

# Skatt är politik och ekonomi

ÅSA HANSSON OCH  
AGNETA KRUSE

Anne-Marie Pålssons diskussion om den svenska konstitutionen är välkommen (Pålsson 2015). Det är värdefullt med en analys av konstitutionens betydelse för den politik som faktiskt förs. Alldeles för sällan diskuterar vi dess betydelse för demokratins funktions sätt och i vad mån olika utformningar ger olika resultat. Pålsson ger ett bidrag till en sådan analys. Pålssons artikel innehåller emellertid ett antal påståenden och slutsatser som vi finner förvånande och tvivelaktiga. Det gäller bl a beslut om skatter och skatteekonomers roll. Pålsson går för långt när hon påstår att skatt endast skulle vara politik och strävan efter politisk makt. Konstitutionens betydelse är viktig, men vi saknar en diskussion som kopplar den svenska konstitutionen till svenska erfarenheter. Vidare missar Pålsson alternativa förklaringar.

Pålsson påstår i sin artikel att den skattepolitik som har förts i Sverige kan förklaras av politikernas strävan efter makt snarare än av ekonomiska överväganden. Hon exemplifierar med tre stora skattereformer och hävdar att brister i den svenska konstitutionen är förklaringen till vår höga skattekvot. Grundlagen "... gör det mycket lätt för makt-havarna att fatta politiska beslut" (s 68). Pålsson anger ett antal brister. Den första är att Sverige saknar en författningsdomstol, som skulle pröva om antagna

lagar är förenliga med konstitutionen. En sådan domstol finns i de flesta andra demokratier.<sup>1</sup> I Sverige utförs en sådan granskning av lagrådet, men regeringen är inte skyldig att följa lagrådets rekommendationer och inte heller att låta det pröva förslag, vilket naturligtvis kan vara en svaghet. Här hade vi uppskattat lite empiri. Är det vanligt att en regering struntar i lagrådets rekommendationer? Hur ofta förekommer det? Vi trodde att lagrådets utslag betraktas som mycket starka och därmed svåra att gå emot. I så fall framstår Pålssons kritik på denna punkt som överdriven.

Det andra förhållande, som Pålsson anser vara en brist, är att Sverige har en enkammarriksdag. I stället för ett system med horisontell maktindelning har "[a]ll offentlig makt ... i stället samlats i riksdagens enda kammare" (s 68). Detta är ett besvärligt påstående, eftersom den offentliga sektorn till allra största delen utgörs av kommuner och landsting. Låt vara att mycket av de kommunala uppgifterna är reglerade av staten, men manöverutrymmet är inte försumbart, vilket t ex framgår av skillnaderna i kommunalskatt och i nivån på åtaganden i olika kommuner. Men det är riktigt att riksdagen har lagstiftande makt, och en enkammarriksdag minskar naturligtvis trögheten i beslutsfattandet. Det går snabbt att fatta beslut om att öka skatterna, något som Pålsson korrekt påpekar. Vi tror dock att det kan finnas även andra skäl till vår skattekvot än just enkammarriksdagen. Historiska skäl med en konsensustradition och den svenska tilliten till myndigheter kan vara en del förklaring, något som bl a diskuteras i Bergh (2015).

## REPLIK

*Åsa Hansson* är docent i nationalekonomi och lektor vid Institutionen för teknik och samhälle, Lunds Tekniska Högskola, och vid Nationalekonomiska institutionen, Lunds universitet. Hon är även verksam vid IFN. Hon forskar främst om skatter och deras effekter på beteende. [Asa.Hansson@nek.lu.se](mailto:Asa.Hansson@nek.lu.se)

*Agneta Kruse* har varit universitetslektor vid Nationalekonomiska institutionen, Lunds universitet. Hon forskar främst om socialförsäkringar. [agneta.kruse@nek.lu.se](mailto:agneta.kruse@nek.lu.se)

Vi tackar Niclas Berggren och Ann-Charlotte Ståhlberg för värdefulla synpunkter.

<sup>1</sup> Som kuriosum kan nämnas att den italienska konstitutionsdomstolen under våren i år har upphävt "Fornero-lagen". Elsa Fornero, professor i nationalekonomi vid universitetet i Turin, var socialminister i Montis regering och fick igenom en lag som minskade vissa pensioner. Denna har nu bedömts strida mot konstitutionen med motiveringen att en sådan lag innebär retroaktivitet. Uppenbarligen strider det inte mot konstitutionen att låta framtida – ännu inte röstberättigade eller födda – generationer betala dagens pensionärs konsumtion. Under-skotten är betydande.

Vidare har vi ett parlamentariskt system, dvs det är riksdagen som utser regeringschefen. Detta leder enligt Pålsson till att riksdagen inte vill/kan ifrågasätta regeringschefen. I stället framhåller hon fördelarna med presidentstyre, där presidenten och inte parlamentet utser regeringschef. Parlamentet skulle då vara friare. Det är inte helt lätt att se hur detta påverkar beslutsprocessen. Det är svårt att tänka sig att presidenten utser en regeringschef som inte kan forma en majoritet i parlamentet. Återigen hade vi uppskattat empiri som tydligare knyter an till de svenska erfarenheterna. Att konstitutionen påverkar utformningen av den finanspolitik som förs är inget nytt och har studerats av åtskilliga forskare (se t ex Persson och Tabellini 2003, Buchanan 2008, Blume m fl 2009 och Hansson m fl 2015), något som Pålsson gärna hade fått ge en mer central plats i sin artikel.<sup>2</sup> En utförligare diskussion kring kopplingen mellan den svenska konstitutionen och de tre stora skattereformer som Pålsson tar upp hade varit välkommen. Hur skulle exempelvis en annan konstitution ha påverkat utfallet? Hade den i så fall varit bättre och i så fall hur? Hade vi haft en ”bättre” fördelningsprofil? Lägre snedvridningskostnader? Lägre skattekvot?

Finanspolitik är i allra högsta grad komplex, med flera ofta motstridiga mål, och handlar om så mycket mer än att på det mest kostnadseffektiva sättet generera skatteintäkter.<sup>3</sup> Därför är det kontroversiellt att påstå att de skattereformer som har genomförts helt och hållet baseras på maktanspråk. Pålsson påstår att skatt är makt genom att höjd skatt ger ökade möjligheter till röstköp. Detta tycks dock gälla endast för vän-

sterregeringar. Vi söker då förklaringar till att Alliansen sänkte skatter. Om nu skatt är makt, varför ville Alliansen minska sin makt? Skattereformerna har ofta skett genom breda, blocköverskridande överenskommelser. Det blir därmed inte helt lätt att tolka dem i termer av maktanspråk. Kanske är detta snarare exempel på den svenska konsensusstraditionen än på renodlat makthävdande.

Det är också så att en rad av de skattereformer som har genomförts i hög grad har grundats i ekonomisk teori och forskning. Det är svårt att hitta en skatteekonom som skulle agera som Pålsson tycks tro och föreslå ett skattessystem som endast är utformat enligt optimal beskattning – där varje vara och tjänst beskattas utifrån sin priskänslighet. Några sådana rekommendationer har vi inte sett, vilket är ganska självklart. För det första skulle det ge fördelningseffekter, som de flesta – både ekonomer och andra – bedömer som orimliga, för det andra skulle det vara tekniskt omöjligt och för det tredje inte praktiskt hanterbart.

Däremot förespråkar de flesta ekonomer neutral beskattning med breda skattebaser och låga skattesatser. Detta är återkommande i Pålssons artikel och något hon är kritisk till: ”Finansieringen av reformen känns också den igen från tidigare – en breddning av skattebasen” (s 65). Detta är helt i linje med skatteteori och vad som står att läsa i läroböcker i offentlig ekonomi. De flesta skatteekonomer förespråkar ett neutralt, enkelt, legitimt och transparent skattesystem framför ett skattesystem baserat på optimal beskattning. I vissa fall kan avsteg från neutralitet vara motiverade, t ex när en skattebas är utsatt för internationell

<sup>2</sup> Som Buchanan (2008, s 172) uttrycker det skulle ingen ”utmana påståendet att den politiska processen eller resultaten därav beror på institutionella och konstitutionella regler som begränsar både politikerns och byråkraterns beteende” (egen övers).

<sup>3</sup> Finanspolitiken är ett instrument för att bedriva såväl struktur-, fördelnings- som stabilitetspolitik.

skattekonkurrens (bolagsskatten) eller allvarliga externaliteter föreligger (miljöförstörande aktiviteter och konsumtion av tobak och alkohol). Århundradets skattereform 1990–91 var i hög grad baserad på ekonomisk teori och forskning, och förslaget var framarbetat av framstående skatteekonomer. Vi menar även att flera av Alliansens skattereformer är baserade på ekonomisk teori och forskning. Jobbskatteavdraget är ett exempel, liksom ROT och RUT, där inte minst Pålsson själv var en av forskarna bakom. ROT och RUT minskar skattekilarna och därmed även snedvridningen av tidsallokeringen mellan marknadsarbete och hushållsarbete.

Vi har i många år undervisat på kurser i offentlig ekonomi, både på grundnivå och på avancerad nivå. Självklart ingår skatter och andra finansieringsmetoder som en viktig och tung del i kurserna. Pålsson hävdar att för ”skatteekonomen 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” (s 67). Detta stämmer inte. Tvärtom ägnas mycket tid och kraft åt att analysera fördelningseffekter. De läroböcker vi använder ägnar ungefär lika stort utrymme åt att analysera fördelningseffekter och rättvisaspekter som åt effektivitet.<sup>4</sup> I undervisningen visar vi hur man med hjälp av ekonomisk teori kan analysera effekterna av olika typer av skatter, av olika utformningar, skatteskalor och dylikt. Aldrig någonsin har vi ens antytt att den faktiska utformningen skulle bestämmas av en analys som enbart bygger på optimal beskattning och

inte heller att politikerna skulle vara bundna av ekonomernas rekommendationer. Den som förordar något sådant vill uppenbarligen ha expertstyre i stället för politiskt/demokratiskt styre.

En stor del av kurserna i offentlig ekonomi handlar om politiskt beslutsfattande, om för- och nackdelar med olika beslutsregler. Medianväljarteoremet är centralt. Pålsson menar att reformerna har genomförts så att en majoritet gynnas, medan (rika) minoriteter lämnas därhän. Pålsson verkar upprörd över att medelinkomsttagaren gynnas, men detta är ju standardresultatet från modellerna för kollektivt beslutsfattande med beslutsregeln enkel majoritet. Buchanan och Tullock (1962) analyserar ett alternativ (som Berggren 2005 använder för analys av decemberöverenskommelsen i sin ledare i *Ekonomisk Debatt* nr 3). Modellen går ut på att det finns två kostnader vid kollektiva beslut: beslutskostnaden och kostnaden i form av nyttoförlust för en minoritet som blir överkörd. Summerar man dessa båda kostnader fås en U-formad kurva. En effektiv beslutsregel är då enligt Buchanan och Tullock där kurvan når sitt minimum. Pålssons kritik av skattepolitiken kan kanske tolkas som att den svenska konstitutionen visserligen minimerar beslutskostnaderna, men utan hänsyn till kostnaderna för minoriteten. Med Buchanan och Tullocks beslutsregel är det emellertid troligt att minimipunkten infaller vid olika grad av majoritet för olika typer av beslut och varor/tjänster, vilket naturligtvis skulle ställa till med konstitutionella problem.<sup>5</sup>

Nu är ju inte heller konsensusstradi-

<sup>4</sup> Se t ex Hindriks och Myles (2013) eller Rosen och Gayer (2013).

<sup>5</sup> Här kan det vara värt att notera att Pålssons resonemang möjligen knyter an till en annan lundaekonom, Knut Wicksell, professor i Lund i början av 1900-talet. Han menade att skatter skulle utgå enligt intresseprincipen (Wicksell 1987; Jonung 2014). Ett utgiftsbeslut ska fattas samtidigt med beslutet om hur utgiften ska finansieras och ingen ska tvingas betala för något hon inte vill ha. Vetorätt eller åtminstone kvalificerad majoritet ska gälla som beslutsregel. Med dessa krav hade säkert vår skattekvot varit betydligt lägre. Wicksell hade dock ett viktigt förbehåll: Regeln kan bara tillämpas om fördelningen i utgångsläget bedöms som rättvis.

tionen något som garanterar stabilitet. Pålsson påpekar att ”århundradets skattereform” inte höll särskilt länge utan följdes av en rad förändringar. Stabila regler är viktiga för ekonomisk verksamhet, men för att åstadkomma stabila regler tycks således varken beslut med enkel majoritet, med ”makthungliga politiker”, eller konsensusbeslut ge garantier. Men en tvåkammarriksdag eller krav på kvalificerad majoritet behöver inte alltid vara ett plus. Långa beslutsvägar kan hindra nödvändiga reformer.<sup>6</sup>

Pålsson efterlyser att våra ekonomiska modeller kompletteras med perspektiv från andra vetenskaper (juridik, filosofi och statsvetenskap). Vi instämmer i att detta är önskvärt men menar att detta i stor utsträckning redan görs. Resultatet att politiker använder sin makt och utformar politiken så att den gagnar en majoritet är ett standardresultat från en analys utifrån ett *public choice*-perspektiv. Pålssons förvåning över att även den svenska riksdagen fungerar så här förvånar oss. Då ämnet är så intressant hade vi gärna velat ha lite mer faktaunderlag. Vi hade velat se en diskussion om kopplingen mellan den svenska konstitutionen och den svenska skattepolitiken. En fullfjädrad empirisk analys är för mycket begärt i detta läge, men några exempel som kan belysa sambanden hade underlättat.

Ekonomer använder analysredskap för att studera världens beskaffenhet, mänskligt beteende, incitament etc på en rad olika områden, många av dem inom den politiska sfären. Vi ekonomer vill gärna berätta om våra resultat

och slutsatser, men för de flesta av oss är det en självklarhet att det är politiker som fattar besluten och att den politiska agendan många gånger skiljer sig från vetenskapsmannens.

## REFERENSER

Berggren, N (2015), ”Decemberöverenskommelsens blinda fläck”, *Ekonomisk Debatt*, årg 43, nr 3, s 3–5.

Bergh, A (2015), *Sweden and the Revival of the Capitalist Welfare State*, Edward Elgar, Cheltenham.

Blume, L, J Müller, S Voigt och C Wolf (2009), ”The Economic Effects of Constitutions: Replicating – and Extending – Persson and Tabellini”, *Public Choice*, vol 139, s 197–225.

Buchanan, J M (2008), ”Same Players, Different Game: How Better Rules Make Better Politics”, *Constitutional Political Economy*, vol 19, s 171–179.

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

Hansson, Å, S Porter och S P Williams (2015), ”The Importance of the Political Process on Corporate Tax Policy”, *Constitutional Political Economy*, vol 26, s 281–306.

Hindriks, J och G D Myles (2013), *Intermediate Public Economics*, MIT Press, Cambridge, MA.

Jonung, L (2014), ”Knut Wicksell”, i Jonung, C och A-C Ståhlberg (red), *Svenska nationalekonomer under 400 år*, Dialogos, Stockholm.

Persson, T och G Tabellini (2003), *The Economic Effects of Constitutions*, MIT Press, Cambridge, MA.

Pålsson, A-M (2015), ”Skatt är politik – inte ekonomi”, *Ekonomisk Debatt*, årg 43, nr 3, s 63–76.

Rosen, H S och T Gayer (2013), *Public Finance*, McGraw-Hill Irwin, New York, NY.

Wicksell, K (1987), *Om en ny princip för rättvis beskattning*, Ratio, Stockholm.

<sup>6</sup> Ett exempel är USA:s bolagsbeskattning. Se Hansson m fl (2015).