

Fem böcker om våra skatter

Under det senaste dryga året har fem nya böcker om våra skatter kommit ut. Dessa behandlas här i en gemensam recension. Anledningen är att författarna har olika bakgrunder och deras böcker kan därför förväntas vara kompletterande. Författaren till de första två böckerna, Enrique Rodriguez, är verksam vid Ekonomisk-historiska institutionen vid Uppsala universitet. Axel Hadenius är docent i statskunskap, också i Uppsala. Sven-Olof Lodin slutligen är professor i finansrätt vid Stockholms universitet.

Offentlig inkomstexpansion samt Den svenska skattheistorien

Det längsta tidsperspektivet har Enrique Rodriguez i boken *Offentlig inkomstexpansion; En analys av drivkrafterna bakom de offentliga inkomsternas utveckling i Sverige under 1900-talet* (Gleerups förlag, 1980, 230 sidor, 86 kr). I denna sin avhandling beskriver Rodriguez det svenska skattesystemets utveckling från början av 1900-talet till slutet av 1970-talet. I boken ges inledningsvis en historisk översikt över det framväxande skattestrycket med uppdelning på olika finansieringsformer. Bokens huvuddel är därefter inriktad på de olika skattereformer som har genomförts under århundradet.

Den stora fördelen med boken är att den utgör en inkörsport till en stor mängd offentligt material. Rodriguez har gått igenom och gör många hänvisningar till alla de skatteutredningar som lämnat sina betänkanden under perioden. Han har vidare granskat skattedebatterna i riksdagens båda kammare. Tillsammans med en riklig notapparat ger detta en god möjlighet för den läsare som vill tränga in i debatten kring någon viss tidpunkt att gå vidare.

Men boken har enligt min mening också många brister. Den kronologiska arbetsordningen avskräcker och boken känns ganska trög att komma igenom. Den är också svår i den meningen att

den förutsätter kännedom om en hel del skattermerter såsom allmän arbetsgivaravgift och flexibla skatter. Dessa förklaras ibland men i och med att det inte finns något slagordsregister har man ingen möjlighet att kunna se var en definition finns någonstans.

Vad boken saknar är en referensram att hänga upp den kronologiska beskrivningen på. En sådan referensram skulle kunna skapas antingen utifrån nationalekonomiska eller utifrån statsvetenskapliga synsätt. För en nationalekonom känns det naturligt att diskutera skatter i termer av skatteprinciper. Diskussionen skulle då kunna hängas upp på hur intresseprincipen för uttag av skatt gradvis förvandlades till bärkraftsprincipen som i sin tur fick ge vika för de socialpolitiska aspekterna (se Söderström [1981]). Något av detta tar förvisso Rodriguez upp dels i bokens inledningskapitel, dels i det avslutande kapitlet, men diskussionen om skattesystemen upplevs mer som ett påhäng än som ett sätt att systematisera diskussionen i boken. Inne i texten finns endast ett fåtal referenser till en pågående diskussion om skattesystem. Bland de undantag från denna regel som finns märks diskussionerna på 1930-talet om skattesystemets fördelningseffekter.

I det avslutande kapitlet har Rodriguez också en framställning om vilka samhällsförhållanden som kan tänkas ha legat bakom framväxten och strukturen av skattesystemet. Men denna korta diskussion på tio sidor, som skulle ha kunnat utvecklas mycket mera, har mycket ringa samband med den övriga texten. Man skulle åtminstone ha förväntat sig att denna principiella diskussion hade lagts före de kronologiska delarna och inte gjorts till ett postscriptum. Faktiskt lyckas Tarschys i sin korta bok *Den offentliga revolutionen* bättre ge orsakerna till det växande skattestrycket sett mot bakgrund av samhällets utveckling (sid 46 ff).

En tredje aspekt som man som nationalekonom saknar, hänger ihop med

skatternas incidens, dvs med frågan om vem som slutligen bär en viss skatt. Här har Rodriguez nöjt sig med att passivt referera vad olika personer och olika offentliga utredningar har sagt om olika skatters incidens, vilket stundom ter sig något besynnerligt ur ekonomisk synvinkel. På sid 143 hävdas t ex att "den indirekta beskattningen verkar däremot med nödvändighet prishöjande". Detta är inte alls ett säkert faktum, eftersom en höjning av en indirekt skatt kan leda till en sådan sänkning av den effektiva efterfrågan i samhället att prisnivån, skattehöjningen till trots, faktiskt faller. På flera ställen, bl a sid 37, hävdas att skatter på konsumtionen, typ allmän varuskatt eller mervärdes-skatt, är regressiva, dvs de drabbar proportionellt sett lägre inkomster hårdare. Även detta är ingalunda säkert, eftersom det förutsätter att de lägre inkomsttagarna använder en större del av sin inkomst till konsumtion än höginkomsttagarna. Att så är fallet tas ibland för givet i marxistiskt inspirerad litteratur men saknar, så vitt jag vet, förankring i modern svensk statistik. En tredje konstighet ligger i diskussionen om incidensen av höjda arbetsgivaravgifter. Rodriguez pekar på att skatter av denna typ efter någon tid kommer att bäras av löntagarna, men förefaller inte att inse att denna övervältringseffekt kan ske på två helt olika sätt: genom lägre löner eller genom högre priser. Effekterna på samhällsekonomin i övrigt blir givetvis helt olika av dessa två alternativ.

Skall man som ekonom vara petnoga finns även andra underligheter i boken. Vissa skatter, för vilken statistik endast finns på budgetår, aggregeras således glatt med andra skatter som finns per kalenderår. I varje fall för perioden efter andra världskriget kan det inte vara svårt att med hjälp av månadsstatistik lägga om all statistik till kalenderår. Alternativt hade det varit naturligare att ta ett genomsnitt av två budgetår som kalenderårets skatteinkomst. En annan detalj som stött mig är diskussionen om skatternas penningpolitiska effekter (sid 110). Rodriguez använder

uppenbarligen termen penningpolitik i betydelsen finanspolitik, vilket förefaller något besynnerligt.

Men inte heller en statsvetare kan vara nöjd med bokens uppläggning. Vad som framför allt saknas är en diskussion om aktörerna i det skattepolitiska spelet. Rodriguez hade här kunnat dra stor nytta av Lewins bok *Det politiska spelet*. Endast på ett fåtal ställen finns nämnt och diskuterat de olika partiernas ställningstaganden i skattefrågorna. Boken hade vunnit avsevärt på en strukturering av diskussionen så att partiernas ställningstaganden och motiv framgått klarare. Visst framskymtar det på sina ställen t ex näringslivets intressen i skattefrågan, men i huvuddelen i boken verkar ändå skattesystemet växa fram av sin egen tyngd med en naturlags nödvändighet utan att påverkas av de olika politiska aktörer som för tillfället finns på arenan. Undantaget mot denna regel finns i kapitel 8, om 1970-talets reformer, där partierna och personerna dragits fram mycket bättre än i tidigare kapitel.

Boken *Offentlig inkomstexpansion* kan därför inte rekommenderas för andra läsare än för dem som söker en inkörsport till tidigare decenniernas skattelitteratur. Med viss förväntan vänder man sig därför till en mer pedagogiskt tillrättalagd version av avhandlingen, nämligen samme författares *Den svenska skattehistorien* (Liber läromedel 1981, 110 sidor, 53 kr). Dessa förhoppningar blir till den allra största delen svikna. Genom sin kortare längd blir visserligen proportionerna mellan bokens olika delar bättre än i avhandlingen och den kronologiska genomgången känns mindre betungande. Diskussionerna om olika skattesystem och om orsakerna till den offentliga inkomstexpansionen har också här förts samman till ett enda kapitel i stället för att vara utspritt på flera ställen som i avhandlingen. Diskussionen är även pedagogiskt något klarare. Men ej heller i den nedbantade versionen är den kronologiska beskrivningen integrerad med diskussionen om skattesystemens olika principer. Avhandlingens fåtaliga refe-

renser till de politiska aktörerna har också i stort sett helt försvunnit. Bokens egentliga poäng blir därför främst att i korthet visa på det växande skattestrycket under 1900-talet och de olika reformer genom vilket skattesystemet förändrats.

Rodriguez avslutar sina två böcker med att påpeka att olika skatteprinciper endast i begränsad omfattning har påverkat skattesystemets framväxt. Han pekar däremot på betydelsen av samhällets struktur, den socio-ekonomiska basen, som i sin tur har påverkat den politiska maktbalansen och därmed varit en faktor bakom skattesystemets förändringar. En annan faktor bakom den politiska maktbalansen är klasstrukturen och dess förändringar. Härigenom riktar Rodriguez uppmärksamheten mot de politiska aktörerna och det politiska spelet, men han har som tidigare påpekats inte förmått integrera aktörsteorin i sin framställning. Aktörerna spelar däremot huvudrollen i Axel Hadenius bok *Spelet om skatten*.

Spelet om skatten

Spelet om skatten (Norstedts förlag, 300 sidor, 143 kr) med undertiteln "Rationalistisk analys av politiskt beslutsfattande" är en utomordentligt lättläst bok. Till detta bidrar inte bara det faktum att den i mycket högre grad är koncentrerad i sin framställning. Som bakgrund beskriver Hadenius de allmänna problem som skattesystemet haft under 1970-talet, framför allt problemet att finansiera allt större statsutgifter och det faktum att inflationen kraftigt bidragit till progressiviteten. I detta kapitel beskrivs också översiktligt de olika politiska partiernas ställningstaganden. Hadenius koncentrerar emellertid framställningen på tre mycket specifika tilldragelser i den svenska skattehistorien: Folkpartiregeringens skattepropositioner i december 1978 och maj 1979 samt trepartiregeringens skatteprogram i december 1979. Som en efterskrift har dessutom tillagts spelet kring den underbara natten och mittenpartiernas uppgörelse med socialdemokra-

terna i april—maj 1981. Även för en person som i likhet med mig följt skattefrågorna i dagstidningarna och andra organ är Hadenius en spännande läsning. Det påminner om att läsa om en gammal god Agatha Christie; man vet vem mördaren är men njuter ändå av handlingen.

Men det är inte bara koncentrationen till ett fåtal händelser som gör Hadenius bok vida överlägsen de två tidigare beskrivna. Här tillkommer också en mycket grundligare förankring i teorivärlden. Hadenius redovisar genomgående mycket tydligt de olika aktörernas ställning. Med aktörer avses här såväl politiska partier som de drivande personerna inom partierna liksom olika intresseorganisationer. Deras olika ställningstaganden och deras spel för att komma i bästa beslutsläge redovisas ypperligt. Detta gäller i allra högsta grad slutkapitlet om den historiska kompromissen, där framställningen bygger på personliga intervjuer med de berörda aktörerna.

Hadenius urskiljer fyra arenor, på vilka handlingen äger rum. Den första är den interna arenan, som framför allt gäller diskussionen inom ett politiskt parti. Hadenius hävdar själv att han inte i tillräckligt hög grad har beaktat denna arena, men jag tycker att han underskattar bokens tyngd när det gäller att diskutera tex centerpartiets splittring i skattefrågorna. Nästa arena är den parlamentariska och det är givetvis där som boken gör sin främsta insats. Men det parlamentariska spelet har till yttersta syfte att vinna röster och det är på väljararenan som det slutliga slaget står. Även denna arena är enligt Hadenius något styvmoderligt behandlad, men ändå framstår partiernas agerande inför 1979 års val tydligt. Inte minst socialdemokraternas lyckade försök att splittra borgerligheten är mästerligt beskrivet. Vad som hände på våren 1979 var ju nämligen att socialdemokraterna genom att ansluta sig till centerns skatteförslag lyckades stjälpas minoritetsregeringens skatteproposition. Att det låg ett klart taktiskt spel från socialdemokraternas sida i detta

bekräftas också av Kjell-Olof Feldt i en intervju med Hadenius. Den fjärde arenan slutligen, implementeringsarenan, gäller hur ett parti i maktställning kan hantera en fråga efter ett beslut i princip fattats för att få större överensstämmelse med sina synpunkter.

Uppdelningen av "det politiska spelet", för att använda Lewins term, på dessa fyra arenor känns naturlig även för en i statskunskap inte särskilt bevandrad läsare. Den känns t ex mycket mer naturlig än Lennart Berntsons uppdelning av analysen i ett klasskampsfält och ett organisationsfält. Många gånger upplever i varje fall jag som läsare att ett analyschema läggs fram mer för sin egen skull än för läsarens, men i Hadenius fall är strukturen verkligen till hjälp när det gäller att tolka skeendena.

Hadenius visar också tydligt hur de olika politiska aktörerna kan påverka utfallet och av vilka orsaker. För det första och mest självklart skiljer sig partiernas preferenser åt; de har olika mål. Men två aktörer med liknande uppsättning mål kan ändå föredra olika beslut, därför att deras uppfattningar om beslutens konsekvens, deras verklighetsuppfattning (som Hadenius kallar det kognitiva systemet) skiljer sig åt. En tredje anledning till skillnader kan ligga i beslutreglerna. Med detta menar Hadenius att partierna kan ha olika attityder till risk och osäkerhet. Han visar med tydliga exempel på situationer när ett parti valt en säker (maximin-) strategi snarare än en mer riskabel strategi. Men han visar också på situationer, framför allt folkpartiregeringens agerande på våren 1979, där ett parti måhända medvetet givit sig ut på hal is. Diskussionen om beslutsregler illustreras också med lättillgängliga resultat från spelteorin.

Sammanfattningsvis har Hadenius presterat en utomordentligt lättläst och intressant skrift, som väl lämpar sig för såväl undervisning inom ämnen som nationalekonomi och statskunskap som för den allmänt intresserade läsaren. Två av bokens huvudsyften har definitivt uppnåtts. Det ena har varit att analysera de avsikter som styr de politiska

aktörerna i beslutsprocessen. Hadenius har här sökt att rekonstruera de överväganden som framför allt de politiska partierna gjorde (sid 11). Men även det andra syftet, att integrera resultaten i en modell för politiskt beslutsfattande, är väl tillfredsställt. Däremot tycker jag inte att Hadenius klarar av den mer ekonomiskt inriktade frågeställningen, som är hans tredje syfte, nämligen frågan om hur man genom förändringar i den direkta statliga inkomstkatten påverkar fördelningen av hushållens skattebelastning. Visserligen beledsagas boken av ett flertal tabeller som visar skattebelastningen och marginalsatserna i olika inkomstlägen, men dessa tabeller fyller främst syftet att illustrera partiernas handlingar. Skatteskalans utseende är ju bara en liten del av förklaringen till fördelningen av de disponibla inkomsterna, varför fördelningen av skattebelastningen som sådan egentligen inte är särskilt intressant. Noteras bör dock med gillande att Hadenius är mycket försiktig i sina uttalanden om incidensen av olika skatteeffekter, t ex till frågan om en moms är proportionell eller regressiv eller till frågan hur en skattesänkning stimulerar arbetskraftsutbudet.

Skatter i kris

Den fjärde boken är Sven-Olof Lodins *Skatter i kris* (Norstedts förlag 1982, 240 sidor, 155 kr.) Här kan recensionen göras tämligen kort, eftersom boken i huvudsak innehåller tidigare publicerade artiklar, av vilka de flesta är bekanta för den trogne läsaren av *Ekonomisk Debatt*. I kapitel 2 behandlas de olika skatteomläggningarna under 1970-talet; varför de har vidtagits och vilka huvudsakliga effekter de haft. Kapitel 3 om högskatteproblematiken är taget ur Lodins bidrag till samlingsvolymen *Erfarenheter av blandekonomin* (det s k Dahménsymposiet). I kapitlet 4 behandlas den stora skatteöverenskommelsen från våren 1981, och artikeln motsvarar i stora drag Lodins artikel i *Ekonomisk Debatt* nr 8/1981. Kapitel 5 diskuterar hur man kan byta skattesys-

tem utan att övergångseffekterna blir alltför stora. Diskussionen kunde här gjorts mycket mer utförlig, medan Lodins illustrationer, t ex effekterna på obligationsmarknaden av inskränkningen av kvittningsrätten, tas upp mer i detalj. De återstående kapitlen diskuterar och föreslår en progressiv utgiftsskatt som ett alternativ till inkomstbeskattning. Kapitel 7 som jämför de två tänkbara systemen är här nyskrivet och pedagogiskt mycket väl genomfört.

Det finns således ganska få nya tankar i boken. Den som har följt Lodins skrifter om utgiftsbeskattning och om skattepaketet känner igen det mesta. Dessutom ger boken ett tämligen splitttrat intryck, eftersom de tidigare publicerade artiklarna inte skrivits om för ändamålet utan uteslutande anpassats i tiden genom efterskrifter. Texten ger här på sina ställen ett ganska lustigt intryck. En annan av bokens nackdelar som är svårare att komma undan, är att endast skattesystemets effekter på inkomstfördelningen analyseras, inte skatte- och bidragssystemet i sin helhet. Denna partiella behandling måste man givetvis ha i tankarna.

Men självfallet fyller boken ändå ett syfte. Lodin är en utomordentlig pedagog. Boken är, liksom alla hans artiklar, lättläst och väl illustrerad med tabeller och diagram. Även om materialet inte är nytt, kan det vara lämpligt att ha det samlat i en bok som går att använda i undervisningen i såväl juridik som nationalekonomi, statskuhskap och företagsekonomi.

Slutsatser

De fyra böckerna få ses som komplement till varandra. Rodriguez böcker visar, trots alla sina brister, hur det svenska skattesystemet har vuxit fram under 1900-talet. Hadenius visar på det politiska spelet kring skatternas framväxt under 1970-talet. Lodin slutligen tar ett mer tekniskt grepp om materialet. Han visar hur marginals kattetrappor och utbytesprocenter har ändrats i olika skatteöverenskommelser och vil-

ka inbyggda fel som finns i dagens skattesystem.

Vad jag som ekonom inte kan undgå att förvånas över är att det är så få ekonomer som skriver praktiskt om våra skatter. Med undantag för sådana bidrag som Franzén m fl och Jakobsson och Normann finns mycket lite gjort om effekten på inkomstfördelningen av olika skatter. Med undantag för Axelson m fl vet vi i stort sett ingenting om effekterna av höga skatter på arbetskraftsutbudet i praktiken. Bland de fåtaliga ekonomer som skrivit seriöst om skattepaketet märks Lars Söderström [1981]. Det är beklämmande att nationalekonomin utvecklats till ett så matematiskt och teoretiskt ämne att det överläter åt ekonomhistoriker, statsvetare och jurister att monopolisera skattedebatten.

Skatter

I pressläggningsstund nås jag av en femte bok, som i någon mån mildrar denna kritik. Det är Nationalekonomiska föreningens egen bok *Skatter* (Liber Förlag, 105 sidor, 38 kr). Boken, som redigerats av Lars Jonung, innehåller emellertid inga nyheter utan hämtar sitt material från tidigare artiklar i *Ekonomisk Debatt*. Syftet är således främst att få en användbar lärobok i undervisningen. Boken inleds med ett flertal artiklar om de problem som det nuvarande skattesystemet medför, t ex i form av hämmad tillväxt och en ökande svart sektor. Därefter följer några artiklar som visar på alternativa skattesystem: utgiftsbeskattning, ökad satsning på momsen och real beskattning. Slutligen presenteras skattepaketet från våren 1981, som skall utgöra en temporär lösning på skatteproblemen.

Referenser

- Axelsson, R., m fl, [1981], "A Note on the General Equilibrium Effects of Taxes on Labor Supply in Sweden", *Scandinavian Journal of Economics*, nr 3
 Berntson, L., [1974], *Politiska partier och sociala klasser*, Cavefors

Franzén, T., Lövgren, K. och Rosenberg, I., [1976], *Skatters och offentliga utgifters effekter på inkomstfördelningen*, akad. avh.

Jakobsson, U. och Norrman, G., [1974], *Inkomstbeskattningen i den ekonomiska politiken*, IUI

Lewin, L., [1979], *Det politiska spelet*, Rabén & Sjögren

Söderström, L., [1981], "Skattedebatt på villovägar", *Ekonomisk Debatt*, årg 9, nr 3

Tarschys, D., [1978], *Den offentliga revolutionen*, LiberFörlag