

En borgerlig skattepolitik

Vårt lands utveckling från 1800-talets mitt till dagens välfärdssamhälle är i mycket historien om vår industriella utveckling. Under tiden fram till första världskrigets utbrott lades grunden till den industriella bas som är vår välfärds fundament. Men också den infrastruktur, framförallt på utbildningens och forskningens område, som är nödvändig för en expanderande industri med världsmarknaden som sin "hemmamarknad" växte fram under denna tid.

Sveriges förvandling från en fattig agrarekonomi till en av världens mest avancerade industrinationer är i sanning imponerande. Det konstaterar också ekonomiprofessorn och socialdemokraten Bo Södersten. "Det var borgerlighetens gyllene tid. Det var också borgerliga dygder som arbetsamhet, sparsamhet, pålitlighet och familjekänsla som bar upp utvecklingen." (DN-Debatt 5 juli 1987)

Med 30-talet kom socialdemokratins tid. Utvecklingen fördes vidare mot jämlikhet och social progressivitet. I ett större perspektiv, menar Södersten, kan man se den socialdemokratiska politiken som en framgångsrik fortsättning på den borgerliga. "God hälsovård, kollektiv uppfost-
ran, bra bostäder, sexualupplysning, var uttryck för en ny samhällssyn, men de framstod också som investeringar i en god och produktiv arbetskraft."

Men den sociala ingenjörskonsten skulle visa sig ha allvarliga begränsningar. Södersten tar den kände statsvetaren Karl Poppers analys till hjälp att förkla-

ra de socialdemokratiska misslyckandena. Den sociala ingenjörskonsten och därmed välfärdsstaten kan endast försvaras på rationell grund inte som instrument i ideologins tjänst. Man kan tolka Södersten så att välfärdsstaten som instrument för socialismens genomförande i Sverige prövats och befunnits för dyr. Söderstens slutsats blir närmast defaitistisk. När det gäller välfärden har vi passerat ett krön och håller nu på "att rutscha ned för den kulle där utsikten en gång var så behaglig".

Överdos av välfärdsstat

Man kan förstå Söderstens och många av hans socialdemokratiska kollegers pessimism om man ser till konsekvenserna av den överdos av välfärdsstat vi nu lider av och om man inte vill eller kan se alternativen till denna utveckling. Ty alternativen bygger alla på en vitalisering av den svenska ekonomin genom en ökning av marknadsprissättning och marknadsfinansiering av de offentliga monopolens tjänstproduktion och mer av försäkringslösningar på marknadens villkor i stället för skattefinansiering. Detta är en nödvändig förutsättning för att förbättra ekonomins funktionsduglighet och för att inte det scenario som Södersten beskriver skall förverkligas.

Det är emellertid viktigt att komma ihåg att det inte är den offentliga sektorn i sig som är problemet. Dess utveckling under 50- och 60-talen måste betraktas som en nödvändig förutsättning för den starka och balanserade tillväxten som karaktäriserade tiden åtminstone fram till slutet av 60-talet.

Med radikaliserings av fördelnings-

Fil dr Per-Martin Meyerson är direktör i Industriförbundet.

politiken under 70-talet och de därmed sammanhängande våldsamma ambitionerna att bygga ut den offentliga sektorn började dock problemen allt mer göra sig gällande. "Det starka samhällets ideologi" visade sig i praktiken innehålla mekanismer som skulle leda till dess motsats.

Det är alltså inte välfärdsstaten som måste bekämpas utan dess överdrifter. De viktigaste effekterna på ekonomin av den överdos vi nu lider av, torde vid det här laget vara väl kända. Ytterst handlar det om tilltagande ineffektivitet och försämrad flexibilitet i ekonomin genom starkt ökad kollektivisering och politisering av besluten. Arbetsmarknaden är kanske den värst drabbade av denna utveckling. Stigande skattetryck och marginalskatter har tillsammans med de offentliganställdas växande styrka lett till sammanbrott för det traditionella förhandlingssystemet. Löneförhandlingar är nu praktiskt omöjliga utan statens direkta medverkan.

Därmed har det så viktiga rollspelet mellan parterna på arbetsmarknaden med ansvar för avtalen och staten med ansvar för den ekonomiska politiken rubbats. Samtidigt som staten har del i ansvaret för löneavtalen ställer fackföreningarna allt mer långtgående krav på den ekonomiska politiken och minskar därmed handlingsfriheten för regeringen. Vi är på väg mot en form av inkomstpolitik som både i teori och praktik visat sig leda till allt sämre funktionsduglighet hos arbetsmarknaden.

En annan viktig effekt av en stor och växande offentlig sektor är dess benägenhet att tränga undan den konkurrensutsatta sektorn. I konkurrens om tillgängliga resurser har den skattefinansierade sektorn ett övertag. Vidare tenderar det höga

skattetrycket att minska den privata försmögenhetsbildning som utgör en mycket viktig finansieringskälla för företagen särskilt för nyföretagandet. Att ersätta denna källa med kollektiva fonder är ingen lösning. Dyrköpta erfarenheter från 70-talet bär tydligt vittnesbörd om detta.

Mångfalden hotad

Men problemen med den "socialdemokratiska modellen" kan inte bara avläsas i direkta ekonomiska effekter — produktivetsförluster. Förkärleken för kollektivistiska politikerstyrda enhetslösningar har också medfört välfärdsförluster av mer psykologisk karaktär. Det gäller effekterna av inskränkningar i medborgarnas valmöjligheter, deras möjligheter att bedöma konsekvenserna av sina val, dvs inskränkningar i individens möjlighet att påverka sin egen ekonomiska situation samt inskränkningar i den personliga integriteten.

Barn styrs in på daghem; föräldrar får inte välja skola; sparandet kollektiviseras; och när man blir gammal väntar den omsorgsform som är bestämd i kommunal- eller landstingshuset. Höga skatter gör det omöjligt att agera oberoende av de kollektiva välfärdsprogrammen. Endast de allra rikaste har möjlighet att välja de lösningar de föredrar. Det uppstår en slags klaustrofobi hos medborgarna som skapar frustration. Myndigheternas krav på allt mer av information om medborgarnas förhållanden (vem sover ni med om natten? för att nämna det mest spektakulära uttrycket för myndigheternas nit) för att säkra en växande andel av med-

borgarnas inkomster förstärker denna känsla av hjälplöshet.¹

Härtill kommer faran för den så viktiga mångfalden i samhällsutvecklingen. Den offentliga sektorn har blivit allt mer dominerande när det gäller finansieringen av kultur och forskning. Det finns en uppenbar risk för pluralismen på dessa områden när forskare och kulturarbetare blir allt mer beroende av politiker och administratörer för sitt arbete.²

Det "borgerliga uppdraget" måste därför vara att presentera ett alternativ till den välfärdspolitik som nu hotar att förstöra inte bara de välfärdsskapande krafterna utan också den politiska demokratiens förutsättningar. Det handlar om en radikal omprövning av den offentliga sektorns storlek och innehåll. Viljan till denna kan avläsas i den pågående och tidvis intensiva skattedebatt som följt på finansministerns löfte om ett nytt skattesystem.

Vad är fel i vårt skattesystem?

I den utsträckning som skattefinansieringen inte gäller kollektiva varor kan man tala om två former av samhällsekonomiska kostnader förbundna med beskattningen. För det första snedvridningar av konsumenters och företagens val mellan olika alternativ, dvs genom skattesystemets verkningar väljer man samhällsekonomiskt sämre lösningar. Och för

det andra den samhällsekonomiska förlusten av den mindre effektiva resursallokeringen som skattefinansiering av varor och tjänster vanligen medför.

Med effektivisering av skattesystemet menar vi då förändringar i syfte att minimera de förstnämnda effekterna, medan förändringar i de sistnämnda i huvudsak gäller skatternas användningsområden. I båda fallen är sänkning av det totala skatetrycket ett verksamt medel. Dessvärre är det knappast denna metod eller skatternas användning som stått i centrum för debatten utan möjligheterna att genom reformer uppnå en effektivare skatteuppbörd.

Behovet av omprövning av skattesystemet har uppstått ur en tilltagande otillfredsställelse över att det rådande systemet allt mindre uppfyller de angivna målen. De höga skattesatserna, dess inflationsdrivande struktur och alla de styrfunktioner som under åren kommit att läggas på skattesystemet har gjort det alltmer komplicerat och oöverskådligt. Därmed har rättvisan, dvs politikernas intentioner när det gäller skattebördans fördelning, kommit i kläm.

Avdragssystem och "skattearbitrage" har väsentligt mildrat höginkomsttagarnas del av skattebördan. Samtidigt har skatternas negativa verkningar på den ekonomiska utvecklingen blivit alltmer uppenbara. De höga marginalskatterna verkar inflationsdrivande. Hushållens sparande har sjunkit ner till en internationellt mycket låg nivå och samhällsekonomiska förluster uppstår genom att hushållens och företagens handlande alltmer kommit att styras av skatteeffekterna.

¹) Modern psykologi hävdar att individer som upptäcker att de inte kan påverka sin situation tenderar att bli antingen passiva eller aggressiva mot dem som hindrar dem, se t ex Magnusson, D, 1980, "Inlärld Hjälplöshet", Skandinaviska Enskilda Bankens Kvartalsskrift, nr 3-4.

²) Lindbeck, A, 1980, "Ekonomi och Mångfald"

Vad krävs?

För att komma till rätta med skatternas del i problematiken krävs i första hand väsentligt sänkta marginalskatter men också att den nuvarande dubbelbeskattningen av kapitalinkomster — förmögenhetsskatten och dubbelbeskattningen av utdelade vinster — slopas. Det torde knappast vara möjligt att åstadkomma detta med oförändrat skatteuttag.

De hittills publicerade modellerna visar att de nödvändiga sänkningarna av skatteskalorna inte enbart kan finansieras med vidgade skattebaser, dvs till största delen genom avdragsbegränsningar. Om man håller fast vid oförändrat skatteuttag tvingas man därför till andra skattehöjningar som verkar i motsatt riktning och man hamnar i en situation där de eftersträvade positiva effekterna begränsas eller helt uteblir.

Till detta kommer svårigheten att utan skattesänkningar tillgodose alla de starka särintressen som kommer att göra sig gällande i den politiska processens slutskede. Risken är stor att resultatet bara blir att ett skattelapptäcke byts mot ett annat.

SAPs förslag

Insikten om att problemen inte kan lösas bara genom att skattebördan flyttas mellan olika typer av beskattning torde i dag vara väl förankrad hos svenska ekonomer.

Det är dock knappast att förväna sig över om socialdemokratiska politiker nu ändå sätter sitt hopp till förändringar i skattestrukturen som medel att lösa problemen. För arbetarrörelsens representanter utgör ju "det starka samhället", dvs en stor offentlig sektor, själva fundamen-

tet för den svenska modellen. Det höga skattetrycket och budgetunderskotten upplevs därför mer som allvarliga restriktioner, som det gäller att övervinna, än som symptom på en för stor offentlig sektor.

Det är mot den bakgrunden man t ex bör se finansministerns senaste innovationer på skatteområdet i form av olika specialskatter på fastigheter, pensionssparande och företag. Då dessa i vissa fall överskridit vad som brukar betecknas som det allmänna rättsmedvetandet, har besluten sannolikt tårt på regeringens förtroendekapital och ytterligare försämrat skattemoralen.

Vad som däremot är svårare att förklara är att borgerliga ekonomer och skatteexperter så följsamt accepterat ett oförändrat skatteuttag som förutsättning i sina nya modeller. För att uppnå de önskade förändringarna främst när det gäller inkomstbeskattningens margineffekter har man härigenom tvingats till helt verklighetsfrämmande höjningar av andra skatter.

Så t ex finansieras marginalskattesänkningarna i SACO/SRs modell med bl a en 120-procentig ökning av företagsbeskattningen och i centerns modell tänkes samma finansiering ske med höjda miljö- och energiavgifter. Beloppens storlek gör emellertid inte en sådan finansiering trovärdig.

Det parlamentariska läget

Lite förenklat kan man urskilja tre olika åsiktsriktningar i debatten om skatterna. Enligt den första gäller det att värna om välfärdsstaten i stort sett i dess nuvarande omfattning och innehåll. Enligt den andra

bör den offentliga sektorn successivt skäras ned. Men eftersom det inom de mer traditionella offentliga aktiviteterna som försvar, grundforskning och infrastruktur finns så mycket eftersatta behov, kan skatterna inte påtagligt minskas under överskådlig tid. För båda dessa åsiktsriktningar blir huvudfrågan om "hur samhället på bästa sätt skall kunna beskatta det svenska folket i ungefär den omfattning som i dag gäller".

Enligt den tredje åsiktsriktningen är den offentliga sektorns storlek huvudproblemet och förändringar i skattesystemet måste därför kombineras med en sänkning av det totala skattetrycket. Företrädarna för denna åsiktsriktning delar med Brookingsekonomerna uppfattningen att de nödvändiga förändringarna i ekonomin inte kan uppnås enbart med att skattebördan flyttas mellan olika typer av beskattning, dvs med reformer i skattesystemet.¹

Först genom en ökad marknadsprissättning och marknadsfinansiering av de offentliga monopolens tjänsteproduktion och mer av försäkringslösningar på marknaden villkor i stället för skattefinansiering när det gäller socialförsäkringssektorn, är det möjligt att förbättra ekonomins funktionsduglighet.

På det partipolitiska planet kan man placera socialdemokraterna inom den förstnämnda åsiktsriktningen, folkpartiet och möjligen centern inom den andra och moderaterna inom den tredje. Det finns med andra ord en parlamentarisk majoritet för den nuvarande skattenivån. Intres-

set har därför kommit att koncentreras på förändringar i skattesystemets struktur. Det är alltså inte ett "systemsifte" vi är på väg emot. Snarare en konsolidering av den "socialdemokratiska modellen".

En falsk analogi

Att man framförallt från folkpartiet ännu inte är beredd att på allvar ta itu med problemen kan kanske också förklaras med erfarenheterna från 1985 års riksdagsval. Genom att sätta likhetstecken mellan välfärdsstat och välfärdssamhälle sökte socialdemokraterna övertyga väljarna om nödvändigheten av en stor offentlig sektor. Ordets makt över tanken visade sig också denna gång vara ett verksamt politiskt vapen. "Systemsifte" gavs innebörden av nedrustning av den sociala välfärden.

Men sannolikheten för att denna falska analogi skall ge utdelning också i 1988 års val har väsentligt minskat. Nackdelarna med en för stor offentlig sektor börjar nu bli alltmer uppenbara för väljarna. Våra ambitioner när det gäller socialförsäkringssystemen, folkpensionen, ATP, sjuk- och föräldraförsäkringen mm kommer att ställa växande krav på samhällets resurser. Den demografiska utvecklingen verkar i samma riktning. Så t ex måste enligt LU 87 avgiftsuttaget för ATP successivt höjas från nuvarande ca 10% till ca 20% om systemet skall kunna bestå. Detta kommer att tvinga fram andra finansieringsformer än skatter.

I en sammanställning för samma långtidsutredning visas också att produktiviteten för offentliga aktiviteter under 70-talet genomsnittligt sjunkit med 1,5% om året. En åtminstone oförändrad produkti-

1) Se den nyligen publicerade sk Brookingsrapporten, "The Swedish Economy", the Brookings Institution, Washington, 1987

vitet skulle ha ökat folkhushållets resurser med mer än 100 miljarder.

Det har också blivit alltmer uppenbart att problemen på arbetsmarknaden till stor del kan hänföras till en för stor offentlig sektor. Offentliganställda har alltmer kommit att överta rollen som löneledare. I en liten konkurrensutsatt ekonomi som den svenska utgör detta en stor fara.

Härtill kommer att skattetrycket och då främst de höga marginalskatterna försvårar företagets rekrytering av särskilt kompetent arbetskraft. Det blir allt mer nödvändigt att t ex förlägga forsknings- och utvecklingsarbetet i andra länder än Sverige.

En borgerlig strategi

Ett borgerligt alternativ till det socialdemokratiska högskattesamhället måste bygga på ett successivt minskat skattetryck samtidigt som den expansiva tjänstesektorns utbudsförhållanden förbättras.

Vi kan nu inte längre räkna med ökad skattefinansiering av tjänster. Det betyder att ökade krav på resurser från aktiviteter som huvudsakligen måste finansieras med skattemedel som grundforskning, försvar och rättsväsende måste mötas med inskränkningar av andra offentliga aktiviteter. Inom ramen för den socialdemokratiska strategin har detta problem tacklats med nedskärningar enligt osthyvelsmetoden, dvs en mer allmän uppbromsning av tillväxten i den offentliga sektorn.

Härmed har en gammal sysselsättningsstrategi torpederats. Den offentliga sektorn kan inte längre spela rollen av sysselsättningsmotor i ekonomin. Med stag-

nerande sysselsättning i den offentliga sektorn och en på lång sikt vikande sysselsättning i den privata sektorn finns det stor risk för att vi är på väg in i en situation med permanent högre arbetslöshet.

Ett sätt att motverka denna utveckling är att successivt överföra de offentliga monopolens tjänsteproduktion till den privata sektorn och samtidigt acceptera en mer marknadskonform och differentierad lönestruktur. Den övervägande delen av den offentliga verksamheten inom bl a utbildning, barnomsorg, sjukvård och äldreomsorg skulle ju kunna bedrivas marknadsmässigt i privat regi.

Inom arbetarrörelsen betraktas dock dessa aktiviteter traditionellt som grundläggande för medborgarnas välbefinnande och får därför inte "styras av kommersiella intressen". Under trycket av den nya situationen håller emellertid dessa fördömar på att långsamt luckras upp – konsumenterna är inte beredda att betala för den offentliga servicen med högre skatter samtidigt som myndigheterna av budgetskäl tvingas försämra servicen.

Samtidigt är man nu beredd att betala för mer eller bättre service inom de områden som monopoliserats av den offentliga sektorn. Den skatte- och subventionspolitik som byggt upp välfärdsstaten försvårar emellertid en sådan övergång. Även om man inom finansdepartementet blivit allt mer öppen för alternativ till denna politik är de ideologiska låsningarna ute i de s-styrda kommunerna och landstingen manifesta.

Avmonopolisera tjänstesektorn

De offentliga monopolen verkar nu neddragande på aktivitetsnivån inom tjänstesektorn. Med all sannolikhet kommer

denna tendens att förstärkas under de närmaste åren. Det blir då endast genom att lätta på de offentliga monopolen som det är möjligt att förena en sanering av den offentliga sektorns finanser med en expansiv utveckling av tjänstesektorn. Här några mer allmänna förslag till förändringar.

Vi måste öka konkurrensen på utbudssidan. Det kan ske genom att knyta subventionen till individen i stället för som nu till producenten, de offentliga monopolen. Samtidigt uppmuntras kooperativ och privat tjänsteproduktion inom de områden som monopoliserats av den offentliga sektorn.

Eftersom monopolen tas bort medan subventionen kvarstår uppnås inte omedelbart en sänkning av det totala skatetrycket. Genom att vi nu får konkurrens på utbudssidan och mer av enskilt ägande torde i ett längre perspektiv dessa förändringar leda till ökad effektivitet, vilket bäddar för lägre skatter på sikt.

En annan form för avmonopolisering är att sänka skatten och låta individen själv finansiera sin tjänstekonsumtion genom avgifter. Genom avgiftsfinansiering försvinner subventioneringen men också grunden för det offentliga monopolet. Det blir ju nu, såfram inte direkta förbud utfärdas, möjligt att bedriva alternativ verksamhet på lika villkor. En nödvändig del i en sådan förändring är att de kollektiva offentliga finansieringssystemen inom framför allt vårdsektorn ersätts med mera individanknutna försäkringslösningar. En sådan avkollektivisering kan också genomföras inom socialförsäkringssektorn.

Med de här angivna förändringarna kan vi successivt uppnå avmonopolise-

ring och minskad skattefinansiering. Därmed höjer vi effektiviteten i tjänsteproduktionen och ökar mångfalden för konsumenten. Samtidigt ökar vi utrymmet i offentliga budgetar för sådan tjänsteproduktion som bäst sker med skattefinansiering.

Det finns väl knappast mer än ett borgerligt parti som ännu helhjärtat stöder en sådan här utveckling.¹ Dess bättre ser det ut som om vi skulle kunna räkna med hjälp från politiskt tunga socialdemokratiska frondörer. I valet mellan att expandera den offentliga sektorn eller att minska beskattningen av arbete väljer Bo Södersten det senare. Ty, hävdar den socialdemokratiske riksdagsmannen och ekonomiprofessorn, det rådande skattesystemet är visserligen fiskalt effektivt, men det är samhällsekonomiskt ineffektivt och slösaktigt. "Och vi får inte glömma den oerhört viktiga frågan om incitament. Det är uppfinningsrikedom, kunskap och hårt arbete som driver världen framåt. Den som bemödar sig extra måste få ersättning härför. Fundamentalism kan aldrig ersätta sunt förnuft." (DN 23 augusti 1987)

Så sant, så sant. Håller initiativet till ett samhälle med lägre skatter och ökat individuellt sparande på att gå ifrån borgerligheten? Är det inom socialdemokratien den nya svenska modellen håller på att växa fram?

1) Inom folkpartiet torde man ännu så länge endast vara beredd att gå halva vägen. Den folkpartistiske riksdagsmannen och ordföranden i socialutskottet, Daniel Tarschys formulerar sig sålunda: "Att vi behöver en övervägande generell välfärdspolitik — därom är nog de allra flesta ense. Den stora frågan är i stället hur den skall utformas. Skall offentlig finansiering alltid kopplas till offentlig produktion — eller skall vi släppa loss mer av valfrihet, mer av alternativ, mer av kreativitet?". (SD 29 juli 1987)