

HOTEN MOT VÄLFÄRDEN

LEIF EDVARDSSON

Många av de för staten inkomstbringande skattebaserna minskar snabbt. Samtidigt ökar trycket på de sociala skyddsnäten. Ekvationen går inte ihop. Men vad kan vi göra för att trygga välfärden framöver?

F ortfarande lever många medborgare i föreställningen att skattepolitiken i Sverige kan beståmas utan hänsyn till förhållandena i vår omvärld. Den tiden är dock sedan länge förbi. Endast ett fåtal skattebaser är numera relativt stabila och opåverkade. Hit hör momsens på maten, fastighetsskatten och inkomstskatten för vanligt folk, som av sociala skäl inte kan tänka sig att emigrera.

Övriga skattebaser är mer eller mindre lätttröliga. Det gäller framför allt kapitalskatten och förmögenhetsskatten, som leder till en omfattande kapitalflykt. När ett svenskt företag går ihop med ett utländskt bolag medför förmodligen en bibehållen dubbelbeskattning, att huvudkontoret enbart av skatteskal alltid kommer

att hamna utanför Sverige. Det är alltså ingen tillfällighet att såväl MeritaNordbanken som StoraEnzo har hemvist i Finland. Den för statskassan så betydelsefulla mervärdesskatten kan komma att minska rejält genom den tilltagande gränshandeln och den snabbt ökande internethandeln.

Ett verkligt dråpslag mot skattebasen blir om harmoniseringsarbetet inom EU leder till att den så kallade *ursprungslandsprincipen* ersätter nuvarande *destinationsprincipen*.

Även inkomstskatten står under hårt tryck. Oroväckande är att många svenskar, framförallt de unga och på arbetsmarknaden väletablerade, enligt flera samstämmiga undersökningar svartarbetar. På grund av skyhöga marginaleffekter sitter många barnfamiljer i en fattigdomsfälla, som de av egen kraft sällan kan ta sig ur. För många familjeförsörjare är det ekonomiskt sett knappast lönt att arbeta eller att satsa på en vidareutveckling i sitt yrke. Den som investerar i en

lång utbildning till lärare, sjuksköterska eller socialarbetare belönas med hög marginalskatt. Den höga marginalskatten har lett till att allt fler högskoleutbildade unga människor väljer att av skatteskal satsa på en karriär utanför Sverige. Av nyexaminerade civilingenjörer flyttar en skrämmande hög andel utomlands. Vem vet om och i så fall när de återvänder. Det höga skattetrycket leder samtidigt till att svenska företag får allt svårare att rekrytera kvalificerad personal från utlandet. I spåren av detta ser vi att många storföretag flyttar ut strategiska specialistfunktioner som forskning och utveckling, marknadsföring och finansverksamhet till andra länder. Riskerna för en fortgående och tilltagande "brain drain" är alltså uppenbara.

Påverkar hastighet men inte riktning

De eroderande skattebaserna utsätter vårt skattesystem för allt större påfrestningar. Utvecklingen har pågått i

LEIF EDVARDSSON är skatteexpert i SAF.

det tysta under en lång följd av år men har under de senaste åren blivit allt tydligare. En del nostalgiker skylar på EU-medlemskapet och tror tydligen, att vi skulle kunna förskonas från nödvändiga anpassningar av skattesystemet genom ett utträde ur unionen. Man bortser då från att utvecklingen framför allt styrs av globaliseringen och att medlemskapet snarare påverkar förloppet hastighet än dess riktning.

I värsta fall kan statens skattebortfall på några års sikt bli så mycket som 50 – 100 miljarder kronor, dvs bortemot en sjättedel av budgeterade inkomster. Det säger sig självt att en oförändrad statlig utgiftsnivå i det läget leder till dramatiska budgetunderskott. Det kommer inte att bli möjligt att kompensera ett så stort inkomstbortfall genom höjning av skattenivåerna i de stabila skattebaserna utan att systemets legitimitet går förlorad.

Starkt utgiftstryck

Utöver tilltagande framtida problem när det gäller statens skatteinkomster tillkommer att statskassan är utsatt för ett bestående starkt utgiftstryck, som kommer att nödvändiggöra fortsatta prioriteringar. Under 1990-talet har den statliga konsumtionen ökat relativt långsamt, medan transfereringarna till hushållen gått upp mycket kraftigt. En bidragande orsak härtill är naturligtvis att tillväxten i ekonomin varit svag under hela 1990-talet med arbetslöshetstal i nivå med depressionsåren på 1930-talet. En an-

nan orsak är att transfereringssystemen under tidigare år byggdes ut i sådan omfattning att i stort sett varenda svensk numera är mottagare av någon stödform. Den budgetbalans som nu åter har uppnåtts i statens affärer har skett genom omfattande neddragningar av bl a arbetslöshets- och sjukförsäkringen i kombination med omfattande skattehöjningar.

Trots neddragningarna går fortfarande mer än en tredjedel av statsinkomsterna till finansieringen av transfereringar till hushållen. Det är därför uppenbart att de nuvarande ersättningsnivåerna i sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna knappast kan upprätthållas om statens skatteinkomster skulle minska påtagligt.

En mycket allvarig utgiftskris för stat och kommun kan komma om tjugo till trettio år, när 40-talisterna ökat pensionärskollektivet med flera hundra tusen personer. Dagens kris i sjukvården och äldreomsorgen kan då komma att framstå som en stilla västanfläkt i jämförelse med de utgiftsanspråk som då tvingar sig på.

Till de framtida ökande utgifterna på grund av en åldrande befolkning skall läggas att någon nämnvärd reservering för hittills utlovade pensionslöften till 40-talister anställda i stat, kommuner och landsting inte skett fram till nu. Pensionerna måste betalas med framtida skatteinkomster, som alltså till betydande del redan är in-tecknade. De nyligen i Högsta Domstolen avgjorda pensionsmålen visar att dessa pensionslöften med största sannolikhet inte

kan brytas.

För att få den statsfinansiella ekvationen att gå ihop kan det därför bli nödvändigt att drastiskt sänka ersättningsnivåerna i transfereringssystemen. Detta gäller oberoende av om den nuvarande skatteuttagsnivån kan upprätthållas eller ej.

Den dubbla obalansen i vårt nuvarande skatte- och socialförsäkringssystem utgör på lite längre sikt ett allvarligt hot mot välfärden för stora medborgargrupper. Ska vi likt strutsen sticka huvudet i sanden och låta "marknaden" lösa problemen? Eller ska vi medan tid är ta itu med problemen och försöka skapa ett regelverk, som klarar framtidens påfrestningar och garanterar en rimlig trygghetsnivå för alla medborgare?

Trygghetskonton ett alternativ

Det senare alternativet har varit utgångspunkten för en grupp ekonomer inom och utanför SAF, som av SAF:s styrelse haft uppdraget att självständigt utforma ett förslag till en genomgripande reformering av det svenska välfärdssystemet och dess finansiering. Arbetsgruppens förslag presenteras i rapporten *Proportionell skatt med trygghetskonton – för enkelhet och ökad valfrihet*.

Den reformplan som presenteras i rapporten syftar till att kombinera hög ekonomisk tillväxt med ett stort utrymme för individuellt beslutsfattande vad gäller trygghetsfrågor. Den idémassiga grunden för alternativet är densamma som det som ligger till grund för det nyligen reformerade

pensionssystemet. Våra framtida pensioner kommer således att bestämmas av livsinkomsten och inte som tidigare de bästa 15 åren under livet. Livsinkomsten och inte inkomsten ett visst år är helt enkelt en mer relevant utgångspunkt för fördelningspolitiska överväganden i ett samhälle där en majoritet av medborgarna har inkomster som blir alltmer variabla mellan olika tidsperioder i livet. Förskjutningen mot ett livstids- och livsinkomstperspektiv leder till slutsatsen att vi bör ha ett proportionellt skattesystem kombinerat med ett grundtrygghetssystem. I reformplanen föreslås att detta system skall vara privat och kontobaserat på samma sätt som en var av oss får rätten inom ramen för de nya pensionsreglerna att placera 2,5 procent årligen av pensionsavgifterna.

Vilka är då huvuddragen i denna reformplan?

Alla sociala avgifter, d v s arbetsgivaravgifter, egenavgifter, särskild löneskatt och allmän pensionsavgift avskaffas. Dagens arbetsgivaravgifter växlas till lön. Av sålunda utgående lön skall en obligatorisk avgift på 20 procent betalas till den enskildes trygghetskonto, dock maximalt 50.000 kr per år. Avgiften är avdragsgill vid inkomstbeskattningen.

Uttag från trygghetskontot får göras för vad som i dag täcks av sjukförsäkring, föräldraförsäkring, socialbidrag, arbetslöshetsförsäkring samt barnbidrag. För alla uttag utom barnbidraget gäller att de görs om till ett skattepliktigt belopp om 10.300 kr

per månad. Trygghetskontot utföras med två försäkringar; en likviditetsförsäkring, som innebär att ett negativt saldo aldrig kan bli större än 200.000 kr och en livsinkomstförsäkring som garanterar en pension på

”
I värsta fall kan statens skattebortfall på några års sikt bli så mycket som 50 – 100 miljarder kronor, d v s bortemot en sjättedel av budgeterade inkomster.
”

grundtrygghetsnivå. Saldot som finns på kontot vid pensioneringen omvandlas till en pensionsannuitet. Räcker inte saldot till en årlig pension om 123.600 kr (10.300 x 12) så träder den nämnda garantipensionen in.

Sparar egna pengar

Den som vill tillförsäkra sig en högre ersättningsnivå respektive pension än grundtrygghetsnivån 10.300 kr kan göra detta genom egna frivilliga kontoavsättningar utöver obligatorisk avgift eller genom privata försäkringar. Även dessa avsättningar är avdragsgilla. Den enskildes känsla av att kontobehållningen verkligen är egna pengar förstärks ytterligare av att andra än kontoinnehavaren får möjlighet att göra avdragsgilla insättningar för dennes räkning. Vid dödsfall övertas

kontobehållningen av arvingarna.

Den reformerade inkomstskatten belastar hushåll och företag, inklusive egenföretagare, med en enhetlig skattesats med 30 procent på olika inkomstkällor. Det blir möjlighet till kommunala variationer. Grundavdraget höjs till 30.000 kr. Samma skattesats (men inte grundavdraget) gäller också för kapitalinkomster. Realisationsvinster och utdelningar är skattefria för fysiska personer.

Trygghetsbehov

Den enhetliga och låga skattesatsen för inkomster och avdrag medför att den enskildes frivilliga avsättningar till trygghetskontot inte kommer att styras av skattetänkande utan av dennes trygghetsbehov. För alla inkomstagare blir värdet av avdrag för avsättning till trygghetskontot det samma som vid uttag från kontot. Ytterligare en fördel med en helt proportionell skatt är, att betydande förenklingar i beskattningen kan genomföras, framför allt för de mindre företagen och dess ägare. Alla skatteflyktsregler bör kunna slopas.

Reformplanen innebär skattesänkningar med 320 miljarder kronor. Av skattesänkningen används 150 miljarder kronor till obligatoriska kontoavgifter, medan resterande 170 miljarder kronor lämnas till medborgarnas fria disposition för att bygga upp en individuellt anpassad tilläggsrygghet. Som andel av 1998 års BNP-nivå skulle skattetrycket med reformen sjunka från 54 procent till 34 procent. I 1998 års skattekvot ingår soci-

alförsäkringsavgifterna som till en del kan betraktas som försäkringspremier.

Om man i analogi härmed skulle addera de obligatoriska kontoavgifterna i sin helhet till skatterna, uppgår denna summa som andel av BNP till 42 procent. Det motsvarar dagens genomsnittliga skattetryck i EU.

Ny typ av omfördelning

En kritik som riktas mot trygghetskontot är att detta helt bryter försäkringsmomentet i vårt nuvarande socialförsäkringssystem och att det är ett osolidariskt förslag. Mot detta kan invändas att även dagens system för många fungerar som en grundtrygghet. De ersättningstak som finns i såväl arbetslöshetsförsäkringen som

sjukförsäkringen leder till stort inkomstbortfall, som individen med nuvarande skattetryck har små möjligheter att försäkra sig mot genom eget sparande. Hur mycket en individ får ut ur det nuvarande systemet styrs i mycket högre grad av faktorer som när i livet ett inkomstbortfall inträffar, i vilken kommun man råkar bo, hur mycket man kan utnyttja regler och system jämfört med hur låg eller hög livsinkomst individen har.

Studier visar att inte mindre än tre fjärdedelar av de sociala avgifterna omfördelar den enskildes inkomster över livstiden, medan endast en fjärdedel är omfördelning mellan individer. I praktiken innebär därmed olika intressegruppers önskan om högre bidrag eller ersättningsnivåer i en

speciell livssituation, en önskan om en annorlunda livscykelomfördelning. Med trygghetskontot blir en sådan åtgärd möjlig helt på frivillig basis, utan krånglig politisk process och utan att tvinga andra individer att följa ett sådant konsumtionsmönster.

Missbruk motverkas

En övergång till lika uttagsmöjligheter för alla innebär frikoppling från inkomstberoende och därmed minskade incitament till kostnadskrävande beteendeanpassningar till systemet. Missbruk av trygghetskontosystemet motverkas, eftersom ett sådant innebär att individen "stjäl av sig själv".