

JOHAN MYHRMAN  
BIRGITTA SWEDENBORG:

# Svenskarna och deras skatter

*Medborgarna är i allmänhet inte medvetna om att de betalar 40 % i löneskatt, att de betalar moms på energiskatten när de köper olja och bensin eller att många betalar sina egna subventioner med en gigantisk rundgång som resultat.*

*Utgifts- och skattebesluten måste tas samtidigt. Illusionen att "någon annan betalar" måste ersättas av insikten att alla betalar — på något sätt, om det totala skattetrycket skall kunna sänkas.*

*Johan Myhrman är professor i nationalekonomi vid Handelshögskolan i Stockholm och Birgitta Swedenborg vice VD på SNS (Studieförbundet Näringsliv och Samhälle).*

**B**o Lundgren skriver i sin artikel i Svensk Tidskrift (nr 2-3) att vi står inför ett systemskifte i svensk politik och att målet är att skatterna skall sänkas åtminstone till EG-nivå. Det är en utmärkt ambition, men hur trovärdig är den? Hittills har man inte kommit så långt på den vägen, bortsett från den sänkning av skatteintäkterna som lågkonjunkturen medfört. Årets kompletteringsproposition ger inte heller mycket nytt hopp eftersom budgetunderskottet istället väntas öka i oroväckande takt.

Problemet med det svenska skattesystemet är framför allt det höga totala skattetrycket. De reformer som genomförts de senaste tio åren har huvudsakligen inriktats på att minska de sk skattekilarna, d v s att minska skatternas snedvridande effekter på resursanvändningen i den svenska ekonomin. Trots dessa reformer, vilka i och för sig varit värdefulla, är förhållandena inte acceptabla.

Följande exempel är illustrativt. Om jag anlitar firman Ärlig för att bygga om mitt kök får jag en faktura på 125 000 kronor. Av detta belopp är 25 000 kronor moms. Sedan skall Ärlig betala ca 28 600 kronor i arbetsgivaravgifter. Av de återstående medlen skall han sedan, om han tjänar hyggligt med pengar, betala 35 700 kronor i inkomstskatt. En utgift för mig på 125 000 kronor ger Ärlig en inkomst på 35 700 kronor (plus eventuella momsavdrag). När Ärlig sedan skall använda sin inkomst till konsumtion betalar han dessutom moms så att det slutliga konsumtionsvärdet är 28 560 kronor. Det offentliga lägger beslag på 96 440 kronor (minus eventuella momsavdrag).

Även om vissa skattekilar minskat efter

skattereformen är de tydligen fortfarande högst påtagliga, i det här exemplet över 70 procent. Det uppmuntrar knappast den ekonomiska aktiviteten i Sverige. Problemet är att med ett skattetryck på över 50 procent av BNP kan sådant svårigen undvikas. Den totala marginals-katten kan ju aldrig bli lägre än genomsnittet och genomsnittet är, som sagt, över 50 procent. Egentligen är det högre eftersom skattetrycket bör mätas från utgiftssidan. Alla offentliga utgifter måste nämligen finansieras.

*På lång sikt är förutsebarhet och förtroende de viktigaste elementen i en tillväxtbefrämjande politik.*

Skattedebatten har, enligt vår mening, i alltför stor utsträckning kommit att fixeras på dessa skatteklar och på hur de bäst skall minskas eller elimineras. Denna fokusering på skatteklar har sitt ursprung i den nationalekonomiska välfärdsteorin och dess idéer om "optimal beskattning". Med detta begrepp avses att för ett givet behov av skatteinkomster skall dessa dras in till det offentliga med minsta möjliga störning av den samhällsekonomiska effektiviteten, d v s med ett minimum av skatteklar. Ett sådant synsätt bottnar i ett experttänkande av planekonomisk karaktär. Ett utmärkande exempel är den s k engångsskatten som infördes år 1986.

### **Felaktigt resonemang**

Motiveringen för denna skatt var att pensionsspararna fått en "för hög" avkastning på sitt sparande under några år på 1980-

talet och att det därför var "rättvist" att dra in en del av denna avkastning i form av en s k engångsskatt. Dessutom förklarades att detta inte skulle få några negativa samhällsekonomiska effekter eftersom skatten var helt oväntad.

Detta resonemang innehöll två felaktigheter. För det första betraktade man avkastningen på pensionssparande under en alltför kort period. Avkastningen under 1980-talets mitt var exceptionellt hög p g av att devalveringen 1981-82 drivit upp ett växthusklimat i landet med inflaterade vinster som främsta resultat. Avkastningen hade tidigare varit usel och att den skulle bli sämre i framtiden, under mer normala förhållanden, tog man inte någon hänsyn till.

### **Rätt till förutsebarhet**

Av ännu mer principiell betydelse var att man inte respekterade ingångna avtals rättmätighet. Om två juridiska parter träffar ett avtal under då kända förhållanden bör inte staten gå in och ändra konsekvenserna av ett sådant avtal utan synnerligen vägande skäl. Naturligtvis måste staten ha rätt att ta ut de skatter den behöver. Frågan är bara när och hur. Medborgarna måste ha rätt till förutsebarhet, annars rubbas en viktig del av förutsättningarna för ekonomisk verksamhet. Argumentet för engångsskatten, enligt teorin för optimal beskattning, går ut på att det är samhällsekonomiskt optimalt att lura medborgarna. Detta kan inte vara riktigt. På lång sikt är förutsebarhet och förtroende de viktigaste elementen i en tillväxtbefrämjande politik. Om man skall behöva förvänta sig "engångsskatter" på alla livets områden ökar osäkerheten i samhället

och den ekonomiska verksamheten motverkas.

Denna observation kan generaliseras genom att mot synsättet med optimal beskattning ställa ett "public choice"-synsätt. Ett sådant perspektiv på tillvaron betonas istället medborgarnas informationsproblem i ett genompolitiserat samhälle. Individerna har i en välfärdsstat svårigheter att uppfatta hela vidden av den offentliga verksamheten och hela den myriad av skatter som penetrerar deras liv och verksamhet. De är i allmänhet inte medvetna om att de betalar 40 procent i löneskatt, att de betalar moms på energiskatten när de köper olja och bensin, att den borgerliga regeringen avser att höja fastighetsskatten på villor med 25 procent 1993 (read my lips) eller att många betalar sina egna subventioner med en gigantisk "rundgång" som resultat. Klart står att medelklassen betalar, men vinnare och förlorare är inte lätta att identifiera. Det underlättas inte av att förhållandena hela tiden ändras genom ständiga ändringar i förmånssystemen.

### Gör skatterna synliga

Det viktiga är därför att göra skatterna så synliga som möjligt, så att var och en blir fullt medveten om vilka skatter, och hur mycket skatt, man betalar. Skattesystemet skall vara genomskinligt. Poängen med detta är att man skall ledas över till frågan om vad skatterna används till och om detta är värt vad det kostar. Det är nämligen så att grundfelet med frågeställningen hos optimal beskattning är att man utgår från ett givet "skattebehov" och frågar vad som då är optimal beskattning. Skattebehovet ska finansiera ett "utgiftsbehov"

som valts utan medvetenhet om kostnaderna. Man undviker därmed den helt avgörande frågan om hur mycket skatter som skall dras in till det offentliga.

Knut Wicksell, den radikale svenske ekonomen med världsrykte, framhöll redan vid sekelskiftet att det väsentliga var att folk fick vad de ville ha från den offentliga sektorn. Därför borde, enligt hans analys, skattebeslut kopplas till utgiftsbeslut. Han skulle ha funnit det upprörande att beskatta bilism eller livsmedel med argumentet att det inte ändrade människornas utgifter för dessa varor därför att de är nödvändighetsvaror (efterfrågan är oelastisk).

### Offentligt contra privat

Detta leder, naturligtvis, över till frågan om de offentliga utgifterna. Varför skall allt det vi gör offentligt inte göras privat? Välfärdsstatens ideologi är att välfärdsystemet skall vara offentligt. Det är den goda patriarken, staten, som ser om sina undersåtar, precis som familjefadern, eller modern, värnar om alla familjens medlemmar. Det är Per Albin Hanssons folkhem som är den geniale, men ack så felaktiga, liknelsen. Den är felaktig därför att i familjen använder far och mor sina inkomster för att ta hand om sina barn som inte har egna inkomster.

I samhället, däremot, tar staten från människor med egna inkomster och delar ut det till varjehanda ändamål. Problemet är således att liknelsen är inadekvat. Människor med egna inkomster som är vuxna och välutbildade är fullt kapabla att fatta sina egna beslut, till skillnad från barn utan egna resurser och utan bildning. Dessutom känner familjens överhuvud

sin familjs behov mycket väl, medan statens representanter har ganska dålig kunskap om olika människors behov och önskemål. Oavsett hur klok och välvillig vår socialminister är kan man således fråga sig varför han är bättre skickad att sörja för våra liv än vi är själva.

Det är här viktigt att betona att enligt en liberal syn på människorna är dessa mycket olika och olikheterna är värda respekt. Människor behöver inte "styras" i en eller annan riktning. Vissa tycker om snabba bilar, dyra viner och utlandsresor.

*Det är viktigt att göra skatterna så synliga som möjligt, så att var och en blir fullt medveten om vilka skatter, och hur mycket skatt, man betalar.*

Andra föredrar fiske, klassisk musik och att påta i den egna trädgården. Vissa vill arbeta heltid även när barnen är små, andra vill ta hand om sina egna barn. Vissa vill spara mycket för sin ålderdom, sina barn och barnbarn, andra mindre.

Enligt en motsatt, socialistisk, syn på människorna är alla ganska lika och experterna kan därför tala om vad som är bäst för dem. Alva och Gunnar Myrdal representerade en sådan syn på folket. De ville genom statliga åtgärder tala om för medborgarna vad som var bäst för dem, i fråga om bostadens utformning och handhavande, befolkningspolitik, barnuppfostran och samlevnadsproblem.

### **Nackdelarna med kollektiva lösningar**

Vad är då nackdelarna med kollektiva lösningar? För det första minskar de män-

niskornas valfrihet. En kollektiv barnomsorg leder till exempel till en enhetlig utformning av daghemsproduktionen. Enhetliga normer leder till "fyrkantiga" lösningar som kanske bara är tillfredsställande för en minoritet. Med marknadsekonomiska lösningar får vi ett spektrum av daghemsmodeller där var och en kan finna sitt ideal ifråga om pedagogik, öppethållande och personal. För det andra innebär offentlig verksamhet oftast att den sker i monopolförhållanden. Därmed förhindras konkurrens mellan olika former av produktionens utformning. Detta leder vanligen till dålig kostnadseffektivitet. Det är inte så att man medvetet är slösaktig, men genom avsaknad av konkurrens underskattar man möjligheterna att öka effektiviteten. Det är först när en konkurrent gör samma saker som man själv, fastän billigare, som man tvingas inse att det är möjligt.

Det tredje argumentet för privata beslut är att de kollektiva besluten har en stark tendens att bli alltför kortsiktiga. En privatperson tänker i sin planering i ett perspektiv av decennier och fattar beslut på kort sikt som en del av en sådan långsiktig plan. Det politiska systemet, däremot, leder ofta till att beslutens horisont bara sträcker sig till nästa val. Men, och detta är viktigt, även om man har planer för en längre period kan en ny riksdagsmajoritet efter nästa val ändra på dessa planer och tidigare beslut. Det finns alltså en inbyggd kortsiktighet i kollektiva beslut som gör dem mindre lämpade att handha ekonomisk verksamhet.

Ett fjärde argument är slutligen att kollektiva beslut sker genom röstsedel. Man röstar på ett parti med ett paket av åtgärdsförslag, men man vet ganska litet

om hur partiet prioriterar de olika förslagen. Det är också viktigt att betona att en röst på ett parti inte kan ge adekvat uttryck för styrkan i preferenserna. En majoritet kan alltså besluta om en reform som är av marginell betydelse för dess medlemmar samtidigt som den för minoriteten kan vara en fråga av yttersta vikt.

Trots alla argument *mot* kollektiva beslut har vi ett av västvärldens högsta skatetryck och tycks helt oförmögna att skära i de offentliga utgiftsättagandena. Varför? Att sänka skatter är visserligen populärt. Att sänka utgifter är inte lika populärt. Åtminstone tycks det inte så, när besluten skiljs åt.

Beror det på att människor är irrationella? Nej, det gör det inte. Det beror på inkonsistenser som uppstår vid just kollektiva beslut. Ett enkelt exempel är följande: Antag att man röstar på tre olika utgiftsprogram var för sig. Utgifterna för varje program bekostas i samma grad av tre lika stora väljargrupper. Men fördelarna tillfaller bara två av grupperna. Det räcker att fördelarna för de två grupperna överstiger *deras* kostnader för att programmen ska röstas igenom. Om den tredjedel som inte har någon fördel av ett enskilt program varierar kan det bli så att *alla* tre väljargrupperna får det sämre när alla utgiftsprogrammen genomförs, trots att en rationell majoritet tjänade på varje enskilt program. Orsaken är att de totala kostnaderna överstiger de totala fördelarna och att såväl kostnader som fördelar är ojämnt (och osystematiskt) fördelade.

Ökade offentliga utgifter kan således mycket lätt leda till en minskning av välfärden för alla. Det är inte bara en fråga om hur välfärden fördelas, som man kan tro när man diskuterar varje utgiftspro-

gram för sig (t ex bostadspolitik, barnomsorg, pensioner). Offentliga utgifter är inte ett nollsummespel. Höga skatter och en stor socialbudget är inte en garanti för vare sig en hög eller solidarisk välfärd.

### Någon annan betalar

Exemplet belyser det problem som uppstår när man tror att "någon annan betalar". Flertalet offentliga utgifter drivs fram på just det sättet. Oftast är fördelarna högst ojämnt fördelade. Förklaringen till detta kan sökas i teorin för intressegruppers påverkan på politiska beslut. En intressegrupp är mer effektiv i sitt agerande om den är homogen och varje medlem har mycket att tjäna på ett visst politiskt beslut. Deras möjlighet att nå framgång är större ju mer kostnaderna för de sökta förmånerna sprids över ett stort antal skattebetalare. Då blir det nämligen inte rationellt för skattebetalarna/väljarna att organisera ett motstånd mot detta beslut. Därmed finns det inbyggt en sned förmånsfördelning i offentliga utgifter. Den faktiska inkomstomfördelning som kommer till stånd på detta sätt behöver inte på något sätt överensstämma med vad de flesta av oss tycker skulle vara en rimlig omfördelning — t ex från rika till fattiga, från starka grupper till svaga.

Problem uppstår således vid kollektiva beslut även när kostnaderna är synliga och när fördelar och kostnader ställs mot varandra. Ännu större problem uppstår när så inte är fallet. Ofta finns också ett incitament att dölja kostnaderna för en viss politik och framhäva (eller missrepresentera) fördelarna. Genom att dölja kostnaderna utmanar man inte skattebetalarnas, konsumenternas, eller andra betalande

grupper missnöje. Genom att uttrycka fördelarna med politiken i termer av allmännyttan eller rättvisa söker man få acceptans för målen. Ett känt exempel är jordbrukspolitiken. Kostnaderna och fördelningseffekterna av denna komplicerade politik är nästan omöjliga att genomskåda och beräkna för andra än experter. Motiven (nu för tiden) sägs vara "en levande landsbygd", "öppna landskap", o s v. Om detta var de verkliga målen skulle de kunna uppnås till väsentligt lägre kostnader och med rimligare fördelningseffekter. I praktiken utgör politiken en gigantisk, ineffektiv och föga "rättvis" inkomstöverföring till bönderna från konsumenterna. De enda som aktivt stöder politiken är just bönderna. Det finns många andra, liknande exempel (t ex bostadspolitiken, barnomsorgsstödet).

### Egenintresset

Det kan tyckas cyniskt att hävda att människor agerar efter sitt egenintresse "på den politiska marknaden". De gör det naturligtvis inte enbart av själviskhet, de gör det inte heller av illvilja. Men människor är varken bättre eller sämre eller mindre sammansatta i sina motiv när de agerar på den politiska marknaden än när de agerar på den privata marknaden. Ett

sådant beteendeantagande visar sig också ett högt förklaringsvärde när det gäller att förklara den faktiska politiken.

Skillnad mellan kollektiv och individuell rationalitet, intressegruppspåverkan samt svårigheten att bedöma kostnader och förmåner vid offentliga beslut är ytterligare skäl till att begränsa sfären för kollektiva lösningar till det som vi tycker är oundgängligt. Samtliga dessa problem ligger på ett mycket djupare plan än de som diskuteras i den politiska debatten. Men om vi vill värna om vår samlade individuella välfärd (någon annan välfärd än individens finns inte), så måste medvetenheten om dessa problem öka.

Utgifts- och skattebeslut måste tas samtidigt. Effekterna av dessa beslut måste vara genomskinliga för medborgarna. Illusionen att "någon annan betalar" måste ersättas av insikten att alla betalar — på något sätt. En rad institutionella förändringar är antagligen nödvändiga för att medborgarnas kollektiva val ska bli lika (eller nästan lika) rationella som deras individuella. I det perspektivet kommer det att te sig lika naturligt — och lätt — att skära i de offentliga utgifterna som att sänka det svenska skattetrycket. Det är först när politikerna tar sig an denna uppgift som vi på allvar kan tala om ett "systemsifte" i svensk politik.