

Skatteöverenskommelsen – bakgrund och erfarenheter från liberalt perspektiv

BENGT

WESTERBERG

var statssekreterare på Budgetdepartementet 1979–82, partiledare för Folkpartiet liberalerna (numera Liberalerna) 1983–95 och socialminister och vice statsminister 1991–94.
bengt.westerberg@telia.com

I början av 1980-talet var den högsta marginalskatten i Sverige 85 procent. Det bedömdes av ett växande antal politiker och ekonomer som ett av de största ekonomisk-politiska problemen. Men samtidigt som det var önskvärt att sänka marginalskatterna ställde välfärdsstaten krav på höga skatteintäkter. Hur skulle dessa mål kunna förenas? Det var en stor utmaning i 1980-talets ekonomisk-politiska debatt. Nyckeln blev en breddning av skattebaserna som skapade förutsättningar för sänkta inkomstskatter. Men vägen dit var krokig. En rapport från löntagarorganisationen SACO och ett starkt engagemang från finansminister Kjell-Olof Feldts sida kom att få avgörande betydelse.

En omfattande skattereform utlovades i den 73-punktsöverenskommelse mellan Socialdemokraterna (S), Centern (C), Liberalerna (L) och Miljöpartiet (MP) som skapade förutsättningar för acceptandet av Stefan Löfvens andra regering i början av detta år (Utkast 2019). Senast en stor skattereform genomfördes var 1989/90. Finns det i dag något att lära från vad som då hände?

Låt mig belysa reformen och dess förspel från mitt perspektiv, som ledare för Folkpartiet liberalerna och en av aktörerna. Jag inser att min bild för att bli rättvisande kan behöva kompletteras med andras perspektiv.

Sveriges skattesystem efter rekordåren på 1960-talet fungerade dåligt. Ett av de största problemen var att de höga marginalskatterna skapade en rad incitamentsproblem. För många lönade det sig dåligt att investera i utbildning, arbete och risktagande. Stora skatteklar förhindrade en legal och stimulerade en illegal marknad för framför allt sådana tjänster där alternativet är eget arbete. Höga marginalskatter bidrog till att driva upp de nominella lönekraven och därmed inflationen. Eftersom räntekostnader var avdragsgilla mot marginalskatten var räntekänsligheten låg. Lånande stimulerades och sparande hämmades. Allt detta påverkade den ekonomiska tillväxten negativt. Problemet med de felaktiga incitament som marginalskatterna skapade uppmärksammades ganska tidigt av Folkpartiet (FP) och Moderaterna (M), medan S och C länge såg marginalskatterna som enbart ett fördelningspolitiskt verktyg.

1. Pomperipossa i valrörelsen 1976

Skattefrågan var sannolikt en av de politiska frågor som bidrog till det historiska regeringsskiftet 1976. De borgerliga partierna fick oväntad hjälp av

Astrid Lindgren (1976) som i mars 1976 skrev en uppmärksamrad artikel i *Expressen* om ”Pomperipossa i Monismanien”.

Hon berättade där hur Pomperipossa, alias hon själv, alltid hade röstat på S och glatt betalat höga skatter för att bidra till finansieringen av välfärden. Men nu var måttet rågat. Av en inkomst på 2 000 000 kr hade hon räknat ut att hon som egenföretagare bara skulle få 5 000 kr över. Trots att hon inte var stor i maten trodde hon sig inte kunna leva på det. Hon insåg att sådana skatter drabbade också andra egenföretagare, såsom läkare, tandläkare och advokater. Det var därför som monismanerna nu hade fått det kämpigt värre, när de fick ont i magen eller hade tandvärk eller behövde advokat för att köpa sig något gammalt hus med mycket skulder på, vilket var bästa sättet om man ville få ned sin skatt.

I ett PS berättade hon att hon just hade fått besked om att hon hade räknat fel: det blev inte 5 000 kr över utan skatten på 2 000 000 kr uppgick i själva verket till 2 002 000 kr: ”Då beslöt Pomperipossa att gå ut på gator och torg och tiggat ihop pengar så att hon kunde köpa sig en aldrig så liten kofot. Darra, vise män, tänkte hon, och skärp den nattliga bevakningen omkring era kassakistor! 5 000 ska jag ha i alla fall – kan ni stjäla fullständigt ohämmat så kan jag!”.

Skattefrågan var alltså viktig i valrörelsen 1976 och den blev också ett hett ämne i den borgerliga regering som tillträdde efter valet. FP och M ville reformera skattesystemet, men C bromsade. Sedan trepartiregeringen 1978 hade spruckit på kärnkraftsfrågan och efterträts av folkpartiregeringen, lade denna våren 1979 fram ett förslag till en blygsam skattereform, som dock stoppades av S och C. Efter valet 1979 blev det en ny trepartiregering, men inte heller denna gång kunde den till en början enas om skatterna.

Samtidigt började det röra på sig inom socialdemokratin. I en artikel i denna tidskrift hösten 1978 kritiserade den gamle socialdemokratiska professorn i nationalekonomi, Gunnar Myrdal, bl a de höga marginalskatterna. ”Den svenska hederligheten”, skrev han, ”har varit en stolthet för mig och min generation. Nu har jag en förnimmelse av att vi genom dåliga lagar håller på att bli ett folk av fifflare. Av alla ofullkomligheter i vår inkomstbeskattning är det för mig den allra allvarligaste att den direkt inbjuder till skatteflykt och skattefusk” (Myrdal 1978, s 500).

Ett par år senare började liknande tongångar höras även inom det socialdemokratiska partiet. Sommaren 1980 presenterades ett sk rådslagsmaterial där ett system med sänkta marginalskatter för de flesta skisserades.

Under hösten samma år tryckte folkpartiledaren Ola Ullsten och moderatledaren Gösta Bohman på i regeringen för att få en reform till stånd. I mitten av december 1980 föreslog Ullsten en ”historisk kompromiss”: ”Debatten om skattesystemet har gått i baklås. Alla är medvetna om de stora problemen. Men diskussionen förs utifrån låsta positioner. Det handlar till stor del om tekniska konstruktioner och om indextal. Är det inte snart dags att vi sätter oss ner och gör upp om skatterna? Behöver vi inte en ’historisk kompromiss’ i stället för den eviga trätan?” (citerad i Westerberg 1983, s 166).

I sin skattemotion i riksdagen i januari 1981 framförde S för första gången rådslagsmaterialets tankar som sitt officiella program. Bland annat hette det att ”ett rimligt mål bör vara att marginalskatterna i de vanligaste inkomstskikten för heltidsarbetande löntagare sätts till ca 50 procent samtidigt som man kraftigt begränsar möjligheterna att utnyttja avdragen för att komma ifrån skatt”. Det ökade naturligtvis ytterligare pressen på regeringen.

2. Den underbara natten

I början av februari 1981 enades regeringen äntligen om huvudlinjerna i en skattereform. C gav upp sitt principiella motstånd. Så länge partiet hade varit på samma linje som S gick det att hålla stånd mot FP och M, men nu såg det ut som om FP, M och S hade hamnat på en liknande linje. Att då framstå som ensam motståndare bedömdes vara alltför riskabelt.

I Budgetdepartementet utarbetades ett förslag som innebar att marginalskatten skulle sänkas till 50 procent upp till en inkomst på drygt 130 000 kr (vilket i dag motsvarar drygt 600 000 kr). Samtidigt föreslogs att den högsta marginalskatten skulle sänkas från 85 till 75 procent. I en kommuniké från regeringen utlovades överläggningar kring förslaget med S och de fackliga organisationerna.

De fackliga tjänstemannaförbunden – TCO, PTK och SACO – var positiva till förslaget, medan LO tackade nej till att ens delta i överläggningar. De ansåg helt enkelt att en marginalskattereform inte var särskilt angelägen. Det var en grundhållning som LO stod fast vid under hela 1980-talet. S var kritiska mot regeringens förslag, men avvisade inte överläggningar.

Sådana kom också till stånd. S:s huvudkrav var att marginalskattesänkningarna skulle kombineras med en begränsning av avdragsrätten för underskott. Regeringen hade försiktigt öppnat för att utreda den frågan, men hade inget konkret förslag. S fick stöd av bland andra *Dagens Nyheters* chefredaktör Svante Nycander som den 21 mars 1981 avslutade en ledarartikel med orden: ”Ingen förnekar i dag de orättvisor och ekonomiska skador som följer av nuvarande avdragsregler. Socialdemokraterna gör rätt när de kräver en avdragsreform i utbyte mot marginalskattesänkningen” (citerad i Westerberg 1983, s 172).

Även inom FP fanns gehör för tanken. Man ansåg att det fanns sakliga skäl för att begränsa avdragsrätten, men framför allt att det var nödvändigt för att nå den ”historiska kompromiss” som Ola Ullsten hade efterlyst några månader tidigare. M var däremot avvisande.

Förhandlingarna ledde så småningom, efter det som budgetministern Rolf Wirtén beskrev som en ”underbar natt”, till en uppgörelse mellan C, FP och S. Den innebar att en skattereform med både sänkta marginalskatter och en avdragsbegränsning skulle genomföras under åren 1983–85. M ställde sig, främst på grund av avdragsbegränsningen, utanför uppgörelsen och lämnade regeringen.

Efter valet 1982 återkom S i regeringsställning och genomförde direkt en stor devalvering för att stärka konkurrenskraften för svensk industri. Det ändrade delvis förutsättningarna för skattereformen. Ett inslag i den var ett inflationsskydd av skatteskalen, som skulle förhindra att skatten skärptes automatiskt vid en löneökning som bara gav kompensation för inflationen. LO hade ingenting emot att marginalsatserna skärptes och motsatte sig inflationsskyddet. Regeringen valde att gå LO till mötes och Fälldin och Ullsten menade att S därmed frångick överenskommelsen. Kjell-Olof Feldt, som vid regeringsskiftet blev finansminister, försvarar i sin memoarbok *Alla dessa dagar* regeringens avvikelse, men konstaterar samtidigt att Fälldin och Ullsten hade rätt i ett avseende: ”Vårt behov av att alltid göra upp med LO gjorde oss till en opålitlig samarbetspartner” (Feldt 1991, s 98).

3. Fortsatt reformering av skattesystemet nödvändig

I oktober 1983 efterträdde jag Ola Ullsten som ledare för FP. Jag framförde tidigt ståndpunkten att 1982 års skattereform var otillräcklig. Marginalskatterna var alltför höga och måste därför sänkas ytterligare. Hösten 1983 skissade jag i ett anförande på ett ”skattesystem för sekelskiftet”. Inkomstskatteskalen hade i det två skikt, ett – för den stora majoriteten – på 40 procent och ett – för mycket höga inkomster – på 60 procent.

I början av 1984 publicerades en intervjubok med Kjell-Olof Feldt (Ahlqvist och Engqvist 1984), i vilken han gav uttryck för samma uppfattning. Progressiviteten i det svenska skattesystemet var orimlig och ett av landets största ekonomisk-politiska problem. Den måste därför ned ytterligare, slog han fast.

Jag glädde mig naturligtvis över denna samstämmighet och frågade vid upprepade tillfällen Feldt och statsminister Olof Palme om deras planer. Några svar fick jag inte. Det var uppenbart att Feldts reflektioner inte hade varit förankrade i partiet.

Jag framhöll i olika sammanhang att vi i FP ville att principen ”hälften kvar” av en löneökning eller ett extraknäck skulle förverkligas för nästan alla inkomsttagare. Samtidigt konstaterade jag att det inte fanns utrymme för några stora generella skattelättnader. FP ville, i likhet med – antog jag – de flesta medborgare, ha kvar huvuddelen av den skattefinansierade offentliga verksamheten. Detta blev under de kommande åren en stridsfråga med M som ville sänka skattetrycket och dra ner på den offentligt finansierade välfärden.

En konkret illustration till problemet med de höga marginalsatserna gavs i en insändare i *Expressen* strax före valet 1985. En läkare undrade om det var rimligt att det skulle löna sig bättre för honom att hugga ved till vilapannan än att ge köande patienter hjälp. Exemplet blev en påminnelse om det som Astrid Lindgren nästan tio år tidigare hade anført i sin artikel om Pomperipossa, men fick naturligtvis inte samma genomslag.

4. Pedagogiska problem

Under 1985 borde förberedelser för en fortsatt reformering av skattesystemet ha ägt rum, men ingenting hände. Jag uppfattade läget som låst. Såväl S som M ansåg att om de höga marginalskatterna skulle sänkas så måste det av rättviseskäl också gälla skattetrycket.

S för sin del ansåg inte att det var möjligt att sänka skattetrycket, eftersom skatteintäkterna behövdes för att finansiera välfärden. De var således inte beredda att ta sig an det som av Feldt hade betecknats som ett av Sveriges största ekonomisk-politiska problem. M var angelägna om att sänka skattetrycket och hade inga betänkligheter mot att dra ned på den offentligfinansierade välfärden. Det sistnämnda var för dem inte bara ett sätt att skapa utrymme för skattesänkningar utan i hög grad ideologiskt motiverat. De var kritiska mot välfärdsstaten. FP intog i denna avvägning alltså en tredje ståndpunkt: marginalskatterna måste sänkas men det måste ske inom ramen för ett i huvudsak oförändrat skatteuttag.

Alla dessa hållningar, inte minst FP:s, innebar pedagogiska problem. Sänkta marginalskatter med oförändrat skatteuttag skulle på kort sikt i första hand gynna personer med högre inkomster och innebära skattehöjningar för andra. Hur skulle detta kunna försvaras fördelningspolitiskt? Jag försökte efter bästa förmåga. En skattereform var nödvändig för att stimulera den ekonomiska tillväxten. Bara genom en sådan kunde realinkomsterna för de många människorna höjas. 1982 års skattereform hade bl a lett till fler arbetade timmar och ökade skatteintäkter. Jag framhöll också att om den vedhuggande läkaren fick lägre marginalskatt och tog emot fler patienter skulle dessa gynnas även om de inte samtidigt själva fick sänkt skatt.

5. Enhetlig inkomstskatt

Det fanns dock de som brottades med samma fråga och som tänkte både djupare och djärvare än jag. Dit hörde framför allt en arbetsgrupp inom SACO under ledning av professor Gustaf Lindencrona, med professorerna Nils Mattsson och Ingemar Ståhl som ledamöter och SACO:s utredningschef Jan Bröms som sekreterare.

Gruppen publicerade 1986 en rapport, *Enhetlig inkomstskatt*, där ett helt nytt skattesystem med kraftigt sänkta marginalskatter och bredare skattebaser föreslogs (Bröms m fl 1986). Författarna konstaterade att det svenska skattesystemet kännetecknades av att olika inkomster beskattades olika. Det ledde till en systematisk och improduktiv skatteplanering i syfte att göra om högt beskattade inkomster till lågt beskattade. Om alla inkomster beskattades lika skulle inkomstskatten för de flesta kunna sänkas till 34 procent (eller kanske ännu lägre). Gruppen föreslog en skatteskala med bara två steg, 34 procent för över 90 procent av de heltidsarbetande och 50 procent för dem med de högsta inkomsterna. Samtidigt föreslogs en skärpt kapitalskatt. Den föreslogs ligga på samma nivå som den högsta inkomstskatten, dvs 50 procent, men skulle bara tas ut på reala kapitalinkomster.

Den blev en viktig inspirationskälla inte bara för FP utan också för S. Den radikala idén att bredda skattebasen och därmed skapa utrymme för radikalt sänkta marginalskatter var lockande. Jag bad Lindencrona, som var organiserad folkpartist, att leda en arbetsgrupp inom partiet för att ta fram ett förslag inför vårt landsmöte hösten 1987. Arbetsgruppens rapport var klar i februari det året och uppvisade – naturligtvis – stora likheter med SACO-rapporten (se Folkpartiet 1987a). Vid landsmötet ställde sig partiet i huvudsak bakom rapporten och lade därmed fast FP:s politik inför valrörelsen 1988 (se Folkpartiet 1987b).

FP-programmet innebar krav på sänkta marginalskatter, normalt till 40 procent och med ett tak på 50 procent. För kapitalinkomster föreslogs en enhetlig skatt på 40 procent men den skulle till skillnad från SACO-gruppens förslag tas ut på nominella inkomster. Partiet slog fast att en skattereform kunde ha vissa positiva dynamiska effekter, som kunde bidra till finansieringen, men att skattesänkningarna i allt väsentligt måste finansieras med kompenserande skattehöjningar. Partiet pekade på olika finansieringsvägar, t ex sänkt grundavdrag, breddning av basen för momsen och höjd bolagsskatt. FP var berett, framhölls det, att pröva olika finansieringsförslag.

Även Kjell-Olof Feldt hoppade på SACO-tåget. Han framhöll själv den betydelse SACO-rapporten hade haft när han några år senare, i november 1989, talade på SACO/SR:s kongress: ”Nu, när jag står här ... och just har lagt fram en stor proposition om skattereform, är det slående att se på hur många punkter SACO-gruppens förslag har blivit verklighet. Om någon ska förtjäna att bli kallad andlig fader till 90-talets skattesystem så är det faktiskt Jan Bröms!” Feldt framhöll med all rätt SACO:s utredningschef Jan Bröms, men en del av äran måste naturligtvis tillfalla också de övriga i SACO:s arbetsgrupp. Feldt berättar i *Alla dessa dagar* hur han i januari 1987 spred en broschyr som beskrev ett nytt skattesystem med väsentligt sänkta marginalskatter: 40 procent för de flesta inkomsttagare som steg till upp till 60 procent för de allra högsta inkomsterna (Feldt 1991). Det var alltså samma skatteskala som jag hade angett i mitt ”visionära” tal hösten 1983! Den socialdemokratiska partikongressen samma år sa ja till en reform med den inriktningen.

En av tankarna i SACO-gruppens förslag, som fanns med också i FP:s (och möjligen i Feldts skiss i januari 1987), var att en del av finansieringen skulle ske genom en minskning av grundavdraget. Det var ett led i principen att alla inkomster skulle beskattas lika. Men den oundvikliga följden av detta var att personer med låga inkomster, huvudsakligen deltidsarbetande, skulle få en viss skattehöjning. Jag försvarade det i en polemik med bland andra C:s Börje Hörnlund med att det var orimligt att en skogsarbetare i Västerbotten som arbetar heltid skulle beskattas hårdare än en ingenjör som hade gått ned på deltid för att kunna odla sina hobbies. Och i olika sammanhang naturligtvis, om igen, med att ekonomisk tillväxt i längden gynnade alla!

I juni 1987 tillsattes en statlig utredning om reformerad inkomstbeskattning (Kommittédirektiv 1987:29). I direktiven redovisades många av de problem som jag tidigare har nämnt. Såväl SACO- som FP-rapporten lyftes fram, liksom S:s/Feldts skiss. Det sades att utredningen skulle arbeta skyndsamt, men i själva verket hände ganska lite, i varje fall som syntes utåt, fram till valet 1988.

6. Felprogrammerad hjärna?

Trots de stora likheterna mellan FP:s förslag och Feldts skiss ägnade S en stor del av valrörelsen 1988 åt att kritisera vårt förslag. På Feldts förslag pekades FP ut som S:s huvudmotståndare i valet. För denna snilleblixat rönthe han enligt egen utsago ”för ovanlighetens skull” uppskattning av Sten Andersson, dvs den tidigare partisekreteraren och nu utrikesministern. Andersson hävdade i sin tur att jag måste vara utrustad med en ”felprogrammerad hjärna”, som kunde föra fram så befängda idéer som FP:s skatteförslag.

Feldt konstaterade i *Alla dessa dagar* att det i efterhand var svårt att förstå varför S till huvudmotståndare valde det enda parti som vågade tala om för väljarna inte bara att reformer kostar utan också hur de skulle betalas. Även om FP:s sätt att finansiera en skattesänkning kunde kritiseras borde S, skriver han, ändå ha sansat sig. ”Vi visste ju att räkenskapens dag skulle komma också för oss, när våra skattesänkningar och reformer skulle betalas. Dessutom hade ju socialdemokrater i decennier efterlyst stöd från borgerligt håll när det gällde den svåra pedagogiska uppgiften att få medborgarna att förstå att staten behöver pengar för att klara välfärden” (Feldt 1991, s 372).

Och räkenskapens dag infann sig. Trots Sten Anderssons och övriga socialdemokraters valrörelseretorik fortsatte den interna processen inom partiet. Feldt, med hjälp av statssekreteraren Erik Åsbrink, fortsatte att tänka i de fåror som hade börjat plöjas upp av SACO-gruppen, FP och dem själva.

Den nämnda statliga utredningen om inkomstbeskattningen, liksom några andra inom skatteområdet, satte full fart efter valet. I juni 1989 presenterade de sina förslag. Ett av huvudförslagen var att det stora flertalet inkomsttagare bara skulle betala kommunalskatt, omkring 30 procent, medan ett mindre antal med högre inkomster också skulle betala en statlig inkomstskatt på 20 procent. Det innebar att den högsta marginals-katten vid 30 procent kommunalskatt skulle uppgå till 50 procent. Kapitalskatten föreslogs bli 30 procent och tas ut på nominella kapitalinkomster. Därmed började de sakliga förutsättningarna för en skatteöverenskommelse att komma på plats.

7. Hälften kvar

Frågorna bollades mellan S och FP, men även C fanns länge med i diskussionerna. Även LO och i viss mån TCO deltog på olika sätt i förhandlings-

spelet. LO ville i vanlig ordning ha högre marginalsatser för dem som inte fanns i deras egna medlemsled. C var inte främmande för det önskemålet, men drev framför allt kravet på lägre matmoms. C svävade också på målet när det gällde finansieringen.

I diskussionerna drev vi från FP:s sida hårt kravet på att den högsta marginalsattesatsen skulle vara 50 procent, såsom föreslagits av utredningen om reformerad inkomstbeskattning. Jag upplevde att ”hälften kvar” var en robust princip som skulle kunna stå emot försök att åter börja höja marginalsatserna. Vi tyckte också att det var viktigt att skatteskalan var inflationskyddad. Det innebär att den inkomstgräns, där den statliga skatten började tas ut, skulle flyttas uppåt i takt med inflationen. På det sättet kunde man förhindra att marginalsatserna automatiskt skärptes efter löneökningar som bara gav kompensation för prisökningarna.

S pressades hårt av LO, som framför allt ville höja den högsta marginalsattesatsen, och regeringen var benägen att gå dem till mötes. I oktober 1989 lanserades en skiss där den högsta marginalsatserna skulle vara ca 55 procent. Från FP motsatte vi oss detta och konstaterade att om inte S kunde acceptera 50 procent fick de försöka genomdriva reformen utan oss.

En annan som irriterade sig på att regeringen lyssnade så mycket på LO var TCO-ordföranden Björn Rosengren. Han kontaktade mig i detta skede av förhandlingarna och föreslog att FP och TCO skulle göra ett gemensamt uttalande. Så skedde också i form av bl a en presskonferens. Det skakade S. De hade nog utgått från att TCO skulle sitta lugnt i båten och acceptera resultatet, oavsett vad det blev. Naturligtvis stärkte samarbetet med TCO också FP:s ställning i de politiska förhandlingarna.

De avgörande förhandlingsrundorna ägde rum i statsminister Ingvar Carlssons rum i riksdagen i januari 1990. I dessa deltog, förutom han själv, Kjell-Olof Feldt, centerledaren Olof Johansson och jag. Det visade sig att S, läs Feldt, delade FP:s uppfattning i de utestående frågorna om högsta skattesatsen, inflationsskyddet, matmomsen och finansieringen. Ingvar Carlsson skriver i sin memoarbok *Så tänkte jag* att han är osäker på varför det inte blev en trepartiuppgörelse, men menar att det sannolikt berodde på att ”Centern (inte) ville eller vågade stiga på” (Carlsson 2003, s 273).

I vissa avseenden innebar den uppgörelse som tog form en kompromiss med LO-linjen. Brytpunkten för statlig skatt flyttades ner något och i gengäld förstärktes, på FP:s förslag, inflationsskyddet till ett ”reallöneskydd”. Det innebar att brytpunkten skulle flyttas uppåt i takt med stigande reallöner för att förhindra att fler och fler skulle tvingas betala statlig inkomstskatt. Samtidigt infördes ett förhöjt grundavdrag som särskilt ansågs gynna LO:s grupper.

I slutet av mars presenterade den socialdemokratiska regeringen så två propositioner, en om reformerad inkomst- och företagsbeskattning och en om reformerad mervärdesskatt. Sammantaget omfattade de mer än 1 250 sidor vilket kan ses som en indikation på frågornas komplexitet. Trots omfattningen hade vi inte löst alla skattefrågor. På ett antal punkter, t ex

gällande förmögenhetsskatten, arvs- och gåvoskatten, dubbelbeskattningen på aktieutdelningar och avdragsrätten för fackliga medlemsavgifter, hade vi inte kunnat enas. Något lämnades alltså trots omfattningen åt framtiden!

8. Feldts avgörande roll

Det som skapade förutsättningar för skatteuppgörelsen var naturligtvis i grunden den samsyn i sak som hade vuxit fram mellan S och FP och som hade manifesterats i de statliga skatteutredningarna. I sakfrågorna råder det knappast någon tvekan om att det framför allt var S som hade förändrat sin position. Det blev möjligt främst därför att Kjell-Olof Feldt var övertygad om att det gamla skattesystemet var ”ruttet” och måste ersättas av något nytt och genom den starka position som han hade lyckats tillskansa sig inom partiet. Den gjorde det möjligt för honom att få gehör för sina idéer. Den roll han personligen spelade för utgången kan därför knappast överskattas.

Till den samsyn som växte fram mellan våra partier bidrog utan tvekan det geniala grepp som SACO-gruppen hade tagit med sitt förslag om en kraftig breddning av skattebasen, vilket skapade förutsättningar för en kraftigare sänkning av marginalskatten än vad någon dessförinnan hade vågat föreslå. Upplägget löste också till stor del upp den fördelningsproblematik som fanns inbyggd i ambitionen att sänka marginalskatterna vid i huvudsak oförändrat skattetryck.

Breddningen av skattebasen betydde i praktiken höjd skatt på en rad olika inkomstslag. Vi visste att det skulle stöta på motstånd och så blev det också. Den kanske största utmaningen var att stå emot den kritik som kom från alla de särintressenter som skulle drabbas av skattehöjningar.

I en artikel i *Dagens Nyheter* konstaterade jag att skattereformen naturligtvis inte står och faller med att varje enskild del genomförs (Westerberg 1990). Visst skulle man, helt eller delvis, kunna göra undantag för att tillmötesgå restauratörerna *eller* hotellägarna *eller* frisörerna *eller* villaägarna *eller* hyresgästerna *eller* bilisterna *eller* arbetspendlarna *eller* handelsresandena *eller* någon annan grupp. Men, framhöll jag, om vi i rättvisans namn skulle tillmötesgå alla grupper skulle det spolia skattereformen. Det var knappast vad dessa intressegrupper önskade. De ville ofta ha skattereformen ungefär som den såg ut, men med undantag för just deras egen grupp. Jag konstaterade också att C och M i åtskilliga fall hade lirat sig med dessa särintressen och att deras förslag därmed innehöll svarta hål i finansieringen.

En viktig förutsättning för skatteöverenskommelsen var att S och FP var beredda att ta ansvar för helheten och stå emot dessa särintressen. Inte minst kan det vara frestande för ett oppositionsparti att stödja olika särintressen. FP:s fasthet på den punkten var därför viktig för S.

Det huvudsakliga argumentet för bibehållet skatteuttag var finansieringen av välfärdspolitiken. Men det fanns ytterligare ett som jag i olika

sammanhang framförde, även om det i den allmänna debatten spelade en underordnad roll. Det handlade om skatternas inverkan på arbetsutbudet. M hävdade ofta att sänkta skatter i alla lägen stimulerar arbetsutbudet. Jag menade att det inte var självklart. Även jag bedömde att en sänkt marginalskatt hade den effekten (en s k substitutionseffekt), men samtidigt att en sänkt genomsnittsskatt lika gärna kunde leda till minskat arbetsutbud. Med lägre skatt kunde man dra ner på arbetsinsatsen och ändå behålla sin privata levnadsstandard (en s k inkomsteffekt). En sänkt marginalskatt med bibehållen genomsnittsskatt var därför sannolikt det bästa sättet att stimulera arbetsutbudet.

Som jag har framhållit var det av avgörande betydelse att Kjell-Olof Feldt vid denna tid var S:s ekonomisk-politiska talesman. Han har i sin tur menat att det hade betydelse också att jag råkade vara ledare för FP. Feldt och jag hade på det personliga planet en mycket bra kontakt. Ofta, om än inte alltid, tänkte vi ganska lika, och framför allt litade vi på varandra, vilket är särskilt betydelsefullt när man förhandlar. Vi hade också en viss känsla för de tekniska frågor som måste lösas när ett skattesystem ska formas. Jag tror att det underlättade våra diskussioner.

Skatteöverenskommelsen kunde ha blivit ett steg i riktning mot ett återupptagande av det bredare samarbete mellan S och FP, som hade ägt rum när Sverige demokratiserades under 1900-talets första årtionden. Möjligen hade utsikterna varit ljusare för det om Feldt hade varit kvar i ledningen för partiet, men i början av 1990 lämnade han politiken.

Ändå fortsatte samarbetet i positiv anda. Under våren 1990 kom partierna överens om ett åtgärdsprogram för att kyla ner den överhettade svenska ekonomin. Den uppgörelsen innebar att FP bl a stödde en av regeringen föreslagen tillfällig momshöjning. Dessvärre hoppade S steg för steg av från de delar i överenskommelsen som hade varit eftergifter till FP. Vi uppfattade det som ett socialdemokratiskt svek.

9. Socialdemokratiska svek

Och det följdes av fler som handlade om själva skattereformen. Inför valet 1991 greps Ingvar Carlsson uppenbarligen av den typ av valfeber som Kjell-Olof Feldt så målande har beskrivit att han själv drabbades av i valrörelsen 1988. Den tillfälliga momshöjning som S och FP hade beslutat om våren 1990 skulle återgå vid årsskiftet 1991/92. Men så lovade Ingvar Carlsson plötsligt att det inte skulle bli så utan att i stället matmomsen skulle sänkas. Det stod definitivt i strid med skatteöverenskommelsen och hade dessutom varit en viktig fråga i slutförhandlingarna. Men med S:s omsvängning i frågan fanns det nu en majoritet i riksdagen för förslaget. Jag uttryckte viss oro. Om man redan nu, några månader efter att skattereformen hade genomförts, började rucka på principerna fanns det, menade jag, anledning till det.

Inför valet 1994 var det så dags för nästa socialdemokratiska utspel i strid med skatteöverenskommelsen. Då utlovade de att en skärpt marginal-

skatt, den så kallade värnskattn, skulle införas efter ett regeringsskifte och att reallöneskyddet skulle slopas. Värnskattn innebar alltså att man gick emot en viktig princip som FP hade slagits för, nämligen ”hälften kvar”. Även värnskattn, liksom momshöjningen 1990, sades vara en tillfällig krisåtgärd.

Ingvar Carlsson utlovade i ett samtal, som vi hade strax före valet i *Veckans Affärer* (1994) regi, att han skulle ”arbeta stenhårt för att gå tillbaka till 50 procent”. Jag svarade: ”Jag tror aldrig det tillfället kommer när svensk socialdemokrati säger ’nu är tiden inne för att sänka skatten bara för höginkomsttagare’. Det tror jag inte hur mycket Ingvar än bedyrar detta”. Vi fick som bekant en socialdemokratisk regering och en värnskattn, som är kvar i varje fall t o m detta år.

Skatteöverenskommelsen innebar att S på några punkter fick vika sig för FP:s krav. Det gällde att den högsta marginalskatten skulle vara 50 procent och att skatteskalen (brytpunkten) skulle reallöneskyddas. Det sistnämnda var, som nämnts, en del i en kompromiss där Folkpartiet accepterade en lägre brytpunkt och ett förhöjt grundavdrag för att tillmötesgå LO:s önskemål. Vi sa också nej till den lägre matmomsen som C ville ha. I den uppgörelse vi träffade våren 1990 sades det uttryckligen att den generella momshöjningen var tillfällig och skulle återgå vid årsskiftet 1991/92.

På samtliga dessa punkter valde S att i efterhand, tillsammans med andra partier, ”korrigera” besluten så att de fick som de ville. Särskilt snyggt var det inte.

10. Ny koalition socialdemokrater – liberaler?

Trots dessa svek från S:s sida hade jag en naiv, det får medges, förhoppning om att de och vi efter valet 1994 skulle kunna bilda en gemensam regering. Bland annat hoppades jag att i en sådan kunna stoppa en del av den urholkning av skattereformen som S gick till val på. S hade tillsammans med FP kunnat bilda en majoritetsregering, men någon sådan blev det inte. Ingvar Carlsson föredrog att regera i minoritet för att kunna välja olika samarbetsparter i olika frågor.

Dieter Strand, *Aftonbladets* reporter, var med på min sista turné som partiledare i december 1994. Han berättade i sitt reportage att jag vid våra samtal hade gett uttryck för övertygelsen att Ingvar Carlsson hade varit inställd på en koalitionsregering, men att han hade ändrat sig de sista veckorna före valet i takt med att opinionsstödet för S växte. ”Jag hade inte hjärta”, skrev Dieter Strand, ”att säga Westerberg att för oss som rört oss ute i landet bland vanliga socialdemokrater har det aldrig funnits någon opinion för koalition med Folkpartiet. Westerberg vet ju själv med sig att han inte varit någon mästare i valtaktik” (Strand 1994). På den sista punkten har han naturligtvis rätt och kanske också i att det aldrig hade kunnat bli någon koalition.

1990 års skattereform möjliggjordes av en rad tillfälligheter. Men vi ska ändå vara tacksamma för att de sammanföll på det sätt de gjorde. Utan dem

hade det knappast blivit någon skattereform – och att den kom till stånd har varit till stor nytta för Sveriges ekonomi.

Under de snart 30 åren som gått sedan skattereformen har många hundra justeringar i skattesystemet adderats till dem som jag här har nämnt och bilden av lapptäcke har åter börjat användas. Nu är det alltså dags för en ny skattereform.

Vissa riktlinjer för reformen ges i den inledningsvis nämnda överenskommelsen (Utkast 2019): skatten ska sänkas på jobb och företagande. Samtidigt ska de växande ekonomiska klyftorna minskas och välfärden tryggas, bl a genom ökade statsbidrag till kommunerna. När det gäller finansieringen är överenskommelsen mer förtegen. Miljöskatter ska höjas och ”finanssektorns skatteandel öka” (vad innebär det, ökade kapitalskatter?). Främst tycks man hoppas på att dynamiska effekter ska bidra till finansieringen, men det finns goda skäl att tvivla på att det räcker. Erfarenheterna från förhandlingarna inför 1990 års skattereform talar för att många turer återstår innan nästa stora skattereform är i hamn.

Ahlqvist, B och L Engqvist (1984), *Samtal med Feldt*, Tiden, Stockholm.

Bröms, J, N Matsson, G Lindencrona och I Ståhl (1986), *Enhetlig inkomstskatt, SACO/SR*. Carlsson, I (2003), *Så tänkte jag – politik & dramatik*, Hjalmarson & Högberg, Stockholm.

Feldt, K O (1989), Anförande på SACO/SR:s kongress, 21 november 1989.

Feldt, K-O (1991), *Alla dessa dagar*, Norstedts, Stockholm.

Folkpartiet (1987a), *Bättre skatter*, En rapport från en arbetsgrupp inom Folkpartiet, februari 1987.

Folkpartiet (1987b), Ökat välstånd genom sänkta marginalskatter, partistyrelsens förslag till nytt skattepolitiskt program, Folkpartiet informerar 1987:14, Stockholm.

Lindgren, A (1976), ”Pomperipossa i Monismanien”, *Expressen*, 10 mars 1976.

Myrdal, G (1978), ”Dags för ett bättre skattesystem!”, *Ekonomisk Debatt*, årg 6, nr 7, s 493–506.

Kommittédirektiv (1987:29), *Utredning om reformerad inkomstbeskattning*.

Strand, D (1994), ”En kram – sen går Bengt Westerberg”, *Aftonbladet*, 22 december 1994.

Utkast (2019) till sakpolitisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna.

Veckans Affärer (1994), ”VA-mötet – första sittningen gav nya öppningar mellan Carlsson och Westerberg”, 12 september 1994.

Westerberg, B (1983), ”Borgerligheten och skattefrågan”, i Rydén, B (red), *Makt och vana – lärdomar av sex borgerliga regeringsår*, SNS, Kristianstad.

Westerberg, B (1990), ”Ni lierar er med sårintressen”, *Dagens Nyheter* 15 oktober 1990.

REFERENSER