

Skatt är politik – inte ekonomi

Skatt brukar främst ses som en ekonomisk fråga. Med hjälp av teorin för optimal beskattning härleds sofistikerade samband för vad som bör gälla för skatter utifrån ett strikt ekonomiskt effektivitetstänkande. Men en analys av de skattereformer som har genomförts sedan 1970 visar att det är förvånansvärt lite av ekonomisk argumentation bakom reformerna – inte minst bakom den konkreta utformningen av respektive skattereform. En närmare granskning visar i stället att det är strävnan efter politisk makt som bestämmer hur skatterna har utformats. En vidgning av den skatteteoretiska analysen till att innehålla också juridiska, filosofiska och inte minst statsvetenskapliga aspekter skulle därför vara mycket fruktbar.

ANNE-MARIE PÅLSSON

är docent i national-ekonomi vid Lunds universitet och tidigare riksdagsledamot för Moderaterna. Hon forskar främst om frågor i gränslandet mellan ekonomi, juridik och politik. anne-marie.palsson@nek.lu.se

Skatt och ekonomi brukar anses höra samman. Nästan bara ekonomer uttalar sig i frågan, och det är med stöd av forskning främst inom teorin för optimal beskattning som de flesta av policyrekommendationerna tas fram.¹ Sålunda bör rörliga skattebaser beskattas lägre än orörliga, vilket är ett argument för fastighetsskatten, för sänkt skatt på kapital och mot värnsskatten.

Nödvändighetsvaror – dvs sådana där konsumtionen inte påverkas nämnvärt av prisförändringar – bör vidare enligt samma teori beskattas med en högre skattesats än varor som är priskänsliga. Det talar för en hög matmoms och en låg moms på lyxvaror.

Men trots att dessa rekommendationer vilar på solid teoretisk grund har politikerna valt att göra tvärtom.² Fastighetsskatten är borta, värnsskatten kvar, momsen på mjölk lägre än den på champagne och kapitalskatten är kvar på samma nivå som 1991.

I själva verket motiveras förvånansvärt lite av inslagen i skattesystemet av ekonomisk-teoretiska faktorer. Inte heller märks mycket av moralfilosofiska överväganden, såsom förmåga och legitimitet. Inte så att de helt saknas, utan snarare att de har fått en undanskymd roll. I stället är det faktorer som kan kopplas till politisk makt som har fått spela en avgörande roll. Det märks tydligt i argumentationen inför de skattereformer som har genomförts i Sverige under det senaste halvsekle.

1 För en lättillgänglig beskrivning, se exempelvis Stiglitz (2000).

2 För en diskussion, se exempelvis Finanspolitiska rådet (2008, 2009, 2010, 2011, 2012), Flood m fl (2013), Hansson (2014) och Bergstrand (2014).

1. De tre skattereformerna – vad ville man med dem?

Särbeskattningen

Först ut var särbeskattningsreformen från 1970. I underlaget till den får man läsa länge innan man finner motiven bakom den, och när de väl dyker upp är det inte regeringen som utvecklar sina tankar utan remissinstanserna som tolkar dem.³ Särbeskattning ansågs sålunda bättre stämma överens med uppfattningen att varje individ ska bedömas för sig utan hänsyn till ålder, kön eller civilstånd. Även argument som jämställdhet fördes fram. Här finner man alltså uttryck för den individualistiska hållning som har varit utmärkande för den svenska grunduppfattningen.⁴

Förutom att reformen innebar att män och kvinnor skulle beskattas oberoende av varandra syftade den till att minska orättvisorna mellan olika familjetyper. Civilstånd skulle inte längre spela roll för skattebelastningen, vilket märktes av att ungarlsskatten – den skatt som togs ut på ensamstående utan hemmavarande barn – lindrades. Men för att inte dessa förändringar skulle ”drabba” barnfamiljerna höjdes barnbidragen och bidragsförskotten. Det är ett första exempel på hur principen ”skatt efter förmåga” ersätts med ett utbyggt bidragssystem.

Tyngdpunkten i skattesänkningarna lades på inkomster strax under medianinkomsten med det uttalade syftet att öka levnadsstandarden hos den halva av befolkningen som hade de lägsta inkomsterna. Någon påtaglig lindring av skatten på de högsta inkomsterna gjordes däremot inte. Inte heller skedde någon lindring i beskattningen av kapitalinkomster och de, liksom förmögenheterna, fortsatte att sambeskattas. Inkomsten av kapital lades därtill på den av makarna som hade den högsta inkomsten, vilket ytterligare förstärkte progressiviteten.

Reformen finansierades av en höjning av mervärdesskatten och utgör med det ett exempel på det politiska maktspellet: Gynna de egna med sänkta skatter, ge inte mer än nödvändigt till de politiska motståndarnas väljargrupper och sprid ut finansieringen på så många som möjligt så att det inte märks.

Den underbara natten

Samma mönster går igen 1981, då Socialdemokraterna, Folkpartiet och Centerpartiet kom överens om att sänka marginalsatserna för en majoritet av skattebetalarna. Syftet med reformen uttalades nu tydligt. Det var att uppmuntra till arbete, sparande och produktiva insatser och bekämpa spekulation, skattefusk, skatteplanering och inflation.⁵

Relativt stora marginalsattesänkningar föreslogs nu också för de högre inkomsterna, med undantag för de allra högsta inkomstsikketen. För att undvika kritik för sänkningen av skatten på de högre inkomsterna och ge

³ Se Regeringens proposition (1970:70).

⁴ Ett annat syfte var att få gifta kvinnor att öka sitt arbetsutbud. Sverige var vid denna tidpunkt stadd i en snabb ekonomisk utveckling och behövde mer arbetskraft.

⁵ Se Regeringens proposition (1981/82:197).

reformen en acceptabel fördelningsprofil infördes en regel som begränsade skatteavdragens värde till 50 procent. Stora underskottsavdrag förknippades nämligen främst med höginkomsttagare. Den vinst höginkomsttagarna gjorde som följd av skattesänkningen var alltså tänkt att ätas upp av avdragsbegränsningen.

Reformen finansierades precis som tidigare med en ökning av de breda skatterna. Denna gång genom att en särskild löneskatt på två procent infördes. Den underbara natten blev därför en ny illustration av den politiska logiken: Gynna medelinkomsttagarna.

Århundradets skattereform

År 1990–91 sjösattes århundradets skattereform.⁶ Med den ville man ha ett skattesystem som skapade rätt drivkrafter hos medborgarna – arbeta och spara i stället för att låna och lata sig. Men inte minst eftersträvades en struktur som motverkade skatteplanering. Den inte bara minskade statens skatteintäkter utan ansågs därtill skapa allvarliga orättvisor, ty det var ju främst höginkomsttagare som kunde minska sin skatt med fiffiga avdrag.⁷

Nya ord i beslutsfattarnas motivkatalog var också enkelhet och legitimitet i skattebetalarnas ögon. Resultatet blev sänkta skatter på arbete och minskade marginaleffekter på alla inkomster, även de allra högsta.

Precis som tidigare var regeringen noga med att förändringarna skulle vara fördelningsmässigt acceptabla. Redskapet denna gång var höjningen av fastighetsskatten. Tanken var att höginkomsttagarnas skattesänkning skulle ätas upp av den höjda fastighetsskatten. Högt taxerade fastigheter troddes nämligen främst finnas hos höginkomsttagarna. På så vis skulle höginkomsttagarna inte heller denna gång kunna utmålas som vinnare. Finansieringen av reformen känns också den igen från tidigare – en breddning av skattebaserna, nu med ett ökat uttag av mervärdesskatten och en effektivare kapitalbeskattning.

Namnet till trots, reformen varade inte ens decenniet ut. Den likformighet och enkelhet som var det grundläggande syftet med reformen fuska- kades bort redan innan bläcket torkat.⁸ Då togs de första avstegen genom att matmomsen sänktes. Sedan dess har mer än 500 justeringar gjorts i skattelagen.⁹

Alliansens skattepolitik

Med alliansens valseger 2006 inleddes en period av stora förändringar i skattestrukturen, där de mest genomgripande handlar om jobbskatteavdragen. I praktiska termer innebar dessa att skatten på förvärvsinkomster minskades.

Syftet med jobbskatteavdragen var att få folk att arbeta mer. Samma motiv

⁶ Se Regeringens proposition (1989/90:110, 1989/90:50).

⁷ Se SOU (1989:2, 33, 34, 35).

⁸ Mönstret stämmer väl överens med tendensen att införa allt fler undantag från en generell regel i syfte att vinna politisk popularitet. Detta har beskrivits i Buchanan (1987a).

⁹ Se Riksrevisionen (2010).

angavs för differentieringen av arbetsgivaravgifterna och momsens fast dessa åtgärder, som också innebar avsteg från de principer som hade gällt tidigare, var mer inriktade på situationen för den lågproduktiva arbetskraften.

Trots de retoriska greppen att hänvisa till forskning blir ändå intrycket av alliansens skattepolitik detsamma som tidigare: Skatt är ett redskap i den politiska maktutövningen snarare än en metod för att uppnå ekonomisk effektivitet. Det märks av att den största effekten i kronor räknat riktades mot medelinkomsttagaren, trots att arbetsutbudet hos dessa regelmässigt ligger på en hög nivå. Vore syftet med jobbskatteformen verkligen att öka arbetsutbudet borde skattereduktionen ha riktats mot kvinnorna, vars förvärvsintensitet är lägre än männens.

Men alliansens politik bjöd på vissa nyheter. Även om medelinkomsttagarna precis som tidigare blev de största vinnarna, kunde nu en viss glidning åt höginkomsttagarna skönjas. Redskapet för detta var borttagandet av fastighets- och förmögenhetsskatten. De motiv som regeringen anför för detta är intressanta – att åstadkomma rättvisa och ge skattesystemet en ökad legitimitet.

Fastighetsskatten, såsom den tidigare var utformad, var djupt impopulär. Kopplingen till de löpande marknadsvärdena gjorde den oförutsägbar och i expansiva områden med snabbt växande fastighetspriser blev den mycket betungande för hushåll med låga inkomster. Inte minst pensionärerna upplevde skatten som orättvis. Förmögenhetsskatten ansågs ha överlevt sig själv. Den togs ut på även relativt små förmögenheter och träffade i praktiken bara de förmögna som inte använde sig av de fullt lagliga knep som fanns för att undkomma skatten.¹⁰ Däremot fick värnsskatten vara kvar för att inte reta oppositionen.

Nytt var också att arbetslinjen fick en moralisk innebörd: Man ska göra rätt för sig och inte ligga andra till last. Den moralistiska dimensionen märks också av att jobbskatteavdragen och de andra skatteändringarna i stor utsträckning finansierades genom sänkta transfereringar till sjuka och arbetslösa.

2. Skatt, makt och de politiska spelreglerna

I motiven bakom skattereformerna finner man således inte mycket av de samband som genereras av den ekonomiska forskningen. Desto mer finner man av sådana aspekter som gynnar den politiska makten. Reformerna har alla varit utformade så att de största vinsterna har tillfallit hushåll med medelinkomster. Finansieringen har skett så brett att bördan inte ska kännas tung för någon. Motivet bakom reformerna däremot – att uppmuntra till flit och sparsamhet – kan i viss mening sägas vara en anpassning till de ekonomiska skattemodellerna. Men i verkligheten är nog avsikten en annan – makt. Ty när medborgarna arbetar mer, ökar skatteintäkterna, vilket ökar politikernas utrymme för röstköp.

¹⁰ Se Regeringens proposition (2006/07:1, 2006/07:100, 2007/08:26).

Det finns en given förklaring till detta. Skatter är inte ekonomi. Skatter är politik.

För skatteekonomerna är uppgiften enkel. Den är att utforma skatterna så att det samlade ekonomiska värdet blir så stort som möjligt. Hur detta sedan fördelas lämnar teorierna därhän. Men politiker måste tänka på väljarnas uppfattning. Vad hjälper det att en skatteförändring åstadkommer en aldrig så stor ökning av BNP om vinsten bara tillfaller ett fåtal? Den regering som vill vinna väljarnas förtroende måste i stället föra en skattepolitik som gillas av en majoritet av dem. Det är därför skattesänkningarna av politiska skäl riktas mot medelinkomsttagarna – där finns de flesta väljarna – oavsett om de ger en stor effekt på den samlade produktionen eller bara en låg.¹¹

Oviljan att ta bort värnskattnen blir därmed begriplig. Det må vara ekonomiskt fördelaktigt totalt sett att ta bort den, men det ger inga valsegrar, ty det är bara få personer som betalar den och därför är den kvar.

Med samma logik kan fastighetskatten analyseras. Den var djupt impopulär och många menar att det var den som fällde regeringen Persson i valet 2006. Efter att alliansregeringen tog bort den har inget parti med anspråk på att regera landet föreslagit att den ska återinföras, oavsett vad ekonomerna anför om dess förträfflighet. Det förklarar också varför skattearkitekterna kan bortse från legitimitetsaspekter så länge som bara ett fåtal har anledning att vara upprörda över bristande legitimitet.

Skattekvoten per se

Inte bara är fördelningen av skattebördan nära länkad till politiken. Så är också nivån på skattekvoten som sådan. Skatter har en grundläggande funktion i finansieringen av gemensamma verksamheter, men vad som ska vara gemensamt är en fråga om ideologi. Här finns ett tydligt höger-vänsterperspektiv, där vänstern anses mer välvilligt inställd till höga skatter och en stor offentlig sektor än högern.

Från vänster till höger råder dock total enighet om att försvar, rättsväsende och polis är en gemensam angelägenhet. Därutöver råder stor samsyn om att staten ska finansiera sådana projekt som marknaden inte klarar. Hit räknas större infrastrukturprojekt. Nästan lika stor samstämmighet råder vad gäller statens ansvar för grundläggande utbildning, sjukvård och stöd åt de allra svagaste.

Lägger vi ihop vad som totalt satsas av skattemedel på dessa aktiviteter hamnar vi 2012 på ett belopp i storleksordningen 600–700 miljarder kr, motsvarande en skattekvot på ca 20 procent. Detta kan jämföras med den faktiska skattekvoten på drygt 45 procent. Gapet mellan den 20-procentiga skattekvot som täcker statens grundläggande uppgifter och den faktiska på 45 procent uppgår årligen till 800–900 miljarder kr. Merparten utgörs av rena livscykelomfördelningar åt medelklassen – pensioner, föräldra-

¹¹ Redan på 1950-talet utvecklades en teori för politisk makt baserad på ekonomernas idé om rationalitet. Se Downs (1957) och, för en lättillgänglig analys, se Tullock (1994).

försäkring, sjukersättning och arbetslöshetsersättning.¹²

Dessa uppgifter kräver inte statens medverkan utan kan lösas på individnivå via de privata försäkringsinstitutionerna. Att så mycket satsas på dem måste därför tolkas som en form av röstköp. Det 25-procentiga gapet kan därmed se som ett mått på vad den politiska makten innebär för medborgarna.

Det konstitutionella systemet

Men om skatter är det centrala redskapet för politisk maktutövning och om vi kan utgå från att logiken är densamma överallt i världen, hur kan man då förklara varför skattetrycket är högre i Sverige än i flertalet andra länder? Gillar svenskarna höga skatter och en stor offentlig sektor mer än andra? Eller svävar Montesquieus ande över oss såtillvida att längtan efter skattefinansierad gemenskap är en följd av vårt kalla och mörka klimat? Men varför är då inte skattetrycket lika högt i ett land som Kanada, där det ju är lika kallt och mörkt som hos oss?

Den vanligaste förklaringen till de höga skatterna är dock Socialdemokraternas långa maktinnehav. Och detta har säkert varit en starkt bidragande orsak till den internationellt sett höga svenska skattekvoten men kan inte utgöra hela förklaringen. Sverige är inte det enda land som har influerats av det socialdemokratiska tankegodset, utan så har varit fallet i flertalet europeiska länder utan att skattekvoten där nått samma höjd som hos oss.

Uppenbarligen krävs mer för att förklara den svenska situationen. Låt mig peka på en faktor med direkt koppling till politik – inte till dess innehåll utan till formerna för dess genomförande: konstitutionen. Ty det är en sak att vilja använda skattevapnet för att köpa sig makt, det är en annan sak att kunna göra det. Vad som bestämmer det senare är landets konstitution.¹³

Jag menar således att en viktig förklaring till vårt höga skattetryck är vår grundlag, som gör det mycket lätt för makthavarna att fatta politiska beslut.¹⁴ I grundlagen saknas nämligen alla instrument för horisontell maktindelning – instrument vars funktion är att skapa trögheter i det politiska beslutsfattandet. All offentlig makt har i stället samlats i riksdagens enda kammare.

Vi saknar en författningsdomstol. En sådan finns däremot i nästan alla andra OECD-länder. Författningsdomstolens uppgift är att på ett abstrakt plan pröva om de lagar som ett parlament beslutat om är förenliga med landets konstitution. Att Sverige saknar en formell författningsdomstol ska dock inte tolkas såsom att lagar inte alls prövas mot grundlagen. Sådant förekom-

¹² Här återfinns också poster som ligger i gränsskiktet mellan vad som anses som gemensam angelägenhet och det enskildas, såsom utgifter på förskolan och dagis, gymnasieskolan, universiteten m m.

¹³ Sälunda tenderar parlamentarism att leda till högre skattetryck än presidentstyre – se exempelvis Persson och Tabellini (2004). I en rad publikationer har sambandet mellan konstitution och ekonomisk utveckling analyserats vad gäller svenska förhållanden. Se exempelvis Berggren m fl (1999, 2001a, 2001b, 2002) och Swedenborg (1999).

¹⁴ Jfr Hunnerup Dahl (2014). Där visas att länder med fler vetospelare, vilket kan tolkas som mer maktindelning, tenderar att ha en lägre variation i de offentliga utgifterna än andra.

mer och utförs av lagrådet och är av karaktären förhandsprövning. Men den kritik som har riktats mot Sverige i detta avseende grundar sig på att regeringen inte är skyldig att följa de rekommendationer som lagrådet lämnat.

Också efterhandskontroll av stiftade lagar förekommer. Den sker hos våra domstolar men ansågs länge som enbart skenbar, då det var närmast omöjligt för en domstol att underkänna en lag. För det krävdes nämligen att lagen på ett uppenbart sätt stred mot intentionen i grundlagen. År 2010 togs dock uppenbarhetsrequisitet bort, varför det sedan dess blivit lättare för domstolen att döma till den klagandes fördel. Men den prövning som sker är inte generell till sin natur och får bara rättsverkningar för de parter som ingår i målet.¹⁵ Oaktat detta saknar Sverige konstitutionella redskap som tillåter en generell prövning av lagars grundlagsenlighet innan lagarna ifråga har beslutats.

Sedan 1970 består den svenska Riksdagen av bara en kammare. I flertalet andra länder tillämpas ett system med två kamrar där uppgiften för den andra kammaren är att fördröja lagstiftningsprocessen.¹⁶

I Sverige råder parlamentarism. Det innebär att statsministern och tillika regeringschefen utses och avskedas av riksdagen. Vid en ytlig betraktelse skulle man därmed kunna tro att regeringschefen står i beroendeställning till riksdagen. Så är det formellt, men i praktiken är det tvärtom. Riksdagen hamnar i beroendeställning till regeringen, ty det säger sig självt att det ska mycket till för en parlamentariker att rösta emot den regeringschef han/hon själv aktivt har röstat fram.

Många andra länder tillämpar någon form av presidentstyre. Någon enhetlig form för detta finns inte, men gemensamt för de olika varianter som kan urskiljas är att parlamentet *inte* utser den person som ska leda regeringen. Denna konstruktion gör beroendet mellan regering och parlament svagare.

Inte heller har vi på nationell nivå ett system med folkinitiativ, som innebär att väljarna kan föra fram egna förslag som politikerna måste ta ställning till. Systemet med folkomröstningar är också mycket restriktivt hos oss. Folkomröstningar tillåts visserligen men enbart rådgivande sådana med undantag för dem om vilande grundlagsförslag. Väljarna kan heller inte själva tvinga fram en folkomröstning, utan beslut om en sådan tas av riksdagen.

Jämför detta med exempelvis den ordning som gäller i Schweiz. Där ges väljarna rätt att inte bara besluta om egna förslag utan också att inom en viss tid överpröva beslut som har fattats i deras parlament i en folkomröstning. Vidare bestämmer väljarna själva om en folkomröstning ska utlösas. För att åstadkomma detta räcker det att det samlats ihop 50 000 namnunderskrifter med krav på detta och 100 000 om det handlar om en förändring av landets konstitution.

Riksdagens reella inflytande bestäms inte bara av dess formella befogen-

¹⁵ Se Regeringens proposition (2009/10:80) och Riksdagens betänkande (2009/10:KU19).

¹⁶ Frågan om en eller två kamrar har varit föremål för många studier. I kapitel 6 i Congleton och Swedenborg (2006) diskuteras denna fråga mer ingående.

heter utan också av den ställning som dess valda ledamöter har. Med ett proportionellt valsysteem med val av parti, som vårt, blir den valda kandidaten ett ombud för sitt parti och starkt beroende av detta snarare än ett ombud för sina väljare. Den valda ledamotens faktiska möjlighet att agera med viss självständighet i låt säga sin valkrets intresse, begränsas därmed kraftigt.

År 1995 infördes dock ett system med personval. Reformen syftade till att stärka väljarnas inflytande över riksdagens personsammansättning och med det får man förmoda ledamotens band till väljarna. Reformen har hittills varit en besvikelse. Tröskeln sattes så högt att bara få kandidater har lyckats ”kryssa” sig in i riksdagen. Som följd av detta sänktes spärren för personröster i riksdagsvalet till fem procent i samband med den revidering av grundlagen som genomfördes 2010.¹⁷

Samtidigt som personvalsreformen infördes togs dock väljarnas rätt att stryka namn från listan bort. Konsekvensen av att denna efterhandskontroll av de valda representanterna försvunnit är att ”priset” för att rösta emot sin valkrets minskat varför man kan räkna med en försvagning av banden mellan väljare och de valda.

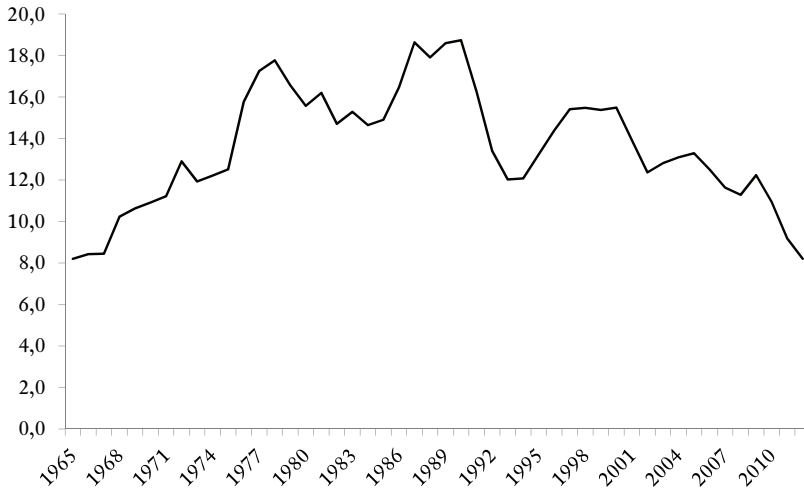
Man kan därför säga att den svenska grundlagen är byggd på principen om maktkoncentration snarare än den om maktdelning. Detta var precis vad politikerna ville uppnå. Tage Erlander, som var statsminister under de år när de sista stegen togs mot den nuvarande ordningen, uttryckte saken som att demokrati inte bara var en fråga om att ge alla medborgarna rätt att rösta i allmänna val och därmed bestämma hur landet skulle styras. Demokrati handlar också om att forma en struktur som gör det lätt att genomföra de förslag som politikerna lagt – att göra demokratin effektiv och arbetsduglig.

I detta avseende är Sverige unikt. Den koncentration av makt och befogenheter som samlats i riksdagen saknar motstycke i den rika delen av världen. Sverige är det enda av OECD-länderna som *inte har en enda institution för horisontell maktdelning*.¹⁸ Så har det inte alltid varit. Grundlagens föregångare – 1809 års regeringsform – vilade i stället på idén om maktdelning. De negativa erfarenheterna från ständernas maktmissbruk under frihetstiden och Gustav III:s envælde fick den tidens politiska ledare att arbeta fram en konstitution med tydlig delning av makten mellan kungen, domstolarna och riksdagen. Konstitutionsutskottets sekreterare, Hans Järta, kommenterade dessa ambitioner på följande sätt:

Utskottet har sökt att bilda en styrande makt, verksam inom bestämda former, med enhet i beslut och full kraft i medlen att dem utföra (kung och statsråd), en lagstiftande makt, visligt trög till verkning, men fast och stark till motstånd (riksdagen), en domaremak, självständig under lagarna med ej självhärskande över dem. Det har vidare sökt att rikta dessa makter till inbördes bevakning, till

¹⁷ Se Regeringens proposition (2009/10:80).

¹⁸ Se Pålsson (2011). Däremot finns flera inslag av vertikal maktdelning i grundlagen. Det kommunala självstyret är ett exempel på detta, ett annat är strukturen med de oberoende myndigheterna.



Figur 1
Skilnaden i skatte-
tekvot mellan Sverige
och genomsnittet för
OECD, 1965–2011
(procentenheter)

Källa: OECD (2013).

inbördes återhåll, utan att dem sammanblanda, utan att lämna den återhållande något av den återhållnes verkningsförmåga. (Forsell 1882, s 44)

3. Skattetrycket och 1974 års grundlag

Mot världens högsta skattetryck

Steg för steg monterades den gamla strukturen ner och med 1974 års grundlag försvann den sista resten av maktdelningstanken från 1809 års regeringsform. Nu räcker det med ett enkelt majoritetsbeslut i kammaren för att klubba igenom nya åtaganden som höjda skatter. Inte ens krav på kvalificerad majoritet finns för att genomdriva särskilt viktiga beslut.

Det var med den nya grundlagen som det svenska skattetrycket alltmer kom att avvika från omvärldens. År 1970 var skillnaden i skattetryck mellan Sverige och OECD-snittet drygt 10 procentenheter. År 1989 hade skillnaden dubblrats. Detta visas i figur 1.

Vad som hände därefter är också intressant. Ty sedan 1990-talets inledning har skillnaden i skattetryck minskat kraftigt och är nu på samma nivå som i slutet av 1960-talet.

Med det får vi en illustration av hur det konstitutionella systemet i Sverige verkar i båda riktningarna. Ty lika lätt som det är att höja skatterna, lika lätt är det att sänka dem. Med den budgetlag som trädde i kraft under krisåren blev det därtill ännu enklare.¹⁹

Ikorthet innebär den att budgeten ska tas i två steg. Först beslutas ramar och därefter delposterna. Syftet med ordningen är att hindra oppositionen från att bryta ut de delar av budgeten som den kan enas om att säga nej

¹⁹ Se Regeringens proposition (1995/96:220) och SOU (1996:14).

till. Genom att ett tak skulle sättas för de utgifter och de skattesänkningar som riksdagen hade att besluta om skulle budgetlagen därtill säkerställa att statens finanser inte urholkades.

Länge trodde också regeringen att budgetlagen var en garanti för att få igenom sina förslag. Men efter att ha hukat under den i 15 år hittade riksdagen ett sätt att kringgå den. Redskapet var ett utskottsinitiativ och användes för första gången 2013 för att stoppa regeringens förslag till höjning av brytpunkten för statlig skatt.

Fram till upptäckten av detta kryphål kunde regeringen föreslå sänkta skatter även när den inte förfogade över en majoritet i riksdagen. Ty det föll på sin egen orimlighet att oppositionen till vänster och till höger inte skulle kunna tala sig samman om budgetens alla delar.

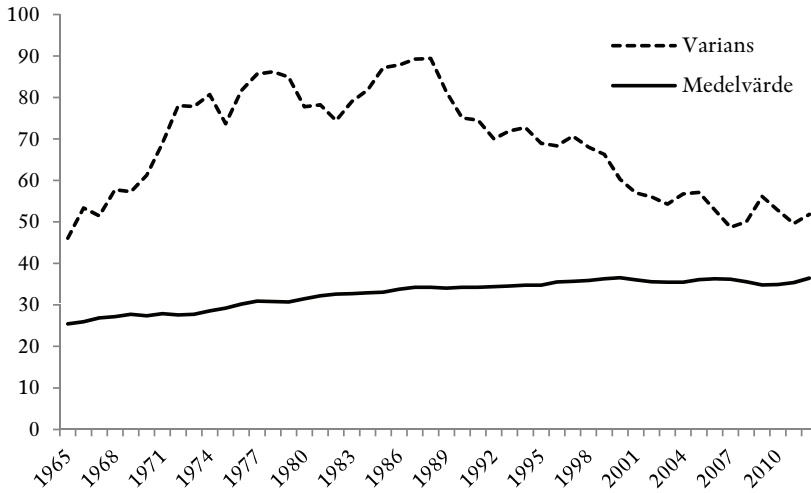
Globaliseringen

Den svenska utvecklingen på skatteområdet illustrerar också de små ländernas utsatthet i en globaliserad värld. Som litet, öppet och starkt exportberoende land måste Sverige erbjuda goda villkor för produktion och selsättning. I annat fall flyttas verksamheten till länder med bättre villkor. Inte minst företagsbeskattning är utsatt för en stark press nedåt. Efter en rad sänkningar är numera den svenska företagsbeskattningen på en internationellt konkurrenskraftig nivå. Pressen på de mindre rörliga skattebaserna är däremot inte alls lika stor. Föga förvånande beskattas därför svenska höginkomsttagare hårdare än sina kolleger i de flesta andra länderna.

Intressant nog går emellertid den globala utvecklingen inte främst i riktning mot generellt sänkta skattekvoter utan mot minskade skillnader. Mått som variansen var skillnaderna som störst 1988. Därefter har den fallit och är nu tillbaka på samma nivå som 1965. Detta visas i figur 2 nedan. Med en i stort sett konstant genomsnittlig skattekvot måste därför anpassningen ha skett från båda hållen; genom att tidigare högskatteländer sänkt sin skattekvot och de lågskatteländer höjt den. Det senare är exempelvis fallet i länder som Grekland, Portugal och Italien, medan länder som Irland, Holland och Sverige sänkt sina skatter. Sverige är faktiskt det land som, näst efter Irland, sänkt sina skatter mest av samtliga OECD-länder sedan 1988.

Globaliseringen har därigenom blivit samma restriktion för vänstern som den inhemska opinionen är för borgerligheten – något som tvingar regeringen till åtgärder som faller utanför vad deras ideologi påkallar och som den inte skulle ha vidtagit utan denna ”tvångströja”. För det var en S-regering som började sänka skatterna i början av 2000-talet och som därutöver avvecklade de symboliskt viktiga arvs- och gåvoskatterna.

Man hade kunnat förvänta sig att detta beslut skulle ha föregåtts av en bred debatt. Men så var inte fallet. I en kort proposition nöjer sig regeringen med att motivera sin politik med att arvs- och gåvoskatten slog hårt mot efterlevande makar, att olikheter av värdering av tillgångar gjorde den orättvis, att den var lätt att kringgå och att den försvårade generationsskif-



Figur 2
Skattekvotens medelvärde och varians, OECD-länderna 1965–2012 (procentenheter)

Källa: OECD (2013).

ten i företag. Därtill påstods den vara dyr att administrera, vilket var en kraftig överdrift.²⁰ Riksdagens skatteutskott ställde utan betänkligheter sig bakom regeringens förslag.²¹ Det är fascinerande att se att när det behövs kan även ideologiskt besvärliga beslut trumfas igenom utan motstånd.

För alliansregeringen innebär däremot globaliseringen inte några ideologiska uppoffringar. Tvärtom. Sänkningen av bolagsskatterna från 28 procent till 22 procent, för att öka Sveriges attraktionskraft för företag att verka i, ligger väl i linje med det ideologiska budskap som borgerliga partier företräder. Också i borttagandet av förmögenhetsskatten förenas ideologi och praktisk anpassning till den globala världen för allianspartierna.

Så allianspartierna må visserligen ha en annan politisk agenda än partierna på vänsterkanten, men det är andra realiteter som utformar politiken i slutändan. Makten vinnas inte genom att minska höginkomsttagarnas skattebörda utan det är medelinkomsttagarnas intressen som måste värnas – de är helt enkelt flest. Det blir till en politisk realitet också för högerledd regering. Och det är globaliseringens krafter som pressar skattekvoten nedåt, särskilt på de rörliga skattebaserna, vilket också en vänsterregering måste ta hänsyn till oavsett hur mycket den än gillar höga skatter. Av detta följer att ideologiska övertygelser – i den mån de över huvud taget spelat någon roll – allt mer har fått ge vika för yttre och inre påtryckningar.

4. Sammanfattande synpunkter

Med 1974 års grundlag blev det mycket lätt att fatta politiska beslut. Detta var politikerna inte sena att utnyttja. Förutom ett lagstiftningsraseri utan

²⁰ Se Regeringens proposition (2004/05:25).

²¹ Se Riksdagens betänkande (2004/05:SkU18).

motstycke, präglades perioden efter 1970 av en anmärkningsvärd skattemässig klåfingrighet. Inte bara steg det svenska skattetrycket till världens högsta, skattepolitiken har sedan dess också kännetecknats av en ryckighet som gjort det svårt för medborgarna att planera sin ekonomi med långsiktighet. I genomsnitt har en ny skattereform genomförts var tionde år.

Överväganden av mer principiell och långsiktig karaktär bakom den förda politiken saknas i allt väsentligt. Legitimitet är ett begrepp som lagstiftarna bara undantagsvis har refererat till. Samsyn kring vilka grundläggande principer beskattningen ska baseras på saknas, med den följd att skatt har blivit den tydligaste stridsfrågan i svensk politik.

Den förda skattepolitiken har inte undgått kritik. Från borgerligt håll har det höga skattetrycket setts som ett hot mot medborgarnas frihet. Ekonomerna har pekat på skattepolitikens negativa inverkan på den ekonomiska välfärden. Från vänstern ses snarare skatterna som för låga och att i alltför hög utsträckning drabba hushåll med låga inkomster.

Några större avtryck i skattestrukturerna har emellertid den periodvis intensiva kritiken inte satt. I stället har skattepolitiken fortsatt att präglas av opportunistisk och ryckighet och med en inriktning som tjänat den majoritet som regerat landet.

Skatter är ett ingrepp i den privata sfären men samtidigt nödvändiga för att finansiera de institutioner som behövs för ett stabilt samhälle grundat på idén om demokrati och mänskliga rättigheter. Ett system där skatterna ena dagen vägleds av ett slags tänkande bara för att efter nästa val grundas på ett helt annat synsätt kan däremot knappast anses som önskvärt. Medborgarna har rätt, för sin egen planering, att kunna förutse vilka skatteregler som kommer att gälla också i framtiden. Skattemässig stabilitet är också viktig för den ekonomiska utvecklingen, för som James Buchanan uttrycker saken:

Långsiktig stabilitet i skattestrukturen är mycket önskvärd om utgångspunkten är institutionell effektivitet, på grund av minskade kostnader för justeringar mellan skattebetalare och förmånstagare. I detta avseende är en gammal skatt en "bra" skatt. Långsiktig stabilitet behöver dock inte vara av intresse för de som fattar beslut i egenskap av aktörer ... (Buchanan 1987a, s 33, övers Rikard Ehnsjö)

Det som har hindrat politikerna – oavsett färg – från att värna ett skattesystem grundat på legitimitet och långsiktighet är den obetvingliga lusten att använda skatterna som ett redskap för den egna makten. En analys av skatter skulle därför vinna mycket på att vidgas till att också innehålla de konstitutionella aspekterna. Ty en förståelse av inte bara vad som bör göras och varför utan också hur det ska göras är viktig. För att ånyo anknyta till Buchanan:

Nationalekonomer borde sluta ge råd rörande politik som om de vore anställda av en välvillig diktator, utan de borde i stället analysera de strukturer inom vilka politiska beslut fattas. (Buchanan 1987b, s 243, övers Rikard Ehnsjö)

I det fall uppgiften är att hindra politikerna från ett alltför flitigt användande av skattevapnet handlar det om att bygga in konstitutionella trögheter som gör det svårare att använda det i den politiska maktkampen. Det talar för att ett land som eftersträvar skattemässig stabilitet, med kända och förutsägbara spelregler, bör göra det svårt att ändra på skatterna. En möjlighet kunde vara att kräva kvalificerad majoritet för en ändring i skatten.²² Ett alternativ kunde vara att i grundlagen reglera huvuddragen i skattesystemet. Det säger sig självt att med en sådan konstitutionell ordning framtvings en struktur för skattepolitiken som kan tolereras av båda de politiska blocken. Rimligen skulle det i sin tur leda till en struktur som uppfattas som legitim av en bred majoritet av skattebetalarna.

En möjlig utgångspunkt här kunde vara de principer som Adam Smith formulerade i *The Wealth of Nations* (Smith 1776). Enligt Smith ska medborgarna för det första bidra till statens underhåll, så nära som möjligt i förhållande till sina respektive förmågor, dvs i förhållande till de respektive inkomster som var och en inkasserar under statens beskydd (förmågeprincipen).

Vidare bör den skatt som varje individ är tvungen att betala vara entydigt bestämd och inte godtycklig. Tidpunkt och sätt för betalning liksom den summa som ska betalas ska vara klar och tydlig för den som ska betala och för varje annan person (förutsägbarhet).

Varje skatt ska för det tredje påföras vid den tidpunkt och på det sätt som kan antas vara bäst ägnat att underlätta betalningen för den skattskyldige (likviditetsprincipen). Slutligen bör varje skatt vara konstruerad så att den tar så lite som möjligt ur folks fickor utöver vad den inbringar i statskassan (effektivitetsprincipen).

Även om reformer i denna riktning kan framstå som teoretiskt tilltalande talar inte mycket för att de kommer att kunna genomföras. Ty ur ett strikt maktperspektiv är det inte sannolikt att maktavarna frivilligt avhänder sig sitt kanske viktigaste redskap för den inhemska maktutövningen.

Men detta är frågor som alltför sällan diskuteras. Skatter har blivit en sak för bara ekonomer. De ekonomiska modellerna är utan tvekan viktiga för skattedebatten, men för att bredda analysen och göra den mer relevant borde den kompletteras med perspektiv från andra vetenskapliga discipliner såsom juridik, filosofi och statsvetenskap.

Berggren N, N Karlson och J Nergelius (red) (1999), *Makt utan motvikt*, City University Press, Stockholm.

Berggren, N, N Karlson och J Nergelius (red) (2001a), *Demokratins konstitutionella val*, City University Press, Stockholm.

Berggren, N, N Karlson och J Nergelius (2001b), *Den konstitutionella revolutionen*, City University Press, Stockholm.

Berggren, N, N Karlson och J Nergelius (red) (2002), *Why Constitutions Matter*, Transaction Publishers, New Brunswick, NJ.

REFERENSER

²² Det är ingen ny tanke utan kan härledas tillbaka till Knut Wicksells arbeten om teorin för en rättvis beskattning. En genomgång av Wicksells tankar på detta område återfinns i *Ekonomisk Debatt* (Wicksell 1987). I Buchanan och Tullock (1962) görs en koppling tillbaka till Wicksells ursprungliga arbeten.

Bergstrand, M (red) (2014), *En skattereform för 2000-talet – elva röster om hur Sverige får ett bättre skattesystem*, PMJ, Stockholm.

Buchanan, J (1987a), "Tax Reform as Political Choice", *Journal of Economic Perspectives*, vol 1, s 29–35. Översatt till svenska av R Ehnssiö som: "Skattereformer som politiska val", i Berggren, N (red) (2013), *Konstitutioner, politik och frihet – James Buchanan i urval*, Timbro, Stockholm.

Buchanan, J (1987b), "The Constitution of Economic Policy", *American Economic Review*, vol 77, s 243–250. Översatt till svenska av R Ehnssiö som: "Den ekonomiska politikens konstitution", i Berggren, N (red) (2013), *Konstitutioner, politik och frihet – James Buchanan i urval*, Timbro, Stockholm.

Buchanan, J och G Tullock (1962), *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, University of Michigan Press, Ann Arbor, MI.

Congleton, R D och B Swedenborg (red) (2006), *Democratic Constitutional Design and Public Policy: Analysis and Evidence*, MIT Press, Cambridge, MA.

Downs, A (1957), *An Economic Theory of Democracy*, Harper & Row Publishers, New York, NY.

Finanspolitiska rådet (2008), *Svensk finanspolitik 2008*, Finanspolitiska rådet, Stockholm.

Finanspolitiska rådet (2009), *Svensk finanspolitik 2009*, Finanspolitiska rådet, Stockholm.

Finanspolitiska rådet (2010), *Svensk finanspolitik 2010*, Finanspolitiska rådet, Stockholm.

Finanspolitiska rådet (2011), *Svensk finanspolitik 2011*, Finanspolitiska rådet, Stockholm.

Finanspolitiska rådet (2012), *Svensk finanspolitik 2012*, Finanspolitiska rådet, Stockholm.

Flood, L, K Nordblom och D Waldenström (2013), *Dags för enkla skatter*, SNS, Stockholm.

Forsell, H (1882), *Valda skrifter av Hans Järta, första delen*, Norstedt och söner, Stockholm.

Hansson, Å (2014), "Dags för en ny skattereform", *Ekonomisk Debatt*, årg 42, nr 4, s 42–53.

Hunnerup Dahl, C (2014), "Parties and Institutions: Empirical Evidence on Veto Players and the Growth of Government", *Public Choice*, vol 159, s 415–433.

OECD (2013), "Revenue Statistics: Comparative Tables", *OECD Tax Statistics* (databas), OECD, Paris, www.oecd.org.

Persson, T och G Tabellini (2004), "Constitutions and Economic Policy", *Journal of Economic Perspectives*, vol 18, s 75–98.

Pålsson, A-M (2011), *Knapptryckarkompaniet*, Atlantis, Stockholm.

Regeringens proposition (1970:70), *Kungl.*

Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring i kommunalskattelagen (1928:370) m m.

Regeringens proposition (1981/82:197), *Om reformerad inkomstbeskattning.*

Regeringens proposition (1989/90:50), *Om inkomstskatten för år 1990, m m.*

Regeringens proposition (1989/90:110), *Om reformerad inkomst- och företagarbeskattning.*

Regeringens proposition (1995/96:220), *Lag om statsbudgeten.*

Regeringens proposition (2004/05:25), *Slopad arvsskatt och gåvoskatt.*

Regeringens proposition (2006/07:1), *Budgetpropositionen.*

Regeringens proposition (2006/07:100), *Vårpropositionen.*

Regeringens proposition (2007/08:26), *Slopad förmögenhetsskatt m m.*

Regeringens proposition (2009/10:80), *En reformerad grundlag.*

Riksdagens betänkande (2004/05:SkU18), *Slopad arvsskatt och gåvoskatt.*

Riksdagens betänkande (2009/10:KU19), *En reformerad grundlag.*

Riksrevisionen (2010), "Enhetlig beskattning?", rapport, RiR 2010:11, Riksrevisionen, Stockholm.

Smith, A (1776/1977), *The Wealth of Nations*, J M Dent and Sons, London.

SOU (1989:2), *Beskattning av fåmansföretag – översyn av 1976 års lagsiffring*, slutbetänkande av 1980 års Företagsskattekommitté, Stockholm.

SOU (1989:33), *Reformerad inkomstbeskattning*, betänkande av Utredningen om reformerad inkomstbeskattning, Stockholm.

SOU (1989:34), *Reformerad företagsbeskattning*, betänkande av Utredningen om reformerad företagsbeskattning, Stockholm.

SOU (1989:35), *Reformerad mervärdesskatt*, betänkande av Kommittén för indirekta skatter, Stockholm.

SOU (1996:14), *Budgetlag – regeringens befogenheter på finansmaktens område*, betänkande av Budgetlagsutredningen, Stockholm.

Stiglitz, J (2000), *The Economics of the Public Sector*, Norton & Company, New York, NY.

Swedenborg, B (red), (1999), *Makten över politiken*, SNS, Stockholm.

Tullock, G (1994), *Den politiska marknaden*, Timbro, Stockholm.

Wicksell, K (1987), "Principerna för en rättvis beskattning", *Ekonomisk Debatt*, årg 15, nr 1, s 35–38.