

EF og socialpolitikken

Jørn Henrik Petersen

Center for Helsetjenesteforskning og Socialpolitik,
Odense Universitet

SUMMARY: *The impact on national social security regulations of an intensified economic integration may be channeled through: (a) mobility of persons caused by existing fiscal differentials, (b) tax rate equalizations to avoid fiscally induced mobility of persons and capital as well as problems with respect to border trading (c), financial and social dumping, (d) international legal regulations and (e) voluntary imitations. It is demonstrated that the principle of subsidiarity economically interpreted, the social charter, the Maastricht agreement do not imply supranational decision-making with respect to social security. Neither do financial and social dumping or mobility as such. But tax rate equalization following from the development of the Internal Market might have repercussions on national social security.*

Problemet

Forud for folkeafstemningen den 2. juni blev det af flere hævdet, at et ja ville bringe dansk socialpolitik i fare. F. eks. kunne folkepensionen ikke fastholdes i den hidtil kendte form, sagde man. Er det fup eller fakta?

Den 1. januar 1993 etableres *det indre marked*: Et område uden indre grænser med *fri bevægelighed* for varer, personer, tjenesteydelser og kapital. Hvis folkeafstemningen havde fået et andet resultat, ville det indre marked over en periode på vejen mod den *monetære union* være blevet suppleret med en endelig *fastlåsning af valutakurserne* og en *fælles europæisk pengepolitik*. Endelig ville (efter endnu en folkeafstemning) en *samordnet finanspolitik* fuldende den *økonomiske union*. Spørgsmålet er, hvad det ville have betydet for danske overførselsindkomster.

En *vis socialpolitisk koordination* til sikring af vandrende lønmodtageres rettigheder har længe været et kendt og ikke kontroversielt forhold. Vil det indre marked, som Danmark tiltrådte ved folkeafstemningen i 1986, fordrer en direkte eller indirekte, forudgående eller efterfølgende *harmonisering* af socialpolitikken i Europa? Ville en bevægelse mod en økonomisk-monetær union forstærke et evt. harmoniseringsbehov?

Artiklen bygger på: Det indre marked, den økonomisk-monetære union og socialpolitikken harmonisering, CHS Arbejdsnotat 1992:1, der, så længe oplag haves, kan rekvireres fra Centret.

Nærhedsprincippet

I diskussionerne har det såkaldte nærheds- eller *subsidiaritetsprincip* indtaget en central plads. Heri ligger, at de øvre beslutningsenheders funktion skal være så begrænset som muligt og være subsidiær i forhold til de beslutningsenheders funktioner, der befinder sig længere nede i beslutningshierarkiet. Princippet er velkendt for økonomisk teori og politiske beslutningstagere. Man plejer bare at kalde det noget andet.

Ses der bort fra rene politiske hensyn, der selvsagt altid kan spille en rolle, er det faktisk subsidiaritetsprincippet, som har ligget til grund for fordelingen af beslutningskompetence mellem stats-, regional- og lokalmyndigheder i USA og Tyskland. Opgavefordeling, finansiering og beslutningskompetence søges fastlagt med henblik på samfundsmæssig optimalitet. Ikke noget let problem.

Det teoretiske svar rummes i den økonomiske teori om føderalisme. Denne bygger på ideen om fiskal ækvivalens: kompetencen skal fordeles, så beslutninger med konsekvens for alle borgere i f.eks. Danmark henføres til staten, beslutninger med konsekvens for fynboer til Fyns amtskommune, beslutninger med konsekvens for odenseanere til Odense kommune o.s.v. Det nye er såmænd bare, at der til denne overvejelse knyttes et europæisk niveau¹.

Nu er der ikke tvivl om, at alt, hvad der sammenfattes under overskrifterne *det indre marked* og *den økonomisk-monetære union*, har konsekvens for alle EF-borgere. Derfor er beslutninger i så henseende henlagt til det øvre niveau; men det siger intet om socialpolitikken. Skal den – set i lyset af nærhedsprincippet – gøres mere ensartet, forudsætter det særlige argumenter.

Det *første spørgsmål* er derfor, om *subsidiaritetsprincippet*² i sig selv fordrer harmonisering af overførselsindkomsterne. Det *andet spørgsmål* er, om der er særlige forhold vedrørende det indre markeds og ØMUens funktion, som kan betinge harmonisering. Man har i den sammenhæng især henvist til landenes *forskelligartede finansiering* af socialpolitikken (*»finansieringsdumping«*) og til de socialt mindre udviklede landes mulighed for at påtvinge de mere udviklede lande en *»ubillig konkurrence«* (*»konkurrence-dumping«*).

Kræver »fiskal ækvivalens« harmonisering?

Grundproblemet er, hvor beslutningskompetencen vedr. overførselsindkomsterne bør ligge i en niveaudelt beslutningsstruktur? Er der grunde til, at Fællesskabet skal være be-

1. Selvsagt kan fiskal ækvivalens aldrig realiseres fuldt ud. Der er effekter af den enkelte myndigheds beslutning, som »spiller ud over« myndighedens egne grænser med virkning for borgere, der ikke bor og har politisk indflydelse i pågældende beslutningsenhed. Sådanne problemer kan klares ved betalingsordninger mellem myndigheder, refusionssystemer m.v. Det er væsentligt at hæfte sig ved, at *fiskal ækvivalens* forudsætter flere beslutningsniveauer og flere/mange beslutningsenheder på det enkelte niveau bortset fra det øverste.

2. Idet *subsidiaritetsprincippet* opfattes synonymt med det for økonomer mere velkendte princip om fiskal ækvivalens.

sluttende i henseende til den *omfordeling mellem personer og generationer*, der er socialpolitikens inderste væsen?

Ser man til opgavefordelingen i de enkelte lande, er de store indkomstoverførsler reguleret ved statslig lovgivning. Det skyldes, at forskelle i fordelingspolitikens intensitet mellem forskellige regionale og/eller lokale enheder kan påvirke individernes lokaliseringsbeslutninger. Herved kan omfordelingspolitikens hensigt gå tabt. Derfor gælder det, at jo mere begrænset mobiliteten er, jo lettere er det at føre omfordelingspolitik. Da mobiliseringsbarriererne vokser med beslutningsenhedens geografiske udstrækning, lægges ansvaret for socialpolitikken hos staten.

Af tre årsager vil det ikke være relevant umiddelbart at overføre dette ræsonnement på den europæiske virkelighed.

For det første vil det europæiske arbejdsmarked fortsat være præget af dybtgående opdeling. Den omfattende mobilitet, som præger USA, Canada og Tyskland og hindrer, at ansvaret for omfordelingspolitikken placeres på »et lavere« niveau, er ikke i samme grad en binding i den europæiske situation. Bånd til fødelandet, kulturelle, sociale, uddannelsesmæssige og sproglige forskelle gør det lidet sandsynligt, at der i nævneværdigt omfang vil »blive stemt med fødderne«.

For det andet er accept af omfordeling en aftagende funktion af den sociale, psykologiske og geografiske afstand til dem, som netto nyder fordel af omfordelingen. Der kan eksempelvis henvises til de vanskeligheder det genforenede Tyskland – på trods af sproglige, sociale, historiske og kulturelle ligheder – har oplevet vedrørende pensionspolitisk harmonisering. På det europæiske niveau vil forskelle i social historie og tradition, forskelle i økonomisk og demografisk struktur, forskelle i præferencer, forskelle i værdier, forskelle i de sociale sikringssystemers historie og indhold gøre ensartethed til et tvivlsomt begreb. Der eksisterer ikke et fælles europæisk socialpolitisk koncept.

For det tredje argumenterer standardteorien, at omfordelingspolitik er statslig, fordi de underordnede enheder ikke har den fornødne finansielle kapacitet. Dette argument kan selvsagt ikke anføres i EF-sammenhæng.

Så længe arbejdskraftens mobilitet er begrænset. Så længe grænserne for enkeltindvidets omfordelingsønsker ikke følger fællesskabsgrænserne. Så længe enkeltlandene har den fornødne finansielle kapacitet. Så længe kan en økonomisk tolkning af subsidaritetsprincippet ikke begrunde fællesskabsbeslutninger af socialpolitisk karakter³.

Er »finansiel dumping« et argument for »harmonisering«?

Det hævdes undertiden, at lande (f.eks. Danmark), som finansierer deres socialpolitik gennem generel beskatning, høster konkurrencemæssige fordele i forhold til dem, der gør brug af arbejdsgiverfinansierede bidrag.

3. Det hindrer selvsagt ikke, at der gennemføres en harmonisering; men i så fald må begrundelsen ligge et andet sted. Politik kan have megen skønhed, men ikke altid logikkens.

Tabel 1. De totale omkostninger i tilvirkningsindustrien udtrykt i svenske kroner pr. arbejdstime, 1988.

| Land | Total lønomkostning | Direkte lønomkostning | Indirekte lønomkostning |
|----------------|---------------------|-----------------------|-------------------------|
| Norge | 117.50 | 77.55 | 39.95 |
| Vesttyskland | 118.50 | 63.99 | 54.51 |
| Sverige | 105.10 | 60.96 | 44.14 |
| Finland | 95.80 | 58.43 | 37.37 |
| Danmark | 98.40 | 80.68 | 17.72 |
| Holland | 97.20 | 55.40 | 41.80 |
| Canada | 83.50 | 64.29 | 19.21 |
| Belgien | 93.80 | 51.59 | 42.21 |
| USA | 85.40 | 62.34 | 23.06 |
| Italien | 85.30 | 45.21 | 40.09 |
| Østrig | 87.80 | 45.66 | 42.14 |
| Frankrig | 80.80 | 42.82 | 37.98 |
| United Kingdom | 68.20 | 48.42 | 19.78 |
| Irland | 65.60 | 45.85 | 19.65 |
| Grækenland | 33.30 | 20.64 | 12.66 |
| Portugal | 25.50 | 14.79 | 10.71 |

Kilde: Swedish Employers' Confederation, Wages and Total Labour Costs for Workers, International Survey, 1978-1988.

Hvis handel og faktorbevægelser forvrides i forhold til en tilstand, hvor alene de komparative fordele er udslagsgivende for produktion og handel, kan der være et argument for »harmonisering« af finansieringssystemerne. Det er imidlertid ikke tilfældet.

Forskelle i vægtning mellem indkomstskat og lønrelaterede bidragsbetalinger som finansiel kilde slår igennem i forskelle i bruttolønningerne. Bruttolønnen set fra lønmodtagerens side (den egentlige timeløn) er som tendens lavere i lande med store indirekte arbejdsomkostninger pr. time. Der er derimod ikke den store forskel på den samlede lønomkostning set fra producentens side. Ved anvendelse af sociale bidrag er skatten så at sige trukket forud for lønudbetalingen.

Ser man, jf. tabel 1 på de lande, hvis totallønomkostning pr. time er mellem 80 og 100 svenske kroner, er korrelationen mellem direkte og indirekte arbejdsomkostning pr. arbejdstime $-0,84$. For lande med en lønomkostning større end 90 svenske kroner er den $-0,6$. En sådan korrelation skal naturligvis tolkes varsomt, men den antyder, at de totale lønomkostninger som tendens er uberørte af overførselsindkomsternes finansiering.

Dette sandsynliggøres yderligere af tallene i tabel 2. Her vises de totale arbejdsomkostninger pr. arbejdstime i de enkelte landes egen valuta i hhv. 1965 og 1988. Desuden vises arbejdsgiverbidragene i hhv. 1965 og 1988 som procentdel af lønomkostningen. På dette grundlag bestemmes dels vækstraten i den totale arbejdsomkostning og dels vækstraten i arbejdsgiverbidragene som procent af lønomkostningen. Korrelationskoefficienten mellem vækstraterne er $-0,06$, hvilket antyder, at øgede arbejdsgiverbidrag nedvæl-

Tabel 2. Arbejdsgiverbidrag og samlede lønomkostninger i forskellige lande.

| Totale arbejdsomkostninger pr. arbejdstime i national valuta | | | | | | | | | | |
|--|--------|-------|--------|-------|--------|-------|-------|---------|-------|------|
| År | No | Ty | Sv | Fi | Dk | Ho | Be | It(a) | Fr | U.K. |
| 1965 | 11.06 | 5.88 | 9.90 | 4.11 | 10.56 | 4.32 | 64.24 | 3125 | 6.07 | 0.44 |
| 1988 | 124.67 | 33.91 | 105.07 | 65.29 | 107.78 | 31.31 | 562 | 17988 | 78.33 | 6.24 |
| Gennemsnitlig årlig vækstrate i total arbejdsomkostning pr. arbejdstime | | | | | | | | | | |
| | 11.1 | 7.9 | 10.8 | 12.8 | 10.6 | 9.0 | 9.9 | 14.4 | 11.8 | 12.2 |
| Arbejdsgiverbidrag i procent af samlet lønomkostning | | | | | | | | | | |
| 1965 | 6.6 | 9.0 | 5.5 | 1.9 | 1.0 | 8.1 | 13.1 | 18.9(a) | 18.5 | 3.8 |
| 1988 | 14.9 | 13.0 | 22.9 | 5.8 | 0.16 | 15.6 | 17.7 | 19.5 | 22.9 | 6.6 |
| Gennemsnitlig årlig vækstrate i arbejdsgiverbidrag som procent af samlet lønomkostning | | | | | | | | | | |
| | 3.6 | 1.6 | 6.4 | 5.0 | -0.08 | 2.9 | 1.3 | 0.02 | 0.09 | 2.4 |

Kilde: Swedish Employers' Confederation, Wages and total labour costs for workers, International Survey, 1960-1970, 1967-1977, 1969-1979, 1978-1988; OECD, National Accounts 1960-1992, Paris 1992; OECD, Revenue Statistics of OECD Member Countries, 1965-1990, Paris, 1991.

Note: (a) For Italiens vedkommende er udgangsåret 1975 såvel i henseende til totale arbejdsomkostninger pr. arbejdstime som i henseende til arbejdsgiverbidraget i procent af de samlede lønomkostninger.

tes i lønnen. På blot lidt længere sigt sker der ingen overvæltning af øgede arbejdsgiverbidrag i de totale lønomkostninger. Der er ikke i tallenes tale noget, som antyder konkurrencemæssige ulemper forårsaget af en mere udstrakt anvendelse af arbejdsgiverfinansiering.

Betyder »konkurrencedumping« harmonisering?

Lande med høj indkomst og høj social standard har ydret bekymring for at blive påført forstærket konkurrence fra lande med lave ydelser. Argumentet antager en af tre former:

1. højomkostningsproducenter presses ud af lavomkostningsproducenter fra lande med lav løn, lave sociale ydelser og lave indirekte lønomkostninger;
2. virksomheder i højomkostningslande styrker deres forhandlingsposition overfor de faglige organisationer og nationale myndigheder i kraft af deres mobilitetsmuligheder;
3. lande kan føle sig tilskyndet til at føre en sådan løn- og arbejdsmarkedsstrategi, at de derved opnår økonomiske fordele;

Hertil er at sige, at lande med lavere levestandard må have en legitim interesse i at kunne konkurrere på grundlag af såvel en lavere bruttoløn som en lavere »social standard«. Det må være op til landene selv at afgøre, om de ønsker en højere realløn omsat til

et højere ydelsesniveau i sikringssystemerne eller til en forbedring i de sociale vilkår overhovedet. Der henvises iøvrigt til det senere afsnit om det sociale charter.

Betyder en økonomisk union øget »harmonisering«?

I det indre marked vil virksomhederne i stigende grad være afhængige af afsætningsforholdene i andre medlemslande og dermed af disses økonomiske politik. Derfor er der knyttet fordele til en økonomisk samordning. Det er der også, fordi landene – fritaget for ansvar for betalingsbalance og valutakurs – kan fristes til lånefinansieret udgiftsekspansion.

Unionstraktaten fastslår, at medlemslandene samordner deres økonomiske politik, og at muligheden for låntagning reduceres. Ej heller disse forhold vil i sig selv nødvendigvis gøre harmonisering; men selvsagt kan der indtræde afledede virkninger.

Betyder »det sociale charter« harmonisering?

For at supplere det indre markeds økonomiske perspektiv med en social dimension vedtog 11 medlemslande i december 1989 den såkaldte socialpagt. Den afspejler en balancegang mellem på den ene side »risikoen« for, at nogle lande opnår fordel af forskelle i lønmodtagernes »beskyttelsesniveau«, og på den anden side et hensyn til, at udviklingen ikke forceres, så der skabes spændinger i de mindst begunstigede medlemslande. Der balanceres mellem forsøg på at hindre de mindre privilegerede lande i at opnå konkurrencemæssige fordele grundet forhold på arbejdsmarkedet og deres mulighed for alligevel i en overgangsfase at drage fordel af deres mindre udviklede sociale sikring i ordets bredeste betydning.

Det understreges, at socialpagten ikke indebærer en udvidelse af fællesskabskompetancen, og det fremhæves, at forskelle i indhold og tradition gør en harmonisering af sikringssystemerne utænkelig. Socialpagten har alene det sigte at påpege en strategi for en mulig målkonvergens.

Socialpagtens artikel 2 stk. 3 giver Rådet adgang til afgørelser vedr. arbejdstageres sociale sikring og beskyttelse, men beslutninger herom er underkastet et enstemmighedskrav. Generelt drejer pagten sig i højere grad om arbejdsmarkedspolitik, og det er ikke rimeligt overhovedet i pagten at indlæse bestræbelser på harmonisering af de sociale sikringssystemer.

En første konklusion

Hverken en økonomisk tolkning af nærhedsprincippet, et argument baseret på »finansiel dumping«, et argument baseret på »konkurrencedumping«, det indre markeds funktionsdygtighed, en udvikling imod en økonomisk union eller indholdet af socialpagten begrundes, at der skulle tillægges Fællesskabsorganer større beslutningskompetence vedrørende de sociale systemer. Selvsagt hindrer det ikke, at der kan gives politiske be-

Table 3. Indkomstskattestruktur i Danmark, Tyskland og Holland, 1990.

| Land | Indkomstskat i procent af brutto-faktorindkomst | Laveste marginal-skatte-rate | Højeste marginal-skatte-rate | Total arbejds-omkostning før skattebetaling | Total arbejdsomkostning ved anvendelse af højeste marginal-skatte-rate(a) |
|----------|---|------------------------------|------------------------------|---|---|
| Danmark | 34.8 | 0.515 | 0.687 | 32.645 D.Kr. | 291.000 D.Kr. |
| Tyskland | 15.0 | 0.19 | 0.53 | 49.445 | 663.891 D.Kr. |
| Holland | 14.6 | 0.13 | 0.60 | 27.217 D.Kr. | 466.420 D.Kr. |
| Sverige | 27.7 | 0.338 | 0.658 | 24.573 | 272.188 D.Kr. |

Kilde: OECD, The Tax/Benefit Position of Production Workers, 1987-90, Paris, 1991.

Note: (a) Anvendelse af total arbejdsomkostning = bruttoløn + arbejdsgiverfinansierede bidrag er begrundet i sammenlignelighed med figurene 1-3.

grundelser for en styrket omfordelingspolitik; men denne vil typisk være begrundet i en geografisk skæv fordeling af fordelene ved det indre marked; men det har intet at gøre med de sociale sikringsystemer opfattet som instrumenter for omfordeling mellem personer og generationer. Ej heller hindrer det, at der kan tænkes initiativer, som søger at tilføje Fællesskabet funktioner, der alene er interessebetingede.

Skatteharmonisering

Gennemførelsen af det indre marked kan derimod på grund af den afledte skatteharmonisering tænkes at have indirekte virkninger på de sociale sikringsystemer. Tanken om en forudgående direktivbestemt harmonisering af skatteraterne spiller ikke længere den store rolle. Det er i stigende grad erkendt, at landene selv vil foretage de fornødne tilpasninger, fordi der med større forskelle i skatteraterne vil opstå mulighed for arbitrage. Heraf følger afstemning både »med tegnebogen« og »med fødderne«. Konkurrencen vil over tid udligne de nationale »politikker«.

Udligningsbehovet er størst for stærkt mobile skattekloder. Derfor er der mest pres for udligning af selskabsbeskatning og i en vis grad individuel kapitalindkomst. Dernæst følger varebeskatningen og beskatning af arbejdsindkomst, mens jord og fast ejendom er ikke-mobile skattegrundlag. Hvorom alting er, vil en skatteratenedsættelse, hvad enten den er forudgående eller efterfølgende, nødvendiggøre tilpasninger andet steds i det økonomiske system for at neutralisere den frisatte efterspørgsel. Tilpasningen kan selvagt have afledte konsekvenser også for de sociale sikringsystemer.

Jo mere et lands skattetryk og -struktur afviger fra det europæiske gennemsnit, jo mere omfattende må tilpasningen formodes at blive. I begge henseender er Danmark stærkt afvigende, selvom forskellene må formodes at blive mindre på grund af ændringer i tysk økonomi i kølvandet på genforeningen. I forhold til de første vurderinger er problemet også reduceret, fordi den danske betalingsbalance i de seneste år har udviklet sig gunstigt.

Tabel 4. Bidrag til finansiering af de sociale sikringsordninger i procent af bruttolønnen, 1990.

| Ordning | Bidrag fra | | Loft | |
|--|--------------|---------------|-----------------|------------------------------|
| | Lønmodtagere | Arbejdsgivere | National valuta | Danske kroner ^(a) |
| Tyskland: | | | | |
| Pensioner | 0.0935 | 0.0935 | 75.600 | 341.712 |
| Sygdom | 0.0641 | 0.0641 | 56.700 | 256.284 |
| Arbejdsløshed | 0.0215 | 0.0215 | 75.600 | 341.712 |
| Holland: | | | | |
| Sygdom | 0.01 | 0.059 | 68.900 | 300.404 |
| Arbejdsløshed | 0.012 | 0.02 | 68.900 | 300.404 |
| Invaliditet ^(b) | 0.1215 | — | 68.900 | 300.404 |
| Medicinsk behandling ^(c) | 0.035 | 0.0485 | 43.160 | 188.178 |
| Sverige: | | | | |
| Basispension | — | 0.0745 | — | — |
| Tillægspension | — | 0.13 | — | — |
| Deltidspension | — | 0.005 | — | — |
| Sygeforsikring | — | 0.1010 | — | — |
| Arbejdsmarked | — | 0.0108 | — | — |
| Arbejdsskade- forsikring | — | 0.009 | — | — |
| Løngaranti | — | 0.002 | — | — |

Noter: (a) Omregnet efter købekraftspartitetsjusterede valutakurser: 1 DM = 4,52 D.Kr., 1 Fl. = 4,36 D.Kr., 1 S.Kr. = 1.0064 D.Kr. (b) Der er et grundfradrag på 23.929 Fl. = 104.333 D.Kr. (c) Denne ordning er kun obligatorisk for lønmodtagere med en indkomst mindre end 50.900 Fl. = 221.924 D.Kr. For en lønmodtager, hvis hustru eller mand ikke arbejder, betales der et fast beløb på årsbasis på 186 Fl. = 811 D.Kr.

Kilde: OECD, *The Tax/Benefit Position of Production Workers, 1987-1990*, Paris 1991.

Man har ofte, når finansieringssiden har været drøftet, hæftet sig især ved den forskellige vægtning af hhv. indkomstskat og sociale bidrag. Selv om tvangsmæssige bidragsbetalinger formelt adskiller sig fra en indkomstskat, påvirker de dog i ikke ringe grad den økonomiske adfærd på samme måde. Skal man derfor sammenligne de effektive skatterater på arbejdsindkomst landene imellem, må begge skatteformer medinddrages.

Indkomstskat og sociale bidrag

Tabellerne 3 og 4 viser dele af hhv. indkomstskatte- og bidragsfinansieringsstrukturen. Indkomstskatten som andel af bruttofaktoringdommen er langt større i Danmark end i de øvrige lande. Også den laveste marginalskatteprocent er markant højere i Danmark, ligesom Danmark topper oversigten over højeste marginalskatteprocent. Det ses også, at den danske (og svenske) anvendelse af højeste marginalskatteprocent indtræder ved en langt lavere total arbejdsomkostning, end tilfældet er i Tyskland og Holland. Det er imidlertid

mindre oplysende at anskue indkomstbeskatningen isoleret. Bidragsbetalingen til de sociale sikringssystemer må medinddrages.

Bidragsbetaling spiller en stor rolle i Tyskland, Holland og nu også i Sverige, mens de er af marginal betydning i Danmark.⁴ Det ses, at det i Sverige alene er arbejdsgiverne, der finansierer bidragsbetalingen.

Da lønninger og bidragsbetalinger er komponenter i arbejdsomkostningerne og genstand for over- og nedvæltningprocesser, må beskatningssammenligninger inddrage begge skatteformer. En mulig mobilitet er ikke afhængig af den forskellige vægtning af skatteformerne, men af deres summerede effekt.⁵

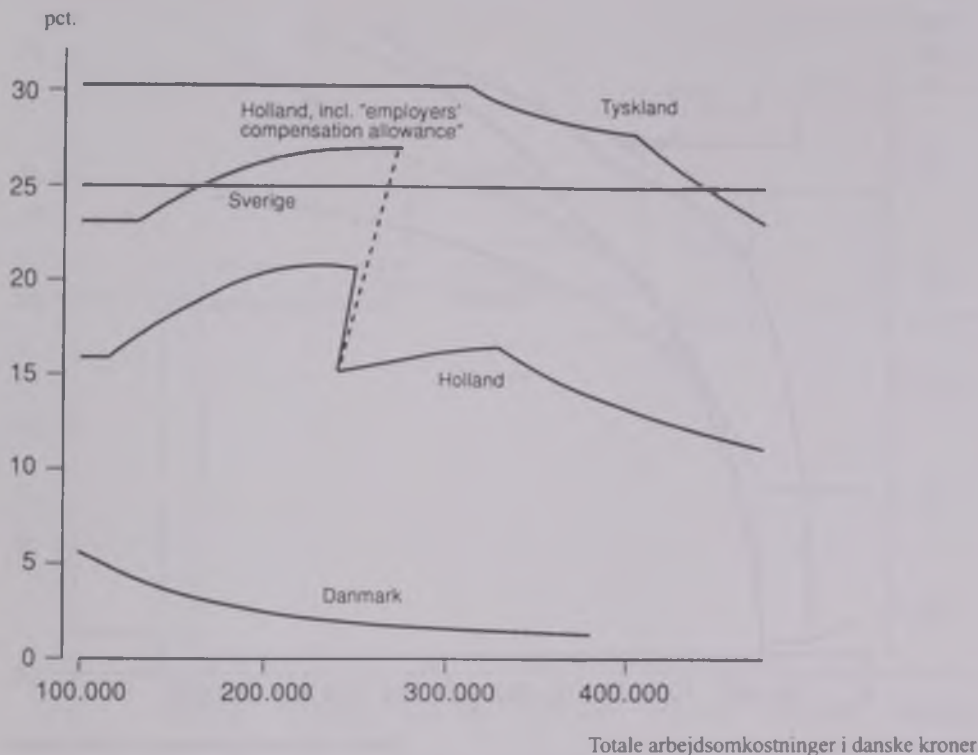
I figur 1 er de samlede sociale bidrag vist som andel af den årlige totale arbejdsomkostning.⁶ »Knækkene« i kurveforløbet for Tyskland og Holland skyldes »lofterne«, jf. tabel 4.⁷ Når »den svenske kurve« forløber som en vandret linje, er grunden, at der ikke i Sverige opereres med loft over bidragsbetalingen. Figur 2 afbilder indkomstskatten plus sociale bidrag som andel af de totale arbejdsomkostninger for intervallet fra 0 til 300.000 kr. Punkterne markeret med * viser placeringen for den gennemsnitlige produktionsarbejder. For denne er gennemsnitsbelastningen højst i Holland, næsthøjst i Sverige og lavest i Tyskland, men den danske gennemsnitsbelastning er faktisk kun 2 pct. point højere end den tyske. Figur 1s antydning af en betydelig skattestrukturforskel forsvinder som dug for solen. Endelig viser figur 3 den effektive marginalskat. Ikke mindst »det hollandske forløb« kan forekomme ejendommeligt. Det skyldes »lofter«, bundfradrag og fradrag for sociale bidrag i bestemmelsen af de skattepligtige indkomster. Billedet er for den typiske produktionsarbejder marginalt det samme som gennemsnitligt: Højest marginalskat i Sverige, næsthøjst i Holland med Danmark placeret et par pct. points over Tysk-

4. I Danmark betalte den enkelte lønmodtager i 1990 778 kr. til ATP, 1.277 kr. til arbejdsmarkedets uddannelsesfond og 3.192 kr. i arbejdsløshedskassekontingent. I 1990 betalte arbejdsgiverne det i 1988 indførte moms lignende arbejdsgiverbidrag, som er ophævet pr. den 1. januar 1992 og erstattet af en stigning i merværdiafgiften.

5. Ved vurdering af mobilitet må det selvsagt erindres, at mobiliteten ikke blot er en funktion af skatteincidens, men i samme grad er funktion af udgiftsincidens. I sidste instans er det fiskale differentialer, som kan begrunde fiskal fremkaldt mobilitet.

6. Total arbejdsomkostning = bruttoløn + arbejdsgiverbidrag. Beregningerne er gennemført i købekraftsparitetsjusterede danske kroner.

7. Når der for Holland er indtegnet to kurver, hænger det sammen med følgende: Tidligere sondrede man mellem sikringsordninger reserveret lønmodtagere og generelle ordninger. Til lønmodtagerordningerne betales bidrag fra lønmodtagere og arbejdsgivere. Begge betalte også til de generelle ordninger, men på grundlag af et særligt indkomstbegreb. Dette system er ændret. I 1990 gjaldt det således, at lønmodtagerne betaler til de generelle ordninger ved en række øremærkede skatter udskrevet på den skattepligtige indkomst. Arbejdsgiverne bidrager kun »direkte« til de ordninger, som er reserveret lønmodtagerne. Til gengæld betaler de et »kompensationsbeløb« til lønmodtageren som del af dennes skattepligtige indkomst. Netop denne ændring er en udmærket illustration af den glidende overgang mellem indkomst- og bidragsbeskatning. Den væsentlige sondring er ikke mellem indkomstskat og bidrag, men mellem generel og øremærket beskatning.

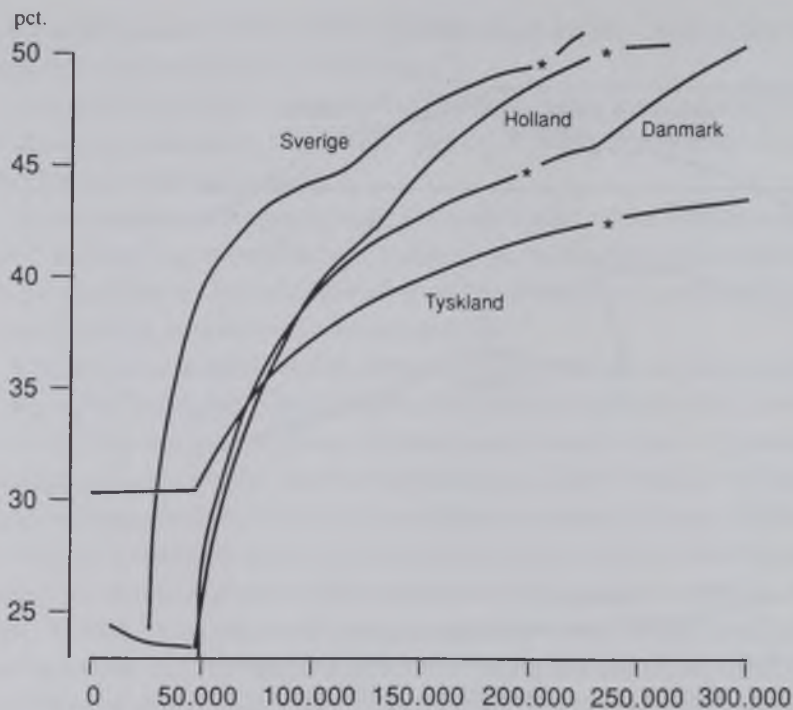


Figur 1. Bidrag til social sikring som procent af årlig total arbejdsomkostning incl. arbejdsgiverbidrag.

land. Omvendt er det, som det også ses af tabel 3, sådan, at den høje marginalskatte­rate er lavere end tilfældet er i Holland og Tyskland.

En anden konklusion

Konkurrencen indenfor det indre marked vil af sig selv tendere mod en skat­te­rate­ud­ligning på de mest mobile skattegrundlag. Når indkomstskat og sociale bidrag anskues i sammenhæng, er der ikke den store forskel mellem den danske beskatning og beskat­ning­en i nabolandene for den typiske produktionsarbejder. Der er derfor næppe for fler­he­den af lønmodtagerne grund til at forvente særlige incitamenteffekter i Danmark sam­men­lignet med de øvrige lande. Der kan naturligvis være problemer knyttet til høj­ind­komst­ta­gerne, men det har ikke noget med harmoniseringen at gøre. Det kan tilføjes, at det vel ikke er ganske uplausibelt at formode, at en inddragen af udgiftsinciden­sen for den gennemsnitlige lønmodtager yderligere ville tendere at indsnævre de fiskale for­skelle. Det er dem, der – om overhovedet – er afgørende for individets mobilitetsover­ve­jelser.



Totalt arbejdsomkostninger i danske kroner

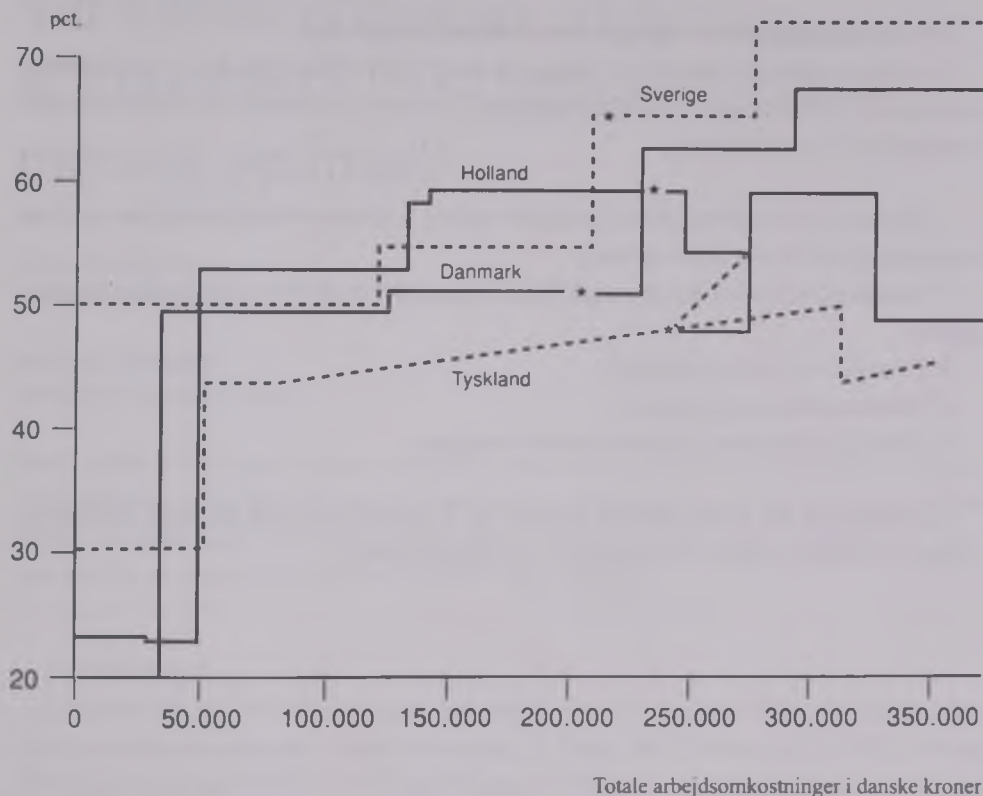
Figur 2. Indkomstskat plus sociale bidrag i procent af de totale arbejdsomkostninger.

Efterfølgende harmonisering?

Fri bevægelighed for varer, personer, tjenesteydelser og kapital vil tendere at udligne skatteraterne mellem nært liggende lande. Da de nationale skatterater er ens, vil der derfor på blot lidt længere sigt være udsigt til skatterateudligning over det hele indre marked.

I lande, hvor skatterater reduceres, er det nødvendigt med en efterfølgende neutralisering af den øgede efterspørgsel. Reduceres den offentlige sektors indtægter, må modsvaret være en udgiftsreduktion og/eller en forøgelse af den samlede nationale opsparring.

Selvsagt kan sådanne »kompenserende indgreb« meget vel have konsekvenser også for det sociale område; men om konsekvenserne er af harmoniseringsmæssig karakter kan der intet siges om. Man kunne omvendt forestille sig, at en række socialpolitiske indgreb, der i forvejen ansås for ønskelige, måske ville være lettere at gennemføre i kølvandet på f.eks. en reduktion i den indirekte beskatning. I sammenhængen kunne det gælde ønskeligheden af en omlægning af finansieringen af arbejdsløshedsdagpengene og måske også en øget vægtlægning på et supplerende pensionssystem baseret på forudgående opsparring. Begge ideer er motiveret i deres egen indre logik; men de kan være



Figur 3. Effektiv marginalskat ved stigning i de totale arbejdsomkostninger.

anvendelige midler, hvis en forøget efterspørgsel som følge af skatterateudligning skal neutraliseres.

Behovet for en omlægning af arbejdsløshedsdagpengenes finansiering forstærkes iøvrigt i en situation med definitivt fastlåste valutakurser. Med given valutakurs kan udefra kommende påvirkninger på økonomien alene opfanges gennem tilpasninger i arbejdsmarkedet. I den udstrækning sociale ydelser, herunder dagpengesystemet, påvirker arbejdsmarkedet i retning af mindre fleksibilitet, vil der også af den grund være pres for en ændring af ydelsessystemet.

Som tilpasningsmuligheder kan sådanne omlægninger ansues som eksempler på en institutionel konkurrence. Tilpasninger har karakter af en dynamisk proces, der kan fremme institutionelle reformer og innovationer og fremkalde institutionel differentiering. Om der herved opstår tendenser mod efterfølgende konvergens eller måske endog harmoniseringer er usikkert. Netop spontane tilpasninger kan skabe mulighed for tilpasning af institutioner til forskelligartede præferencer og udvide mulighederne for sociale læreprocesser landene imellem.

Overførselsindkomster og øget international integration

Socialkommissionen har bl.a. til opgave at »overveje, hvilke krav den »øgede internationalisering vil stille til de sociale ordninger«. Der er fem kanaler ad hvilke en sådan sammenhæng kan etableres:

1. Personmobilitet fremkaldt af forskelle mellem landenes offentlige udgifter og deres beskatning (det fiskale differentiale);
2. Skatterateudligning for at undgå fiskalt begrundet mobilitet og grænsehandelsproblemer;
3. Finansiell og social dumping;
4. Internationale retlige regler;
5. Frivillig efterligning af andre landes ordninger.

Konklusionen af denne artikels analyse er, at sammenhængen primært kanaliseres gennem det markedspress, der betinger skatterateudligning.