

Inflationen som skatt

Statens budgetunderskott tycks växa obönhörligt. För kalenderåret 1981 beräknas det uppgå till cirka 70 miljarder kronor eller till drygt 12 procent av bruttonationalprodukten. Trots meningsskiljaktigheter om hur mycket högre skattetryck ekonomin "tål" torde det finnas få politiker som tror att det är möjligt att sluta budgetgapet genom enbart skattehöjningar. Det betyder att det i praktiken råder en ganska bred politisk enighet om att den offentliga sektorn idag är för stor i förhållande till ekonomin i övrigt. Ändå tycks det oerhört svårt att dämpa den offentliga utgiftsexpansionen. Vad beror det på?

Budgetunderskottet betyder att mindre än 80 procent av de statliga utgifterna för offentlig konsumtion och transfereringar täcks av direkt beslutade skatter. *Resten täcks också av skatter* – om än i annan form. Dessa är emellertid inte direkt beslutade på demokratisk väg och är dessutom så beskaffade att de inte klart uppfattas som kostnader för den offentliga verksamheten. Här ligger, menar jag, en viktig del av förklaringen till de växande budgetunderskotten.

Finansieringen av budgetunderskottet sker genom att staten lånar dels på den svenska och utländska kapitalmarknaden, dels i riksbanken. Den förstnämnda finansieringsmetoden utgör en uppskjuten skatt. Nuvärdet av denna skatt är lika med en skatt idag, åtminstone för dem av oss som skall vara med att betala den. Den andra finansieringsmetoden leder via ökad penningmängd och inflation till att reala resurser förs över från den privata till den offentliga sektorn, dvs den utgör också en skatt. Gemensamt för dessa former av beskattning är att de inte är beslutade på vad som rimligtvis kan betraktas som ett demokratiskt sätt. Svenska folkets rätt att sig själv beskatta skall, enligt grundlagen, utövas av dess valda ombud. Men den statsskuld vi nu bygger upp skall betalas av framtida skattebetalare, varav kanske de flesta ännu inte har rösträtt. Inflationsskatten betalas visserligen idag men om den fattas inga beslut i riksdagen. Om vi hade gjort det skulle vi troligtvis diskuterat vem som bär denna "skatt" och hur, vilka indirekta effekter den har på inkomst- och förmögenhetsfördelningen och hur den påverkar resursallokeringen. Utöver att ge intäkter för statskassan har ju inflationen många icke önskade sidoeffekter.

Ett problem med underskottsfinansieringen är etiskt, dvs handlar om hur och av vem våra skatter skall bestämmas. Ett annat, föga uppmärksammat problem är att den skapar en obalans i människors bedömning av intäkts- respektive kostnadssidan av den offentliga sektorns verksamhet, en "fiskal illusion". Fördelarna med en högre offentlig utgiftsvolym uppfattas klart, speciellt av dem som direkt gynnas av ökade satsningar på barnomsorg, äldreomsorg, utbildning och mycket annat. Kostnaderna däremot bärs antingen inte i sin helhet av den nuvarande generationen skattebetalare eller också uppfattas de på ett mycket ofullkomligt sätt som kostnader för den offentliga verksamheten. Inflationen kan förklaras med så mycket annat, tex höjda oljepriser och andra länders inflation. Inflationsskatten är svår att identifiera som en skatt. Detsamma gäller statsskuldsskatten. Underskottsfinansiering-

en skapar en fiskal illusion som innebär en systematisk undervärdering av de verkliga kostnaderna. Den innebär att vi röstar fram större offentliga utgifter än vi skulle vara beredda att betala för i form av öppet redovisade skatter.

Betydelsen av en fiskal illusion, och just lånefinansiering och inflation som två viktiga exempel på den, analyserades så tidigt som kring sekelskiftet av den italienske ekonomen Amilcare Puviani. Puvianis utgångspunkt var en annan än den vi har idag. Han utgick från att det låg i statsmaktens intresse att dölja de verkliga kostnaderna för statens verksamhet för att inte onödigtvis skapa motstånd från skattebetalarnas sida. Detta, i sin tur, hängde samman med hans syn på staten som en representant för den styrande samhällsgruppen, som sökte tvinga sin vilja på andra grupper i samhället. Vi behöver självfallet inte dela Puvianis syn på staten och hans förklaring till att finansieringsformer som skapar en fiskal illusion väljs för att konstatera att sådana finansieringsformer möjliggör större offentliga utgifter än andra. Samtidigt kan vi notera att det inte heller alltid ligger i moderna, röstmaximerande politikernas intresse att "onödigtvis" understryka kostnaderna för politiska reformer.

Hur kan vi då komma till rätta med de problem som skapas av underskottsfinansieringen? Exempel på konkreta åtgärder som har diskuterats är införandet av konstitutionella begränsningar av statens rätt att finansiera löpande utgifter med upplåning eller att bestämma nya utgifter utan att samtidigt ange hur de skall finansieras. En annan typ av åtgärd, som också skulle lösa problemen genom att stärka sambandet mellan fördelarna med och kostnaderna för offentliga utgifter, är ökad avgiftsfinansiering av offentliga tjänster.

Det kan diskuteras om en majoritet av svenska folket skulle rösta för en bibehållen offentlig utgiftsvolym om de samtidigt öppet konfronterades med kostnaderna för denna. Det vet vi inte. Personligen tror jag det inte. Vad vi däremot kan säga är att svenska folket faktiskt bär dessa kostnader idag. Oavsett hur vi väljer att finansiera de offentliga utgifterna skapas ju på ett eller annat sätt ett reall resursutrymme i ekonomin som svarar mot den offentliga sektorns andel av de totala utgifterna. Detta är, i reala termer, den skatt som betalas idag eller som skjuts på framtiden i form av en statsskuld. Om vi bortser från att olika skatter kan ha olika effekter på inkomstfördelning (inte minst över tiden) och effektivitet, betyder det att den totala välfärden skulle vara oförändrad om skatterna höjdes så att budgetunderskottet försvann. Jämfört med en inflationsskatt skulle andra skattehöjningar förmodligen vara välfärdshöjande, eftersom vi undviker den betydande extrakostnad som inflationen innebär. Frågan är värd att diskuteras.

Framför allt är det viktigt att klargöra att den faktiska skattekvoten i Sverige idag är omkring 65 procent och bestäms av den konsoliderade offentliga sektorns andel av de totala utgifterna och inte av hur dessa finansieras. Alla skattesänkningar som inte svarar mot en nedskärning av de offentliga utgifterna bidrar bara till att öka den fiskala illusionen. De gör det svårare att uppnå en optimal fördelning mellan den offentliga och privata sektorn.

Birgitta Swedenborg