

Docent Bengt-Christer Ysander:
Våra skatter 1950–2000 – Ett långsiktigt
perspektiv på offentliga finansierings-
problem och skatteforskningsuppgifter

Jag skall inte här avslöja budgetministerns planer för år 2000. Min avsikt är betydligt mer blygsam - att utpeka några långsiktiga problem i skatteutvecklingen, som måste ägnas utredarflit och forskningsmöda om vi skall kunna finna godtagbara former för den offentliga sektorns finansiering under de kommande decennierna.

Under år 1976 översteg offentliga skatter och avgifter, mätta som andel av BNP till marknadspris, för första gången 50 %-gränsen. Man har från vissa håll velat betrakta de 50 procenten som en kritisk gräns bortom vilken kan skönjas en oundviklig socialisering av blandekonomin och en allmän ekonomisk stagnation. "Kritiska skattegränser", önskemål om fixerade skattetak och farhågor för skatteinducerad stagnation har varit traditionella inslag i den ekonomisk-politiska debatten i mer än 100 år. De kritiska gränserna har emellertid successivt förskjutits uppåt, samtidigt som de frammanade skräckvisionerna av skatters och subventioners nedbrytande effekter på incitament, innovation och arbetsvilja förändrats förvånansvärt litet under åren.

¹ Artikeln är skriven senvåren 1978, men baserad till vissa delar på ett föredrag hållet vid skatteforskningsymposiet på Rosenön, september 1977.

Många av Gladstone's argument för sin berömda skattesänkingsbudget 1853 upprepades med framgång i den svenska valkampanjen 1976. Den inkomstskatt Gladstone den gången polemiserade emot och ville avskaffa uppgick till 7 pence på pundet. Dagens svenska marginalsatser är för de flesta inkomsttagare 20 gånger större. Gladstone's skattesänkingsambitioner omöjliggjordes av det turkiska kriget (Wilson, 1977). 1850-talet kom i stället att för alla industrialiserade nationer markera begynnelsen av en epok med relativt obruten stegring av skatteandelarna. För Sveriges vidkommande exempelvis måste vi gå tillbaka till sista åren på 20-talet för att kunna skönja ett tillfälligt brott i utvecklingen mot en relativ ökning av den offentliga sektorn och dess skattefinansiering.

Ett centralt instrument för denna utveckling, och ett fokus för de kritiska invändningarna, har varit den progressiva inkomstskatten. Den introducerades för omkring 100 år sedan av finansministrar i en rad kontinentala länder, von Miquel i Preussen, Böhm-Bawerk i Österrike och Pierson i Holland, som alla hade det gemensamt att de hade ett förflutet i akademisk nationalekonomi (Schumpeter, 1961). Om därför den progressiva inkomstskatten med viss rätta kan betecknas som ett av nationalekonomins bidrag till modern samhällsutveckling är det desto mera förvånansvärt att så relativt lite av nationalekonomisk forskningsmöda tidigare ägnats åt att kartlägga inkomstskatternas effekter på olika slag av ekonomiskt beteende.

Även om historien lär oss att omvandlingen emot en ökad kollektivisering av de ekonomiska besluten kan ske smidigare och mera smärtfritt än man tidigare kunnat ana ger detta oss inga självklara garantier inför framtiden. Vi tror oss exempelvis redan veta att olika enskilda skatteformer har en begränsad räckvidd utöver vilken de kan skada mera än tjäna. De senaste decennierna har ju också inneburit ett intensivt sökande efter alltmera sofistikerade och generaliserade skatteformer. (Jf Lodin, 1977b). Själva takten i skatteutvecklingen kan också vara av utslagsgivande betydelse - både dess absoluta nivå och dess relation till utvecklingen i omvärlden. Under de senaste 15 åren har skatteandelarna i vårt land ökat mer än under hela det föregående seklet. Detta har också medfört att vårt beroende av skattefinansiering ökat väsentligt snabbare än i flertalet andra industriländer. Vi kan heller inte utifrån de historiska erfarenheterna veta sig verifiera eller falsifiera hypotesen att det finns en grundläggande instabilitet i vår nuvarande blandekonomi, som kommer att fram-

tvunga en accelererad utveckling gentemot ökat beroende av skattefinansiering och/eller centrala regleringsinstrument.

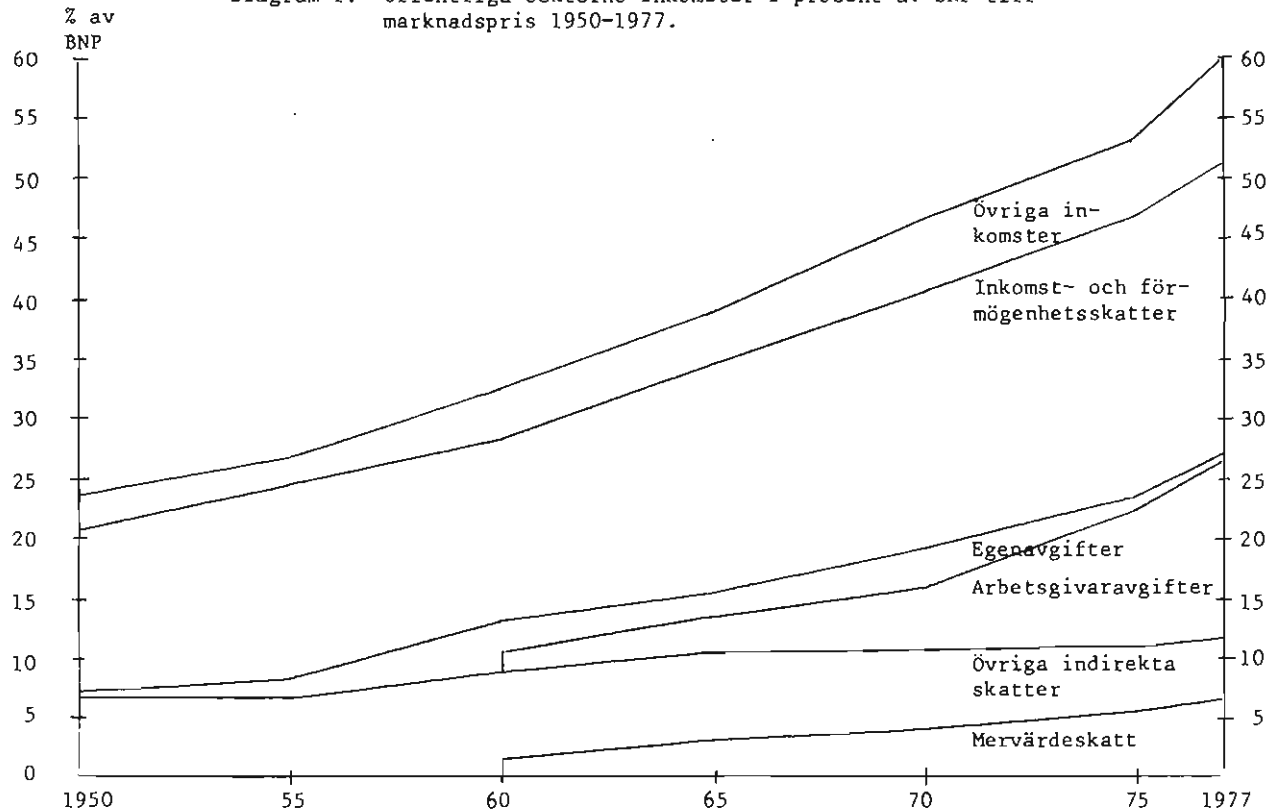
Efterkrigsutvecklingen och de osäkra framtidsperspektiven mot år 2000 aktualiserar en rad frågor såväl för skatteforskaren som för skattebetalaren. Vad har hänt sedan 1950 med det svenska skattesamhället? Har de ökade skatterna i någon mening medfört en "socialisering" av ekonomin? Hur mycket har egentligen "skattetrycket" ökat och hur kan man mäta detta "tryck"? Vart har pengarna tagit vägen och varför behövs det alltid ännu mer pengar? Finns det "självmätande" tendenser inbyggda i den offentliga budgeteringstekniken? När börjar ökade skatter skapa fler problem än de löser? Detta är stora frågor och jag får här nedan nöja mig med att utifrån ett fågelperspektiv av den svenska ekonomin, försöka sortera upp problemen och markera vissa gränser för vår nuvarande kunskap.

I. Skatteutvecklingen 1950-1977

En naturlig utgångspunkt för en diskussion av problem och utvecklingstendenser i skattesystemet under det kommande kvartsseket är en granskning av huvuddragen i utvecklingen under det gångna kvartsseket, dvs sedan 1950. Vi har under denna period upplevt, inte bara att den offentliga sektorns omslutning som andel av BNP enligt gängse definitioner ökat nära 2 1/2 gånger. Samtidigt har nya finansieringsformer tillkommit, främst mosen och arbetsgivaravgiften, och en radikal förskjutning har skett mellan olika skatteobjekt. Utvecklingen kan översiktligt illustreras som i diagram 1.

Av den totala ökningen av skatteandelen under kvartsseket svarar ökade inkomst- och förmögenhetsskatter endast för ca 4/10, medan höjda arbetsgivaravgifter och indirekta skatter förklarar resterande 6/10. Från att ha svarat för 2/3 av alla skatter och avgifter motsvarar inkomstskatten idag väsentligt mindre än hälften. Bland inkomstskatterna är det framför allt de personliga inkomstskatterna som ökat. Bolagskatten som 1950 svarade för ca 1/7 av det totala skatteuttaget, har successivt fått allt mindre betydelse och uppgick år 1977 till endast drygt 1/30 av det totala skatteuttaget. Trots automatiken i den progressiva statliga inkomstskatten är det kommunala skatthöjningar, som svarar för den dominerande delen av de personliga inkomstskatternas ökning.

Diagram 1. Offentliga sektorns inkomster i procent av BNP till marknadspris 1950-1977.



84

Skatter och avgifter har här av praktiska skäl mätts i termer av respektive års skattedebiteringar (i fråga om 1977 beräknad debitering) medan övriga inkomster - uppbörd, diverse inkomster, överföring av överskott från offentliga företag, vissa pensionsinbetalningar samt framför allt låneräntor - har beräknats utifrån utfallsdata i nationalräkenskaperna. Detta kan medföra förskjutningar mellan enskilda år men knappast förändra långsiktiga trender. Som framgår av diagrammet har skattningen gjorts med femårsintervall.

Som framgår av diagrammet karakteriseras utvecklingen kanske framför allt av en successiv övergång till indirekt beskattning.¹⁾ Utvecklingen kan härvidlag sägas avspegla successivt förändrade ambitioner i skattepolitiken.

Som ett uttryck för en rådande tillväxtideologi kom de stabiliseringspolitiska ansträngningarna under 1950-talet att alltmera inriktas på försök att, bl a genom variationer i indirekt beskattning, konjunkturanpassa den privata konsumtionen för att härigenom skapa utrymme för en fortlöpande tillväxt av det industriella realkapitalet.

De stegrade fördelningsambitionerna under det senaste decenniet, som framför allt kom till uttryck i 1970 års skatteomläggning, innebar i första hand att ökade krav ställdes på inkomstskattesystemet. Den ökade progressiviteten i den statliga inkomstskatten parat med slopandet av kommunalskatteavdraget innebar en snabb stegring av marginalskatterna. Genom den accelererande inflationen under 1970-talet kom också merparten av inkomsttagarna att få kännning av progressivitetsskäarpningen. För att motverka negativa återverkningar av de höga marginalskatterna på arbetsvilja och skattemoral och för att underlätta centrala inkomstuppgörelser genomfördes från mitten av 1970-talet en serie skatteomläggningar, s k Haga-uppgörelser, som alla i stort innebar att man via ökade arbetsgivaravgifter och annan indirekt beskattning finansierade en sänkning av genomsnittlig inkomstskatt för vissa inkomstgrupper. Nyttillkomna statsfiskala behov täcktes samtidigt, framför allt med höjningar av mervärdeskatt och diverse punktskatter. Tillsammans med avgiftsfinansieringen av sjukförsäkring och pensionsreform har detta resulterat i den drastiska omstrukturering av skattesystemet som diagrammet visar.²⁾

Av diagrammet framgår också den ökade betydelsen för den offentliga sektorns finansiering av s k övriga inkomster, framför allt låneräntor och överföringar av driftöverskott. Utvecklingen avspeglar härvidlag framför allt den offentliga sektorns nya roll, via AP-fonderna, som förmedlare av finansiellt kapital till näringslivet.

Omstruktureringen av skattesystemet kommer sannolikt att fortsätta även på 1980-talet. Den kommunala utdebiteringen kan väntas fortsätta

1) För en ingående diskussion av denna övergång och dess konsekvenser se Normann-Södersten (1978).

2) En generaliserad hypotes gällande skattesystemets strukturförändring presenteras i Hinricks (1966).

att stiga samtidigt som pensionssystemets finansiering torde komma att kräva väsentligt ökade avgiftsuttag. Därvid ökas påfrestningarna på det statliga inkomstskattesystemet som inte torde kunna väsentligt öka sin uttagsandel av de totala inkomsterna. Utrymmet för omfördelningar via den statliga inkomstskatten krymper, samtidigt som också den faktiska progressiviteten i meningen av relationen mellan marginalskatt och genomsnittsskatt minskar. Relativa ökningarna av de statliga skatteintäkterna kommer i stället att även i fortsättningen få åstadkommas genom olika former av "produktionsbeskattning".

Av arbetsgivaravgifterna svarar sjukförsäkring och ATP för hälften idag. Speciellt ifråga om ATP, där uttaget fortfarande begränsas till basbeloppsgränser (idag 80 250 kronor) och till en del motsvarar en pensionspremie enligt aktuariemässiga grunder kan man fråga sig om man skall behandla avgiften som skatt eller åtminstone delvis som kapitalförsäkring. Hur man bör göra beror naturligtvis på vem man är och i vilket sammanhang bedömningen görs. Är man äldre, med sina flesta och bästa inkomstår bakom sig, måste man rimligtvis uppfatta ATP-avgifterna som en ren och relativt billig pensionsförsäkring om man lever nu och just skall gå i pension, men som en ren skatt om man befinner sig i samma situation på 1990-talet och redan tidigare betalat in det fulla försäkringsmässiga värdet av sina kommande pensionsförmåner. Att skiljaktiga bedömningar på detta sätt kan aktualiseras beror givetvis på ATP-reglernas utformning, som innebär att subventionsinslaget i pensionsförsäkringen kan variera kraftigt mellan olika enskilda försäkringstagare och kan vara såväl positivt som negativt. Om man uppfattar ATP-avgifter som skatt eller försäkring beror naturligtvis också på hur pass intresserad man är av pensionsförsäkringar - om ens ekonomiska planering sker enbart i termer av årsinkomster eller också i termer av livsinkomst.¹⁾

I diskussionerna kring skatteutvecklingen har man också uppmärksammat en påstådd tendens till ökad övervältring av skattebördan på löntagarinkomster. Det finns dessvärre många olika möjligheter att tolka ett sådant påstående men alla tolkningar har det gemensamt att påståendet är svårt att testa utifrån officiell statistik.

Påståendet skulle exempelvis kunna tänkas innebära att den summerade effekten av avdragsmöjligheter och bruttoinkomstfördelning är sådan

1) En utförlig diskussion av arbetsgivaravgifternas roll i det svenska skattesystemet ges i Ståhl (1977).

att tjänsteinkomster genomsnittligt beskattas högre än andra inkomster i inkomstskatten för fysiska personer. Inom ramen för ett integrerat inkomstskattesystem kan man uppenbarligen endast approximativt skatta avdragseffekternas fördelning. Det finns emellertid knappast anledning förmoda att några väsentliga ändringar till löntagarnas nackdel skulle ha inträffat.

En annan möjlig tolkning av påståendet är att kapitalinkomster blivit mera svåråtkomliga för inkomstbeskattning och att den "dubbelbeskattning" av övriga inkomster som sker via inkomstbeskattning av juridiska personer blivit mindre kännbar. Första delen av påståendet skulle man kunna försöka illustrera genom följande ytterligt förenklade överslagskalkyl.

Antag att genomsnittlig beskattning vore densamma för tjänsteinkomster och andra inkomster inom ramen för det integrerade inkomstskattesystemet. Vi kan i så fall beräkna den totala lönebeskattningen och sätta den i relation till lönesumman enligt nationalräkenskaperna. All övrig inkomst- och förmögenhetsbeskattning kan sedan på motsvarande sätt relateras till övriga faktorinkomster. En av de många svaga punkterna i en sådan överslagskalkyl är naturligtvis uppskattningen av kapitalförslitningen, som avgör vad vi räknar som driftsöverskott eller övriga disponibla inkomster i ekonomin.

De två effektiva inkomstskattekvoter vi enligt en sådan kalkyl får fram för tjänsteinkomster respektive för övriga inkomster kan jämföras för 1950 och 1975. Kvoten visar sig 1950 i båda fallen uppgå till 15 %, medan den för bägge typerna av inkomster 1975 förskjutits till 31 %. Om inte de systematiska felen ifråga om kapitalförslitningen förändrats skulle alltså en sådan översiktskalkyl inte tyda på några väsentliga förskjutningar. Åtminstone ges vår grova jämförelse mellan inkomst- och produktionsstatistik inte någon anledning misstänka att någon sådan förskjutning ägt rum.

Vidgar vi skattebegreppet så att det även innefattar arbetsgivaravgifter och räknar dessa i sin helhet som löneskatt förändras däremot inkomstskattekvoten för löntagarna radikalt, från 31 % till 49 %. Förskjutningen är markant även om vi tar bort avgifterna för ATP och sjukförsäkring. I denna tolkning är således påståendet ovedersägligen sant. Med arbetsgivaravgifter inräknade innebär utvecklingen en kraftigt ökad relativ beskattning av löneinkomsterna.

II. Sektorkvoter, skattekvoter och subventionskvoter

Den kvot vi utnyttjade i diagram 1 mellan å ena sidan avgifter och skatter och å andra sidan BNP till marknadspris synes numera ha blivit vedertagen i internationell statistisk praxis som mått på såväl den offentliga sektorns betydelse som på graden av skattebelastning. Måttet är emellertid behäftat med uppenbara brister i bägge dessa avseenden.

När det gäller att mäta den offentliga sektorns andel av samhällsekonomin kan man välja olika utgångspunkter. Man kan givetvis aldrig hoppas att med något enkelt statistiskt mått beskriva den offentliga sektorns totala roll i ekonomin, som bl a också innefattar olika slag av lagstiftnings- och kontrollåtgärder.

Den "klassiska" utgångspunkten för denna typ av "socialiseringsanalyser" utgör äganderättsförhållandena i ekonomin. Den primära frågan man ställer gäller storleken av det offentliga eller det kollektiva kapitalägandet i förhållande till de privata "kapitalisternas" förmögenhet. Man vill veta hur realkapitalet fördelar sig mellan den privata och den offentliga sektorn och inte minst hur fördelningen ser ut ifråga om produktionskapitalet i näringslivet. Från Roland Spånts undersökningar för år 1970 har vi nyligen fått bekräftat att stat och kommun visserligen är dominerande ägare inom energiproduktionssektorn och inom samfärdsel men fortfarande endast svarar för drygt 1/20 av realkapitalet inom egentlig industri (Spånt, 1975). Därutöver skulle man behöva känna fördelningen av finansiellt kapital, balansen av skulder och fordringar mellan privat och offentlig sektor.

Med hänsyn till den roll påstådda "socialiseringstendenser" spelat och fortfarande spelar inom den offentliga debatten är det anmärkningsvärt att så lite ansträngningar gjorts att möjliggöra en löpande uppföljning av förskjutningar i dessa äganderättsandelar. In- och utgående sektorbalanser och sambandet mellan realräkenskaper och finansstatistik utgör fortfarande i stort obearbetade forskningsfält inom nationalräkenskaperna. Man borde här snarast initiera såväl historiska analyser som en fortlöpande statistikproduktion. Det behöver knappast understrykas att dessa äganderättsförhållanden i ett långsiktigt perspektiv också har betydande återverkningar på finansieringen av den offentliga sektorns verksamhet.

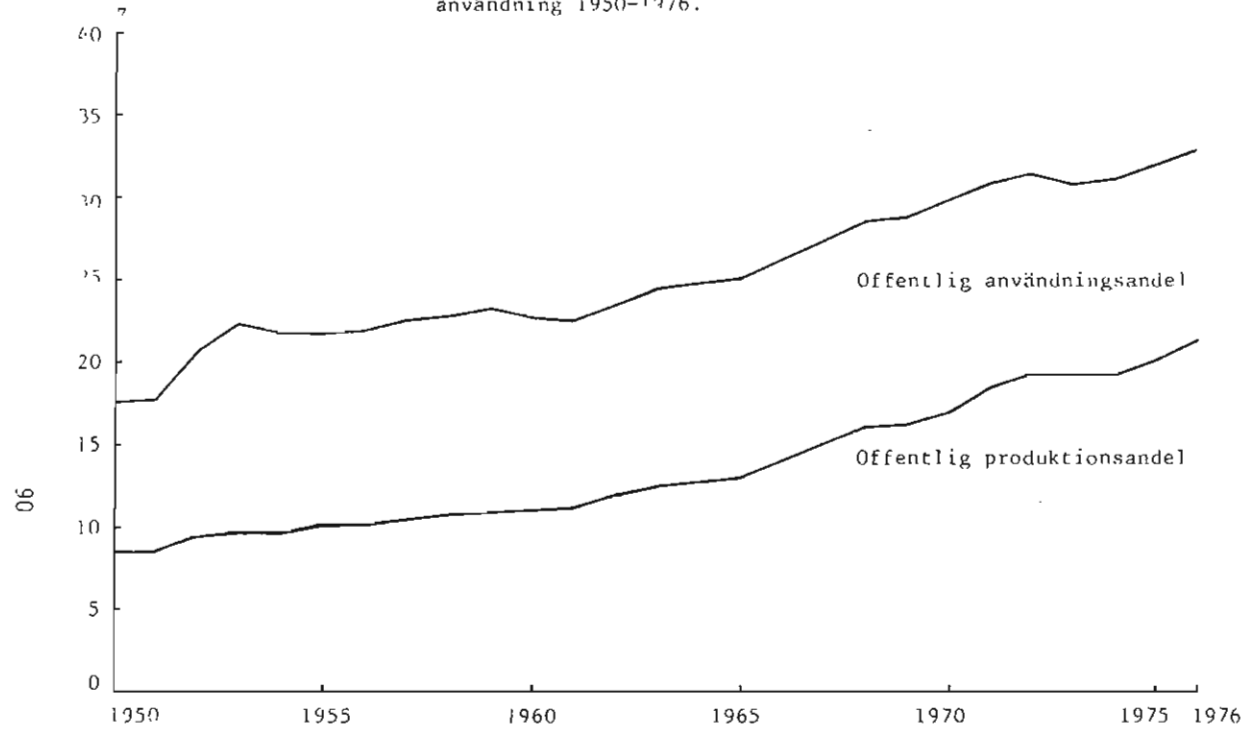
De flesta försöken att mäta den offentliga sektorns andel av ekonomin utgår från nationalräkenskapernas definition av offentlig sektor såsom sådan väsentligen skattefinansierad verksamhet som regleras över centrala budgetar eller fonder. Man brukar sedan välja att mäta den offentliga sektorns andel antingen av produktionen eller av produktanvändningen. Som framgår av diagram 2 har de bägge måtten under efterkrigstiden, dvs åren 1950-1976, utvecklats på ett likartat sätt. Parallelliteten är framför allt slående under 1960- och 1970-talen. Medan den offentliga användningsandelen har nära fördubblats, från 17,5 till 33 %, har den offentliga produktionsandelen ökat två och en halv gång från 8 1/2 % till ca 21 %. Detta återspeglar helt enkelt det faktum att den offentliga sysselsättningen ökat i snabbare takt än sektorns förbrukning av inköpta insats- och investeringsvaror.

Om man i stället primärt är ute efter att mäta skatternas betydelse eller den totala skattebelastningen förskjuts intresset från offentlig produktion och produktionsanvändning till offentliga andelar av inkomstbildning och inkomstomfördelning i samhället.

Man har ofta i debatten påvisat svagheter i skattekvoten, definierad som skatter och avgifter genom BNP till marknadspris. Vid denna definition kommer bl a förskjutningar mellan skatteformerna, exempelvis en övergång från direkt till indirekt beskattning, att medföra förändrade skattekvoter, som därför inte kan fungera som mått på den totala skattebelastningen oberoende av valet av skatteform. Den ursprungliga välfärdsteoretiska motiveringen för valet av detta mått utgick från synen på skatter som betalning för kollektiva produktionstjänster, vars värde då också borde inräknas i nämnarens produktionsmått. (Jf Ohlsson, 1953). Transfereringarnas ökade betydelse för de offentliga budgetarna har gjort denna utgångspunkt alltmera inadekvat. Vad vi numera i allmänhet är mest intresserade av att mäta med denna typ av skattekvot är knappast den offentliga sektorns bidrag till det totala välståndet i ekonomin. Just denna invändning kan emellertid uppenbarligen lätt undanröjas genom att man övergår till att i stället beräkna kvoterna i termer av BNP till faktorpriser.

En annan vanlig invändning mot det gängse skattekvotsmåttet har varit att täljare och nämnare inte är jämförbara så länge täljaren inte bara inräknar skatt på i någon mening ursprungliga faktorinkomster utan också skattebetalningar från gjorda transfereringar av typ pensioner eller sjukförsäkringar. Så länge man medräknar denna typ av "skatt på

Diagram 2. Offentliga sektorns andel av inhemsk produktion och produktanvändning 1950-1976.



Källa: SCB; nationalräkenskaperna

Offentlig produktionsandel är här definierad som summan förädlingsvärde inom stat, kommun och socialförsäkringssektor dividerad med totalt förädlingsvärde, dvs BNP till faktorpris.

Offentlig användningsandel är definierad som summa konsumtion och bruttoinvestering (exkl hostadsinvesteringar) inom stat, kommun och socialförsäkringssektor dividerad med BNP till marknadspris.

Samtliga beräkningar har gjorts utifrån värdena i löpande priser.

skatten" kan, åtminstone teoretiskt, täljaren blåsas upp till godtyckligt höga belopp, oberoende av de faktorinkomster som sammanräknas i nämnaren. Man har därför ibland (se exempelvis Bargholtz, 1978) föreslagit att måttet justeras genom att frånräkna skatten på transfereeringar, dvs räkna som om alla transfereringar betalades ut till sina nettobelopp efter skatt.

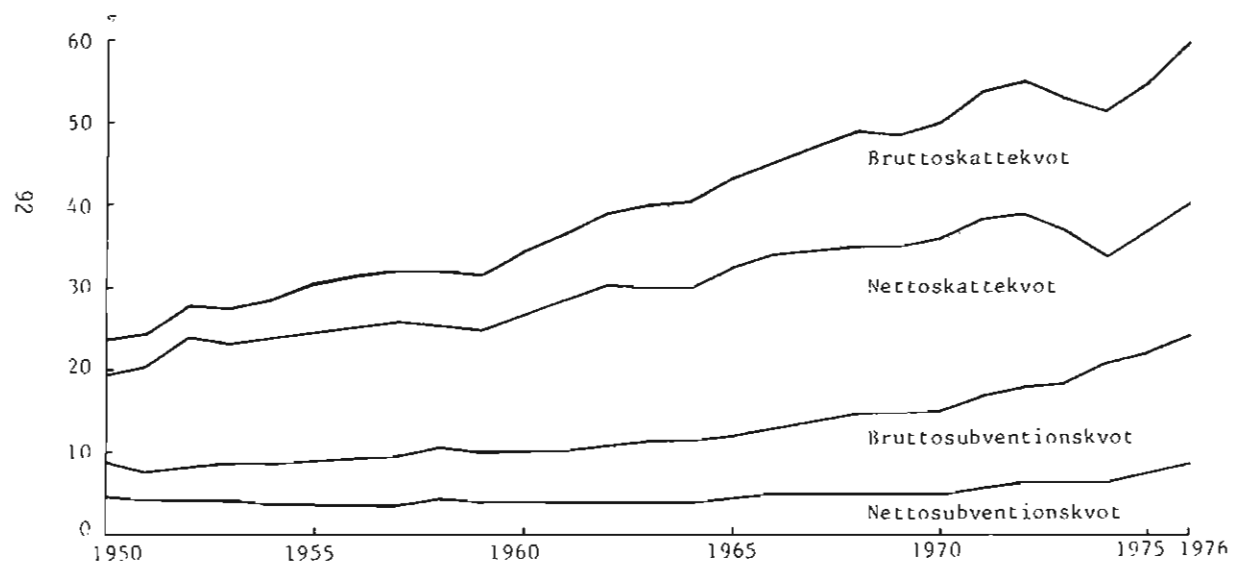
Genom justeringar av de slag som nämnts ovan kan man åstadkomma att skattekvotmåttet blir i bokföringsmässig mening, invariant för skattek tekniska omläggningar. Någon invarians i egentlig mening kan det givetvis inte bli tal om. Varje skatteomläggning medför, och motiveras ofta av, förändrad påverkan av olika ekonomiska agents beteende, och annorlunda fördelningskonsekvenser. Därmed kommer i allmänhet även BNP i nämnaren, liksom hela skattekvoten, att förändras.

Personligen har jag en ytterligare invändning mot måttet. Problemet är att man inte riktigt vet vad skattekvoten skall mäta eller visa. De tolkningar som vanligen ges är ofta missledande. Skattekvoten ger exempelvis inte information om hur stor proportion av de disponibla inkomsterna som den offentliga sektorn kontrollerar. Även om man utnyttjar BNP till faktorpriser ger måttet inte heller upplysning om hur stor del av de totala faktorinkomsterna som dras in till den offentliga sektorn i form av skatter och avgifter. Den offentliga sektorn har ju bl a egna faktorinkomster exempelvis i form av kapitalförslitningsposten, dvs de sektorinterna avskrivningarna.

Med hänsyn till dessa tolkningsproblem kan det förefalla naturligt att i stället försöka gå den andra vägen och konstruera ett mått som så nära som möjligt svarar mot den intuitiva uppfattningen om vad "skattebelastning" är för någonting. Detta kan då leda fram till att man ställer sig frågan hur stor del av den aggregerade privata sektorns disponibla inkomster som skatter och avgifter till den offentliga sektorn utgör. Man sätter med andra ord den totala summan av skatter och avgifter i relation till maximala skattebasen för en inkomstbeskattning. Ett sätt att tolka den så beräknade skattekvoten är att den utgör ett mått på den proportionella inkomstskatt som, för att ge samma intäkter som alla nuvarande former av beskattning, skulle behöva tas ut i ett perfekt inkomstskattesystem, där avdrag endast medgavs för kapitalförslitning samt för intern transferering inom privat sektor.

I diagram 5 återges utvecklingen 1950-1976 av på detta sätt beräknade skattekvoter. I diagrammets s k bruttoskattekvot är samtliga social-

Diagram 3. Skatte- och subventionskvoternas utveckling 1950-1976.



Källa: SCB; nationalräkenskaperna

Statistisk not till diagram 3

Underlaget till diagrammet har hämtats från nationalräkenskapernas produktions- och standardkonton. Siffrorna för åren 1950-1974 har tagits från de år 1975 publicerade tidsserierna, medan motsvarande siffror för 1975-1976 framräknats från de år 1977 publicerade nationalräkenskaperna, i vilka smärre justeringar gjorts i beräkningsmetodiken. Den missvisning som härigenom kan uppkomma med avseende på de här aktuella kvoterna är dock obetydlig. Kvoterna har framräknats med användning av följande definitioner:

Privat sektor = hushåll + företag inklusive statliga affärsverk och bostadssektor.

Privat disponibel inkomst = den privata sektorns inkomst av inhemska löner och driftsöverskott + transfereringar från utlandet + offentliga subventioner + offentliga transfereringar till privat sektor, såväl kontraktensliga som ej kontraktensliga + socialförsäkringsutfall.

I fråga om de transfereringar som utgörs av offentliga investeringsbidrag från privat sektor har av redovisningstekniska skäl dessa fått approximeras som nettoutflödet av investeringsbidrag från den konsoliderade offentliga sektorn.

Bruttoskatter = icke kontraktensliga transfereringar till offentlig sektor = direkta skatter + arvs- och gåvoskatt + näringslivets och hushållens andel av indirekta skatter + socialförsäkringsavgifter.

Nettoskatter = bruttoskatter - socialförsäkringsavgifter - offentliga bidrag till socialförsäkringssektorn.

Bruttosubventioner till privat sektor = icke kontraktensliga offentliga transfereringar till privat sektor = subventioner + investeringsbidrag + övriga statliga och kommunala icke kontraktensliga transfereringar till privat sektor + socialförsäkringsutfall samt ersättning till företag från socialförsäkringssektorn.

Nettosubventioner = bruttosubventioner - socialförsäkringsutfall.

Genom att dividera de fyra sistnämnda storheterna med privat disponibel nettoinkomst erhålls de fyra kvoter vars utveckling under efterkrigstiden visas i diagrammet.

försäkringsavgifter inräknade, medan den s k nettoskattekvoten endast inrymmer egentliga skatter. På motsvarande sätt visas i diagrammet utvecklingen av en bruttosubventionskvot som således mäter hur stor del av den privata sektorns disponibla inkomster som utgörs av transfereeringar från den offentliga sektorn inklusive ersättningar från socialförsäkringssektorn. Dessa senare ersättningar är däremot frånräknade i beräkningen av diagrammets nettosubventionskvot. Av diagrammet framgår bl a att medan skatter och avgifter 1950 tog i anspråk endast drygt 25 % av disponibla privata inkomster, hade procentsiffran 1976 stigit till 60. Endast 8 % av våra disponibla inkomster 1950 utgjordes av transfereringar och socialförsäkringsersättningar, medan vi 1976 till 1/4 var beroende av denna typ av transfereringar för våra disponibla inkomster. Socialförsäkringssektorns växande betydelse både för våra inbetalningar och våra utbetalningar markeras klart i diagrammet genom det växande gapet mellan brutto- och nettoberäkningarna såväl ifråga om skatter som subventioner.

Utvecklingen har inneburit en relativt monoton stegring av såväl skattebelastning som subventionsberoende. Det enda mera markanta brottet i denna fortgående stegring inträffar under åren 1973-74 då en markant sänkning av skattekvoterna inträffar, beroende bl a på höga vinster i förening med sänkt effektiv bolagsbeskattning, samtidigt som subventionskvoterna fortsätter att stiga (jfr Normann-Södersten, 1978).

En vanlig föreställning i den stabiliseringspolitiska litteraturen är att de offentliga budgetarna fungerar delvis som inbyggda stabilisatorer med automatisk verkan i konjunkturförloppet. Skatteprogressiviteten innebär att skattebelastningen samvarierar med inkomsterna, medan motsatsen är fallet med de inkomstberoende transfereringarna. Diagrammet ger som synes föga belägg för betydelsen av dessa stabiliseringsmekanismer.

III. Politisk teknik och skattenivå

Om vi vet för vilka syften skatterna skall användas, vet vi därmed också hur höga skatterna måste vara? Svaret på den frågan är otvivelaktigt nej. Nivån på skattebelastningen beror i hög grad inte bara på de slutliga målen för den offentliga verksamheten utan även på de organisatoriska och finansieringsmässiga medel vi väljer att använda för att uppnå dessa mål.

De resultat ifråga om fördelning och resursstyrning som vi idag åstadkommer med de offentliga budgetarna skulle kunna åstadkommas på många olika alternativa sätt, svarande mot vitt skilda skattenivåer. Låt mig här bara illustrera detta påstående genom att erinra om några av de medelsval som medverkat till de höga skattenivåerna.

Ett första sådant medelsval gäller prispolitik kontra reglering och socialisering. Ett huvudtema i den blandekonomiska ideologi som präglar ekonomiskt beteende och debatt i vårt land är ju önskemålet om att bibehålla de decentraliserade marknaderna och låta den offentliga styrningen ske indirekt via prispolitik - dvs genom skatter och subventioner - i stället för utnyttja direkta regleringsåtgärder eller centraliserat offentligt ägarinflytande. Huvuddelen av de offentliga budgetarna - med utgifterna för kollektiva nyttigheter och för vissa icke inkomstberoende transfereringar som främsta undantag - kan betraktas som instrument för offentlig prispolitik. Genom olika former av faktorskatter och faktorsubventioner - innefattande allt ifrån inkomstskatter och energiskatter till 25-kronan för arbetskraftutbildning eller de regionala kapitalsubventionerna - påverkas produktionsfaktorernas marknadspriser och deras användning. Med hjälp av varubundna skatter och subventioner sker motsvarande ifråga om produktmarknaderna - exempelvis avseende tobak, alkohol, livsmedel, läkemedel, bostäder och framför allt avseende alla de olika sociala nyttigheterna respektive de sociala försäkringarna.¹⁾

I ett fullständigt genomreglerat, eller fullständigt centraliserat samhälle behövs rent definitionsmässigt inga priser och därmed inte heller några skatter och subventioner för att uppnå visst önskat resultat. Även i ett marknadssocialistiskt system med relativt fri marknadsprisbildning kan uppenbarligen beskattning i vanlig mening undvaras så länge de offentliga myndigheterna har dels fullständig ägar kontroll över produktionen, dels tillräcklig kontroll över inkomst bildningen. Utrymmet för privatkonsumtionen bestäms ju i ett sådant samhälle genom direkta inkomstpolitiska beslut, medan nödvändiga mot svarigheter till våra företagsskatter och företagssubventioner kommer att redovisas som omföringar av kapitalinkomster mellan olika offentligt ägda företag. Beskattning i gängse mening är ju definitionsmäs-

1) Detta allmänna betraktelsesätt anknyter nära till de modeller, som brukar utnyttjas för analyser av optimal beskattning. Jf t ex Sandmo (1976).

sigt knutet till förekomsten av icke offentligt kontrollerade intäkter i ekonomin. Ur denna synpunkt kan därför skattetrycket, ceteris paribus, betraktas som en indikator på graden av decentraliserat ägande och fri inkomstbildning i ekonomin (jfr Pryor, 1973).

För svensk ekonomisk politik är kanske dessa extrema modellexempel och definitionssamband av mindre intresse. Den grundläggande avvägning det här är fråga om är emellertid ständigt aktuell även för oss. Aktuella exempel på detta utgör möjligheterna att utnyttja en centralt styrd inkomstpolitik som ett alternativ till en skatteutjämning av inkomsterna eller att genom direktregleringar av faktor användningen, exempelvis ifråga om olika slag av arbetskraft söka åstadkomma resultat som annars skulle kräva ganska omfattande och komplicerade kombinationer av skatter och sysselsättningssubventioner.

För de flesta typer av reglerings- och ransoneringsåtgärder gäller ju att man i princip kan tänkas konstruera kombinationer av skatter och subventioner som är ekvivalenta med avseende på sina verkningar såväl i fråga om allokering som fördelning. Argumenten mot regleringsalternativen är välkända och utgår ofta från de ytterligare kostnader som regleringarna kan väntas medföra genom sin inflexibilitet, genom behovet av följdregleringar på andra områden och genom de särskilda krav som aktualiseras ifråga om information och kontroll. Vissa tendenser i den nuvarande ekonomiska politiken tycks avspegla den bedömningen att ytterligare skatte- och subventionspaket vid nuvarande höga skatteinivåer kan medföra minst lika stora informations- och kontrollkostnader samtidigt som dess icke önskade inkomsteffekter och långsiktiga incitamentseffekter kan väntas spela en allt större roll.

Ett annat grundläggande medelsval gäller prispolitik kontra inkomstpolitik. Om inkomstfördelningen vore den helt dominerande målsättningsdimensionen i den ekonomiska politiken skulle vi uppenbarligen kunna åstadkomma samma fördelningsresultat som idag vid en bråkdel av nuvarande skattetryck genom att nöja oss med direkt inkomstomfördelnde åtgärder, samtidigt som vi låter marknadsprishildningen vara avgörande för den individuella fördelningen av nyttigheter. I stället för subventioneringen av privata och framför allt av alla sociala nyttigheter, skulle kostnaderna för dessa verksamheter täckas genom olika kombinationer av marknadspriser, avgifter och frivilliga försäkringar.

Nu finns det naturligtvis i verkligheten andra icke direkt fördelningsrelaterade motiv för den kraftiga subventioneringen av exempelvis de sociala nyttigheterna, av utbildning, hälsovård, etc. liksom för punkteskattningen av exempelvis tobak eller energi. Man vill åstadkomma en viss styrning av allokeringen inom såväl hushåll som företag. Detta kan sammanhånga med att man tillskriver nyttigheterna i produktion eller i konsumtion vissa externa effekter eller att man anser att hushållen respektive företagen på grund av informationsbrist eller riskaversion eller allmän brist på förutseende inte, med utgångspunkt från gällande marknadspriser, kan väntas träffa de val som är bäst och lyckligast ur deras egen synvinkel. Det torde emellertid vara svårt att bestrida att dessa önskade styrningseffekter i de allra flesta fall skulle kunna uppnås även med lägre skatte- och subventionsnivåer.

Fördelningsargumenten och rättvisekraven framstår därmed som huvudförklaringen till bl a de mycket höga, nästan 100-procentiga subventionsnivåerna ifråga om sociala nyttigheter (jfr Lindbeck, 1974). Att man valt att i så hög grad bedriva inkomstutjämning med hjälp av direkta varusubventioner och nolltaxor för social konsumtion går knappast att förklara utifrån renodlat ekonomiska överväganden. Här spelar otvivelaktigt en rad politiska och psykologiska faktorer en viktig roll, bl a det faktum att det ofta visat sig politiskt enklare att skapa enhällighet kring en expansion av gratiskonsumtion än att åstadkomma samma resultat ifråga om direkta inkomstfördelningar. Argumentationen för detta medelsval har ofta varit desto mera övertygande genom att den byggt på en snäv och delvis missvisande framställning av tillgängliga alternativ t ex av skilda slag av avgiftsfinansiering av social konsumtion.

Avgiftsfinansiering har i den allmänna debatten kommit att bli associerad med regressiva eller för låginkomsttagarna ogynnsamma fördelningseffekter. Granskar man emellertid fördelningsproblemen vid en övergång till avgiftsfinansiering närmare visar sig situationen vara mer komplicerad än så och fördelningseffekternas riktning visar sig kunna variera högst betydligt. För att kunna säga någonting om fördelningseffekterna vid en övergång till mindre subventionsgrad måste man uppenbarligen bl a precisera hur avgiftsfinansieringen skall vara utformad och hur utnyttjandet av tjänsten idag är fördelad respektive värderad av olika befolkningsgrupper i samhället. Man måste samtidigt kunna redovisa vilka samtidiga kompensatoriska skatteändringar som

förutsättes ske och hur existerande beskattning antas vara fördelad på olika skatteformer.¹⁾

Vid en sådan mera preciserad analys visar det sig, som väntat, fullt möjligt att konstruera avgiftsalternativ, i förhållande till vilka dagens gratiskonsumtion måste betraktas som ogynnsam ur inkomstutjämnings synpunkt. Att den politiska debatten på denna punkt fortfarande förefaller vara relativt låst och "fördomsfull" sammanhänger väl inte bara med det "vested interest" som olika befolkningsgrupper och partier kan ha i bibehållande av nuvarande system utan betingas säkert också av att föreställningsramen fortfarande är "50-talsmässig", dvs återspeglar ett samhälle med större skevheter såväl ifråga om inkomstfördelningen, som ifråga om utnyttjandet av exempelvis hälsovårds- och utbildningstjänster, med en beskattning dominerad av den progressiva inkomstskatten och med enkla rörliga kontantavgifter som enda prissättningsalternativ.

Ett specialfall av ovannämnda avvägningsproblem utgör valet mellan försäkring kontra skattefinansiering. De extrema alternativen utgör här å ena sidan frivilliga individuella försäkringar i decentraliserade försäkringsanstalter ifråga om exempelvis sjuk- och pensionsförsäkringar och å andra sidan ett renodlat fördelningssystem, där alla sådana typer av ersättningar finansieras av skatter direkt över de centrala budgetarna. De stora socialförsäkringsreformerna under efterkrigstiden har, som bekant, inneburit kompromisser mellan dessa modeller. Vi har fått obligatoriska försäkringar som förvaltas av särskilda centrala fonder men där samtidigt en väsentlig del av ersättningarna varje år betalas direkt över skattebudgeten. Konsekvenserna av de olika alternativen för skattetrycket kan vara väsentligt olika i två avseenden. För det första kan utnyttjandet och därmed betalningsutfallet variera väsentligt beroende på graden av frivilligt decentraliserat ansvar. För det andra kan, även vid centraliserad förvaltning med ett i huvudsak bibehållet obligatorium, skattebetalarnas reaktion och anpassning bli mycket annorlunda om de har anledning uppleva sin betalningsandel av socialförsäkringskostnaderna som en individuellt formad försäkringsavgift än om de måste uppfatta betalningarna som bara en del av den allmänna skattebelastningen. Förändringar av det

1) För en omfattande empirisk undersökning av delvis analoga problem, nämligen gällande "differentiell incidensen" av offentliga utgifter, se Franzén et al. (1976).

svenska systemet i dessa avseenden torde emellertid vara en fråga på lång sikt, eftersom vi är bundna vid tidigare utfästelser och därmed redan ifråga om pensionssystemet ådragit oss en nettoskuld i form av framtida förväntade nettoutgifter för pensionsfonderna som idag kan beräknas uppgå till samma storleksordning som BNP.

Det sista exemplet på medelsval gäller brutto- kontra nettobetaling. Låt oss för att illustrera innebörden av detta val göra följande tankeexperiment. Antag att, i alla fall där detta är möjligt, de offentliga transfereringarna "nettas" mot skatteförpliktelserna hos betalningsmottagaren. En enkel överslagsberäkning ger vid handen att en sådan operation skulle möjliggöra en sänkning av skattekvoten med ungefär en fjärdedel. Som nu är går utvecklingen i själva verket i motsatt riktning. Istället för skatterabatter av olika slag används i allt större utsträckning en bruttoprincip, dvs man väljer att arbeta med transfereringar som ofta också görs skattepliktiga. Skälen och motiveringarna för detta val är mångfaldiga. Man vill undvika att göra skattesystemet ännu mera komplext och svårtolkat. Ju mera av selektiv styrning som vi eftersträvar med åtgärderna, desto mera individualiserat skulle ett skattesystem enligt nettoprincipen behöva bli. Det skulle inte bara bli svårare att administrera utan också svårare att försvara med hänvisning till enkla, objektiva kriterier och rättvis principer. Till detta kommer givetvis den väsentliga organisatoriska komplikation som existensen av flera beskattningsinstanser respektive öronmärkta skatter innebär. Hur pass viktig man bedömer avvägningsfrågan vara beror givetvis på i vilken mån man tror att bruttoprincipen bidrar till att göra det svårt både för skattebetalaren och för offentliga myndigheter att genomskåda nettoeffekterna och framför allt på i vilken mån man tror att skattebetalarnas reaktion och skatteanpassning styrs inte bara av nettoresultaten utan även av den totala skattebelastning de upplever ifråga om sina disponibla inkomster.

IV. Skatteanpassning

Den offentliga sektorns expansion kan enligt betraktelsesättet ovan sägas framför allt innebära att prissättningen i blandekonomin i allt högre grad, och på allt flera marknader, påverkas av offentliga eller politiska beslut. Utöver den direkta priskontrollen sker detta dels genom att olika slag av direktregleringar påverkar utbuds- och efterfrågeförhållandena på marknaderna - vi kan som exempel tänka på Aman-

lagar, hyreslagstiftning och jordbruksreglering - dels och kanske främst genom att skatter och subventioner skapar skillnad mellan vad köparna betalar och vad säljaren får på olika marknader. Dessa offentliga prisingripanden framkallar givetvis olika slag av anpassningar hos parterna på marknaden och dessa anpassningar kan generellt väntas bli alltmera betydelsefulla ju större prisingripanden det rör sig om, dvs ju högre skatte- och subventionsnivån på den enskilda marknaden är.

Ekonomisk politik i en blandekonomi kan ur denna synpunkt beskrivas som ett spel mellan å ena sidan de privata parterna på olika marknader som successivt försöker genom olika anpassningsåtgärder komma i bästa möjliga relativa position och övervältra så stor del som möjligt av kostnaderna för de offentliga ingripandena på varandra och å andra sidan de offentliga beslutsinstanserna, som i valet och dimensioneringen av prisingripandena måste försöka föregripa förväntade anpassningsåtgärder på kort och lång sikt. Bristande information eller felslagna förväntningar hos de offentliga myndigheterna kan uppenbarligen lätt resultera såväl i ökad instabilitet och onödiga effektivitetsförluster som i oönskade omfördelningar av inkomster och välstånd. Att dessa riskmoment inte i högre grad aktualiserats tidigare trots stigande skatte- och subventionskvoter, får främst tillskrivas det faktum att den svenska ekonomin, åtminstone kortsiktigt, i hög grad präglas av en, institutionellt betingad, tröghet som ifråga om enskilda agenter på marknaderna tar sig uttryck, bl a i form av "skatteillusioner", dvs bristande medvetenhet om skatternas och subventionernas betydelse för deras privata ekonomi. Det är emellertid fullt möjligt att man vid stigande skattenivåer så småningom kan nå omslagspunkter i dessa avseenden. Det är också sannolikt att effekterna av den mera långsiktiga marknadsanpassningen inte bara tar lång tid att verka ut, utan också är speciell svår att entydigt relatera till tidigare offentlig politik.

Den dominerande delen av de ekonomiska skatteforskningsuppgifterna kan sägas i en eller annan mening gälla studiet av denna skatteanpassning. Ifråga om dessa typer av studier, är vi, åtminstone i jämförelse med analyser av mera renodlat marknadsekonomiska modeller, fortfarande nybörjare. Jag får här nöja mig med att kort och summariskt försöka "lista" några olika dimensioner ifråga om dessa skatteanpassningsproblem.

Kortsiktig skatteanpassning

Ifråga om den kortsiktiga anpassningen kan de olika skatteinducerade marknadsreaktioner som man brukar observera och debattera redovisas under följande tre rubriker:

- Primära marknadseffekter
- Förmögenhetseffekter
- Korseffekter och skattesplittring.

Med primära marknadseffekter avses den omedelbara anpassningen av efterfråga respektive utbud på den eller de marknader vars pris direkt berörs av en viss skatt eller subvention.¹⁾ Låt oss här, för att förenkla resonemanget antaga att säljarnas "producentpris" vid olika kvantiteter inte påverkas av skatter respektive subventioner. Vad som påverkas är det utbudspris köparna faktiskt möter, som då blir lika med producentpriset + skatt eller - subvention.

I många fall är skatten eller subventionen proportionell mot priset. Så fungerar exempelvis de facto vissa energiskatter respektive bostadssubventioner. Införandet av skatten eller subventionen innebär då att den omsatta kvantitet vid vilken en marknadsjämvikt kan bestå minskar respektive ökar. Om det är fråga om en skatt har ju den utbudskurva som köparen faktiskt upplever på marknaden så att säga förskjutits uppåt, medan omvänt är fallet när det gäller subventioner. Detta är ju också i många fall avsikten med åtgärden.

Lika intressant som frågan om förskjutningen av jämvikten är frågan hur snabbt och smidigt en anpassning till det nya jämviktsläget kan åstadkommas, dvs stabilitetsproblemet. Komlicerade stabilitetsproblem kan uppstå när skatte- eller subventionsskalorna är progressiva. Progressiva skatteskalor har vi ju exempelvis genom inkomstskatten ifråga om faktorerna arbete och kapital. Vid fastighetsskatten har vi till och med exempel på en dubbel progressivitet.

Skatteprogressiviteten ifråga om exempelvis arbetskraft i kombination med hög skattenivå kan innebära att det faktiska utbudet vid givna bruttolöner inte bara blir väsentligt mindre utan också väsentligt mindre priselastiskt. Speciellt om även arbetskraftefterfrågan kortsiktigt visar sig oelastisk, exempelvis beroende på Åman-lagar eller

1) En analys av några aktuella anpassningsproblem i det svenska skattesystemet presenteras i Normann-Södersten (1978). För en översikt av skatteanpassningsproblem, se bl a Musgrave (1959, 1969).

annan arbetsmarknadslagstiftning, så kan därmed den progressiva skatten göra det svårare att uppnå en jämviktslösning. Även relativt små förskjutningar av sysselsättning på den enskilda arbetsmarknaden bort från jämviktsläget, exempelvis beroende på felaktiga bedömningar och förväntningar hos arbetsmarknadsparterna ifråga om motpartens läge och reaktioner, skapar då snabbt mycket stora gap mellan begärda och erhållna bruttolöner.

Helt analoga effekter kan uppkomma på kapitalmarknaderna genom den progressiva skatten av kapitalinkomster som på motsvarande sätt "blåser upp" avkastningskraven på kapital och gör dem mindre priselastiska.

Vi har också många exempel på progressiva subventionsskalor. Konstruktionen av sjukförsäkring och sjukvårdsavgifter ger bland annat ett sådant resultat. Läke-medelssubventionen är direkt så konstruerad. Även i de fall subventionsskalorna inte är progressiva för sociala nyttigheter vid viss given tidpunkt tenderar de för övrigt ändå att vara progressiva över tiden i den meningen att de relativa subventionsnivåerna i allmänhet ökar med stigande utnyttjande. En progressiv subventionsskala medför särskilda stabiliseringsproblem bland annat på det sättet att det uppenbarligen blir svårare att "bygga bort" ett efterfrågeöverskott på marknaden om det faktiska pris som skall betalas inte stiger vid stigande utnyttjande utan kanske tvärtom sjunker.

När marknadspriserna förändras genom skatter och subventioner medför detta också förmögenhetseffekter. De som har lager av ifrågavarande vara eller som äger kapital som kan producera ifrågavarande tjänst får tack vare skatten eller subventionen vidkännas en motsvarande kapitalvinst eller en kapitalförlust som då är mångdubbelt större än den ursprungliga skatten eller subventionen. Det mest välkända och omdebatterade exemplet på detta är naturligtvis de miljardvinster som egnahemsägare kan kamma hem tack vare skatteregler vars utfall blir allt förmånligare med stigande inflation. Förmögenhetseffekterna är emellertid inte bara intressanta ur fördelningssynpunkt utan också därför att de fungerar som signaler och incitament som styr den fortsatta kapacitetsutbyggnaden i samhället.

Beskattningsmakten befinner sig här i ett dilemma som delvis synes vara olösligt så länge man önskar arbete inom ramen för privat äganderätt. De skatte- och subventionsåtgärder man löpande vidtar skapar förväntningar i framtiden som tar sig synligt uttryck i form av kupi-

talvinster och kapitalförluster. Å ena sidan är konsekvenserna av detta ofta oacceptabla ur politisk rättvisesympunkt och motverkar den utjämning av inkomster och förmögenhet som man med andra medel försöker åstadkomma. Varje försök att utifrån fördelningsmotiv eliminera förmögenhetseffekterna, dvs hindra hushåll och företag från att redan nu "hämta hem" förväntade intäkter i form av kapitalvinster, är å andra sidan inte bara praktiskt mycket svårt att genomföra.¹⁾ Det innebär samtidigt att man skapar "inlåsnings" ifråga om redan existerande kapitaltillgångar och försvårar en snabb anpassning av produktionen av nytt kapital till den inträffade förändringen av marknadspriset på varan eller tjänsten. Hur skall man kunna medverka till en förbättrad vinstsituation hos privata företag utan att därmed samtidigt "blåsa upp" de privata kapitalägarnas förmögenhet? Kan man eliminera kapitaliserade "bostadsvinster" skattevägen utan att samtidigt skapa en allvarlig inlåsnings på bostadsmarknaden och en stagnation på byggmarknaden (Hansson, 1977). Vi känner igen dessa typer av frågor från den dagsaktuella debatten. Vi vet också att lösningsförslagen, icke helt oväntat, huvudsakligen följer två linjer. I ena fallet vill man göra förmögenhetseffekterna politiskt acceptabla genom att kollektivera dem, exempelvis genom löntagarfonder (Meidner, 1975). I andra fallet vill man söka eliminera dem och istället styra användning och investeringar genom central reglering - t ex bostads- och byggnadsregleringar.

Skatte- och subventionsåtgärder på enskilda marknader får ofta andra typer av spridningseffekter. De flesta av dessa kan inrymmas under de allmänna rubrikerna korseffekter och skattesplittring. När man genom skatter eller subventioner förändrar det relativa priset på en enskild vara eller tjänst söker ju normalt köpare genom olika slag av substitutionseffekter anpassa sin efterfråga optimalt till de nya relativpriserna. Ibland är dessa substitutionseffekter åsyftade av beskattningens makt, t ex när man genom margarinbeskattning höjer smörefterfrågan. I andra fall är effekten emellertid varken avsedd eller önskad - som när man t ex genom minskade räntesubventioner till hyreslägenheter pressar upp priserna på egnahemsmarknaden eller genom regionala kapitalsubventioner gynnar valet av arbetsbesparande teknik. Spridningseffekterna kan också uppkomma via prisändringarnas inkomsteffekter. Ofta är åtgärderna i huvudsak motiverade med hänvisning

1) Ett elegant sätt att, om inte eliminera förmögenhetseffekterna, så åtminstone "neutralisera" dessas konsekvenser för standardfördelningen erbjuder utgiftsskatten, se Lodin (1977a).

till dessa inkomsteffekter. Subventionerna till baslivsmedel kan exempelvis väsentligen ses som en inkomstpåspädning för vissa typer av konsumenter och för vissa typer av jordbrukare. Även spridningsverkningarna via inkomster och likviditetspåspädning kan emellertid i många fall vara varken avsedd eller önskad. Så torde exempelvis vara fallet med den massiva likviditetspåspädningen till i första hand företagssektorn och i andra hand hushållet som de budgeterade kapitaltillskotten till krisdrabbade branscher kan beräknas medföra de närmaste åren.

I många fall gäller också att de skatteinducerade relativprisförändringarna icke främst är resultatet av en medveten allokeringspolitik från beskattningsmaktens sida, utan istället har uppkommit som en oavsiktlig följd av generella beskattningsregler, vars utfall visar sig kunna variera mycket kraftigt vid tillämpning på olika skatteobjekt. Vi kan här använda begreppet "skattesplittring" som en allmän rubrik på dessa mycket vanliga fenomen. Vi har t ex under de senaste åren blivit smärtsamt medvetna om hur kombinationen av inkomstskatteregler och inflation kan medföra att realavkastningen efter skatt kan variera ytterligt kraftigt vid samma givna realavkastning före skatt, beroende på om vi investerar våra pengar i båtar, hus, aktier, premieobligationer, sparkassekonton, utbildning eller annan humankapitalförbättring. Det är främst beskattningens blandning av reala och nominella regler samt skillnaderna mellan skatteobjekten ifråga om möjligheterna att ta ut avkastningen i form av kapitalvinster respektive att belåna och likvidisera tillgångarna som förklarar dessa mycket stora variationer. De senaste årens erfarenheter understryker också risken av att skattesplittringen framkallar kraftiga spekulativa prisrörelser och motiverar en på sikt ogynnsam omallokering av kapitalresurserna.

De ogynnsamma och icke avsedda effekterna av dessa olika former på kortsiktig skatteanpassning - av "skatte- och subventionsläckage" i oönskade riktningar - kan framkalla olika slag av reaktioner hos beskattningsmakter. Man kan successivt söka stoppa läckagen genom nya former av skatter och subventioner eller direktregleringar. Risken är naturligtvis att man med sådana nya kompensatoriska skatter och subventioner samtidigt ständigt bidrar till att skapa nya stabilitets-, fördelnings- och effektivitetsproblem och därför känner sig tvingad att tillgripa direktregleringar i ökad omfattning. En annan möjlighet är att anpassningseffekterna framtvingar en grundläggande

omprövning av finansieringsformerna och samtidigt motiverar beskattningssmakterna att skaffa sig bättre kunskapsunderlag för att kunna förutsäga och utvärdera sannolika former av skatteanpassning.

Långsiktig skatteanpassning

Några typer av beslut - och därmed av möjlig anpassning - kräver lång tid för förberedelser eller för utmognad. En radikal förändring av hushållens arbetskraftsutbud och efterfrågemönster, som svar på en radikalt förändrad skattesituation, tar exempelvis lång tid innan den kan förverkligas fullt ut. Den kan bland annat kräva långtgående förändringar av företagsorganisation och arbetsmarknadskontrakt, liksom av handelns distributionsmönster och hushållens interna tidsallokering. På motsvarande sätt tar uppenbarligen långtidsinvesteringar i utbildning eller produktionskapital lång tid att förverkligas och det kan därför dröja över decenniet innan skatteinducerade allokeringproblem ifråga om samhällets kapacitetsutbyggnad blir fullt synliga.

De långsiktiga skatteanpassningsproblemen gäller väsentligen riskerna för försämrad effektivitet och sänkt ekonomisk tillväxt. Att en stor del av de relativprisförändringar som skatte- och subventionsåtgärderna framkallar medför en direkt missvisning för konsumenter och investerare - en "excess burden" ur välbefinningspunkt - torde alla vara överens om. Problemet är att vi inte har några tillförlitliga mått med vars hjälp vi kan skatta storleksordningen av dessa välbefinningskostnader för att kunna väga dem emot de benefika verkningarna av de offentliga ingripandena. Detta är i synnerlig grad sant ifråga om den långsiktiga anpassningen och de effektivitetsproblem den medför. I detta sammanhang kan man skilja på tre olika typer av långsiktig anpassning:

- Anpassning av beteendet på varu- och tjänstemarknaderna
- Anpassning av beteendet på "skattemarknaderna"
- Anpassning av politiskt beteende.

Under rubriken Anpassning av beteendet på varu- och tjänstemarknaderna inryms bland annat följande frågor: Sker successivt, under påverkan av skatte- och subventionspolitiken, en långsiktig omplanering inom hushåll och företag, som så småningom kommer att medföra förstärkta risker för ekonomisk stagnation genom såväl minskat arbetskraftsutbud som minskad investeringsvolym inom industrin. Det senare motiverat

blå av de höjda bruttoavkastningskrav som beskattningsreglerna medverkat till? Kommer det svenska genomsnittshushållet att bli allt mindre "arbetsvilligt" när skattemedvetandet ökar, när man lär sig räkna ordentligt i nettolöner och nettokapitalavkastning och inser alla de möjligheter som t ex arbetsmarknadsutbildningen, deltidarbete och deltidspensionering och generösa sjukförsäkringsbestämmelser erbjuder? Kommer privata kapitalsatsningar i framtiden att i ökad utsträckning göras i utlandet i den mån de inte tar formen av improduktiva omplaceringar och spekulation i konst eller fastigheter? Vi riskerar i så fall att dagens skatte- och subventionspolitik också fungerar som en sorts långsiktig arbetsmarknads- och näringspolitik, men på ett sätt som varken är planerat eller önskat. I vilken mån kan morgondagens "näringspolitiska brandkårsuttryckningar" framtvingas som en följd av den näringspolitik vi idag bedriver bakvägen via skattepolitiken?

Hittills har vi utgått från att hushåll och företag accepterar skatte- och subventionsingripandena på olika berörda marknader som givna parametrar, till vilka de försöker anpassa sig. I och med att skatter och subventioner för allt flera får en utslagsgivande betydelse för deras ekonomiska situation blir det emellertid naturligt att tänka sig att man mer och mer försöker aktivt påverka sitt personliga skatte- eller subventionsutfall. Man kan i denna mening tala om en anpassning av beteendet på "skattemarknaderna". En allt större del av hushållens tid och energi kan komma att ägnas sökandet efter nya möjligheter att komma i åtnjutande av olika slag av subventioner respektive av nya och bättre sätt att kringgå beskattningsreglerna och minimera sin skattebelastning. Detta senare kan ta uttryck i att en allt större del av hushållens transaktioner sker utanför de formella marknaderna för att kringgå registrering och beskattning. På motsvarande sätt kan det bli viktigare för VD i ett bolag att hålla sig väl med kommunal-pampar och statsråd för att komma i åtnjutande av politiskt styrda subventioner än att sträva efter förbättrad lönsamhet i snävt företagsekonomisk mening. I stället för att spela "marknadsspelet" som åtminstone på sikt kan befrämja effektivitet i produktion och distribution, övergår vi i så fall alltmer till att spela politisk roulett med varandras inkomster, vilket sannolikt har mycket ogynnsamma konsekvenser ifråga om samhällsekonomisk effektivitet. Vi har i dag knappast underlag för några som helst prognoser ifråga om dessa typer av förändringar. Vad vi har är en rad enstaka men delvis motsägande

observationer, vilket gör det desto mera angeläget att initiera och prioritera ett studium av dessa frågor.

Om beteendet i den privata handlingssfären kan tänkas väsentligt påverkas av skatter och subventioner är det naturligt att föreställa sig att samma förändringsmöjligheter föreligger ifråga om politiskt handlande, att vi också kan få en långsiktig anpassning av politiskt beteende. Det brukar i debatten ofta understrykas att ju fler som för sin sysselsättning eller sitt uppehälle är direkt beroende av den offentliga sektorn, desto lättare bör det vara, ceteris paribus, att åstadkomma en politisk opinionspress för en fortsatt offentlig sektor-expansion (jfr Tarschys, 1975). Med utgångspunkt från vårt allmänna betraktelsesätt ovan skulle man kunna vinkla samma fråga på ett litet annorlunda sätt. Om priser och löner, sysselsättning och omsatta kvantiteter, på allt fler marknader blir i huvudsak bestämda av offentliga skatte- och subventionsåtgärder - och om berörda parter successivt blir medvetna om detta faktum - är det då inte naturligt att tänka sig att man i allt större utsträckning kommer att avkräva de politiska makthavarna ansvar och ingripanden vid varje förändring på den enskilda marknaden, som någon part upplever som för sig ogynnsam? Om ett hus sjunker i värde på grund av avflyttning från orten, om en importkostnad ökar på grund av valutaspekulation mot den svenska kronan, om ett yrke blir överspelat eller en maskin föråldrad på grund av teknisk utveckling, så har jag rätt att begära att de offentliga myndigheterna skall kompensera mig, eftersom deras åtgärder ändå ytterst kan betraktas som ansvariga eller utslagsgivande för utvecklingen. Med en sådan attitydförändring skulle uppenbarligen den grund ryckas bort för en decentraliserad blandekonomi, som består i den offentliga och privata sektorns möjligheter att ömsesidigt skylla alla misslyckanden och problem på den andra parten. Med en finare benämning brukar man också kalla detta för maktbalansen mellan ekonomi och politik i det blandekonomiska samhället.

Man kan givetvis ha många olika värderingar av de möjliga resultat av en långsiktig skatteanpassning som omnämnts i den offentliga debatten, och av vilka några exempel redovisats ovan. Oavsett värderingar bör man emellertid kunna enas om att de primära frågekomplexen gäller själva stabiliteten i vårt ekonomiska samhälle. Finns det, framför allt genom de långsiktiga formerna för skatteanpassning, en slags inbyggd automatik, som verkar i riktning mot ständigt ökad kollektivise-

ring och centralisering av ekonomiska beslut?¹⁾

Redan den mycket summariska problemlistan ovan torde räckta för att antycka den ofantliga meny av frågeställningar och forskningsuppgifter som dagens skatteforskning ställs inför. Många av frågeställningarna som här nämnts, är emellertid så stora och vittomfattande att de kan vara svåra att greppa intuitivt. Vi skall därför närmast söka konkretisera skatteanpassningsdiskussionen utifrån de exempel som de flesta känner bäst till, nämligen marginalskatteproblemen.

1) Detta stabilitetsproblem i blandekonomin har hittills föga beaktats i den ekonomisk-teoretiska diskussionen av jämviktslösningar för ekonomier med offentlig sektor. Den offentliga sektorns uppgift brukar i dessa förenklade analyser antas väsentligen vara att med hjälp av individuellt utdebiterade skatter finansiera produktionen av kollektiva nyttigheter. En av de viktigaste - och för analytikerna mest besvärande - resultaten av dessa analyser av "blandekonomiska jämvikter" (public competitive equilibrium) har varit påvisandet av ett mycket stort antal möjliga jämviktstillstånd. De kollektiva besluten gällande dimensionering och kostnadsfördelning ifråga om kollektiva nyttigheter kan ju utfalla på oerhört många skilda sätt. För en stor del av dessa alternativ gäller att de också kan ingå i en möjlig jämviktslösning helt enkelt därför att ingen enskild eller grupp av enskilda medborgare kan vinna på att starta och själva i sin helhet betala en konkurrerande produktion av kollektiva nyttigheter (jfr t ex Milleron (1972) och Foley (1970)).

Om vi istället utgår från den bild vi ovan presenterat av den offentliga sektorn som en väldig prispolitisk apparat, vars verkningar mer eller mindre direkt berör alla marknader, förändras därmed också jämviktsproblematiken radikalt. Fördelnings- och allokeringresultaten av offentliga skatte- och subventionspaket är inte något som kan definitivt fastläggas genom kollektiva beslut. De formella beslut, som fattas, får i stället närmast betraktas som förhandlingsutspel, vars slutliga resultat i fråga både om produktionens omfattning och inriktning och om fördelningen av välstånd, beror på de olika enskilda agenternas, hushållens och företagens, anpassningsreaktioner. Genom sina anpassningsåtgärder kan dessa inte bara påverka totalresultatet för ekonomin utan också övervältra kostnaderna för de offentliga åtgärderna på varandra. Det är därför inte uteslutet att en offentlig sektor, som direkt intervenerar på ett mycket stort antal marknader, därmed också förhindrar att jämvikt någonsin nås i blandekonomin. Det är med andra ord möjligt att det inte finns någon lösning på "förhandlingsspelet" som det inte lönar sig för någon grupp i samhället att via olika motåtgärder sabotera. Denna möjlighet framstår som desto mera sannolik om man tar hänsyn till det ofta mycket bristfälliga informationsunderlag ifråga om motspelarnas tänkbara beteende, som ofta kännetecknar beslut och marknadsreaktioner gällande offentlig verksamhet. Ett successivt ökat inslag av central reglering skulle då kunna framstå som enda möjligheten att "stabilisera" utvecklingen och garantera ett realiserande av kollektiva önskemål (jfr Dahmén (1977) för delvis analog hypotes).

V. Ett marginalskatteexempel

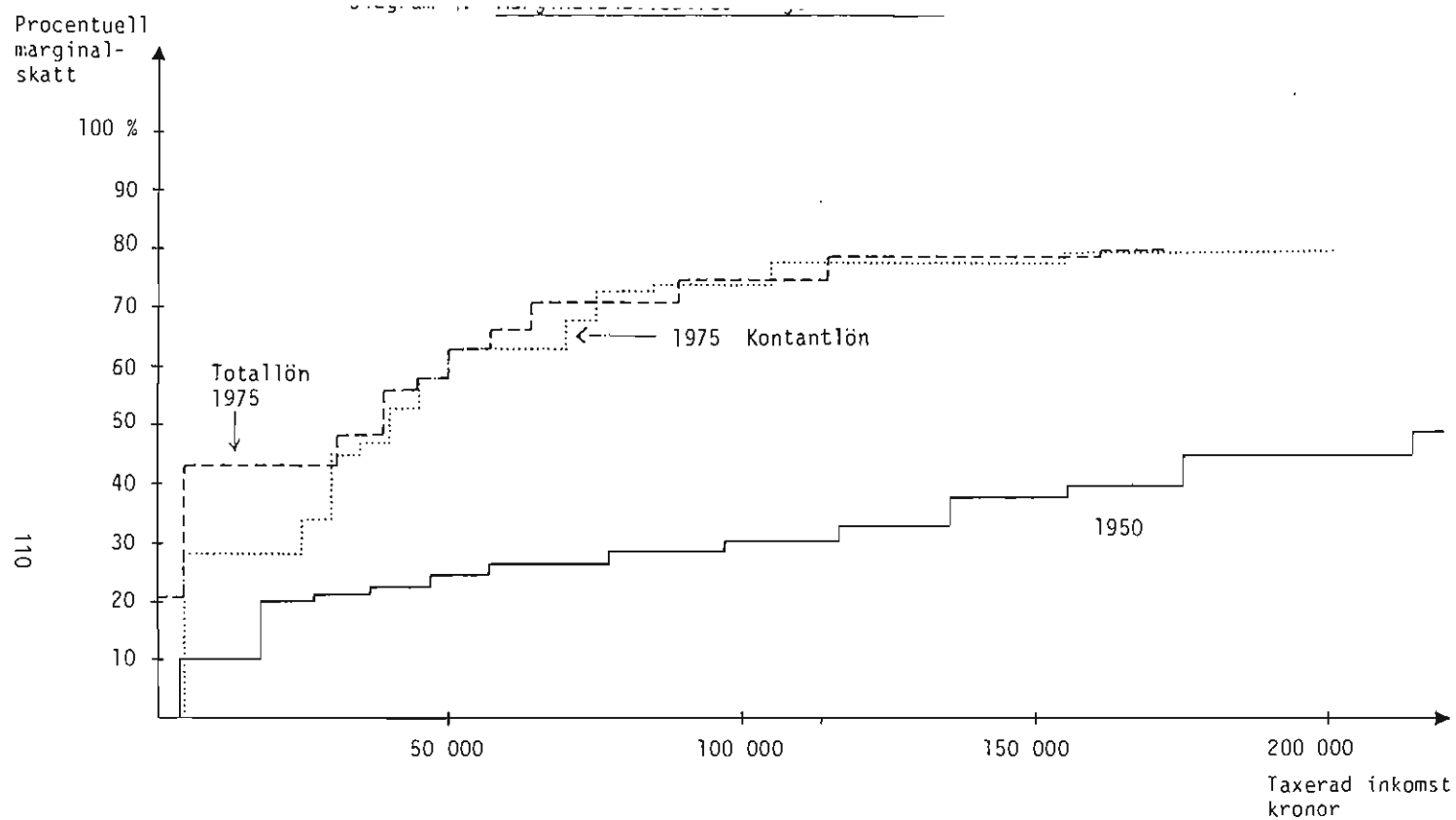
Låt oss börja med att presentera ett räkneexempel som kan tjäna som utgångspunkt för en diskussion av marginalskatteutvecklingens konsekvenser. Vad vi vill göra är att jämföra den marginalskatt en viss löntagare upplevde 1950, med den marginalskatt samma löntagare drabbades av 1975. Vårt exempel, som återges i diagram 4, är konstruerat på följande sätt.

Vi har till en början valt vår löntagare så, att han dels skall vara så representativ som möjligt, dels vara relativt enkel att behandla ur taxeringssynpunkt. Vi låter honom därför vara ogift och utan andra inkomstkällor än sin lön och utan några speciella avdragsmöjligheter. Liksom de flesta tillhörde han 1950 års ortsgrupp 3. Vidare har vi antagit att hans reallöneutveckling under perioden 1950-1975 i stort följde ekonomins tillväxt.

Marginalskattekurvan för 1975 års kontantlön i diagrammet återger helt enkelt gällande marginalskattesatser för vår typ av löntagare, beräknade utifrån en genomsnittlig kommunal utdebitering. Hur såg då de marginalskatter ut 1950 som han jämför med? Hur skulle med andra ord den skatteskala se ut som innebar att vår löntagare, trots inflation och reallönetillväxt, drabbades av samma procentuella marginalskatt 1975 som 1950? För att besvara den frågan måste vi tydligen så att säga "indexreglera" 1950 års skatteskala för den sammanlagda inkomstbeskattningen både för inflation och för tillväxt. Gör vi det får vi den understa marginalskattekurvan i diagrammet.

1950 års marginalskatter ter sig mycket blygsamma betraktade utifrån dagens inkomstläge. Marginalskatten för en genomsnittslöntagare med 5 000 kronor taxerad inkomst låg bara på omkring 25 %. Först en god bit över 200 000 når man 50 % marginalskatt och för att nå taket 80 % måste man tjäna 3 000 000 kronor. Om man jämför med de marginalskatter som drabbade vår inkomsttagare år 1975 är skillnaden ganska dramatisk. 50 000-kronorsinkomsttagarnas marginalskatt ligger på nära 60 %, dvs deras marginella beskattning har ökat precis i takt med det allmänna skattetrycket. Redan vid något över 100 000 kronor kommer marginalskatten i närheten av 80 %.

Nu är det inte säkert att det är marginalskattesatserna för kontantlönen för 1975 som är mest relevanta för vår löntagare. Är han skatteomedveten och upplever alla arbetsgivaravgifter som löneskatt, jämför



- Marginalskatteskala 1950, indexuppräknad med BNP-tillväxt 1950-75
- - - Marginalskatteskala 1975 för bruttolön, inberäknat arbetsgivaravgifter
- Marginalskatteskala 1975

Statistisk not till diagram 4

Marginalskatteskalan för 1950 bygger på de 1950 aktuella statliga skatteskalan för ogift löntagare i ortsgrupp III utan andra inkomstkällor än sin lön och utan några speciella avdragsmöjligheter. Detta innebär att löntagarens kommunala och statliga taxering 1950 endast skiljde sig genom kommunalskatteavdraget. Den för löntagaren aktuella kommunala utdebiteringen har antagits motsvara riksgenomsnittet år 1950.

För att göra denna skatteskala jämförbar - ur löntagarens synpunkt - med 1975 års skatteskala måste den så att säga indexregleras både för inflation och för tillväxt. Vi har antagit att den för löntagarna relevanta reallönetillväxten motsvarar den reala BNP-tillväxten. 1950 års skatt har därför uppräknats med BNP-tillväxten i löpande priser 1950-1975.

1975 års kontantlöneskala återger de för detta år aktuella skatteskalan under samma förutsättningar som de som gällde 1950.

Totallöneskalan för år 1975 slutligen har framräknats enligt formeln $\frac{s}{1+t}$, där s står för kontantlöneskattesatsen i ett visst inkomstskikt och t betecknar summan av arbetsgivaravgifter uttryckt som procent av totallönen, dvs avtalslön + lönekostnadspålägg. Genom socialförsäkringsavgifternas begränsning uppåt till vissa basbeloppsvärden uppstår en diskontinuitet som gör att totallöneskatteskalan ej blir entydigt definierad i inkomstintervallet 63-88 tusen kronor. Vi har i diagrammet valt att ändå återge skalan som kontinuerlig för detta intervall genom att utgå från den lägre av de möjliga skattesatserna. Genom att inkomstgränserna för de båda skatteskalan är olika kommer det även i vissa andra inkomstintervall att inträffa att totallöneskalan understiger kontantlöneskalan. Vid tolkningen av diagrammet bör man därför uppmärksamma att de för en viss löntagare aktuella marginalskattesatserna återfinns vid två skilda inkomstlägen i diagrammet, dels hans kontantlön, dels hans totallön.

han istället 1950 års marginalskatter med dagens marginella beskattning av den totala faktorinkomsten, dvs den totala lönekostnad som hans arbetsgivare måste betala ut = avtalslön + lönekostnadspålägg. Det blir i så fall den översta kurvan i diagrammet som blir aktuell. Den ligger som synes över kontantlöneskalan nästan överallt, men framför allt för låginkomsttagarna.

För denna skala finns heller ingen 80 %-gräns utan efter 150 000 kronors inkomst passerar den över 82 %. Skulle var löntagare i stället ha tittat på 1977 års skatteskalor, där basbeloppsgränserna slopats för andra arbetsgivaravgifter än ATP, så skulle han funnit att marginalskatteskalorna för totallönen nu ligger ännu högre för högre inkomsttagare och att bland annat marginalskatten för inkomster över 150 000 kronor nu går över 85 %.

Vi kanske borde ha gjort vår marginalskattejämförelse ännu mera dramatisk genom att rita dit ytterligare en högre kurva i diagrammet. Det kan nämligen tänkas att vår löntagare främst är intresserad av ytterligare en annan typ av marginalskatt. Om han t ex vill beräkna skattevinsten av att byta tjänster med en kompis är han uppenbarligen i första hand intresserad av en "marginell total beskattning per konsumerad krona", dvs han vill också ta hänsyn till mosen. Gör man detta förskjuts hela totallöneskalan uppåt. Redan en inkomsttagare i 65 000-kronorsklassen kommer i en sådan kalkyl i närheten av 80 %-gränsen, dvs man kan få hans tjänster 5 gånger billigare om man byter sig till dem än om man köper dem på marknaden.

VI. Fyra marginalskatteproblem

Med utgångspunkt från vårt sista exempel kan vi lätt konkretisera skatteanpassningsproblemen genom att erinra om hur de exemplifieras i några av våra "vanligaste" marginalskatteproblem. Vi har här valt att redovisa problemen under följande fyra rubriker:

- Flykten till fritiden
- Marknadsflykten
- Skattefusket
- Löneskatter och skattelöner.

Ekonomer har i alla tider varit medvetna om möjligheterna att höga marginalskatter kan mana till flykt till fritiden. Trots den drama-

tiska stegringen av marginalskattesatserna har man emellertid inte ännu lyckats klargöra om och i vilken utsträckning dessa farhågor be-sannats. De pessimistiska prognoserna bygger på följande enkla reso-nemang.

Höjda marginalskatter innebär ju att relativpriset på fritid minskar och kan därför tänkas medföra att inkomstagaren på marginalen väljer att arbeta och konsumera mindre i stället för att ta ut fritiden. En sådan reaktion skulle uppenbarligen medföra effektivitetsförluster för samhällsekonomin. Om inkomstagaren kunde ha ökat produktionens nettovärde 200 kronor genom en extra timmes jobb, men väljer att inte göra det därför att han själv bara får ut 25 kronor gör både han och de övriga i samhället en förlust. Det skulle rent teoretiskt löna sig för de övriga i samhället att muta honom med ända upp till 199 kronor för att få honom att göra jobbet.

Detta är det enkla argumentet, som alltså utgår från skatteändringens substitutionseffekter. Förändrade marginalskatter innebär emellertid också förändrade totalskatter och har därmed också inkomsteffekter. Dessa kan i de flesta fall väntas påverka arbetsutbudet i motsatt riktning. Vid ökad total beskattning behöver inkomstagaren arbeta mer för att få råd med samma konsumtionsstandard.

De intervjuundersökningar som gjorts tyder i stort på ett relativt "underutvecklat" skattemedvetande och en relativt marginell betydelse av skatter för arbetsutbudet. De ekonometriska skattningsförsök, som gjorts på olika tvärsnittsmaterial har också i allmänhet redovisat mycket små positiva substitutionselasticiteter respektive negativa inkomstelasticiteter. För gruppen gifta kvinnor har dock i många fall högre elasticiteter redovisats. (Jf Franzén (1977), OECD (1975) och Vogel (1974)).

Förutom att de flesta av dessa undersökningar avser speciella och be-gränsade grupper av inkomstagare lämnar de i allmänhet en rad frågor obesvarade. Hur utvecklas arbetsutbudets "skatteelasticiteter" över tiden, hur påverkas de av eventuellt ökat skattemedvetande, av till-växttakten i inkomster, av ökad förvärvsintensitet bland kvinnor, av förändrad tidsallokering inom hushållet, av eventuellt ökad flexibili-tet ifråga om arbetstider och pensionstidpunkt?

Tror vi på flykten till fritiden som en realitet eller en reell risk, föreligger uppenbarligen en malkonflikt i skattepolitiken. Tycker vi

att en krona i låginkomsttagarens hand alltid väger tyngre i låginkomsttagarens hand än i höginkomsttagarens borde vi ha en maximal progressivitet om vi kan bortse från effektivitetsaspekter. Skulle vi omvänt enbart fästa vikt vid effektivitetsaspekterna och dessutom anta att höga löner avspeglar större produktivitet borde vi i stället ha starkt regressiva skalor, fritid borde bli allt dyrare och detta framför allt för de högre inkomsttagarna. Hur den optimala kompromissen mellan dessa extrema alternativ ser ut beror naturligtvis på vilken vikt man lägger på de olika typerna av argument. Många ekonomer, som arbetar med teorierna för optimal beskattning, har exempelvis sökt visa att om utjämningsmålet inte ges en alltför dominant ställning kommer den optimala kompromissen att visa sig vara en approximativt linjär beskattning, dvs stora grundavdrag - och negativ skatt för extremt låga inkomster - i förening med en proportionell beskattning (jfr Atkinson (1973), Stern (1976)).

Tillmäter man dessa problem stor betydelse finns det viss anledning att se mörkt på framtiden. Man har då anledning vänta sig att problemet successivt förvärras om progressiviteten ökar, om skattemedvetandet ökar, om arbetstiderna blir rörligare och statusvärdet av höga inkomster försvagas. Vi skulle i så fall gå mot ett mera avstressat men också stagnerande samhälle.

Det är däremot inte nödvändigtvis så att problemet - om det existerar - blir större vid stigande skattetryck så länge progressiviteten inte förändras och den privata konsumtionsstandarden inte sjunker. Det som är omedelbart relevant för inkomsttagarens avvägning mellan arbete och fritid är ju den eventuella förskjutningen av hans privata reala pris på fritid. Hur denna hans avvägning påverkas av att den offentliga kakan växer är däremot oklart, så länge den inte ytterligare inkräktar på hans privata konsumtion. Blir fritid mer lockande när det offentliga tar större ansvar för barnen och åldringarna och skyddar naturmiljön? Får vi då ändå mera pengar över så att vi blir mindre intresserade av privatkonsumtion? Eller är det tvärtom?

En ytterligare komplikation sammanhänger med den i vissa fall oklara gränsdragningen mellan privat och offentlig konsumtion. Om AP-fonden skulle göras om till ett renodlat premierreservsystem och dessutom åtminstone till vissa delar göras frivillig - i vilken utsträckning skulle detta betraktas som en skattesänkning av inkomsttagaren och medföra motsvarande effekter på hans arbetsutbud, även om hans fak-

tiska pensionspremiebetalningar, både totalt och marginellt, förblev oförändrade? Skatternas inverkan på arbetsutbudet är ett frågekomplex som man i vårt land länge älskat att debattera, men hittills i förvånansvärt hög grad undvikit att studera.

Ett annat problem som samverkar med det förra gäller vad vi här har kallat marknadsflykten. Det sammanhänger med att skatteutvecklingen gör det alltmera lönsamt att gå vid sidan av marknaderna - genom egenarbete, tjänsteutbyte, skattefria arbetsförmåner, m m. Vi nämnde exempelvis redan ovan löntagaren som får tjänster fem gånger billigare genom tjänstebyte med kompisar än genom att köpa dem på marknaden.

Det här marginalskatteproblemet är såtillvida mera uppenbart och okontroversiellt än det förra, att man inte behöver åberopa några teorier om hushållets beteende annat än i form av det svaga antagandet att de är ekonomiskt medvetna och att de gärna köper prylar fem gånger billigare om de kan. En annan skillnad är att medan flykten till friheten i första hand påverkas av förändringar i skatteskalornas progressivitet så påverkas marknadsflykten också av förändringar i det totala skattetrycket. De marginalskatter som här är avgörande är den marginella utgiftsskatten, dvs hur stor del av en marginell privat konsumtionsutgift som dras in i form av skatt. Problemet finns och det kommer ofrånkomligen att stiga med ökat skattetryck. Däremot har vi fortfarande enbart spridda observationer att utgå ifrån när det gäller att bedöma problemets storleksordning. Pessimisterna kan måla upp visioner av framtiden som ett successivt uttåg från marknads-hushållningen mot ökad självhushållning, byteshandel och förmånsmygel. Motåtgärder i form av ökad kontroll är dessutom endast möjliga eller lönsamma i begränsad utsträckning. Liksom ifråga om flera andra typer av marginalskatteproblem är utvecklingen också såtillvida självaccelererande att marknadsflykten leder till skattebortfall som måste kompenseras med ökande skattetryck, osv.

Vad vi här först och främst behöver kartlägga är de faktiska möjligheterna till denna typ av långsiktig anpassning för olika typer av hushåll för att därmed få ett underlag för beräkningar av de potentiella effektivitetsförlusterna.

(Under rubriken skattefusk kan man sammanfatta alla de mera uppenbart illegala sätten att undandra sig beskattning - alltifrån deklara-tionsfusk till olaga kapitalutförsel. Det synes sannolikt att ökat skattetryck och absolut sett höga marginalskatter i förening med ett ökat

skattemedvetande successivt kommer att öka påfrestningarna på skatte-
lojaliteten. Problemet är antagligen redan stort och blir än större.
Ändå tenderar både politiker och skatteforskare normalt att sopa det
under bordet. För skatteforskarnas del sker detta antagligen både där-
för att mätproblemen är så svåra och därför att problemet hitintills
saknat konkreta konturer, då gissningarna kring problemets storleks-
ordning i kronor räknat skiljer sig med en faktor 25. Det finns dock
knappast någon utsäkt för att inte åtminstone utnyttja de utgångspunk-
ter för överslagskalkyler som jämförelsen mellan olika officiella
statistikkällor trots allt erbjuder.

De uppenbart mycket skevt fördelade möjligheterna till skattefusk
mellan olika befolkningsgrupper kan också väntas medföra stigande
opinionskrav på en uppföljning och kartläggning av skatteflykten.

De stabilitetsproblem som skatteanpassningen medför exemplifieras slut-
ligen av det marginalskatteproblem som vi här valt att rubricera som
löneskatter och skattelöner.

Redan i ett tidigare sammanhang diskuterade vi kortfattat hur den pro-
gressiva skatten på arbetsinkomster kan bidra till ökad instabilitet
på en viss given delarbetsmarknad. Vårt resonemang utgick där från det
faktum att den progressiva skatten medför att arbetskraftsutbudet kan
väntas bli väsentligt mindre priselastiskt. Vi har här anledning att
vidga stabilitetsdiskussionen och inte bara studera vad som händer på
en enskild delarbetsmarknad utan också ta upp de stabilitetsproblem
som sammanhänger med samordningen och fördelning av löneökningarna
mellan flera olika delarbetsmarknader.

En progressiv inkomstskatteskala, avsedd att gälla under en längre
period, är ju inte bara ett instrument för att fördela dagens inkoms-
ter, utan innebär också definitionsmässigt att man så att säga förut-
bestämmer hur ett framtida generellt procentmässigt lönepåslag skall
fördelas dels mellan det offentliga och löntagarna, dels mellan olika
löntagargrupper sinsemellan. Inkomstskatteskalan representerar i denna
mening så att säga en inkomstutvecklingsplan, som, vid en likartad
ökningstakt av bruttolönerna till en början innebär en fortsatt utjäm-
ning, som emellertid på tillräckligt lång sikt övergår i sin motsats
när alla hunnit tillräckligt långt över marginalskattetaket. Samtidigt
ökar hela tiden det offentliga andel av löneökningen.

Varje försök att ändra denna fördelningsplan, att omfördela de relativa ökningarna av disponibel inkomst, kräver vid det höga skatetrycket så stora förändringar av totallöner och avtalslöner att de utlöser motkrav från andra grupper, och därmed lätt kan medverka till inflationsskapande uppskrivning av löneläget. Inte minst de senaste årens erfarenheter har gjort denna problemsituation bara alltför välbekant för oss. Utvecklingen har också aktualiserat de olika kortsiktiga utvägar från detta dilemma som finns. Man har under senare år, i Haga-uppgörelsernas form, valt att undvika dessa påfrestningar genom att från arbetsmarknadsparternas sida delvis överlämna ansvaret för en aktiv omfördelning till de skattepolitiska myndigheterna, som framför allt åstadkommit detta genom engångssänkningar av genomsnittsbeskattningen för vissa låginkomstgrupper.

Eftersom ökade skillnader i genomsnittsbeskattning normalt måste medföra ökad progressivitet för vissa grupper har man emellertid genom varje sådan uppgörelse snarast förvärrat situationen inför nästa förhandlingsomgång samtidigt som man har allt svårare att svara upp mot nya omfördelningskrav. Förhandlingsspelet riskerar därmed att leda till en pacifisering och låsning av lönepolitiken och på sikt även av skattepolitiken, samtidigt som de stabiliseringspolitiska problemen kvarstår och till och med växer.

Denna utveckling på löneemarknaderna som exemplifierar de stabiliseringsproblem skatteanpassningen medför, framkallar krav på ett ökat aktivt ansvarstagande från beskattningsmaktens sida, inte bara för sysselsättningen utan även för marknadsprissättningen. Samtidigt illustreras emellertid också de ökande svårigheterna att svara upp mot dessa krav enbart med hjälp av skattepolitiska justeringar. Om inte en radikal omstrukturering av inkomstbeskattningen sker, kan utvecklingen medföra att man i allt större utsträckning tvingas tillgripa en direkt inkomstpolitisk reglering. Utvecklingen från lönebeskattning till skattebestämda löner skulle då fortsätta över i en allt mera centraliserad löne reglering.

VII. Alternativa framtidsperspektiv

Vi har ovan redovisat en lång rad skilda offentliga finansieringsproblem och därmed sammanhängande skatteforskningsuppgifter. Var och en som behandlar dessa långsiktiga finansieringsproblem och speciellt de

långsiktiga skatteanpassningsproblemen riskerar emellertid att drabbas av en vanlig vantolkning. Det finns en olycklig tendens i debatten att sätta likhetstecken mellan framställningar av riskerna med den långsiktiga skatteanpassningen å ena sidan, och å andra sidan en argumentation för en radikal sänkning av den samhällspolitiska ambitionsnivån, för en "social nedrustning". Kritiska diskussioner av den långsiktiga skatteutvecklingen avfärdas utifrån ett sådant synsätt lätt som "skattegnäll".

Hela detta betraktelsesätt bygger emellertid enligt min mening på ett grundläggande missförstånd. Den utgår nämligen från föreställningen att det finns en självklar och oundviklig korrelation mellan samhällspolitisk ambitionshöjning och skattehöjning. Som redan torde framgått av diskussionen ovan är ett sådant samband långt ifrån nödvändigt. För det första är det mycket möjligt att formella ambitionshöjningar som tar sig uttryck i slentriamässiga höjningar av skatte- och subventionsnivåerna på sikt skapar fler problem än de löser och de facto minskar i stället för ökar det politiska ambitionsutrymmet. För det andra finns det i allmänhet andra alternativa vägar att gå när det gäller att nå det givna målet. Genom att använda alternativ politisk teknik kan vi, som redan underströks i vår diskussion ovan, tänkas åstadkomma både samma produktion och samma fördelning av nyttigheter vid relativt skilda skattenivåer. Ett ökat medvetande om de risker och kostnader som den långsiktiga skatteanpassningen i vissa fall kan medföra behöver därför primärt inte ta sig uttryck i förändrade ambitioner utan kan i stället föranleda en förskjutning av valet av politisk teknik. Först när man utnyttjat möjligheterna härvidlag aktualiseras frågan om eventuella nya ambitionsförskjutningar eller -höjningar är värda priset av de samhällsekonomiska stabilitets- och effektivitetsproblem som deras genomförande kan väntas medföra. Även i detta senare fall är det för övrigt inte fråga om att sänka den totala ambitionsnivån i den förda politiken. Det handlar i stället om offentliga målkonflikter, om att försöka säkerställa att den vänstra handen icke förtar verkan av vad den högra försöker göra.

Redan från vår skissartade diskussion ovan utkristalliserades vissa huvudriktningar för detta sökande efter förbättrad eller effektiviserad politisk teknik. Ett sådant huvudsyfte måste vara att på central nivå skapa former och underlag för ett ökat medvetande och ett ökat ansvarstagande ifråga om de samhällsekonomiska kostnaderna som skatteanpassningen kan medföra. Detta kan inrikta sökandet i riktning mot

ett samordnat och effektiviserat utnyttjande av existerande skatte- och subventionsformer. Det kan också innebära att man så småningom kan mobilisera den politiska vilja som krävs för att genomföra mera grundläggande skatteomläggningar.

En annan huvudinriktning i detta tekniksökande måste gälla ett försök att på olika sätt åstadkomma ett decentraliserat kostnadsansvar för många av dagens utgiftsposter i de offentliga budgetarna. Den primära frågan är då inte vad som skall produceras eller hur inkomsterna totalt skall fördelas utan från vem, till vem och i vilken form enskilda räkningar skall ställas. Vem skall åläggas produktionsansvar och vem skall drabbas av det omedelbara betalningsansvaret och ha möjlighet att reagera och göra omfördelningar? Förändringar i dessa avseenden kan ta sig uttryck dels i förändrad förvaltningsstruktur, produktionsorganisation och ansvarsfördelning, dels i ändrade debiteringsformer och redovisningsprinciper. Vi har i det föregående redan berört avgiftsfinansieringen och förändrade former för socialförsäkringarnas premieberäkning som exempel på aktuella förslag i denna riktning.

För den oinvigde kan skatteforskning te sig som en begränsad och föga fantasieggande specialitet för kamerala själar. Redan av de kortfattade perspektivskisserna ovan har förhoppningsvis framgått att detta är en vanföreställning. Betraktat ur ett långsiktigt perspektiv kan skatteforskningens uppgifter tvärtom sägas vara både stora och visionära. Det gäller bedömningen av blandekonominns stabilitet på längre sikt och möjligheterna att öka dess överlevelsechanser genom en successivt förfinad "politisk teknik".

REFERENSER

- Atkinson, A.B. (1973). How Progressive Should Income Tax Be? i M. Parkin (ed.) Essays on Modern Economics, London.
- Bargholtz, P. (1978). Det samlade skatteuttagets utveckling. Industrikonjunkturen våren 1978, Stockholm.
- Dahlberg, L., Jacobsson, U. & Normann, G. (1976). Beskattningen i ett långsiktigt perspektiv. Ekonomisk Debatt nr 5.
- Dahmén, E. (1977). Teori och verklighet i studiet av ekonomisk utveckling och politik i en blandekonomi. Erfarenheter av blandekonomi. Skandinaviska Enskilda Banken, Stockholm.
- Downs, A. (1957). An Economic Theory of Democracy, New York.
- Erfarenheter av blandekonomin (1977). Utgiven av Skandinaviska Enskilda Banken, Stockholm.
- Foley, D.K. (1970). Lindahl's Solution and the Core of an Economy with Public Goods. Econometrica vol 38, 1.
- Franzén, T., Lövgren, K. & Rosenberg, I. (1976). Skatters och offentliga utgifters effekter på inkomstfördelningen, vol I-II, Stockholm.
- Franzén, T. (1977). Skatters effekter på arbetsviljan, bil 2 till Översyn av skattesystemet. SOU 1977:91.
- Hansson, I. (1977). Bostadsfinansiering och bostadsbeskattning under inflation, Stockholm.
- Haveman, R.H. & Margolis, J. (1970). Public Expenditure and Policy Analysis, Chicago.
- Hinricks, H.H. (1966). A General Theory of Tax Structure Change During Economic Development, Cambridge, Mass., USA.
- Höök, E. (1962). Den offentliga sektorns expansion, Stockholm.
- Lindbeck, A. (1974). Inequality and Distribution Policy Issues. Paper for the Directorate for Scientific Affairs, OECD, Paris.
- Lodin, S-O. (1977a). Progressiv utgiftsskatt - ett alternativ? SOU 1976:62.
- Lodin, S-O. (1977b). Högskattesamhällets tekniska, ekonomiska och politiska problem - några illustrationer i Erfarenheter av blandekonomin. Skandinaviska Enskilda Banken, Stockholm.
- Meidner, R. (1975). Löntagarfonder, Stockholm.
- Milleron, J-C. (1972). Theory of Value with Public Goods: a Survey Article. Journal of Economic Theory vol 5, 419-77.
- Musgrave, R.A. (1959). The Theory of Public Finance, New York.
- Musgrave, R.A. (1969). Fiscal Systems, London.
- Normann, G. & Södersten, J. (1978). Skattepolitisk resursstyrning och inkomstutjämnning, Stockholm.
- OECD (1975). Theoretical and Empirical Aspects of the Effects of Taxation on the Supply of Labor, Paris.
- Ohlsson, I. (1953). On National Accounting, Stockholm.
- Peacock, A. & Wiseman, J. (1969). The Growth of Government Expenditure in the United Kingdom, Princeton.

- Pryor, F.L. (1973). Property and Industrial Organization in Communist and Capitalist Nations, New York.
- Sandmo, A. (1976). Optimal Taxation - an Introduction to the Literature. Journal of Public Economics vol 6, 1-2.
- Schumpeter, J.A. (1961). History of Economic Analysis, London.
- Spånt, R. (1975). Förmögenhetsfördelningen i Sverige, Stockholm.
- Stern, N.H. (1976). On the Specification of Models of Optimal Income Taxation. Journal of Public Economics vol 6, 1-2.
- Ståhl, I. (1977). Arbetsgivaravgifter och löneskatter i svensk ekonomi. Stencil, Nationalekonomiska institutionen vid Lunds universitet.
- Tarschys, D. (1975). The Growth of Public Expenditure: Nine Modes of Explanation. Scandinavian Political Studies, vol 10.
- Vogel, J. (1974). Taxation and Public Opinion in Sweden: an Interpretation of Recent Survey Data. National Tax Journal, 499-513.
- Wilson, H. (1977). A prime minister on prime ministers, London.