

Den bortglömda generaliteten

En viktig tanke bakom den våg av skattereformer som genomfördes i västvärlden i slutet av 1980- och början av 1990-talet var att skattesystemet skulle göras mer generellt. Bredare skattebaser, färre undantagsregler och mer proportionell beskattning var inslag i många av reformerna, så även i Sverige. Sedan dess har mycket hänt. Inte minst har undantagsreglerna, eller särbehandlingen av olika grupper, blivit fler. Momssatserna har differentierats (den senaste åtgärden var att sänka restaurangmomsen). Expertskatt och värnskatt har införts. Jobbskatteavdraget ger arbetande andra skattesatser än pensionärer (och arbetande personer från 65 års ålder får ett högre avdrag än andra arbetande personer). Avdrag har införts i form av RUT och ROT och nya förslag läggs fram med jämna mellanrum (t ex om avdrag för IT-tjänster och läxhjälp).

Är detta ett problem? Ja, enligt min mening finns det mycket som talar för att graden av generalitet bör vara hög vid varje given skattekvot. För det första finns det en rättvisaspekt i att ingen möter andra regelverk än andra – generalitet kan således ses som ett sätt att värna allmänintresset. För det andra reducerar generalitet incitamenten för *rent-seeking* (dvs försök från olika grupper att påverka politiken till sin egen fördel), eftersom särbehandling utesluts från början. Detta gör att resurser som annars skulle ha använts för lobbying kan frigöras för produktiva ändamål. För det tredje är det sannolikt att den ekonomiska effektiviteten ökar av generalitet, eftersom fördelningen av offentliga resurser på basis av hänsyn till vissa grupper försvåras eller utesluts. Denna punkt utgår från att politiska beslutsfattare har imperfekt kunskap och imperfekt motivation att alltid verka för det allmännas bästa, vilket gör att olika särlösningar och specialsatsningar, som kan se eleganta ut i teorin, troligen inte gynnar effektiviteten i praktiken.

Jag är dock inte förvånad över utvecklingen. Ekonomipristagaren James Buchanan har en ”cykelteori” för skattereformer (Buchanan 1987) som verkar stämma ganska väl. Den säger att skattereformer äger rum i det läge då politiker har nått vägs ände med att försöka använda skattesystemet för att vinna politiskt stöd. Eftersom undantagen och särlösningarna är så många finns inte mycket mer att göra till slut – ska ett nytt undantag märkas i en stor skog av undantag torde ett sådant inte kunna införas utan mycket negativa ekonomiska konsekvenser – och den marginella politiska avkastningen på ytterligare speciallösningar närmar sig därför noll. Genom en skattereform tas alla särlösningar bort och systemet görs generellt. Från ett sådant läge kan nya särlösningar införas efter ett tag och göras mycket synbara och

politiskt produktiva. Sådana sär lösningar kan sedan införas, en efter en, tills skattesystemet en dag återigen befinns ge lite i ytterligare politisk avkastning. En ny skattereform i riktning mot generalitet genomförs. Så fortsätter cykeln.

Måhända har vi nått en punkt snart där politiker anser att det finns politiskt goda skäl att genomföra en ny skattereform. Det finns dock ett förslag för att försvåra den urholkning av generalitet som skattereformscykelteorin implicerar: en konstitutionell generalitetsprincip. Utgångspunkten är att försöka tillse att allmänintresset säkerställs i hög utsträckning, och Buchanan och Congleton (1997) föreslår att en grundlagsregel införs som stipulerar att alla politiska beslut måste vara generella.

En sådan princip kan omfatta mer än skatter. De föreslår t ex att bidrag och socialförsäkringar ersätts av demogranter, lika stor summor i kronor, som ges till alla. Detta förslag påminner om ett slags medborgarlön. Synsättet kan också tillämpas på sociala frågor, som äktenskapslagstiftning, för att hindra diskriminerande regler.

Förvisso finns problem med en konstitutionell generalitetsprincip: begreppet är luddigt och godtyckligt, och ibland kan icke-generalitet vara att föredra. Detta är giltiga invändningar, men kanske ändå inte helt övertygande. Även om en sådan regel är luddig och godtycklig kommer den att tvinga politikens aktörer att motivera sina förslag i generalitetstermer och åtminstone sådant som är flagrant icke-generellt kan troligen undvikas. Och även om icke-generalitet ibland är önskvärt, kan generalitet vara bra som grundregel. Om den ses som en regel *prima facie*, som en regel som kan övertrumpas enligt vissa beslutsregler, kan den fylla en funktion utan att vara absolut.

Min förhoppning är att generaliteten inte glöms bort i de ekonomisk-politiska diskussionerna framöver. Av såväl rättvise- som effektivitetsskäl förtjänar den en mer framskjuten plats.

Niclas Berggren

REFERENSER

Buchanan, J M (1987), "Tax Reform as Political Choice", *Journal of Economic Perspectives*, vol 1, s 29-35.

Buchanan, J M och R D Congleton (1998), *Politics by Principle, Not Interest: Toward Nondiscriminatory Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge.