

Relevant eller teoretiskt intressant

ANNE-MARIE PÅLSSON

Under mina åtta år i riksdagen blev jag påmind om hur mångfacetterad den politiska verkligheten är. Som lagstiftare tvingas man ta hänsyn till alla de institutioner som formar den. Där lärde jag mig att landet styrs under lagarna, och den faktor som mer än någon annan påverkar besluten är makten – att vinna den och behålla den – inte teoretiska skattemodeller.

Med mitt bidrag ”Skatt är politik – inte ekonomi” (Pålsson 2015) ville jag uppmärksamma läsarna på vilken avgörande betydelse maktstrategiska överväganden har för skattesystemets utformning.

Två teser

I min artikel driver jag två teser. Den första är att politikens drivkraft att agera maktrationellt också gäller skattepolitiken.

I en replik i denna tidskrift ifrågasätter Åsa Hansson och Agneta Kruse (Hansson och Kruse 2015; nedan kallade HK) denna ansats. Detta är något märkligt då politikens maktambitioner är ett bärande inslag i James Buchanans analys, för vilken han tilldelades Sveriges riksbanks pris i ekonomisk vetenskap till Alfred Nobels minne 1986, ”för hans utveckling av de kontraktsmässiga och konstitutionella grunderna för teorin om ekonomiskt och politiskt beslutsfattande” (KVA 1986, egen övers).

I själva verket vore det högst egendomligt om inte varje sittande regering formade skatterna och de offentliga utgifterna så att dess maktbas – de egna väljarna – gynnades. Hur skulle annars

den sittande majoriteten kunna räkna med att få behålla makten vid nästa val?

Att makten spelar en framträdande roll betyder inte att ekonomernas policyrekommendationer på skatteområdet helt saknar betydelse. Så är inte fallet. De beaktas av beslutsfattarna – men bara när de gynnar makten. I annat fall viftas de bort av politikerna.

Beslutsfattarnas njudda inställning till de teoretiska skattemodellerna kan illustreras av Företagsskattekommittén. Kommittén tillsattes 2011 med syfte att se över beskattningen av företag. Rader av personer knöts till kommittén. Experterna var många och professorstäheten påfallande stor. Stor var också representationen från regeringskansliet. Men för att det inte skulle hända någon ”olycka” utsågs som ordförande för kommittén en pålitlig moderat – den tidigare statssekreteraren H G Wessberg – som stod regeringen mycket nära.

Kommitténs slutbetänkande 2014 (SOU 2014:40) avslöjar en stor oenighet mellan de personer som hade knutits till kommittén. Många ledamöter lämnade särskilda yttranden och två reserverade sig. En av dessa var Åsa Hansson, som gjorde det med hänvisning till att kommittén inte i tillräcklig grad hade tagit till sig sådana resultat och insikter som kunde hämtas från forskning på skatteområdet. Hansson skriver att hon inte kan ställa sig bakom förslaget till finansiering, för den är ”teoretiskt omotiverad” (s 574), och hon avrundar sin kritik med: ”Det hade enligt min mening varit önskvärt om arbetet tagit sin utgångspunkt i mer principiella ståndpunkter och baserats på aktuellt forskningsläge” (s 575).

Men i stället för att tolka den första skattepolitiken som resultatet av en politisk process efterlyser HK andra förklaringar till den. Som exempel på detta nämner de konsensus. På den punkten har de rätt – men bara till hälften. Kon-

REPLIK

Anne-Marie Pålsson är docent i nationalekonomi 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

sensus, i bemärkelsen uppgörelser över blockgränserna, är vanligt i svensk politik. Men konsensus är inte främst till för att ersätta de partipolitiska striderna med en förnuftsstyrd, ”objektiv” politik. Konsensus ska lika mycket, eller än mer, ses som ett redskap i maktutövningen.

Ibland använder beslutsfattarna konsensus för avlägsna en fråga från den politiska dagordningen. Utrikespolitiken, EU-politiken, invandrings- och migrationspolitiken är exempel på sådana frågor. Ty finns det ingen oenighet finns det inget intresse för debatt. Tendensen att kväva en politisk fråga gäller särskilt de båda statsbärande partierna. De vill strida om frågor där de anser sig ha det bästa budskapet, och dessa frågor väljer partistrategerna själva.

I andra fall används konsensus för att splittra motståndarna. Så var fallet med de två stora uppgörelserna på skatteområdet. År 1981 gjorde Socialdemokraterna upp med Folkpartiet, och bakom århundradets skattereform 1991–92 stod förutom Socialdemokraterna Folkpartiet och Centerpartiet. I båda fallen lämnades det andra statsbärande partiet – Moderaterna – utanför. Med det kunde Socialdemokraterna splittra borgerligheten i skattefrågan för lång tid framöver.

Att överenskommelserna dessutom var kortvariga bekräftar ytterligare det maktstrategiska inslaget i konsensuslösningar. Vad gäller 1991–92 års skattereform hann den inte träda i kraft förrän den socialdemokratiska regeringen gjorde de första avstegen.

I själva verket verkar HK ifrågasätta hela teorin om den rationella politikerns medvetna strävan efter makt. Alliansregeringens skattesänkningar används som stöd för detta. För om skatter används för röstköp, hur kan man då förklara varför en maktrationell regering avstår från detta genom att sänka skatten, resonerar HK.

Här har HK missat att skatter är viktiga för båda sidor i svensk politik, men medan högern närmar sig medianväljaren från höger närmar sig vänstern denne från vänster. Därmed blir de lagda förslagen helt olika. Högern förordar låga skatter och låga transfereringar. Vänstern höga skatter och höga transfereringar.

Alliansens skattepolitik är i själva verket en underbar illustration av styrkan i medianväljarteomet. Skatterna på normala och låga arbetsinkomster och den djupt impopulära fastighetskatten togs bort. Värnskatten fick vara kvar trots att samtliga allianspartier krävde att den skulle tas bort i sina partiprogram. Förklaringen är enkel – en avveckling skulle inte ge några nya väljare.

Också finansieringen av skattesänkningarna följde den maktmässiga logiken. Transfereringarna sänktes, men detta berörde inte främst mittenväljaren eller väljarna till höger om mittpunkten. De sänkta transfereringarna påverkade personer som traditionellt uppfattades tillhöra vänsterns väljarbas.

Förvånad blir jag därför när HK påstår att jag verkar upprörd över att medelinkomsttagarna har gynnats av skattereformerna. Här är det något som inte stämmer. Att medelinkomsttagaren har gynnats är ju själva poängen i min analys och det bästa beviset på att politikerna beter sig rationellt och strävar efter makt också vad avser skattestrukturen.

Min andra tes

Men inte bara är strävan efter makt central för förståelsen av vilka skatter vi har. Också hur besluten fattas är avgörande för utfallet. Min andra tes handlar därför om de villkor politiker har att verka under: Är det lätt att fatta politiska beslut kan man förvänta sig en ryckig skattepolitik då varje majoritet vill genomföra sina förslag på området.

I Sverige är det sedan 1970 mycket lätt att fatta politiska beslut. Att det förhåller sig på det viset är ingen slump. Sedan införandet av allmän rösträtt har det svenska konstitutionella samtalet handlat om att ta bort beslutströgheter. Folkets vilja på valdagen ska få fullt genomslag i politiken. Det anses vara den högsta formen av demokrati.

Inte heller denna tes verkar ha fallit HK riktigt i smaken. Men de synpunkter de för fram här är svåra att förstå, vilket möjligen kan bero på att HK har anlagt ett personligt perspektiv på de konstitutionella frågorna. Deras resonemang om lagrådet som ett effektivt organ för lagprövning torde de vara ensamma om. Kanske anade de själva detta, för de skickade med en brasklapp med följande lydelse: "Vi *trodde* att lagrådets utslag betraktades som mycket starka och därmed svåra att gå emot" (s 45, kursivering tillagd).

Frånvaron av en ordentlig och oberoende prövning av lagars förenlighet med grundlagen har kritiserats av jurister, statsvetare och politiker i Sverige sedan 1971. Det var då kravet på en obligatorisk förhandsprövning togs bort. År 1980 försvagades efterhandskontrollen genom att det skuppenbarhetsrekvisitet infördes i regeringsformen. I båda fallen motiverades inskränkningarna med att demokratin försvagades om tjänstemän (domare) kunde sätta sig över beslut som de folkvalda ledamöterna i riksdagen hade fattat.

Frågan om en stärkt lagprövning har utretts många gånger sedan 1971 utan att resultera i annat än marginella förändringar.¹ Också vid den senaste omar-

betningen av grundlagen var frågan om stärkt lagprövning föremål för analys.² Det ledde till att efterhandskontrollen stärktes genom att uppenbarhetsrekvisitet togs bort. Förhandskontrollen stärktes genom att ordet "bör" ersattes med ordet "ska" vad gäller kravet på prövning av de ärenden som har pekats ut i grundlagen som obligatoriska för lagprövning.

Men även efter den senaste revideringen kvarstår den konstitutionellt sett udda ordningen att lagrådets yttranden enbart är rådgivande. Lagrådet kan alltså inte binda regering och riksdag vid sin ståndpunkt.

Den svenska ordningen brister även vad gäller kravet på oberoende. Lagrådets ledamöter är direkt eller indirekt utsedda av regeringen. Lagrådet förfogar inte över några egna utredningsresurser utan är helt beroende av det underlag som tas fram i regeringskansliet och som föredras av en tjänsteman från samma kansli.³

Mot bakgrund av vad som sagts ovan ter det sig meningslöst att empiriskt testa lagrådets ställning såsom HK önskar. Vilka slutsatser skulle exempelvis kunna dras om vi visste att lagrådet hade förordat en annan lösning än den riksdag och regering sedan hade beslutat vid ett visst antal tillfällen under en viss period? Hur mycket krävs för att lagrådet och regering ska anses oeniga? Oenighet förekommer, men den är ofta subtil och brukar beskrivas som olikheter i tolkning. I vilka frågor ska denna oenighet finnas? Alla frågor eller bara i politiskt viktiga? Hur ska man väga in att underhandskontakter mellan regeringen och lagrådet kan ha förekommit i

¹ År 1979 fogades till regeringsformen en förteckning över vilka frågor som borde vara föremål för granskning av lagrådet i regeringsformen (RF 8 kap, 18§).

² Se SOU 2007:85, SOU 2008:125, Regeringens proposition (2009/10:80) och Riksdagens betänkande (2009/10:KU19).

³ I samband med den senaste revideringen av regeringsformen ställde sig regering och riksdag positiva till att lagrådets kansli stärktes. Se Regeringens proposition (2009/10:80, s 144). Exakt hur detta skulle ske utvecklades däremot inte. Fram till dagens datum har heller ingen sådan förstärkning av lagrådets kansliresurser gjorts.

syfte att reda ut eventuella åsiktsskillnader i förväg?

Även vad gäller parlamentarism kontra presidentstyre avslöjar HK ett märkligt synsätt. HK skriver: ”Det är svårt att tänka sig att presidenten utser en regeringschef som inte kan forma en majoritet i parlamentet” (s 46). Men oberoendet mellan den lagstiftande och den verkställande makten är ju precis det som kännetecknar presidentstyre och själva poängen med konstruktionen. Här rekommenderar jag en studie av den amerikanska konstitutionen.

HK efterlyste empiriskt stöd för mina teser. Då passar det bra att här erinra om den översiktsartikel på området ekonomi och konstitution som jag hänvisade till i mitt ursprungliga bidrag – Persson och Tabellini (2004). Där konstaterar författarna att parlamentariska system tenderar att generera högre offentliga utgifter (och därmed skatter) än ett system med presidentstyre. En av de förklaringar som förs fram är att presidentstyre innehåller en tydligare delning av makten än det parlamentariska systemet. Därmed blir det svårare för makten att fatta beslut.

Kan skatteforskningen bli mer relevant?

HK avslutar sin replik med följande betraktelse:

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 (s 48).

Att låta teorin stå i centrum för analysen är en fullt legitim hållning. Men av dem som har en mer policyorienterad ansats måste andra krav ställas. Här räcker det inte med en ”teori för dess egen skull” – den måste också klara konfrontationen med verkligheten.

I själva verket menar jag att en ekonom med en sådan inriktning inte kan undfly verkligheten lika lite som en fysiker/tekniker kan göra det. För vem tar en flygplansmodell på allvar som konstruerats utifrån antagandet att det ska färdas i ett friktionsfritt rum?

Världen styrs inte av upplysta och välvilliga despoter som handlar utifrån de modeller med alla dess antagen som beskrivs i de nationalekonomiska läroböckerna. Världen styrs i vår del av världen av demokratiskt valda ledare med makten som kompass och folkopinionen som ledstjärna. Makten har en egen logik. För den som inte varit i närheten av makten kan den förda skattepolitiken framstå som svårbegriplig. Men för den som vet hur den politiska logiken fungerar blir den däremot självklar.

Eftersom skatteekonomisk forskning faller inom kategorin politisk ingenjörskonst, skulle den bli långt mer relevant för beslutsfattarna om den byggde på den politiska rationaliteten. En möjlig väg är att i modellerna inkludera sådana aspekter som väljarna uppfattar som viktiga men som inte kan mätas i kronor och procentsatser: rättvisa, legitimitet och förutsägbarhet, för att nämna några. Eftersom de är viktiga för väljarna blir de också viktiga för beslutsfattarna.

Men i stället för att på ett konstruktivt sätt fundera på hur skatteekonomernas förslag ska ges ett större genomslag nöjer sig HK med att tillstå att de olika komponenterna är viktiga för de slutsatser som skattemodellerna genererar, men något behov av att inkorporera dem i en bredare ansats anser de inte finns. Fast här tycker jag att HK är onödigt blygsamma. De beskriver ju hur de i sin undervisning i Lund tar upp fördelningsfrågor, liksom *public choice*-perspektivet i anslutning till skattefrågorna. Därmed är halva arbetet gjort. Vad som återstår är att foga dessa per-

spektiv samman i en analytisk ram i stället för att gräva vallgravar mellan de olika ansatserna.

REFERENSER

Hansson, Å och A Kruse (2015), "Skatt är politik och ekonomi", *Ekonomisk Debatt*, årg 43, nr 7, s 45-48.

KVA (1986), "Press Release", www.nobel-prize.org/nobel_prizes/economic-sciences/laureates/1986/press.html.

Persson, T och G Tabellini (2004), "Consti-

tutions and Economic Policy", *Journal of Economic Perspectives*, vol 18, s 75-98.

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

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

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

SOU 2007:85, *Olika former av normkontroll*.

SOU 2008:125, *En reformerad grundlag*.

SOU 2014:40, *Neutral bolagsskatt för ökad effektivitet och stabilitet*.