. I våras satte vissa branschstrejker och avtalsvårigheter sin prägel på den ostadiga situationen. Inte heller arbetsmarknadsparternas öppningar denna höst utlovar någon förbättring.

I Sverige finns det många politiskt obundna forskningsinstitut under regeringen som producerar viktigt underlag för politiska beslut både i förberedande och evaluerande syfte. Men man härleder ändå inga värderingar från denna fakta, och då är det ändå ministerns roll att fatta de politiska besluten.

Genom folkomröstningar kan ansvaret föras tillbaka till medborgarna. I bägge länderna fick medborgarna besluta om medlemskapet i EU. I Finland ansåg den dåvarande politiska ledningen att man samtidigt fick mandat att ansluta Finland även till den monetära unionen, medan man i Sverige frågade folket i två omgångar. I bägge fallen röstade det svenska folket mot den opinion som regeringens ministrar hade. Karakteristiskt för Finland är åter att endast den monetära unionens effekter utvärderades på uppdrag av statsministern, men att man inte gjorde någon avvägning av olika alternativ.

I Sverige utnyttjar finansministern sin tjänstemannastab i ministeriet för att utforma skattepolitiken. Tjänstemän med olika kompetens och position är ofta i direkt kontakt med ministern. Skattepolitikens riktlinjer och mål har satts upp av ministern, men olika implementeringsalternativ förbereds tillsammans med

tjänstemän, ministern och hans medarbetare. Beredningsarbetet görs i ministeriet, men analyser och effektberäkningar görs av olika andra enheter. Ministern förutsätts ha koll på åtminstone alla de effekter som kan beräknas (t.ex. budgeteffekter och inkomstfördelningseffekter) eftersom även oppositionen har tillgång till liknande kalkyleringstjänster. Och det finns verkligen ett kalkyleringsmaskineri för ändamålet! Riksdagen har en egen utredningsenhet för effektberäkningar (Riksdagens utredningstjänst) som använder exakt samma verktyg – t.ex. mikrosimuleringsmodeller och databaser – som ministeriet. Regeringen kan alltså inte ta skydd bakom den förda politiken genom att tro att oppositionen inte kan ta reda på politikens kvantitativa effekter. Förutom det att regeringen har ett fullständigt kalkyleringsmaskineri i ministerierna, utnyttjar regeringspartierna även den utredningstjänst som riksdagen har, bara för att kontrollera de resultat som oppositionen kan utröna.

I Finland har vi anammat en praxis där vi inte debatterar de politiska frågor som är under beredning eller under arbete. Beredningen sker i det slutna, trots att det väldigt sällan finns sådana beslutsunderlag som enligt lagen är hemliga. När förslagen sedan aviseras har de redan nått beslutsprocessen i riksdagen. Den enda möjligheten till publik debatt finns i de moderna sociala medierna eller mer traditionellt i insändarspalterna i tidningarna. Detta kräver extra snabbhet och specialkompetens även av journalisterna. Intresset kan dock

skifta mycket snabbt när nästa tema dyker upp, och det inte längre finns tid att fördjupa sig i någon fråga. Ofta är det läsarna själva som i insändarspalterna kommer med större expertis än vad den undersökande journalismen förmår producera. En intressant skillnad mellan Finland och Sverige syns även i hur de ledande tidningarna beviljar spaltutrymme för sin egen journalistik och för läsarnas insändare. Dagens Nyheter tilldelar endast en fjärdedel av en sida för läsarbidrag (tabloidformat) medan Helsingin Sanomat tilldelar ett helt uppslag varenda dag för läsarnas inlägg.

#### BEREDNINGEN, SKATTEREGLER OCH EFFEKTBERÄKNINGAR

I Sverige börjar beslutsberedningen genom att regeringen informerar allmänheten om regeringslinjens huvuddrag, även om några detaljerade redogörelser för hur ärendet skall genomföras inte ges, oftast för att regeringen inte ens själv vet det än. Man satsar verkligen mycket på det förberedande arbetet. Snabba beskattningsbeslut förbereds av den expertis ministeriets egna handläggare äger, men för beslut som kräver mer förberedande arbete sätter minister eller ministeriet upp kommittéer som består av sakkunniga med bredare och djupare kunskap om ärendena (t.ex. kommittén om avvägning av en enhetlig moms, SOU 2006). Expertgrupperna består oftast av kvalificerade akademifors-

kare och experter. Akademisk forskningskapacitet används överlag på fler områden och i större utsträckning i Sverige än i Finland. Kvaliteten av de svenska kommittébetänkandena är akademiskt sett hög. De är ofta undersökningar i klass med vetenskapliga avhandlingar, och de används både som bakgrundsmaterial och beslutsunderlag.

I Finland präglas beredningsarbetet gällande alla viktiga beslut av arbetsmarknadsparternas och vissa intresseorganisationers medverkan, vilket anses garantera en bred förankring av besluten. Alltid lyckas dock metoden inte. Som ett exempel kan nämnas SATA-kommittén som på ministerns uppdrag skulle reformera det sociala trygghetssystemet (Soininvaara 2010) samt gruppen för förberedelse av en pensionsåldersförhöjning. Resultaten från de båda grupperna var tunna och arbetet präglades av stora svårigheter att uppnå kompromisser i alla stora och betydelsefullt ärenden (t.ex. Helsingin Sanomat; Voima 2/2010). I stället för kommittéer bildar man nu oftare arbetsgrupper som inte gör lika grundläggande vetenskapliga utredningar som beslutsunderlag, vilket kommittéerna traditionellt har gjort.

I Sverige är det ministern som driver ärendena, fattar beslut och bär det totala ansvaret. I praktiken avspeglas ansvaret så att ministern anställer de mest kompetenta personerna till sina politiska statssekreterare och medarbetare. Oftast har statssekreterarna utbildning och erfarenhet enligt sina ansvarsområden (be-



toningen varierar beroende på minister). När Anders Borg blev finansminister värvade han till sin statssekreterare kompetens på professorsnivå inom finans- och penningpolitiken. Ansvaret syns också i vardagen genom att ministern själv ofta deltar i handläggarnas arbete. Ministern och staben vill hela tiden vara med i departementets arbete när prognoser om makroekonomin och statens inkomster och utgifter förbereds. De vill själva se och höra experternas motiveringar. Ofta utmanar ministern handläggarna till robusta diskussioner. Ingenting tas för givet.

I Finland får handläggarna producera de enskilda prognoserna utan att bli störd av ministern. Kanske är det ändå så att den bästa och objektivaste ekonomiska prognosen kräver erfarenhet och vetenskaplig sakkunskap snarare än politiskt önsketänkande. I Sverige kan ministern förutsätta att de önskade effekterna av politiska beslut tydligare syns i de kommande årens ekonomiska utveckling än vad experterna prognostiserat. Genomförandet av den ekonomiska politiken kan med den här metoden vara konsekvent, men inte nödvändigtvis realistisk.

Öppenhet och genomsynlighet är idag centrala honnörsord såväl i Sverige som i Finland. Finansdepartementet i Sverige publicerar årligen en fördjupad analys om de metoder och antaganden som har använts i kort- och långsiktiga effektberäkningar i budgetpropositionen (Beräkningskonventioner). Rapporten är skrivet med klarspråk med enkla räkneexempel och beskri-

ver de bakomliggande antagandena och de tillämpade metoderna. Då kan var och en lätt bekanta sig med budgetberäkningsmetoderna. Beräkningskonventioner har publicerats årligen sedan 1997 och målsättningen har varit en större öppenhet i skattepolitiken.

I Finland har forskare ställt sig kritiska till finansministeriets prognoser, och till kutyman att endast publicera slutledningarna. Allt för korta och magra motiveringar leder inte till bred diskussion, och dessutom finns ingen möjlighet att ifrågasätta grundantagandena. Förvisso är allt material, statistik, mikrodata och beräkningsmetoder som finansministeriet använder tillgängliga för alla intresserade (beroende på egen aktivitet och intresse). Kritikerna säger ändå att materialet och verktygen måste vara mer tillgängligt framme, vilket skulle möjliggöra större djup och bredare bedömningar gällande den ekonomiska utvecklingen. Till exempel chefen för Löntagarnas forskningsinstitut, Jaakko Kiander, har frågat hur skillnaderna uppstår mellan de ekonomiska prognoser som finansministeriet och andra prognosinstitut producerar. Specifikt har finansministeriet enligt Kiander systematiskt underskattat statens inkomster och sysselsättningen (Kaupalehti 27.2.2008).

Varför är då Sverige och Finland på så olika nivå när det gäller beredningen av den ekonomiska politiken och rapporteringen? Kort svarat har det att göra med historiska traditioner och vanor, och med mindre resurser. I princip har länderna likadana förutsättning-

ar; hög utbildningsnivå, vetenskap, statistik, stark IT-utveckling o.s.v. I Finland har vi däremot inte fäst tillräcklig uppmärksamhet vid öppenhet i beredningen, publicering av bakgrundsmaterial och prognosrapportering. Den andra men lika viktiga förklaringen är att systematisk utveckling av kompetens och beräkningsmodeller saknas i ministerierna på grund av resursbrist. Den ekonomiska forskningen har gått starkt framåt tack vare nytt datamaterial och den tekniska utvecklingen. Vi har ett stort antal kompetenta forskare, som först på sistone utnyttjats i beredningsarbetet i ministerierna – detta gäller förvisso även Sverige. Den tredje förklaringen är att mikrodata som samlats under flera decennier ännu inte utnyttjats fullt. Däremot i Sverige stöder Statistiska centralbyrån finansdepartementets beslutsfattande nästan på alla tänkbara sätt och delar ut allt tillgängligt datamaterial till det politiska beslutsfattandet. Formellt är ministeriet och statistiska centralbyrån en och samma organisation. Möjligheten att utnyttja rika och stora datamaterial är inte alls oväsentligt, eftersom konsekvenserna kan bli omfattande. Stora och representativa longitudinella databaser är ett ofrånkomligt villkor för att man överhuvudtaget skall kunna bygga s.k. dynamiska modeller. Med dynamiska modeller avses både metoder som visar beteenderekationer när lagen ändras, samt de långsiktiga beteendeeffekterna när befolkningen åldras i modellen, vilket ger möjlighet till livscykel- eller generationsanalyser. I Finland har man inte arbetat fram sådan tillämpbar

longitudinella data för handläggare eller forskare, fastän materialet finns. Även om större och tillämpbar data skulle finnas kan Statistikcentralen inte dela ut det av sekretesskäl. Det här är kanske det främsta skälet till att Finland inte byggt dynamiska mikrosimuleringsmodeller i motsats till de andra nordiska länderna.

På senaste tid har skattepolitikens yttre former (inte så mycket innehållet och substansen) kritiserats i Sverige. Kritiken har riktats nästan enbart mot otillräcklig information till de skatteskyldiga, vilket orsakat att den ekonomiska politiken blivit mindre effektiv än den kunde vara. Enligt kritikerna når inte de tydliga åtgärderna i skattepolitiken som strävar till ökad selsättning fram till målgruppen (Andersson & Antelius 2010). Information om den stora sänkningen av arbetsinkomstskatter för låg- och medelinkomsttagare (jobbskatteavdraget) har inte nått vanligt folk i den mån att de själva kunde beräkna den skattereduktion de är berättigade till, eller att de skulle vara medvetna om hur mycket skatten sänktes på grund av avdraget (t.ex. Linder SvD 7.1.2010). I själva verket är den allmänna kunskapen väldigt låg när det gäller personbeskattningen i Sverige. Enligt SIFO-undersökningen vet mer än 70 procent av den svenska befolkningen inte vad inkomstgränsen är för den statliga inkomstskatten (Braunerhielm & von Greiff i DN 12/2008). Detta har inte undersökts i Finland, men kunskapen är knappast på en högre nivå.

## ANTITESEN: OPPOSITIONENS SKUGGBUDGET

I Finland liksom i Sverige publicerar oppositionen sin egen budget som antites till regeringens budgetproposition. De finska oppositionspartiernas skuggbudget är mera en muntlig eller kortfattad skriftlig kritik av regeringens proposition, medan oppositionspartierna i Sverige förbereder en detaljerad budget med kvantitativa beräkningar av inkomster och utgifter som systematiskt härletts från partiets politisk-ideologiska linjer. Förutom att ställa upp en noggrant beräknad motsvarighet till budgetpropositionen debatterar oppositionen även sin skuggbudget utförligt punkt för punkt med regeringens representanter. Att Sverige är så progressivt och att debatten förs på en så mycket högre nivå beror framför allt på att också oppositionspartierna har tillgång till ett lika kvalificerat beräkningsmaskineri som regeringspartierna. Riksdagens utredningstjänst betjänar alla partier med budget- och effektberäkningar. Då kan regering och opposition debattera politiska frågor på samma höga nivå och på samma detaljnivå. Skuggbudgeten i Sverige innebär alltså mycket mer än bara ja/nej-synpunkter och hårklyverier. Debatt gäller i stället verkliga skillnader i de ideologiska betoningarna.

Det är möjligt att nå en högre standard på diskussionen även i den finska riksdagen. Då borde riksdagsledamöterna och partierna arbeta för en beräkningsservi-

ce som kunde producera underlag på beställning. Om det är möjligt vid ministerierna borde det vara möjligt också i riksdagen. Det finns ingen mystik i beräkningsmetoderna, de tekniska verktygen eller i grunddatan. I det avseendet har ministerierna inga hemligheter, även om antaganden och beräkningar inte alltid publiceras eller läggs fram.

Budgetdiskussionen tas på allvar också i media i de bägge länderna. På sistone har det blivit allt vanligare i Finland att enstaka skattepolitiska frågor får allmän uppmärksamhet, dock förs diskussionen fortfarande mellan de politiska ledarna eller experterna. Regeringar har inte haft som tradition att presentera eller diskutera de politiska linjedragningar med allmänheten, i annat fall än om någon råkar fråga, eller när besluten redan är fattade.

I Sverige fungerar det annorlunda. Regeringen öppnar diskussionen och berättar alltid i debattartiklar i tidningarna tydligt och lättfattligt åt allmänheten om de skattepolitiska åtgärderna och deras motiveringar, innan frågorna aviserats i riksdagen. Oppositionen gör likadant med sina egna och ”bättre” förslag.

## FORSKNING OCH SAMVETE

Alliansregeringen beslöt att bilda en permanent myndighet som oberoende och i realtid granskar regeringens finanspolitik i Sverige. Finanspolitiska rådet har

regelbundet utvärderat finans- och den övriga ekonomiska politiken sen den bildades den 1 augusti 2007. Rådet består av sex ledamöter som är akademiskt kvalificerade inom ekonomivetenskapen samt två före detta politiker. Rådet publicerar rapporten Svensk finanspolitik som lämnas till regeringen en gång i året. Rapporten används som underlag för riksdagens granskning av regeringens politik. Dessutom publicerar rådet fördjupade studier av olika aspekter på finanspolitiken i serien Studier i finanspolitik. På detta sätt får också oppositionen och allmänheten (väljarna) ett expertbelägg i tillägg till sina egna uppfattningar eller som en mer objektiv motvikt mot regeringens motiveringar.

Utvärdering av politik, ekonomi och arbetsmarknad m.m. görs också vid de politiskt oberoende myndigheterna under Regeringskansliet i Sverige. Ur finsk synvinkel verkar det vara lätt att i Sverige bilda ett helt nytt institut för att fokusera forskning till det område man är intresserad av i politiken. Regeringen ingriper dock inte i institutens verksamhet. Exempel på de självständiga myndigheterna som gör oberoende forskning inom ekonomisk politik under regeringen är Konjunkturinstitutet (bildad 1937), Finanspolitiska rådet (nämnd ovan, bildad 1997, företrädd av Ekonomiska rådet), Expertrådet för studier i offentlig ekonomi (ESO) och Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU). De senast bildade forskningsinstitutionerna är Globaliseringsrådet och Institutet för framtidsstudier.

I Finland sker objektiv utvärdering av ekonomisk politik nästan enbart på uppdrag av de utländska organisationerna för ekonomisk forskning (OECD, IMF, EU). Utvärderingar kan även specialbeställas när den implementerade politiken behöver stöd, eller som säkerhet för den politiska linjen som drivits. Intern, helhetsmässig utvärdering eller kritik presenteras knappast av någon instans, trots att kraven på den typen av institution på sistone fått stöd från olika håll. Enstaka beslut eller delar av den ekonomiska politik utvärderas nog (t.ex. VATT, ETLA, PT och PTT). Senast har finansutskottet i riksdagen fäst uppmärksamhet vid finansministeriets återhållsamma prognoser över statens inkomster och misstänkt att inkomsterna medvetet har underskattats för att hålla tillbaka utgiftsutvecklingen (Riksdagen 2009). De här misstankarna visade sig vara ogrundade: underskattningen bottnar i återhållsamma makroekonomiska antaganden. Men vi kan vänta oss fler krav på översyn. Statens revisionsverk har tillsatt en arbetsgrupp för att granska finansministeriets prognoser vilka fungerar som underlag för finanspolitiken samtidigt som revisionen fortsätter med att utvärdera statens utgiftsramverks funktion och finanspolitikens effektivitet.

Utmaningarna och möjligheterna för välfärdstatens framtid har traditionellt gjorts i Sverige av ministeriets tjänstemän med hjälp av akademiska forskare på ministeriets uppdrag. ”Långtidsutredningen” är finansdepartementets publikationsserie med en lång tradition.

En viktig uppgift för långtidsutredningarna är att ge en samlad bild av den makroekonomiska utvecklingen på lång sikt och bidra till debatten om utvecklingen i svensk ekonomi och den ekonomiska politikens utformning. Forskarna och handläggarna som arbetar med utredningar har tillgång till stora och rika databaser samt dynamiska mikrosimuleringsmodeller och dynamiska allmänna jämviktsmodeller som används på både Konjunkturinstitutet och finansdepartementet. Med sådant här samarbete når man säkert även bättre kvalitet.

## FULLFÖLJANDE

Ur globalt perspektiv är detaljundersökningen av skillnaderna mellan Finland och Sverige ett slags narcissism, men på närmare håll betraktat innebär det en mycket viktig självreflektion för oss finländare. Vi jämför oss oftast med Sverige, och så gör även danskarna och norrmännen. Det pragmatiska och ambitiösa sättet att närma sig gemensamma frågor i Sverige är en uppseendeväckande effektiv och produktiv mekanism – nästan som en evighetsmaskin som rullar på av sig själv, långsamt men säkert mot målet. Sverige är störst av oss och har därför vissa skalfördelar. Det vi kan lära oss av skattepolitiken i grannlandet har att göra med de öppna och tydliga linjedragningarna och den systematiska implementeringen av politiken efter detta.

Det rutinmässiga och gedigna beredningsarbetet och den pedantisk utvärderingen av effekterna hör också till det vi kunde eftersträva. Vi kan trösta oss med att allt detta är möjligt att uppnå. Svenskar själva får bestämma om de är villiga att lära något av oss – sådana saker finns det också säkert.

## REFERENSER

- Andersson, Christian & Antelius, Jesper (2010), Jobbskatteavdraget – bra tänkt men illa känt. Ekonomisk debatt 2/2010.
- Affärsvärlden (2010), Skatten som är exportsuccé, Bengt Ljung, Nr 17 April 2010.
- Beräkningskonventioner (1997-2010), Rapporter från skatteeconomiska enheten i Finansdepartementet.
- Eduskunta (2009), Valtion talousarvioiden verotuloennusteiden osuvuus, Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2009.
- Martikainen, Tuomo (2010), Suomalaisen kansanvallan äänettömät yhtiömiehet, Hyvinvointikatsaus 2/2010, Tilastokeskus.
- Långtidsutredningar, Finansdepartementet, Sverige.
- Soininvaara, Osmo (2010), SATA-pamfletti, ilmestyy myöhemmin syksyllä 2010.
- SOU (2006), På väg mot enhetlig mervärdesskatt, Slutbetänkande av Mervärdesskattesatsutredningen, Statens offentliga utredningar 2006:90, Stockholm.
- Vartiainen, Juhana (2010), Suomen eläkekeskustelu ”kafkamaista”, haastattelu Kauppalehdessä helmikuussa 2010.
- Vartiainen, Juhana (2009), ”Talouspolitiikkaa kahdessa poliittisessa kulttuurissa”, OP-Pohjola –ryhmän talousjulkaisussa, Chydenius 4/2009.

## KAPITEL 4

*Skatterna*  
– kommunens grundbult

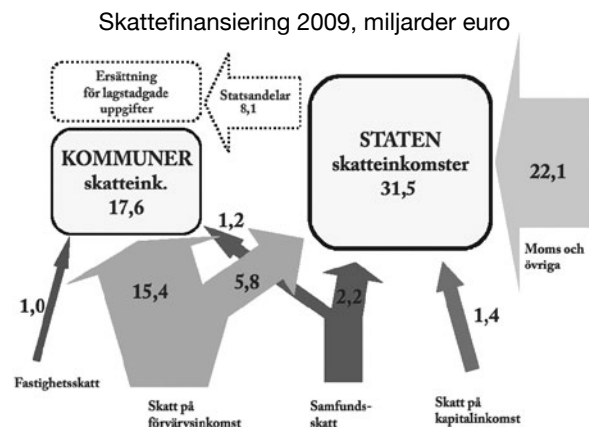
*Mikael Enberg*

Ett rekordantal kommuner – 181 stycken – höjde sin uttaxering senaste höst. Visst har antalet som höjt också tidigare överstigit 100 men aldrig tidigare så många. Ännu mera anmärkningsvärd blir siffran då man beaktar att antalet kommuner sjunkit avsevärt, 181 av 342, fler än hälften. Också fastighetsskatten höjdes i rekordmånga kommuner. Tre kommuner av fyra höjde någon av sina fastighetsskattesatser. Dessutom får kommunerna höjd andel av samfundsskatten. Tar det aldrig slut? Är kommunalekonomin en bottenlös brunn? Så kan det se ut för en missmodig skattebetalare hösten 2010.

För att finansiera sin verksamhet bär kommunerna upp inkomstskatt av sina invånare, får en del av den skatt de samfund (aktiebolag och andelslag) som verkar på orten betalar och debiterar fastighetskatt för de fastigheter som finns i kommunen. Skatterna är kommunernas viktigaste inkomstkälla – cirka hälften av kommunernas totala inkomster.

Kommunalskatten och fastighetsskatten debiteras enligt av kommunen fastställda skattesatser ( procent) av invånarnas beskattningsbara inkomster och procent av fastigheternas beskattningsvärden. Kommunens andel av samfundsskatten bestäms på basis av faktorer som kommunen inte själv direkt kan påverka.

I alla kommuner är kommunalskatten den största inkomstposten. I några kommuner kan samfundsskatten närma sig 40 procent av de totala skatteinkomsterna, i kommuner utan industri och med blygsam



företagsverksamhet är andelen ett par procent. Fastighetsskatten är viktig i kommuner med kraftverk eller många fritidshus och i stora städer med höga fastighetsvärden.

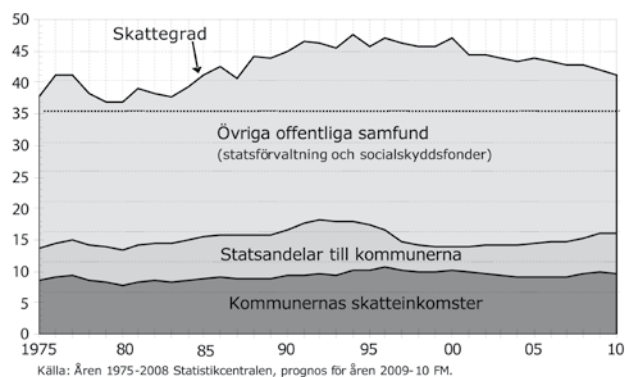
Fastighetsskatten är den mest stabila skatten. Skattebasen dvs., fastigheternas beskattningsvärden förändras långsamt och fastigheterna flyttar inte. Kommunalskattens skattebas varierar över tiden med kommunens invånarantal, inkomstnivå och de avdrag i beskattningen som fastställs på riksnivå. Samfundsskatten, som beror på bolagens resultat, varierar mest. Under de senaste åren har samfundsskatten minskat till följd av lågkonjunkturen. För att dämpa inkomstbortfallet i kommunerna har staten tillfälligt höjt kommunernas andel av skatten.

Olikheter i skatteinkomster mellan kommunerna utjämnas delvis i de statsandelar staten betalar till kom-

munerna som delfinansiering för lagstadgad service.

Kommunernas skatteinkomster i förhållande till landets bruttonationalprodukt har i ett längre tidsperspektiv hållits förvånansvärt stabil kring 9-10 procent. Den uppfattning man lätt får att det kommunala skattetrycket ständigt ökar till följd av höjd uttaxering är åtminstone delvis en chimär. Skattetrycket har samtidigt lättats med förhöjda avdrag i inkomstbeskattningen.

Skatter till offentliga samfund,  
procent av BNP (skattegrad) 1975–2010



## KOMMUNALSKATTEN

Våra förvärvsinkomster beskattas av kommunen med en fast skatteprocent och därtill av staten enligt en progressiv skatteskala. Kapitalinkomster beskattas med en fast skattesats, för närvarande 28 procent. Skatten på kapitalinkomst tillfaller i sin helhet staten.

Förvärvsinkomsterna är till största del löner. Pensioner, arbetslöshetsersättningar och en del övriga sociala förmåner beskattas också som förvärvsinkomster. Inkomsterna av näringsverksamhet och jord- och skogsbruk beskattas delvis som förvärvsinkomster och delvis som kapitalinkomster.

Avdragen från inkomsterna i kommunalbeskattningen motsvarar drygt tjugo procent av inkomsterna. Viktigast är förvärvsinkomstavdraget, avdragen för löntagarna obligatoriska premier och pensionsinkomstavdraget. Avdragen från inkomsterna minskade kommunernas skatteintäkter men 3,6 miljarder euro (20 procent) år 2008.

De avdrag som görs från skatten – underskottsgottgörelse för räntor på bostadslån, hushållsavdraget och det nya arbetsinkomstavdraget har vuxit avsevärt under senare år.

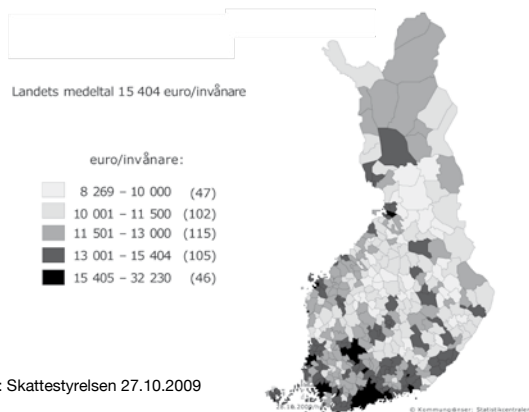
Stegen från förvärvsinkomster till den kommunalskatt som skall betalas sammanfattas i följande tabell.

Inkomster, avdrag och kommunalskatt som skall betalas för år 2008	
	Miljoner euro
Förvärvsinkomster	103 152
Avdrag	-19 711
Förvärvsinkomster – avdrag	83 441
Inkomstskattesats (vägt medeltal)	18,54 procent
Kommunalskatt (före avdrag från skatten)	15 474
Avdrag från skatten	-333
Skatt som skall betalas	15 141



Invånarnas förvärvsinkomster och beskattningsbara inkomst varierar stort i olika kommuner. Skillnaden mellan kommunerna med de lägsta och högsta beskattningsbara inkomsterna per invånare är nästan fyrfaldig.

Beskattningsbar inkomst 2008, euro/inv.



Under de senaste tjugo åren har inkomsterna utvecklats speciellt gynnsamt i några klart urskiljbara regioner kring starka centralorter med högskolor och anhopningar av arbetsplatser, ofta inom telekommunikation och informationsteknik. Förutom att inkomsterna per invånare utvecklats gynnsamt har dessa regioner också haft stor inflyttning.

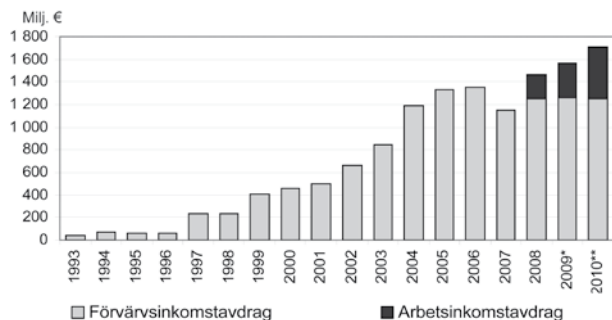
Olikheter i skattekraft leder givetvis till skillnader i kommunernas uttaxering. Kommuner med stora beskattningsbara inkomster per invånare kan tillämpa

lägre skattesatser än kommuner med låga inkomster. För närvarande är den lägsta skattesatsen 16,25 procent och den högsta 21,00 procent. Skillnaderna i skattesatser har inte förändrats sedan 1990-talet. Däremot har det vägda medeltalet av kommunernas skattesatser stigit oavbrutet sedan år 1997. Tidigare hade man en anhopning av skattesatser strax under 20 procent, men den psykologiska gränsen sprängdes år 2003. Nu har redan 126 kommuner, fler än var tredje, en uttaxering på 20 procent eller mera.

Kommunerna har tvingats höja sin uttaxering framförallt för att avdragen i kommunalbeskattningen höjts. Mest har förvärvsinkomstavdraget ökat. Från att ha beviljats en ganska snäv inkomstgrupp och till blygsamt belopp har med åren en allt större del av inkomsttagarna kommit att få del av avdraget samtidigt som avdragets belopp höjts avsevärt.

Förvärvsinkomstavdraget beviljas uttryckligen för förvärvsinkomster och görs endast i kommunalbeskattningen. Då avdraget infördes minskade det kommunernas beskattningsbara inkomst med 0,5 procent. Mellan åren 1997 och 2005 höjdes avdraget stegvis så att det som mest motsvarade över 7 procent av förvärvsinkomsterna. Under senare år har man som komplement till förvärvsinkomstavdraget infört arbetsinkomstavdraget som görs direkt från skatten. Detta nya avdrag beräknas minska kommunernas skatteinkomster under innevarande år med drygt 300 miljoner euro.

### Hur förvärs- och arbetsinkomstavdragen minskat kommunernas skatteinkomster åren 1993-2010



Förvärsinkomstavdraget har använts vid generella skattesänkningar för att också lindra låginkomstgarnas beskattning. Verktyg för detta saknas i statsbeskattningen då statsskatt inte utgår för låga inkomster. Avdraget har ibland också varit ett element i de inkomstpolitiska förhandlingarna.

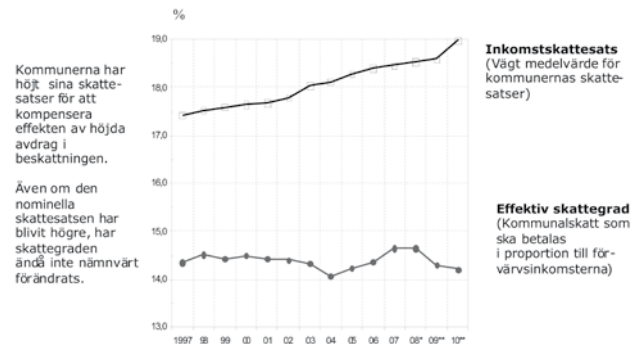
Också andra avdrag har höjts under senare år; framför allt pensionsinkomstavdraget och i år också grundavdraget.

De höjda avdragen har gjort kommunalbeskattningen progressiv. Samtidigt har bilden av det kommunala skattetrycket grumlats. Skattebetalarna möts av motstridiga budskap. I samband med behandlingen av statsbudgeten meddelas att skatterna sänks. Några månader senare beslutar många kommuner att höja sin uttaxering. Trots att den vägda skattesatsen årligen stigit har den kommunala skattegraden inte stigit. Kom-

munalskatten motsvarade år 1997 14,34 procent av inkomsterna före avdrag – år 2010 beräknas andelen vara något lägre 14,14 procent.

De flesta avdragen görs numera automatiskt av skatteförvaltningen och är svåra att gestalta för skattebetalaren som bara har en känsla av att skattetrycket hela tiden stiger, eller åtminstone att man betalar för mycket.

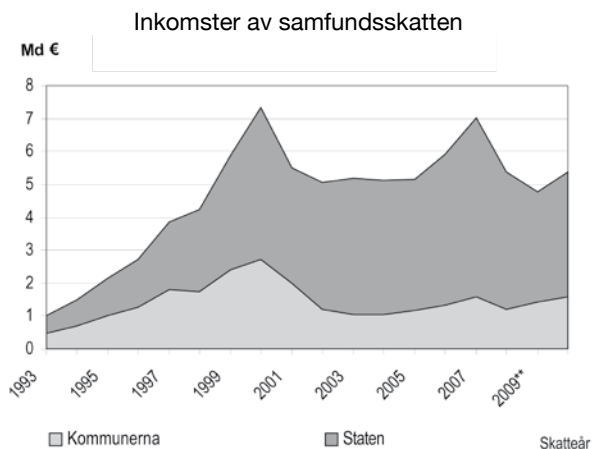
### Kommunala skattesatser



### SAMFUNDSSKATTEN

Samfundsskatten utvecklades synnerligen positivt efter lågkonjunkturen i början av 1990-talet. Uppgången bröts efter toppåret 2000, men nedgången förbyttes i ny uppgång och ett nytt toppår 2008.

Kommunernas inkomster av samfundsskatten har utvecklats jämnare än totalbeloppet till följd av att kommunernas andel av skatten minskats.



Då samfundsskatten infördes var kommunernas andel drygt 44 procent. Andelen har sedan dess stegvis sänkts av olika orsaker så att hälften 22 procent återstår. Andelen höjdes dock tillfälligt med 10 procentenheter för åren 2009–2011 för att motverka det inkomstbortfall den senaste konjunktursvackan förorsakat.

Skattesatsen för samfund är 26 procent. Den andel av skatten som tillfaller en enskild kommun räknas fram i två steg. Först fastställs en gruppandel i skattelagen, därpå fördelas det belopp gruppandelen ger av den sammanlagda samfundsskatten i landet till olika kommuner enligt hur företagen betalar skatt i respektive kommun.

Kommunens andel beror på den skatt företagen i kommunen betalar. För företag med verksamhet i fle-

re kommuner fördelas skatten till kommunerna i förhållande till antalet arbetsplatser i respektive kommun. Fördelningen är rättvis men på kommunnivå känslig för lokala svängningar i näringslivet.

Därför fastställs de kommunvisa andelarna av samfundsskatten som ett medeltal av beskattningsuppgifterna för de två senaste beskattningsåren. På det sättet halveras de svängningar som beror på förändringar i de lokala företagens skattebetalningar. Förändring i samfundens skattebetalningar till kommunen förverkligas dessutom i kommunens andel med en eftersläpning på två år. Det ger kommunen tid att reagera på nya situationer.

## FASTIGHETSSKATTEN

Fastighetsskatten är en helt kommunal skatt. Då den infördes ersatte den flere andra skatter och avgifter. Den var från början starkt reglerad med lagstadgade övre och undre gränser för skatteuttaget för olika typer av fastigheter. Gränserna har senare ändrats i flere repriser och indelningen ändrats så, att föreningshus kan beskattas med lägre skattesats medan obebyggd tomtmark på planerade områden kan beskattas hårdare. Gränserna för uttaxeringen höjdes avsevärt för innevarande år, vilket ledde till att många kommuner måste höja sina skattesatser för att uppfylla lagen.

För närvarande är den allmänna skattesatsen 0,6 –

1,35 procent av fastighetens beskattningsvärde, byggnader för stadigvarande boende har ett lägre intervall, 0,32–0,75 procent, för övriga bostadsbyggnader dvs. sommarstugor och fritidshus kan skatteprocenten vara 0,6 procent högre. För obebyggda tomter på planerat område kan man fastställa en högre skattesats 1–3 procent, för vissa namngivna kommuner i huvudstadsregionen är detta rentav påbjudet i lagen. För kraftverk är den övre gränsen 2,85 procent. I kraftverkskommunerna tillämpas i praktiken de maximisatser lagen medger. För de övriga kategoriernas del är spridningen mycket större.

Skattens belopp stiger i takt med fastigheternas beskattningsvärde men också till följd av höjda procentsatser och bättre register.

Endast ett fåtal kommuner tillämpar idag skattesatser som ligger vid de övre gränserna. Däremot är det en tydlig anhopning vid den undre gränsen för stadigvarande boende. För fritidshus tillämpar man istället ofta den högsta möjliga procentsatsen.

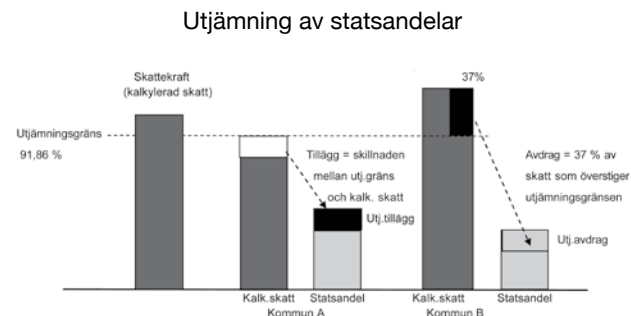
## UTJÄMNING AV STATSANDELAR PÅ BASIS AV KOMMUNENS SKATTEINKOMSTER

De statsandelar kommunerna får för basservicen utjämnas på basis av kommunens skattekraft eller kalkylerade skatteinkomster. Vid beräkningen elimineras kommunens egen skattesats så att kommunen inte själv

kan påverka utjämningsbelopp.

Kommunens skattekraft jämförs med motsvarande uppgifter för hela landet och en utjämningsgräns som är drygt nittio procent av medeltalet.

Om kommunens kalkylerade skatteinkomster underskrider utjämningsgränsen får kommunen ett utjämningsstillägg per invånare, som motsvarar skillnaden mellan utjämningsgränsen och kommunens kalkylerade skatteinkomster per invånare. Om de kalkylerade skatteinkomsterna överstiger utjämningsgränsen minskas kommunens statsandelar med ett utjämningsavdrag per invånare som motsvarar 37 procent av skillnaden mellan de kalkylerade skatteinkomsterna per invånare och utjämningsgränsen.



Utjämnningen görs på basis av slutliga beskattningsuppgifter och sker därför med två års eftersläpning.

Årligen är ungefär en femtedel av kommunerna

”betalare” medan fyra femtedelar är ”mottagare”. Man förleds lätt att tro att tilläggsinkomster vid höjd uttaxering försvinner i utjämningen och tvärtom. Så är det ändå inte.

Då utjämningen beräknas utgående från landets genomsnittliga skattesatser påverkar inte kommunens egen skattesats utjämningen. Kommunen får hålla de tilläggsinkomster en hög uttaxering medför och inkomstbortfallet av låg uttaxering kompenseras inte av utjämningen.

Vid kommunsammanslagningar med kommuner på vardera sidan av utjämningsgränsen blir det sammanräknade utjämningsstillägget eller avdraget oftast ofördelaktigt för den nya kommunen. Kommuner som går samman får därför kompensation för sänkta statsandelar under fem år.

## VAD DISKUTERAS?

### AVDRAGEN I KOMMUNALBESKATTNINGEN URHOLKAR KOMMUNERNAS SKATTEBAS

Kommunerna har givetvis opponerat sig mot de ständigt höjda avdragen i kommunalbeskattningen. Samtidigt som man förstår behovet av att lindra beskattningen också för låginkomsttagare betraktas det som ett intrång i kommunernas beskattningsrätt, när avdrag i kommunalbeskattningen införs eller höjs. Då

många kommuner ändå är tvungna att höja sin uttaxering för att åtminstone delvis finansiera inkomstbortfallet av de ökade avdragen, uppstår en cirkelgång där man på statligt håll fattar de positiva besluten att lindra beskattningen medan kommunernas förtroendevalda tvingas ta de negativa besluten att höja uttaxeringen. Slutresultatet är att kommunalskatten blivit allt mera progressiv och att kommunernas nominella skattesatser skjuter i höjden utan att beskattningen egentligen skärps.

Under senare år har inkomstbortfallet till följd av avdragsförhöjningarna kompenseras med höjda statsandelar till kommunerna. En riktig och rättvis kompensation för skattebortfallet per kommun är inte lätt att räkna fram. De mekanismer man byggt upp för kompensationerna har lett till att både beskattningen och statsandelssystemet blivit så invecklade att knapast någon längre kan överblicka dem.

Enligt ramlagen för kommun- och servicestrukturreformen skall man stärka kommunernas skatteinkomstbas genom att skatteavdragen överförs så att de belastar staten. Den här utfästelsen har inte förverkligats..

## SAMFUNDSSKATTEN SOM KOMMUNAL INKOMST

Kommunernas andel av samfundsskatten har halverats

sedan skatten infördes. Bakom utvecklingen finns en klar strävan från framförallt finansministeriet att helt slopa kommunernas rätt till samfundsskatten. Kommunerna har å sin sida kämpat hårt för att få behålla skatten. Trots att samfundsskatten fördelas ojämnt mellan kommunerna drar ändå alla kommuner nytta av den via utjämningen av statsandelar.

Samfundsskattens vara eller inte vara som kommunal inkomst diskuterades ingående hösten 2003. Argument för att slopa kommunernas andel av skatten är att den är ojämnt fördelad och konjunkturkänslig. I kommuner där skatten beror på ett eller ett fåtal företag kan inkomsterna variera mycket från år till år. Dessutom kan kommunen inte direkt påverka skatten med egna skattesatser. Skatten fungerar därför på kort sikt som en helt extern variabel som inte kan styras av kommunen.

Trots detta är samfundsskatten ett viktigt incitament för kommunerna att verka för näringslivet i kommunen. Det lönar sig för kommunen att satsa på infrastruktur som också betjänar näringslivet. Dessutom drar de företag som verkar på orten nytta av kommunernas service och borde delta i dess finansiering.

Samfundens skattesats, som för närvarande är 26 procent, kommer sannolikt att sänkas under de närmaste åren. Då måste man avgöra hur inkomstbortfallet i kommunerna skall kompenseras. Tidigare har man sänkt eller höjt kommunernas andel av skatten i motsvarande grad. Det är den naturligaste lösningen ock-

så nu, men sannolikt kommer en kompensation med statsandelar också att diskuteras.

Ur kommunernas synpunkt är det ett stort ingrepp i den kommunala självstyrelsen om kommunernas rätt att beskatta aktiebolag slopas. Kommunernas egna inkomster minskar och beroendet av staten ökar.

Om samfundsskatten ersätts med statsandelar behövs en ny faktor i statsandelssystemet som liknar samfundsskatten i sitt utfall och inte orsakar alltför stora förändringar vid övergången. Man står inför samma problem som vid kompensation av avdrag i kommunalbeskattningen.

## FASTIGHETSKATTEN KAN UTVECKLAS OCH RÄTTAS TILL

Från statligt håll har man upprepade gånger hänvisat till fastighetskatten som en lösning på kommunernas ekonomiska trångmål. I kommunerna är man ändå inte så förtjust i skatten. I landsbygdskommuner med låga fastighetsvärden är avkastningen liten, en höjning av skatten ger små tilläggsinkomster men mycket negativ feedback då man dessutom är orolig för att fastighetsskatten skall utsträckas till att omfatta jord- och skogsbruksmark. I stora städer ser man ogärna att boendekostnaderna ökar ytterligare till följd av höjd fastighetsskatt.

Fritidsbostäder är den enda kategori där många

kommuner tillämpar maximal uttaxering. Då fritidsboendet har en tendens att sträcka ut sig över en allt större del av året blir fastighetsskatten sommargästernas bidrag till att upprätthålla servicen i stugkommunen. Den begränsning för skillnaden mellan skatten på stadigvarande och annat boende som fortfarande finns kvar – 0,6 procent – kunde med fördel slopas.

Helsingfors stad har föreslagit att också tomtmark skulle beskattas enligt användning. Nu beskattas alla markområden enligt den allmänna höga skattesatsen medan byggnaderna beskattas enligt användningsändamål och bostadsbyggnader därmed med lägre skattesats. I stora städer ökar tomtmarkens höga beskattningsvärden skattetrycket på boendet på ett icke önskvärt sätt.

Från kommunförbundets sida har man framfört att fastighetsskatten överhuvud taget kunde differentieras mera både ifråga om byggnader och markområden. Åtminstone så att fastigheter som används för industri och annan näringsverksamhet får egna grupper.

En fråga som aktualiserats under den senaste tiden är fastighetsskatten på vindkraftverk. Kraftverk beskattas i allmänhet med en högre skattesats, maximalt 2,85 procent.

För vatten- och vindkraftverk med en effekt på högst 10 megavoltampere tillämpas dock enligt lagen den allmänna skattesatsen. Då gränsen räknas per fysiskt kraftverk kommer möllorna i en vindkraftspark aldrig att beskattas enligt skattesatsen för kraftverk.

Dessutom räknas möllornas beskattningsvärden med 10 procents åldersavdrag per år trots att deras genomsnittliga brukstid är 30 år. Det här gör att den fastighetsskatt vindkraftsbolagen betalar är avsevärt mycket lägre och kortvarigare än de själva trott och gått ut med i förhandlingar med tilltänkta placeringskommuner. Man har allmänt räknat med att ett vindkraftverk ger kommunen cirka 15 000 euro per år i fastighetsskatt. Med nuvarande bestämmelser blir skatten ändå bara cirka 9 000 euro per mölla.

Lagen borde snarast ändras så att ett bolags närliggande möllor räknas ihop till en helhet och värdeminskningen beräknas enligt 4 procent per år såsom för andra fabriks- och ekonomibygnader. En annan möjlighet är givetvis att slopa nuvarande särbestämmelser för små vatten- och vindkraftverk.

## BREDDAD SKATTEBAS

Då kommunerna sett sin skattebas tunnas ut av ökade avdrag i kommunalbeskattningen och minskade andelar av samfundsskatten väcks givetvis frågan om kommunernas skattebas kan stärkas på annat sätt.

I diskussionerna har man framför allt nämnt skatten på kapitalinkomst, ibland också avfallsskatten och trafik- och bränsleskatterna.

Personer med enbart kapitalinkomster betalar inget skatt till kommunen trots att man givetvis använder

och har rätt till kommunens service såsom alla andra invånare. Problemet växer då skattebetalarna strävar till att föra över sina inkomster till kapitalinkomster som beskattas lindrigare än höga förvärvsinkomster.

Som motargument till att kommunerna skall få en del av kapitalskatten framförs att den är ojämnt fördelad mellan kommunerna, konjunkturkänslig och oberoende av kommunens uttaxering. Detta problem går att lösa med enklare mekanismer än dem man konstruerat och använder i statsandelssystemet. Finns viljan hittas också lösningarna.



## KAPITEL 5

*Beskattning av förvärvsinkomst*

*– upp eller ner?*

*Jaakko Kiander*

Finland har man i närmare 15 års tid, åren 1996–2009, försökt förbättra sysselsättningen genom att sänka skatten på arbete. Trots att de årliga förändringarna i skatteuttaget varit relativt små, har det under ett drygt årtionde ändå genomförts betydande lättnader i beskattningen av förvärvsinkomster. Bakom denna politik ligger en vilja att lätta på inkomstbeskattningen som under recessionsåren i början av 1990-talet blev mycket hård, men också en tro på att man med lindrigare beskattning av förvärvsinkomster kan öka efterfrågan på och tillgång till arbetskraft. Resultaten av denna politik har varit goda, även om vi ännu inte med stöd av forskning kan säga hur stor del av sysselsättningsökningen som beror på skattelättnadernas olika effekter.

Under en lång tid var det möjligt att sänka skatterna, då statsekonomin tack vare den snabba ekonomiska tillväxten uppvisade överskott. I det avseendet ändrades situationen snabbt år 2009 då den finanskris som drabbade världsekonomi försatte Finlands ekonomi i en djup recession som resulterade i att hela den offentliga ekonomin uppvisade underskott.

## BESKATTNINGEN AV ARBETE: TEORI OCH PRAKTIK

Den nationalekonomiska teorin stöder uppfattningen att man genom skattelättnader kan förbättra sysselsättningen. Praktiska erfarenheter och internationella jäm-

förelser ger dock en mer mångfacetterad syn på saken.

Inom nationalekonomin skiljer man ofta mellan permanenta och kortvariga förändringar i beskattningen. En sådan skiljelinje är delvis konstgjord, men har en stark ställning i nationalekonomiskt tänkande. Den bygger på uppfattningen om en naturlig arbetslöshetsgrad.

Då man ändrar beskattningen har förändringarna i allmänhet kortvariga effekter på den totala efterfrågan. En höjning av skatterna minskar skattebetalarnas köpkraft och den totala efterfrågan, medan en skattesänkning får motsatt effekt. Man anser ändå inte att förändringarna i den totala efterfrågan har någon bestående inverkan på den strukturella arbetslösheten och arbetsmarknadens stabilitet. Det beror på att ekonomin på lång sikt strävar mot jämvikt, vilket för arbetsmarknadens del betyder en strukturell (eller naturlig) arbetslöshets- eller sysselsättningsgrad. Permanenta förändringar åstadkommer man endast då den strukturella arbetslösheten och sysselsättningen förändras. Då man undersöker beskattningens effekter koncentrerar man sig därför oftast på att bedöma dessa permanenta eller strukturella förändringar. Ändringar i beskattningen kan resultera i bestående förändringar i lönebildningen och utbudet av arbetskraft, som i sin tur ändrar jämviktsarbetslösheten och -sysselsättningen inom ekonomin.

Undersökningar av beskattningens effekter på sysselsättningen utgår ofta från antagandet att arbets-

marknaden i princip befinner sig i jämvikt. Jämviktsantagandet innebär att det i praktiken råder full sysselsättning i ekonomin eller att arbetslösheten är på sin ”naturliga” nivå. Av antagandet följer att ändringar som inverkar enbart på köpkraften inte kan ha särskilt stor effekt på sysselsättningen. Ofta bedömer man därför att det i fråga om den finländska eller europeiska arbetslösheten inte handlar så mycket om makroekonomisk jämvikt som om en strukturell svaghet som sammanhänger med arbetsmarknadens tröghet och med att den lågutbildade arbetskraften har en högre arbetslöshetsgrad än andra grupper. I praktisk ekonomisk politik är indelningen i strukturella och kortvariga effekter inte alltid så klar. Det beror på svårigheten att bedöma arbetsmarknadens jämvikt, den strukturella arbetslösheten och den potentiella sysselsättningen. Det är också mycket oklart hur stor den naturliga arbetslösheten är i olika lägen. Den djupa recessionen år 2009 utgör ändå ett undantag från denna regel; denna lågkonjunktur som orsakades av brist på efterfrågan ledde i alla europeiska länder till att arbetslösheten blev högre än den strukturella arbetslösheten.

Teoretiska studier visar att inkomstbeskattningen har en negativ inverkan på tillgången till arbetskraft. Då beskattningen (särskilt marginalskatteuttaget) blir strängare borde man minska på arbetet och öka fritiden, eftersom behållningen efter skatt av extra arbete minskar i jämförelse med den nytta man har av ökad fritid. Å andra sidan minskar en strängare beskattning

de inkomster man har till förfogande, vilket i sin tur kan sporra till att arbeta mer än tidigare för att upprätthålla levnadsstandarden. Med andra ord kan skatteändringarnas motsatta effekter (de s.k. inkomst- och substitutionseffekterna) ta ut varandra.

Teoretiska modeller är alltså rätt känsliga för antaganden, och genom att ändra dem får man olika resultat. I ett land som Finland, där lönebildningen åtminstone delvis sker via förhandlingssystem och största delen av arbetskraften arbetar i servicebranscher, är det skäl att med hjälp av modellen för ofullständig konkurrens granska de effekter förändringarna i beskattningen av arbete har på jämviktssysselsättningen. Konkurrensens inverkan är tydligare inom exportindustrin där kostnaderna inte kan överföras på priserna.

I den ofullständiga modellen har företagen visst inflytande på priserna. Därför finns det ett visst spelrum också i fråga om löner, och förändringar i beskattningen av arbete har inverkan på lönerna och sysselsättningen; hur stora förändringarna är beror på graden av konkurrens och på arbetsmarknadssituationen.

En sänkning av procentsatsen på arbetsgivarens socialförsäkringsavgift gör arbetskraften billigare, vilket ökar efterfrågan på arbetskraft. Med andra ord är företagen redo att vid den då givna lönenivån ta in mera arbetskraft. Å andra sidan ökar de minskade arbetskraftskostnaderna företagets förmåga att betala ut lön, vilket leder till att fackförbundens lönekrav stiger. Resultatet av ändringarna är att sysselsättningen och lönerna sti-

ger. Då närmast full sysselsättning råder på arbetsmarknaden resulterar en sänkning av arbetsgivaravgifterna nästan helt och hållet i en höjning av lönerna och kommer de sysselsatta arbetstagarna till godo. I en motsvarande situation då hög arbetslöshet råder är den sysselsättande effekten betydande.

En sänkning av inkomstskatteuttaget ger liknande effekter på sysselsättningen. En sänkning av det genomsnittliga inkomstskatteuttaget ökar löntagarnas köpkraft och den totala efterfrågan inom ekonomin, vilket leder till en ökad efterfrågan på arbetskraft. Å andra sidan minskar en sänkning av inkomstskatteuttaget fackförbundens lönekrav, eftersom de främst är intresserade av nettolönerna. Resultatet av en sänkning av inkomstskatteuttaget är att sysselsättningen blir bättre och jämviktslönen sjunker. Lönen sjunker ändå mindre än skattelättnaden, vilket betyder att nettolönerna förbättras till följd av ändringen. Storleken på ändringen beror på utgångsläget på arbetsmarknaden. Ligger man nära full sysselsättningsnivå går behållningen av inkomstskattesänkningen nästan helt till en höjning av arbetstagarnas nettoinkomster. Finns det i stället många arbetslösa är fackförbundets förhandlingsposition dålig och skattesänkningen kanaliseras till skapande av nya arbetsplatser.

En analytisk granskning ger vid handen att sysselsättningen kan förbättras med hjälp av skattesänkningar ifall tillgången till arbetskraft är flexibel och man samtidigt kan begränsa löneökningen. Lönereaktioner-

na kan dämpas med hjälp av en centraliserad inkomstpolitik, så som man ofta gjort i Finland. Liknande resultat som dem man når med inkomstpolitiska medel kan eftersträvas med sådana strukturella reformer som resulterar i att de begärda och de lägsta accepterade lönerna blir lägre. I praktiken betyder detta en sänkning av arbetslöshetsskyddets och socialskyddssystemets minimiutkomstnormer, och en bieffekt av en sådan politik är en ökning av inkomstskillnaderna och den relativa fattigdomen. Till samma slutresultat kan man komma genom att ge låginkomsttagarna skattelättnader och effektivera arbetskraftspolitiken så att skyldigheten att ta emot arbete skärps. I Finland har man sedan 1990-talet idkat en politik av det slaget.

I studier med teoretiska modeller gör en höjning av den genomsnittliga beskattningen och en skärpning av progressiviteten på en konkurrensutsatt arbetsmarknad att tillgången till arbete minskar och därmed även sysselsättningen. Orsaken är att en progressiv beskattning minskar nyttan av extra arbete. Empiriska studier visar att denna effekt trots allt är relativt liten. Däremot kan man nog se att den genomsnittliga arbetstiden per år är förhållandevis låg i länder med högt skatteuttag – med andra ord verkar progressiv beskattning leda till att man delar på arbetet. Ett slags empiriskt stöd får detta resultat av det faktum att länder med hård beskattning har en hög sysselsättningsgrad. Sådana länder är de nordiska länderna, Tyskland, Nederländerna och Österrike. I mera detaljerade modeller kan man å

andra sidan visa att en brant stigande progressivitet försvagar incitamenten till arbete och utbildning och att den även kan leda till skatteflykt via grå ekonomi.

#### VAD SÄGER EMPIRISK FORSKNING OM BESKATTNINGENS INVERKAN PÅ SYSSELSÄTTNINGSGRADEN?

I verkligheten fungerar arbetsmarknaden inte som i en enkel modell för tillgång till arbetskraft i privathushåll. Eftersom arbetstiderna regleras av lagstiftning och kollektivavtal är det inte möjligt att fritt optimera arbetstimmarna. Individernas beslut att erbjuda sin arbetskraft handlar vanligen endast om huruvida man vill arbeta under rådande villkor eller inte. Då har marginella förändringar i beskattningen inte nödvändigtvis någon stor effekt. Inte heller lönerna bestäms fritt enligt efterfrågan och tillgång; i de flesta länderna regleras de enligt kollektivavtal, minimilöner och utkomstnormer. Då dessa faktorer ska beaktas är det svårare att bedöma effekterna av skatteändringar. Mer än ändringar i beskattningen kan förändringar i efterfrågan på arbetskraft i praktiken påverka variationerna i tillgången till arbetskraft – då de lediga arbetsplatserna blir fler växer också utbudet på arbetskraft.

Empirisk forskning visar att sambandet mellan inkomstbeskattning och tillgång till arbetskraft inte (heller) är så klart. Studier på individnivå utgående från

en analys av mikromaterial visar att tillgången till arbetskraft i de flesta hushåll inte förändras nämnvärt då beskattningen ändras. Detta stämmer särskilt väl för männens del. Arbetstimmarna utförda av män påverkas inte av förändringar i skatteuttaget. Det beror sannolikt på att männens ställning på arbetsmarknaden är stark, liksom den modell för intern arbetsfördelning i hushållen som stöder denna ställning. Undantaget från regeln om den icke flexibla tillgången på arbetskraft är därför sådana grupper som befinner sig närmare en marginell ställning på arbetsmarknaden. Dit hör i många länder kvinnor som växlar mellan hemarbete och förvärvsarbete samt lågutbildade arbetstagare med små inkomster. Båda grupperna rör sig lättare än männen mellan perioder av deltagande i arbetsmarknaden och andra aktiviteter (såsom hemarbete och studier). Då reagerar de också starkare än män på beskattningen. Den ökade tillgång till arbetskraft som följer på en lägre beskattning sänker jämviktslönenivån och förbättrar sysselsättningen. I Finland har tillgången till arbetskraft dessutom blivit flexiblare än tidigare på grund av den internationella flyttningsrörelsen.

Av empiriska studier att döma har den totala skattebördan (det så kallade bruttoskatteuttaget) inte visat sig ha så stor inverkan på den totala sysselsättningen eller arbetslösheten. Enligt undersökningarna är skatteändringarnas effekter på lönenivån relativt små. En skärpning av det genomsnittliga inkomstskatteuttaget höjer lönerna en aning men ger inte full kompensation.

På motsvarande sätt innebär en höjning av arbetsgivaravgifterna att lönerna sänks en aning, men ändå inte så mycket att det leder till att de totala arbetskraftskostnaderna stiger. Forskningen ger ändå inte något riktigt klart svar på vad som är bättre för sysselsättningen, att sänka arbetsgivaravgifterna eller inkomstskatten. Vissa forskningsresultat tyder dessutom på att en minskning av skatteprogressionen inte nödvändigtvis förbättrar sysselsättningen.

I den empiriska forskningen saknas en heltäckande analys av skatteändringarnas effekter i olika konjunkturlägen. Det beror i hög grad på forskningens utgångspunkt, det orealistiska antagandet att arbetslösheten a priori ligger nära sin naturliga nivå. Detta antagande har dock ofta visat sig vara felaktigt. I många länder – också i Finland – har man upplevt stora förändringar i arbetslöshet och sysselsättning som inte överensstämmer med tidigare bedömningar av den strukturella arbetslösheten eller tillväxtpotentialen.

De finländska erfarenheterna tyder på att den arbetsmarknadsmodell som bygger på ofullständig konkurrens trots allt ger en välfungerande bedömning av beskattningens effekter. I Finland mildrades skatten på arbete kraftigt efter recessionsperioderna på 1970- och 1990-talen – med andra ord i situationer då utgångsläget var en hög arbetslöshet. Båda gångerna (åren 1979–86 och 1996–2006) var följderna en kraftig sysselsättningsökning utan inflationstryck. Å andra sidan försökte man mildra beskattningen också i slutet av

1980-talet då full sysselsättning rådde. Följden var då att löneinflationen tog fart, eftersom inga fria arbetskraftsresurser längre fanns inom ekonomin.

#### ARBETSLÖSHET OCH SKATTEKIL INOM BRANSCHER MED LÅG PRODUKTIVITET

En jämförelse mellan olika länder visar att den genomsnittliga beskattningsnivån inte verkar ha några större effekter på sysselsättningen; i flera länder, både sådana med lågt och med högt skatteuttag, har man lyckats nå ett gott sysselsättningsläge. Beskattningen kan likväl ha betydande effekter på arbetsfördelningen i samhället och på vissa specialgruppers sysselsättning. Typiskt för Norden är till exempel en hög sysselsättning inom den offentliga sektorn.

Låginkomsttagarnas skattekil (d.v.s. inkomstskattens, arbetsgivaravgifternas och mervärdesskattens sammanlagda effekt) kan utestänga en del av arbetsplatserna med den lägsta lönenivån från arbetsmarknaden, eftersom inkomstskatten höjer skattekilarna på arbete och gör grå ekonomi och hushållsproduktion mer lockande i jämförelse med verksamheten på marknaden. I inkomstskalans andra ända kan en strängare beskattning av förvärvsinkomsterna på motsvarande sätt leda till att högtutbildad arbetskraft emigrerar.

På 1990-talet startade en diskussion om att arbetsgivarnas socialförsäkringsavgifter kan ha stor betydelse

för att lågproduktiva arbetsplatser för låginkomsttagare ska uppstå. Att arbetslösheten drabbar just lågavlönade har gjort att många anser att arbetskraftskostnaderna för lågavlönat arbete har en avgörande roll när det gäller sysselsättningen. Att lågutbildade och icke yrkeskunniga har en högre arbetslöshetsgrad än andra har lett till hypotesen att å ena sidan globaliseringsutvecklingen, å andra sidan den teknologiska förändringen har gjort att de arbetsplatser som kräver lägre kompetensnivå blivit färre i alla industriländer. Man kan tänka sig att globaliseringen har ökat importen av billiga varor, vilket har lett till att industriarbetsplatserna har flyttat från de gamla industriländerna till tillväxtekonomier. På samma sätt kan man anta att informationsteknikens spridning kan ha lett till högre kompetenskrav, vilket också bidrar till att utestänga lågutbildad arbetskraft från arbetsmarknaden.

Man kan naturligtvis ha välmotiverade invändningar mot dessa tolkningar. Under globaliseringsutvecklingen har industriländernas arbetsplatser inte alls minskat utan ökat. Särskilt många arbetsplatser har uppstått inom servicesektorerna där kompetenskraven inte är så höga. Den teknologiska utvecklingen gör inte nödvändigtvis arbetsuppgifterna mer komplicerade än tidigare. Man kan tvärtom tänka att informationstekniken blivit lättare att använda för att den numera hör till vardagen. Observationen att arbetslösheten bland lågutbildade personer steg i de europeiska länderna under 1980- och 1990-talens recessioner kan

också bero på en överlag otillräcklig efterfrågan på arbetskraft, som leder till att den marginella arbetskraften utestängs från arbetsmarknaden. En stor efterfrågan på arbetskraft – det vill säga en situation som kan karakteriseras som full sysselsättning – drar in också den marginella arbetskraften i lönearbete.

Man kan emellertid tänka sig att skattekillen har en större inverkan på lågavlönades än på andra gruppers sysselsättning. Det är fallet särskilt då det mervärde arbetstagarna producerar är litet och ligger mycket nära bruttokostnaden för arbetskraft. Den sammanlagda effekten av de skatter och avgifter som gäller minimilön och bruk av arbetskraft bestämmer den minimiavkastning som bör uppnås vid lönsamma arbetsplatser: att grunda en ny arbetsplats lönar sig bara om avkastningens värde räknat per arbetstagare är större än minimilönen (inkl. semester- och sjuklöner mm.) jämte arbetsgivarens socialförsäkringsavgifter och mervärdesskatt samt eventuella fasta kostnader. Det uppstår inga arbetsplatser vars förväntade mervärde ligger under denna gräns. Detta är ett reellt problem, speciellt i många europeiska länder där arbetsgivarernas socialförsäkringsavgifter som läggs till lönekostnaderna är mycket höga (upp till 40 procent). Dessutom utgör mervärdesskatten ytterligare en börda för sysselsättningen inom lågproduktiva sektorer.

Om man sänker de arbetsgivaravgifter eller inkomstskatter som betalas för de lägsta lönerna växer efterfrågan på arbetskraft och det uppstår flera arbets-

platser. Storleken på den sysselsättningstillväxt som följer på detta beror på tillgången till arbetskraft. För att folk verkligen ska sysselsättas bör minimilönen efter att inkomstskatten är betald vara högre än den utkomstnorm som bestäms av socialskyddet (arbetslöshetskyddet, utkomstskyddet och bostadsbidraget i kombination) och mera värd än fritiden; arbetsmarknadens minsta löneanspråk bygger med andra ord på utkomstnormen och det inkomstskatteuttag som tillämpas vid små inkomster.

När dessa villkor kombineras kommer man till att gränsen för att det ska löna sig att grunda arbetsplatser bestäms utgående från minimiutkomstkravet och skattekilens: ju högre nettolön de arbetssökande begär och ju högre skattekilens på arbete är, desto större produktivetskrav måste man ställa på lönsamma arbetsplatser. Det höjda produktivetskravet minskar i sin tur de lönsamma arbetsplatsernas antal. I de nordiska länderna har man delvis kringgått detta problem med hjälp av en stor offentlig sektor. En hög skattekil är inte lika problematisk för den offentliga sektorn, eftersom skatteintäkterna går till den, och den därför betalar endast nettolön för arbetskraften.

#### SYSSELSÄTTNINGENS ANPASSNING TILL SKATTEÄNDRINGARNA

I en jämförelse mellan olika länder ser varken inkomst-

skatterna eller arbetsgivaravgifterna ut att ha några bestående effekter på sysselsättningen – ländernas sysselsättnings- och arbetslöshetsgrader korrelerar inte signifikant med skatteuttaget. Både i länder med höga och i sådana med låga skatter har man lyckats uppnå hög sysselsättning. Det beror delvis på att lönenivån på lång sikt anpassar sig till skattekilens förändringar så att de totala arbetskraftskostnaderna förblir skäligen. Beskattning innebär inte heller att man tappar ekonomin på resurser; med skatter finansierar man offentliga tjänster och inkomstöverföringar som kanaliseras tillbaka till den totala efterfrågan. Trots att skattenivån inte verkar ha så stor inverkan på sysselsättningen kan ändringar i skatteuttaget ändå ha effekter som i princip är övergående men ändå ansevärdiga på kort sikt. Ifall de inverkar på förväntningar och investeringar kan övergående korttidsförändringar också ha långtidseffekter i ekonomin. Då kan till exempel en skattehöjning som är avsedd som tillfällig leda till en bestående sänkning av ekonomins tillväxtpotential.

Lönernas anpassning efter förändringarna i inkomstskatter och arbetsgivaravgifter är i praktiken ofta långsam. Därför har oväntade och kännbara skatteändringar sannolikt effekter på efterfrågan på arbetskraft. På kort och även på medellång sikt (1–5 år) kan man med ändringar i arbetsgivaravgifterna påverka de totala arbetskraftskostnaderna och samtidigt också efterfrågan på arbetskraft, eftersom lönenivån anpassar sig långsamt till det förändrade läget. Genom att höja ar-



betsgivarnas socialförsäkringsavgifter kan man alltså för flera år framöver höja arbetskraftskostnaderna och minska efterfrågan på arbetskraft, även om effekten med tiden försvinner då lönestegringen i motsvarande mån blir långsammare. Genom att enligt samma logik sänka arbetsgivaravgifterna är det också möjligt att förbättra sysselsättningsläget, ifall utgångspunkten är att det av en eller annan orsak råder hög arbetslöshet inom ekonomin. På samma sätt har också ändringar i inkomstskatteuttaget effekter på lönerna och sysselsättningen. Ifall ändringarna förändrar framtidsförväntningarna hos dem som förvaltar ekonomin kan de också ha en bestående inverkan.

Man bör komma ihåg att då full sysselsättning råder har en sänkning av arbetsgivaravgifterna och inkomstskatterna inte någon betydande effekt på sysselsättningen, eftersom det då per definition inte finns fria arbetskraftsresurser. En sänkning av bikostnaderna leder då snabbt till att lönerna stiger i motsvarande grad, varvid de totala arbetskraftskostnaderna och sysselsättningen förblir oförändrade. Då full sysselsättning råder leder en sänkning av de genomsnittliga inkomstskatterna på motsvarande sätt till inflation (eller till att valutakursen stärks) och till att bytesbalansen försvagas. I praktiken vet man vanligen inte hur nära full sysselsättning man befinner sig. Därför vore det viktigt att bilda sig en på forskning baserad uppfattning om vilken ekonomins strukturella arbetslöshetsgrad är.

## BESKATTNINGENS INVERKAN PÅ DEN TOTALA EFTERFRÅGAN OCH PÅ KONJUNKTURARBETSLÖSHETEN

Undersökningar som behandlar beskattningens effekter på sysselsättningen befattar sig vanligen inte med skatteändringarnas omedelbara inverkan på köpkraften och den totala efterfrågan. Dessa effekter uppmärksammas huvudsakligen bara i konjunkturprognoserna. Det beror på att man ofta utgår från att ekonomierna är nära balans, vilket gör att de fluktuationer i den totala efterfrågan som skatteändringarna orsakar ses som kortvariga variationer ovanför och under den långsiktiga tillväxttrenden och anses sakna betydelse för jämviktsarbetslösheten och produktionspotentialen. Effekterna av en allmän skattesänkning kan då bli (eller åtminstone tror man att de blir) obetydliga eller tillfälliga. Om ekonomin är nära sin produktionspotential leder en av skattesänkningar skapad ökning av köpkraften och den totala efterfrågan endast småningom till högre priser och löner, inte till en bestående förbättring av sysselsättningen.

Å andra sidan kan stora chocker i fråga om efterfrågan – som den stora lågkonjunktur som drabbade Finland åren 1991–1993 och den djupa recession som finanskrisen orsakade år 2009 – åstadkomma en långvarig rubbning ur jämviktsläget då det råder full sysselsättning. Denna rubbning behöver ändå inte vara definitiv eller ”strukturell”. Om det inte är frågan om en

bestående strukturell svaghet i ekonomin kan sysselsättningen förbättras och närma sig sitt ursprungliga jämviktsläge, ifall den totala efterfrågan och totalproduktionen växer tillräckligt mycket. På keynesianskt vis kan man påstå att arbetslösheten i sista hand beror på den totala efterfrågan. Så länge ekonomin är ur balans kan sysselsättningen förbättras genom att öka efterfrågan. Den totala efterfrågans tillväxt bör begränsas endast om den leder till att inflationen accelererar eller till att underskottet i bytesbalansen växer. Att avgöra hur nära den strukturella arbetslösheten man befinner sig är en empirisk fråga som ofta lämnats outredd. I Finlands fall är det ganska klart (eller åtminstone verkar det så i efterhand) att 1990-talets höga arbetslöshet inte var ett strukturproblem som inte hade kunnat påverkas genom en höjning av den totala efterfrågan. Hela arbetslöshetsproblemet uppstod ju hastigt och på ett exceptionellt sätt, som med ett slag i början av 1990-talet. På grund av den djupa recessionen var ekonomins så kallade produktionsgap, det vill säga den outnyttjade produktionskapaciteten kännbar under åren 1992–95. Sysselsättningens relativt snabba återhämtning efter recessionen visar också att det inte var fråga om någon bestående försämring av ekonomins produktionspotential.

Den totala efterfrågan växer om efterfrågan på exportprodukter ökar. Den totala efterfrågan kan dessutom påverkas med penningpolitik och med finanspolitik. Sedan Finland avstod från sin egen valuta har

landet inte längre nationall beslutanderätt i fråga om penningpolitiken, men nog då det gäller finanspolitiken som reglerar de offentliga utgifterna och skatterna.

En stimulerande penningpolitik ökar den totala efterfrågan. Det finns gott om exempel på att en sänkning av räntenivån minskar sparandet och ökar investeringarna. Till följd av den internationella finanskrisen år 2009 då centralbankerna sänkte räntenivån till nära noll, övergick man till en kraftigt stimulerande penningpolitik.

Finanspolitiken höjer den totala efterfrågan ifall den ökar de offentliga utgifterna och/eller sänker beskattningen. I den meningen har Finlands finanspolitik varit stimulerande under hela 2000-talet. Skatterna sänktes varje år fram till 2009. Samtidigt har också de offentliga utgifterna stadigt vuxit. I det här avseendet håller finanspolitikens riktning på att ändras i början av 2010-talet, eftersom man måste balansera den offentliga ekonomin efter recessionen år 2009.

Ifall skatteändringarna är stora inverkar de kännbart på löntagarnas köpkraft och därmed också på den totala efterfrågan i samhällsekonomin. Ett exempel är skattehöjningarna åren 1992–94 som minskade köpkraften i Finland med omkring 10 procent. Från och med år 1996 ökade skattesänkningarna däremot löntagarnas köpkraft med ungefär en procent per år. Det är svårt att tro att dessa förändringar kan ha haft någon stor ekonomisk inverkan.

Åren 1996–2008 växte den privata konsumtionen

med närmare 50 procent. Största delen av denna tillväxt skulle ha skett också utan skattelättnader. Å andra sidan skulle hushållens köpkraft utan de genomförda lättnaderna i inkomstskatten ha varit omkring 10 procent lägre år 2008 än den i verkligheten var. Löntagarnas genomsnittliga inkomstskatteprocent sjönk från toppnivån 38 procent år 1995 till ungefär 30 procent år 2006; dessutom har också arbetsgivarnas avgiftsbörda blivit tre procent lättare i förhållande till lönesumman. Arbetsgivaravgifterna sjönk ytterligare år 2009 då arbetsgivarnas folkpensionsavgift togs bort, som ett led i åtgärderna för att stimulera ekonomin.

De kännbara skattelättnader som genomfördes i Finland efter år 1995 ledde inte till en försämring av den offentliga ekonomins balans. Trots att skattekillen på arbete sänktes med omkring 5 procent av BNI blev den offentliga sektorns balans inte sämre före den ekonomiska krisen år 2009. Hur var detta möjligt? Denna goda utveckling hade flera orsaker:

- den minskade arbetslösheten (som under åren 1995–2008 gick ned med 10 procentenheter) sänkte arbetslöshetskostnaderna
- en begränsning av de offentliga utgifternas ökning i kombination med den snabba ekonomiska tillväxten minskade utgifternas andel av BNP
- den förbättrade skuldkvoten och den sänkta räntenivån minskade statens ränteutgifter

- sysselsättningsökningen (ökade med 500 000 personer 1995–2008) breddade skattebasen
- intäkterna från bolags- och kapitalinkomstskatter mångdubblades

En varaktig sänkning av skatten på arbete var således möjlig, dels på grund av de dynamiska effekterna av skattesänkningen, dels för att intäkterna från samfundsskatter vuxit kraftigt. De ökade intäkterna från samfundsskatter är delvis en följd av en förändring i den funktionella inkomstfördelningen, som innebar att arbetsinkomsternas andel av nationalinkomsten minskade och vinsternas och kapitalinkomsternas andel växte. Ifall arbetsinkomsternas andel av nationalinkomsten hade varit större hade också skatteinkomsterna varit större, eftersom ett betydligt högre skatteuttag tillämpas på arbetsinkomster än på vinster och kapitalinkomster. Det är också skäl att betona att den ökade köpkraft med därav följande konsumtionsökning som skattesänkningen resulterade i, ökade intäkterna av indirekta skatter (mervärdesskatt, bilskatt).

Då man eftersträvar ekonomisk tillväxt med skattesänkningar är risken stor att de privata hushållen sparar sina extra inkomster eller använder dem till att öka importen. I Finlands fall har dessa farhågor tillsvidare inte besannats. I Finland har de privata hushållens sparkvot efter år 1994 minskat samtidigt som skatterna har sänkts, vilket utesluter möjligheten att konsumenterna skulle ha reagerat icke-keynesianskt på skattelättnader-

na, det vill säga genom att spara mera. Importökningen har också varit relativt blygsam och handelsbalansen har hela tiden uppvisat överskott. Skattesänkningarna ledde heller inte till löneinflation eller till en överhettning av arbetsmarknaden. Man kan alltså konstatera att arbetslöshetsgraden i Finland hela tiden höll sig ovanom den strukturella arbetslösheten och att det fanns tillräckligt med oanvänd produktionspotential i ekonomin, vilket innebär att de genomförda skattelättnaderna hade relativt stor effekt på sysselsättningen. Krisen år 2009 ledde återigen till ökad arbetslöshet och till att kapaciteten inte utnyttjades till fullo.

#### SKATTEPOLITIKENS ROLL SOM STYRMEDEL I EKONOMIN HAR ACCENTUERATS

Den befrielse från styrning som ekonomin genomgått under de senaste 20 åren har försvagat tidigare styrmedel – som det fanns gott om i den reglerade ekonomin. Liberaliseringen av kapitalrörelserna, penningmarknaden och det utländska ägarskapet har ökat kapitalets och företagets valfrihet och samtidigt försvagat möjligheterna att styra och reglera den ekonomiska politiken.

Finlands medlemskap i EMU har inneburit att man fått avstå från den tidigare politiken med flexibla och reglerade valutakurser – i gengäld har man fått större stabilitet men har samtidigt förlorat möjligheten att

snabbt förbättra konkurrenskraften med hjälp av ändringar i valutakursen.

Då de tidigare möjligheterna att reglera den nationella politiken försvinner måste den samhällsekonomiska konkurrenskraften tryggas med andra medel. Den förändring som skett innebär att finanspolitiken och inkomstpolitiken betonas, och att beskattning och skattepolitik har blivit ett allt viktigare ekonomipolitiskt redskap som kan nyttjas både för konjunktur- och strukturpolitik. Det faktum att inkomstpolitikens tid upphörde år 2007 understryker ytterligare finanspolitikens och beskattningens betydelse.

Samtidigt har den internationella skattekonkurrensen blivit en faktor som begränsar det nationella beslutsfattandet. I Finlands på 1980-talet relativt slutna och reglerade ekonomi beskattades företags- och kapitalinkomster strängt, då kapital inte kunde flyttas över gränserna. Situationen har redan länge varit en annan, eftersom kapital fritt kan röra sig från ett land till ett annat. Rörelsefriheten innebär att Finland måste lyckas förbli en lockande verksamhetsmiljö för företag. Det ger ett ständigt tryck på att sänka skatterna. Beskattningen av företag och kapital måste hållas på en konkurrenskraftig nivå för att skattebasen inte skall försvagas. Tillsvärdare har man lyckats bra med detta. Finlands låga samfundsskatteuttåg har gett stora skatteinkomster som har kunnat användas för att sänka skatten på arbete. Platt skatt på kapitalinkomster och avskaffandet av förmögenhetsskatten har bidragit till att göra

Finland till ett bra hemland för folk med kapital.

För att trygga tillväxtpotentialen måste skattesystemet motivera dels till allmänt deltagande i arbete, dels till att skapa kapital och kompetensbas. Dessa faktorer talat för en företags- och tillväxtvänlig skattepolitik, som ofta förknippas med lättnader i inkomstbeskattningen och minskad progressivitet. Finland är alltjämt ett land med sträng beskattning av förvärvsinkomster, men tack vare en långvarig skattelättnadspolitik har strängheten mildrats och närmar sig europeisk medelnivå.

Skattepolitiken begränsas av det skattelättnadstryck som globaliseringen skapar men också av den förväntade befolkningsutvecklingen. Det är allmänt känt att Finlands – liksom de andra industriländernas – befolkning åldras. Detta väntas leda till att de offentliga utgifterna ökar i framtiden och att det uppstår ett skattechöjningsstryck. När de stora åldersklasserna går i pension börjar först pensionsutgifterna stiga, i ett senare skede också vård- och omsorgsutgifterna. På grund av det förväntade framtida – under de 20 kommande åren – stigande utgiftstrycket borde den offentliga ekonomin hållas stark. Detta skapar ett behov att fortsätta med den förhållandevis hårda beskattningen och breda skattebaserna.

Förväntningarna på skattesystemet är motstridiga. Å ena sidan borde beskattningen mildras, å andra sidan borde den bli strängare. Det är inte självklart att man hittar tillfredsställande lösningar. Skattepolitikens

– och i vidare bemärkelse även den ekonomiska politikens och samhällspolitikens – uppgift är att hitta en balans mellan dessa motstridiga behov. Det bästa resultatet vore ett sådant där man med en sporrande och tillväxtstödjande skattepolitik samtidigt lyckas trygga både det finländska arbetets goda konkurrenskraft och de skatteintäkter som en välfärdsstat behöver.

Möjligheterna att fortsätta med skattesänkningsspolitiken på 2010-talet är mycket dåliga. Vi har inte råd med en allmän sänkning av beskattningen av förvärvsinkomster. Tvärtom måste man sannolikt höja flera skatter. Inom beskattningen av förvärvsinkomster finns trots allt behov av lättnader. De gäller å ena sidan de allra lägsta inkomsterna, å andra sidan sänkandet av det högsta marginalskatteuttaget närmare 50 procent. En sänkning av beskattningen av små förvärvsinkomster behövs för att inkomstfördelningen ska bli jämnare och för att flitfallor i anslutning till mottagande av arbete ska kunna elimineras. Den höga marginalsikten på stora förvärvsinkomster åter bör sänkas så att den närmar sig marginalskatteuttaget på dividendinkomster.

#### VILKET ÄR SKATTEPOLITIKENS FRAMTIDA SPELRUM?

Den centrala utmaningen inom skattepolitiken under de närmaste åren är att trygga en positiv ekonomisk utveckling på 2010-talet. På grund av de stora produk-

tionsförlusterna och den försämrade sysselsättningen som orsakades av den ekonomiska krisen år 2009 behövs nu snabb tillväxt under flera år. Det är särskilt viktigt med tanke på att återställa den offentliga ekonomins jämvikt, men också för att arbetsmarknaden och hela samhället så bra som möjligt ska klara förändringarna i befolkningens åldersstruktur. För att trygga den offentliga ekonomins stabilitet borde sysselsättningsgraden stiga till omkring 75 procent. Ifall man lyckas höja sysselsättningsgraden och produktiviteten minskar behovet av inkomstöverföringar och den offentliga ekonomin blir starkare.

Den framgångsrika skattesänkingspolitik som idkades åren 1996–2009 innebär inte att man kan fortsätta på samma sätt i det oändliga. På grund av underskottet i den offentliga ekonomin har vi i fortsättningen inte råd med allmänna skattesänkningar. Den offentliga ekonomin måste bereda sig på den balansering som ska ske under de närmaste åren, men också på kommande utgiftstryck på grund av den växande andelen pensionärer i befolkningen. Å andra sidan har behovet av stora skattesänkningar minskat. Den finländska inkomstbeskattningen har redan mildrats så att den närmar sig europeisk medelnivå, och delvis ligger den rentav under denna. Ekonomins bruttoskatteutttag är omkring 43 procent, vilket inte är exceptionellt högt i industriländer. Därför måste man i fortsättningen fundera på sådana skattereformer som kan stärka inkomsterna för att arbeta längre och möjligheterna till

sysselsättning för dem som har en svag ställning på arbetsmarknaden. Att försöka hindra att beskattningen av förvärvsinkomster skärps då trycket på pensionsavgifterna stiger och kommunalskatteprocenterna stiger, kan redan det bli ett viktigt mål. Ett sådant mål verkar anspråkslöst men innebär ändå kännbara kostnader för statsekonomin.

För statsekonomin ser läget nu och de närmaste åren (med andra ord åren 2010–2015) besvärligt ut, och även för den kommunala ekonomin är perioden en utmaning. Under de närmaste åren behövs en måttfull skärpning för att man ska kunna hålla välfärdsstatens löften. Ser man längre fram än de närmaste åren kommer trycket att höja arbetspensionsavgifterna ständigt att stiga under de följande 30 åren, och i framtiden – på 2020-talet så vitt man vet idag – skymtar också en kännbar höjning av de offentliga omsorgs- och vårdutgifterna. Man förutspår att dessa faktorer kommer att höja de offentliga utgifterna med upp till 5 procent i förhållande till BNP. Förändringens storlek beror visserligen på många faktorer; ifall befolkningstillväxten blir snabbare än väntat och produktiviteten utvecklas som tidigare vore läget redan betydligt bättre.

Ett bestående problem sedan inkomstskattereformen år 1993 är den stora skillnaden mellan marginalskatteuttaget på förvärvs- och på kapitalinkomster. Den lockar till att förvandla förvärvsinkomster till kapitalinkomster och ger kapitalinkomsttagare en klar fördel jämfört med förvärvsinkomsttagarna, vilket är

svårt att motivera. En kapitalinkomsttagare med höga inkomster betalar relativt sett mindre skatt än en förvärvsinkomsttagare med medelstora inkomster.

Skillnaden i skattebehandlingen av förvärvs- och av kapitalinkomster var som mest flagrant år 1995. Därefter har skillnaden mellan marginalskatteuttaget på förvärvsinkomster och på dividendinkomster blivit mindre tack vare inkomstskattesänkningarna åren 1996–2006 och för att skatteuttaget på kapitalinkomster blivit något strängare. Reformen av kapitalinkomstbeskattningen år 2005 skapade en möjlighet att också gå längre i detta avseende. Ett sätt att finansiera en sänkning av det höga marginalskatteuttaget på förvärvsinkomster vore att strama åt beskattningen av dividender så att den skulle närma sig beskattningen av förvärvsinkomster och samtidigt också nivån i andra västländer.

Det kan också bli möjligt att sänka beskattningen av förvärvsinkomster ifall man ändrar skattestrukturen eller om man lyckas öka den offentliga sektorns produktivitet. Klimatpolitiken kan skapa tryck att ytterligare höja miljöskatterna. En höjning av miljöskatterna gör beskattningen av konsumtion hårdare; konsumenterna kan kompenseras för detta på flera sätt, av dem är en sänkning av skatten på arbete antagligen är det mest beaktansvärda.

Ett närmande av skatteuttagen på förvärvs- och kapitalinkomster och en eventuell tilltagande skattekonkurrens kan begränsa samhällets möjligheter att påver-

ka inkomstfördelningen. För dem som förespråkar en jämn inkomstfördelning – och enligt opinionsundersökningar hör majoriteten av finländarna till dem – kan slutresultatet vara en alltför låg beskattningsnivå och en otillräcklig progression. De rörliga skattebasernas minskande beskattning skapar tryck att skärpa de mindre rörliga skattebasernas beskattning. Då finns risk att beskattningen koncentreras till konsumtion och boende: beskattningen blir allra strängast för löntagare som bor i eget hus och inte har annan förmögenhet. En sådan utveckling leder till en regressiv omfördelning av inkomster och förmögenhet, det vill säga till en situation där rörliga och välsituerade nyckelpersoner i ekonomin betalar lägre skatter än mindre rörliga skattebetalare med lägre inkomster.

En likadan risk är kopplad till den indirekta beskattningen. För skattemyndigheterna är en skärpning av miljö- och mervärdesskatterna ett lockande alternativ för att trygga den offentliga sektorns inkomstutveckling. Relativt sett drabbar dessa skatter ändå hushåll med små inkomster hårt. Därför bör man vara försiktig när det gäller skärpning av den indirekta beskattningen. En välavvägd skärpning av miljöskatterna och möjligen även alkoholbeskattningen är antagligen önskvärda förändringar med tanke på klimatpolitiken och folkhälsan. Den höjning av priset på konsumtion som de ger upphov till borde ändå kunna kompenseras så att inte inkomstfördelningen stadigt blir ojämnare.

## KAPITEL 6

### *Företagsbeskattningen*

*Benita Öling*



Med företag avses oftast en organisation som säljer varor eller tjänster i vinstsyfte. Ett företag kan drivas i olika former beroende på typ av verksamhet, ägande, riskvillighet, kapitalinsats med mera. Företagande kan definieras som ett sätt att skapa av nya verksamhetsorganisationer som svar på marknadens brister eller möjligheter. Det är oomstritt att företagen har central betydelse för att skapa välfärd och sysselsättning i samhället. Största delen av all sysselsättning och av alla nya arbetstillfällen skapas inom företag.

Entreprenörskap kan definieras som *”förmågan att identifiera möjligheter och skapa resurser för att ta tillvara dessa möjligheter”*. Entreprenörskapet får någonting att ändra riktning. Man hittar nya infallsvinklar och utvecklar dem. En entreprenör skapar nya affärsverksamheter och organiserar marknaden på ett nytt sätt.

De små och medelstora företagens – SM-företagens – betydelse för Finlands ekonomi är i dag allmänt erkänd. SM-företagens andel av företagens antal är 99,8 procent. De små och medelstora företagen i Finland sysselsätter cirka 61 procent av arbetskraften dvs. 880 000 personer. Som SM-företag räknas företag som har högst 250 anställda och en omsättning på högst 50 miljoner euro, och en balansomslutning på högst 43 miljoner euro. Som mikroföretag räknas företag som har högst 10 anställda, en omsättning på högst 2 miljoner euro och en balansomslutning på högst 2 miljoner euro.

Att bli företagare är en utmaning. Ungefär hälften av företagen avslutar sin verksamhet under de fem första åren. Av de nybildade företagen arbetar cirka 40 procent av företagarna på deltid i annans tjänst. Företagaren bär hela ansvaret för företagets ekonomi, kompetens och verksamhet. Företagaren har oftast ingen fast månadslön från företaget och hör till ett annat social- och pensionssystem än en löntagare. Den ekonomiska risken omfattar företagarens personliga egendom förutom när företagaren valt aktiebolag som bolagsform. Även då kan företagaren bli personligt ansvarig ifall han ställt sin egendom som säkerhet för företagets lån.

Traditionellt börjar man företagandet som enskild näringsidkare och bolagiserar företaget då verksamheten växer. Enligt statistikcentralen var 51 procent av företagen som startades 2008 enskilda näringsidkare eller yrkesutövare och 39 procent var aktiebolag. Stora skillnader finns mellan branscher, t.ex. är över 90 procent av företagen inom frisörsbranschen enskilda näringsidkare. Aktiebolag är numera den vanligaste bolagsformen och utgör 45 procent av alla företag. År 1996 var ännu enskilda näringsidkare och yrkesutövare fler än aktiebolagen.

Sedan 1990 har aktiebolagens andel vuxit från 30 procent till över 40 procent. Under 2000-talet har andelen aktiebolag inte märkbart förändrats. Små aktiebolag väntas bli populärare eftersom lagen tillåter mindre aktiekapital än tidigare i nya aktiebolag. Om man räknar ihop omsättningen och antalet anställda för

samtliga företag är aktiebolagens andel över 90 procent respektive 84 procent. I medeltal sysselsätter ett aktiebolag 11 personer. Enskilda näringsidkare sysselsätter vanligen endast en person, nämligen företagaren själv. Av den orsaken sysselsätter dessa företag trots sitt stora antal endast 7 procent av personalen i alla företag. Under 2000-talet har kommanditbolagens och öppna bolagens andel minskat mest. De sysselsätter i medeltal ett par personer.

Av Finlands cirka 263 000 företag har cirka 140 000 företag en anställd. Enmansföretagen representerar alltså 60 procent av företagen i Finland. De kännetecknas av att företagaren i början gör allt arbete själv. Den vanligaste företagsformen för enmansföretagen är enskild firma, men även aktiebolag har blivit vanligare.

## OLIKA FÖRETAGSFORMER OCH BESKATTNINGEN AV DEM

De vanligaste företagsformerna i Finland är enskild näringsidkare, öppet bolag, kommanditbolag, aktiebolag och andelslag. Valet av företagsform påverkas av flera faktorer. Det påverkas av hur mycket kapital man vill satsa, av antalet delägare och av vilket ansvar var och en vill påta sig.

Denna artikel behandlar endast beskattning av företag ägda direkt av privatpersoner.

## NÄRINGSBESKATTNINGEN

Till näringsbeskattningen hör beskattning av företagare och samfund samt beskattningen av deras aktier samt beskattning av jord- och skogsbruk.

En enskild näringsidkares och näringsssammanslutningars resultat beskattas som ägarföretagarens inkomst. Den indelas i kapitalinkomst och förvärvsinkomst.

Ett aktiebolag är en särskilt skattskyldig och betalar 26 procent i samfundsskatt. När ett aktiebolag delar ut sina tillgångar till sina aktieägare i form av dividend beskattas den i samband med aktieägarens beskattning enligt särskilda bestämmelser.

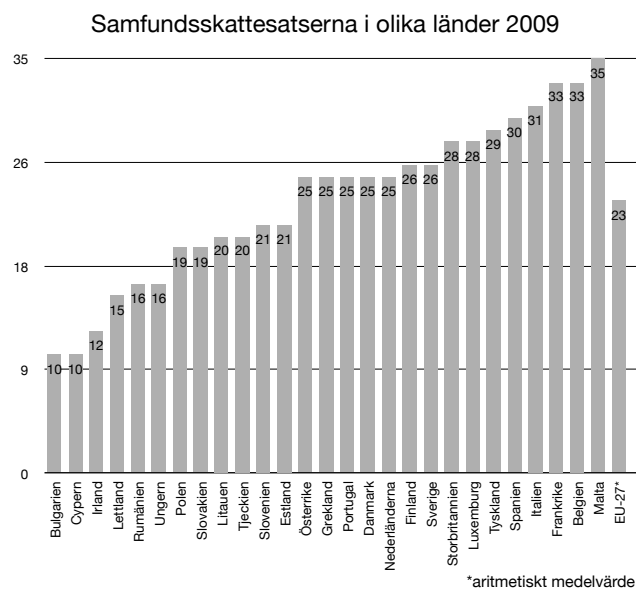
## SAMFUNDSSKATT

Samfundsskatten är en inkomstskatt som betalas av aktiebolag och andra samfund. Den uppgår till 26 procent av samfundets beskattningsbara inkomst. Ett samfunds beskattningsbara inkomst beräknas som skillnaden mellan beskattningsbara inkomster och avdragsgilla utgifter.

Sådana samfund som betalar samfundsskatt är förutom aktiebolag även andelslag samt under vissa förutsättningar affärsverk, offentliga samfund, föreningar, inrättningar, stiftelser och bostadsaktiebolag. Affärsverk, offentliga samfund, allmännyttiga föreningar och

inrättningar är skyldiga att betala samfundsskatt endast för sina näringsinkomster. Bostadsaktiebolag har vanligtvis inte några beskattningsbara inkomster.

Staten, kommunerna och församlingarna fördelar mellan sig samfundsskatten. 2010 är statens andel 76,26 procent, kommunernas 21,99 procent och församlingarnas 1,75 procent.



## BESKATTNING AV ENSKILDA NÄRINGSIDKARE

Resultatet av näringsverksamheten för en enskild näringsidkare beräknas som skillnaden mellan de beskattningsbara inkomsterna och de avdragsgilla utgifterna. Resultatet av näringsverksamheten (företagsinkomst som skall fördelas) indelas i beskattning av förvärvsinkomst och kapitalinkomst på basen av företagets nettoförmögenhet. Om makar gemensamt bedriver näringsverksamhet fördelas företagsinkomsten mellan makarna i förhållandet till deras arbetsinsats.

Av den företagsinkomst som skall fördelas utgör kapitalinkomstandelen 20 procent, 10 procent eller 0 procent av den nettoförmögenhet som använts i näringsverksamhet vid utgången av föregående skatteår.

Nettoförmögenheten beräknas som skillnaden mellan de tillgångar och skulder som hör till näringsverksamheten. När kapitalinkomstandelen räknas ut kan 30 procent av de löner, som har utbetalats under 12 månader omedelbart före räkenskapsperiodens utgång och som är underkastade förskottsinnehållning läggas till nettoförmögenheten.

Ställningen för näringsidkare med mindre inkomster har förbättrats genom att bestämmelserna i inkomstskattelagen om fördelningen av kapital- och förvärvsinkomst ändrats. Från och med 2010 kan på yrkande hela årets företagsinkomst beskattas som förvärvsinkomst dvs. kapitalinkomstandelen kan vara 0

procent. En enskild näringsidkare kan inte betala ut lön till sig själv. Ifall företagaren har små inkomster kan det vara fördelaktigare att all inkomst beskattas som förvärvsinkomst. På kapitalinkomstandelen betalas kapitalinkomstskatt 28 procent.

Exempel:

Maria har ett företag inom reklambranschen. Hon hade föregående skatteår tillgångar om 70 000 euro och skulder om 20 000 euro dvs en nettoförmögenhet om 50 000 euro. Hon har inga anställda och sålunda ej betalt ut lön under året. Hon har inte löneinkomster från annat håll. Företaget visar en vinst om 22 000 euro. Om hela vinsten beskattas som förvärvsinkomst blir totala skatten lägre än om 20 procent av nettoförmögenheten dvs 10 000 euro beskattas som kapitalinkomst enligt skattesats 28 procent och resterande 12 000 euro som förvärvsinkomst, eftersom progressiviteten på förvärvsinkomstskatten är lägre än 28 procent.

## BESKATTNING AV DELÄGARE I NÄRINGSSAMMANSLUTNING

Till näringsammanslutningar räknas öppna bolag, kommanditbolag, partrederier samt sammanslutningar bildade för delägare som tillsammans vill idka näringsverksamhet. Resultatet av sammanslutningens näringsverksamhet beräknas som skillnaden mellan de beskattningsbara inkomsterna och de avdragsgilla ut-

gifterna. Näringsverksamhetens resultat fördelas i beskattningen som delägarernas (bolagsmäns) inkomst i sammanslutningen. Sammanslutningar är inte separat skattskyldiga.

Delägarernas andel av sammanslutningens resultat indelas vid beskattningen av delägaren i förvärvsinkomst och kapitalinkomst. Förvärvsinkomstandelen fördelas vanligen enligt delägarernas arbetsinsats och kapitalinkomstandelen fördelas på basen av delägarernas andel i nettoförmögenheten.

Som kapitalinkomstandel räknas 20 procent av delägarernas andel av nettoförmögenheten som använts i näringsverksamheten vid utgången av det föregående skatteåret. På kapitalinkomstandelen betalas skatt 28 procent. Den resterande andelen av företagsinkomsten skall beskattas som förvärvsinkomst, vars skatteprocent bestäms på basen av det sammanlagda beloppet av delägarernas samtliga förvärvsinkomster.

Delägare i näringsammanslutningar kan inte såsom ovan beskrivits för enskilda näringsidkare välja nivån för kapitalinkomstandelen. Motiveringen till olikheten förklaras i regeringspropositionen med valmöjligheten att från en sammanslutning är fritt att lyfta lön för de delägare som på grund av sin inkomstnivå beskattas lindrigare för förvärvsinkomst än för kapitalinkomst. Här har förbisetts att löneutbetalningar även medför betalningsskyldighet för lönebikostnader.

Nettoförmögenheten beräknas på samma sätt som i fallet med den enskilda näringsidkaren (se ovan). Som

näringsverksamhetens tillgångar räknas inte samman slutningens fordringar på delägarna och värdet på en sådan bostad som delägaren använt för sig själv eller för sin familj. Även räntebelagd skuld som bolagets bolagsman eller kommanditbolagets ansvarige bolagsman har använt för förvärv av bolagsandelen dras av.

## AKTIEBOLAG

Aktiebolag är självständigt skattskyldiga. Ett aktiebolag kan vara ett privat aktiebolag eller ett publikt aktiebolag. I motsats till enskilda näringsidkare, delägare i öppna bolag och kommanditbolag ansvara delägarna i ett aktiebolag inte personligen för bolagets förpliktelser. För att grunda ett privat aktiebolag krävs att man betalar in 2500 euro i aktiekapital och för att grunda ett publikt aktiebolag krävs ett aktiekapital om 80 000 euro. För att aktierna skall kunna vara föremål för offentlig handel krävs att aktiebolaget skall vara ett publikt aktiebolag.

Inkomsten av aktiebolagets verksamhet räknas som bolagets inkomst och den inverkar inte på beskattningen av delägarna. Förluster som fastställts i ett aktiebolags beskattning kan under de tio följande skatteåren dras av från den inkomst som uppkommer. Inkomstskattesatsen för aktiebolag är proportionell, dvs. skatten påförs enligt en viss procent. För närvarande är samfundsskattesatsen 26 procent.

Beskattningen av ett aktiebolag är skilt från beskattningen av bolagets delägare. Ett aktiebolag kan betala lön och ge naturaförmåner åt sina delägare. En naturaförmån jämställs med lön också i bolagets lönebokföring. I de fall där delägaren lyfter lön är det också möjligt att betala skattefria dagtraktamenten och kilometerersättningar till delägaren enligt samma villkor som för löntagarna.

Det är inte nödvändigt att betala delägarna lön för utfört arbete, och därför kan dividendutdelning, framför allt i enmans- och familjeföretag, ersätta lönebetalning. En dividendutdelning grundar sig på ett av bolagsstämman fastställt och reviderat bokslut. Kravet för dividendutdelning är att bolaget enligt det fastställda bokslutet har utdelningsbara medel. Lite generaliserat kan sägas att det är vinster under året eller tidigare år som kan lyftas som dividend. Har man gjort förlust under året kan man ändå dela ut dividend om man tidigare år gjort så stora vinster att förlusterna täcks av tidigare års vinster. Ett annat krav är att bolaget trots utdelningen bör kunna behålla sin betalningsförmåga.

Enligt huvudregeln medför alla aktier lika rätt i bolaget. I bolagsordningen kan det dock föreskrivas att aktierna avviker från varandra t.ex. när det gäller rösttalet eller rätten till dividend. Dessa bestämmelser i lagen och bolagsordningen tillämpas också i beskattningen och dividenden beskattas som inkomst för dividendtagaren. Enligt aktiebolagslagen kan enhälliga aktieägare besluta dela ut fritt eget kapital i något annat

förhållande än vad som följer av aktieinnehavet eller bolagsordningen. Skattepåföljderna av en sådan gynnande dividendutdelning kan emellertid vara överraskande: dividendtagaren anses ha erhållit dividenden i gåva från den delägare som avstått från sin dividend och själva dividenden räknas som inkomst hos den som dividenden enligt bolagsordningen tillhör.

Det är möjligt för ett aktiebolag att dela ut alla utdelningsbara medel enligt senast fastställda bokslut. Men om man betraktar dividendutdelningen ur delägarens beskattningssynvinkel är det inte alltid det optimala alternativet. Bättre är att sträva till en jämn utdelning som står i proportion till bolagets nettoförmögenhet.

## BESKATTNING AV DIVIDENDINKOMSTER HOS DELÄGARNA

Dividender beskattas i personbeskattningen på olika sätt beroende på om man får dividenden från ett offentligt noterat publikt aktiebolag (listat bolag) eller från ett privat aktiebolag (icke-listat bolag). En del av en dividend som man får från listade bolag är alltid skattepliktig kapitalinkomst. Hur man i beskattningen behandlar en dividend som man erhåller från icke-listade bolag beror i sin tur på, om man i dividend delar ut mera eller mindre än 9 procent av det matematiska värdet på aktien. Om man i dividend delar ut min-

dre än 9 procent av aktiens matematiska värde, är dividenden helt skattefri inkomst upp till 90 000 euro och delvis skattepliktig kapitalinkomst till den del som den överskrider 90 000 euro. Om man däremot delar ut i dividend mera än 9 procent av det matematiska värdet på aktien, beskattas den del som överskrider 9 procent i huvudsak som förvärvsinkomst.

Dividend som utbetalas från ett inhemskt aktiebolag till ett annat inhemskt aktiebolag är skattefri inkomst för det mottagande aktiebolaget.

## DIVIDENDER FRÅN LISTADE BOLAG

Med listade bolag avses bolag vilkas aktier eller någon av aktieserierna kan säljas eller köpas på Helsingforsbörsen eller på någon fondbörs i utlandet. Listade bolag är också de bolag, vilkas aktier med bolagets samtycke eller på ansökan av bolaget har blivit föremål för handel i s.k. multilateral handel inom det europeiska ekonomiska samarbetsområdet.

Av dividender som man erhåller från ett listat bolag utgör 70 procent skattepliktig kapitalinkomst och 30 procent är skattefri.

Exempel:

Karl-Johan får under skatteåret 20 000 euro i dividend från ett börsbolag. Karl-Johans skattepliktiga dividendin-

komst är 14 000 euro. Skatt på kapitalinkomst är 28 procent eller 3 920 euro. I exemplet har eventuella avdragbara kostnader inte beaktats. Totalt skall Karl-Johan betala 19,6 procent i skatt på sin dividendinkomst.

## DIVIDENDER FRÅN ICKE-LISTADE BOLAG

Dividenden understiger 9 procent av det matematiska värdet

Dividenden från ett icke-listat bolag utgör skattefri inkomst upp till det belopp som motsvarar en 9 procents avkastning av det matematiska värdet på aktierna. Sådana skattefria dividender har emellertid ett maximalbelopp, 90 000 euro per år. (se exempel a). Till den del dividenden överskrider 90 000 euro utgör 70 procent av dividenden skattepliktig kapitalinkomst och 30 procent är skattefri inkomst (se exempel b). Gränsen om 90 000 euro tillämpas skilt för varje enskild delägare och alla dividender som personen fått under ett och samma år från icke-listade bolag räknas ihop.

a) Dividenden understiger 90 000 euro:

Exempel:

Ida äger aktier i bolag A Ab och det sammanlagda matematiska värdet på aktierna uppgår till 1 500 000 euro. Under skatteåret får hon 85 000 euro i dividend från bo-

laget. Dividenden understiger 9 procent av det matematiska värdet på aktierna (9 procent x 1 500 000 € = 135 000 €) och överstiger ej 90 000 euro, varför dividenden utgör i sin helhet skattefri inkomst för Ida.

b) Dividenden överskrider 90 000 euro:

Exempel:

Anne får dividend från B Ab till ett belopp av 100 000 euro. Det sammanlagda matematiska värdet på hennes aktier är 1 500 000 euro. Dividendbeloppet understiger 9 procent av det matematiska värdet på aktierna, varför dividenden utgör skattefri inkomst upp till 90 000 euro. Av den överstigande delen (10 000 euro) utgör skattepliktig kapitalinkomst 70 procent, dvs. 7 000 euro, och skattefri inkomst 30 procent, dvs. 3 000 euro.

Skatten på den dividend som beskattas som kapitalinkomst är 28 procent x 7 000 euro, dvs. 1 960 euro.

## DIVIDENDEN ÖVERSTIGER 9 PROCENT AV DET MATEMATISKA VÄRDET

Om dividendbeloppet överstiger den 9 procents avkastning som räknats ut på det matematiska värdet på aktien, anses 70 procent av den del av dividenden som överstiger 9 procent utgöra förvärvsinkomstdividend och 30 procent är skattefri inkomst för dividendmotparten. Förvärvsinkomster beskattas enligt en pro-

gressiv skatteskala, dvs. skatteprocenten på förvärvsinkomst stiger i takt med inkomsterna.

Exempel:

Anders får 20 000 euro i dividender från sitt helägda aktiebolag C Ab. Aktiernas matematiska värde är 50 000 euro. Anders har också löneinkomster. En 9 procent:s avkastning beräknat på det matematiska värdet på 50 000 euro är 4 500 euro. Dividenden är skattefri inkomst, eftersom den understiger 90 000 euro. Av dividenden (15 500 euro) som överskrider den skattefria andelen (4 500 euro) är skattepliktig förvärvsinkomst 70 procent  $\times$  15 500 euro = 10 850,00 euro. Resten 4 650,00 euro (30 procent  $\times$  15 500 €) är skattefri inkomst för Anders.

Skatt på förvärvsinkomsten (skatt enligt Anders egen skatteprocent), t.ex. 37 procent  $\times$  10 850 euro = 4 014,50 euro. Totalt skall Anders betala 20 procent i skatt på sin dividendinkomst på 20 000 euro.

## DET MATEMATISKA VÄRDET PÅ EN AKTIE

Det matematiska värdet räknas ut av skatteförvaltningen på basen av bolagets balansräkning för den räkenskapsperiod som gått ut under det föregående året. Aktiens matematiska värde räknas ut så att bolagets nettoförmögenhet (tillgångar – skulder) divideras med antalet aktier.

## FÖRETAGSBESKATTNINGEN OCH DIVIDENDBESKATTNINGEN I FRAMTIDEN

Företagsbeskattningen och beskattning av dividender kommer med största sannolikhet att förändras under nästa riksdagsperiod. Finland står inför många utmaningar för att balansera sin ekonomi när vi finländare vill behålla vår välfärd och levnadsstandard.

De olika beskattningsgrenarnas betydelse i statsfinanserna diskuteras ofta. Följande belopp är från beskattningen 2008. Samfundsskatteintäkterna uppgick till 7 153 miljoner euro eller ca 9,3 procent av statens skatteintäkter. Från överlåtelsevinstbeskattningen, samt från dividend- och hyresintäkterna erhöll staten 2 449 miljoner euro eller ca 3,2 procent. Från beskattning av förvärvsinkomster erhöll staten 4 913 miljoner euro eller ca 6,4 procent. Därtill fick kommunerna 15 597 miljoner euro och kyrkorna 827 miljoner euro från beskattning av förvärvsinkomsterna. Från mervärdesbeskattningen erhöll staten 15 000 miljoner euro eller ca 19,5 procent.

Finansministeriets Hetemäki-arbetsgrupp, som i den här pamfletten nämns i många sammanhang, har som uppgift att fundera på hur beskattningssystemet i Finland kunde reformeras. I juni i år gav gruppen en mellanrapport. Arbetsgruppens mandatperiod utgår 31.12.2010. I mellanrapporten föreslås att beskattningens tyngdpunkt försiktigt skulle flyttas från beskattning av arbete mot konsumtionsbeskattning som



redan 2008 utgjorde nästan en femtedel av statens skatteintäkter. Detta skall i första skedet genomföras så att de båda sänkta skattesatserna inom mervärdesbeskattningen samt standardskattesatsen i mervärdesbeskattningen höjs med två procentenheter. För företags- och kapitalinkomstbeskattningens del föreslår arbetsgruppen att tyngdpunkten återhållsamt flyttas från samfundsbekattning mot fysiska personers kapitalbeskattning. Som en del av denna reform skall skattefriheten för dividend från icke börsnoterade bolag slopas och ersättas med lättad beskattning av normalavkastning på dividend. Inga dividendinkomster skulle i framtiden vara helt skattefria. De kommande skattesatserna bör vara konkurrenskraftiga i internationell jämförelse. Konkret föreslår arbetsgruppen att samfundsskattesatsen sänks från nuvarande 26 till 22 procent och att kapitalinkomstskattesatsen höjs från 28 till 30 procent. Arbetsgruppen föreslår inte några ändringar till skatteunderlaget i kapitalbeskattningen, med undantag av dividendinkomsterna.

Dividend som erhålls från listade bolag skall enligt förslaget räknas som skattepliktig kapitalinkomst till fulla beloppet. Det betyder att den totala skattegraden ökar till 45,4 procent mot nuvarande 40,5 procent när man räknar både samfundsskatten som bolaget betalar och skatten på dividenden.

För icke-noterade bolag skulle fortsättningsvis nettoförmögenheten ha betydelse, om dock mindre än hittills. Ett nytt begrepp, normalavkastning, kommer

att få en central betydelse när den totala skattegraden uträknas. Normalavkastningen skulle årligen fastställas utgående från statslåneräntan och samfundsskatteprocenten. Om statslåneräntan är 5 procent och samfundsskatteprocenten 22 procent blir normalavkastningsräntan 3,9 procent enligt formeln  $(1-0,22) \times 5,0 = 3,9$  procent. Det föreslås att 35 procent av den andel av dividend som motsvarar s.k. normalavkastning ska betraktas som skattepliktig kapitalinkomst. Dividend som överskrider normalavkastningen skall betraktas som skattepliktig kapitalinkomst till fullt belopp. Detta belyses bäst genom ett exempel:

Icke-noterade bolag (utgångspunkt; nettoförmögenhet 600, statslåneränta 5 procent, förvärvsinkomstskattegrad 20 procent eller 40 procent

	Nuv. system	Nuv. system	Arbetsgruppens förslag
	20 procent	40 procent	
Beskattningsbart resultat	100	100	100
Samfundsskatt	26	26	22
Vinst efter skatt	74	74	78
I dividend utbetalas	74	74	78
Normalavkastning (den lägre beskattade dividenden)	54	54	23,4
Skatt på normalavkastning	0	0	2,5
Skatt på överskjutande del	2,8	5,6	16,4
Total skatt på dividend	2,8	5,6	18,9
Skatter sammanlagt	28,8	31,6	40,9
Skattegrad, procent	28,8	31,6	40,9

I fall Hetemäki-arbetsgruppens förslag går igenom visas nedan hur beskattningen av dividendinkomsten ändras för exemplet Ida, Anne och Anders som beskrivits ovan. Exemplet omfattar inte bolagets beskattning.

Exempel	Anne	Ida	Anders
Bolagets nettoförmögenhet	1 500 000	1 500 000	50 000
Utbetald dividend	100 000	85 000	20 000
Skatt enl. nuv. system	1 960	0	4 014
Skatt enl. arbetsgr. förslag	18 592	14 092	5 619
Skattegrad för dividender, arbetsgruppens förslag	18,6 %	16,6 %	28,1 %
Skattegrad för dividender, nuvarande system	0 %	2,31 %	20,7 %

(Normalavkastning 3,9 %)

I fall Anders, som antas bo i Helsingfors och höra till kyrkan, istället för dividend detta år lyfter motsvarande belopp som lön är hans skattegrad 13,6 procent. För Anders är det bättre att lyfta lön eftersom hans bolag har liten nettoförmögenhet och progressiviteten på förvärvsinkomsten är lägre än skattesatsen för kapitalinkomst, 28 procent. Därtill får Anders från löneinkomsterna göra ett avdrag för inkomstens förvärvande.

Enligt uppgifter från högkonjunkturåret 2007 var en företagares årsinkomster i medeltal 40 132 euro och den totala skattegraden inklusive de lagstadgade försäkringspremier 34,4 procent vilket i stort motsvarar en medelinkomstlöntagares skattegrad. Nästan 60 procent av de FÖPL-försäkrade företagarnas inkomst låg i intervallet 15 000–55 000 euro, endast 18 procent hade större årsinkomster.

De föreslagna ändringarna skulle medförda en

strängare beskattning för företagarna, vilket vore beklagligt. Tvärtom borde företagandet stimuleras. Förslaget att sänka av samfundsskatten till 22 procent är ett steg i rätt riktning. De senaste åren har 80 procent av de nya arbetsplatserna kommit från små och medelstora företag. Sannolikt kommer andelen i framtiden att öka.

## RISKKOMPENSATION

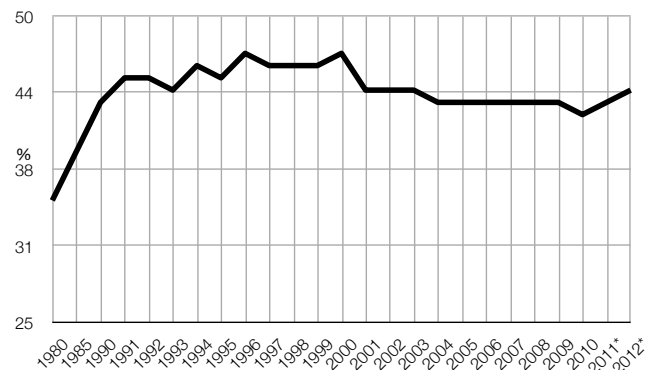
### – EN SPORRE?

Beräkningen av avkastningen på nettoförmögenheten (=aktiens matematiska värde) som dividendbeskattningen baserar sig på borde vara konkurrenskraftig när man jämför med andra former av investeringar. Nu föreslår arbetsgruppen tillsatt av finansministeriet (Hetemäkis skattearbetsgrupp) att skattekostnaden på dividendinkomst för privata aktieägare skall motsvara skattekostnaden på annan kapitalinkomst. Målet med arbetsgruppens arbete är att dividendbeskattningen skall närma sig kapitalinkomstbeskattningen. Avkastningen på nettoförmögenheten skulle utgå från den medellånga statslåneräntan, i förslaget 5 procent. Man kan inte anse att den riskfria statslåneräntan kompenserar risken som företagandet innebär. Till den riskfria statslåneräntan borde ett risktillägg tillfogas. Avkastningskravet på fastighetsplaceringar som allmänt anses ha lägre risk än produktiva investeringar är allmänt

vedertaget över ett längre tidsperspektiv 8 procent. Om risken som företagande innebär inte beaktas tillräckligt i den förestående skattereformen riskerar man att en företagare istället för att investera sina pengar i produktiva investeringar, investerar i passiv förmögenhet som inte generar nya arbetsplatser. Arbetsgruppen anser att rätten att dra av förluster skulle kompensera risken. Rätten att dra av förluster mot inkomster i framtiden upplevs knappast som en sporre. Däremot är förslaget till sänkning av samfundskatten till 22 procent en sporre.

En beskattning som säkrar företagens konkurrenskraft och stärker företagens kapitalstruktur borde vara utgångspunkten för arbetsgruppen. Ändringar i beskattningen borde stöda en stark kapitalstruktur i företagen, vilket i det långa loppet gagnar samhället då företagen bättre kan anpassa sig till konjunktursvängningar. Beskattningen av företags- och dividendinkomster är väsentligt för främjandet av företagandet i Finland. För att trygga företagandet är det viktigt att beakta företagandets risker i dividendbeskattningen. Nuvarande systemet med skattefriheten av dividender upp till 9 procent av nettoförmögenheten beaktar företagandets risker bättre än det system som Hetemäkis skattearbetsgrupp nu föreslår. Arbetsgruppen föreslår att gränsen för skattefrihet av dividender årligen skulle bestämmas enligt räntesatsen för medellånga statslån minskad med bolagsskattens andel. Om medellånga statslåneräntan är 5 procent och bolagsskatten 22 pro-

Totalskattegraden i Finland  
(skatterna som procent av BNP)



\* prognos

Källa: Statistikcentralen åren 1980–2009, prognosen finansministeriets ekonomiska översikt 23.6.2010

cent skulle avkastning beräknas enligt 3,9 procent. För att locka folk att vara företagare istället för löntagare och investera sina pengar så att nya arbetsplatser skapas bör riskerna med företagandet bättre beaktas.

## KAPITEL 7

*Skattepolitik för  
landsbygdsnäringsarna*

*Helena Ålgars*

## LANTBRUKET – EN VIKTIG DEL AV SAMHÄLLET OCH FÖRSÖRJNINGSBEREDSKAPEN

I dagens Finland är vi vana med ett mångsidigt utbud av livsmedel. När vi plockar i hop våra inköp i butiken reflekterar kanske få av oss över att livsmedlen ursprungligen härstammar från primärproducenternas åkrar och produktionsanläggningar. De facto är produktionen av livsmedel i Finland en viktig del av landets försörjningsberedskap. Dessutom föredrar också konsumenterna inhemska livsmedel framom importerade. Statsrådet har bland annat slagit fast att grunden för försörjningsberedskapen är en kontinuerlig verksamhet inom den inhemska primärproduktionen och livsmedelsindustrin. Strävan är därför att påverka Europeiska unionens jordbrukspolitik så att den inhemska livsmedelsindustrin har en tillräckligt inhemsk råvarubas.

Lantbrukets andel av Finlands BNP var år 2008 1,8 procent och år 2009 arbetade nästan 90 000 personer eller 3,7 procent av den sysselsatta arbetskraften inom jordbruket. Genom anskaffning av köpinsatser sysselsätter lantbruket cirka 20 000 personer och livsmedelsindustrin sysselsätter cirka 35 000 personer. Samtidigt som arbetsplatserna inom primärproduktion och förädling har minskat har arbetsplatserna inom restaurangbranschen och handeln ökat. När livsmedelskedjans sysselsättande effekt på andra branscher beaktas,

sysselsätter livsmedelssektorn nästan 300 000 personer.

Lantbruksproduktionen i Finland baserar sig nästan uteslutande på familj jordbruk. Av gårdarna som fick jordbruksstöd 2009 ägdes 88,2 procent av privatpersoner och 10,4 procent av dödsbon och familjeföretag eller sammanslutningar. Andelslag, aktiebolag och produktionsringar ägde 0,9 procent av gårdarna och staten, kommuner, skolor och församlingar 0,1 procent.

Lantbruket får understöd både inom EU och i många andra länder. Understöden bidrar till att hålla livsmedelspriserna på en skälig nivå. Utgifterna som orsakas av den gemensamma jordbrukspolitiken utgör en stor del av EU:s budget, över 40 procent av den totala budgeten 2010. På grund av klimatomständiga nackdelar har stöden en större betydelse för lantbrukets inkomstbildning i Finland än i många andra EU-länder. Eftersom EU:s jordbrukspolitik lämpar sig dåligt för ett nordligt, småbruksdominerat familjelantbruk måste Finland finansiera en stor del av de stöd som lantbruket behöver med nationella medel inom de ramar som anslutningsavtalet med EU medger. Inom en överskådlig framtid går det knappast att avveckla jordbruksstöden, varken inom EU eller på andra håll i världen.

## 15 ÅR I EU – BILLIGARE MAT MEN SÄMRE TIDER FÖR PRIMÄRPRODUCENTEN

Under 15 år som medlem i EU har maten blivit billi-

gare för genomsnittslöntagaren. När man år 1995 måste arbeta mer än fyra timmar för att fylla en viss definerad matkorg, tjänade man 2009 ihop den summa pengar som behövdes till matkorgen på bara tre timmar. Maten hos oss är dock fortfarande något dyrare än i de gamla EU-länderna, vilket framför allt beror på matens höga mervärdesskatt.

De senaste åren har debatten gått het om hur det pris konsumenterna betalar fördelas inom livsmedelskedjan. Studier visar att handelns andel av matens momsbelagda konsumentpris har ökat under EU-medlemskapet. Handelns position har förstärkts, eftersom den kan konkurrensutsätta anskaffningar från industrin och därigenom tvinga primärproduktionen till allt hårdare villkor. Den procentandel som primärproducenten får av livsmedlens konsumentpriser här däremot minskat.

Vid EU-inträdet förändrades verksamhetsförutsättningarna för vårt lantbruk och livsmedelssektorn radikalt eftersom näringen kom att omfattas av marknads- och styrningssystemet i EU:s gemensamma jordbrukspolitik (CAP). På kort tid förändrades verksamhetsförutsättningarna för det finländska jordbruket och livsmedelssektorn mer än någonsin tidigare. Livsmedelskedjans administrativa styrning ersattes av en starkare marknadsstyrning som har ökat under EU-tiden. Det här medförde att nivån på lantbruksprodukternas marknadspriser inte längre kunde regleras med nationellt gränsskydd och exportstöd såsom tidigare.

De EU-garanterade minimiprisen för enbart vissa lantbruksprodukter var betydligt lägre än de producentpriser som Finland tidigare garanterade genom lantbruksinkomstlagarna. Variationerna i producentpriset ökade också i och med EU-medlemskapet. Fri import och export mellan EU-länderna har tvingat såväl lantbruket som livsmedelsindustrin att fungera enligt marknadens behov.

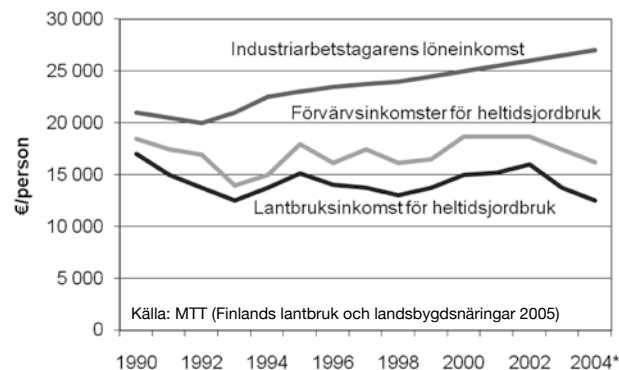
Den förändrade verksamhetsmiljön har understrukt behovet av att förbättra konkurrenskraften hos både lantbruket och livsmedelsindustrin. Hos oss är de klimatmässiga förutsättningarna att idka jordbruk mycket sämre än i de sydligare EU-länderna, vilket tydligast visar sig i skördenivån. Vår spannmålsskörd är i genomsnitt nästan hälften mindre än motsvarande skörd i Centraleuropa. Även den oförmånliga strukturen hos vårt lantbruk med relativt små gårdar belastar konkurrenskraften. När man jämför Finlands och Centraleuropas förutsättningar innebär det vidsträckt landet och den glesa bebyggelsen för oss långt större utmaningar för att hålla landsbygden befolkad.

Finlands och EU:s lantbruk är ändå inte helt öppna för fri konkurrens och fungerar inte enbart på marknadskrafternas villkor. Lantbruk som idkas i oförmånliga förhållanden stöds i EU av bland annat landsbygds- och socialpolitiska skäl. Bibehållandet av bebyggelse och bosättning på landsbygden är en viktig målsättning såväl i EU som i Finland. Den centrala utgångspunkten för de nationella målsättningarna i

Finlands lantbrukspolitik har varit att den permanenta konkurrensnackdelen i de finländska lantbruksförhållandena ska kompenseras så att den inhemska produktionen ska kunna vara framgångsrik på EU:s gemensamma marknad. Det här har man strävat till genom att påverka EU:s lantbrukspolitik och genom nationella åtgärder som anslutningsvillkoren till EU möjliggör.

Jordbruksföretagarnas timförtjänster är inte höga. Den timförtjänst som är jämförbar med löntagarnas löneinkomst får man genom att från företagsinkomsten avdra räntekravet på eget kapital och dividera skillnaden med antalet arbetstimmar. Timförtjänsten har sjunkit från cirka 7 euro i början av EU-medlemskapet till 4–5 euro i dagens läge. I början av EU-perioden uppgick jordbruksföretagarnas timförtjänst till cirka 60 procent av jordbruksanställdas och till 40 procent av industrianställdas medeltimlön. Under de senaste åren har jordbruksföretagarnas timförtjänst varit endast en tredjedel av jordbruksanställdas och en femtedel av industrianställdas genomsnittliga timlön.

Lantbruks- och förvärvsinkomster för heltidsjordbruk (jord-, skogs- och övriga företagarinkomster samt löneinkomster, €/person) samt industriarbetstagarens löneinkomster (€/person) åren 1990-2004.



## SNABB STRUKTURUTVECKLING

Det finländska lantbrukets struktur har förändrats snabbt. Före EU-medlemskapet hade vi mer än 100 000 gårdar medan antalet 2009 var knappt 64 000. Samtidigt har därför gårdarnas storlek ökat från att år 1995 ha haft en genomsnittlig åkerareal på under 22 ha till att 2009 vara uppe i 36 hektar. Den totala mängden odlad areal har ökat något sedan 1995, från 2,141 miljoner hektar till 2,225 miljoner hektar (2007). Gårdarnas produktionsinriktning har också ändrat markant. Husdjursgårdarnas andel av alla gårdar har minskat och växtodlingsgårdarnas andel ökat. Andelen husdjursgårdar var 1995 52 procent mot 31 procent år 2008. Växt-

odlingsgårdarnas andel var 1995 39 procent och steg fram till år 2008 till 64 procent.

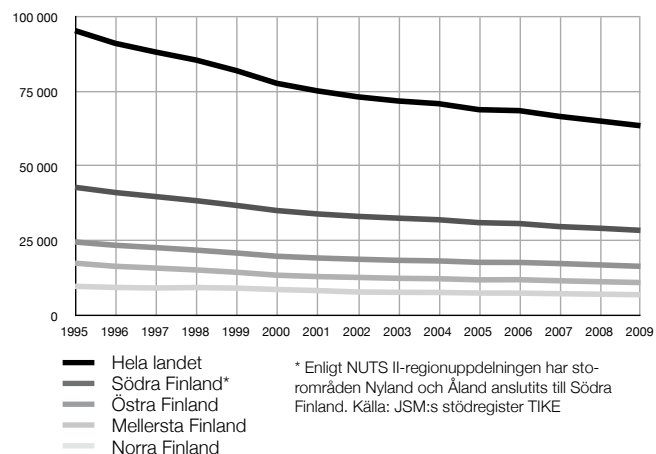
## TRÄDGÅRDSPRODUKTIONEN

Även inom trädgårdsproduktionen som omfattar både växthusproduktion och frilandsodling har det skett en kraftig strukturutveckling de senaste 15 åren. Antalet företag som bedriver trädgårdsproduktion har minskat från nästan 10 000 år 1995 till nuvarande 4 900 företag. Trädgårdsproduktionens odlingsareal har dock inte minskat lika kraftigt. År 1995 bedrevs trädgårdsproduktion på 18 800 hektar medan arealen idag är cirka 16 000 hektar. Trädgårdsproduktionen sysselsätter idag direkt 17 000 personer. Branschen är mycket beroende av utländsk arbetskraft. Redan nu utför utländsk arbetskraft en femtedel av alla arbetsdagar inom trädgårdsnäringen och man förutspår att andelen ytterligare kommer att öka.

## FÖRETAGANDET PÅ LANDSBYGDEN

Av småföretagen på landsbygden utgör primärproducenterna en viktig del. Landsbygdsföretagen kan indelas i tre grupper: Gårdar med primärproduktion, flerbranschgårdar och övriga småföretag på landsbygden. Gårdar med primärproduktion bedriver jord- och

Antal gårdar som erhållit stöd åren 1995-2009



skogsbruk. Flerbranschgårdar bedriver utöver jord- och skogsbruk också företagsverksamhet inom någon annan bransch. Övriga landsbygdsföretag är småföretag som inte är anknutna till någon gård.

År 2007 fanns det på landsbygden uppskattningsvis drygt 137 600 småföretag. Av dessa var 33 procent gårdar med primärproduktion, 17 procent flerbranschgårdar och 50 procent övriga småföretag. År 2007 fanns det 23 200 gårdar i Finland med annan verksamhet utöver lantbruk, det vill säga att 34 procent av alla gårdar var flerbranschgårdar.

Inom EU är cirka 10 procent av gårdarna flerbranschgårdar. I förhållande till det totala antalet gårdar är det vanligast att bedriva övrig företagsverksam-



het i Nord- och Västeuropa. Särskilt i Finland, Norge, Frankrike och Storbritannien finns det relativt sett många flerbranschgårdar.

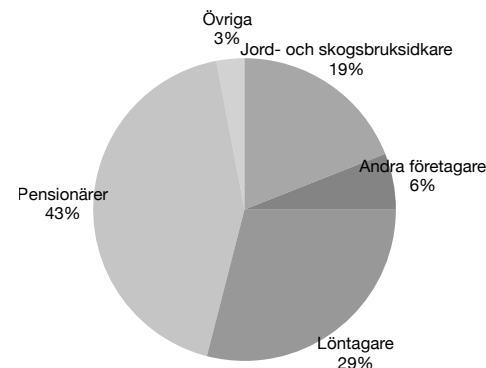
## SKOGEN VIKTIG FÖR GÅRDARNA

I Finland är skogen en väsentlig del av gårdarna. Gårdarna som erhöll jordbruksstöd 2009 hade i genomsnitt 49 hektar skogsmark. Den regionala variationen är stor så att en gård i Egentliga Finland har i medeltal under 30 hektar skog, medan skogsarealen på en gård i Lappland i genomsnitt är 105 hektar. Inkomsterna från skogen per gård är störst i Södra Savolax och minst på Åland. Lantbrukarnas andel av hela skogsägarkåren har dock minskat så att den år 2005 låg på 19 procent.

I Finland finns det över 440 000 skogslägenheter som ägs av cirka 920 000 skogsägare. Den genomsnittliga storleken på ett skogsbruk är 24,4 hektar. De privata skogsägarnas andel av skogsarealen är 60 procent och av virkestillväxten 68 procent. Familjeskogsägarna marknadsför cirka 80 procent av det inhemska virket som används av industrin. Allt flera skogsägare, i dagens läge cirka en tredjedel, bor utanför den kommun där hans eller hennes skog är belägen.

Skogsägarkårens ålder har stigit och den här utvecklingen kommer att fortsätta ännu flera år framåt. År 2008 hörde cirka en femtedel av skogsägarna till de så kallade stora åldersklasserna (födda 1945–1950), och

## Skogsägarnas yrke



Källa: PTT, Suomen tilastollinen vuosikirja 2005

var således 58–63 år gamla. Hälften av skogsägarna var ännu äldre än den här gruppen. Omsättningen bland skogsägare sker i Finland i allmänhet genom arv vilket kan medföra att de stora åldersklassernas andel av skogsägarkåren ökar ytterligare.

## FRAMTIDUTSIKTER

Utmaningarna för det finländska lantbruket kommer knappast att minska inom överskådlig framtid, snarare tvärtom. Att EU:s jordbrukspolitik reformeras är snarare regel än undantag, och stora och snabba prisförändringar på både produkter och produktionsinsatser

kan förväntas även i framtiden. Strukturutvecklingen inom jordbruket kommer att fortsätta och föra med sig behov av stora investeringar. Andelen flerbranschgårdar kommer antagligen att öka ytterligare. Inom EU har förberedelserna inför följande budgetperiod 2014–2020 inletts och jordbrukets andel av budgeten diskuteras. De förändringar Lissabonfördraget medför i EU:s beslutsprocesser kan också leda till att det finländska jordbruket påverkas.

## LANDSBYGDSNÄRINGARNA OCH BESKATTNINGEN

Vårt inkomstskattesystem utgår från olika förvärvskällor. Förvärvskällan bestäms utgående från verksamhetens art, inte dess form. Verksamhetens skattemässiga resultat räknas därför ut på lite olika sätt beroende på till vilken förvärvskälla verksamheten hör, men grundprincipen i varje förvärvskälla är givetvis att det är inkomsterna i pengar eller pengars värde minskat med utgifterna för inkomsten förvärvande eller bibehållandet som beskattas. En och samma skattskyldiga kan ha inkomster från olika förvärvskällor. Till exempel kan ett bolag beskattas utgående från gårdsbrukets förvärvskälla om bolaget bedriver jordbruk. Förlusten från en förvärvskälla kan inte avdras från vinsten på en annan förvärvskälla.

I korthet kan man säga att vi har tre olika för-

värvskällor: den personliga inkomstens, gårdsbrukets och näringsverksamhetens förvärvskälla. Indelningen i förvärvskällor följer tillämpningsområdena för inkomstskattelagen, inkomstskattelagen för gårdsbruk och lagen om beskattning av inkomst av näringsverksamhet. I de olika förvärvskällorna delas inkomsten upp i kapitalinkomster och förvärvsinkomster. På kapitalinkomster betalas i dag 28 procent skatt medan förvärvsinkomsterna beskattas progressivt. På förvärvsinkomsterna betalas dessutom en proportionell kommunalskatt.

## JORDBRUKETS BESKATTNING

Jordbruksverksamheten beskattas alltså i gårdsbrukets förvärvskälla. Som jordbruk betraktas egentligt jordbruk och sådant specialjordbruk eller annan verksamhet i anslutning till jord- eller skogsbruk som inte ska betraktas som särskild rörelse. Om jordbrukaren bedriver sådan verksamhet som ska betraktas som särskild rörelse, beskattas den i näringsverksamhetens förvärvskälla i likhet med annan rörelse och yrkesutövning.

## KONTANTPRINCIPEN

Kännetecknande för gårdsbrukets förvärvskälla är att inkomsterna och utgifterna behandlas enligt kontant-

principen i motsats till prestationsprincipen som tillämpas i näringsverksamhetens förvärvskälla. Kontantprincipen innebär förenklat att inkomsten räknas som inkomst då den influtit och utgiften som utgift då den har betalats. Den som bedriver rörelse och yrke är bokföringsskyldig enligt reglerna i bokföringslagen. Den som idkar gårdsbruk omfattas inte av bokföringsskyldigheten men är däremot skyldig att föra sådana anteckningar om sina inkomster och utgifter att beloppen, mervärdesskattens belopp, skattens grunder samt stöd som erhållits för verksamheten tillräckligt specificerat framgår av dem och av tillhörande verifikationer.

## NETTOINKOMSTEN BESKATTAS

Utgifterna för inkomstens förvärvande och bibehållande dras av från inkomsterna och nettoinkomsten beskattas. Utgifterna för långfristiga investeringar dras av genom årliga avskrivningar. De maximala avskrivningsprocentsatserna ligger mellan 6 och 25 procent per år beroende på vilken typ av investering det är fråga om.

## UTJÄMNINGSRESERVERING

En resultatregleringsmöjlighet som dämpar kontantprincipens effekter finns för gårdsbruken i form av utjämningsreserveringen. I den årliga skattedeklaration

tionen får man göra en reservering som är högst 40 procent av nettoinkomsten av jordbruket. Det maximala beloppet för reserveringen per brukningsenhet är 13 500 euro, vilket förutsätter en nettoinkomst på 33 750 euro. Minsta möjliga reservering är 800 euro, vilket förutsätter en nettoinkomst på 2 000 euro. Reserveringarna ska användas senast det tredje året efter utgången av det skatteår då utjämningsreserveringen har gjorts och skall riktas till att täcka utgifterna för anskaffning eller grundlig förbättring av nyttigheter som hör till lantbrukets anläggningstillgångar. En utgift eller en del av en utgift som har täckts med en utjämningsreservering är inte avdragbar vid beskattningen. Om en gjord utjämningsreservering inte används för att täcka utgifterna för anskaffning av anläggningstillgångar, räknas den som inkomst det tredje året efter utgången av det skatteår då den gjordes. En utjämningsreservering kan också inkomstföras tidigare.

## KAPITAL- OCH FÖRVÄRVSINKOMSTANDEL

Företagsinkomsten från gårdsbruket delas in i en kapital- och förvärvsinkomstandel på motsvarande sätt som företagsinkomst från näringsverksamhet. Kapitalinkomstandelen bestäms med grund i gårdsbrukets nettoförmögenhet i slutet av föregående skatteår. Nettoförmögenheten utgör skillnaden mellan gårdsbrukets tillgångar och skulder. Till tillgångarna räknas också 30

procent av förskottsinnehållning underkastade löner som har utbetalts under skatteåret.

Det finns en del spärrar som begränsar kapitaltillskott. Till exempel får inte jordbrukets penningmedel eller fordringar eller värdet på stenbrott, grus-, ler- och torvtäkt eller annan förmån, som hör till gårdsbrukshuset men inte används för jord- och skogsbrukets behov, räknas med i nettoförmögenheten. Jordbrukets tillgångar värderas enligt reglerna i lagen om värdering av tillgångar i beskattningen.

Den skattskyldige kan från och med skatteåret 2010 välja om en del av företagsinkomsten som motsvarar en 20, 10 eller 0 procents avkastning på nettoförmögenheten ska betraktas såsom kapitalinkomst. Om inte den skattskyldige innan beskattningens slutförande yrkar på antingen en 10 procentig kapitalinkomstandel eller att hela företagsinkomsten beskattas som förvärvsinkomst, verkställs beskattningen enligt en 20-procentig kapitalinkomstandel. Har den skattskyldige under skatteåret inlett näringsverksamhet eller jordbruk, räknas kapitalinkomstandelen enligt den nettoförmögenheten som vid utgången av skatteåret hörde till näringsverksamheten eller jordbruket.

Gårdsbrukets vinst beräknas självständigt, och denna förvärvskällas förlust är inte avdragbar från en annan inkomstkällas vinst. Gårdsbrukets förlust avdras från vinsten under de 10 efterföljande åren. Alternativt kan företagaren yrka på att förlusten avdras från kapitalinkomsterna redan under det år förlusten upp-

kommit. Om kapitalinkomsterna inte räcker till för att täcka förlusten, kan förlusten avdras genom de allmänna reglerna för underskottsgottgörelse.

## FLERBRANSCHGÅRDARNAS BESKATTNING

Fler än var tredje gård i Finland är en flerbranschgård, det vill säga bedriver övrig företagsamhet vid sidan av jord- och skogsbruk. Cirka två tredjedelar av flerbranschgårdarnas övriga företagsverksamhet lyder under inkomstskattelagen för gårdsbruk och cirka en tredjedel under näringskattelagen. Som jordbruk betraktas egentligt jordbruk och sådant specialjordbruk eller annan verksamhet i anslutning till jord- eller skogsbruk som inte ska betraktas som särskild rörelse. Exakta kriterier för när en verksamhet ska beskattas enligt inkomstskattelagen för gårdsbruk och när den ska beskattas enligt näringskattelagen går inte att fastställa och gränsdragningen är ofta besvärlig. Den övriga verksamhetens art och omfattning, behovet av egen arbetskraft och behovet av särskilda kapitalinsatser kan påverka avgörandet.

## BESKATTNING AV INKOMSTER FRÅN SKOG

Från och med 1993 förändrades beskattningen av inkomst från skog så att man gick in för en beskattning av nettoförsäljningsinkomsterna i stället för beskattning av en beräknad genomsnittlig inkomst, även kallad arealbeskattning. Förändringen kopplades i hop med en övergångsperiod 1993–2005 då skogsinkomsterna enligt skogsägarens val i början av perioden beskattades antingen enligt arealbeskattningssystemet eller enligt nettoförsäljningsinkomsterna. Förändringen i skogsbeskattningen var en del av en stor inkomstskattereform, som trädde i kraft 1.1.1993. Skattereformen medförde att beskattningen av kapital- och förvärvsinkomsterna skildes åt.

I dag beskattas alla skogsägares nettoinkomster av virkesförsäljningar som kapitalinkomst med en skattesats på 28 procent. För att främja skogsindustrins tillgång till inhemskt virke infördes visa skattelättnader i skogsbeskattningen för fysiska personer, dödsbon, beskattningssammanslutningar och samfällda skogar som gäller virkesförsäljningar som sker åren 2008–2010.

Skogsbrukets förluster kan avdras från skogsbrukets inkomster de 10 därpå följande åren eller från den skattskyldiges övriga kapitalinkomster redan under det år förlusten uppkommit. De allmänna reglerna om underskottsgottgörelse kan också tillämpas på förluster i skogsbruket.

## UTGIFTSRESERVERING

Eftersom inkomsterna från i synnerhet mindre skogsbruksenheter inflyter ojämnt med till exempel 5–10 års mellanrum kan fysiska personer, dödsbon och av sådana bildade beskattningssammanslutningar samt samfällda förmåner göra en utgiftsreservering som görs från skogsbrukets kapitalinkomst. Reserveringen kan uppgå högst till 15 procent av skogskapitalinkomsten varifrån avdragits eventuellt skogsavdrag. Utgiftsreserveringen får användas för att täcka de utgifter som uppstår för skogsinkomstens förvärvande under de fyra följande åren i södra Finland och under de sex följande åren i norra Finland. Om reserveringen inte används för att täcka utgifter inom föreskriven tid räknas den som inkomst. Om den skattskyldige har fått försäkringsersättning eller skadestånd på grund av förstörd skog, får det belopp av ersättningen som behövs för förnyelse av den förstörda skogen periodiseras på samma sätt som en utgiftsreservering.

Om skogen hör till den skattskyldiges näringsverksamhet beviljas utgiftsreservering inte.

## SKOGSAVDRAG

Skogsavdraget är en sorts avskrivning på skogsfastighetens köpesumma och avdraget görs från kapitalinkomsten av skog. Det totala skogsavdraget utgör maximalt

60 procent av skogens anskaffningsutgift och det årliga skogsavdraget får utgöra 60 procent av skogsbrukets skattepliktiga kapitalinkomst under skatteåret. Skogsägarens skogsavdrag för skatteåret och tidigare skogsavdrag får sammanlagt dock inte överstiga 60 procent av beloppet av de sammanräknade anskaffningsutgifterna för skog som den skattskyldige äger vid utgången av skatteåret och som berättigar till skogsavdrag. Det maximala skogsavdraget per år är alltså 60 procent av virkesförsäljningsinkomsterna och det är sammanlagt 60 procent av skogens anskaffningsutgift som får avdras genom skogsavdraget. Skogsavdraget är personligt så att det gäller skogsägarens alla skogsavdragsberättigade skogsfastigheter i hela landet. Till skogsavdrag berättigade fastigheter är fastigheter som har anskaffats mot vederlag 1.1.1993 eller därefter.

Om skogsfastigheten säljs ökar utnyttjade skogsavdrag överlåtelsevinsten och skatten på överlåtelsevinsten. Det här påverkar dock sällan beskattningen vid försäljning till nära släktingar som delvis underlyder andra regler.

#### SKATTEPOLITISKA BEHOV HOS JORD- OCH SKOGSBRUKARNA SAMT TRÄDGÅRDSPRODUCENTERNA

Någon slags skattereform torde vara på kommande inom några år. Hetemäki-arbetsgruppen vid finansmi-

nisteriet håller för tillfället på och utreder en totalrevision av beskattningen. Arbetsgruppens mandatperiod löper fram till 31.12.2010 och inte oväntat har arbetsgruppen konstaterat att den offentliga ekonomin är en utmaning för vår beskattning och att skattebasen borde breddas.

Jordbruket är inte i behov av några omvälvande skattereformer. Det nuvarande systemet med en egen förvärvskälla varifrån inkomsterna delas in i en förvärvs- och kapitalinkomstandel fungerar logiskt och tillfredsställande med stöd av vedertagen rättspraxis som utformats under årens lopp.

Hetemäki-arbetsgruppen har i sin mellanrapport i juni 2010 bland annat föreslagit att samfundsskattesatsen ska sänkas från 26 till 22 procent och kapitalskattesatsen höjas från 28 till 30 procent. Här bör man notera att en sänkning av samfundsskatten inte gagnar jordbrukare och småföretagare medan en höjning av kapitalskattesatsen däremot drabbar dessa grupper. En höjning av kapitalskattesatsen kan också verka hämmande på skogsägarnas beredskap att sälja virke.

Några nya skattepålagor tål vårt lantbruk definitivt inte. Landsbygdsnäringsarnas konkurrenskraft bör tryggas genom olika skattepolitiska åtgärder. Beskattningen av gårdsbruksföretaget bör utformas så att olika verksamheter kan stöda varandra. Även annan verksamhet än produktion och förädling som bedrivs på gården bör kunna beskattas som en del av gårdsbruket. Den fortsatta strukturutvecklingen inom jordbruket med-

för behov av stora investeringar, varför beskattningen bör främja självfinansieringen hos gårdsbruksföretag i utvecklingen mot större enheter. Skattepolitiken inklusive energibeskattningen bör utformas så att den sänker produktionskostnaderna.

Nedan presenteras några problem som tangerar landsbygdsnäringarnas beskattning och som påverkar företagens likviditet, investeringsmöjligheter och allmänna verksamhetsförutsättningar. Att åtgärda dessa olägenheter skulle underlätta situationen för landsbygdsföretagarna.

#### LÅGT ELLER NEGATIVT VÄRDE PÅ NETTOFÖRMÖGENHETEN GER INGA MÖJLIGHETER TILL KAPITALINKOMST

Gårdar som har investerat kraftigt med belånade medel, och det gäller speciellt investeringar i åkermark, har ofta en negativ nettoförmögenhet eftersom nettoförmögenheten utgör skillnaden mellan tillgångarnas värde enligt lagen om värdering av tillgångar i beskattningen och skulderna för anskaffning av tillgångarna. Det här innebär att jordbruksföretaget inte har möjlighet till någon kapitalinkomst som ju bestäms som en procentuell andel av nettoförmögenheten. För att åtgärda detta problem kunde bönderna ges möjlighet att halvera jordbrukets skulder vid fastställandet av nettoförmögenheten. På det sättet skulle en större del av

inkomsten från ett större antal skuldsatta gårdar kunna räknas som kapitalinkomst. Ett annat sätt att åtgärda problemet är att man vid bestämmandet av nettoförmögenheten skulle tillåta ett högre värde på åkern än vad de nuvarande reglerna i lagen om värdering av tillgångar medger. Därmed skulle nettoförmögenheten öka.

#### BEHOV AV UTÖKAD UTJÄMNINGSRESERVERING

För att befrämja investeringar i jordbruksföretag borde möjligheterna att göra utjämningsreservering förbättras. De stora och snabba prisförändringarna på produkterna och produktionsinsatserna har även bidragit till behovet av utökade möjligheter till utjämning i beskattningen. Det maximala beloppet för reserveringen per brukningsenhet borde höjas till 20 000 euro per år (nu 13 500 euro), och tiden för när gjorda reserveringar ska användas borde förlängas till 4 år (nu 3 år). Regeln om att man får göra en reservering på 40 procent av nettoinkomsten kan stå kvar.

#### ÖVERLÅTELSESKATTEFRIHETEN VID JORDKÖP

På grund av EU:s regler har man varit tvungen att

starkt begränsa den överlåtelseskattfrihet som sedan länge har gällt vid jordköp som finansieras enligt landsbygdsnäringslagstiftningen. Överlåtelseskattfriheten fanns bland annat för främja strukturutvecklingen inom jordbruket och därmed åstadkomma större och livskraftigare gårdar. Numera utgår 4 procent överlåtelseskatt på till exempel alla köp av tillskottsmark. Överlåtelseskatten vid försäljning av värdepapper är däremot endast 1,6 procent och överlåtelse av värdepapper som är föremål för offentlig handel är helt befriad från skatt. För att kompensera den förlorade överlåtelseskattfriheten borde skattesatsen vid fastighetsöverlåtelser sänkas till samma sats som vid överlåtelse av värdepapper eller 1,6 procent.

## FASTIGHETSSKATTEN

En fråga som alltid emellanåt förekommer i diskussionerna gäller jord- och skogsbrukens fastighetsskatt. Fastighetsskatt bör inte införas på jord- och skogsbruksmark, tvärtom borde fastighetsskatten på jordbrukets produktionsbyggnader slopas.

## BESKATTNINGEN AV ENERGIPRODUKTER

Jordbruket och i synnerhet växthussektorn är mycket energiintensiva branscher. En eventuell höjning av

beskattningen på energiprodukter drabbar speciellt växthussektorn.

I samband med att regeringen fattade beslut ramarna för statsfinanserna åren 2010–2013 beslöt man att avskaffa arbetsgivarnas FPA-avgift. Effekterna av avskaffandet av folkpensionsavgiften ska kompenseras genom att höja energiskatterna. I samband med att ramarna fastslogs 26.3.2009 beslöts att återbäringen på miljöenergiskatt inom jordbruk och yrkesmässig växtodling kommer att ökas så att skattebördan för jordbruket inte märkbart stiger.

Ett förslag till ändring av lagstiftningen om energibesättning behandlas som bäst (september 2010) av riksdagen. Förslaget innehåller bland annat en höjning av el-skatten i skatteklass II med 0,443 cent/kWh till 0,703 cent/kWh. Förslag finns också om en stegvis ökande skatt på brännstovv som det första året uppgår till 1,9 euro/MWh. Om dessa förslag förverkligas som sådana drabbar det växthussektorn mycket hårt. Uträkningar visar att i synnerhet intensiva gurk- och tomatodlingar med el-uppvärmning kommer att orsakas tilläggskostnader på tiotusentals euro per år. Det säger sig självt att ett slopande av arbetsgivarens FPA-avgift som inom den privata sektorn år 2009 i genomsnitt var 0,8 procent av lönen på inget sätt kompenserar merkostnaderna för dessa företagare. Utgående från regeringens löfte 26.3.2009 borde de ändå kompenseras.

I lagen om accis på elström och vissa bränslen finns en regel om accisåterbäring för energiintensiva företag.



Förutsättningen för återbäring är att acciserna utgör mera än 3,7 procent av företagets förädlingsvärde, då har företaget rätt att få 85 procent av den överskjutande delen som accisåterbäring. Accisåterbäringen utbetalas dock endast till den del som den överstiger 50 000 euro. Växthusföretagen omfattas också av denna regel men problemet är att många företag är så små att acciserna inte når upp till den nedre gränsen för återbäring på 50 000 euro trots att acciserna överstiger 3,7 procent av förädlingsvärdet.

För att kompensera effekterna av förhöjd elskatt för växthusnäringen bör man för jordbruket och växthusnäringen sänka ovan nämnda självrisk till 5 000 euro. Det här kräver troligen en notifiering till EU vilket fördröjer i kraftträdandet. Därför bör beredningen av lagändringen inledas omedelbart.

## ANSTÄLLNINGAR I LANDSBYGDSFÖRETAG

Skatte- och avgiftspolitikerna borde utformas så att anställningar i landsbygdsföretag sporras. Till och med år 2011 har arbetsgivare i vissa kommuner befriats från arbetsgivarens socialskyddsavgift. Syftet med sloandet av avgiften är bland annat att stöda och förbättra företagens sysselsättningsmöjligheter i det nordligaste Finland och i vissa skärgårdskommuner samt att underlätta etableringen av nya företag i området. För att

underlätta skapandet av arbetsplatser på landsbygden kunde det här systemet utvidgas.

## AVDRAGSBELOPP VID KÄLLSKATT

I synnerhet växthussektorn och frilandsodlingen behöver i stor utsträckning utländsk säsongarbetskraft. Dessa beskattas enligt reglerna om källskatt och då görs från den totala inkomsten ett avdrag om 510 euro per månad eller 17 euro per dag och på den överstigande delen av inkomsten uppbärs 35 procent i källskatt. Avdragsbeloppet har varit oförändrat sedan 1995. För att säkerställa att den utländska säsongarbetskraften också i framtiden söker sig till Finland borde avdraget höjas och följa den allmänna löneutvecklingen i branschen.

## SKOGSBESKATTNINGEN

Skogsbeskattningen bör vara rättvis och skälig och uppmuntra till god skogsvård och till självverksamhet i skogen. Hela den finländska skogsbrukskedjans konkurrenskraft bör främjas med skattepolitiska medel.

Skogsägarnas möjligheter att göra skattefritt leveansarbete bör utökas märkbart och de skattelättnader som i dag gäller skogsbeskattningen för fysiska personer, dödsbon, beskattningssammanslutningar och samfällda skogar bör utvecklas och göras permanenta.

Reglerna för skogsavdraget bör också förbättras.

Beskattningen av skog bör jämföras med den övriga gårdsbruksbeskattningen gällande tilläggsavdrag för resekostnader och förmåner vid liten omsättning i mervärdesbeskattningen.

## BESKATTNINGEN VID GENERATIONSVÄXLINGAR

Generationsväxlingar i företag leder ofta till skattepåföljder åtminstone beträffande inkomstskatten och arvs- och gåvoskatten. I lagen om skatt på arv och gåva finns regler om vissa skattelättnader om det i det skattepliktiga arvet eller den skattepliktiga gåvan ingår en gårdsbruksenhet, ett annat företag eller en del därav. När det gäller en gårdsbruksenhet med både åker- och skogsmark tillämpas lättnaderna på både åker och skog, men om den överlättna egendomen består av enbart skogsmark gäller lättnaderna inte.

För att främja familjeföretagandet slog man i regeringsprogrammet för statsminister Matti Vanhanens II regering 2007 fast att arvs- och gåvoskatten helt och hållet slopas vid generationsväxlingar inom företag och på jord- och skogsbrukslägenheter. Lättnaden skulle bara gälla egendom i anslutning till faktisk produktion inom företags- och lantbruksverksamhet, utan att det sker någon ändring i fråga om lättnaderna för den som tar över lantbruket. De särskilda problem som är

förknippade med generationsväxlingar i familjeföretag skulle utredas före mitten av valperioden.

Ett förslag utarbetades för att uppfylla målsättningen i regeringsprogrammet, men under ärendets behandling uppstod en diskussion om att mera renodlade placeringstillgångar i företag inte borde omfattas av en befrielse från arvs- och gåvoskatt. Den här frågeställningen gällde inte jord- och skogsbruksföretag, utan andra typer av företag. Frågan om placeringstillgångarna ledde till att man avstod från befrielsen och i stället gick in för en allmän tre procents sänkning av arvs- och gåvoskatten i första skatteklassen som tillämpas på de fall där skattskyldigheten har inträtt 1.1.2009 eller därefter.

För jord- och skogsbruksföretagen där ägarnas åldersstruktur är hög och lönsamheten ofta svag är det viktigt att skattereglerna är sådana att generationsväxlingar inte försvåras eller medför extra kostnader. För den aktiva företagare som övertar ett gårdsbruks- eller skogsbruksföretag bör arvs- och gåvoskatten därför avlyftas i sin helhet. Skogsinnehav kräver aktiva skötselåtgärder av skogsägaren som förutsätter både kapital- och arbetsinsatser såsom i annan företagsverksamhet. Att äga skog kan inte jämföras med placeringsverksamhet. Därför bör generationsskifteslättnaderna i beskattningen gälla även överlåtelse av skogslägenheter.

KÄLLOR:

Finlands lantbruk och landsbygdsnäringar 2010. Jyrki Niemi och Jaana Ahlstedt (red.) Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus- Forskningscentralen för jordbruk och livsmedelsekonomi publikationer 110b

Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksen raportteja N:o 216. Uusien metsänomistajien asenteet, motiivit ja aikomukset metsiin ja metsänomistukseen liittyvissä asioissa. Anna-Kaisa Rämö, Ritva Toivonen. Helsinki

Kiviranta, Esko: Maatilaverotus WSOY Tietopalvelut

## KAPITEL 8

*Skattepolitik och energi*

*Peter Lund*

## ENERGI OCH MILJÖ KUNDE BLI EN GULDGRUVA

År 2010 fattade regering och riksdag beslut om riktlinjerna för vår energiförsörjning långt in i framtiden. I framtiden producerar vi merparten av vår basenergi med kärnkraft och trä. De stora linjerna i elproduktionen slogs i praktiken fast för två–tre generationer framåt. I samma veva betonade regeringen betydelsen av en ekologisk skattereform för att bidra till ett samhälle som skapar mindre utsläpp och ger oss en bättre miljö. Att beskatta den som förorenar anses vara mer rättvist än att beskatta arbete eller kapital. Dessutom kan ju konsumenten påverka sin skatt genom att välja miljövänliga alternativ, konstaterar staten. Fiskalt sett samlar den här regeringsperiodens gröna skattereform ett par miljarder mer i skatteinkomster per år, främst i form av energiskatter. De beslut som fattades sommaren 2010 innebär att mer än 700 miljoner euro flyter in – i praktiken för att ersätta avlägsnandet av arbetsgivarens FPA-avgifter. Bränsle, el och värme fortsätter alltså att bli dyrare.

I sin utgångspunkt känns det rätt med en ekologisk skattereform där den som smutsar ner vår miljö utan att ta hänsyn till andra får sitt rättmätiga ”straff”. Många internationella organisationer, t.ex. Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling OECD, har redan signalerat det här en längre tid – den grundläggande principen bör vara att den som förorenar är den

som betalar. Om man ser på de summor det rör sig om i den ekologiska beskattningen så kommer största delen av skatteintäkterna i form av olika energiskatter, till exempel beskattning av trafikbränsle eller tilläggs- och grundbeskattning av elektricitet. Energi- och miljöskatter uppbärs såväl på energiråvaror och energikonsumtion som på produktion, vilket innebär att var och en av oss på något sätt betalar gröna skatter oberoende av inkomstnivå eller social bakgrund. Ingen kommer undan den gröna skattebjörnen och skattefusk är i det stora hela omöjligt. Även den gråa ekonomin betalar snällt sina skatter i den ekologiska modellen.

När man räknar i euro och cent kan man lika gärna kalla miljöskatterna för energiskatter. Mer än 80 procent av våra miljöskatter uppbärs genom energin och den andelen kommer att växa ytterligare. Motiveringarna bakom beskattningen har naturligtvis ändrats under årens lopp. På 1960-talet förklarades bensinaccisen med behovet att bygga ut vägverket och idag tillkommer skatt på basis av koldioxidinnehåll för att begränsa klimatförändringen. Energi är en så central del av vårt samhälles verksamhet och livsstil att en energiskatt är en säker och växande inkomstkälla för staten. Energins pris har inte påverkat våra konsumtionsvanor nämnvärt – vi åker bil vare sig bensinpriset är en eller två euro per liter – och det vet staten både här och i andra länder. På tre decennier har den energibaserade beskattningen i Finland sexdubblats. Om man räknar med energiskatterna har olika accisers andel av statens

skatteintäkter ökat med mer än 30 procent på fem år och trenden är fortfarande uppåtgående. År 2011 kommer man att uppbära ungefär 6 miljarder euro i acciser av vilka trafiken och bilisterna står för största delen.

#### MÅNGA SANNINGAR OCH TOLKNINGAR OM STIGANDE ENERGISKATTER

Utan energi- och miljöskatter och miljöavgifter skulle statsekonomin hamna på knä – om den nuvarande linjen fortsätter kommer staten om ett tjugotal år att få in nästan var femte skatteeuro den vägen. När energin håller på att bli en så viktig inkomstkälla är det mycket motiverat att fråga vad som är statens verkliga motiv i den ekologiska skattereformen. Motiveras staten av ädla avsikter eller lågsinta tankar; är man ute efter att verkligen förbättra miljön och effektivera användningen av energiresurser eller vill man bara få in skatteintäkter? Ligger det i statens intresse om konsumenterna plötsligt ändrade sitt beteende i en mer miljövänlig riktning och hur skulle det gå med skatteinkomsterna i så fall? Kanske det egentligen lönar sig att ha konsumenterna hängande i en slak grön lina där den ekologiska beskattningen är lämplig och man låter bli att aktivt lansera rena alternativ som skulle lösa problemet i stället för att i tillräckligt hög grad stöda en marknadsföring av sådana lösningar? Vad skulle hända med statens gröna inkomster om finländarna handlade som

miljömedvetna tyska eller danska konsumenter?

Avsikten är inte att peka finger eller lägga skulden på någon viss part, utan i första hand lyfta fram kritiska delar av den ekologiska skattereformen. En stigande energiskatt kan vara mycket motiverad av miljö- och klimathänsyn om det finns tillräckligt med lösningar och alternativ som beskattningen lockar konsumenterna att välja rätt bland. Däremot är en hög beskattning och brist på realistiska alternativ en ytterst tivelaktig politik om man gör det i naturens namn. Vanliga konsumenter är i det här sammanhanget en nyckelgrupp, eftersom de axlar merparten av den nationella ekologiska skattebördan. Industrin, trots att den står för hälften av energikonsumtionen, betalar i förhållande till sin förbrukning en mindre andel av de inhemska energi- och miljöbaserade skatterna, vilket ofta motiveras med att industrins konkurrenskraft måste bibehållas. I det följer Finland internationell praxis. I själva verket omfattas industrins och elbolagens koldioxidutsläpp av Europeiska unionens utsläppshandel, vilket i styrsyfte har samma mål som den inhemska utsläppsbaserade beskattningen.

I det sammanhanget är det bra att minnas att industrin på eget initiativ ansvarar för två tredjedelar av den höjning av energiskatten som införs år 2011 i utbyte mot avlägsnandet av FPA-avgifterna. Det blir de facto intressant att se hur det egentligen går med höjningen av industrins energibesiktning i och med att energipriset i allmänhet i den inhemska debatten verkar vara

en fråga om liv och död för industrin. Enligt Finlands Näringsliv (EK) är skärpningen av energibeskattningen alarmerande för exportföretagen – det påminner om ett gammalt finskt ordstäv som påminner om att det är en sak att låna men något helt annat att betala tillbaka en skuld. Det är alltså ingen överraskning att till exempel skogsindustrin kräver att den överenskomna skattehöjningen på 90 miljoner för den sektorns del återbetalas för att föra ner industrins energiskatter på samma nivå som i konkurrerande länder. Enligt EK ska alltså uppgången i energibeskattnings i själva verket lindras – åtminstone för industrins del.

Det finns en ideologisk koppling till skatter och skattepolitik, som sig bör när det handlar om ekonomisk politik. Det kan man också tänka när det gäller miljö- och energibeskattnings. Inom den fria marknads-ekonomins högborgar är en skatt ett straff och något som skadar konkurrenskraften, för att inte säga urholkar uppnådda förmåner. Den politiska vänstern och den liberala falangen är i allmänhet mer välvilligt inställda till skatter än högerkanten eller de konservativa. Eller blandas de politiska färgerna när det gäller den ekologiska beskattningen? Den konservativa finansministern talar starkt för en grön skattereform medan man strax till vänster om mitten bromsar höjningen av energiskatter. Finansministeriets meritlista är smickrande: bil- och fordonsskatter har blivit utsläppsbaserade, tyngdpunkten i beskattningen har flyttats från beskattning av arbete till miljö-, skade- och förbruk-

ningsskatter, bränslen omfattas av en stegrad kolskatt och även avfallsskatten blir delvis miljöstyrd. Och trots det placerar sig Finland i världstoppen i olika välfärdjämförelser – den gröna beskattningen har alldeles tydligt inte förstört vår konkurrenskraft; kan det rent av hända att det har gått tvärtom? Har det politiska blåa blivit rött, svart blivit blått och – ja, vilken färg måntro grönt får i den här färgblandningen? Åtminstone inför valet blir det blåa ett arbetarparti och det röda ett företagparti. I den kulörta skaran verkar miljövärderingar passera alla traditionella politiska gränser – det finns miljövännen i alla partischatteringar. Det är inget som en ensaksrörelse har monopol på, utan en gemensam angelägenhet. Men det betyder förstås inte att de makt-havande får absolution i miljö- eller energifrågor; där finns det många plumpor i protokollet.

Är skattepolitik och energi eller ekologisk beskattning alltså ideologiskt rent grått, en slutsats som miljövärderingarnas uppgång inom politiken kan tänkas stöda? Den frågan kan belysas med ett par exempel. Vad händer när man höjer skatten på dieselbränsle och naturgas och samtidigt sänker den drivkraftsskatt som uppbärs för personbilar, såsom man nu har beslutat att göra? I värsta fall minskar busstrafiken i glesbygden avsevärt, kollektivtrafiken blir lidande och privatbilismen ökar. Skatten på biogas, som blir nästan lika hög som skatten för naturgas, underminerar ett område med stor potential och tillväxt och riktar in bioenergiinvesteringarna på trä. Elbilarna, av vilka endast en

handfull är i bruk och för vilka marknaden inte kommer att vara betydelsefull på minst tio år, får betydande skattelättnader. En satsning på elbilar innebär alltså ingen risk för uteblivna skatteintäkter. Naturligtvis bör man bevilja sporrar för både elbilar och annan ny teknologi – för ackumulatörer borde skattesatsen i det här skedet ligga på noll procent – men det innebär inte att de bästa miljöalternativ som för närvarande finns tillhanda, alltså kollektivtrafik och gas, bör pressas undan genom skatteåtgärder. En hög skatt på gas innebär seger för elektriciteten och privatbilismen och i de frågorna finns skillnader i de politiska linjerna.

Ett annat exempel på olika synsätt i fråga om ekologisk beskattning har att göra med beskattningen av de oförtjänta vinster som elbolagen gör i Europeiska unionens utsläppshandel. Utsläppshandeln höjer elpriset, vilket ger gammal vattenkraft eller kärnkraft en fördel trots att de inte har vidtagit några åtgärder för att minska sina utsläpp och deras investeringar har gjorts för länge sedan. I praktiken innebär det här att mer än en och en halv miljard euro årligen överförs från kunderna till elbolagen. Beskattning av den här så kallade *windfall*-vinsten skulle vara en rättvis och konsekvent del av den ekologiska beskattningen, men hos oss har det krockat med starka ideologiska attityder. Högern motsätter sig en sådan beskattning medan de övriga grupperingarna är för. En annan energibeskattningsfråga vi står inför gäller beskattningen av kärnkraftverkens uranbränsle. Efter de färskas kärnkraftsbesluten torde

andelen el som produceras genom kärnkraft kring år 2030 att stiga över 60 procent och då ersätter den en stor del av den övriga elproduktionen som nu bygger på bränsle som beskattas. Knappast kan uran klassificeras som ett ”miljövänligt” bränsle och då vore det motiverat att också beskatta uran. Det handlar om hundratal miljoner euro som uteblir då man väljer att inte beskatta *windfall*-vinster och uran.

#### VAD SÄGER STATISTIKEN OM ENERGI- OCH MILJÖSKATTER I EUROPEISKA UNIONEN?

Energi och miljöskatter berör inte bara finländare, utan de utgör ett fiskalt instrument som används i stor utsträckning. I Europeiska unionen motsvarar skatter med miljökoppling närmare 2,5 procent av bruttonationalprodukten, men variationen är stor, från knappa två procent (Grekland) till närmare fem procent (Danmark).

Beskattningens internationella dimension kommer fram ytterst tydligt också hos oss när man talar om industrins konkurrenskraft. Dessutom är harmoniseringen av vissa skatter inom unionen, till exempel acciser, ett led i en större europeisk skattepolitik. På vilken nivå andra länders energi- eller miljöskattesats rör sig är också en relevant fråga till exempel i samband med höjning av skatter eller när man fattar beslut om skattepolitik som ett led i energi- och miljöpolitik.



Den europeiska statistcentralen Eurostats databaser ger en täckande bild av situationen. Hos oss var miljöskatternas andel av alla skatter 6,4 procent år 2007, vilket är mycket nära unionens genomsnitt på 6,2 procent. I Sverige låg man strax under medeltalet med 5,5 procent medan Danmark med sina 12,4 procent toppade listan. En intressant detalj är att miljöskatternas andel av skatterna är högre i de nya ”fattiga” medlemsländerna än i de gamla ”rika” länderna. Knappast har man i Östeuropa gått in för en ekologisk skattereform före oss, utan snarare handlar det om det övriga skatteunderlagets begränsningar. Estland, Bulgarien, Tjeckien, Ungern, Lettland, Malta etc ligger över Finlands nivå. Sambandet mellan fiskal fattigdom och gröna skatter är uppenbar. Exempelen från Danmark (12,4 procent), Nederländerna (9,9 procent) och Irland (7,8 procent) signalerar det motsatta, eftersom rikedom och sanktioner mot miljöförorenning i de här länderna går hand i hand. I Danmark och Nederländerna är beskattningen av arbete på samma nivå som i Finland, medan den i Irland är betydligt lägre.

Superbeskattaren Danmark är ett intressant fall, eftersom man där med hjälp av bl.a. skattepolitik har gjort miljökunskande till en ny stödpelare för ekonomin. I Danmark var det egentligen inte energipolitik att stöda vindindustrin, utan teknologipolitik i sin renaste form. I sin industri tillämpande danskarna redan på 90-talet en koldioxidskatt som återbördades till industrin – inte i form av flummiga stöd, utan till att

stöda energisnåla investeringar. Genom en kombination av skattepolitik och smart styrning skapades en hemmamarknad för danskt kunnande, vilket gjorde den inhemska teknologin konkurrenskraftig på den växande exportmarknaden för ren energi. I Danmark får den rena energin ett förbehållslöst politiskt stöd både från vänster och från höger. Den gemensamma visionen där handlar om att bygga nya succéer på de tidigare framgångarna. Vad är Finlands vision i den ekologiska skattereformen? Klir i en allt fattigare kassa eller en önskan att lyfta fram ett ”främja det finländska”-tänkande och skapa nya framgångssagor inom grön teknologi?

Statistiken berättar också en intressant historia om energiskattenivån i Europa. Om man jämför förhållandet mellan den genomsnittliga energiskattesatsen, alltså de inlutna energiskatterna, med energikonsumtionen så ligger Finland tydligt under EU-medeltalet och närmare östeuropeisk nivå (fig 1a). Sveriges och Tysklands energiskattesats är nästa två tredjedelar högre än vår medan Danmarks är över 130 procent högre. Den här frågan kan man också granska genom energikonsumtionen (fig 1b) och då är ordningen så gott som den omvända. I de länder där energikonsumtionen är hög eller ineffektiv är energiskattesatsen klart lägre. Mätt i energiintensitet och energiskattesats står Finland närmare öst än väst. Höga skattesatser har till exempel i Danmark, Tyskland och Sverige lett till en effektivare användning av energi och till satsningar på

### Förhållandet mellan energiskatt och energiförbrukning (€ /toe)

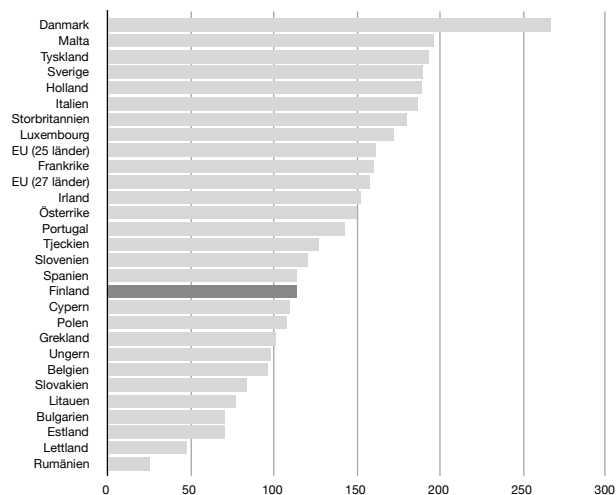


Fig 1. (a) Energiskattekurs i olika länder (energiskatt per slutförbrukning av energi euro/toe).

### Ekonomins energiintensitet (energiförbrukning/BNP,kgoe/1000 €)

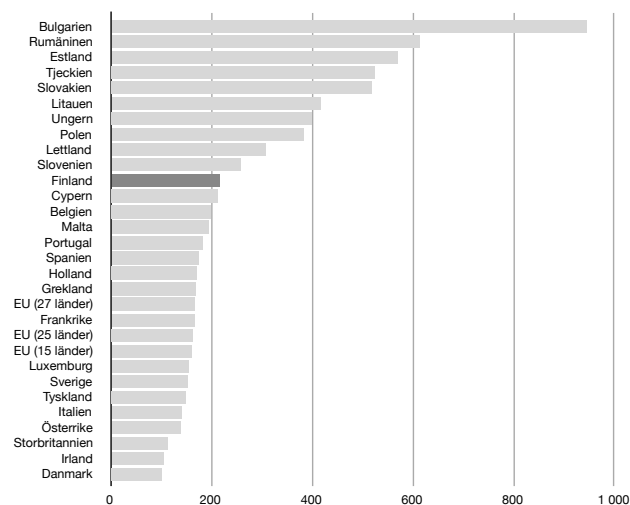


Fig 1. (b) Energiintensitet i EU-länderna (energiförbrukning per bruttonationalprodukt, kgoe/1000 euro). Situationen år 2008. toe=energimängd som motsvarar ett ton olja, kgoe=energimängd som motsvarar ett kilo olja.

ny teknologi. Ett småhus i Danmark konsumerar en fjärdedel mindre energi om det flyttas till Finland än ett hus som följer våra energistandarder. I Sverige har man lyckats bryta uppgången i elkonsumtionen sedan 1980-talet och nu är konsumtionskurvan ett rätt så vågrätt streck.

I Finland stiger elkonsumtionen jämnt år ut och år in. I samband med kärnkraftsbesluten våren och sommaren 2010 var det ingen i Finland som talade högt om att effektivisera energianvändningen. I Finland sat-

sar man i stället på eltillväxt – el är ju lika med framsteg! I en bisats kunde man konstatera att kostnaderna för effektivare energianvändning och inbesparing ofta är negativa i förhållande till investeringar i nya kraftverk; en sådan satsning i stället för nybyggen skulle alltså spara pengar.

Situationen i Finland är naturligtvis inte riktig så enkelspårig, eftersom vår produktionsindustri är en av de mest energikrävande i västvärlden, vilket gör att man här använder skatteinstrumentet försiktigt. Så gör

man säkert också i den tunga industrins Östeuropa. Situationen kunde beskrivas som ett ”ägg och höna”-syndrom: det är vettigt att effektivera energianvändning och det är dumt att slösa energi, men om energiskatten höjs så flyttar industrin till andra länder. Men om man höjer energiskatterna för industrin och sedan ger pengarna tillbaka för investeringar i energieffektivitet, som man gjorde i Danmark?

#### ÄR DEN EKOLOGISKA ENERGISKATTEN RÄTTVIS MOT MEDBORGARNA?

När beskattningen ändras finns det vinnare och förlorare. De nya energiskatterna höjer energiräkningen för ett hushåll med fjärrvärme år 2011 med drygt tio euro i månaden; villaägare kan vänta sig att betala ungefär dubbelt så mycket. En vanlig tjänstemannafamiljs ekonomi raderas inte av det.

Men det är motiverat att fråga hur rättvis den ekologiska skattereformen är socialt sett. Är medborgarna lika inför skattemyndigheten? Minst hälften av våra skatter är progressiva och följer inkomstnivån. Men hur är det med de gröna skatterna, som nu ligger på cirka sex procent av beskattningen men som i framtiden kanske utgör upp till ett tjugotal procent av de skatter vi betalar?

Energi- och miljöskatter är i allmänhet plattskatter. Vi betalar samma skatt på en liter bensin obero-

de av om vi tankar en eller tusen liter. Naturligtvis förbrukar den som kör en crossover-bil mer bensin och betalar mer per kilometer, precis som sig bör. Men om man byter SUV mot eko? Det är ju den förändringen som den ekologiska beskattningen försöker få till stånd. Om du köper en bensinhybridbil får du följande skatteförmåner: bilskatt -5000 euro, fordonsskatt -100 euro/år, drivkraftsskatt -430 euro/år, med en elbil är rabatterna ännu större jämfört med en vanlig bil. Så när du kör en ekobil betalar du betydligt mindre per kilometer än du gör om du kör en bil som är tio år gammal.

Likaså kan man få tretusen euro i bonus plus hushållsavdrag om man byter till effektivare uppvärmning och förnybara energikällor. Om elpriset stiger mycket kan man köpa A++-märkta, mycket energisnåla vitvaror och på så sätt sänka sin elkonsumention till hälften eller till och med en tredjedel av det tidigare. Gammalt straffas med besked och nytt får tack och beröm – då blir man av med den gamla, förorenande teknologin och får in nytt i stället. Effektivt och beundransvärt!

Men om hushållet inte har råd med de gröna investeringar som behövs och som den ekologiska reformen är ute efter? Brukskostnaderna minskar inte utan att man investerar i ren teknologi; utan investeringar stiger kostnaderna i stället. Det säger sig självt att ekonomiskt utsatta familjer eller pensionärer inte kan investera i ren natur på samma sätt som de som har en god utkomst.

Den ekologiska skattereformen och nya energi-

skatter behandlar alltså inte nödvändigtvis alla medborgare lika. I själva verket kan de utgöra en regressiv skatt där de mindre bemedlade i vårt samhälle via energi- och miljöskatter relativt sätt beskattas hårdare än de som har det väl förspänt. Social rättvisa förutsätter inkomstöverföring eller att investeringar kompenseras på något sätt. Eller kanske vi borde utveckla helt nya modeller, till exempel förbättra energitjänstföretags verksamhetsförutsättningar i små sociala projekt. Ett energitjänstföretag investerar, köper och renoverar enligt nycklarna-i-handen-principen och får betalt genom den energiinbesparing eller den gröna energi som produceras. Kanske en del av det växande energistödet borde kanaliseras till sådan verksamhet? Det lönar sig inte för fattiga att köpa dåligt och billigt nu heller. Om du byter ut ett energimonster i E-klassen mot ett A-klassens kylskåp för 400 euro så handlar det inte bara om en ekologisk god gärning, utan om att du dessutom sparar in 40 euro i året på din elräkning – förutsatt att du har råd att spara, alltså.

## SKATTER STYR ENERGI- OCH KLIMATPOLITIK

Skatter är ett viktigt styrmedel i energi- och klimatpolitiken. Skattepolitiken påverkar den inbördes konkurrenskraften mellan olika energikällor och har därmed ett avgörande inflytande på vilka energilösningar

folk väljer. Till exempel den accis på kolbaserade bränslen som finansministeriet föreslog sommaren 2010 skulle femdubbla beskattningen av naturgas och till exempel i Helsingfors skulle fjärrvärmepriserna stiga med en femtedel. I ett skräckscenario ersätts naturgas med kol och torv.

En dåligt anpassad skattepolitik kan i praktiken leda till att man kör ned fjärrvärme och samproduktion av el och värme i städer som använder importbränslen. För husbolagen blir det billigare att bygga egna värmesystem och sannolikt skulle elkonsumenterna samtidigt öka. Slump eller ej, men en sådan skattepolitik kunde göra plats för nya stora kärnkraftverk? Ute i världen ser man en effektiv naturgasbaserad samproduktion av värme och el som en av de mest beaktansvärda energialternativen under övergångsperioden från kol och det anses vara en lösning som lätt möjliggör utnyttjande av biogas. Biogas är i sin tur en av de bästa formerna av bioenergi med tanke på klimat och miljö och något man borde främja och satsa på kraftigt. Är det så att skattedrängen blir husbonde i energi- och klimatpolitiken?

Energibeskattningsens regionpolitiska dimension kan man inte undvika när man hos oss väljer att låta beskattningen av det mest förorenande bränslet torv vara en tiondedel av den nivå som borde tillkomma torven på grund av dess kolavtryck. Visserligen finns det en tradition av lättare beskattning för inhemska energiråvaror än importbränslen. Men inom elproduk-

tionen orsakar torven mer än dubbelt så mycket koldioxidutsläpp än naturgas.

Skattepolitiken är som ett led i energi- och klimatpolitiken kopplad till lösningen av de stora energi- och klimatutmaningarna vi står inför. Internationellt erkänner man att de gamla metoderna inte räcker till för att ersätta lättillgänglig olja och till att minska koldioxidutsläppen till en bråkdel av den nuvarande nivån. Fram till år 2050 borde vi även i Finland få bort 85 procent av utsläppen och redan på kortare sikt än så begränsas tillgången till olja. Utan nya och effektiva energiinnovationer och en massiv satsning på att ta de innovationerna i bruk kan vi inte lösa de massiva problem vi står inför. Skattepolitik är en metod som ger de behövliga innovationerna luft under vingarna. Kommersiellisering av ny teknologi förutsätter satsningar både på utvecklandet av teknologier och på att främja teknologiernas möjlighet att nå marknaden. Med andra ord måste man knuffa teknologin framåt samtidigt som man aktivt öppnar marknaden för att få till stånd framgång. Skatteinstrument eller andra styrmetoder som har stora likheter med skatter kan användas till att effektivt stöda kommersielleringsprocesser av den här typen och på så sätt bidra till en snabbare utveckling.

Hos oss har skattepolitik rätt så försiktigt tillämpats på främjande av energiinnovationer och nya energiteknologier. I stället har man i högre grad gått in för budgetbaserad stödfinansiering till företag eller samfund, till exempel i form av energi- eller diverse företagsstöd.

Om man ser på till exempel de stöd som är avsedda för investeringar i förnybara energikällor och produktutvecklingsstödet till företag som en del av kommersielleringen av ny teknologi så har merparten av de pengarna under årens lopp använts till ganska traditionella ändamål. På bioenergi, något som Finland har sekelånga traditioner av och som vi producerar genom världens mest effektiva skogssektor, har man under tre decennier satsat långt över en miljard euro i stöd, men den satsningen har fortfarande inte blivit ekonomisk och inte är det en bransch som kan skryta med innovationer som gjort succé världen över. Det torde för sin del vara ett tecken på att de styrmetoder som har använts och vår energibeskattnings inte har önskad effekt, snarare än att inga möjligheter till framgång skulle ha funnits. Under de närmaste åren fortsätter den generösa stöddinjen att växa. Med smartare metoder som följer marknadens krav kunde man få mycket mer till stånd med en mindre satsning.

Skatteslantar har vi tidigare, i motsats till andra länder i Europa, varit motvilliga att satsa på miljövänliga energilösningar för konsumenter eller hushåll, trots att hälften av energi- och elkonsumtionen härrör från den sektorn. Godkännande av hushållsavdraget för vissa energiförbättringsarbeten var en tydlig positiv förändring jämfört med tidigare praxis och det främjade bl.a. användningen av värmepumpar. Reformlinjen torde fortsätta år 2011 så att bidrag blir möjliga även för materialkostnader. En kombination av skattepoli-

tik och energistöd av det här slaget kunde försnabba processen med att göra effektiva och förnybara energilösningar tillgängliga för konsumenterna. Till exempel kan mer än hälften av priset för solvärme bestå av installationskostnader och om man också kunde få ett stöd på 20–25 procent av själva anskaffningen så skulle en sådan investering inte innebära en alltför stor påfrestning. Solfångare kan i våra förhållanden enkelt producera hälften av vårt varmvatten och det utgör en ypperlig form av kompletterande värme. För ett par miljoner per år kunde man öppna denna marknad för ren energi och i takt med en ökning av volymen skulle också priset sjunka avsevärt hos oss och vara på samma nivå som i Mellaneuropa.

Energiskatter kunde samtidigt användas till att nå olika mål som är viktiga för samhället. I själva verket bör man inte se energi- och miljöbeskattningen som något som endast gäller energi eller utsläpp, utan man borde snarare koppla dem tätare till främjande av satsning, stöd till nya innovationer, utveckling av exporten etc. Till exempel i EU:s nya EU2020-strategi gör man en stark koppling mellan energi och klimat å ena sidan och ekonomisk tillväxt och främjande av framför allt en grön ekonomisk tillväxt å andra sidan. En grön skatt borde generera många gröna arbetsplatser. Europeiska unionen och USA har som mål att satsa flera miljoner människor genom ren och effektiv energiteknologi.

I den andan kunde skattepolitik användas till ex-

empel till att uppmuntra småföretagare på landsbygden att lokalt producera biobränslen i vätskeform, till exempel genom en skattelättnad på ett par tiotal cent. För en företagare är efterfrågan A och O och det som drar igång verksamheten. Marknaden uppmuntrar till innovationer som ger bättre produkter till ett lägre pris. Inom de nya energiteknologiernas område har betydande innovationer ofta fötts ur regional verksamhet i liten skala. Den danska vindkraftsindustrin och de österrikiska solfångarfabrikerna är exempel på det. Det koldioxidbundna bränsleskattebeslut som fattades i somras verkar däremot beakta de stora biobränsleleverantörernas behov snarare än sektorn av små och medelstora företag.

## HELHETSTÄNKANDE I STÄLLET FÖR EN ENSAM ENERGISKATT

En ekologisk skattereform som i korthet går ut på att höja energiskatterna tillsammans med en kraftig utbyggnad av kärnkraften och ett ”rispaket” för förnybara energikällor utgör det centrala innehållet i Finlands långsiktiga energi- och klimatstrategi. Skattemedel på cirka en halv miljard på årsnivå kanaliseras till olika styrmetoder, om tio år är summan eventuellt den dubbla. Det är vårt lands strategi i kampen mot vad som kan vara mänsklighetens mest allvarliga problem genom tiderna. Det är vårt bidrag när vi tillsammans

med andra länder söker slutliga lösningar på energi- och klimatfrågorna.

Internationella experter och politiska ledare bedömer att miljöproblemet inte går att lösa utan en verklig energirevolution. Man har bedömt att det kommer att kräva investeringar om 30 000–50 000 miljarder i ren energi under det närmaste halvsekle om vi ska kunna lösa klimatproblemet. Vinnarna i det spelet är de som utvecklar och säljer ren energiteknologi till andra – inte de som köper kraftverk för miljarder för att producera energinyttigheter. Skulle det inte ha lönat sig för Finland, som marknadsför sig själv som ett högteknologiland, att i högre grad rikta in sin strategi och sina energibeslut på teknologi och innovation, i synnerhet som det finns en hel del kunnande och teknologi kring ren energi i vårt land, till exempel i fråga om förnybara energikällor och effektiv bruksteknologi för energi? De tilläggsmöjligheter som finns inom de här områdena under de närmaste tjugo åren skulle gott och väl motsvara tre stora kärnkraftverk. I ljuset av de beslut som har fattats finns det orsak att fråga om man hos oss fortfarande ser energi snarare som kilowattimmar eller koldioxidton än som innovation, gröna arbetsplatser, teknologiexport och världsmarknadsandelar i ren teknologi.

Ren energi och cleantech kommer med säkerhet att ge upphov till nya framgångssagor inom industrin – marknaden inom den branschen är redan värd hundra miljarder och efterfrågan ökar med tvåsiffriga tal.

För att man även i Finland ska komma åt de möjligheter som en sådan situation utgör behövs ett politiskt tänkande som ser till helheten. Den ekologiska skattereformen borde snarare vara en metod att styra utvecklingen än en inkomstkälla för staten. I samma veva borde man klara av att slå flera flugor i en smäll: man kunde klara av energi- och klimatmål, utveckla ny konkurrenskraftig industri och skapa arbetsplatser som behövs i hemlandet. Trettio–förtiotusen nya arbetsplatser inom förnybara energikällor och effektivare energi kunde vara möjligt. Internationella exempel från Japan, Tyskland, Danmark, USA etc. visar att en verklig hemmamarknad för den inhemska industrin spelar en nyckelroll i det här sammanhanget. Genom skattepolitik skulle det vara enkelt.

Så hur är det med frågan om pengar i ett sådant helhetsmässigt energi- och skatteprojekt där man löser många problem på samma gång? Är det här något vi har råd med på riktig eller är det en utopi? Priset på minskade koldioxidutsläpp är lätt att beräkna. Om utsläppen fördelas jämt så borde Finland minska sina CO<sub>2</sub>-utsläpp med 10–12 ton per person fram till år 2050. Att eliminera ett ton kostar grovt räknat 40 euro. Klimatnotan rör sig alltså kring 400–500 euro per år och person, vilket motsvarar priset på en kaffekopp om dagen. Det är prislappen om vi minskar våra utsläpp med 80–90 procent. Hela Finlands utsläppsnota skulle landa på 2–2,5 miljarder euro år 2050. Som jämförelse kan man konstatera att de miljöskatter staten uppbär

redan nu är nästan tre gånger så mycket. Det innebär att frågan om pengar i sig inte borde utgöra ett hinder för att skapa en helhetsstrategi.

Miljöskatter utgör en viktig inkomstkälla för Europeiska unionens medlemsländer. De används för att utöka statskassan och styra medborgarna till större miljömedvetande. I Finland återvänder ungefär 10 procent av skattemedlen till dem som betalat dem, medan 90 procent går till att lappa övriga budgethål. Men tänk om 100 procent återbördades till konsumenten, till exempel genom stöd till investeringar i ren energi eller energieffektivitetsförbättringar? I fiskal mening är det naturligtvis inte realistiskt att tänka sig en återbetalning av så viktiga skattemedel. Men det finns en analogisk modell för en återbäring, en så kallad inmatningstariff (FiT eller feed-in tariff) som används i många länder i Europa. Inmatningstariffen innebär ett konkurrenskraftigt garantipris för el som produceras genom förnybara källor, t.ex. vindkraft, solenergi och biogas, och ger en kännbar ersättning för varje producerad kilowattimme. Det uppmuntrar konsumenter och energiaktörer att göra investeringar. Den tilläggskostnad som uppstår, alltså prisskillnaden mellan förnybar och traditionell energi, fördelas på alla elkonsumenter som en liten tilläggssavgift i elräkningen. Det här fungerar på samma sätt som en helt återbetald energiskatt – alla energikonsumenter är med och betalar och allt det som samlas in riktas in på investeringar i ren energi. Inmatningstariffen ersätter endast producerad elektricitet –

om t.ex. ett vindkraftverk inte är igång så utbetalas inte heller något garantipris. I Finland finns en inmatningstariff för torv medan motsvarande tariffer planeras för vindkraft och biogas.

Inmatningstarifferna har varit en stor framgång i Europa, även om systemet ofta kritiserats hos oss. Om tariffen är feldimensionerad kan ineffektivitet visserligen vara kopplat till systemet även om energieffekten är betydande. Industrin vill hellre se direkta investeringsstöd. Inmatningstariffen togs i bruk i Tyskland på 1990-talet och resultatet är uppmuntrande. Tack vare inmatningstariffen skapades en fungerande marknad för nya energiteknologier och i och med att produktionsmängden steg sjönk också priserna. Förnybara energikällor står nu för 13 procent av all el och sysselsätter närmare 300 000 människor – vindkraft och solenergi sysselsätter var för sig fler människor än skogsindustrin i Finland. Lokal energi skapar många lokala arbetsplatser – till exempel inom solenergisektorn finns 15 000 företag som i genomsnitt har fem anställda var. I solenergi, vindkraft och biobränsle är Tyskland ett av de tre ledande länderna i världen. Förnybara energikällor blev för Tyskland på tio år ett nytt Nokia. Så mycket förnybar el kommer ut på elmarknaden att det har ersatt dyrare och smutsigare el, vilket har inneburit att medelpriset på el har sjunkit. I själva verket är kostnaderna för inmatningstariffen negativ för konsumenterna.

Konsumenterna har spelat en stor roll i succén med förnybara energikällor i Kontinentaleuropa. I Tyskland



formulerades inmatningstariffen så att även mindre aktörer kunde vara med. I Finland har arbets- och näringsministeriets inmatningstariffarbetsgrupp däremot föreslagit att ett minimivärde införs, vilket i praktiken innebär att till exempel hushåll blir utanför systemet. I Tyskland gjorde småhushåll mer investeringar i tariffstött solenergi år 2009 än de fyra största elbolagen (bl.a. RWA, EON, Vattenfall) tillsammans investerade i all elproduktion i Tyskland samma år. På fyra år har priset på solel halverats i och med att marknaden har vuxit kraftigt och år 2013 väntas den nå kostnadsparitet med nätel och alltså kosta lika mycket som vanlig el. Danmarks framgångshistoria inom vindkraften, som nu står för en femtedel av landets elproduktion, skulle inte ha ägt rum utan att vanliga medborgare gjordes delaktiga i projektet. Staten ställde som villkor att en del av aktierna i de stora vindkraftsprojekten skulle riktas till lokalinvånarna och vanliga danskar blev därmed ägare till vindkraften. På så sätt gjorde man också vindkraften accepterad i landet.

De politiska beslutsfattarna i Finland borde alltså fundera över hur konsumenterna bättre kunde engageras i de energipolitiska lösningarna; det finns ett tydligt behov av större skattemorötter vid sidan av skattekappen. Konsumenterna borde lockas att investera i nya rena energilösningar genom att göra dem attraktiva som investeringsobjekt. Sådana objekt ger utan undantag bättre avkastning än pengar på ett bankkonto. Staten borde se till att de stora producenterna inte får

monopol på ren och förnybar energi, utan att det är frågan om en öppen marknad.

## LOKALA FRAMGÅNGSHISTORIER

Rena energilösningar kan på lokal nivå ge stor ekonomisk nytta. Om man på nära håll kan producera energi och energitjänster och utnyttja lokala resurser blir de pengar som används på energin kvar i den lokala ekonomin. En euro kan på så sätt gå runt upp till fem varv innan den försvinner över kommungränsen. Det skapar också skatteintäkter för kommunerna. Om elen däremot köps utifrån innebär det att pengarna rinner sin väg. Statens energiskatter och fiskala styrning i allmänhet har en avgörande roll i hur det lönar sig att utnyttja lokala energikällor.

Även på små orter kan den summa som sätts på energi vara betydande. I en kommun med 10 000 invånare kan energikostnaderna för ett år överstiga 10 miljoner euro. Av den summan kan den offentliga sektorns andel vara 10 procent. Om den energin produceras lokalt innebär bara produktion, underhåll och service mer än 100 arbetsplatser. Och tänk om kommunens byggnader, skolor och hälsovårdscentraler satsade på att bli energisnåla? Man kan spara in 20–30 procent energi och det innebär en stor inbesparing. De tiotalstusen euro som nu slösas bort på energi kan i stället satsas på verklig verksamhet och avlasta trycket på

skatteöret.

Ren energi kan föda verkliga succéer om man har den vision, det mod och den kunskap som krävs. Ett exempel ur det verkliga livet är den lilla och utfattiga staden Güssing i Österrike. I staden bor knappt 5 000 människor medan det finns ytterligare 27 000 invånare på landsbygden utanför staden. Traditionellt var trakterna kring Güssing jordbruksbygd och på 1980-talet led man av hög arbetslöshet och stor utflyttning, industri fanns det inte mycket av. Motsvarande områden är det inte svårt att hitta i Finland. År 1990 beslöt staden att avstå från all fossilenergi och i den lokala energiförsörjningen helt övergå till förnybar energi och energieffektivitet.

Fram till år 2010 hade Güssing minskat sina koldioxidutsläpp med 93 procent, skapat 1 000 nya arbetsplatser, lockat 50 nya företag till regionen – och 25 000 turister kommer till staden varje år för att förundra sig över det österrikiska ekoundret. En stor solpanelstillverkare valde att investera mer än 50 miljoner euro i en fabrik i området av en enda anledning: på den orten fick fabriken all sin energi i form av grön el. För jämförelsens skull kan man konstatera att Finlands tre kommande kärnkraftverk direkt sysselsätter lika många personer som ekosatsningen har gett arbetsplatser i Güssing.

Hemligheten bakom den österrikiska framgången var att man skapade ett tillräckligt stort ”testlaboratorium” där företag kunde verka omgivna av konsumenten

och användare – och genast få respons och förbättringsförslag för sina idéer. En annan viktig bidragande faktor i Güssing var valet att satsa på lösningar som har stor efterfrågan både i Österrike och i andra länder. Listan över städer som gör framgång av förnybar energi växer världen över: Växjö, Samsö, Nagpur, Freiburg, El Hierro, Palmerston, Greensburg, Mashdar, etc. Finland har alla förutsättningar att skapa tiotals framgångshistorier som den i Güssing. De ger naturligtvis nya skatteintäkter. Den ekologiska beskattningen kan vara en viktig katalyt i den utvecklingen.

## NYTT INNEHÅLL OCH NY RIKTNING I ENERGI-BESKATTNINGEN

När tyngdpunkten i beskattningen flyttas i riktning energi- och miljöskatter är det på sin plats att mer allmänt se över betydelsen och inverkan av de här skatterna.

Dåligt planerad energibesättning kan öka elkonsumention på bekostnad av fjärrvärme. Dåliga beslut kan leda till minskad konkurrenskraft för kollektivtrafik och ökad privatbilism. Beskattningen kan också bli ett regressivt instrument som behandlar de mindre beklagade i vårt samhälle orättvist.

I bästa fall kan en ekologisk beskattningsmodell skapa ny välfärd samtidigt som den löser energi- och klimatproblem. Gröna skatter borde stöda en tillväxt

inom den gröna ekonomin, alltså uppmuntra till bättre innovationer, skapa nya arbetsplatser och främja rena teknologiers genombrott på marknaden.

Då räcker det inte med en smal energi- och miljö- eller fiskal synvinkel på energiskatter. Ofta handlar det om att kommersialisera ny energiteknologi, något beskattningen borde stöda till fullo. Framgång skapas om det råder balans mellan skattekäppar och stödmorötter. En styrmetod som inmatningstariffen passar bra in i den tankemodellen. Då återbördas en energiskattlik avgift som upp bärs av alla i sin helhet till marknaden.

Trots att behovet av energiskattepengar i statskassan kommer att vara stort i framtiden måste det vid sidan om skatterna finnas styrsystem av den typ som inmatningstariffen är. Sådana smarta styrsätt bör också göras tillgängliga för vanliga konsumenter – också i socialt hänseende. Det ger hushållen ökat ekonomiskt incitativ att investera i rena och hållbara energilösningar.

Många internationella exempel visar entydigt att ren energi och energieffektivitet kan skapa lokala framgångshistorier och stor ekonomisk nytta. En lämplig ekologisk skattemodell kan på ett betydande sätt bidra till en sådan utveckling.

## EFTERSKRIFT

Debatten om energiskatter går het när denna efterskrift skrivs i september 2010. Energitillverkarna har

framfört allvarliga varningar om att regeringens planer på att höga energiskatterna kan leda till en betydande ökning av användningen av stenkolk framom naturgas. Två ansedda utredningar om energiskatternas inverkan har resulterat i diametralt motsatta resultat. Finansministern har lovat att överväga att riva upp energiskattepaketet om påståendet om att skatterna faktiskt kan leda till ökad användning av stenkolk. De närmaste månaderna får utvisa om energiskatten förändras, i vilken riktning i så fall och hur utsläppen de facto påverkas.

Debatten kring energiskatterna visar att man inte utformar och använder sig av ett skatteinstrument i en handvändning, i synnerhet inte om man verkligen vill använda det till att minska utsläpp. En viktig slutsats är att man inte kan koncentrera sig endast på den fiskala sidan när man planerar miljö- och energiskatter. Att finna rätt skattenivå och anpassa den till ett föränderligt prisläge är en utmaning. Ett exempel på det är utsläppshandeln i Europa, som fortfarande inte har hittat rätt; de största utsläppsminskningarna verkar tillsvidare orsakas av sekundära faktorer som den ekonomiska recessionen snarare än utsläppshandeln. En energiskattenivå som är huggen i sten verkar lämpa sig dåligt för dagens verksamhetsmiljö där bränslepriserna på världsmarknaden kan fluktuera kraftigt och kostnader också uppstår av en utsläppshandel där priset också varierar.

Att slå fast rätt nivå och inriktning på energiskatterna är en nyckelfråga i den ekologiska skattemodellen i Finland. Skatterna ska naturligtvis bita på de energi-

former som orsakar de värsta utsläppen, såsom stenkolk. De olika bränslenas marknadsandelar är känsliga för inbördes prisvariationer. Priset påverkas bl.a. av inköpspris och utsläppsrätter – och därtill kommer den inhemska energiskatten. En fast energiskatt av dagens typ för varje bränsle kan leda till en lustig situation, där det fossila bränsle som orsakar minst utsläpp i vissa situationer kan bli dyrare än det som orsakar mest utsläpp. Med en flexibel och föränderlig energiskatt kunde man i stället se till att den renaste lösningen alltid är billigast och på så sätt styra in investeringar på rätt spår. Genom att justera hela skalan av energiskatter skulle man ta in önskad skattemängd i en sådan varierande modell.

Den senaste tidens inhemska debatt om energibeskattningen har de facto förts kring ett ganska traditionellt tema, alltså skattenivån. Det är inte överraskande när man minns att finländsk energipolitik och energipolitiska beslut i flera decennier har styrts av priset på energi och den tunga industrins konkurrenskraft. Det återstår att se om det ens uppstår en diskussion om energiskatter och social rättvisa. De arbetsplatser inom grön teknologi och den gröna ekonomi som gröna skatter kunde ge upphov till verkar inte heller nå över nyhetströskeln, för att inte tala om att de skulle väcka intresse hos dem som formulerar skattemodeller.

## Litteratur

Eurostat, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>, 2010.

Eurostat, Panorama of Energy – Prices and Taxes, 103-122, 2009.

Lund, Peter, Impacts of EU carbon emission trade directive on energy-intensive industries - Indicative micro-economic analyses, Ecological Economics 63, 799-806, 2007.

Lund, Peter, Effectiveness of policy measures in transforming the energy system, Energy Policy 35, 627-639, 2007.

Lund, P.D., Effects of energy policies on industry expansion in renewable energy, Renewable Energy 34, 53-64, 2009.

Statistikcentralen, Energistatistik, Helsingfors, 2010.

Finansministeriet, Budgeten för år 2011, 2010.

International Energy Agency (IEA), Cities, Towns & Renewable Energy - Yes In My Front Yard, Paris, 2009.

## KAPITEL 9

*Allmän och nyttig  
– om beskattning av  
allmännyttiga samfund*

*Sebastian Gripenberg*

Beskattnings av allmännyttiga samfund väcker diskussion idag. Varför? Allmännyttiga samfund åtnjuter i Finland en viss skattefrihet på sina inkomster. Men bland organisationsaktiva i allt från små föreningar till stora förbund och stiftelser råder en villrådighet beträffande skattefrågor. Och även bland skatteexperter och tjänstemän finns divergerande åsikter. Föreningar som aldrig sett skymten av en deklarationsblankett har fått ge sig in i skatteförvaltningens labyrinter och små föreningar med små resurser har fått se dessa beskattade.

Behovet av kunskap, debatt, utbildning och framförallt av tydliga linjedragningar är stort. Det märkliga är nämligen att inga ändringar har skett i den lagstiftning som gäller utan det är praxis som plötsligt har förskjutits. Skattemyndigheterna säger att samhället har ändrats och att lagen måste tillämpas utgående från verkligheten – organisationerna misstänker att man vill likställa föreningar med företag när den offentliga ekonomin söker nya objekt att beskatta i kölvattnet på andra skattelindringar.

I sig är frågan knappast av stor nationalekonomisk betydelse. De offentliga finanserna vare sig bärs eller bryts av hur de allmännyttiga samfundens behandlas i beskattningen. Frågan har däremot betydande principiella konsekvenser på samhällsnivå och är dessutom av enorm praktisk betydelse för otaliga enskilda föreningar och stiftelser. Min tes är att man kan åstadkomma betydande skador med små eller obetydliga skattevinster om vissa för tillfället skönjbara tendenser i fråga

om beskattningen av allmännyttiga samfund blir gällande.

## ALLMÄNNYTTIGHET

Finland är föreningarnas förlovade land, lyder en ofta upprepad kliché. I ljuset av internationell statistik håller organisationsverksamheten i Finland de facto en god nivå. Det finns över 130 000 registrerade föreningar i Finland och cirka 2 800 registrerade stiftelser. Samtliga av de registrerade föreningarna har givetvis inte verksamhet, men dock merparten. Föreningarnas sammantagna medlemsantal uppskattas till cirka 15 miljoner. Man uppskattar vidare att det årligen genomförs över 123 miljoner timmar frivilligt arbete av över 655 000 personer inom civilsamhället.

Av de föreningar som deklarerade år 2008 var intäkterna för över 80 procent högst 200 000 euro. I endast 930 stycken var intäkterna över en miljon euro. Hos två tredjedelar av föreningarna var balansomslutningen högst 100 000 euro. Endast 540 föreningar hade en balansomslutning på över en miljon euro. Samma uppgifter ger vid handen att 2 700 föreningar hade högst tre anställda och 840 föreningar hade över 50 anställda. (Uppgifterna är hämtade ur regeringspropositionen för ändring av föreningslagen rp 267/2009).

Enligt lag åtnjuter allmännyttiga samfund skattefrihet. Inkomstskattelagen (22 §) anger vissa kriterier

som samfundet måste uppfylla för att kunna betraktas som allmännyttigt:

1. *[det] verkar enbart och omedelbart för allmän fördel i materiell, andlig, sedlig eller samhällelig bemärkelse,*
2. *dess verksamhet inte enbart gäller begränsade personkategorier,*
3. *det inte genom sin verksamhet bereder dem som är delaktiga i samfundet ekonomisk förmån i form av dividend eller vinstandel eller i form av sådan lön eller annan gottgörelse som är större än skäligt.*

En förening eller en stiftelse är inte automatiskt allmännyttig utan den måste uppfylla kriterierna genom sin de facto verksamhet. Det är allmännyttigheten som gör ett samfund skattefritt, inte den juridiska organisationsformen. Andra momentet i samma paragraf ger flera exempel på hurdana föreningar som kan komma i fråga:

*”Som allmännyttiga samfund kan bland annat betraktas lantbrukscentraler, lantbrukssällskap och lantmannagillen, arbetarföreningar, arbetsmarknadsorganisationer, ungdoms- och idrottsföreningar, med dem jämförbara föreningar som främjar hobby- och fritidsverksamhet baserad på frivilligt medborgararbete, i partiregistret införda partier och deras medlems-, lokal-, parallell- eller understödsföreningar, liksom även andra samfund vars egentliga syfte är att påverka statliga angelägenheter eller att be-*

*driva social verksamhet eller understöda vetenskap eller konst. Som allmännyttiga samfund kan också betraktas ett för stöd till kandidater vid allmänna val förbehållet förmögenhetskomplex.”*

Följande paragraf i samma lag anger att allmännyttiga samfund dock måste betala skatt på inkomst av näringsverksamhet och på inkomster av fastigheter som inte används för allmännyttiga ändamål. Kapitalinkomster samt gåvor och testamenten som tillfaller ett allmännyttigt samfund är inte skattepliktiga.

Beskattningen av föreningar kretsar kring tre frågeställningar: allmännyttighet, definitionen på näringsverksamhet och skattefria finansieringsformer. Det är i första hand frågan om vad som är näringsverksamhet som är besvärlig beträffande beskattningen av allmännyttiga organisationer. Gränsdragningen mellan ideell verksamhet och näringsverksamhet är inte i alla fall entydig och avgörs av skattemyndigheterna från fall till fall. Lagens definition på allmännyttighet är bred och gör olika tolkningar i enskilda fall liksom att beakta ändrade omständigheter.

Som näringsverksamhet betraktas i allmänhet: kontinuerlig, planmässig och självständig verksamhet som riktar sig till en obegränsad eller bredare kundgrupp och som innehåller företagsrisk. Dessutom betraktas verksamhet som inverkar på konkurrensen som näringsverksamhet trots att de övriga kriterierna inte skulle vara uppfyllda. I inkomstskattelagen 23.3§ spe-

cificeras olika verksamheter som inte betraktas som näringsverksamhet, dvs. är befriade från skatt för allmännyttiga samfunds del.

*”Som ett allmännyttigt samfunds inkomst av näringsverksamhet anses inte:*

1. inkomst som samfundet för finansiering av sin verksamhet har fått genom att anordna lotterier, basarer, idrottstävlingar, dans- och andra nöjeställningar, varuinsamlingar och annan därmed jämförbar verksamhet, inte heller inkomst som erhållits genom serverings-, försäljnings- och annan sådan verksamhet i samband med ovan nämnda tillställningar,
2. inkomst av medlemsblad och andra publikationer som direkt betjänar samfundets verksamhet,
3. inkomst som förvärvats genom insamling av medel i form av försäljning av adresser, märken, kort, vimplar eller annat liknande,
4. inkomst av försäljning av produkter som i terapi-, hobby- eller undervisnings syfte har tillverkats på sjukhus, anstalter för utvecklingsstörda, straff- och arbetsanstalter, åldringshem, invalidvårdsanstalter eller andra dylika vårdanstalter eller inkomst av tjänster som har producerats i sådant syfte,
5. inkomst av bingospelsverksamhet.”

## SKATTESTYRELSENS ANVISNINGAR

Skattestyrelsen har velat förtydliga olika frågor som har

med beskattningen av föreningar och stiftelser att göra och gav därför 2005 en beskattningsanvisning, som 2007 ersattes med en nyare version (anvisning Dnr 384/349/2007, 30.4.2007). Särskilt anvisningen 2005 ledde till starka reaktioner bland organisationerna vilka kan sägas ha bidragit till att frågan under de senaste åren figurerat på den politiska agendan, om ock inte särskilt ofta i offentligheten.

Beskattningsanvisningen börjar med att konstatera att lagstiftningen gällande allmännyttiga samfund inte har ändrats men att samhället som samfunden verkar i däremot har förändrats drastiskt: ”dagens samfund bedriver sin verksamhet och anskaffar medel i ett totalt annorlunda samhälle jämfört med den tid då bestämmelserna om allmännyttiga samfund har intagits i inkomstskattelagen”. Inkomstskattelagen är stiftad i början av 1990-talet, men bestämmelserna i sig härstammar från lagstiftning från slutet av 1970-talet.

Anvisningen inleds med att uttryckligen konstatera att tid har gått sedan lagarna skrevs och att praxis måste kunna utvecklas i ljuset av förändrade förhållanden. Detta illustreras med ett rättsfall där Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) ändrat sin ståndpunkt i fråga om en verksamhets allmännyttighet. Fallet gäller vattenförsörjning där domstolen 1984 hade ansett verksamheten allmännyttig men inte mera 1998. Därefter följer en diskussion om allmännyttighet enligt 22 § 1 mom. i inkomstskattelagen. Inledningsvis konstateras att samtliga kriterier som nämns i 22 § skall ”förelig-



ga samtidigt för att ett samfund skall kunna betraktas som allmännyttigt”. I början understryks även att bedömningen av allmännyttigheten hos ett samfund alltid skall ske ur ett helhetsperspektiv. Allmännyttigheten fastställs skilt för varje skatteår, men då detta avgörs skall uppgifter från tidigare år dock beaktas, så att avgörandet inte fattas till samfundets nackdel på basis av endast ett år: ”utgångspunkten är att samfundets status ska ändras från allmännyttigt till icke-allmännyttigt endast om det skett väsentliga ändringar i samfundets verksamhet”. Därefter dryftar anvisningen de olika kriterierna som nämns i inkomstskattelagen 22 §.

Beträffande det första kriteriet att verka enbart och omedelbart för allmän fördel konstateras bland annat att allmännyttig verksamhet ofta inbegriper ”intressebevakning, information, utbildning samt forskning och frivilligarbete”. Men också att ”om samfundets verksamhet däremot utgörs av ett omfattande erbjudande av produktifierade tjänster mot gängse pris och med anställd personal, är det i samfundets verksamhet i regel fråga om näringsverksamhet”.

I fråga om det andra kriteriet att verksamheten skall gälla obegränsade personkategorier slås fast att verksamheten inte får vara sluten utan skall riktas utåt och samfundet skall vara öppet för alla. Ett litet medlemsantal utgör dock inte ett hinder för allmännyttighet om det till exempel handlar om en sällsynt hobby eller en verksamhet som förutsätter en viss begåvning, såsom en kör; ”förutsättningarna för medlemskapet kan

emellertid inte vara alltför begränsande, utan samfundet måste ha som avsikt att hålla verksamheten öppen samt att skaffa nya medlemmar”. Detta illustreras med ett avgörande av HFD där en släktförening inte ansågs vara allmännyttig eftersom verksamheten endast riktade sig till medlemmarna i en viss släkt, vilket utan att känna till det specifika fallet, kan kännas lite tvärt.

Det tredje kriteriet att verksamheten inte får bereda de som är delaktiga i den ekonomisk förmån är tämligen klart. Motsvarande regel finns även i föreningslagen. Anvisningen anger att intäkter som förvärvats genom skattefri medelanskaffning måste användas för den allmännyttiga verksamheten. En förenings verksamhet får inte gå ut på att minimera kostnader för sina medlemmar. Däremot kan medlemmar i en förening åtnjuta olika förmåner, såsom rabatter eller medlemstjänster utan att allmännyttigheten upphör, i fall de inbesparade utgifterna inte utgör det egentliga syftet med verksamheten och kan betraktas som sedvanliga och skäligen.

Olika bedömare har konstaterat att skattemyndigheternas linje i beskattningen av föreningar i och med exempelvis de nämnda beskattningsanvisningarna har blivit striktare. Detta har skett samtidigt som regeringarna Vanhanen I, II och Kiviniemi på olika sätt har lyft fram civilsamhällets betydelse för demokratin och för en hållbar utveckling av samhället. Under Vanhanens första regering arbetade ett på många sätt banbrytande politikprogram för medborgarinflytande och regering-

en fattade ett principbeslut om främjande av medborgarorganisationernas verksamhetsförutsättningar.

Principbeslutet (8.3.2007) tar också upp frågan om beskattningen av organisationer (principbeslutet fattades ungefär en och en halv månad före Skatteverkets anvisning gavs). Linjedragningarna i principbeslutet är rätt allmänna, men bland annat konstateras att ”tröskeln för organisationer inom den sociala sektorn att förlora sin allmännyttiga status bör vara hög”. Den sociala sektorn är ett av de områden där gränsdragningen mellan näringsverksamhet och ideell verksamhet är mest akut. Regeringens principbeslut slår också fast att ”organisationsverksamhet och organisationsburet hjälparbete är i beskattningshänseende allmännyttig verksamhet och de skall inte beskattas som av organisationen bedriven näringsverksamhet eller på grund av, av organisationen bedriven näringsverksamhet”.

Den redan nämnda beskattningsanvisningen ledde inte direkt till ett tydligare läge ur organisationernas synvinkel sett. Som ett resultat av politikprogrammet för medborgarinflytande tillsatte regeringen Vanhanen II en delegation för medborgarsamhällspolitik. En av de frågor som genast från början fanns på delegationens bord var beskattningen av allmännyttiga samfund. Finansministeriet tillsatte 13.3.2009 en arbetsgrupp för att ”utreda olika problem som berör beskattningen av allmännyttiga samfund”. Gruppens arbete skulle leda till större förutsägbarhet och rättssä-

kerhet för organisationer i beskattningsfrågor. Sin rapport ”Beskattningen av allmännyttiga samfund” överlämnade arbetsgruppen 31.8.2009.

Finansministeriet arbetsgrupp

Arbetsgruppens omfattande rapport börjar med att försöka utreda begreppet ”allmännyttighet”. Man tar fasta vid förhållandet mellan allmännyttig verksamhet och näringsverksamhet inom ett samfund och slår följdriktigt fast att ifall den allmännyttiga verksamheten är liten i relation till den totala verksamheten, så kan samfundet inte betraktas som allmännyttigt. Arbetsgruppen tillägger dock som sin syn att om den allmännyttiga verksamheten är småskalig som en följd av sådan näringsverksamhet som nära sammanhänges med allmännyttig verksamhet som uppfyller samfundets syfte, så skall samfundet ändå kunna betraktas som allmännyttigt. Detta är en intressant linjedragning, som kan bli betydelsefull om den implementeras i nya beskattningsanvisningar.

Gränsdragningen mellan allmännyttig verksamhet och näringsverksamhet skall ske utgående från de tidigare nämnda kriterierna som bygger på HFD:s avgöranden. Arbetsgruppen nämner följande kriterier:

- verksamheten bedrivs i förtjänstsyfte
- verksamheten är fortlöpande
- verksamheten riktar sig till en obegränsad kundgrupp
- verksamheten är självständig

- verksamheten inbegriper företagsrisk
- verksamheten sker i konkurrens med andra

Om dessa uppfylls kan verksamheten inte enligt arbetsgruppen vara allmännyttig. Om verksamheten i fråga har en nära anknytning till samfundets syfte är det en faktor som talar för skattefrihet och ju längre verksamheten är från samfundets egentliga allmännyttiga verksamhet desto starkare talar det för beskattning som näringsverksamhet, skriver arbetsgruppen. Arbetsgruppen ansåg dock att man inte kan betrakta en sådan verksamhet, som det inte finns en kommersiell marknad för, som näringsverksamhet. I rapporten understryks att bedömning av huruvida kännetecknen för näringsverksamhet uppfylls skall ske ur ett helhetsperspektiv där alla kriterier beaktas.

Organisationers utbildnings-, konst-, musei- och annan utställningsverksamhet samt verksamhet inom det sociala området som i betydande grad stöds med offentliga medel är i princip skattefri verksamhet enligt arbetsgruppen. Offentligt stöd är exempelvis statliga, kommunala och EU-bidrag samt bidrag från offentlig-rättsliga instanser. Verksamheten kan även klassas som allmännyttig oberoende av om den under en specifik period erhållit offentliga bidrag ifall den annars motsvarar sådan verksamhet som brukar stödas med offentliga medel. Om verksamheten inom ett samfund motsvarar en privat näringsidkares verksamhet och avgifterna som uppbärs av samfundets kunder inte skiljer

sig från de som näringsidkaren uppbär, skall verksamheten, som utgångspunkt vara skattepliktig.

Inkomstskattelagen 23 § stadgar att intäkter från basarer är skattefria för allmännyttiga samfund, men beskattningsanvisningen tar inte upp detta. Arbetsgruppen föreslog att anvisningarna preciseras på denna punkt. Samma sak föreslås beträffande intäkter av idrottstävlingar, vilka skall vara skattefria. Arbetsgruppen ansåg däremot att teaterföreställningar, filmföreställningar, konstutställningar eller konserter inte kan betraktas som från skatt befriade nöjeställningar i enlighet med nämnda paragraf. Här påpekas att tillställningar av den här typen trots allt ändå kan vara skattefria för ett allmännyttigt samfund om de allmänna kännetecknen för näringsverksamhet inte uppfylls. Finland har en aktiv amatörteaterörelse, vars föreställningar till stor del produceras av entusiaster som ställer upp gratis. Det kan ändå vara frågan om stora satsningar med en betydande omsättning. Det vore viktigt att denna verksamhet tydligare kunde definieras som allmännyttig. Det samma gäller givetvis även de andra konstformer som arbetsgruppen i detta sammanhang tog upp. Risker att uppfylla något kännetecken för näringsverksamhet i misstag kan vara nära i en del fall. Föreningar med någon form av kulturell verksamhet på programmet är en stor grupp av samtliga föreningar. Hur kan man bedöma när konst sker för konstens skull och när i syfte att skaffa medel till föreningen? Och om medelanskaffningens syfte är att kunna arrangera

motsvarande produktion i framtiden?

Arbetsgruppen föreslog att beskattningsanvisningarna för allmännyttiga samfund borde preciseras och vidare att behovet av eventuella lagändringar skall bedömas utgående från arbetsgruppens rapport samt ytterligare att Skatteförvaltningen bör utreda hur skatterådsgivningen för allmännyttiga samfund kunde utvecklas.

Rapporten är inte alltigenom perfekt, men den tar fasta på betydande frågeställningar, tränger djupt in i problematiken och föreslår i många fall tänkbara lösningar. De 32 remissvaren som finansministeriet fick på rapporten var generellt relativt positiva och menade att rapportens linjedragningar i alla fall gick i rätt riktning. I så gott som samtliga svar understödde man att beskattningsanvisningarna behöver preciseras. Skattestyrelsen ansåg dock att detta inte är möjligt. Justitieministeriet ansåg det problematiskt att tänka sig att beskattningspraxis skulle ändras genom anvisningar och att man med det instrumentet på sin höjd kan förenhetliga beskattning.

Ett annat perspektiv på de allmännyttiga samfundens beskattningsproblematik tas upp i en rapport av en arbetsgrupp vid jord- och skogsbruksministeriet som överlämnade sin rapport i början av 2010. Gruppens uppgift var att lägga fram förslag till stöd för den glestbefolkade landsbygden. Några av de centrala förslagen i slutrapporten berör beskattningen av allmännyttiga samfund, vilka är betydande tjänsteproducenter

på landsbygden. Det första åtgärdsförslaget uppmanar skatteförvaltningen samt arbets- och näringsmyndigheterna att upprätta kriterier för bedömningen av allmännyttighet och näringsverksamhet hos föreningar som verkar på den glestbefolkade landsbygden – specifikt hur konkurrensneutralitet tolkas på sådana områden där medborgarnas grundläggande rättigheter hotas att inte förverkligas och marknaden inte fungerar på grund av gles befolkning, långa avstånd (t.ex. skärgård), litet befolkningsunderlag, låg betalningsförmåga hos kunderna och låg produktivitet.

Regeringen fattade 4.2.2010 ett principbeslut om främjandet av demokratin i Finland. Det omfattande dokumentet tar upp den representativa demokratin och valdeltagandet, stärkande av medborgarsamhället, nya kanaler för deltagande, medborgarfostran och demokratifostran samt demokratipolitik och –förvaltning. I 32 skilda punkter sammanfattas de viktigaste åtgärdshelheterna för demokratins framtid i Finland. Punkt 12 lyder: ”Organisationernas verksamhetsförutsättningar stärks genom att utveckla och förtydliga beskattningen av organisationer. Möjligheterna utvärderas att göra donationer till organisationer och medborgarorganisationernas medlemsavgifter avdragsgilla”. I sin kvällsskola några veckor senare omfattade regeringen bland annat att den fortsatta beredningen av nya beskattningsanvisningar skall ske utgående från arbetsgruppsrapporten.

Regeringens principbeslut kunde mycket väl ha va-

rit det i skrivande stund sista ordet i debatten om beskattningen av allmännyttiga organisationer. Under försommaren 2010 blev det dock känt att Statens revisionsverk förespråkar att skattefriheten avskaffas helt och hållet. TV-kanalen Nelonen rapporterade att Statens revisionsverk i en granskning av fem stora stiftelser konstaterat att dessa utdelade stipendier endast i den grad de vunnit på sin skattefrihet. Enligt rapporteringen kommer revisionsverket att föreslå att stiftelselagstiftningen revideras under följande regeringsperiod med beaktande av detta (en revision är förmodligen annars också aktuell). I en intervju för Hufvudstadsbladet uppgav revisionsverkets generaldirektör Tuomas Pöysti att staten kunde få skatteintäkter på mellan 100 och 200 miljoner euro genom att slopa skattefriheten: ”I dagens knappa tider är vi tvungna att se över alla former av lättnader”.

Då skribenten överlämnar denna text finns revisionsverkets rapport inte att tillgå och den är följaktligen svår att kommentera – exempelvis är det oklart om man avser enbart stiftelser eller allmännyttiga samfund generellt. Men att på basis av fem stiftelser dra slutsatser för samtliga cirka 2 800 stiftelser och cirka 130 000 registrerade föreningar är naturligtvis inte hållbart. Som förslaget rapporterades i media framstod det som ett rätt skrämmande exempel på ett extremt sifferstirrande utan att överhuvudtaget ägna en tanke åt vilka följderna för samhället skulle bli. Skulle de ökade skatteintäkterna kompensera bortfallet i allmännyttig

verksamhet, med beaktande av att det offentliga med säkerhet skulle vara tvungen att överta vissa verksamheter.

All allmännyttig verksamhet skulle givetvis inte försvinna, men det är klart att konsekvensrika förändringar skulle ske. Men sist och slutligen skulle förslaget i ett samhälle som Finland med starka traditioner av fri medborgarverksamhet sakna legitimitet och vara ägnat att öka misstro mot myndigheter och sannolikt resultera i missbruk och fusk.

## FÖRSLAG

Det är knappast en långsökt gissning att frågan om organisationernas beskattning senast dyker upp i regeringsförhandlingarna efter riksdagsvalet våren 2011. Det är också tydligt att denna specifika fråga knappast kommer att vara någon kioskvältare i valdebatterna inför valet. Väljarna, inte minst organisationernas 15 miljoner medlemmar, har ändå rätt att höra vad partierna som tävlar om regeringsmakten under de kommande fyra åren tänker och tycker i frågan. Det att olika aspekter av frågan utreds för tillfället skall inte hindra offentlig diskussion före valet. Tvärtom – partierna agerar inte i något vakuum – hur om inte genom offentlig debatt skall partierna snappa upp nya, goda idéer?

Det är därför säkert på sin plats att avsluta denna

## översikt med några förslag beträffande beskattning av allmännyttig verksamhet.

1. Allmännyttiga organisationer, föreningar och stiftelser, behöver, precis som företag, förutsägbarhet och stabilitet i fråga om den regleringsomgivning de verkar i. Ingen seriös förening eller stiftelse motsätter sig i princip att man skall betala skatt på sin näringsverksamhet, men bedömningen av denna verksamhet skall ske utgående från den allmännyttiga sektorns verksamhetsbetingelser och sina egna kännetecken, inte enbart utgående från en schematisk jämförelse med företag.
2. Beskattning är en faktor som påverkar organisationernas verksamhetsförutsättningar – men inte den enda. Regleringen av faktorer som påverkar dessa förutsättningar bör ske som en helhet – annars är risken överhängande att man ger med ena handen och tar med andra.
3. Det effektivaste sättet att försöka uppfylla punkterna ett och två är att under alla skeden av eventuellt kommande utvecklingsarbete involvera organisationer som representerar olika typer av medborgarverksamhet; samtidigt som det borgar för att all relevant information kommer fram och kan utnyttjas bidrar det till att avdramatisera hela processen.

## KAPITEL 10

*En rättvis beskattning*

*Nils Torvalds*

Det finns naturligtvis otaliga sätt att närma sig frågor som handlar om social rättvisa. I alla enskilda fall kommer det dessutom att visa sig att det inte finns någon större enighet. Både individuella och kollektiva utgångspunkter hamnar lätt i olösbare tvister om vad som kunde vara rättvist. Men oberoende av alla svårigheter kommer vi ändå att vara tvungna att fatta beslut, som i sin tur kommer att vägas på rättvisans känsliga våg.

Erik Lindahl skrev 1919 en avhandling under rubriken *Die Gerechtigkeit der Besteuerung* (Beskattningens rättvisa). Han utgick från två typer av skattebetalare, A med relativt goda inkomster och B relativt fattig. Lindahl antog att A och B på grund av olika intressen och olika behov inte var kapabla att komma överens om hur beskattningen skulle utfalla. Han ritar följaktligen upp två – fullständigt teoretiska – preferenskurvor och konstaterar att A:s och B:s intressekurvor skär varandra i punkten P.

Så enkelt är det i teorin. Så svårt är det i praktiken.

Var punkten P fanns 1919 och var den finns 2011 är av oändligt många orsaker svårt att definiera.

Till Lindahls försvar måste man tillägga att han tillsammans med Gunnar Myrdal och Bertil Ohlin tillhörde den s.k. Stockholmskolan förgrundsfigurer och Stockholmskolan stod i sin tur, med Ohlin som oppositionsledare och Myrdal som ledande socialdemokrat, fadder för en del av teorierna kring det svenska välfärdssamhället. Det fanns alltså försök att också i prak-

tiken lösa rättvisefrågorna.

Det är också klart att varje försök att skapa den rättvisa beskattningen är en i högsta grad politisk och ideologisk fråga. På den ultraliberala högerkanten hittar vi Friedrich von Hayek, som entydigt slår fast att social rättvisa ”inte tillhör misstagens kategorier utan är nonsens”. På den motsatta kanten har historien ibland fått bevittna företrädare för en radikal utjämning, men exemplen allt från 1600-talets England fram till det 1920-talets Sovjet-Ryssland och 2010-talets Nord-Korea, visar att den lösningen åtminstone inte är framkomlig i ett någorlunda moderniserat och tekniskt utvecklat samhälle.

Men mellan de här ytterligheterna finns det mer än nog utrymme för olika, varandra kompletterande och motstridiga infallsvinklar.

I det följande försöker jag peka på en knutpunkt bland alla de problem vi kommer att ställas inför.

Finansiellt lever vi i extremt stormiga tider. Bara för att kunna skapa oss en bild, som var och en kan kontrollera, kan vi ta Svenska litteratursällskapets förmögenhet som måttstock. Uppgifterna för SLS:s del avviker inte nämnvärt från uppgifterna för Suomen kulttuurirahasto.

Vid sekelskiftet hade förmögenhetsmassan stigit till ett värde på 2 miljarder euro. Ungefär två år senare hade massan sjunkit ihop till under 1 miljarder (Källa: [http://www.sls.fi/media/grafert/Grafer\\_aktieplacering.pdf](http://www.sls.fi/media/grafert/Grafer_aktieplacering.pdf)). 2007 hade förmögenhetsmassan återhämtat sig



till någonting kring 1,5 miljarder euro. Sen kom följande kris.

Men lika intressant som den stormiga utvecklingen under 2000-talet är den snabba utvecklingen under 1990-talet. Till en del berodde statistikens höga tillväxtprocenter under 1900-talets sista decennium naturligtvis på omständigheterna. I bakgrunden fanns bankkrisen, som drastiskt hade sänkt värdena och som sedan avlöstes av ett ganska specifikt finländsk fenomen: Nokias extremt snabba tillväxt.

Men i tillväxtkurvan, och den omfattar inte enbart fonderna utan också den allmänna utvecklingen i landets ekonomi, finns också någonting annat. Bakom oss hade vi skattereformen från år 1993, som skapade annorlunda förväntningsvärden. Det är knappast statistiskt påvisbart att förmögenhetsbildningen under 1990-talets senare del till en given procent skulle ha skapats av nya förväntningsvärden, men att så var fallet är ändå uppenbart. I finansvärlden är det förväntningarna som kapitaliseras.

Man kan alltså hävda att inte bara Finland utan också största delen av det nya Västeuropa (i motsats till det gamla Västeuropa från det kalla krigets dagar) bytte ekonomisk ideologi under 1990-talets första år. Den här förändringen hade många orsaker. Minnet från kristiderna hade fördunklats och det fanns ett överdådigt självförtroende, som utgick ifrån att den ekonomiska mänskan hade lärt sig att behärska konjunkturernas växlingar. Krisernas tidevarv var över. I

efterföljelsen hade man naturligtvis också avskaffat betydande delar av det regleringsverk kristidens ekonomi hade föreskrivit. Vi trodde oss leva i en ny och bättre värld.

Alltifrån den stora krisen på 1930-talet och John Maynard Keynes slutsatser hade både politiker och ekonomister huvudsakligen oroat sig över besvärliga arbetslöshetsprocent. Keynes inleder ju sin Allmänna teori med en lång utläggning över arbetslöshetens olika former och benämningar. Speciellt fäster han sig vid det han kallar ofrivillig arbetslöshet (unvoluntary unemployment).

Med ett drygt halvt århundrade av efterklokhet är det ganska lätt att se hur Keynes uppfatta världens hot. Första världskriget, ryska revolutionen, 30-talets stora depression och Hitlers maktövertagande hade säkert skapat en någorlunda klar bild av mänsklighetens utmaningar och hotande hemsökelse. I den världsbilden intar arbetslösheten en framträdande plats. Det är också med den ideologin världen efter andra världskriget tar form.

Oroligheterna, maktövertagandena och ekonomins hotande sammanbrott framtvunga t.ex. i det ockuperade Tyskland en specifik form av keynesianism. General Lycurgus D. Clay var militärguvernör i den amerikanska sektorn och naturligtvis allvarligt oroad över vad som skulle hända ifall ockupationsmakterna höll fast vid formuleringarna från toppmötet på Jalta. Avsikten hade där varit att tvinga den tyska ekonomin tillbaka

till en nivå utgående från vilket Tyskland aldrig mera kunde bli ett hot för Europas och världens stabilitet. Den något ironiska slutsatsen blev i alla fall kring 1947 att just den nivå Jalta-avtalet hade förutsatt uttryckligen skulle skapa nya stabilitets- och trygghetsproblem och inte upphäva dem. Den antaget ofarliga nivån började allt klarare framstå som en farlig nivå. Clay är alltså känd för att ha krävt att produktionen i Tysklands kolindustri skulle återställas och han krävde det trots både sovjetiska och franska protester. Marshall-hjälpen och det tyska (eller europeiska) Wirtschaftswunderet är alltså långt en keynesiansk operation för att skapa samsättning och välbefinnande på ett begränsat och strategiskt viktigt europeiskt område.

Men världens utveckling är en invecklad process och redan från det amerikanska presidentskiftet 1953 framåt kan man se de första antydningarna om en ny form av globalisering. En av utgångspunkterna för Marshall-hjälpen hade varit det s.k. dollargapet, dvs. frånvaron av en effektiv europeisk efterfrågan på den amerikanska industrins produkter. I och med Dwight D. Eisenhowers tillträde som Förenta staternas president förskjuts så småningom, under parollen ”Trade not Aid”, behovet av en marknad från Europa till Asien. Samtidigt, och under de följande åren med tilltagande hastighet, halkar också Sovjetunionen efter i den teknologiska utvecklingen.

I samma utsträckning som Sovjetunionen från 1970-talet framåt definitivt hamnar på efterkälken

hamnar också Keynes i skymundan. Fokuspunkten i det kalla kriget glider över från arbetslöshet till ekonomisk tillväxt.

Det här är naturligtvis processer som inte egentlig mening har något samband. De bara råkar vara samtidiga och det influerar oss. Till den här oavsedda samtidigheten hör också Eugene Fama, som publicerar sin banbrytande artikel om den effektiva marknaden i *The Journal of Finance* på våren 1970. Efter det följde en lång våg av neoliberal ekonomisk teori och politik.

Man kunde kanske därför hävda att dualismen mellan keynesianism och neoliberalism återspeglar två ständigt återkommande strävanden: antingen vill vi ha samhälllig stabilitet eller snabb ekonomisk tillväxt och endast undantagsvis förefaller de här båda målsättningarna vara lätta att kombinera. Det finns visserligen ett kompromissförsök, som ofta återkommer i den dagliga politiska debatten. Kompromissförsöket hävdar att välfärdssamhällets stabilitet enbart kan åstadkommas av en tillräckligt snabb tillväxt, men arbetslöshetsutvecklingen både i Europa och i Förenta staterna antyder att kompromissen kanske mera handlar om en förhoppning än om ett faktum.

Teorier har dessutom en tendens att vara överstyrande. Efterkrigstidens keynesianism födde oavsiktligt också en stor och styv statlig byråkratisk apparat, som under välfärdsstatens mest expansiva skede i sant gargantuansk mening slukade samhällliga resurser. Och i den neoliberala avregleringen efter Bretton Woods-

systemets fall finns det en motsvarande övertro på teorins ofelbarhet. Krisförloppen från 1990-talet fram till 2010 – och en del nationalekonomer ser den här utvecklingen som en sammanhängande process – visade att avregleringen också hade avskaffat transparen- sen och den nödvändiga kontrollen. Samtidigt hade man – antagligen lika oavsiktligt som i tidigare skeden av fartblindhet – skapat ett både svårlöst och moraliskt besvärande problem: ett bestående socialt utanförskap.

Det utanförskapet handlar om rättvisa. Igen hade vi alltså återkommer till den fråga Erik Lindahl ställde i sin avhandling 1919.

## VAD ÄR RÄTTVISA?

Lindahls ganska enkla lösning om A:s och B:s intres- sen ser idag ut ”som barndomslekar i sand”. Men hans rättvisefråga har naturligtvis också ställts av senare gen- rationers ekonomiteoretiker. I det här sammanhang- et är kanske Edmund S. Phelps den mest kända. Han fick Riksbankens ekonomipris till Alfred Nobels min- ne 2006.

I den korta självbiografin, som tillhör nobelprista- garnas skrivskyldigheter, beskriver Phelps hur han rå- kade få rättvisefilosofen John Rawls som rumsgranne på Stanfords Center for Advanced Studies in Behavior- al Sciences (CASBS).

Samarbetet ledde till att Phelps under många år

sysslade med den moraliska frågan om hur arbetsinsat- serna i de lägsta lönekategorierna skulle belönas. Det ledde i sin tur vidare på en väg, som det inte riktigt har varit opportunt att beträda. Phelps lösning går ut på att man egentligen med skattemedel borde belöna illa av- lönat arbete och ge arbetslösa samhälleliga arbetsupp- gifter.

Hans argument har utgått ifrån att lösningar som bygger på arbetande fattiga (working poor) i förläng- ningen skapar oöverstigligena problem, som vi inte kla- rar av och som var och en kan studera i narkotikahan- deln i Förenta staternas slumkvarter.

I den självbiografiska uppsatsen beklagar sig Phelps över att hans idé inte heller har mottagits väl i Europa, där man utgår ifrån att socialhjälp är någonting neu- tralt som inte får sära den fattiges självkänsla eller stäl- la mottagaren i ett underläge. Nobelpristagaren har i sin motargumentering byggt vidare på den gamla idén om att arbete förädlar och att ett samhälle där det finns både arbete och den högaktning arbete skapar, ger ett bättre resultat än ett samhälle där man med socialbi- drag skapar ett hopplöst utanförskap.

Phelps ställde alltså rättvisefrågan under omständig- heter, som radikalt skiljer sig från Lindahls. När Lin- dahl skrev sin avhandling hade skattetrycket i Sveri- ge just passerat 10 procent av BNP. Och när Phelps 2006 i Stockholm mottog sitt pris hade skattetrycket stigit till 49,8. Samtidigt hade finansvärlden blivit glo- bal och starkt konkurrerande kring allt kapital, som

med ljusets hastighet rörde sig i det internationella finanssystemet.

Men systemet är inte bara överskådligt eller icke-transparent. Vi är inte heller själva särskilt skickliga iakttagare. Vi fokuserar helt enkelt alltför ofta på fel saker. Michael Phelps har under sin karriär som simmare vunnit 16 olympiska guldmedaljer, men i historiens förlopp kommer de här guldmedaljerna att väga ganska lätt. En sökning på Google ger honom i alla fall 5 270 000 träffar. Edmund S. Phelps har i sin vetenskapliga gärning försökt hitta en lösning på ett av vår tids grundläggande moraliska och ekonomiska problem, men på Google får han bara 249 000 träffar.

Phelps har i ekonomisk teori introducerat begreppet hysteresis. Begreppet beskriver en fördröjd effekt, som vi ser i snabba och, som vi tror, i tillfälligt stigande arbetslöshetssiffror. Hysteresisen visar sig i form av en länge kvardröjande arbetslöshet, som blir permanent och socialt degraderande. Västeuropas – inbegripet Finlands – statistik visar att vi har fått just den här effekten. I genomsnitt håller cirka 6 procent av vår befolkning att falla ut genom maskorna i det gamla skyddsnetet. Idag är det inte i huvudsak ens en ekonomisk fråga. Det är en fråga som handlar om mänskliga rättigheter och mänskligt värde. I den meningen är det en rättvisefråga.

Men problemet med en permanent och hög arbetslöshet är också en politisk fråga. Vi ser hur invandringen leder till en ökande konkurrens kring de sämst

avlönade jobben. Det väcker till liv politiska målsättningar, som vi naivt trodde att hade begravts för länge sedan. Det handlar om samma spöke, som John Maynard Keynes såg framför sig när han skrev sin Allmänna teori. Därför borde frågan i vår samhällsdebatt ställas på följande sätt: ser vi rätt saker och är vi kapabla att anpassa vårt politiska system efter det vi uppfattar som viktigt?

Den tyska författningsdomstolen tog ställning i frågan i februari 2010. I ett utslag som gällde Hartz IV-lagstiftningen, dvs arbetsmarknadsstödet, förklarade domstolen att understödets nivå för de barn, som faller under den här delen av sociallagstiftningen, inte uppfyller den målsättning den tyska grundlagens första paragraf ställer: att människans värde är oantastbart och att de sociala bidragen därför också måste anpassas till en nivå som gör det möjligt för banen skaffa sig de förutsättningar som ett mänskligt liv i framtiden kommer att förutsätta.

Domstolen har på sätt och vis ställt ett krav på att den politiska processen skall besvara Lindahls och Phelps fråga.

Det är samtidigt också en skattepolitisk fråga.

## *Personuppgifter*

**Edward Andersson**, professor i offentlig rätt vid Helsingfors universitet 1963–1998, varit medlem av bl a Nokias och Nordeas styrelser, fullmäktigemedlem i Grankulla 1969–2008 och ordförande 1977–2008.

**Elina Pylkkänen** (PhD) är finansråd på Finansministeriet i Finland och innan dess arbetade hon som utredare på Finansdepartementet i Sverige i drygt sju år.

**Mikael Enberg** är utvecklingschef på kommunalekonomiska enheten vid Finlands Kommunförbund.

**Jaakko Kiander** är pol.dr och välkänd nationalekonom. Han har skrivit mycket om offentlig ekonomi och arbetsmarknadsfrågor. Han är ekonomidirektör vid pensionsbolaget Ilmarinen men har tidigare varit anställd vid Löntagarnas forskningsinstitut som vd och Statens ekonomiska forskningscentral som forskningsprofessor.

**Benita Öling**, CGR, är OFR revisor på Ernst & Young Ab med ägarskiften och företagsarrangemang som specialinriktning.

**Helena Ålgars**, VH, är jurist vid Svenska lantbruksproducenternas centralförbund SLC rf.

**Peter Lund** är professor i teknisk fysik på Aalto-universitetet. Han forskar och undervisar kring framtida energilösningar och globala energifrågor. Han har flera förtroende- och expertuppgifter både i Finland och utomlands.

**Sebastian Gripenberg** fungerar som verksamhetsombud vid Svenska Studiecementen.

**Nils Torvalds** är pensionerad journalist, debattör och aktiv politiker.



